



CONSÉQUENCES DE DEVOIR GÉRER UNE LOI PLUTÔT QU'UNE ENTENTE

MICHEL DESROSIERS

L'adoption de la Loi 25 (communément appelée la Loi 2) le samedi 25 octobre dernier a provoqué une forte réaction de la part des médecins. Cette loi comprend trois éléments : une interdiction stricte de tout recourt à des moyens de pression, des mécanismes de contrôle contre les actions concertées visant à réduire l'accès aux services et l'imposition d'une « entente » de rémunération non négociée. Tenons-nous-en à cette entente. Quelles sont les conséquences, sur le plan de la gestion, d'une telle entente non négociée ?

D'abord des excuses. Nous avions prévu, dès septembre 2025, de consacrer les chroniques de janvier et février 2026 aux questions des médecins qui se voient refuser le statut de non-participant. Toutefois, en raison de la Loi 2, expliquer comment exercer légalement au Québec sans être rémunéré par la RAMQ risque d'être interprété comme une incitation à une action concertée pouvant nuire à l'accès aux services médicaux publics, ce qui exposerait la Fédération à de lourdes sanctions financières. Il a été jugé plus prudent de ne pas les publier. Quel constat amer : informer les membres de ce que permet la loi risque d'être perçu comme une infraction pénale.

DIFFÉRENCE ENTRE UNE ENTENTE NÉGOCIÉE ET UNE « ENTENTE » IMPOSÉE

Une entente négociée repose sur une négociation. Les deux parties s'entendent sur un modèle commun et sur le libellé du texte. Des représentants de la RAMQ assistent à certaines rencontres afin de bien saisir les intentions des parties et d'éclairer celles-ci sur les conséquences possibles de leurs décisions. Il peut s'agir d'estimer les délais nécessaires à la mise en place de certaines mesures et des mécanismes de contrôle requis pour donner plein effet aux dispositions convenues. Généralement, les parties négociantes intègrent les contraintes de la RAMQ au moment de fixer les dates d'entrée en vigueur, optant pour une application rétroactive ou différée, laissant le temps au Conseil du trésor d'approuver l'entente et à la RAMQ de la mettre en œuvre.

Si la mise en application par la RAMQ s'écarte de l'intention des parties, celles-ci peuvent apporter des modifications pour réaligner l'entente sur la volonté initiale. En cas de désaccord sur l'interprétation, le litige peut être porté devant un arbitre. Dans ce processus, si le texte manque de clarté, les parties peuvent faire valoir ce qu'elles avaient en tête lors de la conclusion de l'entente afin d'éclairer la décision de l'arbitre.

Les parties choisissent l'arbitre dans une liste préétablie. Le processus est relativement rapide et peu coûteux. Le médecin

ou la Fédération est représenté par un avocat, suivant des règles de preuve comparables à celles d'un tribunal. Si la décision rendue ne convient pas aux parties négociantes, celles-ci peuvent convenir d'amender le texte de l'entente. En l'absence d'un tel consensus, c'est l'interprétation de l'arbitre qui prévaut.

Le processus diffère substantiellement lorsque les règles sont fixées par voie législative. Bien que des consultations précèdent l'adoption d'une loi, les avis de la Fédération ou d'autres acteurs ne sont que des opinions parmi d'autres. Ultimement, c'est l'Assemblée nationale — et non le ministre — qui adopte la loi. Par la suite, son application dépendra strictement du texte adopté. Souvent, ces lois renvoient à des règlements d'application gérés par la RAMQ ou Santé Québec. Ces entités sont souvent consultées et elles en dictent parfois le contenu.

En somme, lorsque le cadre de rémunération est fixé par la loi, la Fédération est exclue de son élaboration. Elle ignore la genèse des décisions et l'intention précise derrière celles-ci. Elle se retrouve dans la position d'un avocat d'entreprise qui doit déterminer ce que la loi impose à son client et ce qu'elle lui permet. Bien sûr, la Fédération développera une expertise particulière de cette loi, comme elle l'a fait pour la Loi sur l'assurance maladie et ses règlements d'application. Toutefois, n'étant pas signataire du texte, elle ne pourra pas corriger l'application d'une décision sous prétexte qu'elle n'est pas conforme à l'intention commune des parties.

La RAMQ ou Santé Québec, par leur proximité avec le ministère, peuvent bénéficier de l'éclairage des conseillers du ministre. Toutefois, une loi n'est ni une entente ni une politique interne : c'est un texte autonome. Une fois la loi adoptée, le ministre lui-même n'a pas le monopole de son interprétation, qui relève désormais des tribunaux. Advenant que l'interprétation des tribunaux s'écarte des objectifs ministériels ou que ceux-ci évoluent, une modification législative pourrait devenir nécessaire. L'adoption d'amendements est un processus lent et

EN FIN... LA FACTURATION

lourd, qui peut de plus être retardé par les changements de ministre ou de gouvernement.

L'autre voie pour corriger des écarts est de modifier les règlements, une procédure nettement plus rapide. La Loi 25 prévoit d'ailleurs une clause d'exception autorisant l'adoption ou la modification de certains règlements en dérogeant aux délais habituels de publication.

Enfin, la Loi 25 prévoit que, à compter du 1^{er} avril 2026, les différends relatifs à l'application de l'entente (qu'ils concernent les anciennes clauses négociées ou les nouvelles dispositions imposées) ne sont plus soumis à la compétence d'un arbitre, mais au Tribunal administratif du Québec. Ce tribunal entend généralement les causes qui opposent l'administration publique et les administrés. Ses champs de compétence incluent notamment la sécurité ou le soutien du revenu, l'aide et les allocations sociales, les prestations familiales, la protection des personnes, les régimes de rentes, l'immigration et les dossiers de santé mentale (responsabilité criminelle). Son expertise réside donc dans l'application de lois à visée sociale.

Contrairement au fonctionnement habituel de ce tribunal, les décisions relatives à « l'entente » sont rendues par un juge seul, avocat ou notaire. Si cette procédure s'apparente à l'audition devant un arbitre, il s'agit d'un changement radical. Ce changement de tribunal confirme qu'il n'est plus question d'interpréter une convention collective, mais bien que nous sommes dans l'application d'une loi à visée sociale. Plutôt que d'être rétribués pour leurs services, les médecins sont perçus comme des citoyens bénéficiant d'avantages sociaux.

ILLUSTRATIONS PRATIQUES

Illustrons, à l'aide de quelques exemples, les conséquences concrètes qu'entraîne l'obligation de se conformer à une loi plutôt qu'à une entente :

INTERPRÉTATION D'UN RÈGLEMENT EXISTANT

Le 22 juin 2018, la Fédération a déposé une demande en jugement déclaratoire pour faire interpréter la Loi sur l'assurance maladie. Elle remettait en cause l'interprétation de la RAMQ sur plusieurs règles, notamment sur le statut d'assuré ou non du guidage échographique lorsqu'un médecin de famille réalisait un service en cabinet, ainsi que sur la reconnaissance de la présentation d'une demande de médicament d'exception comme service assuré. Il a fallu attendre jusqu'au 4 juin 2020 pour que la juge de la Cour supérieure ayant entendu la cause rende sa décision. Cette décision a été portée en appel, et, le 1^{er} mars 2022, la Cour d'appel a donné raison à la Fédération, estimant que l'échographie de guidage n'était pas un service assuré, pas plus que la présentation d'une demande de médicament d'exception. Le 11 septembre 2024, le ministre a présenté un premier projet de modification du règlement d'application de la Loi sur l'assurance maladie pour inclure l'échographie de guidage requis pour effectuer un service

assuré comme service assuré. Cette modification est entrée en vigueur le 25 avril 2025. Au début de décembre 2025, les parties n'étaient toujours pas parvenues à s'entendre sur la tarification de ce nouveau service, le ministère ayant attendu l'entrée en vigueur de la modification avant d'engager les discussions sur la tarification.

Dans le cas de la demande d'autorisation d'un médicament d'exception, la modification réglementaire est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2025.

Bref, dans les deux cas, on constate la lourdeur qu'implique la correction de l'interprétation ou de l'application d'une loi ou même d'un règlement.

INFORMATIONS DONNÉES DANS LA SEMAINE QUI A SUIVI L'ADOPTION DE LA LOI

Le jeudi 30 octobre 2025, soit moins d'une semaine après l'adoption de la Loi 25 (projet de loi 2), la RAMQ a soumis un projet d'infolettre à la Fédération et au ministère. Celle-ci informait les membres que la Lettre d'entente 297 serait appliquée pour les Fêtes 2025-2026. Cette lettre d'entente vise à constituer une réserve de médecins pour répondre aux ruptures de services imprévues dans les urgences hospitalières. Le projet d'infolettre indiquait également la rémunération prévue pour le médecin durant sa semaine de disponibilité. Or, le montant indiqué correspondait à celui figurant dans la lettre d'entente, même si une semaine tombait entièrement en 2026 et une autre s'étendait sur deux années. Pourtant, la Loi 25 prévoit une réduction des tarifs de 13,04 % à compter du 1^{er} janvier. La Fédération a donc indiqué à la RAMQ qu'elle devait appliquer le montant réduit pour la semaine de janvier et statuer sur celui de la semaine chevauchant les deux années.

La RAMQ a retiré les montants et s'en est tenue à intégrer un lien vers la lettre d'entente. Elle ne savait pas quel montant devait être versé ni quelle pénalité s'appliquerait si le médecin ne respectait pas son engagement. Toutefois, il était urgent de solliciter des candidatures. La validité de tels engagements peut être mise en doute lorsque le médecin ne connaît ni les conditions applicables ni la portée de son engagement.

Si les modifications à l'entente avaient été négociées, il aurait suffi d'une discussion entre la Fédération et le ministère pour indiquer à la RAMQ les règles applicables, qu'elle aurait pu communiquer aux médecins. Face à un texte législatif, même une question simple devient un exercice laborieux d'interprétation.

Ces deux exemples illustrent les problèmes d'application découlant du cadre de rémunération imposé par voie législative aux médecins. Il est à craindre que de telles situations se multiplient. Dans l'immédiat, ce contexte explique pourquoi la Fédération n'est pas en mesure de répondre à toutes les questions liées à l'application des nouvelles règles imposées par le gouvernement. Bonne facturation !