



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen
présenté à la
Commission de la santé et des services sociaux**

*dans le cadre des consultations particulières sur 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*

Québec, le 10 mai 2016

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site web](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca) (<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca>), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

© Protecteur du citoyen, 2016

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Introduction.....	2
1 L'importance du rôle de la Régie de l'assurance maladie du Québec	2
2 L'exercice réel des pouvoirs de la Régie : constats du Protecteur du citoyen depuis les cinq dernières années.....	2
3 Un nécessaire retour sur la question des frais accessoires	3
4 Les pouvoirs additionnels de la Régie	5
5 Les recommandations du Protecteur du citoyen à l'égard du projet de loi.....	7
5.1 <i>Deux poids, deux mesures : le remboursement aux personnes assurées et la récupération de sommes perçues illégalement.....</i>	<i>7</i>
5.2 <i>La communication de renseignements à certains organismes ainsi qu'aux ordres professionnels</i>	<i>8</i>
5.3 <i>La protection des dénonciateurs de pratiques illégales</i>	<i>9</i>
5.4 <i>Les frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales</i>	<i>10</i>
5.5 <i>Les frais accessoires pour les services de nature administrative liés à un service non assuré.....</i>	<i>11</i>
6 La gouvernance et la reddition de comptes de la Régie.....	12
Conclusion.....	14
Annexe : Liste des recommandations	15

Introduction

- 1 Le Protecteur du citoyen remercie la Commission de la santé et des services sociaux (Commission) de son invitation à participer aux consultations particulières sur 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.*

1 L'importance du rôle de la Régie de l'assurance maladie du Québec

- 2 La mission de la Régie de l'assurance maladie du Québec (Régie) est d'administrer les régimes publics d'assurance maladie et médicaments ainsi que la quarantaine d'autres programmes qui lui sont confiés.
- 3 Le Protecteur du citoyen tient à souligner l'ampleur des mandats et la qualité du travail qui sont exigés d'elle. Par exemple, la Régie contrôle la rémunération des 41 300 professionnels de la santé, dispensateurs de services et autres prescripteurs, qui forment chaque année environ 281,1 millions de demandes de paiement, pour un total de près de 11 milliards de dollars, ce qui représente 15 % du total du budget de dépenses par mission du gouvernement du Québec. La Régie est donc une importante société publique d'assurance ayant les fonctions d'une agence de paiement et de recouvrement.
- 4 Au fil des ans, la Régie s'est vu confier de plus en plus de nouvelles responsabilités. Le projet de loi n° 92 propose de renforcer, à nouveau, sa capacité d'agir, en la dotant de pouvoirs additionnels. S'ajouteront ainsi un pouvoir d'initiative en matière de contrôle de la rémunération des divers professionnels de la santé et autres dispensateurs de services sous sa gouverne, le pouvoir de demander à la Cour supérieure de prononcer une injonction afin de faire cesser des pratiques illégales ainsi que des pouvoirs d'inspection élargis, assortis d'amendes et de sanctions administratives conséquentes. De l'avis du Protecteur du citoyen, ce renforcement de la capacité d'agir de la Régie est pertinent et devrait, à condition qu'il mène effectivement à une plus grande protection des droits des citoyens, contribuer à une meilleure efficacité et efficience dans les contrôles à appliquer.

2 L'exercice réel des pouvoirs de la Régie : constats du Protecteur du citoyen depuis les cinq dernières années

- 5 L'angle premier d'analyse du Protecteur du citoyen demeure l'effet concret des mesures proposées sur la qualité des services et le respect des droits des citoyens. Au cours des cinq dernières années, le Protecteur du citoyen a traité chaque année, en moyenne, 225 demandes de services relatives à la Régie, et 291 au cours de l'année 2015-2016. Parmi les plaintes reçues, plusieurs concernaient les problèmes qu'éprouvaient certaines personnes concernant leur admissibilité au régime public ou le renouvellement de leur carte d'assurance maladie, ou encore l'accès au régime général d'assurance médicaments ou à certains médicaments d'exceptions.
- 6 En ce qui concerne la gestion de l'admissibilité des personnes assurées, le Protecteur du citoyen constate qu'un travail d'envergure est fait par les différentes équipes de la Régie afin de s'assurer que les cartes d'assurance maladie sont émises aux citoyens conformément à la loi. Le contrôle de l'admissibilité des personnes est appliqué strictement

et rigoureusement par la Régie. Peut-on en dire de même de la gestion de la rémunération des professionnels et de la facturation de services spécifiques?

- 7 En dépit de pouvoirs importants, la Régie n'a pas réussi à obtenir de manière optimale les résultats escomptés au regard du contrôle de la facturation. Le Protecteur du citoyen doit souligner à la Commission et au ministre de la Santé et des Services sociaux qu'il a eu à intervenir à de nombreuses reprises à cet égard, sans résultat. Malgré ses recommandations, la Régie semblait impuissante à faire respecter les lois applicables. On se rappellera de l'exemple éloquent du Lucentis, médicament usuel d'une valeur d'environ 15 \$, utilisé pour le traitement de la dégénérescence maculaire liée à l'âge. Des personnes assurées ont dû payer jusqu'à 20 fois le prix du médicament en question, acquittant des factures de 200 \$ à 300 \$. Or, les interventions du Protecteur du citoyen à ce sujet auprès de la Régie, bien que répétées et insistantes, n'ont mené qu'à des engagements verbaux, qui n'ont pas eu de suites avant qu'un recours collectif soit intenté.
- 8 À l'égard des frais accessoires et de la tarification en cabinet ou clinique privée, les conclusions de nos enquêtes relatives à des facturations illégales de médicaments et de services médicaux montrent, entre autres, que la gestion de cette facturation aux usagers pose problème depuis plusieurs années. En effet, au fil des ans, et plus particulièrement depuis 2011, plusieurs interventions ont été réalisées par le Protecteur du citoyen par suite de nombreuses plaintes qu'il a jugées fondées. Elles avaient comme point commun :
 - ▶ des frais exorbitants facturés aux points de services pour des médicaments (par exemple, outre les gouttes ophtalmiques, des agents anesthésiants ou des médicaments pour infiltration en clinique médicale);
 - ▶ des forfaits pour les services médicaux non assurés ou autres frais (par exemple, les forfaits VIP, les cotisations annuelles dans les coopératives ou les frais pour annulation d'un rendez-vous);
 - ▶ des frais imposés par des sous-traitants privés qui offrent des services non assurés (par exemple, le transport et les analyses de prélèvements effectués en cabinet ou en clinique et faits par des laboratoires privés, les services non rendus par le médecin lui-même comme la prise de la pression artérielle ou d'échantillons sanguins par l'infirmière).

3 Un nécessaire retour sur la question des frais accessoires

- 9 L'analyse du projet de loi n° 92 et des pouvoirs de la Régie en matière de contrôle de la facturation ramène inévitablement à la question de l'imposition des frais accessoires aux services assurés et à la contradiction qui en résulte au regard de l'universalité des soins et des services.
- 10 Rappelons qu'en octobre 2015, le Protecteur du citoyen a transmis à la Commission un avis¹ et une lettre² dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 20, *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée*. Dans l'un et l'autre, il réitérait son adhésion à l'esprit et à l'objectif des législations canadienne et québécoise en matière de services de santé et de services sociaux qui font la promotion,

¹ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Avis sur les frais accessoires en matière de santé et de services sociaux* à l'intention du ministre de la Santé et des Services sociaux et de la Commission de la Santé et des Services sociaux, 1^{er} octobre 2015.

² PROTECTEUR DU CITOYEN, *Lettre sur le financement des frais accessoires reliés aux services assurés*, 5 octobre 2015.

pour l'ensemble de la population, de l'accès à des soins de santé de qualité, sans égard à la capacité de payer de l'usager.

- 11 En vertu de ce principe fondamental, le Protecteur du citoyen recommandait l'interdiction des frais accessoires facturés aux personnes assurées lors de la prestation de services assurés pour lesquels les médecins sont rémunérés par le système public. Les modifications introduites dans la législation à l'automne 2015 prévoient une telle interdiction, tout en permettant au gouvernement, par règlement, de « prescrire des cas et des conditions dans lesquels un paiement est autorisé »³. Depuis, la publication dudit règlement est attendue.
- 12 Par ailleurs, le 4 mai 2016, le ministre de la Santé et des Services sociaux rendait publique l'intention gouvernementale d'interdire tous frais accessoires aux services assurés pour lesquels les médecins participant au régime public sont déjà rémunérés et, en conséquence, de n'édicter aucun règlement pour les encadrer. Le Protecteur du citoyen a pris acte de cette annonce. Il doit néanmoins se prononcer sur le projet de loi n° 92 tel qu'il se lit, et sur le cadre juridique en vigueur. Toutefois, en l'absence d'une modification législative qui viendrait abroger le douzième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur l'assurance maladie* et ainsi éliminer ce pouvoir réglementaire du gouvernement, le public demeure sans protection, puisqu'un règlement prescrivant les cas et conditions dans lesquels un paiement serait autorisé pourrait toujours être édicté. Ainsi, les citoyens n'ont aucune garantie quant à ce qui peut leur être légalement facturé – ou non – par les médecins et autres professionnels.
- 13 En outre, une modification à l'article 73 du *Code de déontologie des médecins* prévoit que le médecin doit s'abstenir de « rechercher ou d'obtenir un avantage financier par l'ordonnance d'appareils, d'examen ou de médicaments, à l'exception de ses honoraires, directement, indirectement ou par l'entremise d'une entreprise qu'il contrôle ou à laquelle il participe »⁴. Toutefois, cette modification n'est toujours pas en vigueur, ayant été reportée par un décret gouvernemental du 30 juin 2015. La clarification apportée à ce Code quant aux obligations déontologiques relatives aux frais accessoires n'est donc toujours pas en vigueur.
- 14 Cela étant, le Protecteur du citoyen demeure convaincu qu'au Québec, la vaste majorité des médecins exerce la profession dans le respect des principes éthiques et déontologiques et va même bien souvent au-delà des exigences de son Code de déontologie. Cela étant, une minorité de médecins agit à l'encontre de ces règles, et ce sont eux qui l'incitent à saisir la Commission de l'importance d'agir : en attendant une clarification législative, les frais accessoires aux services assurés sont interdits par le neuvième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur l'assurance maladie*. Malgré cette interdiction législative, les ententes avec les fédérations de médecins continuent à s'appliquer⁵, et de

³ *Loi sur l'assurance maladie* (RLRQ, c. A-29), art. 22 al. 9 et 12, tel que modifié par l'art. 32 de la *Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée* (RLRQ, c. A-2.2), édictée par l'art. 1 de la *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée* (2015, c.25) : « Aucun paiement ne peut être réclamé ou reçu d'une personne assurée, directement ou indirectement, pour des frais engagés aux fins de la dispensation de services assurés par un professionnel de la santé soumis à l'application d'une entente ou par un professionnel désengagé. (...) » (...) « Malgré les interdictions énoncées aux neuvième et onzième alinéas, le gouvernement peut, par règlement, prescrire des cas et des conditions dans lesquels un paiement est autorisé. ».

⁴ Décret 1113-2014, *Règlement modifiant le Code de déontologie des médecins*, (2014) 146 G.O. 2, 4586. L'entrée en vigueur de l'article 14, prévue pour le 7 juillet 2015, a été reportée à une date indéterminée par le Décret 587-2015, (2015) 147 G.O. 2, 1887B. Cet article 14 modifie l'article 73 du *Code de déontologie des médecins* (RLRQ, c.M-9, r.17).

⁵ Art. 76, *Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée* (RLRQ, c. A-2.2).

tels frais continuent d'être facturés aux personnes assurées par ces professionnels qui profitent des zones grises qui n'ont pas été enrayerées.

Recommandation :

Concernant la nécessité d'agir en matière de protection des droits des citoyens relativement aux frais accessoires aux services assurés

Considérant :

Que l'entrée en vigueur de l'article 14 du *Règlement modifiant le Code de déontologie des médecins* concernant la facturation des frais accessoires est reportée;

Que l'intention gouvernementale d'interdire les frais accessoires ne sera formalisée que si une modification législative abolit le pouvoir réglementaire prévu au douzième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur l'assurance maladie*, lequel permet d'autoriser certains frais accessoires aux services assurés;

Que d'ici là, l'existence de ce pouvoir réglementaire laisse le public sans protection en matière de frais accessoires aux services assurés;

Qu'entretemps, les ententes avec les fédérations de médecins continuent de s'appliquer et que des frais accessoires continuent d'être facturés;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le douzième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur l'assurance maladie*, lequel prévoit que « Malgré les interdictions énoncées aux neuvième et onzième alinéas, le gouvernement peut, par règlement, prescrire des cas et des conditions dans lesquels un paiement est autorisé. », ainsi que l'article 47 du projet de loi, soient abrogés.

4 Les pouvoirs additionnels de la Régie

15 Le projet de loi n° 92 propose de modifier notamment la *Loi sur l'assurance maladie*, la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* et la *Loi sur l'assurance médicaments*⁶. Ces modifications ont pour but, entre autres :

- ▶ De renforcer le pouvoir d'intervention des inspecteurs et des enquêteurs de la Régie (articles 39, 40 et 41);
- ▶ D'augmenter la valeur des amendes en cas d'actes répréhensibles ou frauduleux (articles 3, 4, 5, 9, 10, 11, 19, 26 et 27);
- ▶ De permettre à la Régie d'intervenir plus efficacement pour recouvrer des montants perçus sans droit par des dispensateurs d'orthèses, prothèses et autres appareils assurés (article 20);
- ▶ De permettre à la Régie de sanctionner plus sévèrement les fautifs en cas de ristournes, gratifications et autres avantages non autorisés qui ont été consentis par un fabricant de médicaments ou un grossiste, ou reçus par un pharmacien (articles 31, 32 et 33);

⁶ *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29; *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ, c. R-5 (ci-après *Loi sur la Régie*); *Loi sur l'assurance médicaments*, RLRQ, c. A-29.01.

- ▶ D'introduire des sanctions administratives pécuniaires pour les prestataires de services pris en défaut (articles 12, 13, 20, 22, 31 et 32);
 - ▶ De permettre à la Régie de demander une injonction afin de faire cesser les pratiques illégales (article 42);
 - ▶ De doter la Régie d'un pouvoir d'initiative qui lèverait son actuelle obligation d'agir uniquement à la suite d'une demande de remboursement d'une personne assurée pour recouvrer une somme qu'elle considère lui être due (article 12).
- 16 Selon le Protecteur du citoyen, les pouvoirs additionnels de la Régie, l'imposition de sanctions administratives pécuniaires ainsi que la hausse des amendes sont pleinement justifiés. Prises globalement, ces mesures marquent une nette avancée en ce qui a trait à la protection des droits de la population et au respect des fondements et règles du régime public.
- 17 Concernant plus particulièrement le nouveau pouvoir d'initiative, mentionnons que le Protecteur du citoyen reçoit régulièrement des demandes de renseignements de citoyens qui, estimant qu'un montant leur a été exigé injustement lors d'une consultation médicale, voudraient en réclamer le remboursement à la Régie. Toutefois, ces personnes hésitent ou renoncent à exercer leurs recours, de peur de ne plus avoir accès à leur médecin en guise de représailles. On notera donc qu'en vertu de ses nouveaux pouvoirs, la Régie pourra d'elle-même recouvrer toute somme reçue par un professionnel de la santé à l'encontre de la loi, alors qu'elle ne peut actuellement agir que lorsqu'elle est saisie d'une demande de remboursement d'une personne assurée. Le Protecteur du citoyen souscrit à cette modification, tout en jugeant néanmoins essentiel d'offrir aux personnes en pareille situation les garanties utiles contre toute mesure d'intimidation ou de représailles.
- 18 Autre nouveau pouvoir : une modification à la *Loi sur l'assurance maladie* prévue par le projet de loi n° 92 (article 6) permettrait à la Régie de réclamer le coût de services assurés, qui ont été dispensés, de quiconque ayant aidé une personne à obtenir ou à utiliser sans droit une carte d'assurance maladie. Comme mentionné, la Régie a le mandat, notamment, de contrôler l'admissibilité de toute personne aux programmes qu'elle administre (article 2, al. 2(b) de la *Loi sur la Régie*). Il en découle un travail important visant à contrer l'utilisation abusive de la carte d'assurance maladie. La Régie a, par exemple, mené des enquêtes à l'échelle internationale qui ont mis au jour des stratagèmes – extrêmement coûteux pour le régime public – pour orchestrer la présence fictive de centaines de personnes au Québec afin de les doter des privilèges du régime public. Il est donc nécessaire que la Régie soit mieux outillée dès l'étape de l'inspection pour mettre fin à de telles fraudes.
- 19 Enfin, le projet de loi n° 92 donne partiellement suite à l'une des recommandations du Protecteur du citoyen énoncées dans son *Avis* d'octobre 2015⁷, soit de doter la Régie des pouvoirs requis pour qu'elle accomplisse de manière adéquate ses obligations de contrôle de la rémunération des médecins.

⁷ *Avis sur les frais accessoires en matière de santé et de services sociaux*, précité, note 1, recommandation R-2, p. 8.

5 Les recommandations du Protecteur du citoyen à l'égard du projet de loi

5.1 Deux poids, deux mesures : le remboursement aux personnes assurées et la récupération de sommes perçues illégalement

- 20 Alors que le projet de loi n° 92 renforce certains des pouvoirs que détient la Régie et lui en octroie de nouveaux, le Protecteur du citoyen constate que les lois applicables favorisent la règle de « deux poids, deux mesures ». Ainsi, lorsque la Régie réclame des sommes à un citoyen, la *Loi sur l'assurance maladie* prévoit que la personne est tenue de lui restituer les sommes⁸ (elle doit et non peut), mais lorsque c'est la Régie qui devrait rembourser une personne assurée pour des sommes perçues illégalement par un professionnel, la loi prévoit que la Régie peut le faire.
- 21 Or, la Régie dispose d'un pouvoir discrétionnaire (elle peut et non doit) qu'elle exerce lorsqu'il s'agit de :
- ▶ récupérer des montants qu'ont obtenus illégalement des professionnels de la santé, des dispensateurs de services, des pharmaciens ou des tiers;
 - ▶ rembourser à une personne une somme qu'elle a payée à un représentant de ces différentes catégories d'intervenants alors qu'elle n'était pas tenue de le faire⁹.
- 22 De l'avis du Protecteur du citoyen, lorsque les faits attestent qu'une personne assurée se trouve dans cette situation, la somme due devrait lui être remboursée au même titre qu'elle devrait la verser à la Régie si elle était visée par une réclamation de l'organisme. Plus globalement, le mot « peut » dans plusieurs dispositions de la *Loi sur l'assurance maladie* et de la *Loi sur l'assurance médicaments* devrait être remplacé par le mot « doit », ou encore ce pouvoir discrétionnaire être davantage balisé.
- 23 En vertu du projet de loi, la Régie pourra désormais intervenir de sa propre initiative afin de récupérer des sommes réclamées illégalement, par exemple par une clinique médicale, et ce, sans qu'aucune personne assurée n'ait fait de demande de remboursement¹⁰. Par ailleurs, le projet de loi n° 92 prévoit que la Régie pourra informer, et ce, par tout moyen approprié, une personne assurée qu'elle a droit à un remboursement pour une somme qu'elle a payée sans y être légalement tenue¹¹. Règle générale, la Régie dispose de tous les renseignements utiles pour procéder au remboursement.
- 24 De l'avis du Protecteur du citoyen, les moyens d'information des personnes assurées prévus au projet de loi n° 92 (avis sur le site Internet de la Régie ou dans un journal diffusé dans la localité où exerce le professionnel) sont insuffisants pour assurer une information adéquate. Le projet de loi prévoit aussi que, si les démarches de la Régie confirment le droit de personnes assurées à un remboursement des sommes payées, celles-ci devraient en faire la demande par écrit. Le Protecteur du citoyen considère que cette étape est inutile et coûteuse et que la Régie devrait procéder au remboursement sans nécessité d'une demande de la personne assurée.

⁸ Article 9.7 de la *Loi sur l'assurance maladie* (RLRQ c. A-29).

⁹ Article 12 du Projet de loi n° 92 modifiant l'article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*.

¹⁰ Article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*, modifié par l'article 12 du projet de loi n° 92.

¹¹ Article 22.0.1, al. 2(2°) de la *Loi sur l'assurance maladie*, modifié par l'article 12 du projet de loi n° 92.

Recommandation :

Concernant la nécessité de rembourser les citoyens lésés par des pratiques illégales de facturation

Considérant :

Que la Régie doit prendre tout moyen nécessaire auprès des professionnels de la santé pour recouvrer les montants obtenus à l'encontre de la loi;

Que la Régie devrait rembourser systématiquement les personnes assurées que de telles pratiques illégales auraient lésées, et qu'elle dispose généralement de tous les renseignements nécessaires pour le faire;

Que l'article 22.0.1, al. 2(1°), tel que libellé au projet de loi n° 92, ne prévoit le remboursement de la personne assurée que si celle-ci en fait la demande;

Que, subsidiairement, le Protecteur du citoyen estime que les moyens d'information des personnes assurées prévus à l'article 22.0.1, al. 2(2°), tel que libellé au projet de loi n° 92 sont insuffisants pour assurer une information adéquate;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*, tel que proposé par l'article 12 du projet de loi n° 92, soit modifié pour y introduire l'obligation pour la Régie de rembourser la personne assurée sans qu'elle ait à formuler une demande.

5.2 La communication de renseignements à certains organismes ainsi qu'aux ordres professionnels

- 25 Le Protecteur du citoyen souscrit aux dispositions du projet de loi visant à élargir, de façon balisée, la communication de renseignements entre la Régie et des organismes chargés de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions¹². Ces échanges seraient autorisés pour autant que les renseignements transmis soient requis aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi applicable au Québec, ou aux fins de prévenir, détecter ou réprimer une telle infraction.
- 26 Alors que le projet de loi élargit l'éventail des ordres professionnels auxquels la Régie peut communiquer des renseignements, il ne modifie pas la nature ou les circonstances de l'actuelle collaboration de la Régie avec les différents ordres professionnels¹³.
- 27 Le Protecteur du citoyen estime qu'une intensification de cette collaboration en augmenterait l'impact. On viserait ainsi à accroître un certain effet dissuasif auprès des professionnels de la santé, du fait que la communication des renseignements à leur ordre par la Régie faciliterait la tenue des enquêtes, permettant éventuellement d'entamer les processus disciplinaires. En effet, un professionnel qui enfreint la loi peut contrevenir par le fait même à ses obligations déontologiques. En conséquence, le Protecteur du citoyen est d'avis que la Régie devrait se faire un devoir, comme la loi le lui permet, d'informer les ordres professionnels concernés, chaque fois qu'elle est d'avis qu'un professionnel a contrevenu à la *Loi sur l'assurance maladie*.

¹² Article 24 (2°) du projet de loi n° 92.

¹³ Voir l'article 24 du projet de loi n° 92.

Recommandation :

Concernant la nécessité de prévenir ou de réprimer tout acte illégal d'un membre d'un ordre professionnel

Considérant :

Que la Régie doit poursuivre de façon plus systématique sa collaboration avec les ordres professionnels;

Que seuls les ordres professionnels peuvent agir auprès de leurs membres concernant leurs obligations déontologiques;

Que la communication des renseignements pertinents aux ordres professionnels facilite les enquêtes permettant d'entamer un processus disciplinaire;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que la Régie se fasse un devoir de communiquer aux ordres professionnels concernés les renseignements obtenus dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'assurance maladie*, chaque fois qu'elle est d'avis qu'un professionnel a contrevenu à cette loi.

5.3 La protection des dénonciateurs de pratiques illégales

- 28 De l'avis du Protecteur du citoyen, les personnes qui dénoncent à la Régie des actes répréhensibles relatifs aux lois et règlements qu'elle administre devraient être mises à l'abri d'éventuelles représailles. Par exemple, des personnes assurées hésitent à réclamer les remboursements auxquels elles auraient droit, par crainte de représailles, entre autres celle de ne plus avoir accès à leur médecin. Dans le présent contexte, les dénonciateurs pourraient également être des professionnels ou des tiers agissant au nom de l'intérêt public.
- 29 À cet égard, rappelons que l'Assemblée nationale étudie le projet de loi n° 87 – *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, lequel comporte des dispositions à l'égard de la protection des divulgateurs. De la même manière que ceux-ci méritent de bénéficier d'une protection législative contre les représailles lorsqu'ils dénoncent un acte répréhensible commis à l'égard d'un organisme public, les personnes qui dénoncent une situation illégale à la Régie devraient pouvoir bénéficier elles aussi d'une telle protection législative, qui devrait être inscrite au projet de loi n° 92.

Recommandation :

Concernant la nécessité d'assurer la protection contre les représailles des personnes assurées et des autres divulgateurs de pratiques illégales

Considérant :

Que toute personne qui dénonce un comportement illégal à la Régie doit pouvoir bénéficier d'une protection législative contre les représailles;

Que la personne assurée qui formule une demande de remboursement à la Régie ne doit pas craindre de représailles;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 De modifier le projet de loi n° 92 afin d'y inclure une protection législative contre les représailles, qui pourrait se lire ainsi : « Nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard d'une personne qui formule ou entend formuler une demande de remboursement, ou qui dénonce ou entend dénoncer un comportement illégal, à la Régie de l'assurance maladie du Québec. »

5.4 Les frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales

- 30 De l'avis du Protecteur du citoyen, l'évaluation des frais administratifs de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales nécessite un élargissement des obligations qui incombent à la Régie. À cet égard, le Protecteur du citoyen recommandait, dans son Avis d'octobre 2015 sur les frais accessoires¹⁴, l'implantation d'un programme permanent d'évaluation de ces frais. Tout en étant d'avis que la facturation de ces frais aux personnes assurées doit être interdite, le Protecteur du citoyen y reconnaissait que la hausse des coûts de fonctionnement, liée principalement aux avancées technologiques et pharmacologiques soutenant la pratique médicale, est une réalité que personne ne conteste. Toutefois, la façon d'y faire face par l'entremise de négociations entre les fédérations médicales et le ministère de la Santé et des Services sociaux n'est pas optimale¹⁵. C'est pourquoi il recommandait dans son Avis que la Régie :
- ▶ dresse le portrait des frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales;
 - ▶ évalue leurs coûts réels et des scénarios de financement;
 - ▶ fasse ainsi en sorte que le ministère de la Santé et des Services sociaux propose aux fédérations médicales un régime de compensation selon les coûts réels des frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales.
- 31 Cette recommandation est toujours valable, et ce, d'autant plus qu'il n'y a toujours pas de certitude que l'imposition de frais accessoires ne sera pas permise par règlement. S'il est possible d'établir le coût par usager d'une intervention chirurgicale d'un jour ou de toute procédure sous scopie, il devrait l'être aussi pour les frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales.

Recommandation :

Concernant la clarification des frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales

Considérant :

Que l'évaluation des frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales est nécessaire afin d'établir un régime permanent de compensation selon les coûts réels;

¹⁴ Avis sur les frais accessoires en matière de santé et de services sociaux, précité, note 1.

¹⁵ Selon la Régie, les frais de cabinet sont estimés, tant pour les généralistes que pour les spécialistes, à 35 % de la masse globale des revenus en cabinet, 70 % dans le cas de la radiologie en raison des coûts des équipements. Ils représentent en moyenne 47 977 \$ pour les généralistes et 409 795 \$ pour les spécialistes. Source : Étude des crédits 2015-2016, Régie de l'assurance maladie du Québec, Réponses aux questions générales et particulières, document n° CSSS-036 déposé le 5 mai 2015, Questions 360 et 361, p. 140 à 142.

Qu'un processus d'évaluation tarde à être implanté et qu'en conséquence, la compensation aux médecins de ces frais de fonctionnement ne peut pas être basée sur les coûts réels;

Que la Régie devrait être mandatée pour effectuer une telle évaluation;

Que le troisième alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* prévoit que la Régie exécute tout mandat que lui confie le ministre de la Santé et des Services sociaux;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 Que le ministre de la Santé et des Services sociaux confie à la Régie le mandat d'élaborer, administrer et appliquer un programme permanent d'évaluation des frais administratifs des cabinets et des cliniques médicales dans le but de déterminer leurs coûts réels de fonctionnement ainsi que des scénarios de financement.

5.5 Les frais accessoires pour les services de nature administrative liés à un service non assuré

- 32 Dans son *Avis sur les frais accessoires*¹⁶ d'octobre 2015, le Protecteur du citoyen a exprimé sa préoccupation notamment au regard de frais facturés aux personnes assurées par des professionnels de la santé pour des services de nature administrative liés à un service non assuré. Un exemple, parmi d'autres : le formulaire d'évaluation de la capacité de conduire d'une personne âgée. D'un professionnel à un autre, ces frais pouvaient varier de 50 \$ à 300 \$, et ce, sans aucune justification. Pour le Protecteur du citoyen, il est essentiel que ces frais soient :
- ▶ balisés;
 - ▶ connus des citoyens au moyen d'un affichage adéquat;
 - ▶ d'un montant raisonnable, établi par la loi ou par règlement.
- 33 À la suite de l'adoption en novembre 2015 de la *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée*¹⁷, le Protecteur du citoyen a pris acte avec satisfaction du nouvel article 22.0.0.2 de la *Loi sur l'assurance maladie*, lequel prévoit désormais que le gouvernement peut, par règlement, prescrire le tarif maximal qui peut être exigé d'une personne assurée pour un service de nature administrative lié à un service non assuré. Au moment d'écrire ces lignes, toutefois, un tel règlement n'a toujours pas été édicté par le gouvernement. Étant donné l'importance des enjeux, le Protecteur du citoyen estime qu'il devrait l'être rapidement et que son contenu devrait refléter la préoccupation d'assurer aux citoyens le meilleur accès à ces services.

¹⁶ *Avis sur les frais accessoires en matière de santé et de services sociaux*, précité, note 1.

¹⁷ *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée*, 2015, c. 25.

Recommandation :

Concernant l'encadrement des frais pouvant être exigés pour les services de nature administrative liés à un service non assuré

Considérant :

Que le contrôle de la tarification des services de nature administrative liés à un service non assuré est essentiel pour assurer la protection du public;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 Que le règlement prévu à l'article 22.0.0.2 de la Loi sur l'assurance maladie, lequel prescrira le tarif maximal pouvant être exigé d'une personne assurée pour un service de nature administrative lié à un service non assuré, soit édicté avec toute la diligence que requiert un enjeu de cette importance.

6 La gouvernance et la reddition de comptes de la Régie

- 34 En tant qu'organisme public, la Régie est assujettie à des principes de saine gouvernance et elle répond de l'accomplissement de son mandat devant la population, les élus et le gouvernement. Dans ce contexte, elle est soumise à des dispositifs précis de reddition de comptes, lesquels sont énoncés principalement dans :
- ▶ La *Loi sur l'administration publique*;
 - ▶ La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*;
 - ▶ La *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*¹⁸.
- 35 S'ajoutent la politique de gouvernance¹⁹ de l'organisme, adoptée par son conseil d'administration, et son rapport annuel de gestion²⁰. Or, il y a lieu de s'étonner qu'en définitive, la reddition de comptes de la Régie ne fournisse pas d'indices plus précis quant à l'atteinte de ses différents objectifs en matière de contrôle de la rémunération. De l'avis du Protecteur du citoyen, une reddition de comptes rigoureuse s'impose d'autant plus avec les nouvelles dispositions du projet de loi n° 92 et l'énoncé des pouvoirs additionnels attribués à la Régie.
- 36 Il revient au conseil d'administration de la Régie, par l'entremise de son comité d'audit, d'adopter ses instruments de gestion et les mesures d'évaluation de sa performance, tenant compte, entre autres, des activités de l'organisme liées au contrôle de la rémunération des professionnels et à l'information du public. Ce même conseil d'administration propose, dans sa planification stratégique, une philosophie d'intervention, des principes directeurs, des orientations et les programmes requis pour les mettre en œuvre. Parmi ces derniers, on trouve par exemple des programmes d'inspection et de formation, destinés à optimiser les actions de l'équipe d'intervention de la Régie.

¹⁸ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01; *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02; *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03.

¹⁹ Régie de l'assurance maladie du Québec, *Politique de gouvernance de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, approuvée par le conseil d'administration le 8 décembre 2015, 16 p.

²⁰ Régie de l'assurance maladie du Québec, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, 134 p.

- 37 L'actuel plan stratégique de la Régie²¹ précise, à sa première orientation, que l'organisme veut « Assurer l'équilibre entre l'évolution de la prestation de services et des contrôles appropriés ». Toutefois, aucun objectif ou indicateur chiffré n'est prévu quant aux mesures de contrôle. Dans le *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, seul un tableau précise le nombre de décisions rendues, avec au moins une action corrective résultant d'une enquête de la Régie²². Avec les pouvoirs que le projet de loi n° 92 confierait à la Régie, un tel portrait de situation s'avèrera nettement insuffisant.
- 38 De l'avis du Protecteur du citoyen, il est impératif de prévoir dès à présent les instruments de reddition de comptes qui permettront d'évaluer adéquatement l'impact de la nouvelle loi, entre autres, sur le résultat des inspections professionnelles et sur le budget des régimes d'assurance publique qu'administre la Régie. L'actuel rapport de gestion de la Régie, par l'insuffisance de ses données, illustre les lacunes à cet égard. Rendus publics, ces renseignements porteraient en eux-mêmes, notamment, l'effet dissuasif attendu.

Recommandation :

Concernant la pertinence, la clarté et la transparence de la reddition de comptes de la Régie

Considérant :

Que les dispositions du projet de loi n° 92 élargissent les pouvoirs de la Régie en matière de contrôle de la rémunération des professionnels;

Qu'en tant qu'organisme public, la Régie est assujettie à des principes de saine gouvernance;

Que les instruments de reddition de comptes devront permettre d'évaluer l'impact du projet de loi n° 92 sur les résultats de la Régie;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-7 Que la Régie rende compte périodiquement à son conseil d'administration de ses interventions de contrôle de la rémunération.

R-8 Que la Régie inscrive ces données, notamment les résultats des inspections professionnelles et des enquêtes, ainsi que les impacts budgétaires qui en résultent, dans une section spécifique de son rapport annuel de gestion.

²¹ Régie de l'assurance maladie du Québec, *Plan stratégique 2013-2017 : Un partenaire incontournable du système de santé québécois dont l'approche proactive et novatrice contribue à l'amélioration des services publics*, 28 p.

²² Régie de l'assurance maladie du Québec, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, p. 30.

Conclusion

- 39 Le Protecteur du citoyen le mentionne d'entrée de jeu dans le présent mémoire, et réitère ici son appréciation de la Régie : il s'agit d'un organisme généralement performant et dont la gestion des programmes témoigne le plus souvent de son souci d'assurer des services de qualité aux citoyens.
- 40 Avec le projet de loi n° 92, la Régie sera appelée à assumer de nouveaux pouvoirs. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'ils lui sont nécessaires pour mieux remplir sa mission. Il formule néanmoins certaines recommandations pour en faciliter la mise en œuvre, et ce, afin de mieux protéger la population et de renforcer le contrôle des fonds publics très élevés consacrés à la gestion des régimes et programmes sous la responsabilité de la Régie.
- 41 La Régie devra relever des défis exigeants en matière de proactivité et d'utilisation effective de ses nouveaux pouvoirs lorsqu'elle en sera investie. Par le fait même, son conseil d'administration sera aussi appelé à jouer un rôle clé dans l'énoncé des orientations de la Régie et dans la surveillance de sa gestion. Y siègent des acteurs de premier plan pour identifier et trouver les moyens de contrer les situations d'abus, de fraude et d'illégalité. Cela étant, alors que l'article 22 de la *Loi sur l'assurance maladie* interdisait déjà les pratiques de facturation de frais accessoires pour les services assurés – sauf dans les cas prescrits ou prévus par entente – de nombreuses situations d'abus, dénoncées privément et publiquement, ont perduré.
- 42 Si cette législation est adoptée, la Régie sera mieux outillée pour mettre en œuvre ses activités d'inspection et d'enquête. Il faut exiger aussi du conseil d'administration de la Régie qu'il renforce en conséquence sa surveillance de l'organisme, notamment quant à sa diligence à s'acquitter de son devoir de protection du public. Ceci inclut notamment la lutte aux frais illégaux.
- 43 Notons également qu'au terme de l'exercice 2014-2015, son conseil d'administration a approuvé une démarche d'évaluation du fonctionnement et de la performance de la Régie. Pour atteindre ses plus hauts objectifs, un tel exercice devra pouvoir s'appuyer sur une attitude particulièrement vigilante de chacun des membres du conseil, incluant ceux qui sont non indépendants, dans leur volonté de respecter leurs obligations éthiques dans le meilleur intérêt du public. Il en va de la qualité, de la cohérence et de l'efficacité de la gouvernance de la Régie.
- 44 Un autre rempart pour la protection du public est prévu à l'article 32 de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*. Fort de son pouvoir d'émettre des directives portant sur les objectifs et l'orientation de la Régie, le ministre de la Santé et des Services sociaux remplirait un rôle déterminant si la Régie et son conseil d'administration manquaient à leur devoir de protection du public dans l'atteinte des visées du projet de loi à l'étude.
- 45 L'absence de pouvoirs et de moyens a souvent été invoquée par divers acteurs, y inclus par des membres non indépendants du conseil d'administration de la Régie, pour justifier leur incapacité d'agir. L'action en temps opportun pour contrer et sévir contre l'usurpation des importants fonds publics que gère la Régie devrait résulter de la sanction du projet de loi n° 92.

Annexe : Liste des recommandations

Recommandation :

Concernant la nécessité d'agir en matière de protection des droits des citoyens relativement aux frais accessoires aux services assurés

Considérant :

Que l'entrée en vigueur de l'article 14 du *Règlement modifiant le Code de déontologie des médecins* concernant la facturation des frais accessoires est reportée;

Que l'intention gouvernementale d'interdire les frais accessoires ne sera formalisée que si une modification législative abolit le pouvoir réglementaire prévu au douzième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur l'assurance maladie*, lequel permet d'autoriser certains frais accessoires aux services assurés;

Que d'ici là, l'existence de ce pouvoir réglementaire laisse le public sans protection en matière de frais accessoires aux services assurés;

Qu'entretemps, les ententes avec les fédérations de médecins continuent de s'appliquer et que des frais accessoires continuent d'être facturés;

R-1 Que le douzième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur l'assurance maladie*, lequel prévoit que « Malgré les interdictions énoncées aux neuvième et onzième alinéas, le gouvernement peut, par règlement, prescrire des cas et des conditions dans lesquels un paiement est autorisé. », ainsi que l'article 47 du projet de loi, soient abrogés.

Recommandation :

Concernant la nécessité de rembourser les citoyens lésés par des pratiques illégales de facturation

Considérant :

Que la Régie doit prendre tout moyen nécessaire auprès des professionnels de la santé pour recouvrer les montants obtenus à l'encontre de la loi;

Que la Régie devrait rembourser systématiquement les personnes assurées que de telles pratiques illégales auraient lésées, et qu'elle dispose généralement de tous les renseignements nécessaires pour le faire;

Que l'article 22.0.1, al. 2(1°), tel que libellé au projet de loi n° 92, ne prévoit le remboursement de la personne assurée que si celle-ci en fait la demande;

Que, subsidiairement, le Protecteur du citoyen estime que les moyens d'information des personnes assurées prévus à l'article 22.0.1, al. 2(2°), tel que libellé au projet de loi n° 92 sont insuffisants pour assurer une information adéquate;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*, tel que proposé par l'article 12 du projet de loi n° 92, soit modifié pour y introduire l'obligation pour la Régie de rembourser la personne assurée sans qu'elle ait à formuler une demande.

Recommandation :

Concernant la nécessité de prévenir ou de réprimer tout acte illégal d'un membre d'un ordre professionnel

Considérant :

Que la Régie doit poursuivre de façon plus systématique sa collaboration avec les ordres professionnels;

Que seuls les ordres professionnels peuvent agir auprès de leurs membres concernant leurs obligations déontologiques;

Que la communication des renseignements pertinents aux ordres professionnels facilite les enquêtes permettant d'entamer un processus disciplinaire;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que la Régie se fasse un devoir de communiquer aux ordres professionnels concernés les renseignements obtenus dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'assurance maladie*, chaque fois qu'elle est d'avis qu'un professionnel a contrevenu à cette loi.

Recommandation :

Concernant la nécessité d'assurer la protection contre les représailles des personnes assurées et des autres divulgateurs de pratiques illégales

Considérant :

Que toute personne qui dénonce un comportement illégal à la Régie doit pouvoir bénéficier d'une protection législative contre les représailles;

Que la personne assurée qui formule une demande de remboursement à la Régie ne doit pas craindre de représailles;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 De modifier le projet de loi n° 92 afin d'y inclure une protection législative contre les représailles, qui pourrait se lire ainsi : « Nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard d'une personne qui formule ou entend formuler une demande de remboursement, ou qui dénonce ou entend dénoncer un comportement illégal, à la Régie de l'assurance maladie du Québec. »

Recommandation :

Concernant la clarification des frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales

Considérant :

Que l'évaluation des frais de fonctionnement des cabinets et des cliniques médicales est nécessaire afin d'établir un régime permanent de compensation selon les coûts réels;

Qu'un processus d'évaluation tarde à être implanté et qu'en conséquence, la compensation aux médecins de ces frais de fonctionnement ne peut pas être basée sur les coûts réels;

Que la Régie devrait être mandatée pour effectuer une telle évaluation;

Que le troisième alinéa de l'article 2 de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* prévoit que la Régie exécute tout mandat que lui confie le ministre de la Santé et des Services sociaux;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 Que le ministre de la Santé et des Services sociaux confie à la Régie le mandat d'élaborer, administrer et appliquer un programme permanent d'évaluation des frais administratifs des cabinets et des cliniques médicales dans le but de déterminer leurs coûts réels de fonctionnement ainsi que des scénarios de financement.

Recommandation :

Concernant l'encadrement des frais pouvant être exigés pour les services de nature administrative liés à un service non assuré

Considérant :

Que le contrôle de la tarification des services de nature administrative liés à un service non assuré est essentiel pour assurer la protection du public;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 Que le règlement prévu à l'article 22.0.0.2 de la *Loi sur l'assurance maladie*, lequel prescrira le tarif maximal pouvant être exigé d'une personne assurée pour un service de nature administrative lié à un service non assuré, soit édicté avec toute la diligence que requiert un enjeu de cette importance.

Recommandation :

Concernant la pertinence, la clarté et la transparence de la reddition de comptes de la Régie

Considérant :

Que les dispositions du projet de loi n° 92 élargissent les pouvoirs de la Régie en matière de contrôle de la rémunération des professionnels;

Qu'en tant qu'organisme public, la Régie est assujettie à des principes de saine gouvernance;

Que les instruments de reddition de comptes devront permettre d'évaluer l'impact du projet de loi n° 92 sur les résultats de la Régie;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-7 Que la Régie rende compte périodiquement à son conseil d'administration de ses interventions de contrôle de la rémunération.

R-8 Que la Régie inscrive ces données, notamment les résultats des inspections professionnelles et des enquêtes, ainsi que les impacts budgétaires qui en résultent, dans une section spécifique de son rapport annuel de gestion.

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca