

Mémoire de la FMOQ présenté à la Commission de la santé et des services sociaux

Concernant le projet de loi n° 92, *Loi
visant à accroître les pouvoirs de la
Régie de l'assurance maladie du
Québec et modifiant diverses
dispositions législatives*

avril 2016





TABLE DES MATIÈRES

La Fédération des médecins omnipraticiens du Québec	3
Résumé.....	4
Le projet de loi n° 92 : un faux remède.....	5
Les torts causés à la médecine de famille	7
L'intégrité des médecins de famille	7
Les pouvoirs d'inspection de la RAMQ.....	8
La responsabilité du médecin pour la faute d'un tiers : faire retomber sur le médecin les torts des autres	10
La suspension des délais de prescription	10
Les amendes.....	10
La rétroactivité	11
Conclusion.....	11

La Fédération des médecins omnipraticiens du Québec

Constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*, la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ) regroupe 19 associations affiliées et représente les 9000 médecins omnipraticiens exerçant leur profession dans toutes les régions du Québec.

Depuis plus de 50 ans, la FMOQ poursuit de nombreux travaux liés à la participation des médecins omnipraticiens au régime public d'assurance maladie du Québec, à l'organisation des soins de santé et à la place que doivent occuper ses membres sur l'échiquier des services de santé au Québec. Elle contribue sans relâche à faire du système de santé québécois, un réseau toujours plus fiable, efficace et performant.

La FMOQ remercie les membres de la Commission de lui permettre de prendre part à l'étude du projet de loi n° 92, *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*.

Résumé

Pour la FMOQ, il ne doit y avoir aucune équivoque : la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) doit procéder à démasquer et à sévir à l'endroit des fraudeurs et de tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre, profitent malhonnêtement et abusent de notre régime public d'assurance maladie. Jamais la Fédération ne cherchera-t-elle à défendre l'indéfendable, bien au contraire. Les médecins omnipraticiens qu'elle représente ont tous à cœur, d'abord et avant tout, à entretenir une relation de confiance avec les patients dont ils s'occupent tous les jours.

Cela posé, la FMOQ trouve cependant regrettable de voir le projet de loi n° 92 être présenté comme s'il existait au Québec un grave problème de fraudes et d'abus dont les médecins québécois se rendraient coupables envers les citoyens.

Pour la Fédération, le contenu du projet de loi est disproportionné pour corriger une problématique quasi inexistante, voire anecdotique chez les médecins. En effet, de l'avis des dirigeants de la Régie de l'assurance maladie eux-mêmes, les cas de fraude ou d'abus chez les médecins sont marginaux et ils sont le fruit d'une infime minorité de professionnels de la santé. Qui plus est et contrairement à ce que certains pourraient penser, la RAMQ possède déjà de vastes pouvoirs d'enquête lui permettant de détecter les fraudeurs et de sévir à leur endroit.

La FMOQ juge que le projet de loi risque d'abord et avant tout d'avoir le mauvais effet de frapper l'imaginaire de la population et des médias en laissant croire que les médecins sont des fraudeurs quelconques qu'il faudrait dissuader rapidement d'agir en leur brandissant des sanctions exemplaires. De telles mesures viseraient, selon le gouvernement, à répondre à un problème qu'aurait identifié la vérificatrice générale du Québec dans le rapport qu'elle déposait en novembre dernier au sujet de la rémunération des médecins : la fraude et les abus.

La FMOQ rejette toute approche basée sur la désinformation plutôt que sur les faits. Elle estime que le projet de loi n° 92 détourne les véritables enjeux que soulève la gestion des enveloppes budgétaires que la Fédération négocie avec l'État et la question des frais accessoires. La Fédération convient que la gestion des ententes comporte son lot de difficultés et d'embûches. À titre de partie négociante, elle a d'ailleurs toujours fait preuve d'ouverture afin de solutionner, avec les représentants du ministère de la Santé, les problèmes liés à l'application de plusieurs ententes.

Le projet de loi n° 92 : un mauvais remède

D'entrée de jeu, la FMOQ estime important de déclarer qu'elle n'acceptera jamais, comme elle l'a toujours aussi affirmé dans le passé, de voir que des personnes, malhonnêtement ou frauduleusement, puissent abuser ou profiter de notre régime public d'assurance maladie, un régime que paient tous les Québécois. À cet égard, la Fédération endosse totalement le principe voulant que la Régie de l'assurance maladie du Québec procède à démasquer et à dénoncer publiquement ces personnes, tout en sévissant contre elles. Tout comme les médecins qu'elle représente, la FMOQ croit que la relation médecin-patient doit d'abord et avant tout être fondée sur la confiance.

Cela posé, il serait cependant impératif et pressant, d'après le gouvernement, de modifier la *Loi sur l'assurance maladie* afin de permettre à la Régie de l'assurance maladie du Québec d'enrayer un déferlement de fraudes et d'abus dans lequel se commettraient les médecins québécois à l'endroit de leurs patients. Selon le ministre de la Santé, ce projet de loi répondrait complètement aux conclusions auxquelles en serait venue la vérificatrice générale du Québec dans le rapport qu'elle déposait en novembre 2015 au sujet de la rémunération des médecins.

La FMOQ dénonce la récupération politique que tente de faire le gouvernement de ce rapport alors que la réalité des faits montre que les fraudes et les abus ne concernent qu'un nombre marginal d'individus.

La FMOQ tient à attirer l'attention des parlementaires et du public sur les commentaires suivants, tous émis par des cadres supérieurs de la Régie de l'assurance maladie du Québec sur la question des fraudes et des abus, et ce, lors des travaux que tenait la Commission de l'administration publique sur le rapport de la vérificatrice générale le 18 février 2016.

Monsieur Alexandre Hubert, vice-président à la rémunération des professionnels :

- « (...) *la facturation des médecins est quand même conforme, là, en règle très générale.* »
- « *C'est sûr que ça arrive qu'on détecte des services non rendus, des services faussement décrits. C'est une faible minorité de professionnels, des situations comme ça, qui arrivent, mais ça arrive de temps en temps et, dans ces cas-là, on va récupérer les montants et on avise, comme ça a été dit précédemment, on avise le Collège des médecins (...)* »

Docteur Bruno Rainville, directeur des affaires professionnelles :

- « (...) ce qui ressort beaucoup, effectivement, il y a beaucoup d'erreurs, on l'a dit, la facturation est complexe (...) »
- « Puis, pour l'immense majorité des situations qu'on rencontre, il s'agit davantage d'erreurs d'interprétation. »
- « Mais la grande, grande majorité des situations qu'on rencontre, c'est des mauvaises interprétations de l'entente qui nécessitent des ajustements et non pas un médecin qui va, de façon claire et éhontée, essayer de facturer deux fois plus que ce qu'il y a le droit de faire de façon systématique. »

M^e Annie Rousseau, directrice générale des affaires juridiques :

- « Écoutez, je ne peux pas vous dire combien de pourcentage des dossiers sont transmis au collège des médecins, mais c'est aussi un fait, là, qu'on en divulgue, là, des cas d'enquête. Mais ce qu'on constate davantage dans la majorité de nos dossiers, ce sont les cas de non-conformité aux ententes. Alors, la non-conformité aux ententes, bien ça, c'est peut-être un petit peu des cas d'erreur plutôt que des cas de «non rendus » ou «faussement décrits. »

Pour la Fédération, ces témoignages, livrés plus de deux mois après la publication du rapport de la vérificatrice générale, sont éloquents et révèlent la réalité des choses. Contrairement à ce que voudraient laisser croire certains, les cas de fraude, d'abus ou d'actes délibérés visant à faussement décrire une facture d'honoraires sont minimes. La quasi-totalité des cas problématiques détectés par la RAMQ relève du domaine de l'erreur ou du domaine de l'interprétation des ententes. Du propre aveu de la Régie, la gestion des ententes est complexe. Cette complexité porte d'ailleurs de très nombreux médecins québécois à confier leur facturation à des agences spécialisées.

La FMOQ souligne qu'elle s'est toujours montrée disponible auprès de la Régie pour régler des problèmes et elle a régulièrement des entretiens avec les autorités de cette dernière afin d'aplanir, de concert, les erreurs, les situations équivoques, de même que les difficultés inhérentes à l'interprétation et à l'application des ententes. Cette collaboration a d'ailleurs été relevée par la RAMQ elle-même lors de l'étude du rapport de la vérificatrice générale par la Commission de l'administration publique :

- Monsieur Alexandre Hubert, vice-président à la rémunération des professionnels : « (...) lorsqu'on observe, par contre, des problématiques reliées à l'interprétation de l'entente, on partage l'information avec les parties négociantes, qui sont les fédérations médicales et le ministère de la Santé, puis il y a souvent une ouverture à modifier l'entente, parce qu'on voit que ce n'est pas nécessairement l'entente qui est...

La finalité de l'entente n'est pas mauvaise, mais c'est la manière des fois dont elle est écrite ou est interprétée qui porte confusion, donc les parties négociantes souvent s'engagent à la modifier pour éviter ces problématiques-là. »

Dans ce contexte, on ne peut pas présenter le projet de loi n° 92 comme le remède à une épidémie de fraudes que commettraient les médecins québécois. Ce serait déformer la réalité.

Pour la FMOQ, la *Loi sur l'assurance maladie*, dans sa version actuelle, comporte déjà des dispositions qui visent à contrecarrer les illégalités ou les abus. La pratique actuelle des médecins au Québec justifie-t-elle le gouvernement de donner à ces dispositions un degré d'intensité propre à contrer un phénomène collectif quasi criminel ? La réponse est non. La Fédération rejette cette avenue.

La FMOQ n'accepte pas que l'on puisse faire porter l'odieux des problèmes liés à l'application des ententes sur une supposée responsabilité pénale des médecins.

Les torts causés à la médecine de famille

Il y a des dangers réels à constamment juger les médecins publiquement, sans procès. On ne peut pas sans cesse discréditer ces derniers sans penser que la nécessaire relation de confiance qui doit exister entre eux et leurs patients ne s'en trouvera jamais affectée.

Soulignons également que le mauvais climat semble avoir plusieurs impacts négatifs, notamment sur l'attrait que peut exercer la médecine de famille auprès des jeunes. La médecine de famille a vu 41 postes de résidents ne pas être comblés au premier tour cette année dans les facultés de médecine de la province. On parle de données uniques au Québec. La FMOQ invite le gouvernement à la plus grande prudence à cet égard.

L'intégrité des médecins de famille

La FMOQ est fière des médecins omnipraticiens qu'elle représente. Ces médecins travaillent fort et ils gagnent honnêtement leur vie. Ce sont des professionnels hautement intègres qui sont d'abord et avant tout au service de leurs patients. Dans ce contexte, elle ne peut que dénoncer le fait qu'on tente de

se servir d'un faux prétexte pour encadrer encore davantage au Québec une profession parmi les plus réglementée qui soit.

Les pouvoirs d'inspection de la RAMQ

En vertu des articles 39 à 41 du projet de loi, la RAMQ peut autoriser toute personne à agir à titre d'inspecteur. Un tel inspecteur peut pénétrer sans avertissement dans toute clinique médicale pour inspecter et exiger, sans opposition possible, des renseignements et des documents. Les amendes assorties à un refus de collaborer vont de 5 000 à 50 000 \$. Le double en cas de récidive.

La Fédération invite les parlementaires à prendre du recul. Il est nécessaire de faire la différence entre la capacité qu'a la Régie de faire une inspection auprès de médecins de bonne foi et sa capacité à mener des enquêtes auprès de médecins dont elle soupçonne des comportements abusifs ou frauduleux. Les deux scénarios ne sont pas les mêmes et ils commandent des approches adaptées. Les deux premiers alinéas de l'article 22.2 de la *Loi sur l'assurance maladie* sont à la base de cette distinction.

La lecture des dispositions du projet de loi n° 92 étonne. En effet, la FMOQ souligne qu'en vertu de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*, dans sa version actuelle, la RAMQ possède déjà les pouvoirs dont elle a besoin pour enquêter sur toute matière de sa compétence, incluant les fraudes ou les abus. La RAMQ précisait d'ailleurs aux parlementaires de l'administration publique le 18 février 2016 : « dans ces cas-là, on va récupérer les montants et on avise, comme ça a été dit précédemment, on avise le Collège des médecins ».

Ses inspecteurs et ses enquêteurs sont déjà investis des mêmes pouvoirs et des mêmes immunités que ceux que possèdent les commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* :

- 20. Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie peut, par elle-même ou une personne qu'elle désigne, enquêter sur toute matière de sa compétence. En outre, elle peut de la même manière enquêter sur toute matière concernant les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments ou d'un grossiste qui distribue des médicaments, leurs engagements et les conditions d'exercice de leurs activités relatives aux prix des médicaments, prescrits par règlement du ministre en vertu de l'article 80 de la *Loi sur l'assurance médicaments*. Elle peut également, de

la même manière, enquêter sur toute autre matière concernant le régime général d'assurance médicaments. À ces fins, la Régie et toute telle personne sont investies des pouvoirs et immunités de commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, sauf du pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement.

- 21. Il est interdit d'entraver un inspecteur ou un enquêteur de la Régie dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper ou de tenter de le tromper par des réticences ou par des déclarations fausses ou mensongères ou de refuser d'obéir à tout ordre qu'il peut donner en vertu de la présente loi ou des règlements. Cet inspecteur ou enquêteur doit, s'il en est requis, exhiber un certificat attestant sa qualité, signé par le président-directeur général de la Régie ou une personne autorisée par lui à cette fin.

À l'heure actuelle, lorsque la RAMQ procède à une enquête ou à une inspection, elle a l'habitude d'entrer en contact avec les médecins ou les cliniques concernées, de convenir d'une rencontre et de procéder au travail qu'elle a à faire. Jusqu'à ce jour, cette formule semble avoir fait ses preuves et il n'y a aucune raison valable de vouloir dorénavant agir de façon musclée et intempestive auprès de médecins de bonne foi. La Régie voudrait-elle agir parfois de façon plus contraignante lorsque certaines situations le commanderaient ? Les articles 20 et 21 précédemment cités autorisent déjà la RAMQ à le faire.

Pourquoi alors vouloir forcer la note et apporter un renfort qui, au bout du compte, ne changera rien à la capacité qu'a déjà la Régie de remédier aux situations où des enquêtes sont nécessaires ? La FMOQ croit que ces dispositions sont inutiles.

Dans la réalité de la pratique quotidienne des médecins québécois, les pouvoirs que le gouvernement veut accorder à ses nouveaux inspecteurs sont démesurés et ils risquent dans bien des cas de mener à des situations où les principes d'équité les plus élémentaires seront transgressés par l'administration. L'expérience de subir une inspection est déjà extrêmement pénible et angoissante pour tout médecin de bonne foi. Pourquoi alors pousser plus loin la note ? Les nouvelles dispositions en matière d'inspection confinent à l'abus de pouvoir. Au Québec, il est bien connu que l'obligation générale qu'a l'administration d'agir équitablement est fondamentale. Il semblerait que le gouvernement, dans le cadre de la présentation du projet de loi n° 92, l'ait oublié.

La responsabilité du médecin pour la faute d'un tiers : faire retomber sur le médecin les torts des autres

L'article 12 du projet de loi n° 92 modifie l'article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*. Il prévoit qu'un médecin peut désormais être tenu de rembourser lui-même une somme d'argent facturée à un patient par les propriétaires de la clinique où il exerce. En effet, même si un médecin n'est d'aucune manière lié à l'exploitation ou à la propriété d'une clinique où il exerce, le 4^e alinéa du nouvel article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie* permettra pourtant à la RAMQ, selon son libre arbitre, d'obtenir directement de lui le remboursement d'un paiement qui aurait été, à son avis, obtenu illégalement d'un patient par les exploitants de la clinique. Ce concept légal est bancal et il participe d'un raisonnement qui veut faire du médecin le bouc émissaire de litiges administratifs équivoques.

La suspension des délais de prescription

À la suite d'une enquête, lorsqu'elle est d'avis qu'il s'agit de services dont le paiement est réclamé par un médecin ou pour lesquels il a obtenu paiement au cours des 36 mois précédents, la Régie peut refuser le paiement de ces services ou procéder à leur remboursement. Avec le projet de loi n° 92, la période de réclamation de 36 mois est gelée pour au plus une année dès que la Régie notifie le médecin qu'il fait l'objet d'une enquête.

Considérant le fait que la RAMQ reconnaît que la très grande majorité des médecins ne sont pas des fraudeurs, la FMOQ appréhende cette modification. En effet, elle estime que la suspension du délai de prescription risque de n'avoir pour effet que de multiplier les enquêtes, dont un grand nombre seront abusives et inutiles. À cet égard, la Fédération invite les parlementaires et le public à lire le rapport du mois de novembre 2015 de la vérificatrice générale du Québec. Ils y apprendront que la Régie n'a jamais mis en place un mécanisme de priorisation de ses dossiers (*chapitre 3, page 13*).

Dans cette mesure, la FMOQ croit que le gouvernement devrait non pas s'attarder à traiter les médecins comme des malfaiteurs, mais s'attarder davantage à s'assurer que la Régie puisse améliorer son efficacité et ses communications avec eux. Faire en sorte que la gestion des ententes et les systèmes de facturation qui s'y rattachent soient plus performants. Mettre les énergies aux bons endroits.

Les amendes

On a fait grand bruit dans certains milieux de l'importance d'augmenter les amendes afin de punir correctement les médecins, afin de les dissuader de profiter de leurs patients. Pour la FMOQ, il est faux de croire que l'attitude des médecins rend nécessaire une importante augmentation des amendes. Puisque la RAMQ soutient que la très grande majorité des cas qu'elle a à traiter ne relève ni de la fraude ni de l'abus, mais plutôt d'erreurs de facturation, la FMOQ est d'avis que la frappante augmentation des amendes que propose le gouvernement est un coup d'épée dans l'eau.

Pour la Fédération, ces augmentations ne servent qu'à alimenter les préjugés à l'endroit des médecins. Puisqu'il a été amplement démontré que les principaux problèmes liés à la facturation des médecins ont pour origine la complexité des ententes, leur interprétation et leur application au quotidien, le gouvernement serait mieux avisé, comme la Fédération l'a déjà mentionné, de concentrer ses énergies sur des mesures de contrôle préventives et des mesures pédagogiques, plutôt que sur le resserrement de mesures pénales. Les résultats et effets positifs n'en seraient que plus nombreux.

La rétroactivité

L'article 48 du projet de loi n° 92 introduit le recours à une formule législative souvent controversée : l'effet rétroactif de la loi. De façon directe et non équivoque, la Fédération s'oppose à toute formule de rétroactivité qui aurait pour effet de porter préjudice à des médecins pour des actes accomplis de bonne foi, dans le passé, dans le cours de l'exercice de leur profession.

Conclusion

Pour la FMOQ, malheureusement, le projet de loi n° 92 contribue à entretenir des préjugés à l'endroit des médecins et son contenu est disproportionné par rapport au problème qu'il tend à vouloir résoudre. Pour elle, ce projet de loi n'est pas à-propos.