



Mémoire concernant le projet de loi no 92, Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives

1. INTRODUCTION

L'Association québécoise des distributeurs en pharmacie (ci-après l'« AQDP ») représente des acteurs incontournables de notre système de santé en ce qu'ils assurent l'approvisionnement des pharmacies et hôpitaux du Québec. Ces distributeurs, aussi connus sous le nom de « grossistes », conditionnent, ramassent, entreposent, transportent et livrent des médicaments en temps et lieux convenus.

La mission de l'AQDP consiste à :

- promouvoir le rôle essentiel des distributeurs pharmaceutiques dans la chaîne d'approvisionnement des pharmacies et des hôpitaux;
- faciliter une approche commune permettant de relever les défis de la distribution des médicaments au Québec;
- favoriser la mise en commun des bonnes pratiques et une amélioration continue de la distribution pharmaceutique au Québec;
- faire état de l'apport essentiel des distributeurs en pharmacie auprès des gouvernements supérieurs, des pharmacies et de la population en général.

Les distributeurs pharmaceutiques jouent un rôle essentiel dans le réseau de la santé en livrant des médicaments essentiels dans l'ensemble des pharmacies du Québec. Ainsi nous contribuons concrètement à l'accès aux soins via des thérapies médicamenteuses de plus en plus efficaces et cruciales pour des milliers de personnes.

Le 6 avril 2016, 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* (ci-après le « PL 92 ») est présenté à l'Assemblée nationale lors de la 41^e législature, 1^{ère} session, par M. Gaétan Barrette, ministre de la Santé et des Services sociaux. Différentes séances de

consultations particulières et auditions publiques sont actuellement en cours auprès de la Commission de la santé et des services sociaux (ci-après la « Commission »).

L'AQDP désire déposer auprès de la Commission ses réflexions écrites portant sur le PL 92. Elle remercie les membres de la Commission de lui permettre de prendre part à l'étude du projet de loi no 92, Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives. Vu le grand nombre de projets de loi déposés récemment à l'Assemblée nationale affectant le domaine de la santé en général et la distribution des médicaments en particulier et le court délai mis à sa disposition, l'AQDP a choisi de limiter ses commentaires aux éléments jugés essentiels tout en souhaitant un report de l'adoption du PL 92 à l'automne pour permettre une analyse approfondie et plus poussée du projet et de ses répercussions sur la distribution des médicaments au Québec.

2. 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

Le PL 92, s'il est adopté dans sa forme actuelle, aura des impacts majeurs sur les différents acteurs du domaine pharmaceutique, mais notamment sur les distributeurs. En effet, l'AQDP est inquiète de l'étendue des pouvoirs attribués à la Régie de l'assurance maladie du Québec (ci-après la « RAMQ »), lesquels constituent une forme d'ingérence sans fondement, balise ou limite. Sans énumérer en détail tous les points litigieux vu les courts délais, l'AQDP limitera ses commentaires aux aspects suivants :

- **Pouvoirs d'inspections abusifs de la RAMQ**

L'AQDP désire mettre en garde les parlementaires. Il est nécessaire de faire une distinction entre une inspection par la Régie de certains documents auprès du grossiste de bonne foi et son habilité à mener des enquêtes auprès de grossiste dont elle soupçonne des comportements abusifs ou frauduleux. Les deux scénarios ne sont pas les mêmes et ils commandent des approches différentes.

Le projet de loi 92 et plus précisément en vertu des articles 39 et 40 de celui-ci permettrait à la RAMQ d'autoriser toute personne sans exiger de qualification particulière à agir à titre d'inspecteur. Un tel inspecteur pourrait pénétrer sans avertissement et sans motif annoncé chez tout grossiste en médicament pour inspecter et exiger, sans opposition possible, des renseignements et des documents encore là sans balise ou lien direct avec l'application de la loi.

39. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 19, des suivants :

« 19.1. La Régie peut autoriser toute personne à agir comme inspecteur afin de vérifier l'application des dispositions de la présente loi, de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29), de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01) et de leurs règlements.

À cette fin, la personne qui agit comme inspecteur peut :

1° pénétrer, à toute heure raisonnable, dans tout endroit où un professionnel de la santé, un dispensateur, un fabricant de médicaments ou un grossiste en médicaments reconnu par le ministre exerce ses fonctions ou ses activités;

2° exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux fonctions ou activités exercées par les personnes visées au paragraphe 1° ainsi que, pour examen ou reproduction, la communication de tout document s'y rapportant.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés au présent article doit, sur demande, en donner communication à la personne qui procède à l'inspection et lui en faciliter l'examen.

Un inspecteur autorisé à agir par la Régie ne peut être poursuivi en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

« 19.2. Un inspecteur peut, par une demande qu'il transmet par poste recommandée ou par signification à personne, exiger de toute personne, dans le délai raisonnable qu'il fixe, qu'elle lui communique par poste recommandée ou par signification à personne tout renseignement ou document relatif à l'application de la présente loi, de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29), de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01) et de leurs règlements. ».

40. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 20, du suivant :

« 20.1. Dans le cadre d'une inspection ou d'une enquête, nul ne peut refuser de communiquer à la Régie un renseignement ou un document contenu dans le dossier d'une personne assurée au sens de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29), de même qu'un document ou un renseignement à caractère financier concernant les activités exercées par un professionnel de la santé, un dispensateur, un fabricant de médicaments ou un grossiste en médicaments reconnu par le ministre. ».

Nos recommandations :

Considérant cela, nous recommandons à la commission d'amender le PL92 suivant les argumentations prévues aux présentes, notamment pour y prévoir minimalement ce qui suit :

39. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 19, des suivants :

« 19.1. La Régie peut autoriser toute personne qualifiée¹ à agir comme inspecteur afin de vérifier l'application des dispositions de la présente loi, de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29), de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01) et de leurs règlements.

À cette fin, la personne qui agit comme inspecteur peut si elle a des motifs raisonnables :

1° pénétrer, à toute heure raisonnable, dans tout endroit où un professionnel de la santé, un dispensateur, un fabricant de médicaments ou un grossiste en médicaments reconnu par le ministre exerce ses fonctions ou ses activités;

2° exiger des personnes physiques ou morales assujetties à la présente loi, à la Loi sur l'assurance maladie et à leurs règlements tout renseignement en lien avec les activités couvertes par les dites lois et règlements relatif aux fonctions ou activités exercées par les personnes visées au paragraphe 1° ainsi que, pour examen ou reproduction, la communication de tout document s'y rapportant.

Toute personne physique ou morale assujettie à la présente loi, à la Loi sur l'assurance maladie et à leurs règlements qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés au présent article doit, sur demande, en donner communication à la personne qui procède à l'inspection et lui en faciliter l'examen.

Un inspecteur autorisé à agir par la Régie ne peut être poursuivi en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Les pouvoirs et délégations prévus au présent article ne protègent pas la Régie contre un exercice abusif de ceux-ci.

« 19.2. Un inspecteur peut, par une demande justifiée par des motifs raisonnables, qu'il transmet par poste recommandée ou par signification à personne, exiger de toute personne, dans le délai raisonnable qu'il fixe, qu'elle lui communique par poste recommandée ou par signification à personne tout renseignement ou document relatif à l'application de la présente loi, de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29), de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01) et de leurs règlements. ».

¹ Sous toute réserve : la qualification de la personne nommée devra faire l'objet de précisions et d'un encadrement très détaillé. Nous vous référons à l'argumentation décrite à la page 6 du présent document.

40. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 20, du suivant :

« 20.1. Dans le cadre d'une inspection ou d'une enquête afin de vérifier l'application des dispositions de la présente loi, de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29), de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01) et de leurs règlements, les personnes assujetties ne peuvent refuser de communiquer à la Régie un renseignement ou un document contenu dans le dossier d'une personne assurée au sens de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29), de même qu'un document ou un renseignement à caractère financier concernant les activités exercées par un professionnel de la santé, un dispensateur, un fabricant de médicaments ou un grossiste en médicaments reconnu par le ministre. ».

Commentaires additionnels :

Les pouvoirs d'enquête de la RAMQ sont substantiellement élargis en ce qu'ils permettent notamment aux inspecteurs de *« pénétrer, à toute heure raisonnable, dans tout endroit où [...] un grossiste en médicaments reconnu par le ministre exerce ses fonctions ou ses activités et exiger des personnes présentes tout renseignement relatif aux fonctions ou activités exercées par les personnes visées au paragraphe 1° ainsi que, pour examen ou reproduction, la communication de tout document s'y rapportant »*. De plus, la *« personne qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés doit, sur demande, en donner communication »* à l'inspecteur.

Ainsi, la RAMQ, *« par toute personne »*, peu importe sa qualification ou ses aptitudes, (article 39 du PL 92) pourra pénétrer à toute heure raisonnable dans tout endroit où un grossiste (distributeur) exerce ses fonctions ou activités et exiger, de toute personne, des renseignements ou documents. Vu le domaine pharmaceutique hautement spécialisé et complexe, il est surprenant et inquiétant que le PL 92 attribue à *« toute personne »*, déterminée unilatéralement par la RAMQ, de tels pouvoirs d'enquête.

De plus, la RAMQ se dote maintenant d'un nouveau pouvoir, soit celui de demander à la Cour supérieure du Québec d'émettre une injonction dans toute matière pertinente à l'application des lois sous sa juridiction.

Un tel élargissement des pouvoirs de la RAMQ entre directement en contradiction avec certains de nos droits les plus fondamentaux. En l'espèce, l'AQDP soulève respectueusement que les pouvoirs accordés à la RAMQ par le PL 92 sont intrusifs, abusifs et sans fondement, et ainsi en contravention avec les principes établis par les plus hautes instances. L'AQDP soutient que l'étendue des pouvoirs attribués à la RAMQ par le PL 92 constitue une intrusion non justifiée par les faits et l'expérience passée. L'AQDP a toujours été un partenaire responsable de l'État québécois, de la RAMQ et des hôpitaux et elle entend le demeurer.

Ensuite, le PL 92 conférerait à la RAMQ un pouvoir discrétionnaire à plusieurs niveaux, et ce, de façon abusive et sans fondement. Les termes utilisés dans le PL 92, tels que *« est*

d'avis », « peut prévoir par règlement », « en cas de manquement », « dans toute matière », « inspecteur » et « toute personne à agir » démontrent et confirment l'entière discrétion laissée à la RAMQ dans l'administration du régime d'assurance médicaments. En effet, en l'absence de définition, de détail quant au contenu possible des futurs règlements et d'explication, l'on ne peut que conclure qu'une discrétion complète et totale est accordée à la RAMQ et que celle-ci aura complète liberté dans l'interprétation et l'application du PL 92. Le résultat d'un tel élargissement des pouvoirs sera inévitablement de transférer du civil (interprétation des contrats et des obligations respectives des parties) au pénal les problèmes que toutes les parties prenantes peuvent rencontrer dans l'application d'un régime d'assurance-médicaments complexe et universel en plus de s'appuyer sur un tandem public-privé.

De plus, l'AQDP est très préoccupée par la lecture dudit PL 92 puisqu'aucune disposition ne permet d'être à l'abri de toute intervention discrétionnaire, arbitraire ou abusive de la part de la RAMQ. Cette crainte est d'autant plus avérée compte tenu du manque d'encadrement et de balise entourant le processus de nomination de l'inspecteur et de délégation de pouvoir. L'AQDP croit qu'il serait essentiel de prévoir que les personnes nommées doivent être qualifiées et doivent être redevables à un ordre professionnel. Tel que soumis dans nos recommandations ci-dessus, l'AQDP estime également que les pouvoirs de délégation doivent être mieux définis. Entre autres, l'AQDP est d'avis que l'objectif recherché par le PL 92 et les méthodes pour y arriver, soit l'octroi de pouvoirs illimités et discrétionnaires, sont disproportionnés puisque d'autres alternatives sont déjà prévues et mises à la disposition de la RAMQ permettant à cette dernière d'obtenir de tout intéressé tout renseignement relatif à l'application de la *Loi sur la Régie de l'assurance-maladie du Québec*. L'AQDP propose respectueusement au ministre comme piste de réflexion que les mécanismes déjà prévus par la loi et les règlements en vigueur constituent la solution la plus efficace pour arriver aux résultats désirés sans porter atteinte ou diminuer les principes de liberté, d'intégrité et du secret professionnel, qui sont des principes reconnus et protégés par notre société.

Enfin le processus accéléré à trente (30) jours prévu à l'article 13 alinéa 2 du PL 92 est trop court, si appliqué aux distributeurs-grossistes qui traitent des milliers de situations avec des centaines de professionnels. Un simple cas de vacances, une absence au travail ou une incompréhension d'un employé qui n'a eu aucune relation directe ou indirecte avec la dispensation d'un service particulier risquerait de mettre en péril les activités légitimes des membres de l'AQDP. Nous recommandons donc que ce délai soit d'un minimum de 60 jours.

- **Inférence statistique**

Une autre inquiétude de l'AQDP provient du fait que le PL 92 prévoit l'utilisation des méthodes telles que l'inférence statistique afin de tirer différentes conclusions pouvant donner lieu à des enquêtes et à l'application des nouveaux pouvoirs décrits ci-haut.

L'AQDP est d'avis qu'une telle méthode est tout simplement inappropriée face aux activités, fonctions et comportements des membres de l'AQDP et qu'elle ne permettra aucunement à

la RAMQ de conclure objectivement. Les données statistiques générales auxquelles peut avoir accès le grossiste n'ont rien à voir, ni de près ni de loin, avec les objectifs poursuivis par la RAMQ puisque la décision est toujours fondée sur une situation individuelle à laquelle le grossiste ou distributeur est totalement étranger.

- **Suspension de la prescription**

L'article 32 du PL 92 modifierait en profondeur la *Loi sur l'assurance médicaments*² dont, entre autres, un nouvel article 70.0.1 donnant des pouvoirs étendus à la RAMQ dont celui de suspendre la prescription de trente-six (36) mois pour une durée d'un (1) an ou jusqu'à ce que le rapport d'enquête soit complété. Ceci contredit les règles normales du *Code civil du Québec*³ et crée de l'incertitude car le moment de la connaissance est toujours difficile à établir dans ce genre de circonstances et de situations.

Au surplus, l'article 76.1 de la *Loi sur l'assurance maladie*⁴ serait modifié de la façon suivante : « d'un an depuis la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction ». Un tel libellé constitue encore une fois l'exercice discrétionnaire présentant des risques importants d'abus potentiel.

3. CONCLUSIONS

L'AQDP croit que le PL92 peut être amélioré en balisant certains des aspects présentés. Toutefois, dans sa forme actuelle, le PL 92 est très inquiétant pour les membres de l'AQDP. Pour cette dernière, il ne doit y avoir aucune ambiguïté : la Régie de l'assurance maladie du Québec doit procéder à démasquer et à sévir à l'endroit de tous ceux qui, profitent malhonnêtement et abusent de notre régime public d'assurance maladie. L'AQDP ne cherche pas ici à défendre certains comportements. À ce titre, l'AQDP a pris bonne note du mémoire relatif au PL 92 produit par l'Ordre des pharmaciens du Québec qui plaide pour un élargissement considérable des engagements des grossistes et distributeurs. Les questions soulevées par l'Ordre et les solutions préconisées ne peuvent être intégrées au PL 92 sans une discussion approfondie avec l'ensemble des parties prenantes, dont l'AQDP. Nous conservons à cet égard les mêmes réticences que celles énoncées plus haut et constatons que l'on dépasse ici le simple renforcement d'un système de distribution de médicaments et que cette évolution aura des conséquences importantes sur l'ensemble du régime d'assurance médicaments qui méritent réflexion.

L'AQDP demande donc une révision réfléchie de la Commission et, si nécessaire, un report de l'adoption du PL 92 à l'automne, afin de permettre une étude approfondie :

- des pouvoirs jugés abusifs et superflus qui seraient accordés à la RAMQ;

2 R.L.R.Q., c. A-29.01.

3 *Ibid.*, note 15.

4 R.L.R.Q., c. A-29.

- des autres mécanismes existants permettant d'arriver au même résultat, sans abus ou discrimination;
- des pouvoirs permettant de nombreuses décisions unilatérales et non motivées de la RAMQ;
- du système d'inférence statistique proposé et de la possibilité réelle de l'appliquer aux distributeurs et grossistes;
- du processus accéléré, de la suspension de la prescription.

Respectueusement soumis,

L'Association québécoise des distributeurs en pharmacie



Par Albert Falardeau, président

Québec, le 12 mai 2016.