

Arnela Kovak,
Université de Sherbrooke, Faculté de Droit

La non-admissibilité à la RAMQ pour les enfants issus de parents au statut migratoire précaire

Essai Réflexif

Avant l'adoption du *Projet de loi 83, Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire*, le droit québécois restreignait certains enfants nés au Québec à la couverture médicale offerte par la RAMQ.

Tout d'abord, refuser un enfant au régime d'assurance maladie et médicament public en raison du statut migratoire précaire de ses parents vient atteindre le droit à l'égalité des enfants garantie par la *Charte canadienne*¹, mais aussi compromet l'exercice de leur droit à la protection de la santé, à la sûreté et les engagements du Québec face à la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Cette pratique appliquée par la RAMQ se veut comme discriminatoire et l'organisme Médecins du Monde souligne les impacts dévastateurs, sur ces enfants et leurs familles, que peut entraîner le refus à la couverture de la RAMQ en raison du statut migratoire de leurs parents².

Ensuite, le projet de loi 83 adopté le 10 juin 2021 vise à modifier l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire³. Toutefois, il comporte toujours quelques préoccupations. Selon l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, le projet de loi contreviendrait encore aux dispositions de la *Charte québécoise* et aux engagements internationaux du Québec envers les droits de l'enfant⁴.

L'une des principales préoccupations qu'apporte le projet de loi 83 est la nécessité des parents à fournir une preuve qu'ils ont l'intention de résider plus de 6 mois au Québec⁵. Donc en théorie, le parent de l'enfant qui n'est pas considéré comme résident au Québec au sens de la *LAM* devrait

¹ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.U.), art.15(1)]

² MÉDECIN DU MONDE, *Enfants sans RAMQ : La nécessité d'une couverture de santé pour tous en temps de pandémie*, 2020, [En ligne], <https://www.medecinsdumonde.ca/actualites/enfants-sans-ramq-medecins-du-monde-rappelle-la-necessite-dune-couverture-de-sante-pour-tous-en-temps-de-pandemie/>

³ PL 83, *Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire*, 1^e sess, 42^e lég, Québec, 2020, (adoption 10 juin 2021)

⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire de la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi No.83: Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance-médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire*, avril 2021, Cat. 2.412.139, p.69

⁵ *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ c A-29, r 1, art. 2.1 et art. 15, al. 1 par. 2.01, tels qu'ils seraient introduits par le projet de loi n° 83, art. 8 et 11.

démontrer qu'il a « l'autorisation de demeurer au Québec ou, à défaut, son intention ainsi que celle de son enfant de demeurer au Québec pour une période de six mois dans l'année qui suit l'inscription à la RAMQ »⁶. Par conséquent, il devrait faire une déclaration assermentée⁷. La RAMQ peut donc transmettre des renseignements aux autres ministères « si les renseignements sont nécessaires aux fins de prévenir, de détecter ou de réprimer une infraction à une loi applicable au Québec »⁸.

Face à cette nouvelle obligation apportée par le projet de loi 83, le gouvernement du Québec devrait également penser à opter pour l'approche qu'on qualifie de pare-feu qui est la traduction française du terme firewall en anglais. Les pare-feux consistent à s'assurer que les autorités d'immigration ne puissent pas accéder aux informations portant sur le statut d'immigration des personnes qui souhaitent avoir accès à des services publics tels que dans des établissements de santé⁹. Par exemple, en Italie, il n'est pas autorisé au personnel médical et administratif de rapporter aux autorités d'immigration des personnes en situation migratoire irrégulière¹⁰. Grâce aux pare-feux, les institutions publiques ne sont pas soumises à une obligation de demander et de partager des informations sur le statut d'immigration des personnes¹¹.

Pour terminer, pendant des années, la RAMQ a causé des préjudices importants à de nombreux enfants canadiens en les refusant à leur couverture d'assurance. De ce fait, une action collective a été intentée contre la RAMQ. Les demandeurs allèguent que cette pratique du gouvernement d'exclure des enfants canadiens, qui a duré des années, est contraire à la *LAM* et elle est venue violer les droits fondamentaux des enfants canadiens dont leurs droits à la vie, à la sécurité et à l'intégrité garantis par la *Charte canadienne* et la *Charte québécoise*¹².

Les enjeux sur l'accès à la couverture de la RAMQ, non seulement pour les enfants issus de parents au statut migratoire précaire, mais bien pour tout migrant arrivé au Québec est loin d'être réglé. Les nouveaux arrivants au Canada auraient un risque d'infection et de mortalité plus élevée liées à la COVID-19¹³. Effectivement, plusieurs nouveaux arrivants au Canada ont notamment un faible revenu et sont plus à risque de vivre dans des logements surpeuplés ou multigénérationnels¹⁴. De plus, notons également qu'un accouchement sans aucune couverture d'assurance maladie et

⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire de la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi No.83: Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance-médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire*, avril 2021, Cat. 2.412.139, p.30

⁷ *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ c A-29, r 1, art. 2.1 et art. 15, al. 1, par. 2.0.1b) tels qu'ils seraient introduits par le projet de loi n° 83

⁸ *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ c A-29, art. 65, al. 2, par. 2°

⁹ CRÉPEAU, F. et HASTIE, B. *The Case for "Firewall" Protections for Irregular Migrants : Safeguarding Fundamental Rights*, European Journal of Migration and Law, 2015, p.165

¹⁰ GRAY, B.H et VAN GINNEKEN, E. *Health Care for Undocumented Migrants: European Approaches*, The Commonwealth Fund, 2012, p. 7,

¹¹ CRÉPEAU, F. et HASTIE, B. *The Case for "Firewall" Protections for Irregular Migrants : Safeguarding Fundamental Rights*, European Journal of Migration and Law, 2015,p.165

¹² *Sulaimon et al. c. Procureur général du Québec*, [2021], CSC., par.54

¹³ GUTTMANN, A. GANDHI, S. et all. COVID-19 in Immigrants, Refugees and Other Newcomers in Ontario: Characteristics of Those Tested and Those Confirmed Positive, 2020. ICES, p.XVII

¹⁴ Id, p.XII

hospitalisation peut s'élever jusqu'à 17 000\$ au Québec¹⁵. Alors que la *Loi sur l'instruction publique* a amené des modifications en 2017 déclarant que tout enfant au Québec a accès à une éducation gratuite¹⁶, la RAMQ est loin de cette pratique. Est-ce que la sphère de la santé publique québécoise devrait s'en inspirer?

Bibliographie annotée

Texte constitutionnel

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.U.)]

- L'article 15 de la *Charte canadienne* est au cœur de l'analyse. Il garantit le droit à l'égalité à tous sans exception leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.
- L'art.15(2) de la *Charte canadienne* entend qu'il s'agit d'une discrimination tout acte qui est fondés sur les motifs de distinction illicites qui y sont énoncées sans pour autant définir ce que c'est la discrimination.
- Le juge Iacobucci décrit dans *l'arrêt Law* l'art.15 de la Charte canadienne comme étant « peut-être [...] la disposition de la Charte la plus difficile à comprendre au niveau conceptuel ».

Textes québécois

Loi sur l'assurance maladie, RLRQ c A-29, art. 65, al. 2, par. 2°

- Législation québécoise qui encadre notamment les compétences de la Régie et les critères d'admissibilité à la couverture de la RAMQ.
- L'art.5 de la *LAM* énumère 5 critères afin d'être admissible au régime de la RAMQ et posait des enjeux quant à l'admissibilité des enfants issus de parents au statut migratoire précaire.
- Selon l'interprétation de la *LAM* et du *Règlement*, afin d'être admissible au régime de la RAMQ, l'enfant doit résider au Québec et y être domicilié. Par conséquent, l'enjeu qu'on

¹⁵ OBSERVATOIRE DES TOUTS-PETITS *Accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les tout-petits de familles migrantes*, 2019, Québec, [En ligne], <https://tout-petits.org/img/dossiers/migrant/Dossier-Acces-soins-migrants-FaitsSaillants.pdf>, p.16

¹⁶ *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ c I-13.3 -, art.3

comprend de l'interprétation par la RAMQ est qu'il est difficile de déterminer si un enfant a l'intention de s'établir au Québec ou non.

- Suite à l'adoption du Projet de loi 83, le parent doit déclarer solennellement qu'il a l'intention de s'établir au Québec plus de 6 mois et donc partager ses informations de son statut au Canada. Par conséquent, les dispositions de l'art.65 de la *LAM* permettent à la RAMQ de communiquer des renseignements privés à un autre organisme, tel que le l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, si elle juge que ces informations peuvent prévenir, de détecter ou de réprimer une infraction aux lois ou si elles sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi applicable au Québec.

Loi sur l'instruction publique, RLRQ c I-13.3

- Contrairement au réseau public de la santé, tout enfant au Québec a droit à la gratuité des services éducatifs prévus par la *Loi sur l'instruction publique* et par le régime pédagogique établi par le gouvernement.
- Tout comme le droit à la protection de la santé, l'éducation, le droit à l'éducation est un droit humain fondamental.
- L'analyse amène une piste de réflexion afin que la RAMQ s'inspire des dispositions de cette loi.

PL 83, Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire, 1^e sess, 42^e lég, Québec, 2020, (adoption 10 juin 2021)

- Déposé en décembre 2020 et adopté officiellement le 10 juin 2021.
- Le projet de loi 83 tentera de répondre au besoin des enfants canadiens qui n'ont pas accès à la couverture de la RAMQ en définissant qu' « un mineur non émancipé qui n'est pas déjà domicilié au Québec en application de l'article 80 du *Code civil québécois* ».
- Distingue l'enfant né au Québec du statut migratoire de ses parents et rendrait accessible ces enfants à la couverture de la RAMQ.
- Afin que l'enfant né au Québec y soit admissible, les parents devront démontrer leur intention de demeurer au Québec pour une période de plus de 6 mois dans l'année suivant la date de son inscription.

Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec, RLRQ c A-29, r 1,

- Une personne doit répondre à l'un des 5 critères afin d'être admissible. Parmi ces critères le premier est d'être un citoyen canadien.
- Par contre, il ne s'agit pas du seul et unique critère qui rendrait une personne automatiquement admissible au régime. Un citoyen canadien y est éligible s'il séjourne au Québec qui satisfait aux conditions prévues par l'art. 5.0.1 du *Règlement*.
- Il est aussi possible de perdre son statut de personne qui séjourne au Québec en vertu de l'art.5.0.2.
- Toutefois, un mineur qui n'est pas déjà domicilié au Québec considéré domicilié au Québec, lorsqu'il y est établi en fonction de l'art.80 du *C.c.Q.*

Jurisprudences

Sulaimon et al. c. Procureur général du Québec, [2021], CSC., par.54

- Les demandeurs, Ridwan Sulaimon et Durowoju Hiqmat Sulaimon, affirment que la pratique de la RAMQ était discriminatoire à l'égard des enfants.
- Ils avaient un visa étudiant ainsi qu'un permis de travail ouvert et lorsque Mme Sulaimon a donné naissance de A.B le 4 février 2020 à l'hôpital Sacré-Cœur, sans complication.
- Le 10 février 2020, les alléguant se sont présentés à l'hôpital Sainte-Justine pour masse dans le dos de A.B et ils ont dû payer en plus des frais d'ouverture de dossier de 721,50 \$, car leur enfant n'était pas couverte par la RAMQ.
- Ils n'ont pas pu consulter de médecin en raison du manque financier. Toutefois, le lendemain, un délai leur a été accordé pour payer les frais d'ouverture du dossier ce qui a permis d'hospitaliser A.B pour subir des tests et veiller à sa santé. Au total, son séjour aura coûté près de 15 000\$ sans aucune couverture d'assurance.
- Devant le besoin de soins, de manière continue et en raison humanitaire, le MSSSS avait octroyé en août 2020 une carte temporaire à l'enfant d'une durée d'un an.

Références gouvernementales

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE,
*Mémoire de la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale sur le
 Projet de loi No.83: Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance
 maladie et au régime général d'assurance-médicaments de certains enfants dont les parents ont
 un statut migratoire précaire*, avril 2021, Cat. 2.412.139, 70 p.

- La Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, a le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées ». Ainsi, elle a analysé le projet de loi n° 83, *Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire*
- La Commission a donc dressé un résumé de la problématique concernant l'exclusion des enfants issus de parents au statut migratoire précaire de la couverture de la RAMQ afin de démontrer les effets du projet de loi 83 sur ceux-ci.
- Elle établit également certaines préoccupations concernant les modifications apportées par le projet de loi 83.

Autres

CRÉPEAU, F. et HASTIE, B. *The Case for “Firewall” Protections for Irregular Migrants : Safeguarding Fundamental Rights*, European Journal of Migration and Law, 2015,

- Les instances politiques, sociales et judiciaires portent une attention particulière sur la question de la migration irrégulière. Les discours actuels prônent notamment l'augmentation des contrôles d'entrée dans un pays et la limitation des infractions aux lois.
- Cet article se concentre davantage sur la protection des droits fondamentaux de ces migrants et de leurs traitements dans leur pays de destination.
- Afin d'avoir la capacité d'accéder aux services publics et respecter leurs droits fondamentaux, l'article propose la solution d'une approche pare-feu qui permet une séparation entre l'application de la loi en matière d'immigration et l'accès aux services publics tel que les soins et services de santé.

GRAY, B.H et VAN GINNEKEN, E. *Health Care for Undocumented Migrants: European Approaches*, The Commonwealth Fund, 2012, 12 p.

- Cet article dresse un portrait de la situation des migrations sans papier en Europe.
- Bien que l'Europe compte moins de migrants sans papier que les États-Unis, les besoins en soins médicaux sont importants pour les personnes sans papier et ils font face à des enjeux politiques même dans les pays dont le système d'assurance maladie se dit universel.
- Cet article montre des études européennes sur des politiques mises en place pour l'accès à des soins et services en santé pour ces personnes. L'article énonce trois dimensions importantes à considérer pour élaborer des stratégies qui visent l'accès aux services publics pour les personnes sans papier :
 - Quelle partie de la population se concentrer (femme enceinte, enfant, etc.).
 - Les types de services visés (préventif, traitement, etc.).
 - Politique de financement spécifique.

- On y retrouve des exemples de l'application de l'approche pare-feu dans certains pays européens.

GUTTMANN, A. GANDHI, S. et all. *COVID-19 in Immigrants, Refugees and Other Newcomers in Ontario: Characteristics of Those Tested and Those Confirmed Positive*, 2020. ICES, 117 p.

- Ce rapport se concentre sur la situation des immigrants et réfugiés en Ontario pendant la pandémie de la COVID-19.
- Il mesure les risques d'infection pour cette partie de la population selon plusieurs caractéristiques sociodémographiques tel que l'âge, le sexe, le revenu, le statut d'immigration, etc.
- Selon les données recensées, les personnes migrantes et les réfugiés seraient plus à risque de contracter la COVID-19.
- Face à ce risque plus élevé, ces personnes devraient donc avoir accès à une couverture d'assurance maladie publique.

MÉDECINS DU MONDE, *Enfants sans RAMQ : La nécessité d'une couverture de santé pour tous en temps de pandémie*, 2020, [En ligne], <https://www.medecinsdumonde.ca/actualites/enfants-sans-ramq-medecins-du-monde-rappelle-la-necessite-dune-couverture-de-sante-pour-tous-en-temps-de-pandemie/>

- Médecins du Monde, association médicale militante de solidarité internationale qui a lutté pendant des années à l'accès à la couverture de la RAMQ pour tous les enfants au Québec.
- Dans son article, l'association salue l'annonce du gouvernement du Québec de son intention d'élargir l'accès pour tous les enfants nés au Québec.
- Médecins du Monde dénonce dans cet article la pratique discriminatoire de la RAMQ et la nécessité d'une couverture d'assurance maladie surtout en temps de pandémie de la COVID-19 dont la situation économique et sociale s'est parfois dégradée.

OBSERVATOIRE DES TOUTS-PETITS *Accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les tout-petits de familles migrantes*, 2019, Québec, [En ligne], <https://tout-petits.org/img/dossiers/migrant/Dossier-Acces-soins-migrants-FaitsSaillants.pdf>, 62 p.

- Observatoire des tous-petits souligne les faits saillants sur l'accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les enfants des familles migrantes.

- En plus de la définition du terme de migrant précaire et des statistiques sur les enfants nés au Québec de ces familles, l'organisme établit dans son rapport les lourdes conséquences que peut avoir un enfant pour le restant de sa vie sans accès aux soins et service de santé.
- Par conséquent, sans accès à la couverture de la RAMQ, un enfant pourrait vivre avec des handicaps, des troubles du développement ou des maladies chroniques.