

DE : Monsieur Christian Dubé
Ministre de la Santé et des Services sociaux

Le 20 mai 2021

TITRE : 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

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire propose d'introduire des amendements au projet de loi n° 83 mentionné en titre.

Ces ajouts ou ces modifications tiennent compte principalement des avis et des commentaires formulés par les différents organismes devant la Commission de la santé et des services sociaux lors des consultations particulières sur le projet de loi. En effet, les organismes ont tous souligné l'importance d'élargir la couverture du régime d'assurance maladie et du régime général d'assurance médicaments aux enfants sans statut légal au Canada qui demeurent au Québec. Il est également proposé que le délai de carence de trois mois avant de pouvoir bénéficier de la couverture soit retiré pour l'ensemble des enfants mineurs.

De plus, des modifications sont nécessaires dans le but d'assurer une juste couverture pour certains enfants nés au Québec de parents en fin de séjour au Québec qui ne sont pas admissibles au régime d'assurance maladie.

Finalement, plusieurs organismes ont partagé leurs inquiétudes quant à la protection des renseignements personnels des personnes sans statut légal qui auraient à produire une déclaration assermentée, notamment quant aux craintes de celles-ci d'être dénoncées aux autorités canadiennes de l'immigration.

2- Raison d'être de l'intervention

Le fait de ne pas avoir accès au régime public d'assurance maladie peut avoir des conséquences de santé, sociales et économiques importantes. L'absence de soins de santé préventifs pour ces enfants engendre des complications médicales qui sont ensuite plus complexes à traiter et plus coûteuses pour le système. L'élargissement de la couverture en assurance maladie et médicaments aux enfants sans statut (sans-papiers) et l'abolition du délai de carence fera en sorte d'offrir une couverture en santé à la majorité des enfants se trouvant sur le territoire du Québec. L'absence de règles particulières concernant la protection des renseignements personnels recueillis

par la Régie de l'assurance maladie du Québec (Régie) aux fins de déterminer le statut d'immigration d'une personne contribue à maintenir les craintes de personnes sans statut légal qui doivent produire des documents à la Régie.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements au projet de loi visent à répondre aux préoccupations émises par les groupes d'intérêts entendus lors des consultations particulières, en élargissant la couverture en assurance maladie et médicaments aux enfants mineurs qui ne sont pas légalement autorisés par les autorités canadiennes de l'immigration à être sur le territoire canadien. Plus spécifiquement, il s'agit d'enfants qui demeurent sur le territoire québécois et qui n'ont jamais eu de statut légal (entrée illégale sur le territoire canadien) ou d'enfants qui ont déjà eu un statut légal migratoire, mais dont :

- le document de statut d'immigration est expiré, alors que tous les recours auprès des autorités canadiennes de l'immigration ont été épuisés pour tenter de régulariser leur situation;
- le statut d'immigration a été retiré à la suite du non-respect des règles d'immigration;
- le statut d'immigration est en attente de régularisation auprès des autorités canadiennes de l'immigration.

Les amendements visent aussi à rendre admissibles, provisoirement, les enfants nés au Québec de parents non admissibles au régime d'assurance maladie du Québec, en attendant que les documents exigés pour compléter leur inscription soient déposés à la Régie. Il en est de même des enfants qui naissent au Québec dans les derniers mois de l'autorisation de séjour de leurs parents non admissibles, faisant en sorte que la durée de la présence au Québec de ces enfants serait inférieure à 6 mois.

Le retrait du délai de carence, pour tous les enfants mineurs en provenance de l'extérieur du Canada qui désirent s'inscrire au régime d'assurance maladie pour la première fois ou qui reviennent au Québec pour y séjourner temporairement ou y vivre de façon définitive et qui sont visés par un tel délai, fera en sorte que ces enfants mineurs bénéficieront de la gratuité des soins de santé à partir du moment où ils seront dûment inscrits auprès de la Régie.

Les amendements visent également à prévoir les documents que doivent produire les enfants sans statut, les enfants qui naissent à la fin du séjour de leur parent et les documents qui permettent d'inscrire un enfant qui ne possède pas la citoyenneté canadienne et qui est domicilié au Québec au sens de la LAM en vertu de l'article 2.1 du Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec (chapitre A-29, r.1, « RAIP »).

Ils visent aussi à fixer la durée de la carte d'assurance maladie d'un enfant sans statut légal au Canada, permettant de limiter les risques de fraude.

Finalement, le resserrement des règles concernant la protection des renseignements personnels devrait permettre d'augmenter la confiance des personnes sans statut légal envers la Régie. Elles seront en effet davantage assurées que cette dernière ne communiquera pas d'informations contenues à la déclaration assermentée qu'elles présenteront aux fins de déterminer leur statut aux autorités canadiennes de l'immigration, à moins d'en être contrainte.

4- Proposition

4.1 Enfants de parents au statut d'immigration précaire

4.1.1 Enfants sans statut légal au Canada (sans-papiers)

Il est proposé d'ajouter les enfants qui demeurent au Québec, même s'ils n'ont pas de statut légal, aux catégories de personnes admissibles à l'assurance maladie prévues à l'article 2 du RAIP. Ces enfants devront démontrer leur intention de demeurer au Québec pour une période de plus de 6 mois dans l'année suivant la date de leur inscription.

4.1.2 Attestation d'inscription à l'assurance maladie et médicaments

Actuellement, cette attestation est émise de façon administrative selon certaines conditions dans des situations de remplacement (carte perdue, volée ou brisée) ou de renouvellement de carte d'assurance maladie lorsqu'une personne doit recevoir des soins en attendant d'obtenir sa nouvelle carte.

Il est proposé d'ajouter un article à la Loi sur l'assurance maladie du Québec (chapitre A-29, « LAM ») pour permettre à la Régie d'émettre des attestations d'inscription. Les cas et conditions d'émission de cette attestation seront prévus au RAIP et elle pourra être émise pour une durée maximale de 45 jours. Une telle attestation sera notamment émise automatiquement lors de la réception du certificat de naissance du Directeur de l'état civil (DEC) dans les cas prévus par règlement.

Cette attestation d'inscription a pour but de donner le temps aux parents de soumettre les documents exigés pour l'inscription définitive de l'enfant au régime d'assurance maladie et médicaments sans avoir à déboursier les coûts pour les soins de santé que leur enfant pourrait nécessiter pendant cette période. Pour les parents ayant des ressources financières limitées, l'attestation pourrait permettre la gratuité des consultations plus rapidement et ainsi éviter le risque pour l'enfant de développer des complications graves. Cette attestation d'inscription sera délivrée aux enfants de parents dont l'adresse figurant sur le document transmis par le DEC est au Québec.

4.1.3 Retrait du délai de carence pour les enfants mineurs

Il est proposé de modifier l'article 4 du RAIP pour faire en sorte que le délai de carence ne s'applique pas aux enfants mineurs admissibles au régime d'assurance maladie et qui seraient normalement visés par l'application d'un tel délai.

4.1.4 Enfants nés au Québec à la fin du séjour de parents non admissibles

Il est proposé d'ajouter aux catégories de personnes en séjour au Québec prévues à l'article 3 du RAIP, et donc de rendre admissibles au régime d'assurance maladie, les enfants qui naissent au Québec dans les 6 derniers mois du permis de séjour de leurs parents non admissibles au régime d'assurance maladie. Ils seront couverts dès leur naissance, et ce, pour toute la durée restante du séjour du parent. Il est également proposé que ces enfants soient rendus admissibles à l'assurance médicaments. La solution proposée permet de prévoir, par règlement, la couverture de ces enfants, et ce, que leurs parents soient admissibles en séjour ou non.

4.1.5 Documents à produire pour l'inscription de certains enfants

Il est proposé de modifier l'article 15 du RAIP afin de prévoir les documents que doivent produire les enfants sans statut légal au Canada, les enfants qui naissent en fin de séjour de leur parent et les documents requis pour inscrire un enfant qui ne possède pas la citoyenneté canadienne et qui est domicilié au Québec au sens de la LAM en vertu de l'article 8 du projet de loi.

4.1.6 Durée de la carte d'assurance maladie de certains enfants

Il est proposé de modifier l'article 23 du RAIP afin de fixer à un an la durée de la carte d'assurance maladie des enfants qui demeurent au Québec même s'ils n'ont pas de statut légal. Il est également proposé de préciser que la durée de la carte d'assurance maladie de l'enfant né hors du Canada soit équivalente à la durée de sa propre autorisation de séjour, sans égard à la durée de l'autorisation de séjour de ses parents. Pour les enfants visés au paragraphe 5° de l'article 2 du RAIP et au paragraphe 7° de l'article 3 du RAIP, l'admissibilité à l'assurance maladie prendra fin le jour précédant la date de leur dix-huitième anniversaire en vertu de l'article 23.2 du RAIP.

4.1.7 Protection des renseignements personnels

Il est proposé d'ajouter un article à la LAM afin de prévoir que les renseignements personnels recueillis en application de la LAM ne peuvent être communiqués ou utilisés et que leur existence ne peut être confirmée aux fins de déterminer le statut d'immigration d'une personne, sauf avec le consentement de la personne concernée. Ces renseignements devront toutefois être communiqués s'ils sont exigés par citation à comparaître, mandat ou ordonnance d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication. Cette disposition s'inspire de l'article 3.2 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3).

4.2 Enfants nés hors du Québec dont le parent avec lequel ils demeurent en permanence est une personne qui réside au Québec

Les dispositions concernant ce sujet sont retirées du projet de loi compte tenu des inquiétudes qui ont été manifestées lors des consultations particulières. La Régie poursuivra ses réflexions sur ce sujet.

5- Autres options

Le statu quo ne permettrait pas de répondre aux préoccupations exprimées lors des consultations particulières.

6- Évaluation intégrée des incidences

En plus des incidences mentionnées dans le mémoire principal, l'élargissement de la couverture offerte en assurance maladie et médicaments pour les enfants qui demeurent au Québec, même s'ils n'ont pas un statut légal au Canada, aura un effet bénéfique sur cette population en raison des conséquences de santé, sociales et économiques, pouvant résulter de l'absence d'accès à des soins de santé en bas âge.

Cet élargissement permettra également d'assurer la cohérence du filet social offert par le Québec et favorisera une plus grande cohésion sociale en s'assurant que tous les enfants qui demeurent au Québec aient accès à une couverture adéquate tant en assurance maladie que médicaments.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les amendements proposés ont été élaborés en collaboration avec la Régie. La plupart de ces modifications ont été nourries par les différentes recommandations formulées par les 10 organismes ayant participé aux consultations particulières du projet de loi :

- Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux;
- Association des pédiatres du Québec;
- Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration;
- Bureau international des droits des enfants;
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse;
- Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec – Centrale des syndicats du Québec;
- Médecins du Monde;
- Observatoire des tout-petits;
- Protecteur du citoyen;
- Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées ou immigrantes.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'entrée en vigueur de la proposition se fera à la date fixée par le gouvernement.

Les nombreuses modifications au projet de loi visant l'élargissement de la couverture en assurance maladie et médicaments nécessiteront des ajustements aux systèmes informatiques de la Régie afin de permettre le soutien des nouvelles mesures. Des formations aux employés seront également nécessaires afin de s'assurer que ceux-ci pourront traiter les nouvelles demandes adéquatement.

9- Implications financières

9.1 Enfants de parents au statut d'immigration précaire

9.1.1 Enfants sans statut légal au Canada (sans-papiers)

L'élargissement de la couverture des enfants sans statut légal au Canada en matière d'assurance maladie et médicaments viendra augmenter les coûts de ces deux régimes. Toutefois, considérant le statut particulier de cette clientèle et la difficulté à quantifier le nombre d'enfants visés par cette mesure, aucune donnée probante ne permet d'en évaluer de façon précise les répercussions financières.

Néanmoins, des analyses préliminaires, fondées sur des données estimées, mais non vérifiables, permettent de dresser un portrait partiel des coûts en matière de consommation de soins de santé. Il est ainsi estimé un coût annuel moyen de 892 dollars par enfant de moins d'un an.

9.1.2 Attestation d'inscription à l'assurance maladie et médicaments

En moyenne, environ 700 naissances transmises à la Régie par le DEC ne mènent pas à la délivrance d'une carte d'assurance maladie. Seuls les nouveau-nés de parents ayant une adresse au Québec recevront une attestation d'inscription d'une durée de 45 jours. Il est difficile de connaître les répercussions financières de cette mesure considérant qu'il est impossible de prévoir le nombre exact d'attestations d'inscription qui seront émises annuellement.

9.1.3 Retrait du délai de carence pour les enfants mineurs

Plus de 10 000 enfants par année en moyenne sont visés par l'application d'un délai de carence. Des coûts supplémentaires sont à prévoir, car les soins reçus durant ce délai seront dorénavant assumés par la Régie. Selon les informations que détient la Régie sur le nombre d'enfants actuellement visés par le délai de carence, les coûts pourraient représenter un montant estimé à 2,2 millions de dollars annuellement, basé sur une consommation moyenne de 892 dollars par année sous réserve que les enfants reçoivent des soins durant leur délai de carence. Aucune statistique concernant la consommation de soins pendant cette période n'est disponible, car ces enfants ne sont actuellement pas couverts.

9.1.4 Enfants nés à la fin du séjour de parents non admissibles

Il est impossible d'évaluer les coûts sans connaître le nombre d'enfants qui se trouveraient dans cette situation. Cependant, la couverture étant de moins de 6 mois, les coûts seront limités.

9.1.5 Documents à produire pour l'inscription de certains enfants

Des travaux sont actuellement en cours pour évaluer les coûts. Aucune estimation n'est donc disponible concernant cet amendement.

9.1.6 Durée de la carte d'assurance maladie de certains enfants

Il coûte actuellement environ 2 dollars pour la production d'une nouvelle carte.

9.1.7 Protection des renseignements personnels

Aucune implication financière à cet égard.

10- Analyse comparative

10.1 Enfants de parents au statut d'immigration précaire

10.1.1 Enfants sans statut légal au Canada (sans-papiers)

Les règles d'admissibilité de la majorité des provinces et territoires ne prévoient pas offrir de couverture aux enfants sans statut légal au Canada.

10.1.2 Attestation d'inscription à l'assurance maladie et médicaments

Les processus et documents à fournir pour inscrire un enfant à l'assurance maladie varient selon la province ou le territoire. Aucune vérification n'a été faite afin de savoir si un document analogue à l'attestation d'inscription était utilisé par les autres provinces et territoires.

10.1.3 Retrait du délai de carence pour les enfants mineurs

Les dispositions qui définissent l'application du délai de carence pour les enfants varient selon la province ou le territoire.

Le ministre de la Santé
et des Services sociaux,
CHRISTIAN DUBÉ