



Association québécoise
des pharmaciens
propriétaires

*Consultation
Processus d'enquête des bureaux des syndicats des ordres
professionnels*

**Mémoire de l'Association québécoise
des pharmaciens propriétaires**

**Mémoire soumis au Comité spécial sur les pouvoirs des syndicats et leur
mécanisme d'évaluation – Conseil interprofessionnel du Québec
Septembre 2019**

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif	3
À propos de l'AQPP	4
Introduction	5
1. L'Ordre des pharmaciens du québec (l'« OPQ ») et la direction des enquêtes.....	5
2. Rôles et fonctions du Bureau du syndic	5
3. Qu'est-ce qui ne va pas chez le syndic ?	9
3.1 Étendue des pouvoirs	9
3.2 Les répercussions de l'enquête.....	9
4. Matière à réflexion.....	11
Recommandations	12
Conclusion	13

SOMMAIRE EXÉCUTIF

L'Association québécoise des pharmaciens propriétaires (l' « **AQPP** ») émet ses commentaires relativement à la consultation du Conseil interprofessionnel du Québec concernant le processus d'enquête des syndicats des ordres professionnels.

Notre recommandation est à l'effet de mieux encadrer les syndicats dans leur rôle, de leur imposer un code d'éthique ou déontologique et de mettre sur pied un organisme auprès duquel il serait possible de faire réviser tout comportement, acte ou décision d'un syndic, tels un ombudsman ou un commissaire aux plaintes.

À PROPOS DE L'AQPP

Présents dans toutes les régions du Québec, les pharmaciens propriétaires sont des professionnels de la santé de confiance, consultés par plus d'un million de Québécois chaque semaine. Ils sont des plus accessibles pour prodiguer des services de première ligne en soins de santé.

L'AQPP est constituée en vertu de la Loi sur les syndicats professionnels¹ et existe depuis 1970. Elle représente la totalité des pharmaciens propriétaires du Québec : 1899 pharmacies et 2054 pharmaciens propriétaires², qu'ils soient affiliés ou non à une chaîne ou à une bannière commerciale, et ce, dans toutes les régions du Québec. Avec plus de 44 000 employés partout au Québec, la pharmacie communautaire constitue le plus important employeur privé au Québec. Une officine type effectue près de 160 000 ordonnances par année. Plus d'un million de consultations sont effectuées en pharmacie chaque semaine, ce qui fait du pharmacien l'un des professionnels de la santé les plus disponibles et appréciés au Québec.

¹ Loi sur les syndicats professionnels, RLRQ, c. S-40.

² En date du mois d'août 2019.

INTRODUCTION

Nous saluons l'initiative de la ministre de la Justice, M^e Sonia LeBel, demandant au Conseil interprofessionnel du Québec de lui soumettre un état de situation quant au processus d'enquête des bureaux des syndicats des ordres professionnels. Cet exercice nous permet de mettre en lumière nos préoccupations quant au rôle et aux pouvoirs accordés aux syndicats.

1. L'ORDRE DES PHARMACIENS DU QUÉBEC (L'« OPQ ») ET LA DIRECTION DES ENQUÊTES

L'AQPP, à titre d'association représentant la totalité des pharmaciens propriétaires du Québec, entretient d'excellentes relations avec l'ordre professionnel dont ses membres font partie.

L'AQPP et l'OPQ ont couramment des échanges sincères et francs sur différents sujets. Ils collaborent à l'atteinte de buts communs, dont l'amélioration de la pratique de la pharmacie et l'adoption de comportements responsables.

On comprend bien que la mission l'OPQ est « *de veiller à la protection du public en encourageant les pratiques pharmaceutiques de qualité et en faisant la promotion de l'usage approprié des médicaments au sein de la société*³ ». Au sein de l'OPQ, la Direction des enquêtes chapeaute les activités du syndicat et celles qui concernent l'exercice illégal ainsi que l'usurpation du titre de pharmacien. La tâche de faire enquête advenant qu'un pharmacien ait enfreint le *Code des professions*⁴, la *Loi sur la pharmacie*⁵, particulièrement le *Code de déontologie des pharmaciens*⁶ ou l'un ou l'autre des règlements se rapportant à ces lois revient au Bureau du syndicat.

L'AQPP est souvent interpellée par ses membres sur des questions qui auraient intérêt à être dirigées vers leur ordre professionnel. Les pharmaciens éprouvent de grandes réticences à discuter librement de certaines questions ou problématiques rencontrées avec des représentants de leur ordre professionnel de peur de se voir faire l'objet d'une enquête à la suite de leur discussion. Pourquoi ? Parce que le rôle d'un ordre professionnel et de son syndicat n'est pas de conseiller ses membres, mais bien de protéger le public contre ceux-ci.

2. RÔLES ET FONCTIONS DU BUREAU DU SYNDICAT

Le *Code des professions*⁷ nous rappelle que « *chaque ordre a pour principale fonction d'assurer la protection du public* » en contrôlant l'exercice de la profession.

La jurisprudence a confirmé au cours des années la primauté du devoir de protection du public pour tout ordre professionnel.

³ Ordre des pharmaciens du Québec, *Rapport annuel 17-18, 2017-2018*, p.3.

⁴ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.

⁵ *Loi sur la pharmacie*, RLRQ, c. P-10.

⁶ *Code de déontologie des pharmaciens*, c. P-10, r.7.

⁷ *Code des professions*, art. 121 et ss.

Dans l'examen des fonctions dévolues aux ordres professionnels, la Cour du Québec⁸ précise :

« Dans le droit de la province du Québec, le *Code des professions* définit les règles fondamentales de l'organisation et de l'action des ordres professionnels, qui sont plus de quarante, dont le Barreau. (...) Le premier objectif de ces ordres n'est pas de fournir des services à leurs membres ou de défendre leurs intérêts collectifs. Ils sont formés dans le but de protéger le public, comme le veut l'art. 23 du *Code des professions* : [...]. »

(nos soulignés)

Dans la cause *Pharmascience inc. c. Binet*⁹, la Cour s'exprime en ces mots :

« Le rôle du syndic d'un ordre professionnel constitue clairement un devoir public. La mission première du syndic est d'enquêter sur la conduite des professionnels afin de protéger les individus bénéficiant de leurs services. »

Ainsi, il appartiendra au syndic d'enquêter et de décider si une plainte doit être déposée devant le conseil de discipline. Pour ce faire, il bénéficiera de pouvoirs qui sont larges. Ainsi, lorsque le syndic est interpellé par un membre de son ordre professionnel, plutôt que de tenter d'éviter une situation problématique, il se tournera vers une demande d'enquête.

Dans la cause *Choinière c. Avocats (Ordre professionnel des)*¹⁰, la Cour nous rappelle que :

« Les pouvoirs du syndic sont larges. À la condition d'agir équitablement, le syndic, qui constate une infraction ou à qui est dévoilée une infraction, n'a pas à être impartial. Il doit appliquer la loi. »

(nos soulignés)

On constate que le syndic est la « police » de l'OPQ et même que ses pouvoirs dépassent largement ceux des policiers.

« Par exemple, le syndic pourra notamment :

- Demander communication et/ou copie de toute information, tout document ou tout objet qu'il juge pertinents à son enquête sans avoir besoin de demander quelque mandat que ce soit et sans que le professionnel visé puisse lui opposer son obligation au secret professionnel. Ces pouvoirs s'appliquent aussi par rapport aux non-membres, par exemple à une entreprise, une organisation ou un tiers ;
- Demander à ce qu'une rencontre ait lieu avec le professionnel ;
- Demander à ce qu'un enquêteur ou un client mystère collecte de l'information pertinente à son enquête ;

⁸ *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17, par. 16.

⁹ *Pharmascience c. Binet*, [2006] 2 RCS 513, par. 59.

¹⁰ *Choinière c. Avocats*, 2006 QCTP 124, par.49.

- Demander au Conseil de radier provisoirement un professionnel lorsqu'il le juge nécessaire ;
- Informer le comité d'inspection professionnelle lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que l'exercice de la profession par un professionnel ou sa compétence professionnelle doit faire l'objet d'une inspection par celui-ci et partager avec lui toute information qu'il juge pertinente. »¹¹

Bien que le président de l'OPQ puisse s'informer de l'existence d'une enquête ou du progrès de celle-ci auprès du syndic¹², ce dernier n'est imputable à quiconque et ses pouvoirs sont vastes¹³.

Depuis 2007, on vient ajouter à l'immunité relative à une poursuite civile prévue à l'article 193 du *Code des professions* une autre dimension pour le syndic. En effet, il est maintenant prévu qu'une plainte formulée contre un syndic est irrecevable pour les actes accomplis dans l'exercice de cette fonction¹⁴. Dans le journal des débats de l'époque, on explique cette modification ainsi :

« [...] de plus en plus de plaintes sont formulées contre un syndic ou un membre d'un comité de discipline agissant à ce titre. Or, bien que de telles plaintes ne relèvent pas de la compétence du comité de discipline, dans la mesure où la personne qui est visée par la plainte n'agissait pas dans l'exercice de sa profession, mais plutôt comme syndic ou membre du comité de discipline, ce défaut de compétence doit être établi après une preuve en ce sens. Le temps que cette preuve soit administrée, le syndic ou le membre du comité de discipline se trouve évidemment empêché d'agir dans certains dossiers, ce qui nuit au bon déroulement de la justice administrative disciplinaire. Afin de régler cette première problématique, nous proposons d'apporter des modifications requises au Code des professions pour faire en sorte qu'une plainte disciplinaire ne puisse plus être portée à l'égard d'une personne qui exerce une fonction prévue au Code des professions, dont un syndic ou un membre d'un comité de discipline, en raison d'actes accomplis dans l'exercice de cette fonction. Il est important de dire, M. le Président, qu'il y aurait tout de même une possibilité de recours contre un membre d'un comité de discipline ou un syndic qui exercerait avec défaut sa juridiction. Donc, il y aurait des sanctions possibles. »¹⁵

(nos soulignés)

¹¹Joël ROY, *Guide pratique de droit disciplinaire québécois*, Wilson & Lafleur, 2019, p.17-18.

¹² *Code des professions*, art. 80.

¹³ *Id.*, art. 192.

¹⁴ *Id.*, art. 116 al.4.

¹⁵ Québec, *Journaux de l'Assemblée nationale du Québec*, 38^e lég., 1^e sess., vol.40, n° 49 (5 décembre 2007) à la p.2425.

On peut également se demander quel effet cet ajout a-t-il eu sur le comportement du syndic dans la dernière décennie. Trop souvent, le syndic abuse de son rôle pour imposer sa loi ou sa vision. Il est souvent craint des membres. Personne n'est là pour intervenir.

Une expérience passée nous a démontré l'insistance du syndic à vouloir déposer une plainte contre quelques pharmaciens propriétaires pour une cause portant sur un même objet. À ce stade, comment peut-on faire comprendre au syndic qu'il s'engage dans une mauvaise direction sans venir entraver son travail d'enquête ? La question qui était soulevée faisait déjà l'objet d'un litige en cours d'instance et le syndic n'a pas daigné en tenir compte. Il a pris position. La voie judiciaire a dû être empruntée afin de stopper le dossier puisque le *Code des professions* empêche de déposer une plainte envers le travail d'un syndic¹⁶. Pourtant, ce syndic est un membre de la profession, probablement expérimenté et à qui on aura prodigué une certaine formation¹⁷. Il n'est donc pas infaillible.

L'AQPP déplore le fait que le syndic ne soit pas imputable à quiconque.

Nous croyons également intéressant de relever que les autres intervenants en discipline jouissant de l'immunité prévue à l'alinéa 4 de l'article 11 du *Code des professions* sont eux imputables. En effet, les membres des conseils de discipline sont assujettis au *Code de déontologie applicable aux membres des conseils de discipline des ordres professionnels*¹⁸ et les présidents du conseil de discipline doivent répondre au Conseil de la justice administrative en cas de plainte pour manquement¹⁹. Un système est donc en place afin d'encadrer les fonctions des membres et du président du conseil de discipline.

Dans les faits, la seule sanction envers un syndic prévue au *Code des professions* est la destitution de celui-ci par le vote des deux tiers des membres du Conseil d'administration de l'ordre²⁰. Il n'y a donc pas de gradation des sanctions comme il est prévu pour le président ou les membres du conseil de discipline. En raison du principe de la sanction proportionnelle à la gravité de la faute, on peut penser que la sanction prévue à l'article 85 du *Code des professions* est très peu appliquée en pratique.

L'AQPP recommande de :

- *Créer un organisme régulateur tel un poste de commissaire aux plaintes ou d'ombudsman des syndics ;*
- *Permettre à quiconque de pouvoir saisir le commissaire aux plaintes ou l'ombudsman afin de pouvoir assujettir le travail du syndic à son contrôle ;*

¹⁶ *Code des professions*, art.116 et 193.

¹⁷ *Id.*, art. 121.0.1.

¹⁸ *Code de déontologie applicable aux membres des conseils de discipline des ordres professionnels*, RLRQ, c.C-26, r.1.1.

¹⁹ *Id.*, art. 115.11.

²⁰ *Id.*, art. 85.

3. QU'EST-CE QUI NE VA PAS CHEZ LE SYNDIC ?

Les pouvoirs des syndicats sont étendus. Toutefois, ont-ils tous les outils, aptitudes ou compétences pour exercer ses pouvoirs ? Jusqu'où les syndicats peuvent-ils aller ? L'AQPP est grandement préoccupée par cette question.

3.1 Étendue des pouvoirs

Nous avons eu l'occasion de constater que certains syndicats étendent leurs pouvoirs de façon à interpréter des lois autres que le *Code de déontologie*, la *Loi sur la pharmacie* ou le *Code des professions*. Entre autres, nous avons relevé une décision pour laquelle le Conseil de discipline a étendu la notion d'intégrité prévue au *Code de déontologie* et au *Code des professions* pour la rattacher à des dispositions de l'Entente intervenue entre l'AQPP et le Ministre de la Santé et des Services sociaux²¹ (l'« **Entente** ») qui prévoit la rémunération et les modalités de celle-ci pour les services du pharmacien dispensés dans le cadre de la *Loi sur l'assurance maladie*²² et de la *Loi sur l'assurance médicaments*²³ et appliquées par la Régie de l'assurance maladie du Québec. Or, les parties à l'Entente ont expressément convenu que « (...) toute mésentente résultant de l'application ou de l'interprétation de l'entente constitue un différend.²⁴ » et que ce différend doit être soumis à une procédure d'arbitrage prévue à l'Entente.

Nous déplorons fortement que le syndic de l'OPQ ait pu faire sa propre interprétation de la *Loi sur l'assurance médicaments*, de la *Loi sur l'assurance maladie* ou encore de l'une ou l'autre des dispositions de l'Entente conclue entre l'AQPP et le ministre de la Santé et des Services sociaux pour faire cheminer la plainte vers le Conseil de discipline. Est-ce le rôle d'un Conseil de discipline d'interpréter des lois d'ordre public ou d'autres lois que celles liées à l'exercice de la profession ?

L'AQPP recommande que le *Code des professions* soit modifié afin de prévoir que :

- *Dès lors que la demande d'enquête aurait pour objet l'interprétation ou l'application de lois ou règlements autres que ceux liés à l'exercice de la profession, le syndic doit référer la demande d'enquête auprès des autorités chargées d'appliquer ou d'interpréter ces lois ou règlements.*

3.2 Les répercussions de l'enquête

Également, nous avons pu constater que le pharmacien qui fait l'objet d'une enquête doit répondre dans des délais serrés à des demandes de documents ou d'informations de la part du syndic. La documentation à fournir peut s'avérer parfois volumineuse ou moins évidente à mettre à la disposition du syndic. Une fois fournie, le syndic prend tout le temps nécessaire pour l'étude de cette documentation, temps qui peut perdurer sur plusieurs mois, plusieurs années. Qu'en est-il de l'état du pharmacien sous enquête ? Pendant l'enquête, le pharmacien vit avec une épée de Damoclès au-dessus de la tête. Il s'agit d'une période intense de stress et épuisante professionnellement et personnellement pour le pharmacien. Il faut savoir que

²¹ *Entente entre l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires et le Ministre de la Santé et des Services sociaux*, 2018-2020.

²² *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29.

²³ *Loi sur l'assurance médicaments*, RLRQ, c. A-29.01.

²⁴ *Entente entre l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires et le Ministre de la Santé et des Services sociaux*, art. 7.01.

la *Loi sur la pharmacie* prévoit que seul un pharmacien peut posséder une pharmacie au Québec. Perdre son permis de pratique ou le voir suspendu est une situation très lourde de conséquences pour un pharmacien propriétaire. Il arrive également que le professionnel sous enquête ne reçoive jamais d'avis de fermeture de son dossier ni des délais qui sont liés à son dossier. On lui a posé des questions, il s'est acquitté de son obligation de réponse. Comment peut-on justifier après plusieurs années qu'il n'ait plus réentendu parler du syndic ? Outre les délais du droit commun, ne devrait-il pas y avoir prescription pour le traitement d'une plainte ?

Dans le cours de son enquête, le syndic peut communiquer avec des tiers pour vérifier des faits. Lorsqu'on est un professionnel de la santé impliqué et reconnu au cœur de sa communauté, une réputation peut être vite entachée lorsqu'un syndic est à la recherche d'information auprès de collaborateurs, quels qu'ils soient. Même si l'enquête n'aboutit sur aucune plainte, l'image du professionnel est affectée sans recours possible pour ce dernier. Ne pourrait-on pas prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'agir discrètement ? Tout syndic devrait faire preuve d'une grande rigueur et d'un haut standard de professionnalisme afin d'éviter tous dommages collatéraux dans ses méthodes d'enquêtes.

La particularité commerciale des pharmaciens propriétaires fait en sorte qu'ils n'hésitent pas à se dénoncer entre eux. Et ce, malgré qu'ils soient confrères, qu'ils aient gradué ensemble, qu'ils aient la même passion pour la pharmacie. Est-ce qu'une enquête commandée à la suite d'une plainte logée par un pharmacien propriétaire à l'encontre de son « compétiteur » devrait être traitée de façon différente ? Nous osons croire que le syndic sait départager le bien-fondé de ce genre de plainte. À notre avis, très peu de professions sont aux prises avec ce dilemme.

Nous nous questionnons aussi sur les plaintes dites « de masse ». Lorsqu'un syndic se retrouve à enquêter plusieurs membres pour un même motif, il devrait y avoir un processus adapté pour traiter ces dossiers par exemple en allant chercher avant tout de l'information ou la position du syndicat professionnel représentant les membres visés.

Avec égards pour le travail des syndicats, nous sommes d'avis qu'ils doivent prendre soin d'approfondir leurs connaissances de la pharmacie communautaire et des particularités commerciales et opérationnelles en découlant, et de s'adapter à la complexification de cet environnement. Leur jugement ainsi que leur manière d'analyser et de se pencher sur un cas doivent s'adapter aux environnements dans lesquels évoluent l'ensemble des membres de la profession.

L'AQPP recommande :

- *La création d'un code d'éthique et/ou de déontologie pour les syndicats ;*

Elle recommande aussi que soit modifié le Code des professions afin :

- *D'obliger le syndic qui a communiqué avec un membre sous enquête de lui faire rapport quant à l'exécution de son enquête à la même fréquence que pour le demandeur d'enquête ;*
- *D'obliger le syndic à informer le membre des délais impartis à son dossier ou que l'enquête est terminée; ou qu'elle ne donne pas lieu au dépôt d'une plainte disciplinaire; ou que le dossier est prescrit.*

4. MATIÈRE À RÉFLEXION

Une nouvelle corde à l'arc des ordres professionnels ?

L'AQPP s'est récemment interrogée quant aux raisons pour lesquelles elle recevait un si grand nombre d'appels de ses membres portant sur des questions déontologiques, sur la responsabilité professionnelle ou d'autres aspects légaux de leur pratique. Or, au moyen d'une enquête interne effectuée auprès du Collège des médecins (« CMQ »), de l'Ordre des dentistes du Québec, de l'Ordre des infirmiers et infirmières du Québec (« OIIQ »), de l'Ordre des psychologues du Québec et de l'OPQ, on constate une absence flagrante de formation en déontologie, sur la responsabilité professionnelle ou d'autres aspects légaux dans le cheminement de formation de chacune de ces professions. Seul un survol de ces sujets dans certains cours est présent dans le cursus de ces professions. Les heures de formation en ces matières sont souvent minimales et non obligatoires. Les infirmiers et infirmières sont les seuls professionnels de la santé à pouvoir assister à des cours sur ces sujets au moyen de 51 heures de formation pendant leur technique au niveau collégial. Ils ont également un volet destiné à la responsabilité professionnelle et la déontologie lors de leur examen final, qui en fait une condition à leur admission à l'OIIQ. Le CMQ exige des candidats à l'exercice qu'ils aient complété une formation d'une durée de 3 heures portant sur les aspects légaux, déontologiques et organisationnels de la médecine pour être admis au sein de leur ordre. Quant aux pharmaciens, dentistes et psychologues, aucune formation sur la responsabilité professionnelle et déontologique n'est exigée à titre de condition préalable à l'admission à leur ordre. Résultat : une certaine ignorance des aspects liés à la déontologie ou à la responsabilité professionnelle, ce qui donne matière à l'ouverture d'enquêtes.

Lorsqu'il se retrouve devant une situation ambiguë, le pharmacien propriétaire aimerait bien qu'un syndic le guide dans la décision à prendre. N'est-il pas celui qui maîtrise le mieux les règles déontologiques, celles sur la responsabilité professionnelle ou sur d'autres aspects légaux de la pratique ?

L'AQPP recommande de :

- *Mettre les syndicats à contribution dans des fonctions préventives auprès des membres de la profession, quel que soit leur environnement ;*

RECOMMANDATIONS

ATTENDU QU'en amont du travail du syndic, les membres ont besoin d'être conseillés, formés et guidés sur des questions déontologiques, sur la responsabilité professionnelle ou d'autres aspects légaux de leur pratique ;

ATTENDU QUE les pouvoirs étendus du syndic sont lourds de conséquences pour nos membres ;

ATTENDU QUE le rôle du syndic ne devrait pas être d'interpréter une loi ou une entente autre que le *Code des professions*²⁵, la *Loi sur la pharmacie*²⁶, particulièrement le *Code de déontologie des pharmaciens*²⁷ ou l'un ou l'autre des règlements se rapportant à ces lois ;

L'AQPP RECOMMANDE DE :

- Créer un code d'éthique et/ou de déontologie pour les syndicats ;
- Mettre les syndicats à contribution dans des fonctions préventives auprès des membres de la profession, quel que soit leur environnement ;
- Créer un organisme régulateur tel un poste de commissaire aux plaintes ou d'ombudsman des syndicats ;
- Permettre à quiconque de pouvoir saisir le commissaire aux plaintes ou l'ombudsman afin de pouvoir assujettir le travail du syndicat à son contrôle ;
- Modifier le Code des professions afin :
 - que la demande d'enquête qui aurait pour objet l'interprétation ou l'application de lois ou règlements autres que ceux liés à l'exercice de la profession soit référée par le syndicat aux autorités chargées d'appliquer ou d'interpréter ces lois ou règlements ;
 - d'obliger le syndicat qui a communiqué avec un membre enquêté de lui faire rapport quant à l'exécution de son enquête à la même fréquence que pour le demandeur d'enquête ;
 - d'obliger le syndicat à informer le membre des délais impartis à son dossier ou que l'enquête est terminée; ou qu'elle ne donne pas lieu au dépôt d'une plainte disciplinaire ou que le dossier est prescrit.

²⁵ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.

²⁶ *Loi sur la pharmacie*, RLRQ, c. P-10.

²⁷ *Code de déontologie des pharmaciens*, c. P-10, r.7.

CONCLUSION

En publiant l'avis de consultation, la ministre de la Justice, M^e Sonia LeBel, se donne l'opportunité d'évaluer la situation quant aux processus d'enquête des bureaux des syndicats des ordres professionnels et de pallier des manquements flagrants relatifs aux pouvoirs des syndicats. Toutes nos recommandations ont pour objectif d'encadrer le rôle du syndic et d'offrir aux membres de la profession l'opportunité de contester un comportement ou décision inadéquats.