

Enfants canadiens exclus du régime d'assurance maladie du Québec

Les enjeux juridiques

La pratique de l'exclusion d'enfants canadiens du régime d'assurance maladie du Québec en raison du statut d'immigration de leurs parents contrevient à plusieurs lois, chartes et conventions au niveau provincial, fédéral et international.

Elle constitue ainsi :

1. Une interprétation erronée de l'alinéa 2 de l'article 5 de la Loi sur l'assurance maladie (**LAM**)
2. Une violation des garanties entérinées par la Charte canadienne des droits et libertés et une violation de la Charte des droits et libertés de la personne (ou Charte québécoise)
3. Une pratique qui va à l'encontre des engagements internationaux du Canada

Une interprétation erronée de l'alinéa 2 de l'article 5 de la LAM

L'article 5 de la LAM¹ fixe les conditions d'admissibilité au régime d'assurance maladie du Québec. Ainsi, et sauf exception, deux catégories de personnes sont admissibles au régime public : les personnes qui résident au Québec et les personnes qui y séjournent aux conditions prévues par le Règlement².

Selon l'article 5 de la LAM, est résident l'individu qui est domicilié au Québec, qui satisfait aux conditions prescrites par le règlement et qui est soit : citoyen, résident permanent au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, Indien inscrit au sens de la Loi sur les Indiens ou déclaré réfugié par les autorités compétentes. La plupart des personnes migrantes ne répondent pas à l'un ou l'autre de ces critères, et de ce fait, ne sont pas admissibles au régime public.

Il devrait en être autrement de leurs enfants nés au Québec et possédant la citoyenneté canadienne.

¹ *Loi sur l'assurance maladie*, L.Q. (1999). Chapitre 89, Article 5. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-29>, consulté le 29 mai 2018.

² *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ. (À jour au 1^{er} janvier 2018). Chapitre A-29, r. 1, Article 3. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/A-29,%20r.%201>, consulté le 29 mai 2018.

Si le Code civil du Québec rattache le domicile du mineur non émancipé à celui de son tuteur³, la LAM porte un autre regard sur la situation. Son alinéa 2 dispose que le mineur non émancipé qui n'est pas domicilié au Québec au sens du Code civil, est néanmoins considéré comme y étant domicilié lorsqu'il y est établi⁴.

Contrairement à une personne majeure, un mineur canadien n'aura donc pas à prouver qu'il est domicilié au Québec et donc qu'il y est résident, mais devra simplement démontrer qu'il est établi au Québec. Le choix délibéré du terme nous indique ici que la notion d'établissement est moins formelle que celles de domicile ou de résidence, dont la signification juridique est bien connue.

De plus, si l'on considère le contexte législatif et judiciaire de son adoption en 2001, et notamment l'enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse concernant le refus de la RAMQ d'admettre des enfants nés de parents en attente de statut⁵, ainsi que la décision du tribunal administratif du Québec dans l'affaire HJ c. RAMQ⁶ et les travaux parlementaires de 1999⁷, il apparaît clairement que cette exception visait à faire en sorte que l'admissibilité de l'enfant soit évaluée séparément de celle de ses parents. Elle devait ainsi mettre fin à la pratique de la RAMQ, qui exclut du régime public les enfants nés au Québec – qui sont de ce fait canadiens – et qui y sont établis.

Toutefois, la RAMQ continue à lier de façon systématique la situation du mineur non émancipé à celle de ses parents, vidant de tout effet l'exception⁸ introduite à la LAM, et ce, même si elle reconnaît l'existence de cette exception. Ceci ressort des témoignages de nombreux patients de MdM et des communications de la RAMQ (lettres⁹, site d'informations en ligne¹⁰).

³ « *Le mineur non émancipé à son domicile chez son tuteur.* » *Code civil du Québec*, C.C.Q. (1991). Chapitre 64, Article 80 (1). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/CCQ-1991>, consulté le 29 mai 2018.

⁴ « Toutefois, un mineur non émancipé qui n'est pas déjà domicilié au Québec en application de l'article 80 du Code civil est considéré domicilié au Québec, lorsqu'il y est établi. » *Loi sur l'assurance maladie*, L.Q. (1999). Chapitre 89, Article 5 (2). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-29>, consulté le 29 mai 2018.

⁵ En 1997, une enquête a été ouverte par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse concernant le refus de la RAMQ d'admettre « des enfants nés de parents en attente de statut, réfugiés ou autres, les privant ainsi de la gratuité des soins de santé à laquelle a droit tout citoyen résidant au Québec ».

⁶ En 1998, la décision du tribunal administratif du Québec dans l'affaire HJ c. RAMQ a infirmé la position de la RAMQ selon laquelle l'article 5 de la LAM signifiait qu'au « regard du Code civil du Québec, les revendicateurs de statut (migratoire) n'avaient pas de domicile au Québec ni leurs descendants, et, de ce fait, qu'ils n'avaient pas le droit à la carte d'assurance maladie », HJ c Québec (Régie de l'assurance maladie du Québec), 1998 TAQ 51170.

⁷ Assemblée nationale, Commission des affaires sociales. (8 décembre 1999). *Journal des débats*, 36^e lég., 1^{re} sess., vol. 36, n° 22 (Pauline Marois), p. 42-44. <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cas-36-1/journal-debats/CAS-991208.html>, consulté le 29 mai 2018.

⁸ Lettre de la Régie de l'assurance maladie du Québec, 14 janvier 2004 : « Tel que le ministre vous le mentionnait dans sa lettre du 28 octobre dernier, le législateur, lorsqu'il a introduit l'exigence du domicile, en mai 2001, a prévu une exception à la règle pour les enfants mineurs, en permettant de considérer qu'un enfant mineur qui est établi au Québec y est domicilié. Cette exception vise, entre autres, à s'assurer que l'admissibilité de l'enfant soit évaluée séparément de celle de ses parents dans ces cas particuliers. »

⁹ Lettre de la Régie de l'assurance maladie du Québec, 14 janvier 2004 : « Ainsi, il est possible pour un enfant mineur, né au Canada (en conséquence citoyen canadien) de recevoir sa carte d'assurance maladie si le parent qui en a la garde démontre son intention de s'établir en permanence au Québec. »

¹⁰ Si le site d'information publique de la RAMQ mentionne bien la notion d'établissement, il semble faire référence à l'établissement des parents et non à celui de l'enfant : « *Aucune démarche auprès de la Régie de l'assurance maladie n'est nécessaire pour inscrire un enfant né au Québec de parents qui y sont établis ou qui sont inscrits au régime en tant que*

Malgré cette exception statutaire visant les mineurs non émancipés, la RAMQ exige que les migrants, parents d'enfants canadiens, prouvent leur intention de rester de façon permanente au Québec avant de reconnaître l'admissibilité au régime public de leurs enfants. De façon administrative, la RAMQ exclut alors tous les enfants canadiens de personnes n'ayant pas entrepris de démarches auprès des autorités pour devenir résidents permanents¹¹ ou acquérir un autre statut leur permettant de rester sur une base indéfinie au Canada, que ce soit par manque d'informations, de moyens financiers ou de preuves qu'ils ont bel et bien entrepris des démarches en ce sens.

Une violation constitutionnelle

La pratique d'exclusion d'enfants canadiens du régime d'assurance maladie du Québec en raison du statut d'immigration de leurs parents constituerait une violation des articles 12 et 15 de la Charte canadienne des droits et libertés (la **Charte canadienne**) ou un traitement inhumain et inusité proscrit par l'article 12. En l'espèce, il semble difficile de justifier cette violation dans une société libre et démocratique selon les critères retenus par la Cour suprême du Canada¹².

Elle pourrait aussi être contraire aux articles 1 et 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (la **Charte québécoise**).

L'exclusion du régime public des enfants nés au Québec de parents migrants de la Charte canadienne

En effet, l'exclusion de la RAMQ d'enfants qui, pour la plupart, deviendront des résidents permanents à court, moyen ou long terme entraîne des coûts supplémentaires et des dysfonctionnements au sein du système de santé québécois, ainsi que des risques pour la santé publique. De telles mesures ne font donc que déplacer ou aggraver le problème.

L'article 15 de la Charte canadienne et l'article 10 de la Charte québécoise garantissent le droit à l'égalité sans discrimination selon certaines caractéristiques, telles que l'âge et la filiation¹³. Or, en l'espèce, les

personnes en séjour au Québec. » Régie de l'assurance maladie du Québec. *Démarche d'inscription au régime d'assurance maladie.* <http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/citoyens/assurance-maladie/inscription/Pages/demarche-inscription.aspx>, consulté le 29 mai 2018.

¹¹ Lettre de la Régie de l'assurance maladie du Québec, 14 janvier 2004 : « C'est le cas, par exemple, d'enfants nés au Canada de parents sans statut légal, mais qui ont déposé une demande de résidence permanente pour motifs humanitaires ; il en serait de même également des enfants d'étudiants étrangers qui ont déposé une demande de résidence permanente et qui sont détenteurs d'un certificat de sélection du Québec. »

¹² « C'est-à-dire : (1) qu'elle réponde à un objectif urgent et réel ; (2) qu'il existe un lien entre l'objectif et les moyens ; (3) que l'atteinte soit minimale et (4) qu'il existe un équilibre entre l'objectif et la gravité de la violation. » *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*. (2005). 1 RCS 791, 2005 CSC 35 (Lexum). <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2237/index.do>, consulté le 29 mai 2018.

¹³ « La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. » Charte canadienne des

enfants canadiens nés de parents non admis au régime d'assurance maladie du Québec font l'objet d'une discrimination en raison de leur filiation (avec leurs parents) et de leur âge (en tant que mineurs, leur statut est rattaché à celui de leurs parents).

Les désavantages qui découlent de cette discrimination sont clairs, étant donné les conséquences importantes et irréversibles que ces pratiques entraînent sur la santé physique et mentale des enfants qui les subissent. Ces pratiques ont par ailleurs des répercussions sur le développement social et éducatif de l'enfant, qui est exclu de certains programmes parascolaires.

Ces dommages sont d'autant plus sérieux que les migrants forment un groupe particulièrement vulnérable et vivent pour la plupart dans des conditions précaires.

Une pratique qui va à l'encontre des engagements internationaux du Canada

Le droit à la santé des enfants est ancré dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (PIDESC) et dans la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) dont le Canada est signataire, et auxquels le Québec s'est déclaré lié.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), qui contrôle la mise en œuvre, énonce l'obligation d'accès aux installations, aux biens et aux services en matière de santé de « toute personne relevant de la juridiction de l'État partie » sans discrimination, tout en mettant l'accent sur l'importance de garantir cet accès aux populations vulnérables ou marginalisées, telles que les enfants et les adolescents¹⁴.

De surcroît, la pratique de la RAMQ discrimine les enfants nés au Canada de parents migrants, et a pour effet d'annuler l'exercice du droit à la santé sur un pied d'égalité avec les autres enfants nés au Canada et établis au Québec.

Le Comité des droits de l'enfant, qui veille à la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, fait valoir l'obligation des États de respecter le droit de l'enfant à la non-discrimination et son intérêt supérieur.

droits et libertés (dans *Loi de 1982 sur le Canada* (L.R.C. 1985, app. II, no 44, annexe B, partie I)). Article 15 (1). <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html>, consulté le 29 mai 2018.

Selon la jurisprudence, cette liste n'est pas exhaustive et inclut notamment la filiation.

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. » *Charte des droits et libertés de la personne*, R.L.R.Q. Chapitre I.1, Article 10.

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-12>, consulté le 29 mai 2018.

¹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint*. (2000). Doc off CERD NU, 22^e sess, Doc NU E/C.12/2000/4, paragr. 12. <http://www.cetim.ch/legacy/fr/documents/codesc-2000-4-fra.pdf>, consulté le 29 mai 2018.

Concernant la discrimination, le CRC affirme que la naissance ou toute autre situation de l'enfant, de ses parents ou de ses représentants légaux sont des motifs de discrimination prohibés dans l'article 2 de la CDE¹⁵.

Concernant l'intérêt supérieur de l'enfant, le CRC déclare que ce principe doit être observé dans toutes les décisions concernant la santé des enfants en tant qu'individus ou en tant que groupe¹⁶. Il faut alors considérer la totalité des droits de l'enfant en accordant une attention particulière à ce qui est le plus approprié à son développement à long terme.

En l'espèce, la RAMQ ne considère pas la totalité des droits des enfants issus de parents migrants et n'accorde pas d'attention particulière à leurs besoins en matière de développement à long terme et notamment à l'accès aux soins de santé. Ainsi, la pratique de la RAMQ est discriminatoire et ne considère pas l'intérêt supérieur de l'enfant selon les normes internationales étudiées et l'arrêt Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration¹⁷) de la Cour suprême.

Le gouvernement du Québec devrait prendre en considération les principes de non-discrimination et de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que le respect des opinions de l'enfant par le biais de ses organes administratifs et établir en droit interne des lois couvrant tous les aspects de la CDE¹⁸.

De la même manière, la RAMQ devrait orienter l'application des lois et des politiques selon l'intérêt supérieur de l'enfant sans égard au statut juridique des parents dans la province, d'autant plus qu'il s'agit d'enfants citoyens canadiens établis au Québec qui devraient bénéficier de l'accès aux soins de santé de la même manière que les autres enfants canadiens établis dans la province¹⁹.

¹⁵ Comité des droits de l'enfant. *Observation générale n° 15 : Droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible*. (2013). Doc off CRC NU, CRC/C/GC/15, art. 24, paragr. 8. http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observation%20Generale_15_2013_FR.pdf, consulté le 29 mai 2018.

¹⁶ *Ibid*, paragr. 12.

¹⁷ : [1999] 2 SCR 817- <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1717/index.do> Consulté le 15 juin 2018

¹⁸ Comité des droits de l'enfant. *Observations finales : Troisième et quatrième rapports périodiques du Canada*. (2012). 61^e sess, CRC/C/CAN/CO/3-4. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsh8%2FU426pHwccUxzN5kmnhLt dnrWm1hJzGwfirOtSF7im%2Btj4%2BJ5n5CPldWXA35GT9TRp%2F4buWRS%2BmORazjhBvmyvo2zBKSKvXuQqKAHC8>, consulté le 29 mai 2018.

¹⁹ *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-29/index.html>, consulté le 29 mai 2018.