

Projet de loi n° 92

Mémoire présenté à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques 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

Le mercredi 11 mai 2016

Table des matières

Préambule	3
1. Le statut du secret professionnel au Québec	5
2. La nécessité de fixer des balises	8
2.1 Loi sur les sociétés par actions	8
2.2 Loi sur l’Autorité des marchés financiers.....	9
2.3 Code des professions	10
3. Les propositions du projet de loi	11
3.1 Document et renseignement contenu au dossier du patient.....	11
3.2 Pouvoirs accordés à l’inspecteur d’exiger de toute personne, tout renseignement et document aux fins de l’application de trois lois et de leurs règlements	12
3.3 Pouvoirs accordés à la Régie, dans le cadre d’une inspection ou d’une enquête, d’exiger de toute personne tout renseignement et document contenu au dossier de l’assuré, de même que tout document ou 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	14
4. Des solutions adaptées aux besoins de la Régie	16
4.1 Responsabiliser les organisations et s’assurer d’un contrôle et d’une surveillance adéquate et continue	17
5. La protection des dénonciateurs.....	19
Sommaire des recommandations.....	22
Annexe 1	24
Exemple de disposition ordonnant expressément la levée du secret professionnel	24
Annexe 2	26
Exemples de différents types de missions	26

Préambule

Avec la présentation du projet de loi n° 92 – Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, le gouvernement ajoute une pièce législative à sa réforme entreprise depuis près de deux ans dans le secteur de la santé, cette fois afin de donner plus de pouvoirs à la Régie de l'assurance maladie en vue principalement de détecter les fraudes et les abus.

Les objectifs poursuivis par le projet de loi, notamment l'élargissement des pouvoirs d'inspection de la Régie, l'imposition d'amendes plus lourdes et la possibilité d'imposer des sanctions administratives sont amplement justifiés dans le contexte budgétaire actuel. Par contre, certaines dispositions du projet de loi ouvrent sans aucune balise de sérieuses brèches dans la protection du secret professionnel, un principe pourtant enchâssé dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

Au cours des dernières années, l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec est intervenu à quelques reprises afin de sensibiliser les élus et le législateur à l'importance de préserver le secret professionnel. Entendons-nous bien : l'Ordre est favorable à une plus grande transparence et à une accessibilité accrue à des renseignements en cas d'ultime nécessité, notamment pour détecter et prévenir les fraudes, les abus et les irrégularités. Cette quête de transparence et d'accessibilité ne doit toutefois pas se faire au détriment du respect du secret professionnel qui, rappelons-le, appartient non pas au professionnel, **mais bien au client**.

À l'invitation des parlementaires, l'Ordre intervient dans le cadre des présentes consultations particulières afin de les alerter une nouvelle fois de la dérive constatée depuis quelques années quant au respect du secret professionnel, dérive qui va en s'accéléralant dans le contexte de l'intense activité législative visant à répondre à la hâte, sans que toutes les analyses

nécessaires soient effectuées au préalable, au plus grand nombre possible de recommandations du Rapport de la Commission Charbonneau.

Nous pensons ici au projet de loi n°87 sur les lanceurs d'alerte et à celui qui s'annonce en vue de réformer le Code des professions. À notre avis, sur des questions aussi fondamentales, le législateur devrait privilégier la prudence.

De par son rôle de protecteur du public, il va de soi que l'Ordre est très sensible aux questions relatives à la détection de la fraude, des abus et autres irrégularités. C'est dans cette optique que l'Ordre compte proposer des avenues qui permettront à la Régie d'assurer un rôle de surveillance plutôt que de coercition, en soumettant les gestionnaires des organisations visées par l'encadrement de la Régie à des mécanismes de reddition de compte qui ont pour corollaire l'implantation de contrôles préventifs et continus. Non seulement efficace, cette approche permet au surplus de limiter au minimum les atteintes au secret professionnel.

L'Ordre entend finalement traiter de la question de la protection des dénonciateurs. En effet, nous estimons que préférablement à la multiplication d'initiatives législatives isolées, une intervention législative cohérente et globale s'impose pour offrir un « statut protecteur applicable à l'ensemble des lanceurs d'alerte du secteur public et privé, quel que soit le domaine d'activité »¹, comme c'est le cas en France.

¹ Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – Ministère des finances et des comptes publics – [dossier de presse](#) – 30 mars 2016 en page 27, appelé projet de loi Sapin II.

1. Le statut du secret professionnel au Québec

Au Québec, la protection du secret professionnel de tous les professionnels a un statut quasi constitutionnel, comme le précise la Cour suprême du Canada:

« V. L'encadrement juridique du secret professionnel dans la législation québécoise

18 Toute étude du secret professionnel, de son étendue et de sa mise en application exige un examen attentif du cadre législatif qui a été mis graduellement en place au Québec. En effet, malgré la diversité de ses sources, le secret professionnel se trouve maintenant régi par un ensemble de législations superposées, mais convergentes dans leur objectif de reconnaître et de protéger le secret professionnel.

19 La disposition la plus importante se retrouve maintenant dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12. En effet, son art. 9 place le secret parmi les droits fondamentaux de la personne :

9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel.

20 Ensuite, le *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26, impose le respect du secret professionnel à tous les membres des ordres professionnels qu'il régit et non aux seuls avocats et notaires (voir : Y.-M. Morissette et D. W. Shuman, « Le secret professionnel au Québec : une hydre à trente-neuf têtes rôde dans le droit de la preuve » (1984), 25 C. de D. 501, p. 505). L'article 60.4 du *Code des professions* définit l'obligation de respect du secret professionnel dans ces termes :

60.4. Le professionnel doit respecter le secret de tout renseignement de nature confidentielle qui vient à sa connaissance dans l'exercice de sa profession.

Il ne peut être relevé du secret professionnel qu'avec l'autorisation de son client ou lorsque la loi l'ordonne.

Le professionnel peut en outre communiquer un renseignement protégé par le secret professionnel, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il a un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable. Toutefois, le professionnel ne peut alors communiquer ce renseignement qu'à la ou aux personnes exposées à ce danger, à leur représentant ou aux personnes susceptibles de leur porter secours. Le professionnel ne peut communiquer que les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication. »²

(nos soulignements)

Le secret professionnel constitue une valeur fondamentale de la société québécoise et il est au cœur du système professionnel.

La relation entre un professionnel et son client ou son employeur comporte certaines particularités : il s'agit d'une relation d'aide³ où la qualité des services rendus repose sur le lien de confiance établi entre le professionnel et son client, qui doit être en mesure de transmettre au professionnel toutes les informations pertinentes à l'exercice de l'acte professionnel. C'est pour cette raison que la protection de la confidentialité des renseignements obtenus d'un client ou d'un employeur est au cœur du système professionnel. En l'absence de ce rempart, quelle assurance aurait le client quant à la confidentialité des confidences et des renseignements personnels le concernant révélés au professionnel? Par ailleurs, ce dernier ne peut être relevé du secret professionnel qu'avec l'autorisation de son client ou employeur, ou lorsque la loi l'ordonne ou l'autorise par une disposition expresse. En matière de secret professionnel, l'ordonnance ou l'autorisation ne peut être présumée.

Enfin, n'ont en outre pas été considérés comme des dispositions permettant expressément la levée du secret professionnel, l'article 25 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, l'article 7 de la Loi sur les commissions d'enquête et l'article 25 de la Loi sur le Vérificateur général.⁴

À la lumière de tous ces principes, il est essentiel que toute intervention législative portant atteinte au secret professionnel soit précédée d'un examen mettant en balance les droits et valeurs fondamentales en jeu et qu'on n'y ait recours que pour des motifs sérieux, lorsqu'il

² *Société d'énergie Foster Wheeler Itée c. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc.*, 2004 CSC 18.

³ Léo Ducharme, *L'administration de la preuve*, 4^e éd., Montréal, Wilson et Lafleur, 2010, par. 357, 363-364.

⁴ SAUVÉ, Judith, « [Le secret professionnel de l'État](#) », XII^e conférence des juristes de l'État, aux pages 70 à 74. Voir aussi DEAUDELIN, Jean, « [Le déroulement des commissions d'enquête](#) », XIII^e conférence des juristes de l'État, à la page 216.

n'existe pas d'autre moyen d'assurer le bien-être du citoyen, et qu'une telle atteinte est minimale par rapport à l'objectif poursuivi.⁵

Le principe de l'atteinte minimale, élaboré par la Cour suprême, prend ici tout son sens. La Cour d'appel a d'ailleurs récemment rendu une décision illustrant l'importance de ce principe dans un litige opposant la Chambre des notaires à l'Agence du revenu du Canada. Bien que ce litige porte sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu fondée sur l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés (protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives), nous croyons utile de porter à la connaissance des parlementaires les extraits suivants :

« [100] [...] Mais, comme on l'a vu plus haut, le respect du secret professionnel de l'avocat et, en l'espèce, du notaire s'impose de manière générale et, le devoir de transparence et de collaboration du contribuable en matière fiscale ne saurait permettre pour autant à l'État qui pratique ici une saisie, et exerce donc une contrainte, d'avoir accès aux renseignements ainsi protégés. Peu importe le contexte, en effet, et pour reprendre à nouveau les mots de la juge Arbour^[88], « il y a une règle de justice fondamentale voulant que tout renseignement privilégié obtenu par l'État sans le consentement de son détenteur ait (sic) un renseignement auquel l'État n'a pas droit », sauf exception. Les attentes du justiciable à cet égard ne sont pas moins élevées parce que le contexte est celui de la Loi de l'impôt sur le revenu [...]

[130] La protection et le respect du secret professionnel s'imposant comme une règle de fond des saisies pratiquées auprès du notaire ou de l'avocat, on ne peut accepter que l'État y ait recours par simple commodité, alors que des mesures de rechange seraient disponibles [...]

[132] S'adresser au notaire ou à l'avocat en le menaçant par ailleurs d'une poursuite pénale s'il n'obtempère pas à la demande péremptoire n'est pas non plus conforme aux exigences de l'article 8 de la *Charte canadienne*, le conseiller juridique se trouvant placé en une intenable situation de conflit d'intérêts, dont on pourrait même penser qu'elle est également contraire à l'article 7 de la *Charte canadienne*.⁶

(nos soulignements)

Nous estimons que dans leur libellé actuel, les modifications législatives proposées aux articles 7 et 40 du projet de loi ne respectent pas les critères que le législateur s'est lui-même fixés ni l'interprétation qu'en ont fait les tribunaux, à savoir la nécessité d'une disposition expresse et la mise en place de balises pour limiter au minimum l'atteinte au droit que l'on cherche à protéger.

⁵ Voir les enseignements la Cour Suprême dans *Lavallee, Rackel & Heintz c. Canada*, 2002 CSC 61, *Maranda c. Richer*, 2003 CSC 67, *R. c. McClure*, 2001 CSC 14 et *Smith c. Jones* [1999] 1 RCS 455.

⁶ *Canada (Procureur général) c. Chambre des notaires du Québec*, 2014 QCCA 552 – demande d'appel à la Cour suprême autorisée le 18 décembre 2014 – audition de l'appel le 3 novembre 2015, en délibéré.

2. La nécessité de fixer des balises

Les impératifs liés à la prévention de la fraude et à la récupération de sommes soustraites au trésor public, certes légitimes, doivent néanmoins être soupesés avec ceux liés à la protection des renseignements personnels et des confidences du client ou du patient à un professionnel et tenir compte du fait que des mesures de rechange existent et sont mieux adaptées.

En balisant l'accès aux renseignements et documents visés par le secret professionnel, on peut atteindre les objectifs souhaités tout en limitant la divulgation à ce qui est strictement nécessaire aux fins poursuivies, comme l'illustrent les exemples qui suivent.

2.1 Loi sur les sociétés par actions

Les articles 432 à 438 de la Loi sur les sociétés par actions⁷ prévoient une série de mesures en vue de protéger le secret professionnel des comptables professionnels agréés. L'article 432 prévoit qu'un inspecteur investi de pouvoirs d'enquête en matière de fraudes et d'abus doit, dans le cas d'un renseignement protégé par le secret professionnel, obtenir l'autorisation préalable du tribunal. Les articles 433 à 436 prévoient que :

- > L'accès aux documents couverts par le secret professionnel d'un CPA ne peut être ordonné par un tribunal que si la société refuse, néglige ou n'est pas en mesure de le communiquer et si, de l'avis du tribunal, un tel renseignement ou document apparaît nécessaire aux fins de l'enquête.

⁷ Loi sur les sociétés par actions, RLRQ, c. S-31.1.

- > La communication peut être ordonnée même s'il peut en résulter la divulgation de renseignements protégés par le secret professionnel auquel le comptable concerné est tenu. Le tribunal doit toutefois, avant de faire droit à la demande, donner à la société et au comptable intéressé l'occasion d'être entendus.
- > Ces renseignements ou documents sont présumés confidentiels et ne peuvent être utilisés que dans le cadre de l'enquête autorisée par le tribunal et aux fins que celui-ci détermine.
- > Avant d'ordonner la remise, la transmission ou de rendre public le rapport découlant de l'enquête, le tribunal doit s'assurer que tout renseignement ou document qu'il contient est nécessaire aux fins de l'exercice d'un recours prévu à la Loi.
- > Le tribunal doit prendre les mesures nécessaires en vue de limiter l'atteinte au secret professionnel.

2.2 Loi sur l'Autorité des marchés financiers

Les articles 15.1 et suivants de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers⁸ constituent un autre exemple. D'emblée, ces articles prévoient expressément la levée du secret professionnel du comptable professionnel agréé dans certaines situations, en matière d'enquête découlant de lois spécifiques, les seuls renseignements ou documents visés étant ceux obtenus par le CPA dans le cadre d'un audit des états financiers de l'entité visée par l'enquête.

La communication des renseignements ou documents identifiés à cet article est par ailleurs balisée par les articles 15.2 à 16 de la Loi. Ces articles spécifient que les informations ou documents ainsi obtenus :

- > sont confidentiels et leur divulgation, utilisation ou communication ne peut à tout égard avoir pour effet d'affecter le droit au secret professionnel;
- > ne peuvent être utilisés au sein de l'Autorité qu'aux fins de l'enquête ou de la perquisition et qu'ils ne sont accessibles qu'aux personnes devant en être informées;
- > s'ils doivent être communiqués à une personne appelée à fournir une expertise, doivent faire l'objet d'un engagement de cette personne à respecter les mêmes obligations de confidentialité;

⁸ Loi sur l'Autorité des marchés financiers, RLRQ, c. A-33.2.

- > ne peuvent servir dans le cadre du témoignage du président-directeur général de l'Autorité, d'un membre de son personnel, d'une personne que l'Autorité a autorisée à enquêter ou d'une personne appelée à fournir son expertise au sujet d'un renseignement ou d'un document obtenu conformément à l'article 15.1 ou être produits, sauf dans la mesure où leur divulgation est nécessaire aux fins d'une instance à laquelle l'Autorité est partie et qui découle de l'enquête ou de la perquisition;
- > ne peuvent être utilisés aux fins d'un recours civil;
- > ne feront pas l'objet d'une communication si l'Autorité estime qu'ils ne bénéficieront pas, auprès d'un destinataire autre qu'à l'interne, d'une protection équivalente à celle accordée aux articles pertinents.

2.3 Code des professions

Le Code des professions offre également un exemple d'atteinte balisée au secret professionnel. Le troisième alinéa de l'article 60.4, reproduit précédemment, prévoit en effet ce qui suit :

«**60.4** [...] Le professionnel peut en outre communiquer un renseignement protégé par le secret professionnel, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il a un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable. Toutefois, le professionnel ne peut alors communiquer ce renseignement qu'à la ou aux personnes exposées à ce danger, à leur représentant ou aux personnes susceptibles de leur porter secours. Le professionnel ne peut communiquer que les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication. »

(nos soulignements)

Ainsi, en matière de prévention d'acte de violence et lorsqu'il a un motif raisonnable de croire qu'un danger imminent de mort ou de blessures graves menace une personne, un professionnel peut passer outre au secret professionnel à la condition:

- > de ne communiquer le renseignement qu'à la personne ou aux personnes exposées à ce danger ou aux personnes susceptibles de leur porter secours;
- > de ne communiquer que les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication.

3. Les propositions du projet de loi

3.1 Document et renseignement contenu au dossier du patient

L'article 7 du projet de loi propose, par l'intermédiaire du professionnel, d'accéder au dossier du patient, afin de permettre à la Régie d'obtenir tout renseignement ou document nécessaire à l'exercice d'un recours, dans lequel elle est par ailleurs subrogée, entrepris contre un tiers:

« 7. L'article 18 de cette loi est modifié par l'insertion, après le paragraphe 1, des suivants :

« 1.1. Un professionnel de la santé ou un dispensateur doit, sur demande de la Régie, lui communiquer tout renseignement ou document contenu au dossier de la personne assurée qui est nécessaire à l'exercice d'un recours pris en application du paragraphe 1, après avoir informé cette personne de la nature des renseignements ou documents qui seront communiqués à la Régie. »

(nos soulignements)

L'entorse au secret professionnel tient au fait :

- > que le professionnel est utilisé comme intermédiaire entre le titulaire du secret professionnel (le patient) et le poursuivant (la Régie), ce qui le place en infraction à l'égard de ses obligations déontologiques et l'expose à une grande incertitude compte tenu de l'absence d'autorisation de son client ou d'une disposition expresse de la loi permettant de passer outre au secret professionnel;
- > qu'aucune balise n'encadre l'étendue des renseignements ou documents demandés, de sorte que le professionnel ignore ce qui est nécessaire à l'exercice du recours entrepris, d'autant qu'aucun tribunal n'a statué sur l'absolue nécessité d'obtenir tels renseignements ou documents.

Recommandation n° 1

Exiger directement de la personne assurée la communication de ces renseignements ou documents, comme le prévoit d'ailleurs l'actuel article 18 de la Loi sur l'assurance maladie : « ...une telle personne doit fournir à la Régie tout renseignement nécessaire à l'établissement de la responsabilité de ce tiers ou de la réclamation de la Régie ».

Recommandation n° 2

Devant le refus d'obtenir les renseignements ou documents demandés ou en cas d'impossibilité de les obtenir, s'adresser au tribunal, comme le prévoit la Loi sur les sociétés par actions, afin que celui-ci en ordonne la communication dans la mesure où cette dernière est nécessaire à l'exercice du recours entrepris.

3.2 Pouvoirs accordés à l'inspecteur d'exiger de toute personne, tout renseignement et document aux fins de l'application de trois lois et de leurs règlements

Partant du constat que n'ont pas été considérés comme des dispositions permettant expressément la levée du secret professionnel l'article 25 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, l'article 7 de la Loi sur les commissions d'enquête et l'article 25 de la Loi sur le Vérificateur général⁹, nous invitons le législateur à la prudence quant au libellé de l'article 39 du projet de 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.

⁹ *Op. cit.*, note 3.

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. »

(nos soulignements)

Cet article autorise en effet l'inspecteur de la Régie à pénétrer dans l'endroit où le professionnel de la santé exerce sa profession et à exiger la communication de tout renseignement ou document relatif à l'application de trois lois et de leurs règlements.

Or, il est évident que des renseignements couverts par le secret professionnel sont susceptibles de faire l'objet d'une telle communication sans autorisation préalable du client ni disposition expresse l'ordonnant ou de balises assurant qu'il soit le moins possible porté atteinte au secret professionnel.

Recommandation n° 3

Prévoir des balises inspirées des exemples repris dans la section 2.

3.3 Pouvoirs accordés à la Régie, dans le cadre d'une inspection ou d'une enquête, d'exiger de toute personne tout renseignement et document contenu au dossier de l'assuré, de même que tout document ou 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

Par l'introduction de l'article 20.1 à la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec¹⁰, le législateur vient préciser les pouvoirs octroyés aux inspecteurs et aux enquêteurs en leur permettant l'accès à tout document ou renseignement à caractère financier concernant les activités de l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement des médicaments, comme suit:

« 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 soulignements)

En effet, dans le cadre de ses pouvoirs énumérés à l'article 2 de cette Loi¹¹, dont celui de veiller à la bonne administration et application des programmes qu'elle administre, la Régie est autorisée à enquêter sur toute matière concernant les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments ou d'un grossiste qui distribue des médicaments, comme le prévoit l'article 20 :

« 20. Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie peut, par elle-même ou une personne qu'elle désigne, enquêter sur toute matière de sa compétence. En outre, elle peut de la même manière enquêter sur toute matière concernant les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments ou d'un grossiste qui distribue des médicaments, leurs engagements et les conditions d'exercice de leurs activités relatives aux prix des médicaments, prescrits par règlement du ministre en vertu de l'article 80 de la Loi sur l'assurance médicaments (chapitre A-29.01). Elle peut également, de la même manière, enquêter sur toute autre matière concernant le régime général d'assurance médicaments.

À ces fins, la Régie et toute telle personne sont investies des pouvoirs et immunités de commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement.»¹²

(nos soulignements)

¹⁰ Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec, RLRQ, c. R-5.

¹¹ *Ibid*, article 2.

¹² *Ibid*, article 20.

L'Ordre estime que la prévention et la détection des fraudes ou des abus incombe d'abord et avant tout aux responsables de la gouvernance des organisations visées par l'encadrement de la Régie, notamment au conseil d'administration et au comité d'audit. Puisqu'elles reçoivent directement ou indirectement des fonds publics, l'honnêteté et l'intégrité de ces entités et des responsables de la gouvernance sont indispensables au bon fonctionnement du processus d'information financière et de transparence.

4. Des solutions adaptées aux besoins de la Régie

Le régime général d'assurance médicaments repose sur l'accès raisonnable et équitable de l'ensemble de la population du Québec aux médicaments requis par l'état de santé des personnes.¹³ Dans cet esprit, le Règlement sur les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments et d'un grossiste en médicaments¹⁴, en plus de prévoir les conditions d'exercice de leurs activités relatives aux prix des médicaments, prescrit la forme des engagements auxquels ils doivent souscrire.

La Régie peut en outre requérir des fabricants et des grossistes reconnus, ou qui demandent à l'être, tout renseignement concernant le prix des médicaments qu'ils offrent en vente.¹⁵ Ceux-ci doivent également établir, à la satisfaction du ministre, des règles encadrant leurs pratiques commerciales, selon les modalités qu'ils déterminent entre eux.¹⁶

Selon la lecture qu'en fait l'Ordre, le projet de loi viserait pour l'essentiel à autoriser la Régie à accéder aux informations financières de l'ensemble des intervenants dans la chaîne d'approvisionnement des médicaments pour détecter, en les conciliant avec les informations qu'elle détient elle-même, les irrégularités, les abus ou les fraudes.

Si telles sont les visées de la Régie, l'Ordre suggère au législateur d'explorer d'autres avenues qui permettront de limiter au minimum l'atteinte possible au secret professionnel du patient, que l'on se place du point de vue du professionnel de la santé ou du client, ou du point de vue du CPA.

¹³ [Loi sur l'assurance médicaments, RLRQ, c. A-29.01](#), article 2.

¹⁴ [RLRQ, c. A-29.01](#), r.2.

¹⁵ *Op. cit.*, note 12, article 58.

¹⁶ *Ibid.*, article 62.1.

En effet, plusieurs lois, règlements et ententes contractuelles offrent des exemples de mécanismes de reddition de compte imposés à des entités, par exemple pour attester de la conformité de certains renseignements à des conditions déterminées par une loi ou un règlement. Ces mécanismes peuvent prendre la forme de missions, d'attestations, de rapports et questionnaires et de rapports sur la conformité.

4.1 Responsabiliser les organisations et s'assurer d'un contrôle et d'une surveillance adéquate et continue

L'Ordre des CPA est d'avis que lorsque les fonds publics sont en cause, il est tout à fait légitime d'exiger la divulgation de renseignements de certaines entités, notamment, dans le cas qui nous occupe, des entreprises ou organismes de la chaîne d'approvisionnement des médicaments qui transigent avec la Régie. De plus, il serait beaucoup plus judicieux de réclamer les renseignements à la source, directement de leur propriétaire, quitte à exiger qu'ils soient certifiés au besoin par un CPA. Ainsi, en vue de réduire le risque de fraude, d'abus ou d'irrégularités, ces intervenants pourraient être tenus de présenter des rapports ciblés, de répondre à des questionnaires ou de fournir tout autre renseignement dont la nature pourrait être déterminée par la Régie, par exemple les factures indiquant le prix net payé par l'acheteur pour chaque médicament¹⁷.

En plus des contrôles instaurés en amont, l'Ordre des CPA est d'avis qu'en appui au rôle de surveillance de la Régie, des mandats portant sur des procédés spécifiques ou la délivrance d'attestations devraient être confiés à des CPA auditeurs externes afin de certifier certaines données fournies par les entités visées. L'auditeur externe indépendant sera à même d'exprimer une opinion sur la conformité des données fournies suivant des critères définis dans des dispositions contractuelles, législatives ou réglementaires. Le CPA auditeur pourrait aussi faire rapport sur des renseignements complémentaires, signaler des cas de non-conformité aux dispositions législatives ou réglementaires, formuler des observations à des tiers ou encore des recommandations à la Régie, et ce dans les limites fixées par la Loi. Ainsi, les règles du jeu auraient le mérite d'être claires pour toutes les parties prenantes.

¹⁷ *Op. cit.*, note 14, annexe I, article 2, par. 1.

Les procédés spécifiques ou attestations pourraient porter sur des éléments jugés pertinents, par exemple sur le respect des conditions de l'établissement du prix de vente garanti d'un médicament, sur le respect des conditions du prix de vente garanti dans les transactions avec les autres parties prenantes, sur les attestations fournies dans le rapport annuel du fabricant et étayant les réductions consenties sous forme de rabais, de ristournes ou de primes¹⁸, etc. La nature et l'étendue de ces procédés pourraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie en comité.

À cet égard, l'Ordre offre sa pleine collaboration au ministre en vue d'identifier des procédés spécifiques qui pourraient être exigés des entités visées à titre de reddition de compte, en fonction des besoins de la Régie. Divers comités sectoriels de l'Ordre, dont celui sur la certification, effectuent déjà ce type d'accompagnement, notamment pour le réseau de la santé et celui de l'éducation.

Recommandation n° 4

L'Ordre recommande au législateur d'exiger la mise en place systématique de procédés de contrôle préventif au sein même des organisations visées par l'encadrement de la Régie, engageant ainsi la responsabilité de leurs plus hauts dirigeants. Sur certains aspects spécifiques, le législateur pourrait exiger qu'un contrôle externe dont la fréquence serait à déterminer soit assuré par un CPA afin d'en certifier la conformité.

À l'égard des fabricants de médicaments et des grossistes en médicaments, le mécanisme de reddition de compte et les conditions qui s'y rattachent pourraient être intégrés à l'engagement qu'ils doivent prendre et dont le contenu est prévu aux annexes I et II du Règlement sur les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments et d'un grossiste en médicaments, dans la mesure où un paragraphe à cet effet est ajouté à l'article 80 de la Loi sur l'assurance médicaments.

¹⁸ *Ibid.*, article 2.2.

5. La protection des dénonciateurs

Lors de la séance que tenait la présente commission le 27 avril dernier, l'Ordre des pharmaciens du Québec faisant état de ses préoccupations à l'égard de l'absence de protection accordée aux dénonciateurs par le projet de loi n° 92. L'Ordre des comptables professionnels agréés partage ces inquiétudes et tient à exprimer certains commentaires à cet égard.

Dans son rapport déposé le 24 novembre dernier, la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction recommandait au gouvernement d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir :

- > la protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent;
- > l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches;
- > un soutien financier, si requis.

Huit jours plus tard, le projet de loi n° 87 était présenté. Bien que la Commission des finances publiques ne se soit pas encore penchée sur ce projet, nous désirons d'ores et déjà attirer l'attention des parlementaires sur d'autres initiatives législatives du Québec et d'autres juridictions qui, pour certaines, semblent vouloir donner suite à la recommandation de la Commission Charbonneau, alors que d'autres, antérieures, font intervenir des concepts similaires.

En effet, en tant qu'ordre professionnel, nous avons été consultés par l'Office des professions, organisme qui relève de la ministre de la Justice, sur des propositions législatives modifiant le Code des professions en vue notamment d'y introduire une immunité contre toute plainte devant un conseil de discipline à l'égard des faits en lien avec la perpétration d'une infraction en faveur d'un professionnel qui, ayant participé à cette infraction, transmet au syndic de son ordre

une information à cet effet. Cette mesure propose essentiellement de protéger un professionnel qui dénonce la perpétration d'une infraction et qui pose ainsi un geste assimilable à celui d'un lanceur d'alerte, contre les plaintes disciplinaires qui pourraient être portées contre lui, sans toutefois en circonscrire les limites et les effets.

L'Ordre invite ici encore les parlementaires et le législateur à la prudence. Le Québec doit prendre en compte les initiatives mises de l'avant par d'autres juridictions en matière de lanceurs d'alerte afin de s'assurer d'une certaine cohérence législative et d'application, ces initiatives étant appelées à être reproduites par des organismes exerçant des fonctions similaires au Québec et ailleurs.

À titre d'exemple, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario lançait le 28 octobre dernier¹⁹ une consultation visant la mise en place d'un programme de dénonciation proposant notamment la dénonciation par les professionnels de l'audit et de la comptabilité de leurs clients en certaines circonstances, en plus d'introduire une prime à la dénonciation. La mise en place de ce programme est prévue pour le printemps 2016. L'Autorité des marchés financiers, interpellée sur cette initiative, a annoncé son intention de légiférer sous peu en la matière.

La France a également présenté un projet de loi visant à assurer la « cohérence du dispositif français de protection des lanceurs d'alerte »²⁰. Le projet de loi propose la création d'un statut protecteur applicable à l'ensemble des lanceurs d'alerte du secteur public et du secteur privé, quel que soit le secteur d'activité, en :

- > définissant les principes de la protection accordée;
- > définissant le concept de lanceur d'alerte;
- > précisant les principes et les modalités régissant les lanceurs d'alerte;
- > mettant en place des canaux gradués et sécurisés à la disposition des lanceurs d'alerte;
- > fixant des limites afin de respecter les différents secrets pénalement protégés comme le secret fiscal et médical.

À noter que six lois ont été adoptées par la France relativement à « l'alerte éthique », en plus de l'article 40 du Code de procédure pénale. Pourtant, la France a opté pour l'adoption d'une loi-

¹⁹ [Communiqué de presse – La CVMO publie sa politique relative au programme de dénonciation aux fins de commentaires du public](#) – 28 octobre 2015.

²⁰ *Op. cit.* note 1 - Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – Ministère des finances et des comptes publics – [dossier de presse](#) – 30 mars 2016 en page 27, appelé projet de loi Sapin II.

cadre qui précise les conditions applicables à l'ensemble des lanceurs d'alerte, quel que soit le secteur d'activité visé. Nous suggérons fortement au législateur de suivre cette avenue.

En effet, à notre avis, la question des lanceurs d'alerte est une question de société qui devrait être traitée comme telle, et non à la pièce, comme cela semble être le cas actuellement. Une approche globale permettrait en outre d'encadrer la protection des lanceurs d'alerte, qui fait cruellement défaut dans le projet de loi actuellement à l'étude.

Recommandation n° 5

Une loi-cadre prévoyant les mécanismes, les limites et les effets d'un système de protection des lanceurs d'alerte devrait être élaborée et comporter une disposition spécifique émanant de l'autorité réglementaire visant à encourager la délation dans le domaine d'activité visé par l'infraction en question. Cette disposition s'appliquerait à toute personne qui est témoin d'une infraction ou qui soupçonne qu'une infraction a été commise ou s'apprête à l'être, et elle devrait préciser les éléments suivants :

- les circonstances où elle s'applique et ce qui doit être dénoncé;
- si elle s'applique nonobstant le secret professionnel;
- quelle protection ou immunité est offerte au lanceur d'alerte.

Sommaire des recommandations

Recommandation n° 1

Exiger directement de la personne assurée la communication de ces renseignements ou documents, comme le prévoit d'ailleurs l'actuel article 18 de la Loi sur l'assurance maladie : « ...une telle personne doit fournir à la Régie tout renseignement nécessaire à l'établissement de la responsabilité de ce tiers ou de la réclamation de la Régie ».

Recommandation n° 2

Devant le refus d'obtenir les renseignements ou documents demandés ou en cas d'impossibilité de les obtenir, s'adresser au tribunal, comme le prévoit la Loi sur les sociétés par actions, afin que celui-ci en ordonne la communication dans la mesure où cette dernière est nécessaire à l'exercice du recours entrepris.

Recommandation n° 3

Prévoir des balises inspirées des exemples repris dans la section 2.

Recommandation n° 4

L'Ordre recommande au législateur d'exiger la mise en place systématique de procédés de contrôle préventif au sein même des organisations visées par l'encadrement de la Régie, engageant ainsi la responsabilité de leurs plus hauts dirigeants. Sur certains aspects

spécifiques, le législateur pourrait exiger qu'un contrôle externe dont la fréquence serait à déterminer soit assuré par un CPA afin d'en certifier la conformité.

À l'égard des fabricants de médicaments et des grossistes en médicaments, le mécanisme de reddition de compte et les conditions qui s'y rattachent pourraient être intégrés à l'engagement qu'ils doivent prendre et dont le contenu est prévu aux annexes I et II du Règlement sur les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments et d'un grossiste en médicaments, dans la mesure où un paragraphe à cet effet est ajouté à l'article 80 de la Loi sur l'assurance médicaments.

Recommandation n° 5

Une loi-cadre prévoyant les mécanismes, les limites et les effets d'un système de protection des lanceurs d'alerte devrait être élaborée et comporter une disposition spécifique émanant de l'autorité réglementaire visant à encourager la délation dans le domaine d'activité visé par l'infraction en question. Cette disposition s'appliquerait à toute personne qui est témoin d'une infraction ou qui soupçonne qu'une infraction a été commise ou s'apprête à l'être, et elle devrait préciser les éléments suivants :

- > les circonstances où elle s'applique et ce qui doit être dénoncé;
- > si elle s'applique nonobstant le secret professionnel;
- > quelle protection ou immunité est offerte au lanceur d'alerte.

Annexe 1

Exemple de disposition ordonnant expressément la levée du secret professionnel

Le second alinéa de l'article 192 du Code des professions :

« **192.** Peuvent prendre connaissance d'un dossier tenu par un professionnel, requérir la remise de tout document, prendre copie d'un tel dossier ou document et requérir qu'on leur fournisse tout renseignement, dans l'exercice de leurs fonctions:

1° un comité d'inspection professionnelle ou un membre, un inspecteur ou un expert de ce comité ainsi que la personne responsable de l'inspection professionnelle nommée conformément à l'article 90;

2° un syndic, un expert qu'un syndic s'adjoit ou une autre personne qui l'assiste dans l'exercice de ses fonctions d'enquête;

3° un comité de révision visé à l'article 123.3 ou un membre de ce comité;

4° un conseil de discipline ou un membre de ce conseil;

5° le Tribunal des professions ou un de ses juges;

6° tout comité d'enquête formé par un Conseil d'administration, un membre d'un tel comité ou un enquêteur de l'ordre;

7° tout administrateur désigné par le gouvernement en vertu de l'article 14.5;

8° une personne, un comité ou un membre d'un comité désigné par le Conseil d'administration pour l'application des articles 45 à 45.2, 46.0.1, 48 à 52.1, 55 à 55.2 ou 89.1;

9° (*paragraphe abrogé*);

Dans le cadre de l'application du présent article, le professionnel doit sur demande, permettre l'examen d'un tel dossier ou document et fournir ces renseignements et il ne peut invoquer son obligation de respecter le secret professionnel pour refuser de le faire. »

Annexe 2

Exemples de différents types de missions

Dispositions légales :

- > Rapport dérivé sur la méthode utilisée pour présenter les éléments pouvant affecter la sécurité des déposants ainsi que sur l'existence d'activités, de situations ou d'opérations qui pourraient laisser croire qu'une Caisse n'a pas suivi des pratiques de gestion saine et prudente.²¹
- > Rapport dérivé questionnaire de l'auditeur – établissement public ou privé sur les autres éléments relevés dans le cadre d'une mission d'audit, conformément aux exigences établies par le ministre de la Santé et des Services sociaux à l'égard d'établissements en particulier. Ce rapport nécessite le fait de remplir un questionnaire.
- > L'article 284 de la Loi sur l'instruction publique²² prévoit qu'une commission scolaire doit annuellement nommer un auditeur externe qui produit un audit relatif aux opérations financières de la commission. La Loi autorise le ministre à préciser le mandat applicable à l'ensemble des auditeurs des commissions scolaires.

Pour l'exercice 2013-2014, voici les précisions exigées du ministre :

«- à l'égard des états financiers pour la période de neuf mois se terminant le 31 mars 2014 :

- réaliser un audit des états financiers pour les commissions scolaires sélectionnées;
- pour les autres commissions scolaires et le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, produire un rapport sur les résultats de

²¹ Loi sur les coopératives de services financiers, RLRQ, c. C-67.3, article 159, par. 3 et 4

²² RLRQ, c. I-13.3

l'application de procédures d'audit spécifiées portant sur des informations financières contenues dans les états financiers;

à l'égard des états financiers pour l'exercice se terminant le 30 juin 2014 :

- réaliser un audit des états financiers;

à l'égard de l'appréciation du respect des autorisations législatives auxquelles sont assujetties les commissions scolaires :

- produire un rapport sur les résultats de l'application de procédures d'audit spécifiées;

à l'égard de l'effectif scolaire :

- produire un rapport sur les résultats des demandes de renseignements concernant des mécanismes de contrôle interne relatifs à la déclaration de l'effectif scolaire;
- produire un rapport sur les résultats de l'application de procédures d'audit spécifiées.»²³

Il en va de même en ce qui concerne les cégeps suivant l'article 26.3 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnels.²⁴

Dispositions réglementaires :

- > Attestation de l'information présentée dans les documents annuels et intermédiaires des émetteurs²⁵ dans laquelle il est attesté, par contrôle interne, qu'un examen de la notice annuelle a été réalisé, qu'aucune information fautive ou trompeuse n'apparaît aux documents annuels et que ceux-ci représentent une image fidèle de la situation financière de l'émetteur aux dates de clôture des exercices.

²³ [Mandat de vérification externe pour l'exercice financier 2013-2014 – Commissions scolaires – Gouvernement du Québec – Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2014](#)

²⁴ RLRQ, c. C-29

²⁵ [Règlement 52-109 sur l'attestation de l'information présentée dans les documents annuels et intermédiaires des émetteurs](#)

Dispositions contractuelles :

- > Respect des clauses restrictives de contrat d'emprunt.
- > Respect des exigences d'un acte de fiducie.

Il arrive même parfois que dans le cadre d'une mission, d'autres éléments que ceux sur lesquels porte la mission soient relevés par des rapports particuliers. Nous référons ici :

- > à des signalements dans les cas de non-conformité aux textes légaux ou réglementaires ou aux accords;
- > à des rapports sur des faits ou des chiffres qui ne font pas partie des informations visées par la mission d'audit ou d'examen réalisée par le professionnel en exercice;
- > à des rapports sur des observations ou des éléments qui intéressent le tiers;
- > à formuler des recommandations.



CPA

ORDRE DES COMPTABLES
PROFESSIONNELS AGRÉÉS
DU QUÉBEC

5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288.3256 1 800 363.4688 Téléc. 514 843.8375
www.cpaquebec.ca