



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport du Protecteur du citoyen

Donner accès au régime québécois d'assurance maladie
aux enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire

Québec, le 30 mai 2018

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Responsables de la collecte des données et des analyses

Julianne Pleau, déléguée aux enquêtes, Direction des enquêtes en santé et services sociaux

Mylène Albert, conseillère juridique, Direction des affaires juridiques et des interventions spéciales

Coordination et direction

Marie-Claude Ladouceur, coordonnatrice, Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)

Hélène Vallières, directrice, Direction des affaires juridiques et des interventions spéciales

Collaboration

Francine Legaré, rédactrice, Direction des communications.

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site web](#)

(protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Rapports spéciaux**.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018

ISBN : 978-2-550-81270-8 (PDF)

© Protecteur du citoyen, 2018

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Sommaire	4
1. Mise en contexte.....	5
2. Constats et recommandations	6
2.1 Conditions d’admissibilité : des décisions qui s’écartent des critères légaux.....	6
2.2 Santé des enfants : l’apport de la <i>Convention relative aux droits de l’enfant</i> ...	12
2.3 Des outils réglementaires et législatifs pour contrer les abus.....	13
2.4 Dès la naissance : un traitement administratif distinct lié au statut migratoire des parents.....	14
2.5 Mise en garde quant à la protection des renseignements obtenus aux fins de l’admissibilité	15
3. Conclusion.....	15
Annexe 1 – Liste des recommandations.....	17
Annexe 2 – Tableau utilisé par la RAMQ pour évaluer l’admissibilité d’un enfant au régime d’assurance maladie	18

Sommaire

Bien qu'ils soient nés au Québec et, de ce fait, citoyens canadiens, des enfants de parents au statut migratoire précaire ne sont pas admissibles au régime public d'assurance maladie. Pourtant, ces enfants résident au Québec au sens de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* (le Règlement).

L'enquête qu'a réalisée le Protecteur du citoyen à ce sujet révèle que la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) adopte une interprétation restrictive, voire erronée, de la Loi et du Règlement.

Ces enfants nés au Québec n'ont pas droit à la couverture du régime public parce que la RAMQ lie leur admissibilité au statut migratoire de leurs parents. Ces enfants risquent donc d'être privés des soins de santé et des services sociaux dont ils ont besoin si leurs parents ne sont pas en mesure d'en assumer les frais. Les conséquences sur eux peuvent être physiques autant que psychologiques, et nuire à leur intégration à l'école et à la communauté.

Ces enfants étant des citoyens canadiens, le Protecteur du citoyen est d'avis que la *Loi sur l'assurance maladie* et le Règlement permettent de les considérer comme admissibles dès leur naissance lorsqu'ils demeurent au Québec de façon habituelle.

Outre les dispositions législatives et réglementaires applicables, le Protecteur du citoyen invoque la *Convention relative aux droits des enfants* qu'a signée le Canada et à laquelle le Québec s'est déclaré lié par décret. Le droit d'accès aux soins de santé pour tous les enfants est inscrit à cette Convention. De plus, l'autonomie de l'enfant comme titulaire de ses propres droits y est considérée comme faisant partie intégrante de son intérêt.

Le Protecteur du citoyen comprend que la RAMQ fasse preuve de toute la vigilance nécessaire pour s'assurer que la gratuité des soins de santé soit réservée aux personnes admissibles. La *Loi sur l'assurance maladie* et le Règlement fournissent d'ailleurs à la RAMQ les outils nécessaires pour contrer les abus. À titre d'exemple, toute personne assurée est soumise au Règlement, notamment en ce qui concerne la durée maximale d'un séjour hors Québec.

Pour le Protecteur du citoyen, la solution repose sur une application de la loi telle qu'elle est rédigée. Elle suppose une interprétation de la notion d'enfant né au Québec et qui y est établi qui respecte la volonté poursuivie par le législateur de distinguer le statut de l'enfant du statut migratoire de ses parents aux fins de son admissibilité au régime public de santé.

1. Mise en contexte

- 1 Un signalement a été formulé au Protecteur du citoyen selon lequel des enfants seraient exclus injustement du régime public d'assurance maladie du Québec. Ces enfants ont pour caractéristiques :
 - ▶ d'être nés au Québec et d'être, de ce fait, des citoyens canadiens;
 - ▶ d'être nés de parents migrants sans statut au Canada ou avec un statut migratoire précaire (ni permanent ni garanti);
 - ▶ de résider au Québec au sens de la *Loi sur l'assurance maladie*¹.
- 2 Aux fins de ce rapport, les personnes au statut migratoire précaire sont celles dont le statut d'immigration au Canada n'est pas régularisé de manière permanente.
- 3 Les personnes migrantes à statut précaire ne sont couvertes ni par le régime d'assurance maladie du Québec ni par le programme fédéral de santé intérimaire². Elles n'ont pas souvent les moyens de souscrire à une assurance privée, ou encore, elles rencontrent des difficultés à le faire en raison de leur absence de statut au Canada. Elles sont souvent en attente d'une régularisation de leur statut, par exemple dans le cadre d'une demande pour motifs humanitaires, d'une démarche de parrainage, ou encore d'une requête pour un permis de travail ouvert³.
- 4 Le signalement dénonçait l'interprétation et l'application restrictives de la *Loi sur l'assurance maladie* par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), à qui est confiée l'administration du régime public des soins de santé. Il soulignait l'impact considérable sur les enfants nés au Québec de parents à statut migratoire précaire. Il mettait également en avant certains risques pour la santé publique pouvant entraîner des déboursés supplémentaires pour l'État selon une perspective à plus long terme.
- 5 Considérant les faits allégués, le Protecteur du citoyen a décidé de mener une enquête. Celle-ci a essentiellement porté sur l'analyse des éléments suivants : outils législatifs et réglementaires, normes administratives applicables, conventions internationales et décisions des tribunaux en la matière. Elle a également pris en compte la réalité des personnes exclues et la conduite des administrations concernées, soit la RAMQ et le ministère de la Santé et des Services sociaux.
- 6 Le présent rapport fait état des constats et des recommandations du Protecteur du citoyen.

¹ RLRQ, c. A-29.

² Le Programme fédéral de santé intérimaire (PFSI) offre une protection en matière de soins de santé limitée et temporaire aux personnes appartenant aux groupes ci-dessous qui ne sont pas admissibles à un régime provincial ou territorial d'assurance maladie :

- les personnes protégées, y compris les réfugiés réinstallés;
- les demandeurs d'asile;
- les membres de certains autres groupes.

Le PFSI ne couvre pas les services ou les produits pour lesquels une personne peut être remboursée (même en partie) en vertu d'un régime d'assurance privé. Le PFSI ne coordonne pas les prestations avec d'autres programmes/régimes d'assurance, donc les quotes-parts ne sont pas possibles.

³ Un permis de travail ouvert n'est pas lié à un emploi donné.

2. Constats et recommandations

2.1 Conditions d'admissibilité : des décisions qui s'écartent des critères légaux

Le cadre législatif et réglementaire

- 7 Au sens de la *Loi sur l'assurance maladie* (ci-après la « Loi »), une personne assurée est celle qui réside ou qui séjourne au Québec et qui est dûment inscrite à la RAMQ⁴. Les notions de résidence et de séjour ont, au sens de la Loi et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*⁵ (ci-après le « Règlement »), une signification distincte. L'admissibilité d'un enfant né au Québec de parents au statut migratoire précaire est déterminée par la notion de « personne qui réside au Québec ».
- 8 L'article 5 de la *Loi sur l'assurance maladie* prévoit les critères pour déterminer si une « personne réside au Québec », dont en premier lieu celui d'y être domiciliée :
 5. *Pour l'application de la présente loi, est une personne qui réside au Québec toute personne qui y est domiciliée, satisfait aux conditions prévues par règlement et est, selon le cas :*
 - 1° un citoyen canadien;
 - 2° un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (Lois du Canada, 2001, chapitre 27);
 - (...)
- 9 La notion de domicile est une question de fait qui implique, d'une part, une intention de s'établir dans un endroit précis de manière permanente et continue, et d'autre part, d'y installer effectivement sa résidence, à savoir son principal établissement⁶.
- 10 Généralement, un mineur non émancipé (une personne âgée de moins de 18 ans) est domicilié chez ses parents ou son tuteur légal, et ce, conformément à l'article 80 du *Code civil du Québec*⁷. Les parents d'un mineur sont, de fait, ses tuteurs⁸.
- 11 **Aux fins de l'application de la *Loi sur l'assurance maladie*, la RAMQ considère que la situation de l'enfant est tributaire de celle de ses parents.** Ainsi, lorsque le parent est domicilié au Québec, que son intention de s'établir est claire et qu'il y a son principal établissement, aucun problème ne se pose quant à l'admissibilité et à l'accessibilité de l'enfant au régime.
- 12 La situation se complique lorsque le parent ne peut être considéré comme domicilié, au sens entendu précédemment. À ce moment, l'article 5 alinéa 2 de la *Loi sur l'assurance maladie* énonce un critère d'admissibilité différent pour l'enfant. Il est alors

⁴ *Loi sur l'assurance maladie*, préc. note 1, art. 1, par. g.1).

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les expressions et mots suivants signifient ou désignent :

[...]

g.1) « personne assurée » : une personne qui réside ou qui séjourne au Québec et qui est dûment inscrite à la Régie; [...]

⁵ RLRQ, c. A-29, r. 1.

⁶ F.K. c. Québec (Régie de l'assurance maladie), 2016 QCTAQ 04292, par. 28-32.

⁷ *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, article 80 : « Le mineur non émancipé a son domicile chez son tuteur. Lorsque les père et mère exercent la tutelle, mais n'ont pas de domicile commun, le mineur est présumé domicilié chez celui de ses parents avec lequel il réside habituellement, à moins que le tribunal n'ait autrement fixé le domicile de l'enfant. »

⁸ *Ibid.*, article 92. Une autre personne peut être désignée tuteur de l'enfant mineur, à certaines conditions, soit lors du décès de l'un des parents ou sur autorisation du tribunal (articles 199.1, 199.2 et 200 du C.c.Q.).

prévu qu'un mineur non émancipé, dont le domicile ne peut être fixé par l'article 80 du *Code civil du Québec*, est considéré comme domicilié au Québec lorsqu'il y est établi :

5. (...)

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.

- 13 Cet alinéa s'applique aux mineurs, qu'ils soient nés au Québec ou non, lorsque leurs parents ne sont pas considérés comme domiciliés au Québec. Dans un cas semblable, l'admissibilité de l'enfant au régime ne dépend plus du domicile des parents, mais uniquement du fait que l'enfant lui-même soit établi au Québec, et ce, indépendamment de ses parents. À titre d'exemple, il peut s'agir d'un mineur qui est établi chez une autre personne que ses parents ou que son tuteur légal.
- 14 La notion d'être établi au Québec pour un enfant mineur non émancipé est différente de celle d'être domicilié, en ce qu'un enfant ne peut formuler une intention permanente et continue. Ainsi, dans le contexte de l'article 5, alinéa 2, s'établir doit se comprendre comme le fait d'habiter, de demeurer ou d'être ordinairement présent au Québec.
- 15 Dans le cas d'un enfant né au Québec, mais dont les parents n'y sont pas domiciliés au sens de la Loi, cette disposition doit être lue avec l'article 4.5, paragraphe 3 du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, lequel précise l'admissibilité au régime de l'enfant :

4.5 Devient une personne qui réside au Québec à compter de la date de sa naissance;
(...)

3° l'enfant qui naît au Québec et qui est visé au deuxième alinéa de l'article 5 de la Loi;
- 16 Cet article a pour effet de qualifier comme résidant au Québec l'enfant qui y est né, mais qui ne peut y être considéré comme domicilié au Québec au sens de l'article 80 du *Code civil du Québec* par le biais de ses parents. L'enfant né au Québec de parents qui ne sont pas domiciliés au Québec – et donc inadmissibles à l'assurance maladie – pourra être admissible lorsqu'il demeure habituellement dans la province, et qu'il y est donc établi.
- 17 **Conformément à la Loi et au Règlement, le Protecteur du citoyen est d'avis que les enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire, lorsqu'ils demeurent de façon habituelle au Québec, doivent être considérés comme des personnes qui résident au Québec, et ce, indépendamment de la situation de leurs parents.**
- 18 À cet égard, la consultation des débats parlementaires lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 83 *Loi modifiant la Loi sur l'assurance maladie et d'autres dispositions législatives*⁹ portant sur la modification de l'article 5 de la Loi démontre clairement l'intention du législateur de distinguer l'enfant né au Québec du statut migratoire de ses parents aux fins de son admissibilité au régime public de santé. Les propos tenus

⁹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission des affaires sociales, 1^{re} sess., vol. 36, n° 22, 8 décembre 1999, « Étude détaillée du projet de loi n° 83 — *Loi modifiant la Loi sur l'assurance maladie et d'autres dispositions législatives* ».

par madame Pauline Marois, alors ministre de la Santé et des Services sociaux, sont éloquentes à ce sujet :

Mme Marois :

Bon, alors nous modifions l'article 5. En fait, on le remplace. C'est la notion de « personne résidente au Québec ». (...) Lorsqu'un enfant est né au Québec, il est donc citoyen canadien, et qu'il est établi au Québec, il y a lieu de le rendre admissible au régime même si ses parents ne sont pas domiciliés au Québec, conformément, en ce sens, aux décisions récentes rendues par le Tribunal administratif du Québec. [10] La disposition nouvelle permet donc de continuer de le faire malgré l'introduction de l'exigence du domicile au début du texte de ce nouvel article.

(...)

Mme Lamquin-Éthier : *Parfait. Et le paragraphe qui est en dessous : « Toutefois, un mineur non émancipé... » Vous nous parlez donc d'enfants finalement qui naissent au Canada, qui naissent au Québec de parents qui ne seraient pas admissibles. Vous nous confirmez que, malgré le fait que les parents seraient non admissibles, les enfants seraient admissibles et auraient droit aux services. C'est ça?*

Mme Marois : *Oui (...) Dès que la personne est née au Québec, c'est ça.*

- 19 Pour le Protecteur du citoyen, l'intention du législateur indique clairement que le statut du mineur non émancipé né au Québec de parents à statut migratoire précaire doit être distingué de celui de ses parents aux fins de son admission au régime d'assurance maladie. L'enfant est donc, du fait de sa naissance au Québec, admissible au régime d'assurance maladie.

La rigidité de la RAMQ

- 20 Dans le cours de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que **la RAMQ adopte une interprétation tellement restrictive de la Loi et de son Règlement qu'elle vide de son sens l'exception qui y est prévue pour les enfants dont les parents ne sont pas domiciliés au Québec**¹¹. Bien qu'elle soutient que l'évaluation de l'admissibilité de l'enfant est toujours réalisée indépendamment du statut migratoire des parents, elle explique du même souffle qu'il faut analyser la situation de l'enfant en fonction de l'intention de s'installer au Québec et que cette intention s'évalue à partir des déclarations des parents et au regard de la démarche d'établissement au Québec de la cellule familiale.
- 21 À titre d'exemple, voici le cas d'une personne vivant au Québec avec un statut migratoire précaire et qui s'enquiert auprès de la RAMQ de l'admissibilité au régime public de soins de santé de son enfant né au Québec. La réponse écrite qui lui parvient de l'organisme démontre soit une incompréhension des modifications apportées en 2001, soit la volonté d'en ignorer la portée :

La révision du dossier de votre fils étant terminée, nous désirons vous aviser que la Régie de l'assurance maladie maintient la décision qui vous a été communiquée.

¹⁰ Notamment, dans la décision *H.J. c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, 1998 CanLII 26733 (QC TAO), le Tribunal administratif du Québec avait déclaré admissible à la RAMQ l'enfant né au Canada d'une ressortissante originaire de la Syrie et revendicatrice du statut de réfugié. L'enfant et la mère demeuraient à Montréal, et cette dernière n'était elle-même pas admissible en raison de son statut migratoire.

¹¹ Certaines décisions du Tribunal administratif du Québec ont également adopté une lecture restrictive de la Loi, en ne faisant toutefois aucune référence à l'article 4.5 du Règlement : *D.O. c Québec (Régie de l'assurance maladie)*, 2017 QCTAQ 10850 (cette décision fait actuellement l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire devant la Cour supérieure); *F.K. c Québec (Régie de l'assurance maladie)*, 2016 QCTAQ 04292; *N.K. c Québec (Régie de l'assurance maladie)*, 2014 QCTAQ 051010.

Dans une situation comme la vôtre, votre enfant, même s'il est né au Québec et a la nationalité canadienne, est considéré avoir le même statut que son parent et c'est ce statut qui détermine s'il est admissible ou pas au Régime d'assurance maladie du Québec. Or, selon vos dires, vous êtes étudiante internationale. Ce statut ne vous confère pas la qualité de résident temporaire du Québec selon la Loi sur l'assurance maladie.

(...)

Cette décision est conforme à la Loi sur l'assurance maladie et au Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec.

- 22 Dans un autre cas, visant cette fois l'enfant né au Québec d'un père détenteur d'un visa d'étudiant et d'une mère avec un permis de travail ouvert¹², la RAMQ s'appuie sur le *Code civil du Québec* en matière de domicile pour maintenir sa décision de refus. Nulle part elle ne fait état des modifications apportées à la *Loi sur l'assurance maladie* en 2001 pour élargir les critères d'admissibilité de l'enfant né au Québec. La décision de la RAMQ ne mentionne pas non plus le *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* qui vient préciser le statut de résident du Québec, pour certaines catégories de personnes, notamment les enfants nés au Québec.

Au terme de notre examen, nous maintenons la décision rendue.

« X » n'est pas admissible au régime d'assurance maladie du Québec. [...] Bien qu'elle soit une citoyenne canadienne, votre fille a son domicile chez son tuteur. Cela signifie que, en vertu de l'article 80 du Code civil du Québec, son admissibilité dépend de celle de ses parents. Compte tenu de ces considérations, nous avons déterminé qu'elle ne satisfait pas aux exigences de l'article 5 et de l'article 5.0.1 de la Loi sur l'assurance maladie du Québec.

(traduction d'une décision de la RAMQ rendue en anglais)

- 23 Par ailleurs, les procédures mises en place par la RAMQ pour évaluer l'admissibilité de l'enfant au régime d'assurance maladie, dont le tableau reproduit en annexe du présent rapport fait notamment partie, démontrent que le statut de l'enfant est dès le départ déterminé en fonction du statut migratoire de son ou de ses parents. Lors de l'étude de son dossier, les documents requis pour son inscription sont déterminés en fonction du statut des parents. Le Protecteur du citoyen constate que la RAMQ ne prévoit nulle part une analyse en fonction du statut de l'enfant lui-même, par exemple selon qu'il soit né au Québec ou ailleurs.
- 24 La RAMQ soutient qu'il faut déterminer si un enfant est établi au sens du 2^e alinéa de l'article 5 de la Loi en fonction de l'intention de s'installer au Québec pour l'avenir, à partir des déclarations des parents et au regard de la démarche d'établissement au Québec de la cellule familiale, et non en fonction du temps passé sur le territoire. Cette explication étonne lorsque l'on considère le libellé de l'article 6 al. 2 du Règlement qui considère le temps passé au Québec pour déterminer si une personne y est établie :

6. [...]

¹² Comme défini à la note 3, un permis de travail est « ouvert » lorsqu'il permet à une personne de travailler pour n'importe quel employeur. Le permis de travail est « fermé » lorsqu'il est lié à un emploi donné, aux conditions qui y sont indiquées. Le permis fermé peut donner accès à la RAMQ en tant que personne qui séjourne au Québec au sens de la *Loi sur l'assurance maladie*.

Malgré le premier alinéa, la personne qui séjourne hors du Québec 183 jours ou plus pendant les 12 premiers mois suivant la date à compter de laquelle elle devient une personne qui réside au Québec, en excluant les séjours d'une durée de 21 jours consécutifs ou moins, est réputée ne pas s'être établie au Québec.

- 25 Quant à la portée de l'article 4.5 paragraphe 3 du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes*, la RAMQ ne partage pas l'interprétation du Protecteur du citoyen. Selon elle, cet article détermine le moment où une personne devient admissible. Le Protecteur du citoyen considère plutôt que l'article 4.5 paragraphe 3 précise les conditions d'admissibilité de la Loi.

Des motifs de décision qui outrepassent la compétence de la RAMQ

- 26 À la lumière de ce qui précède, il appert que la RAMQ évalue qu'un enfant né au Québec ne peut pas être considéré comme une personne qui réside au Québec indépendamment du domicile et du statut migratoire de ses parents.
- 27 À ce sujet, la RAMQ justifie cette pratique par le souci de contribuer à la régularisation du statut migratoire des personnes. Donner une couverture de soins aux enfants de personnes se trouvant dans l'illégalité, ou de personnes qui n'ont pas démontré par des gestes administratifs avoir la volonté de s'installer au Québec de façon permanente, viendrait, selon elle, encourager un flux migratoire clandestin et contribuerait à maintenir ces personnes dans leur situation d'immigration précaire. En rendant une décision de refus d'admissibilité au régime concernant l'enfant né au Québec basée sur le statut migratoire de ses parents, la RAMQ estime qu'elle encourage les parents à régulariser leur situation.
- 28 Ce faisant, le Protecteur du citoyen est d'avis que la RAMQ fonde ses décisions sur des considérations de contrôle migratoire qui outrepassent l'objet ainsi que la finalité de la *Loi sur l'assurance maladie*.
- 29 La RAMQ soumet que l'admissibilité au régime d'assurance maladie est étroitement liée au statut d'immigration au Canada et qu'elle ne peut en faire abstraction lors de l'évaluation des demandes qui lui sont transmises. Or, le Protecteur du citoyen rappelle que le statut migratoire des enfants visés dans le présent rapport n'est pas un enjeu puisqu'étant nés au Québec, ces enfants sont citoyens canadiens.

Une particularité : l'enfant né au Québec et confié à un tiers par ses parents

- 30 L'enquête du Protecteur du citoyen a, par ailleurs, mis en lumière le fait que la RAMQ distingue la situation particulière de l'enfant né au Québec, mais confié à un tiers par ses parents, de celle de l'enfant né au Québec qui réside dans la province avec ses parents non admissibles.
- 31 Pour la RAMQ, toujours sur la base du deuxième alinéa de l'article 5 de la Loi, si un enfant né au Québec, dont les parents demeurent à l'extérieur de la province, est confié à un citoyen canadien ou à une personne dont le statut migratoire est régularisé et qui réside au Québec, la RAMQ permet à cet enfant d'avoir accès au régime public de soins de santé. L'organisme requiert alors les documents suivants :
- ▶ une déclaration solennelle, signée par les parents biologiques, devant un commissaire à l'assermentation, confirmant la délégation de l'autorité parentale temporaire ou permanente. Cette déclaration doit spécifier à qui est confiée la garde de l'enfant et à quel titre;

- ▶ une lettre de l'un ou l'autre des parents biologiques expliquant les raisons de la présence de l'enfant au Québec sans ses parents et précisant la durée prévue du séjour de l'enfant dans la province.
- 32 À ce sujet, la RAMQ indique que les enfants dans cette situation sont généralement confiés à des membres de leur famille qui ont complété des démarches d'immigration. L'organisme considère alors qu'il y a de plus fortes probabilités que ces enfants résident au Québec de façon permanente.
- 33 **Selon le Protecteur du citoyen, interpréter ainsi la Loi et le Règlement est non seulement incorrect, mais crée une iniquité** entre les enfants nés et résidant au Québec avec leurs parents ayant un statut migratoire précaire, et les enfants nés et résidant au Québec dont la garde a été confiée temporairement à un tiers. Dans ce dernier cas, le statut migratoire des parents biologiques n'est pas considéré, tandis que pour l'enfant né au Québec et qui réside avec ses parents sur le territoire québécois, le statut migratoire de ses parents fait obstacle à son admissibilité.

La position du ministère de la Santé et des Services sociaux

- 34 Le ministre de la Santé et des Services sociaux est responsable de l'application de la *Loi sur l'assurance maladie*. Sans se prononcer formellement sur la question de l'accès au régime public pour les enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire, le Ministère s'est limité à porter à l'attention du Protecteur du citoyen quelques mesures actuellement en place, mais qui ne solutionnent pas la situation préjudiciable envers ces enfants.
- 35 Ainsi, le Ministère mentionne que les enfants dont il est question peuvent être soutenus par le gouvernement fédéral. À cela, le Protecteur du citoyen répond qu'un enfant né au Québec, et qui est donc d'office un citoyen canadien, ne peut être couvert par le programme fédéral de santé intérimaire à titre de demandeur d'asile.
- 36 Par ailleurs, depuis mars 2017, le Ministère prévoit que toute personne dans la province a droit gratuitement aux vaccins prévus au Programme québécois d'immunisation et selon le Protocole d'immunisation du Québec, ou encore lors de campagnes de vaccination spéciale¹³. Le Ministère inclut donc ici tous les enfants, qu'ils soient détenteurs ou non de la carte d'assurance maladie, au nom de la protection de la santé publique.
- 37 Le Ministère évoque aussi une disposition de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*¹⁴ qui accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir permet au ministre, sur demande, de donner accès aux services de santé pour des raisons humanitaires et exceptionnelles à des personnes présentant des problèmes de santé nécessitant une intervention urgente et pour qui aucun autre recours n'est possible. Bien que ce pouvoir ait été utilisé entre 1982 et 1996 pour accorder des services de santé aux revendicateurs du statut de réfugié, une décision du Conseil des ministres prise en 1996 mit fin à cette pratique¹⁵. Ce pouvoir discrétionnaire n'est donc utilisé actuellement que pour répondre à certaines demandes exceptionnelles.

¹³ Le Protocole d'immunisation du Québec a été modifié en novembre 2017 par l'ajout d'un paragraphe mentionnant que les programmes de vaccination contenus dans le Programme québécois d'immunisation sont « accessibles gratuitement à toute personne vivant au Québec sans égard à son statut ou sa couverture d'assurance, incluant les personnes en attente de statut légal. » (p. 101).

¹⁴ *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*, RLRQ, c. M-19.2, article 10.1.

¹⁵ *H.J. c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, 1998 CanLII 26733 (OC TAQ), par. 20-21.

2.2 Santé des enfants : l'apport de la *Convention relative aux droits de l'enfant*

38 Les valeurs et les droits de la personne exprimés dans les conventions internationales peuvent être pris en compte dans l'interprétation des lois¹⁶.

39 Le droit à la santé est justement consacré dans divers accords internationaux. Le plus engageant quant au droit à la santé des enfants est la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁷, à laquelle s'est déclaré lié le Québec en 1991¹⁸. Par conséquent, le gouvernement du Québec doit, par l'entremise du ministre des Relations internationales¹⁹, veiller à la mise en œuvre de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et s'assurer de l'observance de ses dispositions au Québec²⁰.

40 On lit, dans cette convention, l'engagement suivant quant au droit à la santé des enfants :

*Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services*²¹.

41 Cet engagement ne peut atteindre sa pleine finalité sans que l'on considère l'intérêt de l'enfant dans la prise de décision :

*Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale*²².

42 En ce sens, le Protecteur du citoyen tient à rappeler certains paramètres qui doivent être considérés afin de donner plein effet à l'intérêt de l'enfant selon cette convention :

Pour donner plein effet au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, les paramètres suivants devraient être pris en considération :

a) La nature universelle, indivisible, interdépendante et indissociable des droits de l'enfant;

b) La reconnaissance des enfants en tant que titulaire de droits;

c) La nature et la portée universelle de la Convention;

d) L'obligation pour les États parties de respecter, protéger et mettre en œuvre tous les droits consacrés par la Convention;

*e) Les effets à court, à moyen et à long terme des actions liées au développement de l'enfant dans le temps*²³.

¹⁶ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 69-70.

¹⁷ *Convention relative aux droits de l'enfant*, A.G. res. 44/25, annexe, 44 U.N. GAOR Supp. N° 49, à 167, U.N. Doc. A/44/49, 1989.

¹⁸ Gouvernement du Québec, décret 1676-91 : *Convention relative aux droits de l'enfant*, 9 décembre 1991; *Loi sur le ministère des Relations internationales*, RLRQ, c. M-25.1.1., art. 22.1 al. 3.

¹⁹ *Loi sur le ministère des Relations internationales*, préc., note 18, art. 19.

²⁰ Sylvie Scherrer, « La pratique québécoise en matière de traités, accords et autres instruments internationaux », dans *Actes de la XI^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 150.

²¹ *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc. note 17, article 24, par. 1.

²² *Ibid.*, art. 3, par. 1.

²³ NATIONS UNIES, « Observation générale no 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1) », CRC/C/GC/14, *Comité des droits de l'enfant*, 29 mai 2013, p. 6-7, par. 16.

- 43 Ainsi, certains éléments doivent être considérés dans la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, dont son droit à la santé, les situations de vulnérabilité qui peuvent entre autres provenir du statut migratoire de ses parents et l'obligation pour l'État d'assurer à l'enfant les soins nécessaires à son bien-être :

Pour évaluer et déterminer l'intérêt supérieur d'un enfant ou des enfants en général, il faut tenir compte de l'obligation incombant à l'État d'assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être (art. 3, par. 2).

[...]

*Parmi les grands éléments dont il convient de tenir compte figure la **vulnérabilité de l'enfant du fait, par exemple, d'un handicap ou de son appartenance à un groupe minoritaire ou bien du fait qu'il est migrant ou demandeur d'asile, est victime de mauvais traitements ou vit dans la rue.***

[...]

*Le droit de l'enfant à la santé (art. 24) ainsi que son état de santé occupent une place centrale dans l'évaluation de son **intérêt supérieur**²⁴.*

- 44 Ainsi, le Protecteur du citoyen est d'avis que la *Convention relative aux droits de l'enfant* appuie l'interprétation des textes de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* qui permet l'admissibilité au régime public de soins de santé pour tous les enfants nés et résidant au Québec, qui sont donc Canadiens, quel que soit le statut migratoire de leurs parents. C'est en regard de cette convention que doivent être interprétés le deuxième alinéa de l'article 5 de la *Loi* et l'article 4.5 du *Règlement*.

2.3 Des outils réglementaires et législatifs pour contrer les abus

- 45 Le fait de donner accès au régime public à des enfants nés au Québec dont les parents ont un statut migratoire précaire peut-il mener à des abus de la part de personnes de l'extérieur du territoire qui y verraient l'occasion de s'approprier des services auxquels elles n'ont pas droit? Un tel questionnement s'inscrit dans un souci légitime de gérer sagement les fonds publics, ce à quoi souscrit le Protecteur du citoyen, en matière de santé comme en tout autre domaine.
- 46 Le Protecteur du citoyen est d'avis que la *Loi* et les règles en matière d'accès aux soins de santé fournissent à l'administration les outils nécessaires pour contrer les situations d'illégalités et d'abus. À titre d'exemple, toute personne assurée est soumise au *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, notamment en ce qui concerne la durée maximale d'une absence hors Québec²⁵.
- 47 C'est là un des outils de contrôle. La *Loi sur l'assurance maladie* énonce d'autres critères en matière d'assurabilité des personnes, des mécanismes de contrôle ainsi que des sanctions possibles en cas de fraude.

²⁴ *Ibid.*, p. 16-17, par. 71, 75 et 77.

²⁵ *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, préc. note 5, art. 6

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que la Régie de l'assurance maladie du Québec donne plein effet aux dispositions de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* en considérant, aux fins de l'admissibilité au régime public de soins de santé, comme une personne qui réside au Québec tout enfant mineur non émancipé qui :

- ▶ est né au Québec;
- ▶ y demeure de façon habituelle;
- ▶ y est présent plus de 183 jours par année civile.

2.4 Dès la naissance : un traitement administratif distinct lié au statut migratoire des parents

- 48 Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a constaté que le traitement administratif par la RAMQ de l'admissibilité des enfants nés au Québec de parents à statut migratoire précaire est différent de celui des autres enfants nés au Québec de parents admissibles.
- 49 En vertu du *Code civil du Québec*, toute naissance qui survient au Québec doit être déclarée au Directeur de l'État civil (DEC), ce qui donne lieu aux formalités suivantes :
- ▶ À la naissance de l'enfant, l'hôpital fournit aux parents le formulaire de déclaration de naissance;
 - ▶ Les parents remplissent le document;
 - ▶ L'hôpital (ou plus rarement le ou les parents) le fait parvenir au DEC, accompagné d'un constat de naissance, dans les 30 jours qui suivent la naissance;
 - ▶ Le DEC achemine les informations à la RAMQ qui est responsable de statuer sur l'admissibilité du nouveau-né au régime public;
 - ▶ À la RAMQ, le dossier de l'enfant est créé par traitement informatique et mène à la recherche du dossier du ou des parents afin d'établir les liens de parenté;
 - ▶ Lorsque cette recherche demeure sans résultats – ce qui est le cas si les parents ne sont pas admissibles au régime en raison de leur statut migratoire précaire – la trajectoire « normale » du dossier du nouveau-né s'interrompt;
 - ▶ Le dossier est confié à un agent de la RAMQ pour traitement manuel – selon le processus interne d'admissibilité, l'agent communique avec la mère ou le père pour compléter le dossier d'admissibilité de l'enfant.
- 50 L'enquête du Protecteur du citoyen démontre cependant que l'absence d'un dossier au nom des parents entraîne la suspension du traitement du dossier de l'enfant. Ainsi, comme la RAMQ ne communique pas avec la mère ou le père de l'enfant, comme le prévoit pourtant le processus interne d'admissibilité, la suspension du traitement du dossier d'admissibilité de l'enfant perdure jusqu'à ce que les parents se manifestent auprès de la RAMQ pour compléter la démarche. C'est alors qu'un préposé aux renseignements les informe que l'enfant n'est pas admissible au régime puisqu'ils n'ont pas eux-mêmes de dossier à la RAMQ, en raison de leur statut migratoire.
- 51 Cette situation affecte les enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire. En effet, à défaut pour les parents concernés de contacter eux-mêmes la RAMQ pour s'enquérir de l'admissibilité de leur enfant, **l'absence de communication aux parents afin de compléter manuellement la demande d'admissibilité de l'enfant au régime public d'assurance maladie a pour conséquence que la demande n'est jamais complétée entièrement, que les parents ne sont pas avisés de la situation et que l'enfant n'a pas accès à la gratuité des soins comme il le devrait.**

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que la Régie de l'assurance maladie du Québec uniformise le traitement des demandes d'admissibilité afin que :

- ▶ toute naissance déclarée au Directeur de l'état civil entraîne une étude de l'admissibilité de l'enfant, sans égard au statut migratoire de ses parents;
- ▶ dans chaque cas, une décision écrite soit rendue;
- ▶ toute décision de refus soit assortie de motifs et mentionne les recours que les parents ou tuteurs peuvent exercer.

2.5 Mise en garde quant à la protection des renseignements obtenus aux fins de l'admissibilité

- 52 Comme déjà énoncé dans ce rapport, la RAMQ agit dans le cas des enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire avec le souci de régulariser le statut de ces personnes. L'uniformisation du traitement des demandes aura vraisemblablement pour conséquence que la RAMQ recevra plus d'informations concernant les parents de l'enfant. Considérant cela, le Protecteur du citoyen croit important de préciser que l'information qui sera reçue et transmise aux fins de l'admissibilité au régime public ne devra être utilisée qu'à cette fin par la RAMQ, et non dans l'optique de régulariser la situation de ces personnes.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 Que la Régie de l'assurance maladie du Québec prenne les mesures nécessaires afin que les informations transmises dans le cadre des demandes d'accès au régime public demeurent strictement confidentielles et soient utilisées uniquement aux fins de l'admissibilité d'un enfant à la couverture de l'assurance maladie du Québec.

3. Conclusion

- 53 Faisant suite à un signalement concernant l'exclusion d'enfants du régime public québécois des soins de santé alors qu'ils sont nés au Québec de parents au statut migratoire précaire, le Protecteur du citoyen en vient à différents constats, dont un déni de droit aux conséquences multiples.
- 54 Ces enfants peuvent être privés des soins de santé de routine et de prévention dont ils ont besoin pour bien se développer si leurs parents ne sont pas en mesure d'en assumer les frais. Pire encore, leur santé peut être mise en danger s'ils ne reçoivent pas les soins requis en cas d'urgence. Les conséquences peuvent être physiques autant que psychologiques, et nuire à l'intégration de ces enfants au service de garde, à l'école et, plus largement, à la communauté.
- 55 D'un point de vue collectif, les risques sont accrus en matière de santé publique si, par exemple, on écarte ces enfants de la détection de maladies infectieuses. À plus long terme, alors que l'on sait qu'une société s'enrichit de l'apport de citoyens et citoyennes aptes à prendre une part active à la collectivité, on amoindrit les chances de certains de prendre leur place au sein de leur environnement.
- 56 L'enquête du Protecteur du citoyen révèle que la RAMQ appuie ses décisions sur des considérations qui relèvent davantage des responsabilités dévolues aux autorités en matière d'immigration faisant de ses décisions une incitation à la régularisation de la situation migratoire. Or, la RAMQ doit établir l'admissibilité au régime public en fonction

des finalités de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*. **Pour le Protecteur du citoyen, la solution passe plutôt par une application de la Loi et de la réglementation qui respecte la volonté poursuivie par le législateur lors des modifications apportées à la *Loi sur l'assurance maladie* en 2001. Rappelons qu'à l'époque, les changements avaient précisément pour but de permettre l'admissibilité de l'enfant né au Québec au régime public de santé, indépendamment du statut migratoire de ses parents.**

- 57 Il est pressant que la RAMQ convienne du sens réel d'un progrès voulu par le législateur il y a plus de 15 ans et ajuste ses décisions d'admissibilité avec rigueur et ouverture, au bénéfice des enfants nés au Québec et qui y sont établis.
- 58 La RAMQ doit évidemment veiller à ce que les personnes qui utilisent le régime de soins de santé disposent bel et bien du droit d'y recourir. En cela, puisqu'elle dispose des règles et des pouvoirs nécessaires pour assurer le contrôle du maintien de l'admissibilité des personnes assurées, l'inclusion des enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire ne représente aucun risque supplémentaire.
- 59 Enfin, une position et une interprétation favorables aux droits des enfants prennent appui sur les ententes internationales qui placent l'intérêt supérieur de l'enfant au premier plan. À ce titre, la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant* édicte, entre autres priorités, que toute démarche doit être entreprise en considérant l'intérêt supérieur de l'enfant, tenant compte de son autonomie en tant que sujet de droit.
- 60 À cet égard, le Protecteur du citoyen formule trois recommandations et demande à la RAMQ de lui indiquer, au plus tard le 22 juin 2018, les actions qu'elle mettra en œuvre afin d'y donner suite et de corriger les préjudices décrits dans le présent rapport et de lui faire état de l'avancement de son plan de travail au 31 décembre 2018.

Annexe 1 – Liste des recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que la Régie de l'assurance maladie du Québec donne plein effet aux dispositions de la *Loi sur l'assurance maladie* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* en considérant, aux fins de l'admissibilité au régime public de soins de santé, comme une personne qui réside au Québec tout enfant mineur non émancipé qui :

- ▶ est né au Québec;
- ▶ y demeure de façon habituelle;
- ▶ y est présent plus de 183 jours par année civile.

R-2 Que la Régie de l'assurance maladie du Québec uniformise le traitement des demandes d'admissibilité afin que :

- ▶ toute naissance déclarée au Directeur de l'état civil entraîne une étude de l'admissibilité de l'enfant, sans égard au statut migratoire de ses parents;
- ▶ dans chaque cas, une décision écrite soit rendue;
- ▶ toute décision de refus soit assortie de motifs et mentionne les recours que les parents ou tuteurs peuvent exercer.

R-3 Que la Régie de l'assurance maladie du Québec prenne les mesures nécessaires afin que les informations transmises dans le cadre des demandes d'accès au régime public demeurent strictement confidentielles et soient utilisées uniquement aux fins de l'admissibilité d'un enfant à la couverture de l'assurance maladie du Québec.

Concernant le suivi des recommandations du présent rapport, le Protecteur du citoyen recommande :

Que la Régie de l'assurance maladie du Québec lui fasse parvenir, au plus tard le 22 juin 2018, un plan de travail pour le suivi des recommandations du présent rapport et de lui faire état de l'avancement de ce plan au 31 décembre 2018, puis selon un échéancier à convenir.

Annexe 2 – Tableau utilisé par la RAMQ pour évaluer l’admissibilité d’un enfant au régime d’assurance maladie²⁶

Statut de l’enfant	Documents demandés pour l’inscription de l’enfant	Admissibilité du parent à la RAMQ	Admissibilité de l’enfant à la RAMQ
Enfant de revendicateurs de statut de réfugié	<ul style="list-style-type: none"> Document du demandeur d’asile délivré par IRCC²⁷ Certificat de naissance de l’enfant 	NON	OUI
Revendicateur de statut de réfugié débouté	<ul style="list-style-type: none"> Preuve du dépôt d’une demande de résidence permanente au Canada (une simple preuve de paiement est acceptée) Certificat de naissance de l’enfant Preuve de résidence au Québec 	NON	OUI
Enfant de parents en séjour inadmissible au Québec (ex. : étudiants étrangers hors ententes de sécurité sociale) ayant déposé une demande de résidence permanente auprès de l’IRCC	<ul style="list-style-type: none"> Preuve du dépôt d’une demande de résidence permanente au Canada (une simple preuve de paiement est acceptée) Certificat de naissance de l’enfant Preuve de résidence au Québec 	NON	OUI
Enfant né et domicilié au Québec dont les parents biologiques (inadmissibles à la RAMQ) demeurent à l’extérieur du Québec (garde confiée à un tiers)	<ul style="list-style-type: none"> Affirmation solennelle (devant un commissaire à l’assermentation) de l’un ou l’autre des parents biologiques confirmant la délégation de l’autorité parentale Lettre de l’un ou l’autre des parents expliquant les raisons de la présence de l’enfant au Québec sans ses parents et précisant la durée prévue de la présence au Québec de l’enfant Certificat de naissance de l’enfant Preuve de résidence 	NON	OUI
Parents inadmissibles et n’ayant entrepris aucune démarche de régularisation de statut : touriste, visiteur, étudiant (hors ententes de sécurité sociale), citoyen canadien n’ayant aucune intention de séjour de plus de six (6) mois pour le travail ou d’établissement, personnes sans statut légal au Canada	S/O	NON	NON

²⁶ Reproduction d’un tableau obtenu de la direction de l’admissibilité de la RAMQ le 3 février 2017.

²⁷ Ministère fédéral « Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada ».