

C O U R D ' A P P E L

PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE MONTREAL

No 500-09-000317-792

MONTREAL, le dix-neuvième jour de janvier
mil neuf cent quatre-vingt-quatre.

PRESENTS: LES HONORABLES TURGEON
KAUFMAN
MALOUP, JJ.

LA COMMISSION DE LA SANTE
ET DE LA SECURITE DU TRAVAIL

Intimée-APPELANTE

-vs-

LOUISE DURANCEAU

Requérante-INTIMEE

LA COUR, parties ouïes sur le mérite de
l'appel d'un jugement de la Cour supérieure, district
de Montréal, rendu le 6 février 1979, accueillant la
requête de l'intimée LOUISE DURANCEAU pour jugement
déclaratoire, déclarant que la résolution A-894-77,
adoptée par la Commission des accidents du travail de
Québec le 21 septembre 1977, contrevient aux disposi-
tions de la loi et est illégale et nulle, après avoir
examiné le dossier et délibéré;

Par les motifs exposés à l'opinion écrite
de Monsieur le juge Jean Turgeon, déposée avec le pré-
sent jugement, et à laquelle souscrivent Messieurs les
juges Fred Kaufman et Albert H. Malouf;

REJETTE l'appel avec dépens.

(8) JEAN TURGEON FRED KAUFMAN ALBERT H. MALOUP

JJ. C.A.

PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE MONTREAL

C O U R D ' A P P E L

No 500-09-000317-792

LA COMMISSION DE LA SANTE
ET DE LA SECURITE DU TRAVAIL

Intimée-APPELANTE

-vs-

LOUISE DURANCEAU

Requérante-INTIMEE

CORAM:

TURGEON
KAUFMAN
MALOUF, JJ.

OPINION DU JUGE TURGEON

La Commission de la santé et de la sécurité du travail appelle d'un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal, rendu le 6 février 1979, accueillant la requête de l'intimée pour jugement déclaratoire, déclarant que la résolution A-894-77, adoptée par la Commission des accidents du travail de Québec le 21 septembre 1977, contrevient aux dispositions de la loi et est illégale et nulle.

L'on sait que depuis le 13 mars 1980, en vertu de l'article 328 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail, la Commission de la santé et de la sécurité du travail est substituée à la Commission des accidents du travail sans reprise d'instance (L.Q. 1979, c.13).

-2-

Comme la résolution attaquée fut adoptée le 21 septembre 1977, les citations et références seront au texte en vigueur à cette date.

L'intimée est membre en règle de la Corporation professionnelle des médecins du Québec et détentrice d'un certificat de spécialiste en chirurgie plastique. Elle exerce sa profession en cabinet privé en dispensant des soins médicaux et chirurgicaux à des patients, dont certains sont des accidentés du travail, admissibles aux prestations prévues par la Loi des accidents du travail.

Le 21 septembre 1977, la Commission adoptait la résolution A-894-77 par laquelle elle décidait, après avoir expliqué les raisons de cette adoption, "que tous les soins de plastie aux accidentés du travail ne seraient dorénavant donnés que dans les centres hospitaliers", qu'elle n'autoriserait ni ne rembourserait les soins, traitements ou les interventions chirurgicales donnés dans les cliniques privées.

La résolution de la Commission a été produite sous la cote R-1 et on la retrouve à la page 18 d.c.

Il fut produit, sous la cote R-2 (p. 19 d.c.) une lettre du président de la Commission adressée au procureur de l'intimée dans laquelle il déclarait qu'il n'était pas dans l'intention de la Commission de modifier sa politique et d'annuler la résolution.

En temps utile, l'appelante déposa une requête en irrecevabilité, présentable le 25 juillet 1978. Cette requête fut rejetée.

-3-

Par une lettre adressée au Greffier de cette Cour, le 17 novembre 1983, l'appelante déclarait se désister du premier moyen soulevé dans son mémoire, à savoir que le litige n'entre pas dans le cadre de l'article 453 C.P.C.

A l'audition de la cause, le procureur de l'appelante a déclaré qu'il renonçait à un autre moyen soulevé dans son mémoire, à savoir que l'intimée n'avait pas l'intérêt nécessaire pour intenter la requête. Il a reconnu que l'intimée avait cet intérêt.

L'appelante invoque donc maintenant les deux moyens de droit suivants:

A. L'appelante a-t-elle le pouvoir d'établir la politique administrative mise en oeuvre par sa résolution A-894-77, soit par résolution ou par règlement?

B. La résolution A-894-77 respecte-t-elle les droits de l'accidenté du travail et de son médecin traitant?

L'appelante soutient que le jugement de la Cour supérieure intervient dans une question qui est de sa compétence exclusive, selon la loi.

L'appelante fonde son argument sur les dispositions des articles 59.1 et 48.5 de la Loi sur les accidents du travail.

L'article 59.1 investit la Commission d'une compétence privative générale pour entendre et décider des affaires et questions touchant l'application de sa loi habilitante.

-4-

L'article 48.5 lui confère le pouvoir spécifique de décider de toute "contestation sur la nécessité, la nature, la suffisance ou la durée de l'assistance médicale".

Je ne peux accepter cet argument. Ni la compétence quasi-judiciaire générale de l'appelante, ni son pouvoir spécifique de trancher certaines contestations relativement à l'assistance médicale, ne sont mis en cause.

Il n'y a ici ni litige, ni contestation: la résolution litigieuse est un acte administratif par lequel l'appelante s'arroge la faculté de se soustraire aux prescriptions de la loi.

Les huit premiers paragraphes de l'article 48 de la section IV de la Loi sur les accidents du travail se lisent comme suit:

"48.1. Un accident visé par la présente loi donne en outre droit au profit de l'ouvrier, à l'assistance médicale que requiert l'état dans lequel il est par suite de l'accident.

Définition.

2. L'assistance médicale comprend, suivant le cas, l'hospitalisation, les soins médicaux, chirurgicaux et de gardes-malades nécessaires, les remèdes, médicaments et autres produits pharmaceutiques requis, ainsi que la fourniture et le renouvellement normal des appareils de prothèse et d'orthopédie dont l'usage est reconnu nécessaire. Partout où il se trouve plus d'un hôpital à l'endroit où la victime doit être traitée, cette dernière peut désigner celui de son choix.

Coût de l'assistance médicale.

3. Lorsque l'accident survient dans l'une des industries auxquelles s'applique la présente loi, il doit être fourni à la victime toute l'assistance médicale que son cas requiert. Le coût de cette assistance médicale doit être payé, suivant que l'employeur appartient à l'une ou l'autre cédule, par l'employeur ou à même le

-5-

fonds d'accident; le montant nécessaire à cette fin doit être inclus dans la cotisation prélevée des employeurs.

Choix du médecin.

4. Dans tous les cas où un ouvrier est victime d'un accident, on doit lui fournir le médecin de son choix dès qu'il est en état de faire connaître ce choix et qu'il juge à propos d'user de son privilège.

Contestation.

5. La commission décide toute contestation sur la nécessité, la nature, la suffisance ou la durée de l'assistance médicale.

Honoraires.

6. Les honoraires ou dépenses pour l'assistance médicale ne doivent pas excéder le montant qu'il serait convenable et raisonnable de réclamer de l'ouvrier s'il devait les payer lui-même; et le montant de ces honoraires ou dépenses, sauf convention contraire, est établi et fixé par la commission, et nulle action en recouvrement de l'excédent du montant ainsi fixé n'est reçue par aucune cour de justice.

Contributions interdites.

7. Sous réserve des dispositions suivantes, l'employeur ne peut, directement ni indirectement, retenir, recevoir ou percevoir de l'ouvrier aucune contribution quelconque pour les honoraires ou dépenses pour l'assistance médicale; et tout employeur qui enfreint la présente disposition est passible pour chaque contravention, en sus des frais, d'une amende n'excédant pas cinquante dollars et il peut en outre être tenu, sur l'ordre de la commission, de rembourser l'ouvrier du triple de tout montant ainsi retenu, reçu ou perçu.

Exonération de l'ouvrier.

8. Aucun honoraire ni aucune dépense pour l'assistance médicale prévue par la présente loi ne peut être réclamer d'un ouvrier qui subit un accident au sens de la présente loi, et nulle action à cette fin n'est reçue par aucune cour de justice."

A mon avis, le jugement dont appel ne met pas en cause la compétence quasi-judiciaire générale de l'appelante, ni son pouvoir de trancher certaines contestations en regard de l'assistance médicale. Il n'y a ici ni litige, ni contestation: la résolution attaquée est un acte administratif par lequel l'appelante s'arroge

-6-

illégalement la faculté de se soustraire aux prescriptions de la loi. Il est utile de référer à l'arrêt de notre Cour dans Commission des accidents du travail v. dame Chrétien, (1970) C.A. 185. Notre ancien collègue, le juge Brossard, définissait ainsi la nature des pouvoirs de la Commission appelante:

"Les pouvoirs de la Commission ne sont pas législatifs mais essentiellement administratifs et partiellement quasi-judiciaires; elle ne peut sous prétexte d'exercer ces derniers, s'arroger des pouvoirs que le législateur ne lui a pas conférés en termes exprès. (page 190)"

En résumé, l'appelante est tenu d'appliquer la loi et elle ne peut s'y soustraire par une simple résolution.

Le débat, en la présente cause, a trait au paiement des honoraires relatifs aux soins dispensés en cabinet privé: cela n'a pas d'incidence sur le pouvoir de l'appelante de décider des contestations sur la nécessité, la nature, la suffisance ou la durée de l'assistance médicale.

L'appelante prétend qu'un jugement déclaratoire en l'instance ne réglerait rien et ne serait pas utile. Or, il est certain que si le jugement de la Cour supérieure est confirmé, le droit de l'intimée d'être rémunérée pour l'assistance médicale qu'elle fournit en cabinet privé sera reconnu. L'appelante devra donc régler les honoraires de l'intimée en vertu du paragraphe 6 de l'article 48 de la Loi des accidents du travail.

Le premier juge écrit dans son jugement (d.c. p. 26) que si la Commission avait procédé par règlement pour exclure les soins de plastie en cabinet privé, il y aurait eu ouverture à désaveu par le gouvernement. Il ajoute à ce sujet, à la page 26 d.c.:

-7-

"Avant d'étudier cette prétention, il faut noter que l'intimée n'a pas agi par règlement tel que l'article 66 de la loi le lui aurait peut-être permis et que si elle avait agi de cette façon, le lieutenant-gouverneur en conseil aurait pu désavouer le règlement."

C'est la prétention de l'appelante qu'elle n'était pas tenue de procéder par règlement et que sa résolution attaquée est un exercice de son pouvoir de directive. Le pouvoir réglementaire de la Commission est à l'article 66, qui est rédigé comme suit:

"66(1) La Commission peut adopter, modifier ou abroger les règlements qu'elle juge nécessaires à la mise à exécution de la présente loi et pour pourvoir aux cas qui n'y sont pas spécialement prévus.

Une copie certifiée de chaque règlement doit être transmise immédiatement au ministre du travail et de la main d'oeuvre, et le lieutenant-gouverneur en conseil peut désavouer tout règlement dans le mois qui suit la date de sa réception."

Selon l'appelante, il lui était permis de procéder par simple résolution car son pouvoir réglementaire est purement facultatif.

Je ne peux admettre la prétention de l'appelante à l'effet que la Commission a discrétion pour définir, par simple résolution, toutes les conditions d'ouverture aux avantages accordés par la loi. Cela serait rendre inopérant le pouvoir de désaveu du Lieutenant-gouverneur en conseil.

Il n'est pas question ici du pouvoir de la Commission d'agir par résolution dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire découlant explicitement de la loi, par exemple celui d'établir un système de cotisation basé sur l'article 90(3) de la Loi.

-8-

On ne trouve nulle part dans la loi et particulièrement dans la section IV de l'assistance médicale, une disposition accordant un pouvoir discrétionnaire à l'appelante qui légitimerait l'exclusion de certains soins médicaux donnés en cabinet privé. L'appelante le reconnaît lorsqu'elle prétend qu'elle avait le droit de passer la résolution attaquée en vertu de son pouvoir implicite d'agir par directive. Aucun article ne donne à la Commission le droit de régir les droits des tiers par une simple résolution.

L'appelante soutient que les dispositions de la section IV de l'assistance médicale justifient la résolution attaquée, si l'on tient compte de ses graves responsabilités administratives.

En premier lieu, l'appelante est gestionnaire du régime d'aide aux accidentés du travail. Malgré les pouvoirs généraux qu'elle possède, elle n'a pas la discrétion d'interdire l'assistance médicale en cabinet privé et de se dégager de son obligation d'acquiescer les justes honoraires du médecin traitant.

La Loi des accidents du travail a organisé un régime de gratuité des soins médicaux. La Commission, comme gestionnaire de ce régime, n'a aucune juridiction pour contredire la loi, ni pour empêcher un médecin d'y participer en cabinet privé, ni pour apprécier sa compétence; ce n'est pas là la mission de la Commission. Voir: *Dumont v. La Reine* (1977) C.A. 114.

Le seul pouvoir que la Commission possède relativement à l'assistance médicale, c'est celui de trancher certaines contestations comme le prévoit l'article 48(5). Ce pouvoir se rattache au rôle quasi-judiciaire que la Commission exerce en vertu de l'article

-9-

59(1) de la loi qui est comme suit:

"59(1) Sous réserve de l'article 64 et de l'appel prévu à l'article 59(b), la Commission a juridiction exclusive pour examiner, entendre et décider toute affaire et question touchant la présente loi et disposer de toutes autres affaires ou choses au sujet desquelles un pouvoir, une autorité ou une discrétion lui sont conférés.

Aucun recours par voie de certiorari, de prohibition, d'injonction ou de mandamus, ne peut être exercé contre les procédures et les décisions de la Commission ni contre la Cour supérieure ou l'un de ses juges homologuant les dites décisions."

Revenant à l'arrêt Commission des accidents du travail v. dame Chrétien précité; rappelons l'extrait ci-dessus cité de l'opinion du juge Brossard.

Le premier juge avait donc raison de déclarer que la résolution attaquée est illégale, parce qu'elle fait obstacle à certains droits reconnus par la loi.

En effet, cette résolution est illégale en regard des droits de l'accidenté et des droits de son médecin traitant.

L'appelante soutient que l'article 48 lui confère le droit d'adopter la résolution attaquée.

En premier lieu, elle soutient que cette résolution ne fait que notifier les médecins d'une politique qu'elle entend appliquer aux contestations futures dont elle sera saisie.

Il s'agit-là d'une prétention erronée.

Un organisme ne peut appliquer l'exercice d'un pouvoir quasi-judiciaire en se liant d'avance par une politique. (Jackson et al. v. Beaudry (1969) 7 D.L.R. (3d) 737, à la page 743.

-10-

De plus, cette prétention est contredite par la résolution attaquée dont un des extraits se lit comme suit:

"La Commission décide que tous les soins de plastie aux accidentés du travail ne seront dorénavant donnés que dans les centres hospitaliers (Résolution A-894-77)."

Par sa résolution, la Commission se trouve à juger de la qualité de la médecine en cabinet privé, de la contrôler, même l'interdire dans certains cas. Ce n'est pas le rôle de l'appelante qui usurpe celui de la Corporation professionnelle des médecins du Québec, dans le cadre de la Loi médicale (L.R.Q. 1977, chapitre M-9).

Au paragraphe premier de sa contestation écrite (d.c. p. 13), l'appelante admet les paragraphes 4 et 5 de la requête de l'intimée pour jugement déclaratoire. Or, à la page 3 du dossier conjoint, ces paragraphes 4 et 5 se lisent comme suit:

- "4. A tous égards, la tenue de son cabinet privé satisfait aux normes prescrites par la Corporation professionnelle des médecins du Québec (Lois du Québec 1973, chapitre 252);
5. Ce cabinet privé est doté d'installations et de ressources tout au moins comparables aux conditions matérielles et techniques généralement observées pour la pratique de la chirurgie plastique en centre hospitalier, compte tenu de la gamme des soins dispensés."

La Commission appelante s'est arrogée le pouvoir de décider du meilleur intérêt de l'accidenté, au mépris des droits reconnus par sa loi. Cette loi reconnaît le libre choix du médecin traitant, particulièrement à l'article 48, aux paragraphes 1, 2, 4, 6 et 8.

-11-

L'accidenté a le droit de recevoir l'assistance médicale nécessitée par son état; cette assistance comprend, outre les soins médicaux, l'hospitalisation; si celle-ci est nécessaire, l'accidenté peut choisir celui des centres hospitaliers de la localité dans lequel il entend être traité.

L'accidenté a le libre choix absolu de son médecin traitant; il peut bénéficier de la gratuité de l'assistance médicale. Le seul pouvoir que la Commission possède relativement à l'assistance médicale, c'est celui de trancher certaines contestations, qui lui est donné par le paragraphe 5 de cet article 48.

Nous avons vu qu'en vertu des paragraphes 6 et 8 de l'article 48 précité, les honoraires du médecin traitant sont acquittés par la Commission au taux fixé par elle; que le médecin traitant ne peut exiger quelque paiement de l'accidenté, ni exercer un recours en justice à cet égard.

En vertu de l'article 49 de la loi, le médecin traitant doit faire rapport à la Commission de ses constatations, traitements et recommandations.

Vu ces dispositions, l'on constate que la résolution attaquée prive le médecin traitant de son droit d'obtenir de la Commission le paiement de ses honoraires. Cette résolution empêche de plus le médecin traitant de traiter en cabinet privé ses malades, lorsque ceux-ci sont des accidentés du travail. C'est justement ce dont l'intimée se plaint par sa requête.

-12-

La Commission a voulu s'interposer entre l'accidenté et son médecin traitant; bien que reconnaissant que les soins chirurgicaux de plastie sont nécessaires et que l'accidenté y a droit, la Commission les lui refuse si le médecin traitant entend procéder au traitement en cabinet privé.

Si l'on examine la situation créée par la résolution attaquée, il faut conclure que le malade qui a besoin de soins de plastie aurait moins de droit si le handicap dont il souffre résulte d'un accident de travail; dans toutes les autres circonstances, ce malade pourra être traité en cabinet privé, droit que lui reconnaît le régime de l'assurance-maladie.

En second lieu, la Commission, par sa résolution, fait obstacle au droit d'un chirurgien de pratiquer la plastie en cabinet privé.

L'appelante prétend que l'intimée est responsable de la situation dont elle se plaint parce qu'elle a décidé de pratiquer la chirurgie en cabinet privé. En ce faisant, l'intimée a exercé un droit. De plus, il n'est pas toujours facile pour un médecin d'obtenir son admission dans un hôpital.

Il y a lieu de citer ici les propos de M. le juge Dickson de la Cour Suprême dans l'arrêt Parklane Private Hospital (1975) 2 R.C.S. page 47, à la page 54:

"Une loi empiétant sur les droits individuels ou ayant pour objet de le faire doit être interprétée restrictivement et ceux qui cherchent à établir que la législature a voulu soustraire à des individus des droits privés, ont le fardeau de la preuve."

-13-

Dans l'arrêt Payne (1978) 1 R.C.S. 458,
le même juge formulait, à la page 463, le principe
suivant:

"Fonder une décision sur un motif étranger à
la question, ce n'est pas exercer judiciai-
rement un pouvoir discrétionnaire. Le droit
ordinaire de l'individu d'exploiter un com-
merce et d'utiliser ses biens librement ne
peut lui être enlevé que par une loi formelle
ou par voie d'interprétation nécessaire."

En résumé, la prétention de l'intimée est
que la Commission a agi d'une façon illégale, en lui
niant le droit de traiter ses malades en cabinet privé,
sans y être expressément habilitée par la loi.

J'en viens donc à la conclusion que le
jugement dont appel est bien fondé en faits et en droit.

PAR CES MOTIFS, je rejeterais l'appel
avec dépens.

J.C.A.