

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-127808-239

DATE : 20 mars 2026

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE MARK PHILLIPS, J.C.S.**

---

**AVIR PHARMA INC.**  
et  
**PHILIPPE RAYMOND**  
et  
**SANDRINE MARINEAU-LUPIEN**  
Demandeurs

c.  
**MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX**  
et  
**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**  
Défendeurs

---

JUGEMENT

---

### 1. APERÇU

[1] Depuis quelques années, la demanderesse Avir Pharma inc. (ci-après « **Avir** ») commercialise au Canada un médicament qui s'appelle le Jorveza<sup>MC</sup>. Avir détient une licence du fabricant allemand et un avis de conformité de Santé Canada.

[2] Ce médicament permet de traiter les adultes atteints d'œsophagite à éosinophiles (parfois « **OeE** »), une maladie rare qui a un impact majeur sur la qualité de vie des personnes qui en souffrent, dont font partie les codemandeurs Philippe Raymond et Sandrine Marineau-Lupien.

[3] Avir veut que le Jorveza soit inscrit sur la liste des médicaments couverts par le régime général d'assurance médicaments établi par la *Loi sur l'assurance médicaments*<sup>1</sup>. Elle a donc demandé au ministre de la Santé et des Services sociaux (ci-après le « **ministre** ») d'ajouter le Jorveza à la liste, car c'est lui qui se trouve investi du pouvoir de dresser et de mettre à jour la liste des médicaments dont le coût est assuré par le régime général et assumé par la Régie de l'assurance maladie du Québec (« **RAMQ** »). Cette liste est d'autant plus importante que les assureurs privés exerçant leurs activités au Québec sont tenus de couvrir les médicaments qui y figurent<sup>2</sup>.

[4] Le ministre n'ayant pas acquiescé à la demande d'Avir, celle-ci se pourvoit aujourd'hui en contrôle judiciaire, sollicitant diverses réparations qui sont reproduites textuellement plus bas.

[5] Pour l'intelligence de ce qui est recherché, il faut comprendre, d'une part, que le processus menant à l'ajout d'un nouveau médicament sur la liste implique l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (« **INESSS** »), dont il sera plus amplement question plus bas.

[6] Ce processus peut aussi impliquer, d'autre part, l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (« **APP** »), une personne morale à but non lucratif regroupant les dix provinces canadiennes et les trois territoires, ce qui permet une négociation concertée avec les fabricants de médicaments au nom de l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada. Le fonctionnement interne de l'APP se veut consensuel.

[7] Lorsque la négociation réussit, elle débouche sur la signature d'une lettre d'intention avec l'APP et, par la suite, d'une entente d'inscription avec le gouvernement du Québec. Comme nous le verrons plus loin, dans le cas du Jorveza, la négociation n'a pas abouti. À la suite de cet échec, le ministre, sans rendre de décision formelle, n'a pas donné suite à la demande d'Avir d'inscrire le Jorveza sur la liste.

[8] C'est dans ce contexte qu'Avir, appuyée par les deux codemandeurs, a intenté les présentes procédures judiciaires, faisant valoir des moyens fondés à la fois sur les règles du droit administratif et sur le droit fondamental à la vie et à la sécurité de la personne garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

---

<sup>1</sup> RLRQ c. A-29.01.

<sup>2</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 4.

[9] Ces procédures prennent la forme d'une « *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire et en jugement déclaratoire* »<sup>3</sup>, dont les conclusions se lisent comme suit :

*« DÉCLARER qu'en vertu de la loi, le Ministre ne peut assujettir son pouvoir discrétionnaire d'ajouter ou non un médicament à la Liste des médicaments à une prise de décision consensuelle des membres de l'APP et ainsi contraindre indûment sa discrétion à l'égard du Jorveza et refuser de l'inscrire à la Liste des médicaments en l'absence d'une lettre d'intention signée avec l'APP;*

*DÉCLARER que le refus d'ajouter le Jorveza à la Liste des médicaments porte atteinte au droit à la vie et à la sécurité des patients québécois souffrants d'OeE, et ce, compte tenu des circonstances uniques et spécifiques à la situation de ces patients;*

*DÉCLARER que la décision du Ministre de ne pas inscrire le Jorveza à la Liste des médicaments est déraisonnable, et ce, compte tenu de l'objectif de la Loi sur l'assurance médicaments, de la recommandation de l'INESSS d'inscrire le Jorveza et de l'entièreté des éléments sous-jacents à cette recommandation, y compris notamment l'identification du besoin de santé, la reconnaissance de la valeur thérapeutique du Jorveza et de sa capacité à induire une rémission tant histologique que clinique de la maladie, de la perspective de cliniciens sur les limites des traitements actuellement disponibles et de la nécessité d'un médicament tel que le Jorveza pour traiter l'OeE, tels qu'identifiés par l'INESSS, du très faible impact du Jorveza sur le budget de la RAMQ et du désir manifesté d'Avir de participer à atténuer cet impact, ainsi que de la situation des patients souffrant d'OeE au Québec;*

*DÉCLARER qu'en l'espèce, le délai s'étant écoulé depuis le dépôt du dossier du Jorveza auprès du Ministre le 8 novembre 2019 sans qu'une décision n'ait été prise à ce jour est déraisonnable;*

*Compte tenu des délais inacceptables en l'espèce et du préjudice subi par les patients québécois en violation de leurs droits constitutionnels, RENDRE la décision qui aurait dû être rendue et ORDONNER au Ministre de donner effet aux recommandations favorables de l'INESSS et d'ajouter le Jorveza à la Liste des médicaments, dans les trente (30) jours du jugement à intervenir;*

*ou, alternativement, ORDONNER au Ministre de rendre une décision dûment motivée quant à l'ajout du Jorveza à la Liste des médicaments, dans les trente (30) jours du jugement à intervenir, et ce, en tenant compte des éléments suivants :*

*a) du droit à la vie et à la sécurité des patients québécois souffrant d'OeE;*

---

<sup>3</sup> Modifiée en date du 24 septembre 2024 : plumitif, séq. 23.

*b) de l'objectif de la Loi sur l'assurance médicaments d'assurer à tous les Québécois un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par leur état de santé;*

*c) de la recommandation de l'INESSS d'inscrire le Jorveza à la Liste des médicaments et des éléments sous-jacents à cette recommandation, y compris le besoin de santé, la reconnaissance de la valeur thérapeutique du Jorveza et de sa capacité à induire une rémission tant histologique que clinique de la maladie, de la perspective de cliniciens sur les limites des traitements actuellement disponibles et de la nécessité d'un médicament tel que le Jorveza pour traiter l'OeE, tels qu'identifiés par l'INESSS;*

*d) de l'impact très limité du Jorveza sur le budget de la RAMQ; et*

*e) du désir manifesté d'Avir de participer à atténuer cet impact budgétaire;*

*ORDONNER au Ministre de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner plein effet au jugement et pour que toutes les parties et tiers concernés soient dûment informés du jugement et de l'ajout de Jorveza à la Liste des médicaments, le cas échéant, dans les trente (30) jours du jugement à intervenir;*

*ORDONNER l'exécution provisoire du présent jugement nonobstant appel;*

*ORDONNER toute autre mesure nécessaire ou utile aux fins de protéger les droits de la Demanderesse;*

*LE TOUT avec les frais de justice, incluant les frais d'experts. »*

[10] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal est d'avis qu'il y a lieu de rejeter le pourvoi.

## **2. LE CONTEXTE**

### **2.1 La maladie et son traitement**

[11] L'œsophagite<sup>4</sup> à éosinophiles (aussi appelée œsophagite éosinophilique)<sup>5</sup> est une réaction allergique au niveau de l'œsophage. Elle provoque une inflammation chronique qui cause des difficultés à avaler (dysphagie), des douleurs à la déglutition (odynophagie), des nausées, des vomissements et des douleurs à la poitrine. L'événement susceptible de mener à un éventuel diagnostic est un épisode d'étouffement provoqué par un blocage de l'œsophage en raison de l'inflammation. L'impact sur la qualité de vie de la personne atteinte d'OeE et de sa famille est majeur.

<sup>4</sup> Le mot *œsophage* et ses dérivés se prononcent « é-zo-fage » et non « eu-zo-fage ».

<sup>5</sup> Pièces P-2 et P-3.

[12] Si la maladie n'est pas traitée efficacement, la présence d'éosinophiles persiste et l'inflammation progresse, entraînant un remodelage de l'œsophage qui, à la longue, devient irréversible. En effet, sans traitement efficace, du tissu cicatriciel (fibrose) s'installe dans la muqueuse œsophagienne, perturbant les fonctions normales de l'œsophage. À mesure que l'inflammation progresse, l'œsophage rétrécit : c'est la sténose. L'étouffement par impaction alimentaire est une conséquence grave de cette sténose de l'œsophage, qui nécessite des soins médicaux d'urgence par intervention chirurgicale.

[13] Environ 3 500 Québécois sont atteints d'OeE.

[14] Qu'en est-il du traitement de cette maladie?

[15] Certains individus réagissent bien à une classe de médicaments qui s'appelle les inhibiteurs de la pompe à protons (IPP). Mais pas tous. Même chez ceux qui en éprouvent un soulagement, il reste que les IPP ne traitent que le reflux gastro-œsophagien, sans s'attaquer au problème inflammatoire qui est la racine du mal.

[16] L'ingrédient actif du Jorveza est le budésonide, une molécule de la famille des corticostéroïdes qui sert à traiter diverses pathologies qui comportent un problème d'inflammation, notamment l'asthme. Il est possible de transformer un médicament conçu pour traiter l'asthme pour en faire une suspension susceptible d'être avalée plutôt qu'inhalée, pour essayer de traiter l'œsophage. Il s'agit toutefois de remèdes de grand-mère qui ne sont pas adaptés à la muqueuse œsophagienne. En effet, une fois avalées, plutôt que d'enrober l'œsophage, ces concoctions se retrouvent dans l'estomac. De plus, elles sont « hors indication » et, par conséquent, leur efficacité et leur innocuité à long terme dans le traitement de l'OeE n'ont pas été démontrées par des essais cliniques. Au surplus, des erreurs dans la manipulation mettent en péril leur efficacité, car les patients doivent souvent produire eux-mêmes ces formulations en suspension visqueuse. Enfin, les professionnels de la santé dénotent une observance thérapeutique réduite et une adhésion moindre des patients, qui se découragent, notamment en raison de l'administration peu aisée de ces formulations et leur mauvais goût. Santé Canada n'approuve pas non plus l'usage de telles concoctions<sup>6</sup>.

[17] La particularité du Jorveza réside dans le fait qu'il est orodispersible. Il s'agit d'un comprimé qu'on prend deux fois par jour et qui fond sous la langue. Il ne comporte aucun des inconvénients associés aux concoctions qui viennent d'être décrites. Il s'agit, tout d'abord, d'un traitement d'induction, généralement d'une durée de six semaines, qui est suivi par un traitement de maintien. Le patient prend un comprimé oralement matin et soir, 1 mg par comprimé en phase d'induction, et ensuite de 0,5 mg par comprimé pour le traitement de maintien.

---

<sup>6</sup> Les demandeurs ont produit une preuve abondante et fort éloquent sur l'œsophagite à éosinophiles, la nature de cette maladie, ses effets débilants, le caractère inadéquat des concoctions maison de substitution et leur nature dégoûtante, preuve trop longue à reprendre dans le détail.

[18] Il est établi que le Jorveza est susceptible d'assurer la rémission clinico-pathologique chez les adultes atteints d'OeE<sup>7</sup>, qui peuvent donc espérer reprendre une vie complètement normale. En 2019, le Jorveza a été approuvé par Santé Canada et ce, de façon accélérée, en raison du fait qu'il traitait une condition pour laquelle aucun autre traitement n'était approuvé au Canada.

## 2.2 Les parties et autres acteurs

### 2.2.1 Avir Pharma inc.

[19] Avir Pharma inc. est une société commerciale constituée sous le régime de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*<sup>8</sup> et dont le siège est à Blainville. Comme entreprise pharmaceutique, elle cherche à donner accès aux Québécois et aux Canadiens à des traitements spécialisés répondant à des besoins réels et importants. Elle le fait par l'acquisition de licences, le codéveloppement et la commercialisation au Canada de médicaments novateurs, traitant des maladies rares pour lesquelles il n'existe pas encore de traitement approuvé au Canada.

[20] En ce qui concerne le Jorveza, Avir détient une licence du fabricant allemand<sup>9</sup>.

### 2.2.2 Les codemandeurs

[21] Les codemandeurs Philippe Raymond et Sandrine Marineau-Lupien sont atteints d'œsophagite à éosinophiles.

[22] M. Raymond a 46 ans. Il a eu son diagnostic en 2019. À cette époque, il avait commencé à expérimenter des symptômes débilitants de façon régulière, dont notamment de la difficulté à avaler, des étouffements et des blocages de son œsophage. Il a été hospitalisé en raison de tels étouffements. Sa condition l'empêchait d'avoir une vie et des activités normales. Pendant plusieurs années, il n'a reçu aucun traitement adéquat. L'inflammation de son œsophage a progressé de sorte qu'il avait du mal à avaler et s'étouffait régulièrement.

[23] Après l'échec d'autres médicaments, dont des inhibiteurs de la pompe à protons, M. Raymond s'est fait prescrire le Jorveza par son médecin gastroentérologue. La liste de médicaments prévoit une mesure dite du « patient d'exception », qui sera plus amplement décrite ci-dessous. M. Raymond a pu en bénéficier.

[24] Mme Marineau-Lupien, 34 ans, a été diagnostiquée en 2022. La maladie a un impact débilitant sur sa vie. Elle a de la difficulté à avaler et de graves reflux gastriques chroniques. Il lui arrive souvent d'avoir le sentiment de s'étouffer en mangeant. La

---

<sup>7</sup> Pièce P-4.

<sup>8</sup> L.R.C. (1985), ch. C-44; pièce P-1.

<sup>9</sup> Avir n'est donc pas le fabricant du Jorveza. Cela dit, lorsqu'il sera question de la mécanique juridique, le lecteur est prié de comprendre que le mot *fabricant* s'applique, en l'espèce, à Avir.

nourriture reste souvent bloquée au niveau de l'œsophage au point où elle doit recracher ce qu'elle mange.

### 2.2.3 Le ministre de la Santé et des Services sociaux

[25] Investi de diverses responsabilités<sup>10</sup>, le ministre de la Santé et des Services sociaux a notamment celle de « *dresse[r] et de met[tre] à jour périodiquement par règlement, après avoir considéré les recommandations formulées par l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux [...] la liste des médicaments dont le coût est garanti par le régime général* »<sup>11</sup>.

[26] Le pouvoir du ministre s'exerce dans le respect de l'objet général du régime, qui consiste à « *assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes* »<sup>12</sup>.

[27] Le régime général d'assurance médicaments (RGAM) est en vigueur depuis 1997<sup>13</sup>. Comme cela a déjà été mentionné, au Québec, les assureurs privés sont tenus de couvrir les médicaments qui figurent sur la liste du RGAM<sup>14</sup>.

[28] Le régime public d'assurance médicaments dépend de trois sources principales de financement : (i) la contribution de l'assuré lui-même sous forme de franchise ou de coassurance<sup>15</sup>; (ii) la prime d'assurance établie dans le cadre de la déclaration annuelle de revenus de l'assuré auprès des autorités fiscales; (iii) la « subvention d'équilibre » versée par l'État, laquelle représente environ la moitié du coût du régime public. En 2023-2024, la subvention d'équilibre atteignait les 2 683 000 000 \$<sup>16</sup>.

[29] La décision du ministre d'ajouter un médicament s'inscrit dans un contexte où il existe des besoins sans cesse croissants en santé, des impératifs budgétaires d'ordre général touchant l'ensemble des missions essentielles de l'État et, enfin, l'arrivée constante sur le marché de thérapies toujours plus onéreuses, certains médicaments présentant un coût de traitement par patient qui se chiffre en centaines de milliers, voire en millions, de dollars<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*, RLRQ c. M-19.2, art. 1. Selon la *Loi sur l'exécutif* (RLRQ c. E-18, art. 4), un ministre de la Santé et des Services sociaux est nommé au Conseil exécutif du Québec, c'est-à-dire au gouvernement du Québec (*Loi d'interprétation*, RLRQ c. art. 61, par. 12<sup>o</sup>).

<sup>11</sup> *Loi sur l'assurance médicaments*, art. 60.

<sup>12</sup> *Loi sur l'assurance médicaments*, art. 2.

<sup>13</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 5.

<sup>14</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 4.

<sup>15</sup> Plus de 20% des assurés du régime public en sont toutefois exemptés en raison de leur vulnérabilité économique. Il existe aussi un plafond mensuel au-delà duquel un assuré du régime public n'a rien à déboursier au cours d'un même mois.

<sup>16</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 12 à 15.

<sup>17</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 5 et 17.

[30] Il existe une mesure dite du « patient d'exception », qui s'applique tant dans le régime public que dans le régime privé<sup>18</sup>. Un formulaire doit être transmis à la RAMQ<sup>19</sup>. Une décision défavorable peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec. À l'heure actuelle, en ce qui concerne spécifiquement le Jorveza, environ 15 personnes ont pu bénéficier de cette mesure<sup>20</sup>.

#### 2.2.4 Le procureur général du Québec

[31] Le procureur général du Québec est chargé d'agir dans toutes les contestations formées pour ou contre l'État<sup>21</sup>.

#### 2.2.5 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux

[32] L'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux est une personne morale, mandataire de l'État, instituée par le législateur québécois. L'INESSS a pour mission de « *promouvoir l'excellence clinique et l'utilisation efficace des ressources dans le secteur de la santé et des services sociaux* »<sup>22</sup>. Selon le paragraphe 8<sup>o</sup> de l'article 5 de sa loi constitutive, il a notamment pour mission de « *faire des recommandations au ministre [de la Santé et des Services sociaux] dans le cadre de la mise à jour de la liste des médicaments visée à l'article 60 de la Loi sur l'assurance médicaments* ». À cet égard, le législateur précise ce qui suit à l'article 7 :

*« 7. Dans l'exercice des fonctions prévues au paragraphe 8<sup>o</sup> de l'article 5, l'Institut doit en premier lieu évaluer la valeur thérapeutique d'un médicament. S'il considère que celle-ci n'est pas démontrée à sa satisfaction, il transmet un avis au ministre à cet effet.*

*Si l'Institut considère que la valeur thérapeutique d'un tel médicament est démontrée, il transmet sa recommandation au ministre après avoir évalué les aspects suivants :*

*1<sup>o</sup> la justesse du prix;*

*2<sup>o</sup> le rapport entre le coût et l'efficacité du médicament;*

*3<sup>o</sup> les conséquences de l'inscription du médicament à la liste sur la santé de la population et sur les autres composantes du système de santé et de services sociaux;*

---

<sup>18</sup> Règlement concernant la liste des médicaments couverts par le régime général d'assurance médicaments, RLRQ c. A-29.01, r. 3, annexe 1, art. 6.

<sup>19</sup> Pièce PGQ-6 : formulaire de demande d'autorisation.

<sup>20</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 18 à 24.

<sup>21</sup> Loi sur le ministère de la Justice, RLRQ c. M-19, art. 4. Ainsi, la présence, comme partie, du ministre de la Santé et des Services sociaux, n'était pas strictement nécessaire.

<sup>22</sup> Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, RLRQ c. I-13.03, art. 2 et 4.

4° l'opportunité de l'inscription du médicament à la liste au regard de l'objet du régime général d'assurance médicaments. »

[33] Ainsi, l'INESSS considère en premier lieu la valeur thérapeutique du médicament à l'étude. Si cette valeur s'avère, l'INESSS examine aussi d'autres critères, dont la justesse du prix et le rapport entre le coût et l'efficacité. Cette analyse s'effectue par comparaison avec les thérapies existantes et cherche à déterminer si la nouvelle thérapie présente une valeur ajoutée<sup>23</sup>.

[34] Il vaut la peine de souligner que, pour le reste du Canada, il existe un organisme qui exerce des fonctions semblables. Depuis 2024, il s'appelle l'Agence des médicaments du Canada<sup>24</sup>.

### 2.2.6 Alliance pancanadienne pharmaceutique

[35] L'Alliance pancanadienne pharmaceutique fut constituée le 19 octobre 2022 sous le régime de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*<sup>25</sup> et immatriculée au Québec en 2023.

[36] L'histoire de l'APP remonte toutefois plus loin, car c'est à partir de 2010 qu'il y a eu ce qui était d'abord un regroupement informel des provinces et des territoires en vue de la négociation du prix des médicaments assurés. Le Québec y a adhéré en 2015<sup>26</sup>.

[37] En 2017, le gouvernement du Canada y a adhéré aussi<sup>27</sup>, car celui-ci, par l'entremise des régimes fédéraux de santé, fournit des médicaments aux Premières nations et aux Inuits, aux membres de la Gendarmerie royale du Canada et des Forces canadiennes, aux anciens combattants, aux détenus sous responsabilité fédérale et aux demandeurs d'asile.

[38] Il est toutefois important de souligner que l'APP demeure foncièrement une association volontaire des provinces canadiennes et non une ramification quelconque du gouvernement du Canada<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 6. Voir aussi la description qu'en a faite la Cour d'appel dans l'affaire *Janssen inc. c. Ministre de la Santé et des Services sociaux*, 2019 QCCA 39, par. 42.

<sup>24</sup> Les pièces au dossier, notamment les pièces P-12 et P-13, portent l'ancien nom, soit l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé/Canadian Agency for Drugs and Technologies in Health (CADTH).

<sup>25</sup> L.C. 2009, ch. 23. Selon le registre des entreprises du Québec, le nom officiel de la personne morale est « Société de l'Alliance pancanadienne pharmaceutique » : pièce P-14. En anglais, il s'agit de la « pan-Canadian Pharmaceutical Alliance ».

<sup>26</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 13.

<sup>27</sup> Pièce DB-1 au soutien de la déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger.

<sup>28</sup> Par souci d'économie, il sera donc question des « provinces », bien que l'APP comporte aussi les gouvernements des trois territoires (Territoires du Nord-Ouest, Yukon et Nunavut), ainsi que, pour les fins qui viennent d'être énumérées, le gouvernement du Canada.

[39] Aujourd'hui, le conseil d'administration de ce qui est désormais une personne morale, compte 14 membres, soit les représentants des 13 gouvernements provinciaux et territoriaux et du gouvernement fédéral<sup>29</sup>.

[40] L'APP fonctionne par consensus<sup>30</sup>. Le protocole d'entente qui lui sert de règlement de régie interne<sup>31</sup> prévoit l'existence non seulement d'un conseil d'administration, mais aussi de diverses autres instances et différents comités.

[41] Dans le cadre d'une négociation donnée, il y a une province qui en assure la conduite, les autres étant avisées de l'évolution des pourparlers au fur et à mesure. Cela dit, chaque province est libre de participer ou non à un dossier donné.

[42] La solidarité est importante et donne un rapport de force aux provinces qu'elles n'auraient pas si chacune d'elles devait négocier séparément avec le fabricant. De plus, la mise en commun des efforts procure aussi certaines économies d'échelle<sup>32</sup>.

[43] Un mandat de négociation est élaboré qui vise à obtenir un certain rabais de la part du fabricant. Des cibles y sont définies que la province responsable est appelée à appliquer.

[44] Si les négociations aboutissent, une lettre d'intention est signée. Si les négociations n'aboutissent pas, la Direction des affaires pharmaceutiques et du médicament du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec n'ira pas de l'avant.

[45] En cas d'échec des négociations, le fabricant ne dispose d'aucun recours. Il n'existe aucun organisme indépendant de surveillance. Le fabricant peut seulement présenter une nouvelle proposition « non sollicitée » à l'APP elle-même<sup>33</sup>.

[46] En date du 29 janvier 2025, le site web de l'APP faisait état de 748 négociations complétées, dont 645 avaient conduit à la signature d'une lettre d'intention, versus 103 négociations qui s'étaient terminées sans entente<sup>34</sup>.

### **3. CHRONOLOGIE**

[47] À une date qui n'a pas été précisée, Avir s'adressa à Santé Canada en vue d'obtenir un avis de conformité pour le Jorveza.

[48] Le 9 novembre 2019, Santé Canada émit un avis de conformité pour le traitement d'induction<sup>35</sup>. Le 16 mars 2021, Santé Canada émit un avis de conformité

---

<sup>29</sup> Pièce P-14; déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 20.

<sup>30</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 25; pièce DB-1, article 2.1.

<sup>31</sup> Memorandum of Understanding.

<sup>32</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 42.

<sup>33</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 9.

<sup>34</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 8.

pour le traitement de maintien<sup>36</sup>. Il y a lieu de noter que, depuis l'approbation par Santé Canada, Avir commercialise le Jorveza au Canada.

[49] Le 1<sup>er</sup> octobre 2019, Avir soumit une demande à l'INESSS pour le traitement d'induction. En mai 2020, l'INESSS transmet un avis au ministre à ce sujet<sup>37</sup>. Du côté du reste du Canada, l'Agence des médicaments du Canada fit de même<sup>38</sup>.

[50] L'avis de l'INESSS contenait une recommandation d'inscrire le Jorveza (traitement d'induction) à la liste des médicaments, à condition qu'il s'agisse d'un médicament d'exception et qu'il y ait une atténuation du fardeau économique<sup>39</sup>. La notion de médicament d'exception s'intéresse aux indications thérapeutiques visées<sup>40</sup>, l'INESSS prenant la peine de préciser que l'indication reconnue serait l'adulte souffrant d'OeE qui, à l'instauration du traitement, présente certains symptômes précis en plus d'avoir fait l'essai d'un IPP pendant au moins quatre semaines<sup>41</sup>. Quant à la notion d'atténuation du fardeau économique, elle est, comme nous le verrons, au cœur du présent litige.

[51] Les motifs au soutien de la recommandation de l'INESSS se lisaient comme suit<sup>42</sup>:

- « *Jorveza<sup>MC</sup> permet d'atteindre un taux de rémission clinico-histologique statistiquement et cliniquement supérieur à celui obtenu avec le placebo.*
- *Le profil d'innocuité du budésonide sur une courte durée de traitement est jugé acceptable.*
- *Les données disponibles ne permettent pas de conclure à une valeur thérapeutique incrémentale des comprimés de budésonide par rapport aux formulations de corticostéroïdes topiques actuellement utilisées. Leur efficacité est jugée équivalente.*
- *Comparativement aux autres corticostéroïdes utilisés dans le traitement de l'OeE, les comprimés à dissolution orale Jorveza<sup>MC</sup> pourraient être préférés par certains patients. Toutefois, rien n'indique qu'une telle formulation améliore l'observance thérapeutique.*
- *Le coût du budésonide en comprimés orodispersibles est de beaucoup supérieur à celui des autres formulations de corticostéroïdes topiques*

---

<sup>35</sup> Pièce P-6.

<sup>36</sup> Pièce P-7.

<sup>37</sup> Pièce P-10.

<sup>38</sup> Pièce P-12.

<sup>39</sup> Pièce P-10, p. 1 et 12.

<sup>40</sup> *Loi sur l'assurance médicaments*, art. 60 cinquième alinéa (reproduit plus bas au par. 78 des présents motifs).

<sup>41</sup> Pièce P-10, p. 1.

<sup>42</sup> Pièce P-10, p. 12.

*actuellement utilisées. Pour des bénéfices de santé jugés similaires, Jorveza est considéré comme étant une option non efficiente.*

- *Son remboursement, au cours des trois années précédentes, aurait engendré des coûts d'environ 670 000 \$ sur le budget de la Régie de l'assurance maladie du Québec.*

*À la lumière de l'ensemble de ces éléments et dans une perspective de justice distributive, le remboursement de Jorveza<sup>MC</sup> pour le traitement de l'OeE constitue une décision responsable, juste et équitable, si son utilisation est encadrée par une indication reconnue qui favorise un usage approprié et si le fabricant participe à l'atténuation du fardeau économique. »*

[52] Le 16 juin 2020, la sous-ministre adjointe de la Santé et des Services sociaux fit part au sous-ministre de la recommandation de l'INESSS et ce, en prévision d'une mise à jour de la liste des médicaments qui allait entrer en vigueur le 8 juillet 2020. Après avoir résumé les principaux commentaires de l'INESSS, la sous-ministre adjointe recommandait que le Jorveza ne soit pas inscrit sur la liste pour le moment, car il allait faire l'objet de négociations avec l'APP<sup>43</sup>.

[53] Le 22 juin 2020, le ministre fit parvenir une lettre au président-directeur général de la RAMQ en réaction à une lettre que celui-ci lui avait adressée en date du 9 juin 2020<sup>44</sup>. Dans cette lettre, le ministre lui faisant savoir, en ce qui avait trait à la mise à jour de la liste des médicaments prévue pour entrer en vigueur le 8 juillet 2020, qu'il entendait surseoir à sa décision d'inscrire un certain nombre de médicaments, dont le Jorveza<sup>45</sup>.

[54] Le 15 octobre 2020, Avir présenta une demande à l'INESSS pour le traitement de maintien.

[55] En avril 2021, l'INESSS transmet un avis au ministre à ce sujet, recommandant d'inscrire le Jorveza à la liste des médicaments, à condition qu'il s'agisse d'un médicament d'exception et qu'il y ait atténuation du fardeau économique<sup>46</sup>.

[56] En juin 2021, l'Agence des médicaments du Canada émettra, de son côté, son évaluation destinée aux autres provinces canadiennes<sup>47</sup>.

[57] L'INESSS motivait sa recommandation comme suit<sup>48</sup>:

---

<sup>43</sup> Pièce PGQ-1.

<sup>44</sup> La lettre en question n'a pas été produite en preuve.

<sup>45</sup> Pièce PGQ-2.

<sup>46</sup> Pièce P-11, p. 1 et 15.

<sup>47</sup> Pièce P-13.

<sup>48</sup> Pièce P-11, p. 15 et 16.

- *« Le budésonide orodispersible permet de maintenir un taux de rémission clinico-histologique statistiquement et cliniquement supérieur à celui obtenu avec un placebo.*
- *L'effet indésirable le plus fréquent avec le budésonide est la candidose orale et œsophagienne.*
- *L'absence de données comparatives ne permet pas de conclure sur l'efficacité du budésonide orodispersible par rapport aux formulations de corticostéroïdes topiques actuellement utilisées, notamment en ce qui a trait aux effets des bénéfices cliniques possibles.*
- *La formulation en comprimé orodispersible de budésonide pourrait être une option de traitement supplémentaire chez des patients pour qui le goût des solutions visqueuses de budésonide et les étapes supplémentaires de préparation avant l'administration pourraient réduire l'observance au traitement.*
- *En l'absence de données comparatives robustes, l'efficacité du budésonide orodispersible comparativement à la solution visqueuse de budésonide ou au propionate de fluticasone n'a pas pu être évaluée adéquatement. De fait, rien jusqu'à présent ne peut justifier son coût [...] que ses principaux comparateurs.*
- *Son remboursement engendrerait des coûts d'environ 906 000 \$ sur le budget de la RAMQ dans les trois premières années.*

*À la lumière de l'ensemble de ces éléments et dans une perspective de justice distributive, le remboursement de Joverza<sup>MC</sup> pour le traitement de maintien de l'OeE constitue une décision responsable, juste et équitable, si son utilisation est encadrée par une indication reconnue qui favorise un usage approprié et si le fabricant participe à l'atténuation du fardeau économique. »*

[58] Il est à souligner qu'Avir se réjouit des recommandations de l'INESSS et s'en réclame. Elle s'appuie aussi sur le fait que l'Agence des médicaments du Canada, chargée de faire le même type d'analyse pour les autres provinces, ait formulé des recommandations semblables.

[59] Par ailleurs, Avir est bien d'accord pour que, comme le veut l'INESSS, le Jorveza ait le statut de « médicament d'exception », en ce sens que la couverture d'assurance serait limitée aux seuls patients dont la situation respecte une série de critères, notamment quant à l'essai préalable d'IPP. Avir ne conteste pas non plus le principe de l'atténuation du fardeau économique comme condition devant être remplie par elle avant que le Jorveza puisse être inscrit sur la liste.

[60] Avir ne soulève qu'une seule nuance à l'égard des conclusions de l'INESSS, sans toutefois en faire un motif de contestation. Ainsi, soutient Avir, s'il y a

effectivement, comme le souligne l'INESSS, une lacune sur le plan des données comparatives entre le Jorveza et les concoctions maison de corticostéroïdes, c'est tout simplement parce que ces dernières, étant hors indication, ne sont pas susceptibles d'être étudiées de la même manière<sup>49</sup>.

[61] Le 11 mai 2021, la sous-ministre adjointe de la Santé et des Services sociaux fit part à la sous-ministre de l'avis de l'INESSS, tant en ce qui concernait le traitement d'induction que le traitement de maintien. Comme le Jorveza allait faire l'objet de négociations au sein de l'APP, la sous-ministre adjointe recommandait que le Jorveza ne soit pas inscrit pour le moment<sup>50</sup>.

[62] Le 21 mai 2021, dans une lettre semblable à celle qu'il avait transmise un an auparavant au président-directeur général de la RAMQ, le ministre avisa celui-ci du fait qu'il entendait surseoir à sa décision d'inscrire le Jorveza sur la liste des médicaments<sup>51</sup>.

[63] Le ministre ne rendra jamais de décision formelle par la suite.

[64] Le 26 août 2021, l'APP fit son entrée en scène. Elle écrivit à Avir pour lui faire savoir que le Jorveza avait franchi la première étape du processus, ce qui voulait dire que l'APP ouvrait le dossier, le médicament devant ensuite faire l'objet d'une étude plus approfondie. La lettre ajoutait que, au terme de la deuxième étape qui s'amorçait alors, l'APP prendrait l'une ou l'autre des trois décisions suivantes : (i) ouvrir des négociations; (ii) prolonger la période d'analyse pour une période de temps additionnelle; (iii) fermer le dossier<sup>52</sup>.

[65] En octobre 2021, l'APP fit savoir à Avir qu'elle prenait la décision d'amorcer des négociations avec elle au sujet du Jorveza et ce, tant pour le traitement d'induction que pour le traitement de maintien<sup>53</sup>.

[66] La province d'Ontario agissait comme responsable de cette négociation.

[67] Il y eut des échanges avec Avir sous forme d'offres et de contre-offres, notamment sur la question centrale du rabais recherché par l'APP<sup>54</sup>. Mais au bout du compte, le processus se solda par un échec<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Sur ce point, Avir s'appuie sur le rapport d'expertise, en réponse, de Neil Palmer, par. 7.

<sup>50</sup> Pièce PGQ-3.

<sup>51</sup> Pièce PGQ-4.

<sup>52</sup> Pièce DB-5 au soutien de la déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger.

<sup>53</sup> Pièce DB-2 au soutien de la déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger : deux lettres de l'APP adressées à Avir en date du 22 octobre 2021, l'une relativement au traitement d'induction, l'autre au maintien.

<sup>54</sup> Pièces P-16 à P-27; déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 54 à 56.

<sup>55</sup> Pièce P-28.

[68] En effet, le 20 juillet 2022, l'APP avisa Avir du fait qu'elle mettait fin aux négociations et ce, dans deux lettres identiques à ceci près que l'une concernait le traitement d'induction et l'autre, le traitement de maintien<sup>56</sup>.

[69] L'APP y précisait par ailleurs que cette décision entraînait deux conséquences : d'une part, elle mettait fin aux négociations; d'autre part, elle faisait en sorte que les juridictions participantes ne concluraient pas d'ententes d'inscription avec Avir pour le Jorveza<sup>57</sup>.

[70] Cette prise de position avait l'appui du représentant du Québec au sein du conseil d'administration (et d'autres instances) de l'APP<sup>58</sup>.

[71] Plus loin, la lettre de l'APP évoquait la possibilité de présenter une nouvelle offre non sollicitée, tout en soulignant le caractère discrétionnaire d'une éventuelle décision de l'APP, le cas échéant, de reprendre — ou non — les négociations.

[72] La négociation effectuée par l'APP reposait sur l'existence de cibles qui étaient définies dans le mandat de négociation de la province responsable. La non-atteinte de ces cibles entraînait l'échec des négociations. Cet échec avait pour conséquence, d'une part, qu'aucune lettre d'intention n'a été signée avec l'APP et que, d'autre part, aucune des provinces participantes, dont le Québec, n'a conclu une entente d'inscription avec Avir pour le Jorveza.

[73] L'échec des négociations avec l'APP voulait dire que la condition, formulée par l'INESSS, de l'atténuation du fardeau économique, n'était pas remplie, d'où le refus du ministre<sup>59</sup>.

[74] Le 6 juillet 2023, Avir adressa une lettre au Directeur des affaires pharmaceutiques et médicaments, priant le ministre d'exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 60 de la *Loi sur l'assurance médicaments* et d'inscrire le Jorveza à la liste des médicaments, tant pour le traitement d'induction que pour le traitement de maintien<sup>60</sup>.

[75] Le 19 juillet 2023, le directeur répondit dans un courriel succinct dans lequel il rappelait à Avir qu'il était toujours possible de déposer une offre non sollicitée auprès de l'APP, laquelle serait alors analysée et pourrait déboucher sur la réouverture du dossier. Par ailleurs, il invitait Avir à recommuniquer avec l'INESSS, auquel il appartenait, disait-il dans ledit courriel, de déterminer le positionnement clinique d'un médicament selon

---

<sup>56</sup> Pièce DB-3 au soutien de la déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger.

<sup>57</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 58. La phrase en question de la pièce DB-3 se lisait comme suit : « *For clarity, this decision also means that the jurisdictions will not consider a product listing agreement for Jorveza [...]* ».

<sup>58</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 59.

<sup>59</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 68.

<sup>60</sup> Pièce P-29; déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 60.

des critères de remboursement qui pourraient être appliqués<sup>61</sup>. D'autres échanges s'ensuivirent<sup>62</sup>. Par la suite, Avir présentera une offre non sollicitée à l'APP<sup>63</sup>.

[76] L'APP, à la suite d'une décision consensuelle à laquelle adhérait le Québec<sup>64</sup>, décida de ne pas rouvrir les négociations, jugeant d'éventuels nouveaux pourparlers peu susceptibles d'aboutir<sup>65</sup>.

[77] Comme cela a déjà été mentionné, le ministre ne rendra jamais de décision formelle rejetant la demande d'inscription.

#### 4. ANALYSE

##### 4.1 Dispositions législatives et constitutionnelles

[78] Les articles les plus pertinents de la *Loi sur l'assurance médicaments* se lisent comme suit :

« 1. Est institué un régime général d'assurance médicaments.

2. Le régime général a pour objet d'assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes.

À cette fin, il prévoit une protection de base à l'égard du coût de services pharmaceutiques et de médicaments et exige des personnes ou des familles qui en bénéficient une participation financière tenant compte notamment de leur situation économique.

3. La protection prévue par le régime général est assumée par la Régie de l'assurance maladie du Québec, ci-après appelée "la Régie", ou par les assureurs en assurance collective ou les administrateurs des régimes d'avantages sociaux du secteur privé, selon ce que prévoit la présente loi.

[...]

7. Le régime général garantit à toute personne admissible, dans la mesure prévue par la présente loi, le paiement du coût de services pharmaceutiques et de médicaments qui lui sont fournis au Québec, sans égard au risque relié à son état de santé.

---

<sup>61</sup> Pièce P-30; déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 61 et 62.

<sup>62</sup> Pièces P-31 et P-32.

<sup>63</sup> Pièce P-33.

<sup>64</sup> Pièce PGQ-7.

<sup>65</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 63 à 66; pièce DB-4 : lettre du 18 décembre 2023 de l'APP à Avir.

8. Les garanties du régime général couvrent [...] les médicaments inscrits à la liste des médicaments dressée par règlement du ministre en vertu de l'article 60 [...]. Certains de ces médicaments ne sont toutefois couverts que dans les cas, aux conditions ou pour les indications thérapeutiques déterminés par le règlement du ministre [...].

[...]

### SECTION III

#### LISTE DE MÉDICAMENTS

##### § 1. — Établissement et mise à jour de la liste

60. Le ministre dresse et met à jour périodiquement par règlement, après avoir considéré les recommandations formulées par l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, créé par la Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (chapitre I-13.03) [...] et en tenant compte, le cas échéant, d'une entente d'inscription visée à l'article 60.0.1, la liste des médicaments dont le coût est garanti par le régime général. [...].

[...]

De plus, la liste indique, le cas échéant, les cas et les conditions suivant lesquels le paiement du coût d'un médicament, incluant un médicament d'exception, est couvert par le régime général, notamment les indications thérapeutiques visées, la quantité maximale de médicaments visée, la durée de traitement pharmacologique, la nécessité d'obtenir l'autorisation de la Régie et les restrictions relatives à l'âge de la personne admissible.

[...]

60.0.1. Le ministre peut, avant d'inscrire un médicament à la liste des médicaments, conclure une entente d'inscription avec le fabricant de ce médicament. Une telle entente a pour objet le versement de sommes par le fabricant au ministre au moyen notamment d'une ristourne ou d'un rabais qui peut varier en fonction du volume de vente du médicament.

Le prix du médicament indiqué sur la liste ne tient pas compte des sommes versées en application de l'entente d'inscription. »

[79] L'article 60.0.1 s'est ajouté à la loi en 2015, l'année de l'adhésion du Québec à ce qui allait devenir l'APP. La loi modificative avait alors pour but de « permettre au ministre de la Santé et des Services sociaux, avant l'inscription d'un médicament à la liste des médicaments dont le coût est garanti par le régime général d'assurance

*médicaments, de conclure une entente d'inscription avec le fabricant de ce médicament ».*<sup>66</sup>

[80] L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>67</sup>, qui fait partie de la Constitution du Canada<sup>68</sup>, se lit comme suit :

« 7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. »

[81] Pour ce qui est de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec<sup>69</sup>, qui jouit d'un statut quasi constitutionnel<sup>70</sup>, son article 1<sup>er</sup> prévoit ce qui suit :

« 1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

[...] »

[82] Voilà qui complète ce survol des principales dispositions législatives et constitutionnelles applicables.

#### 4.2 Le cadre d'analyse

[83] Réduite à sa plus simple expression, le grief soulevé par les demandeurs dans le cadre de leur recours repose sur le fait que, en dépit de la demande d'Avir, le ministre n'a pas ajouté le Jorveza à la liste des médicaments.

[84] Au soutien de ses prétentions, Avir avance divers arguments qui s'appuient tantôt sur le droit administratif, tantôt sur le droit fondamental à la vie et à la sécurité de la personne qui est enchâssé dans les chartes canadienne et québécoise. Comme on peut le constater à la lecture des conclusions qui sont recherchées<sup>71</sup>, le noyau dur des prétentions juridiques mises de l'avant par Avir peut se résumer comme suit :

(i) le ministre ne peut entraver l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en l'assujettissant à la décision de l'APP;

<sup>66</sup> *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, LQ 2015, c. 8, art. 190; notes explicatives.

<sup>67</sup> *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.

<sup>68</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(2)a).

<sup>69</sup> RLRQ c. C-12.

<sup>70</sup> *Frenette c. Métropolitaine (La), c<sup>ie</sup> d'assurance-vie*, [1992] 1 R.C.S. 647, 673; *de Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, [2010] 3 R.C.S. 64, par. 45.

<sup>71</sup> Celles-ci sont reproduites plus haut au par. 9 des présents motifs.

(ii) le refus d'ajouter le Jorveza à la liste porte atteinte au droit à la vie et à la sécurité de la personne, tant aux termes de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qu'en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec;

(iii) le non-ajout du Jorveza à la liste est déraisonnable.

[85] Dans ses conclusions, Avir évoque aussi le fait que, malgré tout le temps écoulé, le ministre n'a toujours pas rendu de décision formelle. Il reste que, dans son argumentation, Avir n'en a pas fait un argument à part entière, plaidant plutôt que l'inaction du ministre équivaut à un refus<sup>72</sup>.

[86] Le procureur général du Québec, quant à lui, structure ses arguments autrement :

(i) la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable;

(ii) la décision du ministre résiste à un examen selon cette norme;

(iii) Avir, une personne morale, n'a pas l'intérêt requis pour agir à l'égard des moyens constitutionnels qui sont soulevés;

(iv) les codemandeurs Raymond et Marineau-Lupien n'ont pas épuisé leurs recours;

(v) s'agissant d'un dossier de droit administratif, il n'y a pas lieu de l'aborder sous l'angle du droit constitutionnel si cela n'est pas nécessaire<sup>73</sup>;

(vi) sur le fond du moyen constitutionnel, les droits protégés par l'article 7 de la charte canadienne n'entrent pas en jeu;

(vii) de plus, la décision du ministre n'est pas contraire aux principes de justice fondamentale, ce qui entraîne le rejet des prétentions des demandeurs, car il s'agit là d'un critère additionnel auquel doit satisfaire le justiciable qui plaide une violation de l'article 7 de la charte canadienne;

(viii) subsidiairement, même s'il fallait conclure à une violation de l'article 7 de la charte canadienne, il n'en resterait pas moins que la décision du ministre se justifierait en tant que mise en balance proportionnée des intérêts en cause;

(ix) la réparation qui est sollicitée ne peut être octroyée.

<sup>72</sup> Mémoire des demandeurs, par. 149 et 154.

<sup>73</sup> *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, 111 à 112.

[87] Dans ce contexte, le Tribunal doit tout d'abord déterminer la manière de structurer sa propre analyse des moyens qui sont soulevés. Dans les circonstances, le Tribunal croit qu'il est approprié de suivre le développement des arguments des demandeurs dans l'ordre dans lequel ils les ont exposés dans leur mémoire. Or, dans leur mémoire, les demandeurs ont commencé par l'argument fondé sur le droit fondamental à la vie et à la sécurité de la personne<sup>74</sup>. En deuxième lieu, ils ont attaqué la décision du ministre sur la base de deux principes de droit administratif : d'une part, la décision du ministre serait déraisonnable; d'autre part, s'agissant d'une décision discrétionnaire, le ministre aurait entravé sa discrétion en s'en remettant au processus de négociation de l'APP<sup>75</sup>.

[88] Ainsi, abstraction faite des arguments ancillaires soulevés accessoirement — intérêt pour agir, épuisement des recours, réparation, etc. —, le dossier se ramène à trois grandes questions : (i) la décision du ministre viole-t-elle le droit à la vie et à la sécurité de la personne? (ii) la décision est-elle raisonnable? (iii) le rôle conféré à l'APP vient-il vicier le processus décisionnel du ministre?

#### 4.3 Le moyen fondé sur le droit à la vie et à la sécurité de la personne

[89] Les demandeurs soutiennent que la non-inclusion du Jorveza dans la liste des médicaments entraîne une atteinte au droit à la vie et à la sécurité des personnes qui souffrent d'OeE sans avoir les moyens de s'en procurer en pharmacie à son plein prix. Ils s'appuient notamment sur les affaires *Chaoulli* et *PHS*<sup>76</sup>.

[90] Le procureur général ne nie pas que les codemandeurs Raymond et Marineau-Lupien possèdent l'intérêt juridique requis pour plaider ce moyen<sup>77</sup>.

[91] Les demandeurs sont toutefois conscients que, même en introduisant une dimension constitutionnelle dans leur argumentaire, il n'en demeure pas moins qu'ils se trouvent à contester la décision d'un ministre et que, partant, leur recours ressortit malgré tout au droit administratif. En effet, les demandeurs, en tant qu'administrés, contestent un geste de l'Administration, à savoir l'exercice d'un pouvoir conféré par le législateur à un ministre. Or, dans l'exercice d'un tel pouvoir, le ministre doit non seulement respecter la loi elle-même; encore faut-il qu'il agisse de manière à respecter le droit à la vie et à la sécurité de la personne de l'article 7 de la charte canadienne<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Mémoire des demandeurs, par. 117 à 169.

<sup>75</sup> Mémoire des demandeurs, par. 170 et suivants, et notamment, quant à la structure, le par. 173.

<sup>76</sup> *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, [2005] 1 R.C.S. 791; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134.

<sup>77</sup> Article 85 C.p.c.

<sup>78</sup> *Operation Dismantle c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, 455. Dans le cas du pouvoir exécutif du Québec, il faut bien entendu se référer non pas à l'alinéa 32(1)a) de la charte canadienne (auquel il est fait référence dans l'extrait en question), mais plutôt à l'alinéa 32(1)b).

[92] Se pose donc la question du choix de la norme de contrôle. Les demandeurs plaident que, dans le contexte de leur moyen basé sur un droit fondamental enchâssé dans la constitution, le refus d'inscription serait contrôlable non pas selon la norme de la raisonnable, mais plutôt selon la norme plus exigeante de la correction. Au soutien de cette thèse, ils s'appuient sur la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du Conseil scolaire de York<sup>79</sup>.

[93] Qu'en est-il?

[94] Il existe une présomption en faveur de la norme de contrôle de la décision raisonnable<sup>80</sup>. Cette présomption peut être repoussée dans trois situations. L'une d'elles est le cas de figure où une question constitutionnelle requiert une réponse définitive<sup>81</sup>. On applique alors la norme de contrôle de la décision correcte.

[95] La norme de contrôle de la décision correcte s'applique tant à une question de droit pure touchant une règle constitutionnelle, qu'à une question de qualification juridique des faits au regard de la règle constitutionnelle. Inversement, si, dans un tel dossier, il existe une question de fait qui doit être tranchée de manière isolée, c'est la norme de contrôle de la décision raisonnable qui s'applique au contrôle judiciaire de la décision sur ce point<sup>82</sup>.

[96] En 2012, dans l'affaire *Doré*<sup>83</sup>, la Cour suprême du Canada a statué que le conseil de discipline du Barreau du Québec, appelé à se prononcer sur l'application de la liberté d'expression — liberté fondamentale enchâssée à l'alinéa 2b) de la charte canadienne —, voyait sa décision contrôlée à l'aune de la norme de contrôle de la décision raisonnable. Dans *Vavilov*, la Cour suprême du Canada, se référant expressément à son jugement dans l'affaire *Doré*, a précisé que les principes qu'elle développait dans *Vavilov* « n'[avaient] pas pour effet d'écarter cette jurisprudence »<sup>84</sup>. La Cour suprême du Canada y a par ailleurs insisté sur la distinction entre deux cas de figure : (i) celui où il est allégué qu'une décision administrative a pour effet de restreindre de façon injustifiable les droits consacrés par la charte canadienne; (ii) celui où le contrôle judiciaire porte sur la question de savoir si l'une des dispositions de la loi habilitante du décideur viole la charte canadienne. Ayant fait cette distinction, la Cour suprême du Canada s'est empressée d'ajouter que seule la deuxième situation fait intervenir la norme de contrôle de la décision correcte<sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup> *Conseil scolaire de district de la région de York c. Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario*, 2024 CSC 22 (ci-après « **York** »).

<sup>80</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, par. 16, 23 à 32 (ci-après « **Vavilov** »).

<sup>81</sup> *Vavilov*, par. 17 et 55.

<sup>82</sup> *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 SCC 13, par. 45, 92 à 97.

<sup>83</sup> *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 (ci-après « **Doré** »).

<sup>84</sup> *Vavilov*, par. 57.

<sup>85</sup> *Vavilov*, par. 57.

[97] En l'espèce, les demandeurs ne contestent la validité d'aucune disposition législative. Ils prétendent plutôt que la décision du ministre a pour effet de restreindre un droit fondamental. Le Tribunal est donc d'avis qu'il y a lieu d'appliquer la norme de la décision raisonnable.

[98] Dans l'affaire *York*, sur laquelle s'appuient les demandeurs, il s'agissait du pourvoi en contrôle judiciaire d'une sentence arbitrale. L'arbitre devait statuer sur un grief dans le contexte suivant. Un directeur d'école avait consulté le journal électronique privé d'une enseignante. Le journal était hébergé sur une plateforme infonuagique où l'enseignante possédait un compte personnel. Le directeur d'école a néanmoins réussi à y accéder après que l'enseignante eut laissé son ordinateur ouvert et sans surveillance à l'école. L'arbitre devait déterminer si cette trame factuelle constituait une fouille abusive au sens de l'article 8 de la charte canadienne. La Cour suprême du Canada, à la majorité, a appliqué la norme de la décision correcte. De l'avis du Tribunal, ce jugement ne modifie ni les principes qui viennent d'être énoncés ni la conclusion qui vient d'être tirée quant au choix de la norme de contrôle.

[99] Qu'en est-il du fond de la question?

[100] Les violations de l'article 7 de la charte canadienne sont de deux ordres<sup>86</sup>. En premier lieu, ce droit fondamental s'intéresse aux restrictions découlant de peines, de détentions et d'autres contraintes qui surviennent dans le cadre de l'administration de la justice, plus particulièrement en matière criminelle. Ainsi, la personne qui aurait contrevenu à la loi bénéficie, malgré sa faute possible, de certaines garanties constitutionnelles qui ont pour finalité d'éviter que l'État ne sévisse contre elle de manière excessive. L'article 7 constitue la première de plusieurs dispositions sous la rubrique « garanties juridiques ». Ainsi, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne est censé protéger l'individu exposé à la privation de ces droits qui peut lui être imposée par l'appareil répressif de l'État dans un contexte de droit criminel ou pénal. Et les « principes de justice fondamentale » dont il est question se veulent le rempart contre d'éventuels abus<sup>87</sup>.

[101] En deuxième lieu, l'article 7 a aussi été appliqué dans des situations en dehors de l'administration de la justice. Dans ce deuxième cas de figure, ce ne sont pas les conséquences d'une violation de la loi qui sont en cause, mais plutôt l'application pure et simple de la loi qui, dans ces situations, a un impact sur la vie, la liberté ou la sécurité

---

<sup>86</sup> Dans le contexte du présent dossier, le Tribunal estime qu'il n'est ni nécessaire ni utile d'effectuer deux analyses distinctes pour l'article 7 de la charte canadienne, d'une part, et l'article 1<sup>er</sup> de la charte québécoise, d'autre part et ce, malgré le fait que les principes qui les régissent ne soient pas en tous points identiques.

<sup>87</sup> *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, 1990 CanLII 105 (CSC), [1990] 1 R.C.S. 1123, 1171 à 1173 (motifs du juge Lamer); *B.(R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, 1995 CanLII 115 (CSC), [1995] 1 R.C.S. 315, par. 21 et 22 (motifs du juge en chef Lamer); *Syndicat des métallos, section locale 2008 c. Procureur général du Canada*, 2022 QCCS 2455, par. 96 à 111.

de la personne. Dans ce cas, c'est l'obligation imposée par la mesure elle-même qui est en cause et les conséquences pour celui qui y obéit, et non les sanctions qui s'attachent à une éventuelle infraction commise par celui qui n'y obéirait pas<sup>88</sup>.

[102] En l'espèce, il ne s'agit pas d'une situation où le justiciable se plaint des conséquences de l'appareil répressif de l'État à la suite d'une infraction qu'il aurait commise. Il ne s'agit pas non plus d'une situation où l'objectif poursuivi par le législateur ou l'effet de sa loi serait de nature à restreindre le droit à la vie et à la sécurité. Il n'y a, *a priori*, aucune tension ni autre conflit entre l'objectif de la loi et le droit fondamental protégé par les chartes.

[103] De quoi s'agit-il donc foncièrement?

[104] Les demandeurs se servent de l'article 7 de la charte canadienne dans le but d'assurer l'existence d'un seuil d'investissement minimal auquel l'Administration serait tenue et ce, dans le contexte d'un régime qui ne peut aspirer à couvrir tous les médicaments présents et futurs dont l'efficacité thérapeutique aura été prouvée pour traiter telle ou telle maladie<sup>89</sup>.

[105] Comme l'a reconnu la jurisprudence<sup>90</sup>, l'article 7 de la charte canadienne est calqué sur l'article 9 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>91</sup>. Il s'agit d'un droit juridique et non d'un droit social. Or, l'interprétation de la charte canadienne est forcément circonscrite par la formulation, la structure et l'historique du texte<sup>92</sup>. Comme la jurisprudence l'a reconnu, le droit à la vie et à la sécurité peut difficilement asseoir l'établissement d'un seuil minimal dans la prestation de services par l'État<sup>93</sup>.

[106] À cela plusieurs raisons. D'une part, de telles questions relèvent foncièrement de la sphère politique. Ce n'est pas le rôle constitutionnel du pouvoir judiciaire de s'y immiscer<sup>94</sup>. D'autre part, les tribunaux sont mal outillés pour jouer un tel rôle. Là où

---

<sup>88</sup> Pour une analyse détaillée de ce type de situation et la jurisprudence pertinente, voir *Syndicat des métallos, section locale 2008 c. Procureur général du Canada*, 2022 QCCS 2455, par. 112 à 140.

<sup>89</sup> Déclaration sous serment du 31 janvier 2025 de Dominic Bélanger, par. 5, 6 et 27.

<sup>90</sup> *B.(R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, 1995 CanLII 115 (CSC), [1995] 1 R.C.S. 315, par. 38 (motifs du juge en chef Lamer).

<sup>91</sup> 999 R.T.N.U. 171.

<sup>92</sup> *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, 394 (motifs du juge McIntyre).

<sup>93</sup> *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CSC 84, [2002] 4 R.C.S. 429; *Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2004 CSC 78, [2004] 3 R.C.S. 657 (contestation fondée sur les articles 7 et 15 de la charte canadienne); *Alberta c. Elder Advocates of Alberta Society*, 2011 CSC 24, [2011] 2 R.C.S. 261 (contestation fondée sur l'article 15 seulement, mais néanmoins pertinente); *Tanudjaja c. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852 (CanLII); *Ontario Health Coalition and Advocacy Centre for the Elderly c. His Majesty the King in Right of Ontario*, 2025 ONSC 415 (CanLII), par. 208 à 305.

<sup>94</sup> Voir, très généralement sur cette question, Lorne M. Sossin et Gerard Kennedy, *Boundaries of Judicial Review : The Law of Justiciability in Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Thomson Reuters, 2024, aux

l'enjeu touche l'allocation de ressources, dont l'appréciation revêt un caractère polycentrique<sup>95</sup>, le contrôle judiciaire d'une telle décision est nécessairement très malaisé.

[107] Enfin, le droit fondamental en question, tel que libellé, se prête mal à un éventuel usage comme droit social. L'auteur Arthur Dyevre<sup>96</sup>, s'exprimant sur la manière dont les droits fondamentaux sont formulés, souligne ce qui suit : « *qu'ils prennent la forme de conventions internationales ou de dispositions constitutionnelles, ces textes formulent des droits qui sont souvent fortement sous-déterminés* ». Ainsi, le droit à la vie et à la sécurité de la personne, sans autre critère, s'avère un guide insuffisant pour assurer le contrôle judiciaire d'une décision qui fait intervenir de nombreux facteurs polycentriques. Inviter le pouvoir judiciaire à sauter dans l'arène mènerait à l'arbitraire.

[108] En l'espèce, la demande d'Avir visant l'ajout du médicament a été étudiée selon les mécanismes prévus. La promotion de la vie et de la sécurité est déjà subsumée dans l'ensemble de ce processus, dont l'objet même consiste à assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes, mais dans un contexte de ressources qui ne sont pas illimitées.

[109] Pour toutes ces raisons, de l'avis du Tribunal, la décision du ministre ne peut pas être qualifiée de déraisonnable sur la base d'une prétendue violation du droit à la vie et à la sécurité de la personne. Ce constat suffit pour que ce premier moyen soit rejeté.

[110] Dans les circonstances, il serait superflu d'examiner la question sous l'angle d'une atteinte aux principes de justice fondamentale, notion qui, dans le contexte d'une atteinte découlant de l'application de la loi, a été adaptée pour inclure les notions d'arbitraire, de portée excessive et de disproportion totale<sup>97</sup>. Non seulement ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce, mais, même si elles l'étaient, elles ne suffiraient pas, car elles se surajoutent au critère de base qu'est l'existence d'une violation du droit fondamental en question, laquelle fait défaut en l'espèce à l'aune de la norme de contrôle de la décision raisonnable<sup>98</sup>.

---

p. 508 à 514, soit la rubrique consacrée aux litiges portant sur la reconnaissance de droits sociaux et économiques.

<sup>95</sup> Ivan Hare KC et al., *De Smith's Judicial Review*, 9<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, 2023, p. 28.

<sup>96</sup> Arthur Dyevre, *La décision juridictionnelle : introduction à la théorie et à l'empire du droit*, Paris, Lefebvre/Dalloz, 2024, p. 103.

<sup>97</sup> *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, [2015] 1 R.C.S. 331, par. 72 (ci-après « **Carter** »); *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 96-97.

<sup>98</sup> *Carter*, par. 55. À plus forte raison, il n'est pas non plus utile d'examiner la question d'une possible justification aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la charte canadienne.

#### 4.4 La décision du ministre est-elle raisonnable en droit administratif?

[111] Il y a maintenant lieu d'aborder le deuxième argument des demandeurs, qui attaquent la raisonnabilité de la décision du point de vue du droit administratif, ce qui requiert donc de déterminer si la décision est respectueuse des contraintes juridiques et factuelles qui venaient encadrer nécessairement l'exercice du pouvoir en question<sup>99</sup>. On aura compris que pour ce moyen, les demandeurs reconnaissent l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable<sup>100</sup>.

[112] En vertu du principe de la souveraineté parlementaire, dont les origines remontent au XVII<sup>e</sup> siècle<sup>101</sup>, le pouvoir exécutif ne peut agir légalement qu'en exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi<sup>102</sup>. Celui qui désire exercer un tel pouvoir doit agir à l'intérieur de la compétence qui lui a été confiée. Mais cela ne suffit pas; encore faut-il qu'il exerce cette compétence de façon raisonnable, car une décision déraisonnable est assimilable à un excès de compétence<sup>103</sup>. Ainsi, si la loi est interprétée ou appliquée de manière « *déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente* »<sup>104</sup>, la Cour supérieure doit, en vertu de son pouvoir inhérent de surveillance et de contrôle<sup>105</sup>, intervenir pour protéger la primauté du droit.

[113] Au niveau le plus général, le contrôle judiciaire d'une décision discrétionnaire, effectué à l'aune de la norme de contrôle de la décision raisonnable, fait appel à des critères bien connus. L'objet de la loi a-t-il été respecté? Les considérations qui devaient être prises en compte l'ont-elles été? Le décideur s'est-il fondé sur des facteurs étrangers ou non pertinents?

[114] Dans l'arrêt phare *Vavilov*, la Cour suprême du Canada a précisé que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi doit être « *conforme à la raison d'être et à la portée du régime législatif* », lequel « *oriente également les approches acceptables en matière de prise de décisions* ». Qui plus est, la décision « *doit tenir compte de toute contrainte plus spécifique clairement imposée par le régime législatif applicable* »<sup>106</sup>.

<sup>99</sup> *Vavilov*, par. 85, 90, 99, 105 et 194.

<sup>100</sup> Mémoire des demandeurs, par. 116.

<sup>101</sup> *Forget c. Tribunal des professions*, 2023 QCCS 1713, par. 109.

<sup>102</sup> Nous mettons de côté la question des pouvoirs qui relèvent de la prérogative.

<sup>103</sup> *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, 955. Dans l'extrait en question, on lit l'expression « *manifestement déraisonnable* », car cette jurisprudence est antérieure aux affaires *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, et *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

<sup>104</sup> *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, 237 : « *l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire?* ».

<sup>105</sup> *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, 357.

<sup>106</sup> *Vavilov*, par. 108.

Cela dit, le contrôle judiciaire d'une décision discrétionnaire n'est pas la substitution de l'opinion du tribunal, quant au fond, à celle du titulaire du pouvoir en question<sup>107</sup>.

[115] Au soutien de la thèse du caractère prétendument déraisonnable du refus d'ajouter le Jorveza à la liste, Avir fait valoir une série d'arguments dont certains sont d'ordre très général, alors que d'autres vont jusque dans le menu détail des négociations menées par l'APP, y compris à l'égard d'éléments confidentiels qui, d'un commun accord entre les parties, ont été partagés à la condition expresse que seuls les avocats soient autorisés à en prendre connaissance.

[116] Au niveau le plus général, Avir plaide que le refus du ministre mène à un résultat qui est contraire à l'objet de la loi, car il va à l'encontre de l'intérêt des personnes que la loi cherche à protéger. Plus spécifiquement, Avir reproche au ministre de ne pas avoir tenu compte de plusieurs facteurs importants, parmi lesquels : (i) l'absence d'autre médicament pour traiter l'OeE; (ii) le caractère peu adéquat des formulations maison de corticostéroïdes; (iii) l'impact budgétaire, qu'Avir qualifie de minime ou faible, de l'ajout du Jorveza à la liste, en raison du nombre peu élevé de personnes atteintes<sup>108</sup>.

[117] Cela dit, la position d'Avir, en s'attaquant à la raisonnable de la décision du ministre, consiste foncièrement à plaider qu'elle a satisfait à la condition de l'atténuation du fardeau économique énoncée par l'INESSS. Le procureur général lie contestation avec Avir sur ce point, car il soutient que c'est justement parce qu'il n'y a pas eu d'atténuation du fardeau économique que le ministre n'a pas ajouté le Jorveza à la liste des médicaments<sup>109</sup>. Il s'agit manifestement du nœud du litige.

[118] Qu'en est-il?

[119] Dans l'encadrement qu'il a prévu à l'article 60 de la loi, le législateur a prévu la nécessité d'une recommandation par l'INESSS et la prise en compte de celle-ci par le ministre. Les éléments qui doivent figurer dans l'analyse que l'INESSS est censé effectuer sont d'ailleurs bien définis dans la loi régissant l'INESSS, dont l'article 7 a été reproduit plus haut<sup>110</sup>. Il y est question de plusieurs paramètres qui ont justement trait aux conséquences financières pour l'État d'inscrire le médicament qui est à l'étude.

[120] Or, dans le présent dossier, ce processus a été suivi à la lettre, et Avir ne prétend pas le contraire. Avir reconnaît par ailleurs que, tout en disant beaucoup de bien du Jorveza, l'INESSS a conclu à la nécessité d'une atténuation du fardeau économique.

---

<sup>107</sup> *Operation Dismantle*, p. 471, motifs concordants de la juge Wilson.

<sup>108</sup> De façon très accessoire, Avir a également évoqué la date d'expiration du brevet et les évaluations scientifiques réalisées dans d'autres pays.

<sup>109</sup> Déclaration sous serment du 7 juin 2024 de Dominic Bélanger, par. 68.

<sup>110</sup> Voir le par. 32 des présents motifs.

[121] Lorsqu'il s'agit de la gestion des fonds publics, le pouvoir exécutif dispose d'une discrétion très large dans l'exercice de laquelle les tribunaux ne sauraient s'aventurer<sup>111</sup>. En l'espèce, le processus impliquant l'APP a mené à la conclusion selon laquelle, au terme de la négociation, le fardeau économique n'avait pas été atténué suffisamment. Il reste à savoir si le rôle joué par l'APP constitue — ou non — un vice en soi en droit administratif, sujet qui sera abordé sous la rubrique qui suit.

[122] Mais sur le plan du contrôle judiciaire de la constatation selon laquelle le fardeau économique n'avait pas été atténué adéquatement, le Tribunal estime qu'Avir a échoué à démontrer que cette constatation souffrait d'un vice quelconque qui en ferait une décision déraisonnable.

[123] En présence d'un médicament dont la valeur thérapeutique avait été démontrée, le ministre s'est engagé dans un processus qui était susceptible de mener à la conclusion d'une entente d'inscription avec le fabricant, comme le lui permettait l'article 60.0.1 de la loi. Il restait que ce processus, destiné à assurer à l'ensemble de la population du Québec un accès raisonnable et équitable — mais non illimité — aux médicaments requis par l'état de santé des personnes, ne comportait, par définition, aucune garantie de succès. Son échec n'en fait donc pas une issue déraisonnable.

[124] Il reste à traiter de l'invitation qui est faite par Avir et qui va jusqu'à convoquer le Tribunal à une appréciation des négociations menées par l'APP, ce qui comporte une étude du mandat élaboré par l'APP et de son évolution au fil du temps, ainsi que le détail des offres et contre-offres, le tout à la lumière d'informations confidentielles auxquels seuls les avocats ont accès et appuyé par une impressionnante preuve d'expertise appelant le Tribunal à se prononcer sur l'application de notions comme l'« année de vie ajustée par la qualité » et de « ratio coût-efficacité différentiel »<sup>112</sup>.

[125] Sur ce point, plusieurs des facteurs déjà évoqués sous la rubrique précédente s'appliquent. En effet, ce n'est ni le rôle constitutionnel de la Cour supérieure de se prêter à un tel exercice, ni un choix institutionnel judicieux de le faire.

[126] Pour tous ces motifs, ce moyen est rejeté.

#### 4.5 Le rôle de l'Alliance pharmaceutique pancanadienne

[127] Il reste à déterminer si la décision du ministre de ne pas inscrire le Jorveza est viciée en raison du rôle joué par l'APP, que ce soit comme entrave à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou autrement.

---

<sup>111</sup> *Ruel c. Québec (Éducation)*, 2001 CanLII 27967 (QC CA), par. 71; *Sarah-Claude inc. c. Drainville*, 2025 QCCS 2376, par. 47. Le procureur général s'appuie aussi sur l'affaire *Québec (Procureur général) c. Deniso Lebel inc.*, 1996 CanLII 5765 (QC CA).

<sup>112</sup> Troisième rapport d'expertise de Neil Palmer, par. 11 et suivants, où il est question de « \$/QALY : quality-adjusted life year » et de « ICER : incremental cost-effectiveness ratio ».

[128] Au soutien de ce moyen, Avir fait valoir ce qui suit<sup>113</sup>.

[129] Avir rappelle tout d'abord que, après avoir commencé comme collectif informel, l'APP est désormais une personne morale constituée sous le régime de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*. Son conseil d'administration est composé de 14 fonctionnaires responsables des différents régimes d'assurance médicaments à travers le Canada. En mars 2024, elle comptait 27 employés.

[130] L'APP a pour objectif de faire en sorte que les programmes publics d'assurance médicaments et les patients en obtiennent plus pour leur argent, en mettant à profit le pouvoir de la négociation combinée des collectivités publiques participantes et de disposer également d'un meilleur rapport de force face aux fabricants afin d'en arriver à des ententes avantageuses. Son mandat est de mener des négociations collectives portant sur le prix des médicaments avec leurs fabricants respectifs<sup>114</sup>. L'issue de ces négociations — leur succès ou leur échec, selon le cas — est dans les faits déterminante quant à la conclusion d'une lettre d'intention et, par la suite, une entente d'inscription avec chacune des provinces.

[131] L'APP est un passage obligé pour le fabricant. Rien ne garantit le succès des négociations impliquant un fabricant et l'APP<sup>115</sup>. Le ministre ne négociera pas d'entente d'inscription avec un fabricant si les négociations avec l'APP n'ont pas mené à la conclusion d'une lettre d'intention, car le processus de l'APP interdit les négociations individuelles directement avec les provinces et territoires.

[132] La Cour d'appel a déjà eu à se pencher sur le rôle de l'APP dans l'affaire *Janssen*, où on lit notamment ce qui suit<sup>116</sup>:

*« [71] Appliquer trop rigidelement le principe voulant que cette décision soit invalide pourrait entraver la réalisation par le ministre de son mandat découlant de la Loi sur l'assurance médicaments. L'alignement du ministre à la position de l'APP a pour objectif à long terme de rendre plus efficace et productive la négociation entre les provinces et les fabricants, qui ont dans cette relation la balance du pouvoir. La Loi sur l'assurance médicaments accorde la discrétion, mais ne détermine pas comment le ministre devra négocier avec des fabricants dans l'exercice de cette discrétion.*

*[72] La structure mise en place par le ministère résulte de la décision du ministre de participer à un processus lui permettant d'exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à atteindre les objectifs de la Loi. Plus spécifiquement, le ministre a décidé de joindre son pouvoir de négociation à une alliance qui a la force d'un*

<sup>113</sup> Mémoire des demandeurs, par. 76 à 83, 243 et 244.

<sup>114</sup> Déclaration sous serment de Dominic Bélanger du 7 juin 2024, par. 3, 29 et 42; pièce DB-1, art. 2.6a).

<sup>115</sup> Interrogatoire du 20 septembre 2024 de Dominic Bélanger, p 32 et 46.

<sup>116</sup> *Janssen inc. c. Ministre de la Santé et des Services sociaux*, 2019 QCCA 39, infirmant 2017 QCCS 6280 (ci-après « *Janssen* »).

*pouvoir d'achat de toutes les provinces canadiennes regroupées. Par ailleurs, considérant la façon de participer au processus de négociation entamé par l'APP décrit ci-avant, on est loin d'une situation où le ministre a abdiqué un pouvoir décisionnel. Surtout et avec égards, la position de l'appelante mène à la conclusion absurde qu'un tel arrangement serait impossible sans un amendement législatif spécifique permettant l'adhésion à une alliance semblable. Un tel résultat est contraire à un but ultime de la Loi, soit l'obtention de prix avantageux pour la collectivité québécoise. L'adhésion à un processus de négociation collective est loin d'être un abandon du pouvoir décisionnel. C'est un moyen sensé d'exercer ce pouvoir.*

[...]

*[77] Les prémisses de l'appelante, encore une fois, amènent à un cul-de-sac où le ministre serait empêché de participer à un programme coopératif intergouvernemental pour mieux atteindre les objectifs d'une loi qu'il est mandaté à appliquer. »*

[133] Avir s'en prend aujourd'hui au rôle de l'APP sur la base de plusieurs points. Ainsi, l'APP, malgré le rôle central et même déterminant qu'elle joue, est une simple entité privée qui n'a de compte à rendre à personne. Il n'existe aucun recours à l'encontre de ses décisions, que ce soit sous forme d'appel, de contrôle judiciaire ou autrement. Son fonctionnement interne demeure opaque. Comme sa prise de décision se veut consensuelle, il est possible qu'une seule province, estimant qu'un médicament donné représente peu d'intérêt sur le plan thérapeutique ou pour toute autre raison, fasse obstacle aux autres en exigeant un rabais excessif qui serait alors reflété dans les cibles énoncées dans le mandat à être exécuté par la province responsable des négociations dans le dossier en question<sup>117</sup>.

[134] Qu'en est-il?

[135] Du point de vue du droit administratif, plusieurs lumières jaunes s'allument lorsqu'on considère l'implication de l'APP. Cette implication est-elle en porte-à-faux avec le principe selon lequel le ministre ne doit pas entraver sa propre discrétion? Se trouve-t-il à déléguer illégalement un pouvoir qui est le sien? Ou bien à l'abdiquer tout simplement? Il reste que, dans son arrêt dans l'affaire *Janssen*, la Cour d'appel a rejeté de telles prétentions.

[136] Elle a également refusé d'intervenir sur la base de l'absence d'assise législative formelle permettant l'adhésion du Québec à l'APP. Rappelons que l'APP est une entité privée qui est foncièrement une association volontaire des gouvernements provinciaux et territoriaux, sans pour autant que l'agrégat ainsi formé soit chapeauté par le gouvernement du Canada. On est donc loin des arrimages finement travaillés de compétences législatives dans le cadre du fédéralisme canadien, tels qu'il en existe

<sup>117</sup> Avir s'appuie ici sur le premier rapport d'expertise de Neil Palmer, par. 45 à 47.

notamment dans le domaine de la mise en marché des produits agricoles et ce, au terme d'une longue saga jurisprudentielle parsemée de nombreux échecs<sup>118</sup>.

[137] Parmi les différentes caractéristiques relevées par Avir quant au rôle joué par l'APP, l'aspect le plus troublant réside dans le fait que l'action de l'APP semble échapper à toute surveillance et à tout contrôle. Or, une telle situation répugne à la primauté du droit, c'est-à-dire à la *rule of law*, dont la traduction littérale est le « règne de la loi »<sup>119</sup>. Ce principe fondamental<sup>120</sup> a déjà été énoncé dans les termes suivants<sup>121</sup>:

« *Le principe de subordination de l'administration publique au pouvoir de surveillance des cours supérieures est la pierre angulaire du système de droit administratif canadien et québécois. Ce contrôle judiciaire est une conséquence nécessaire de la rule of law telle qu'identifiée par Dicey dès 1885, dans son ouvrage Introduction to the Study of the Constitution. Ce principe est fortement ancré dans la common law et est à l'origine des fondements mêmes du régime britannique, dont s'inspire le nôtre. Dicey voyait trois sens à la rule of law : premièrement, le principe de légalité et la loi gouvernent les actes de l'autorité publique par opposition à l'arbitraire et aux vastes pouvoirs discrétionnaires; deuxièmement, tous sont égaux devant la loi; et troisièmement, tous sont justiciables devant les tribunaux de droit commun. Ces principes signifient fondamentalement que l'exercice du pouvoir public doit être contrôlé et en corollaire, que l'administré doit posséder les recours appropriés pour se protéger contre l'arbitraire. C'est à partir de ces principes que se fonde, dans notre système juridique et politique, le contrôle judiciaire des cours de justice sur l'action administrative [...].* »

[138] Cette notion du « règne de la loi » s'oppose au règne d'un individu, potentiellement d'un tyran, qui agirait sans contrainte extérieure<sup>122</sup>.

[139] Qu'en est-il en l'espèce?

<sup>118</sup> Voir le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198, appliqué dans l'affaire *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, [2005] 1 R.C.S. 292, 2005 CSC 20. Voir aussi *P.E.I. Potato Marketing Board c. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Carnation Co. c. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238; *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] R.C.S. 689.

<sup>119</sup> Ou le « règne du droit », à la rigueur la « primauté du droit ». Mais non la « règle de droit », traduction erronée qui se méprend sur le sens du mot anglais *rule* dans l'expression *rule of law*.

<sup>120</sup> Il fait d'ailleurs partie de la constitution du Québec par l'effet de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), le Québec contractant alors une union fédérale avec l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse « avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » (préambule).

<sup>121</sup> *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, 360.

<sup>122</sup> *Dictionnaire de l'Académie Française*, 9<sup>e</sup> éd. (accessible en ligne), à l'entrée *tyrannie*, on lit qu'il s'agit du « *gouvernement d'une personne qui exerce arbitrairement et absolument le pouvoir suprême, au mépris des lois [...]* ».

[140] Si, comme en a décidé la Cour d'appel dans *Janssen*, l'implication de l'APP ne constitue ni une délégation ni une abdication, par le ministre, de son pouvoir d'inscrire un médicament, c'est que, nécessairement, le ministre fait sienne l'action de l'APP. Il s'ensuit qu'il répond de tout acte illégal de l'APP. Bref, même avec le rôle joué par l'APP, l'exercice du pouvoir demeure assujéti au contrôle judiciaire.

[141] La situation a ceci de particulier que la décision du ministre dépend d'une négociation. Aux termes de l'article 60.0.1, le ministre peut conclure une entente d'inscription prévoyant un rabais. Et comme nous l'avons vu, c'est en 2015, année de l'adhésion du Québec à l'APP, que le législateur a ajouté l'article 60.0.1 à la *Loi sur l'assurance médicaments*.

[142] Par ailleurs, l'article 194 de la loi modificative de 2015<sup>123</sup> modifiait l'article 8 de la loi sur l'INESSS, une disposition touchant la publication des recommandations de l'INESSS, prévoyant une exception à la règle générale dans le cas d'un médicament visé par des négociations en vue de la conclusion d'une entente d'inscription :

« 8. L'Institut rend publics sur son site Internet, 60 jours après les avoir transmis au ministre, les avis et recommandations qu'il formule en application de l'article 5. Toutefois, les recommandations visées aux paragraphes 8° et 9° de cet article sont rendues publiques 30 jours après avoir été transmises au ministre, sauf s'il s'agit d'une recommandation à l'égard d'un médicament sur lequel porte la négociation d'une entente d'inscription prévue à l'article 60.0.1 de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01). Dans ce dernier cas, la recommandation est rendue publique au moment déterminé par le ministre, mais au plus tard 30 jours après la date de la fin de l'exclusion prévue à l'article 60.0.2 de cette loi. » [soulignement ajouté]

[143] Ainsi, le législateur avait à l'esprit la nécessité de négociations dans l'éventualité où le ministre souhaiterait se prévaloir du mécanisme de l'entente d'inscription, des négociations qu'on voudrait voir déboucher sur la conclusion d'un contrat.

[144] Il y a lieu de se demander quel effet cette dimension contractuelle peut avoir sur le pouvoir du ministre. En droit administratif, il peut arriver que, en raison de l'aspect contractuel d'une situation juridique, le litige en vienne à être régi purement et simplement par les règles du droit privé<sup>124</sup>. Or, tel ne peut être le cas en l'espèce, car ce n'est pas tant le contrat qui est en cause que le processus de négociation qui mène à l'éventuelle formation d'un contrat et ce, qu'on pense à la signature, par l'APP, d'une lettre intention, ou bien à une entente d'inscription conclue par le fabricant et le ministre.

[145] On ne peut pas non plus soutenir que la dimension contractuelle échappe au contrôle judiciaire comme étant tout simplement l'« *exploitation commerciale normale* »

<sup>123</sup> *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, LQ 2015, c. 8, art. 194.

<sup>124</sup> *Ferme Vi-Ber inc. c. Financière agricole du Québec*, 2016 CSC 34, [2016] 1 R.C.S. 1032, par. 46.

d'une ramification de l'Administration qui a par ailleurs une vocation opérationnelle<sup>125</sup>. Car la conclusion d'une entente d'inscription, si elle se réalise, va au cœur même du pouvoir du ministre d'inscrire un médicament sur la liste, ce qui constitue l'essence même du régime d'assurance médicaments.

[146] En somme, selon les contraintes juridiques établies par le législateur, le pouvoir du ministre de dresser et de mettre à jour la liste des médicaments peut comporter une négociation. Le ministre, agissant dans l'intérêt public, peut rechercher le meilleur rapport de force possible dans cette négociation en s'associant avec d'autres provinces. La négociation pourra aboutir ou non. La mécanique précise de la négociation ne sera pas susceptible d'être scrutée dans le cadre d'un débat judiciaire. Il reste que le ministre aura à répondre devant la Cour supérieure de toute illégalité. Or, dans le présent dossier, les demandeurs n'ont pas réussi à faire la démonstration d'une telle illégalité.

[147] En somme, la non-réalisation de la condition, énoncée par l'INESSS, sous forme d'atténuation du fardeau économique, résiste à une analyse au regard de la norme de contrôle de la décision raisonnable et ce, à l'égard des trois moyens soulevés, à savoir : (i) le droit fondamental à la vie et à la sécurité de la personne; (ii) la raisonnable de la décision au sens du droit administratif; (iii) la légalité du rôle confié à l'APP.

[148] Ce constat suffit pour entraîner le rejet de la demande, sans qu'il soit nécessaire d'aborder les divers moyens accessoires soulevés par le procureur général.

[149] Enfin, comme les demandeurs ont amené devant le Tribunal des questions de grande importance, il y a lieu de déroger, quant aux frais de justice, à la règle générale de la succombance et de rejeter leur demande sans frais.

#### **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[150] **REJETTE** la *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire et en jugement déclaratoire amendée*, sans frais de justice.

---

MARK PHILLIPS, J.C.S.

---

<sup>125</sup> Voir le jugement de la Cour fédérale dans l'affaire *Air Canada c. Administration Portuaire de Toronto*, 2010 CF 774 (CanLII), par. 71 à 76. Telle n'était pas non plus la prétention du procureur général.

Me Julie Desrosiers  
Me Patricia Hénault  
Fasken Martineau DuMoulin s.e.n.c.r.l., s.r.l.  
Avocats des demandeurs  
Avir Pharma inc.  
Philippe Raymond  
Sandrine Marineau-Lupien

Me Éric Cantin  
Me Étienne Tremblay  
Bernard, Roy (Justice-Québec)  
Avocats des défendeurs  
Ministre de la Santé et des Services sociaux  
Procureur général du Québec

Dates d'audience : 21, 22 et 23 octobre 2025