

**Mémoire relatif au projet de *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives***

**(Projet de loi n° 92)**

Présenté à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale du Québec

Mai 2016

## Table des matières

Introduction .....	3
1. Mise en contexte : L'optométriste et le système de santé québécois .....	4
• Les services optométriques et leurs modes d'organisation .....	4
• Le financement des services optométriques .....	5
2. L'importance de règles claires dans le contexte du financement mixte, public-privé, des services optométriques .....	7
• Les difficultés liées à la complexité de la couverture des services optométriques par le régime public .....	7
• La nécessité de mécanismes efficaces pour régler les problèmes d'interprétation .....	9
• Les rôles respectifs des ordres professionnels et de la RAMQ.....	10
3. Des mesures plus efficaces pour encadrer les entreprises commerciales dont les activités sont liées à l'offre de services professionnels .....	13
4. Des précautions à prendre pour assurer le respect du secret professionnel ..	16
Conclusion : Avec de grands pouvoirs, viennent de grandes responsabilités!....	19
Sommaire des recommandations .....	20

## Introduction

L'Ordre des optométristes du Québec remercie les membres de la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale du Québec de l'occasion qui lui est offerte de commenter les mesures découlant du projet de loi n° 92, soit le projet de *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*<sup>1</sup>.

En cohérence avec sa mission de protection du public, l'Ordre reconnaît qu'il est certainement pertinent pour le législateur québécois de chercher, par des mesures comme celles prévues par le projet de loi n° 92 notamment, à contrer des pratiques frauduleuses à l'égard des règles du régime public d'assurance maladie (ci-après : « régime public ») par les professionnels, surtout lorsque de telles pratiques consistent à réclamer illégalement le paiement de certains services ou produits auprès des patients.

Dans le cadre des fonctions que le législateur lui a confiées, l'Ordre a d'ailleurs récemment entrepris une révision complète du *Code de déontologie des optométristes*<sup>2</sup> et a ainsi eu l'occasion d'actualiser diverses mesures visant à assurer l'intégrité et l'indépendance professionnelles des optométristes en fonction des enjeux contemporains liés à l'exercice de l'optométrie.

Au-delà de cette adhésion de principe, l'Ordre croit important de porter à l'attention des parlementaires que les véritables cas de fraude par les optométristes à l'égard du régime public apparaissent assez marginaux et que, de façon plus réaliste, les problèmes liés au respect des règles de ce régime peuvent souvent s'expliquer en fonction notamment de la complexité du financement mixte, public-privé, des services optométriques. Cette mise en contexte devrait permettre de mieux apprécier les limites de certaines mesures prévues par le projet de loi n° 92, notamment dans des circonstances où le respect des règles du régime public est compromis non pas par les seuls comportements frauduleux de certains professionnels, mais plutôt par des difficultés d'interprétation ou, même parfois, par les agissements d'entreprises commerciales présentes dans l'environnement des professionnels. Enfin, l'Ordre estime important de partager, avec les parlementaires, certaines préoccupations liées au respect du secret professionnel dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs prévus par le projet de loi à l'étude.

---

<sup>1</sup> 1<sup>ère</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 2016, présentation (Québec).

<sup>2</sup> RLRQ, c. O-7, r. 5.

## 1. Mise en contexte : L'optométriste et le système de santé québécois

- **Les services optométriques et leurs modes d'organisation**

Afin de bien situer le contexte dans le cadre duquel les commentaires formulés dans le présent mémoire s'inscrivent, il convient sans doute de rappeler le rôle des optométristes à l'intérieur du système de santé québécois.

Détenteur d'un doctorat en optométrie complété dans la majorité des cas auprès de l'École d'optométrie de l'Université de Montréal, les quelque 1 400 optométristes du Québec offrent des services oculovisuels de première ligne à la population québécoise. Les services offerts par les optométristes peuvent être présentés comme suit <sup>3</sup>:

- Examen des yeux, analyse de leur fonction et évaluation des problèmes visuels avec ou sans médicaments;
- Traitement des déficiences visuelles, au moyen de l'orthoptique (rééducation visuelle), de lentilles ophtalmiques, en lunettes ou sous forme de lentilles cornéennes;
- Traitement de plusieurs pathologies du segment antérieur de l'œil par l'administration ou la prescription de médicaments ou par la dispensation de soins appropriés;
- Collaboration avec les médecins ophtalmologistes, pour le suivi de patients ayant subi une chirurgie réfractive ou aux prises avec certaines conditions telles que le glaucome et le diabète;
- Collaboration avec d'autres professionnels de la santé (médecins de famille, pharmaciens, infirmières) lorsque la condition du patient le requiert.

La majorité des optométristes exercent en pratique privée, au sein de quelque 700 bureaux répartis sur tout le territoire québécois, généralement avec d'autres collègues optométristes et souvent en partenariat avec d'autres professionnels comme les opticiens d'ordonnances et les médecins ophtalmologistes. Il est pertinent de mentionner ici que les cabinets du secteur oculovisuel, jadis à propriétaire unique ou de quelques associés, ont fondamentalement changé en raison d'une part de l'organisation de pratiques multidisciplinaires et, d'autre part, en réponse aux forces de l'industrie de l'optique. Ainsi, par différentes stratégies, les manufacturiers et fournisseurs en optique assurent une présence de plus en plus sentie auprès des professionnels.

On note par ailleurs que certains optométristes exercent aussi, à temps plein ou partiel, dans les établissements de santé, soit dans les centres de réadaptation pour les personnes ayant une déficience visuelle et dans des centres médicaux

<sup>3</sup> Voir ce qu'en dit la RAMQ, *Services optométriques*, en ligne : <http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/citoyens/assurance-maladie/soins/Pages/services-optometriques.aspx> (2016-04-26).

avec d'autres professionnels de la santé. Leur pratique est donc orientée en fonction du mandat de ces établissements qui en assument le financement.

Les services optométriques ont été inclus dans le panier de services couverts par le régime public d'assurance maladie lors de sa mise en place au début des années soixante-dix. À cette époque, les optométristes fournissaient essentiellement des services visuels, tout en effectuant un dépistage opportuniste des maladies oculaires, étant admis qu'on ne peut isoler la réfraction de la santé oculaire. Depuis ce temps, les services offerts par les optométristes à la population se sont modernisés à l'image de l'évolution de la profession en Amérique du Nord. Tout en conservant une prédominance visuelle, l'optométriste est maintenant appelé à accomplir de plus en plus d'actes qui sont reliés à la santé oculaire, autant sur le plan de l'évaluation que de la dispensation de soins oculaires.

- **Le financement des services optométriques**

La couverture des services optométriques par le régime public n'a pas été adaptée au rôle de plus en plus important que jouent les optométristes en première ligne des services oculo-visuels. De fait, des coupures effectuées au début des années quatre-vingt-dix ont amputé significativement le nombre de patients pouvant y avoir accès via le régime public. Une bonne part des services optométriques est maintenant offerte sur une base entièrement privée, soit à la charge du patient ou, encore, d'un assureur privé.

De façon sommaire, le régime public couvre les personnes et les services suivants :

- Pour les services visuels et certains examens spécifiques couverts par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) :
  - les personnes de moins de 18 ans et les personnes de 65 ans ou plus;
  - les personnes âgées de 18 à 64 ans qui sont prestataires d'une aide financière de dernier recours depuis au moins 12 mois consécutifs;
  - les personnes de 60 à 64 ans qui reçoivent une allocation de conjoint en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* depuis au moins 12 mois consécutifs et qui, sans cette allocation, auraient droit à une aide financière de dernier recours;
  - les personnes ayant une déficience visuelle si les services sont rendus dans un centre de réadaptation.
- Pour les personnes aux prises avec une affection oculaire subite comme une conjonctivite ou une inflammation de la paupière, ou la présence d'un corps étranger à la surface de l'œil; dans un tel cas, seul l'examen d'urgence effectué par l'optométriste en vue d'identifier l'affection oculaire est couvert si la personne est admissible au régime public.

- De plus, chez les personnes assurées par la RAMQ (0-18, 65 ans et plus) et qui présentent un diabète ou une myopie de 5 dioptries ou plus, un examen détaillé de la rétine est couvert une fois l'an.

Il ressort donc notamment que les services optométriques pour les personnes âgées de 18 à 64 ans ne sont généralement pas couverts par le régime public et que, par ailleurs, certains services qui sont effectivement couverts par le régime public ne le sont que partiellement.

## 2. L'importance de règles claires dans le contexte du financement mixte, public-privé, des services optométriques

- **Les difficultés liées à la complexité de la couverture des services optométriques par le régime public**

Comme on le voit, les règles relatives à la couverture des services optométriques par le régime public diffèrent de façon assez importante de celles généralement applicables aux services rendus par les médecins, pour lesquels toute la population est couverte pour une gamme assez large de services dits « médicalement nécessaires ». Dans le cas des services optométriques, on peut donc très clairement parler d'un financement « mixte » public-privé qui, en raison de sa complexité, génère régulièrement son lot d'incompréhension et de malentendu auprès du public, sans qu'on ne soit nécessairement en présence de fraude de la part des professionnels.

Ainsi, les nouveaux pouvoirs que l'on veut confier à la RAMQ, notamment par ce qui deviendrait le nouvel article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*<sup>4</sup>, trouvent surtout une justification évidente dans les cas de comportement frauduleux de certains professionnels. Toutefois, il peut en être autrement dans les situations qui résultent d'un simple problème d'application des règles en question ou sinon, d'un problème d'interprétation entre les différents intervenants concernés, soit le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), la RAMQ, l'association professionnelle représentative et les professionnels eux-mêmes.

Le cas des urgences oculaires est un bel exemple d'une difficulté d'application du régime. Ainsi, lors de la première vague de désassurance des services optométriques, le gouvernement du Québec a prévu de maintenir des activités de dépistage des maladies oculaires couvertes par le régime public pour toute la population. A cette époque, l'optométriste ne pouvait effectuer le traitement de certaines d'entre elles. En 2003, le droit de prescrire des agents pharmaceutiques thérapeutiques a été octroyé aux optométristes qui pouvaient dès lors prendre en charge le traitement de plusieurs conditions de faible morbidité de l'œil. La couverture de ces services par le régime public a été demandée, mais cette option n'a pas été retenue par le gouvernement de l'époque. Depuis ce temps, les optométristes doivent réclamer la carte d'assurance maladie pour l'évaluation du patient se présentant à son cabinet avec un problème oculaire, tel un œil rouge, puisqu'il s'agit d'un acte couvert par le régime public, mais ils doivent, du même souffle, exiger le paiement d'honoraires pour le traitement et la prise en charge de la condition le cas échéant, puisqu'il s'agit toujours d'un service non couvert.

D'autres difficultés d'application ou d'interprétation peuvent survenir lors de l'exécution de certains tests spécialisés. Ainsi, la mesure de l'étendue du champ visuel est un acte couvert depuis les origines du régime en 1970, à l'époque où les tests se faisaient de façon manuelle, et, dans le cas des optométristes, sur une

<sup>4</sup> RLRQ, c. A-29.

base de dépistage uniquement. De nos jours, des appareils automatisés et des stratégies plus complexes d'analyse sont requis pour l'évaluation et le suivi des patients atteints de glaucome ou pour lesquels une telle condition est suspectée. Un problème d'interprétation à ce sujet découle du fait que l'exécution des tests spécifiques à cette condition n'existait pas à l'origine, ce qui pourrait signifier qu'ils ne sont pas couverts par le régime public et qu'ils peuvent donc faire l'objet d'une facturation au patient. Ce problème reste irrésolu depuis un bon moment, laissant les patients et les professionnels dans l'incertitude à l'égard de l'étendue de la couverture des services en question.

De même, la situation assez bien connue des frais accessoires pour les « gouttes » utilisées aux fins de l'examen des yeux est par ailleurs emblématique de situations soulevant des questions, voire la méfiance dans la population. Or, la controverse qui y est associée découle manifestement de difficultés d'interprétation, voire de conception des règles applicables à ce sujet, si ce n'est d'une hésitation des parties en cause à régler cette question d'une façon ou d'une autre aux termes de divers travaux et réflexions qui ont eu cours depuis plusieurs années déjà<sup>5</sup>.

Ainsi, suivant ce que prévoit l'entente entre le MSSS et l'Association des optométristes du Québec<sup>6</sup> et suivant ce qu'indique la RAMQ elle-même<sup>7</sup>, les médicaments administrés par un optométriste lors d'un examen ophtalmologique ne sont pas couverts par le régime public, ceux-ci pouvant donc être facturés aux patients, généralement à hauteur de 20\$, à titre de « frais accessoires » même si le patient est couvert par le régime public. Or, une partie de la controverse concerne le montant autorisé pour les frais accessoires, diverses interprétations ayant été mises de l'avant et n'ayant toujours pas fait l'objet d'un arbitrage définitif malgré plusieurs développements judiciaires<sup>9</sup> et hésitations rapportées par les médias<sup>10</sup>. On observe ainsi que la validité d'éventuelles initiatives qui avaient été annoncées, mais semble-t-il maintenant abandonnées, en vue de clarifier les

<sup>5</sup> De façon formelle, on peut dire que ce problème est connu et fait l'objet de discussions depuis 2007, soit au moment de la publication du rapport suivant : COMITÉ DE TRAVAIL SUR LES FRAIS ACCESSOIRES, *Rapport au ministre de la Santé et des Services sociaux*, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1er octobre 2007.

<sup>6</sup> Voir la partie 5.00, intitulée « Règles de rémunération des frais accessoires » à l'effet que « l'optométriste peut obtenir de la personne assurée compensation pour le coût des médicaments et des agents anesthésiques utilisés en rapport avec la dispensation d'un service assuré. » : RAMQ, *Manuel des optométristes*, en ligne : [http://www.ramq.gouv.qc.ca/SiteCollection/Documents/professionnels/manuels/240-optometristes/000\\_complet\\_opto.pdf](http://www.ramq.gouv.qc.ca/SiteCollection/Documents/professionnels/manuels/240-optometristes/000_complet_opto.pdf) (consulté le 2016-04-27).

<sup>7</sup> Voir cet énoncé, sur le site de la RAMQ : « Certains services demeurent aux frais de la personne assurée. Il s'agit par exemple [...] de l'administration de médicaments et d'agents anesthésiques (notamment les gouttes ophtalmiques) lors d'un examen ».

<sup>8</sup> Suivant la grille de tarifs recommandés par l'Association des optométristes du Québec.

<sup>9</sup> Voir notamment le recours collectif initié dans ce dossier : *Philippe Léveillé c. Procureur général du Québec et al.*, n° 500-06-000695-144 (CS, Montréal).

<sup>10</sup> Voir notamment : Amélie DAOUST-BOISVERT, « Québec prêt à inclure les frais accessoires dans la rémunération des médecins », *Le Devoir*, 2016-05-03, en ligne : <http://www.ledevoir.com/societe/sante/469733/quebec-pret-a-inclure-les-frais-accessoires-a-la-remuneration-des-medecins> (consulté le 2016-05-03).

règles applicables par voie réglementaire, ont été remises en question par des juristes<sup>11</sup> qui allèguent notamment les règles prévues par la *Loi canadienne sur la santé*<sup>12</sup>.

Faut-il rappeler ici que les cinq conditions de la *Loi canadienne sur la santé*, dont celle de l'« accessibilité », qui peut être comprise comme signifiant l'absence de tout frais accessoire, ne s'appliquent qu'aux « services médicalement nécessaires fournis par un médecin », alors que les mêmes services, lorsqu'ils sont rendus par des optométristes, ne semblent pas être visés par ces conditions<sup>13</sup>. En d'autres mots, la solution qui sera trouvée en ce qui concerne les frais accessoires dans le cas des médecins pourrait ne pas avoir la même pertinence en optométrie, surtout dans le contexte où l'enveloppe budgétaire et la tarification établie pour la couverture des services optométriques par le régime public n'ont rien de comparable avec ce qu'on observe dans le cas des services médicaux.

À tout événement, ces situations où l'optométriste doit exiger la présentation de la carte d'assurance maladie pour les services couverts par le régime public, tout en facturant le patient pour les produits utilisés ou pour certains services non couverts, génèrent de plus en plus de malentendus et sont parfois sources de tensions entre le patient et le professionnel.

- **La nécessité de mécanismes efficaces pour régler les problèmes d'interprétation**

Jusqu'à maintenant, il apparaissait que, au-delà du cadre des négociations usuelles entre le MSSS et les associations professionnelles, le législateur avait conçu que les problèmes d'interprétation et d'application devaient surtout, suivant l'article 54 de l'actuelle *Loi sur l'assurance maladie*, se régler dans le cadre d'un processus d'arbitrage. Or, suivant l'article 47 du projet de loi n° 92, il semble qu'on voudrait éventuellement mettre de côté ce processus d'arbitrage, même dans les cas d'un problème d'interprétation, lorsqu'il s'agit pour la RAMQ d'initier un processus de récupération sur la base des nouveaux pouvoirs qui lui seraient octroyés. Il semble ainsi qu'on voudrait plutôt privilégier une intervention réglementaire par laquelle le gouvernement viendrait préciser les situations où des paiements par les patients seraient autorisés. Bref, on semble donner l'indication

<sup>11</sup> À ce sujet, voir notamment : Amélie DAOUST-BOISVERT, « Le fédéral sommé de faire respecter la Loi canadienne sur la santé », *Le Devoir*, 2016-05-03, en ligne : <http://www.ledevoir.com/societe/sante/469826/frais-accessoires-le-recours-contre-le-federal-l-arme-ultime> (consulté le 2016-05-03).

<sup>12</sup> L.R.C., c. C-6.

<sup>13</sup> Voir, dans la *Loi canadienne sur la santé*, les définitions de « services de santé assurés » et de « services médicaux » à l'article 2 ainsi que les articles 7 à 12 en ce qui concerne les conditions applicables, dont celle de l'accessibilité. On remarque qu'outre les services médicalement nécessaires fournis par les médecins, seuls les services hospitaliers et certains services rendus par les dentistes se qualifient à titre de services de santé assurés visés par les cinq conditions en cause.

qu'avec un tel règlement, les situations nébuleuses entourant les règles du régime public seraient éventuellement chose du passé et que le recours à l'arbitrage ne serait plus justifié. Il ne resterait alors à un professionnel estimant qu'une décision de la RAMQ est mal fondée qu'à s'adresser, suivant ce que serait le nouvel article 22.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*, à la Cour supérieure ou à la Cour du Québec, selon le montant en cause, en assumant alors le fardeau de la preuve.

Si l'adoption d'un tel règlement ne semble plus être l'option privilégiée, il est aussi peu probable qu'elle conduirait à l'élimination de tous les problèmes d'interprétation à l'avenir. Règlement ou pas, il y aurait donc lieu de prévoir des moyens plus efficaces et plus rapides afin de solutionner ces problèmes, sachant, de façon réaliste, qu'ils continueront de se présenter. Bien sûr, les discussions et négociations entre les parties aux ententes restent à privilégier. Ceci dit, en cas d'impasse, plutôt que de favoriser des contestations devant les tribunaux judiciaires, il serait souhaitable de miser sur des moyens plus souples et potentiellement plus rapides pour solutionner ces problèmes d'interprétation, en favorisant par exemple le recours aux conseils d'arbitrage prévus à l'article 54 de la *Loi sur l'assurance maladie* ou, encore, au Tribunal administratif du Québec, qui est déjà compétent pour entendre les litiges relatifs aux décisions des comités de révision prévus par cette même loi<sup>14</sup>.

S'il en était autrement, on peut à certains égards craindre que le processus prévu par le projet de loi n° 92 résulte soit en une forme d'arbitraire, la RAMQ étant alors à priori en situation de « juge et partie » et pouvant même appliquer des sanctions administratives pécuniaires, soit en une judiciarisation accrue des problèmes d'application ou d'interprétation des règles en cause. Dans cette dernière éventualité, il pourrait en découler encore plus de confusion pour les patients qui, ont le réflexe dans bien des cas de s'adresser aux ordres professionnels concernés pour tenter de régler les questions liées à la facturation.

- **Les rôles respectifs des ordres professionnels et de la RAMQ**

Si les véritables situations de fraude à l'égard du régime public interpellent non seulement la RAMQ, mais aussi, les ordres professionnels au plan déontologique<sup>15</sup>, il en va autrement des problèmes d'application ou d'interprétation des règles du régime public.

<sup>14</sup> Voir le recours prévu à l'article 50 de la *Loi sur l'assurance maladie*.

<sup>15</sup> Voir notamment l'actuel article 43 du *Code de déontologie des optométristes*, qui se lit comme suit : « L'optométriste ne peut réclamer le paiement d'un compte de services professionnels dont le coût est assumé par un tiers à moins qu'en vertu de la loi il puisse conclure et qu'il ait conclu une entente explicite au contraire avec son patient ». Voir également le *Règlement sur la procédure de conciliation et d'arbitrage des comptes des membres de l'Ordre des optométristes du Québec*, RLRQ c O-7, r 16.

On note à ce sujet que la *Loi sur l'assurance maladie*<sup>16</sup> prévoit déjà certains mécanismes de collaboration entre la RAMQ et les ordres professionnels dans la poursuite de leurs missions respectives, ce qui peut notamment conduire à ce qu'un professionnel ayant dérogé aux règles du régime public soit éventuellement sanctionné au plan disciplinaire. Ceci dit, aucune instance d'un ordre professionnel n'est conçue pour accueillir un débat entre un professionnel et la RAMQ ou encore, entre les parties signataires d'une entente qui régit la couverture des services professionnels par le régime public, telle l'entente applicable aux services optométriques intervenue entre le MSSS et l'Association des optométristes du Québec. Ce n'est ainsi pas le rôle des ordres de procéder à de tels arbitrages, ni même d'émettre des avis au public et aux optométristes sur l'interprétation à privilégier relativement aux règles qui gouvernent le régime public.

Dans cette perspective et en complément des mesures nécessaires pour solutionner les problèmes d'interprétation, l'Ordre soumet que dans le cadre du projet de loi n° 92 ou en complément de celui-ci, il y aurait lieu de prévoir une responsabilité plus grande pour la RAMQ dans la diffusion d'une information claire, complète et cohérente au public.

Ainsi, bien que la RAMQ présente, sur son site web<sup>17</sup>, un certain nombre d'informations relatives aux services couverts par le régime public, il arrive fréquemment que celles-ci soient incomplètes ou, pire encore, qu'elles ne fassent pas consensus entre l'une ou l'autre des parties à l'entente, soit le MSSS et l'Association des optométristes du Québec. Quant aux services téléphoniques de la RAMQ, ils sont surtout orientés vers les questions de nature administrative, notamment en ce qui concerne le changement d'adresse, le remplacement d'une carte d'assurance maladie, etc. L'expertise pour répondre à une question spécifique sur la couverture ou non d'un service ou d'un produit, au regard de règles aussi complexes que celles applicables en optométrie, n'est généralement pas disponibles chez les préposés aux renseignements de la RAMQ, notre expérience étant ainsi à l'effet que des réponses souvent imprécises, voire erronées, sont données au public, ce qui ne fait qu'amplifier les difficultés ou les malentendus.

Quoi qu'il en soit, il serait important que la RAMQ assume davantage son rôle dans la transmission d'informations claires et complètes au public sur la couverture par le régime public des services de santé, dont les services optométriques, en s'assurant alors que cette information est cohérente avec l'interprétation que font les parties signataires à l'entente, et surtout, avec celle qu'en font les professionnels sur le terrain. Dans cette même perspective, il devrait dorénavant être clair, si ça ne l'est pas déjà, qu'il n'appartient pas aux ordres professionnels de répondre en première ligne aux questions du public à ce sujet, et surtout pas d'arbitrer les divergences d'interprétation. Le rôle de ceux-ci à cet égard étant

---

<sup>16</sup> Voir notamment les articles 25, 49, 50 et 65.

<sup>17</sup> RAMQ, *Services optométriques*, en ligne : <http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/citoyens/assurance-maladie/soins/Pages/services-optometriques.aspx> (2016-04-26).

limité au plan déontologique, aux situations où un professionnel est en situation de fraude ou d'abus à l'égard des règles établies.

**L'Ordre des optométristes du Québec recommande ce qui suit en lien avec les mesures découlant du projet de loi n° 92:**

**R1 - Que des moyens plus efficaces et plus rapides soient prévus afin de disposer des problèmes d'interprétation des règles relatives à la couverture des services optométriques et des autres services professionnels par le régime public, en favorisant l'arbitrage ou des recours administratifs simplifiés plutôt que des recours judiciaires.**

**R2 - Que la RAMQ assume davantage son rôle dans la transmission d'informations claires et complètes à la population sur la couverture par le régime public des services optométriques et des autres services professionnels, en s'assurant alors que cette information soit cohérente avec l'interprétation que font les parties signataires des ententes qui s'y rapportent, afin d'en favoriser une application sans difficulté par les professionnels sur le terrain.**

### 3. Des mesures plus efficaces pour encadrer les entreprises commerciales dont les activités sont liées à l'offre de services professionnels

Si les cas de fraude aux règles du régime public peuvent parfois être attribuables aux professionnels, ils peuvent aussi, dans d'autres cas, être le résultat d'une culture organisationnelle déviante au sein d'une entreprise contrôlée plus ou moins directement par des tiers, soit par des non professionnels.

Comme on l'a déjà mentionné, le secteur oculovisuel dans lequel œuvrent les optométristes, à l'instar du secteur de la pharmacie et d'autres secteurs d'activités professionnelles, en est un où diverses entreprises commerciales jouent un rôle important, soit à titre de fournisseur ou distributeur de produits, soit à titre de franchiseur, de regroupement d'achats ou à d'autres titres. Dans bien des cas, ces entreprises jouent un rôle positif et contribuent à offrir des services et des produits de qualité et sécuritaires à la population. Dans certains cas toutefois, les intérêts commerciaux l'emportent sur le professionnalisme et la déontologie, ayant ainsi pour effet de compromettre les droits du patient et de placer l'optométriste dans une position intenable au chapitre de ses obligations professionnelles.

Le projet de loi n° 92 semble prendre en compte de telles situations de façon plutôt limitée, soit sous le seul angle de la possibilité de récupérer des sommes d'argent indûment obtenues auprès d'un « tiers exploitant d'un cabinet privé ou d'un centre médical spécialisé »<sup>18</sup>. Or, l'Ordre des optométristes estime qu'il faut aller plus loin qu'une telle mesure et, pour ce faire, s'assurer de la collaboration de l'ensemble des ordres professionnels concernés et des professionnels eux-mêmes.

En ce qui concerne les ordres, il faut noter que les pouvoirs qu'ils peuvent exercer à l'égard d'entreprises commerciales déviantes sont limités<sup>19</sup>. Bien sûr, il est toujours possible pour un ordre d'intervenir auprès de l'un de ses membres pour faire cesser des pratiques inacceptables au plan déontologique, mais il s'avère que cette avenue est finalement souvent peu efficace. De fait, les entreprises en question peuvent généralement déployer des moyens juridiques importants pour contrer les interventions des ordres et, par ailleurs, il n'est pas toujours facile pour un professionnel de mettre fin à une relation d'affaires avec de telles entreprises, le risque de compromettre son gagne-pain ou la survie de son bureau étant bien présent. Aussi, les professionnels qui décident de mettre fin à leurs relations avec

<sup>18</sup> Voir l'article 12 du projet de loi, qui prévoit cette possibilité dans ce qui serait le nouvel article 22.0.1.

<sup>19</sup> Voir notamment les articles 187.11 à 187.11 du *Code des professions* qui prévoient surtout un encadrement de nature administrative à l'égard des professionnels qui exercent leurs activités au sein d'une société par actions ou d'une société en nom collectif à responsabilité limitée. Voir aussi l'article d'activités professionnelles en société ainsi que l'article 188.2.1 du *Code des professions* qui prévoit pour sa part un recours de nature pénale à l'égard de « quiconque sciemment [...] aide ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène ce membre à contrevenir aux articles 59.1, 59.1.1 ou 59.2 ou à une disposition du code de déontologie adopté en application de l'article 87 ». Le fardeau de preuve exigé ici fait en sorte que l'exercice du recours en question s'avère difficile, voire impossible.

ces entreprises peuvent généralement être remplacés rapidement par d'autres professionnels moins scrupuleux ou qui n'ont pas accès à une information exacte sur les agissements de l'organisation.

D'une certaine façon, on peut tracer des parallèles avec certaines situations révélées au cours des dernières années concernant le rôle des firmes de génie-conseil en lien avec les problèmes révélés dans l'industrie de la construction, ce qui a conduit la Commission d'enquête présidée par la juge France Charbonneau à faire la recommandation suivante :

« De modifier le *Code des professions du Québec* pour que les firmes de services professionnels reliées au domaine de la construction soient assujetties au pouvoir d'encadrement des ordres professionnels dans leur secteur d'activité. »<sup>20</sup>

L'Ordre des optométristes estime donc que des modifications au *Code des professions* devraient aussi avoir pour effet de permettre à l'ensemble des ordres professionnels, incluant ceux du secteur de la santé, d'exercer des moyens de contrôle et de sanction plus efficaces à l'égard des entreprises qui sont, de façon directe ou indirecte, liées à l'offre de services professionnels au public. D'ailleurs, l'Ordre des optométristes collabore déjà avec l'Office des professions et avec d'autres ordres professionnels dans la recherche de solutions à cet égard. Aussi, tout en comprenant que le projet de loi n° 92 n'a pas pour objet de régler cette question, l'Ordre invite les parlementaires à suivre attentivement ce dossier, non seulement dans la perspective de la recommandation de la commission Charbonneau, mais plus largement, en lien avec d'autres secteurs d'activités professionnelles.

Enfin, à ce sujet, il convient de noter que si, pour mieux contrer les situations de fraudes à l'égard des règles du régime public, on veut compter sur la collaboration des professionnels, notamment dans le contexte où ces pratiques seraient le fruit d'une culture organisationnelle inadéquate au sein d'une entreprise, il est impératif de prévoir une forme de protection ou d'immunité aux dénonciateurs. Des travaux ont déjà été entrepris avec l'Office des professions et les ordres professionnels en ce qui concerne l'octroi d'immunité dans un contexte disciplinaire et il serait sans doute pertinent pour le législateur de mener une réflexion à ce sujet en lien avec les mesures prévues par le projet de loi n° 92, en s'inspirant, par exemple, de ce qui est prévu par le projet de *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* (projet de loi n° 87) actuellement à l'étude<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final*, novembre 2015, p. 139, en ligne : [https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/fichiers/Rapport\\_final/Rapport\\_final\\_CEIC\\_integral\\_c.pdf](https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_integral_c.pdf) (consulté le 2016-04-29).

<sup>21</sup> 1ère session, 41e législature, 2015, adoption du principe (Québec).

**L'Ordre des optométristes du Québec recommande ce qui suit en lien avec les mesures découlant du projet de loi n° 92:**

**R3 - Que le *Code des professions* soit modifié pour que les ordres professionnels puissent intervenir plus efficacement à l'égard des entreprises commerciales dont les agissements compromettent le respect des obligations des professionnels et la protection du public.**

**R4 - Que des mesures visant à assurer l'immunité et la protection contre les représailles soient prévues pour les professionnels qui dénoncent des situations de fraude à l'égard du régime public.**

#### 4. Des précautions à prendre pour assurer le respect du secret professionnel

Diverses dispositions du projet de loi n° 92 visent à donner davantage de pouvoirs à la RAMQ ou au ministre, selon le cas, pour recueillir des renseignements pouvant s'avérer nécessaires aux fins de la mise en œuvre de certains recours, dont notamment des renseignements contenus au dossier du patient et qui sont dès lors protégés par le secret professionnel<sup>22</sup>.

Bien sûr, on sait que la RAMQ est déjà détentrice de plusieurs renseignements sensibles concernant les personnes assurées dans le cadre du régime public, étant compris que l'administration de ce régime justifie qu'il en soit ainsi. On sait aussi que pour arriver à assurer efficacement le respect des règles relatives au régime public, ce qui est l'un des objectifs légitimes poursuivis avec le projet de loi n° 92, l'accès à certains renseignements additionnels liés aux services fournis aux personnes assurées pourrait être requis. Il faut toutefois déterminer quels sont les moyens les plus adaptés et proportionnés pour parvenir à cette fin, étant compris que les professionnels consignent toute une variété de renseignements de nature clinique et sociale qui sont de nature confidentielle. Ces renseignements vont donc au-delà des informations sur les codes d'actes facturés par les professionnels.

Les nouveaux pouvoirs dont il est question dans le projet de loi n° 92 apparaissent à première vue très peu balisés et, dans le pire des scénarios, pourraient conduire à ce qu'on pourrait appeler des « parties de pêche » qui feraient en sorte que les professionnels seraient tenus de fournir une plus grande étendue de renseignements que ce qui est véritablement nécessaire pour la mise en œuvre des recours en question. Il ne s'agit pas ici d'être inutilement alarmiste, mais plutôt de tenir compte de divers exemples, dont certains récents, qui témoignent du fait que des abus sont toujours possibles en ce qui concerne la protection des renseignements personnels, et ce, même au sein de l'appareil gouvernemental<sup>23</sup>.

Or, les renseignements dont il est ici question sont non seulement visés par des obligations professionnelles en matière de secret professionnel<sup>24</sup>, mais aussi par un droit fondamental consacré notamment par l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>25</sup>. Ils bénéficient donc d'une protection particulièrement importante au plan juridique et ils requièrent ainsi, comme l'ont régulièrement indiqué les tribunaux, des précautions particulières. Le tout sans compter que, sur les plans clinique et humain, on comprend bien sûr que la protection du secret

<sup>22</sup> Voir notamment l'article 7 du projet de loi, mais aussi les articles 30, 39, 41 et 46.

<sup>23</sup> Voir notamment : Audrey RUEL-MANSEAU, « Revenu Québec: 37 employés trop curieux sanctionnés en 2015 », *La Presse.ca*, en ligne : <http://www.lapresse.ca/actualites/201604/10/01-4969802-revenu-quebec-37-employes-trop-curieux-sanctionnes-en-2015.php> (consulté le 2016-04-27).

<sup>24</sup> Voir notamment l'article 60.4 du Code des professions (RLRQ, c. C-26) et les articles 34 et 35 du *Code de déontologie des optométristes*.

<sup>25</sup> RLRQ, c. C-12.

professionnel est d'une importance considérable dans l'établissement d'une relation de confiance entre les professionnels et les patients<sup>26</sup>.

Pour illustrer le fait que des précautions particulières sont exigées, on note que même dans les cas où des impératifs sérieux de sécurité publique sont en cause, notamment pour la prévention d'actes de violence ou d'un suicide, la Cour suprême du Canada<sup>27</sup> et ensuite le législateur québécois<sup>28</sup>, ont exigé que des circonstances particulières, clairement définies, soient constatées avant qu'un professionnel puisse conclure qu'il peut communiquer un renseignement protégé par le secret professionnel, des conditions strictes s'appliquant pour déterminer quel renseignement peut faire l'objet de la communication et pour identifier le destinataire de celle-ci.

On observe aussi que lorsqu'il est question de confier à des autorités le pouvoir de requérir des renseignements qui sont protégés par le secret professionnel, le législateur est invité, suivant l'article 9 de la *Charte québécoise* et ce qu'en disent les tribunaux<sup>29</sup>, à prévoir une disposition expresse à cet effet. À titre d'exemple d'une telle disposition, on peut citer l'article 192 du *Code des professions* qui permet à diverses instances d'un ordre professionnel de requérir des renseignements et documents d'un professionnel, en spécifiant bien que le professionnel « ne peut invoquer son obligation de respecter le secret professionnel pour refuser de le faire ». Il s'agit peut-être là d'une rédaction qui, de façon contemporaine, correspond à la notion de « disposition expresse » prévue par la *Charte québécoise*.

Sans présumer ici de l'issue d'un éventuel litige qui opposerait, par exemple, un professionnel et la RAMQ en relation avec l'exercice des nouveaux pouvoirs de cette dernière en matière de cueillette de renseignements issus d'un dossier-patient, il est vraisemblable qu'un débat pourrait avoir lieu sur le caractère suffisamment « expresse » de la disposition à la source de ces pouvoirs. Aussi, s'il devait y avoir une incertitude à ce chapitre, les ordres professionnels pourraient être amenés à recommander la prudence à leurs membres et à faire prévaloir leur obligation au secret professionnel, dont le corolaire est un droit protégé par la *Charte québécoise*.

Bref, l'Ordre des optométristes invite le législateur québécois à bien mesurer l'étendue des renseignements qu'il entend viser par les nouveaux pouvoirs consentis à la RAMQ, de telle sorte que le public québécois et les professionnels puissent être assurés que les fins légitimes poursuivies par le projet de loi n° 92

<sup>26</sup> Il s'agit d'ailleurs là, suivant les paragraphes 3 et 5 de l'article 25 du *Code des professions*, de facteurs importants aux fins de déterminer s'il y a lieu de constituer ou non un ordre professionnel dans un secteur d'activités donné.

<sup>27</sup> *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455.

<sup>28</sup> Voir le troisième alinéa de l'article 60.4 du *Code des professions*.

<sup>29</sup> Voir notamment l'affaire suivante : *Archambault c. Comité de discipline du barreau du Québec*, 1992 CanLII 3997 (QC CA).

ne conduisent pas à une dérive en ce qui concerne le respect du secret professionnel.

Ainsi, il pourrait y avoir lieu de continuer de miser sur la collaboration et l'autorisation du patient concerné aux fins de l'obtention des renseignements requis, comme le prévoit déjà l'actuel article 18 de la *Loi sur l'assurance maladie*. On pourrait ainsi imaginer que l'article 7 du projet de loi n° 92 prévoit non seulement que le professionnel doit informer le patient des renseignements ou documents qu'on lui demande de communiquer, mais aussi que cette communication ne puisse intervenir que si le patient ne s'y est pas opposé, au terme d'une période de 30 jours par exemple. En cas d'opposition du patient, un juge pourrait alors être appelé à trancher la question.

Dans tous les cas, il faudrait, en plus de s'assurer que les dispositions habilitantes ne soulèvent pas de controverse au plan interprétatif, établir des balises suffisamment précises pour que les professionnels saisis d'une demande de renseignements de la RAMQ puissent cibler avec le plus de précision possible l'étendue de ceux qu'ils seraient alors tenus de communiquer, sans compromettre leur obligation au secret professionnel et, surtout, le lien de confiance avec les patients.

**L'Ordre des optométristes du Québec recommande ce qui suit en lien avec les mesures découlant du projet de loi n° 92:**

**R5 - Que toute mesure visant à permettre l'accès à des renseignements protégés par le secret professionnel soit conçue de façon à porter le moins atteinte possible aux droits fondamentaux des patients, en misant préférentiellement sur leur consentement, et qu'elle soit énoncée clairement, pour éviter toute incertitude juridique à cet égard.**

**Conclusion : Avec de grands pouvoirs viennent de grandes responsabilités!**

Personne ne remet en question la pertinence et la légitimité de la lutte à la fraude, surtout lorsqu'il s'agit de préserver un acquis aussi précieux que le régime public d'assurance maladie. Il en va de l'intérêt public et, même, de la protection du public, puisque la déontologie professionnelle s'intéresse également à réprimer les cas où des professionnels sont en situation de fraude ou d'abus, que ce soit dans les relations directes avec les patients ou encore, dans les réclamations faites à des tiers payeurs, qu'il s'agisse d'assureurs publics ou privés.

Ceci dit, les nouveaux pouvoirs qu'on prévoit confier à la RAMQ avec le projet de loi n° 92 sont importants et doivent, en contrepartie, conduire à ce que celle-ci, en collaboration avec les parties aux ententes, soit le MSSS et les associations professionnelles, accorde une plus grande attention à éviter les problèmes d'interprétation des règles applicables, en plus de s'assurer de rendre accessible une information claire et complète à l'attention du public. La lutte contre la fraude devrait aussi conduire à assurer un meilleur encadrement des entreprises commerciales qui interviennent de façon plus ou moins directe dans l'offre de services professionnels et de produits au public, en permettant aux ordres professionnels d'agir plus efficacement à cet égard. Enfin, l'exercice de ces nouveaux pouvoirs devrait porter atteinte le moins possible au secret professionnel, lequel est au cœur de la relation de confiance entre les professionnels de la santé et leurs patients.

Bref, à la lumière de ces commentaires, l'Ordre estime que les fins poursuivies par le projet de loi n° 92 pourront être plus facilement et efficacement atteintes si les mesures qui y sont prévues s'accompagnent de la mise en œuvre de moyens respectueux des droits des patients et qui s'intéressent aux véritables causes de la plupart des situations où les professionnels ne sont pas en mesure de respecter les règles qui gouvernent le régime public.

## Sommaire des recommandations

L'Ordre des optométristes du Québec recommande ce qui suit en lien avec les mesures découlant du projet de loi n° 92:

**R1** - Que des moyens plus efficaces et plus rapides soient prévus afin de disposer des problèmes d'interprétation des règles relatives à la couverture des services optométriques et des autres services professionnels par le régime public, en favorisant l'arbitrage ou des recours administratifs simplifiés plutôt que des recours judiciaires.

**R2** - Que la RAMQ assume davantage son rôle dans la transmission d'informations claires et complètes à la population sur la couverture par le régime public des services optométriques et des autres services professionnels, en s'assurant alors que cette information soit cohérente avec l'interprétation que font les parties signataires des ententes qui s'y rapportent, afin d'en favoriser une application sans difficulté par les professionnels sur le terrain.

**R3** – Que le *Code des professions* soit modifié pour que les ordres professionnels puissent intervenir plus efficacement à l'égard des entreprises commerciales dont les agissements compromettent le respect des obligations des professionnels et la protection du public.

**R4** - Que des mesures visant à assurer l'immunité et la protection contre les représailles soient prévues pour les professionnels qui dénoncent des situations de fraude à l'égard du régime public.

**R5** - Que toute mesure visant à permettre l'accès à des renseignements protégés par le secret professionnel soit conçue de façon à porter le moins atteinte possible aux droits fondamentaux des patients, en misant préférentiellement sur leur consentement, et qu'elle soit énoncée clairement, pour éviter toute incertitude juridique à cet égard.