

“L’expérience de l’assurance automobile sans égard à la responsabilité au Québec”

CLAUDE BELLEAU*

Depuis le 1er mars 1978, la Régie de l’assurance-automobile du Québec indemnise pour les blessures corporelles toutes les victimes d’accidents d’automobile. En 1986, la Régie a reçu 34,500 réclamations. Après neuf années d’opération, le régime du Québec, qui est unique en Amérique, semble donner pleine satisfaction au public assuré. De fait, le gouvernement du Québec a récemment déposé à l’Assemblée Nationale un avant-projet de loi visant en particulier à améliorer la compensation des pertes les plus graves subies par les victimes de la route. Il est intéressant de remarquer que le gouvernement du Québec n’a pas l’intention de modifier les principes de la réforme réalisée en 1978. Un rapport récent a d’ailleurs démontré que l’expérience du Québec en ce domaine est très concluante. Selon ce rapport, le régime d’assurance du Québec offre:

- une meilleure protection aux victimes d’accidents d’automobile;
- un système d’assurance plus efficace et des coûts moindres pour les assurés; et
- une amélioration significative des aspects qualitatifs du processus d’indemnisation: délais plus courts, procédures plus simples et une meilleure adéquation entre les indemnités et les pertes.¹

Cette étude en arrive aussi à la conclusion que les choix fondamentaux effectués en 1978 sont encore justifiés, notamment:

*Texte de la conférence prononcée par le professeur Claude Belleau dans le cadre du “Symposium on Dispute Resolution,” à la Faculté de Droit de l’Université du Nouveau-Brunswick, vendredi, le 16 octobre 1987. Le professeur Belleau était membre du Comité d’étude sur l’assurance-automobile créée par le gouvernement du Québec en 1971.

¹Claude Fluet & Pierre Lefevre, *L’assurance-automobile au Québec: Bilan d’une réforme* (Rapport présenté à la Régie de l’assurance-automobile du Québec, Montréal 1986) à la p. 223 et s.; Voir aussi les commentaires sur ce rapport: André Tunc, *L’assurance automobile au Québec: Bilan d’une réforme*, 1987, R.I.D.C.

- l'abolition du droit de recours en matière de préjudice corporel;
- l'indemnisation forfaitaire des pertes non-pécuniaires; et
- la création d'un régime public.

Ces trois derniers principes sont les principales caractéristiques du système du Québec que l'on pourrait être tenté de remettre en question en 1987.

Dans cet exposé, je me propose d'expliquer comment le Québec en est arrivé à l'adoption d'un système d'assurance entièrement sans égard à la responsabilité et pourquoi le gouvernement de cette province a décidé de traiter différemment la compensation des blessures corporelles et la réparation des dommages matériels. J'examinerai ensuite les principes et le domaine d'application du système québécois d'assurance sans égard à la responsabilité avant de faire apparaître, au moyen d'un bref résumé des bénéfices de ce régime, comment l'ensemble de la réforme, comme alternative au règlement des sinistres par les tribunaux, répond aux besoins d'assurance des usagers et des victimes de la route.

Dans le but d'attaquer de front l'épineux problème de l'augmentation croissante des coûts de l'assurance-automobile au cours des années '70, le gouvernement du Québec a créé, en mai 1971, un comité d'étude sur l'assurance-automobile. Il a donné à ce comité le mandat "de déterminer dans quelle mesure les pertes subies à l'occasion des accidents d'automobiles tant à l'individu qu'à la société en général sont justement compensées par le système actuellement en vigueur, et équitablement réparties entre toutes les parties concernées...et de faire des recommandations sur les mesures qui devraient être adoptées pour accorder une compensation adéquate aux victimes."² Très vaste dans son étendue, ce mandat présentait l'avantage d'être très spécifique par son objet. Contrairement aux termes du mandat des commissions d'enquête Woodhouse en Nouvelle-Zélande et en Australie, et à ceux du mandat de la commission Pearson, en Angleterre, lesquels s'étendaient à la compensation du préjudice corporel provenant de toutes causes, le mandat du comité d'étude du Québec était limité à la seule indemnisation des victimes d'accidents de la route. Toutefois, à l'égard de ces victimes, le comité avait la liberté de faire toutes les recommandations qu'il pouvait trouver justifiées pour une meilleure allocation des ressources disponibles.

Au cours des années '70, faut-il le rappeler, il n'y a pas que l'augmentation des coûts de l'assurance-automobile qui était devenue un sujet de préoccupation majeure pour les pouvoirs publics. Le caractère monopolistique des opérations des compagnies d'assurance faisait aussi l'objet des critiques adressées au système en vigueur à cette époque. C'est d'ailleurs là un des aspects du problème de l'assurance-automobile qui avait amené le gouvernement du Manitoba à prendre en charge en 1970 tout ce secteur de l'industrie de l'assurance. L'étatisation de cette branche de l'assurance par un

²Extrait du mandat du Comité d'étude: voir *Rapport du Comité d'étude sur l'assurance-automobile*, (Rapport Gauvin) Editeur Officiel, 1974, aux pp. 7-8.

gouvernement favorisant une approche plus sociale-démocrate à ce genre de problème était donc déjà dans l'air.³

Aux Etats-Unis, par ailleurs, l'idée de "l'assurance sans faute" avait fait certains progrès. Les travaux des professeurs Keeton et O'Connell avaient ouvert la voie à l'introduction, dans les états du Massachussets et de la Floride,⁴ de certains bénéfiques d'assurance pour blessures corporelles sans égard à la responsabilité. La proposition du Surintendant de l'état de New York,⁵ en faveur de l'abolition complète de la faute dans le domaine de l'assurance-automobile, de même que celle du professeur André Tunc⁶ en France, avaient acquis une plus grande crédibilité par suite de l'adoption par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande d'un système complet d'indemnisation sans faute des victimes de blessures corporelles résultant d'accidents de toutes sortes.⁷ Le comité d'étude du Québec jugea donc qu'il devait axer l'ensemble de la réforme de l'assurance-automobile sur l'abolition du droit de poursuivre le responsable du dommage plutôt que de s'engager sur le terrain des choix plus politiques de l'étatisation du système. La responsabilité de l'auteur d'un dommage, selon le comité, ne devait donc être retenu, sur une base temporaire, que pour l'indemnisation des dommages matériels. Pour les dommages corporels, le comité proposa l'adoption d'un système de compensation entièrement sans égard à la responsabilité pour le Québec. En ce faisant, le comité laissait l'enjeu de l'étatisation ouvert si le gouvernement jugeait que l'industrie était incapable de réduire ses coûts administratifs au niveau suggéré par le comité pour un régime d'assurance simplifié tel que celui qu'il proposait.⁸ Ces recommandations du rapport Gauvin en faveur de l'abolition du droit de poursuite en matière d'indemnisation des dommages résultant des accidents de la route n'a pas été sans causer beaucoup d'émoi chez toutes les parties impliquées dans l'assurance-automobile. Les compagnies d'assurance et les membres du Barreau s'élevaient contre le caractère radical des recommandations relatives à l'abolition du droit de poursuite. Les syndicats dénonçaient l'absence d'une recommandation pure et simple en faveur de l'étatisation suivant le modèle du Manitoba et de la Colombie-Britannique. Les courtiers et les experts en sinistres voyaient leur rôle considérablement réduit par plusieurs des recommandations du rapport. Aussi, celui-ci ne tarda-t-il pas à être rapidement relayé aux oubliettes.

C'est le gouvernement du Parti québécois qui, en 1976, ramena sur la place publique la réforme de l'assurance-automobile. Le programme de ce parti était clair à ce sujet. Il en proposait la prise en charge immédiate par l'état comme cela s'était produit au Manitoba et en Colombie-Britannique. Un comité ministériel du nouveau

³L'étatisation de l'assurance-automobile en Colombie-Britannique est survenue en 1973.

⁴*General Laws of Massachussets*, c. 90, mod. par 1971 & 1972; *Automobile Reparations Act*, Laws of Florida, 1971, c. 71-252.

⁵State of New York, Insurance Department Automobile, *Insurance for Whose Benefit*, New York, 1970.

⁶André Tunc, *La Sécurité routière*, Dalloz, Paris, 1966; voir aussi André Tunc, *Pour une loi sur les accidents de la circulation*, Economica, Paris 1981.

⁷*Accident Compensation Act*, (1972) Statutes of New-Zealand c. 43; *Compensation for Personal Injury in New-Zealand*, Report of the Royal Commission of Inquiry, Wellington, December 1967.

⁸Rapport Gauvin, *supra*, n. 2 à la p. 376.

gouvernement s'est alors vu confier le mandat de réexaminer l'ensemble de la question. Ce comité en est rapidement venu à la conclusion que la création d'un monopole d'état était susceptible de perturber un secteur de l'industrie de l'assurance où les compagnies québécoises détenaient déjà une bonne part du marché. En réalité, un tiers des primes d'assurance-automobile perçues au Québec se trouvaient déjà entre les mains de compagnies incorporées au Québec. Dans ce contexte, l'étatisation ne pouvait pas être considérée comme un moyen de rapatrier des centres de décisions économiques ou de créer des emplois, comme cela avait été le cas dans les provinces de l'Ouest.⁹

Retournant alors au rapport Gauvin, le gouvernement décida d'opter pour l'introduction d'un système de compensation complètement sans égard à la faute en matière de dommages corporels et de limiter l'étatisation à un régime de base suffisamment généreux pour répondre aux besoins des pertes subies par la grande majorité des québécois. Les victimes dont les pertes dépassaient le plafond des indemnités offertes par le plan de l'état conservaient la possibilité de s'assurer auprès des assureurs privés sur la base d'une assurance également sans égard à la responsabilité. Le montant maximum était égal à la perte de revenus subis par une personne qui gagnait à cette époque un revenu égal à une fois et demi le revenu hebdomadaire moyen des travailleurs du Québec (18 000 \$). Cela devait couvrir la totalité des pertes subies par 85% des citoyens du Québec. Un recours additionnel sur la base d'une assurance privée sans égard à la responsabilité restait disponible pour les victimes à revenus plus élevés.¹⁰ La réparation des dommages matériels demeurait aux mains de l'entreprise privée et devait être effectuée selon un système d'indemnisation directe fondé sur une entente entre les assureurs. Le nouveau plan d'assurance a été expliqué et proposé à la population du Québec à l'aide du slogan "la personne avant toute chose." La rapidité et la détermination avec laquelle le nouveau gouvernement a procédé dans la mise en oeuvre du nouveau système explique en bonne partie comment il se fait que ce mouvement assez exceptionnel vers la socialisation des risques de la circulation routière a pu se produire.

Les principes du régime d'assurance des blessures corporelles

Abolition du droit de poursuite

En ce qui concerne les blessures corporelles, l'abolition du droit de recours contre l'auteur du dommage est absolu. L'article 4 de la loi de l'assurance-automobile dispose que les indemnités établies par cette loi tiennent lieu de tous les droits, recours et droits d'action de quiconque en raison d'un dommage corporel causé par une automobile et nulle action à ce sujet n'est reçue devant une cour de justice.¹¹ Cet article 4 prévoit par ailleurs que rien dans cet article ne limite le droit d'une victime de réclamer une indemnité en vertu d'un régime privé d'assurance sans égard à la responsabilité de quiconque. En d'autres termes, les assureurs privés peuvent encore

⁹ Livre bleu du Gouvernement du Québec, *Pour une réforme de l'assurance-automobile*, avril 1977, p. 23.

¹⁰ Rapport Gauvin, *Ibid.*, p. 320.

¹¹ *Loi sur l'assurance-automobile*, L.R.Q., c. A-25; l'article 1056 (d) du Code civil est au même effet.

offrir la protection additionnelle pour les dommages corporels dépassant les bénéfices prévus dans le régime public de base mais uniquement sur la base d'une assurance sans responsabilité. Par conséquent, en matière de préjudice corporel, l'abolition du droit de poursuite est absolue au Québec.

C'est cette caractéristique du système québécois qui est unique en Amérique. En effet, le système diffère substantiellement à cet égard des autres régimes d'assurance d'état au Canada, où la victime peut exercer un droit de poursuite pour les dommages corporels excédant les bénéfices du régime de base. Il se distingue également des régimes d'assurance sans égard à la responsabilité introduits aux Etats-Unis en ce que là aussi un droit de poursuivre l'auteur du dommage est maintenu au-delà des limites prédéterminées ou au-delà d'un seuil ordinairement relié à la gravité des blessures.¹² Il ne faut donc pas se surprendre de voir que les assureurs et certains membres du Barreau souhaiteraient la réintroduction du droit de poursuite au-delà des limites fixées par la loi. Mais le gouvernement ne semble pas avoir considéré cette option dans l'avant-projet de loi se trouvant présentement devant l'Assemblée Nationale.¹³

La constitutionnalité du principe même de l'abolition du droit de poursuite a été contesté mais sans succès. On a prétendu que la législation du Québec avait conféré à une régie provinciale des pouvoirs réservés à une Cour supérieure.¹⁴ Je suis par ailleurs informé d'une nouvelle contestation qui remet en question le principe même de la loi de l'assurance-automobile sur la base des dispositions des Chartes des droits de la personne relativement à l'égalité des citoyens devant la loi. Espérons que l'abolition du droit de poursuite en cette matière sera jugée "raisonnable dans une société libre et démocratique" comme cela vient d'être affirmé au regard de la Charte fédérale en matière d'accidents du travail.¹⁵

Les inconvénients du système traditionnel de la responsabilité fondée sur la faute sont bien connus. Celui-ci n'indemnise pas toutes les victimes; il indemnise moins bien les victimes ayant subi les pertes les plus graves; le système est lent et coûteux.¹⁶ Les enjeux que posent son remplacement par un système d'assurance sans égard à la responsabilité sont clairs et ils appartiennent à des choix de société. Mais ce qui est nouveau, au fur et à mesure des années qui passent, c'est que la viabilité d'un tel système d'assurance n'est plus une vue de l'esprit. Il donne satisfaction aux victimes d'accidents d'automobile et aux usagers de la route.

La perte économique

Abolir le droit de poursuite est une chose, fixer les limites de la réparation des dommages en est une autre. La simple abolition du droit de poursuivre le tiers

¹²Rapport Gauvin, *supra* à la p. 299.

¹³Loi modifiant la Loi sur l'assurance-automobile et d'autres dispositions législatives, 1ère Session, 33e Législature, L. Q. 1986, p. 435.

¹⁴Tardif c. Bérubé, [1986] R.J.Q. 1645.

¹⁵Reference Re Workers' Compensation Act (Nfld.) (1987) Nfld & P.E.I. R. 16.

¹⁶Rapport Gauvin, *supra* à la p. 179 et s.

responsable n'est pas en elle-même une solution aux problèmes des coûts de l'assurance si les tribunaux continuent à accorder des indemnités de plus en plus élevées. De plus, un système d'assurance sans égard à la responsabilité indemnise toutes les victimes alors que le régime traditionnel laisse 28% des victimes sans compensation aucune et 6% d'entre elles avec une indemnisation partielle.¹⁷ Il va donc sans dire que l'introduction de tout système de compensation automatique, en dépit des économies résultant d'une simplification de la procédure de règlement des sinistres, peut entraîner une augmentation significative des coûts de la compensation.

Bien plus, comme le soulignait M. le juge Dickson dans la décision *Andrews*, lorsqu'une indemnité est versée, il est illogique d'être astreint à un régime de paiements forfaitaires et définitifs.¹⁸ Il n'y a donc pas que le droit à la compensation qui doit faire l'objet d'une réforme du droit traditionnel. Le niveau et le mode de compensation sont aussi à repenser. A cet égard, le concept de perte économique nette subie par la victime d'un accident et sa remise dans l'état où elle se trouvait avant l'accident constituent le point de départ de la réforme québécoise de 1978. Cela signifie:

- le paiement d'une indemnité de remplacement du revenu payable à la victime sous la forme d'une rente périodique depuis le moment de son incapacité d'exercer un emploi et aussi longtemps que dure cette incapacité. Au cas de décès de la victime, la rente est payable à ses dépendants aussi longtemps que ceux-ci demeurent dans une situation de dépendance pour leur soutien dans l'existence (arts. 19 & 37);
- le paiement d'un montant forfaitaire à la succession de celui qui décède sans personne à sa charge (art. 39);
- le paiement d'une indemnité forfaitaire à la victime qui a subi une blessure, un préjudice esthétique, une mutilation, des douleurs ou une perte de jouissance de la vie (art. 44); et
- le remboursement des frais raisonnables occasionnés pour les soins médicaux et paramédicaux qui ne sont pas autrement remboursés par la sécurité sociale (art. 45).

La question de déterminer si les indemnités fixées par la loi sont raisonnables ou non, quand on les compare au niveau des indemnités accordées par les tribunaux pour des dommages causés autrement qu'à l'occasion d'un accident d'automobile, peut à elle seule constituer un enjeu important dans la mise en oeuvre d'un système d'indemnisation sans égard à la responsabilité. Mais il n'en demeure pas moins que la prédétermination de la compensation présente l'énorme avantage d'être certaine, rapide et commode pour les victimes. Je reviendrai sur ce sujet.

¹⁷ *Ibid.* à la p. 320.

¹⁸ *Andrews c. Grand and Toy Alberta, Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 229.

Le monopole d'état

Le troisième principe qui a présidé à la réforme de 1978 est la création d'un monopole d'état pour administrer un régime d'assurance sans égard à la responsabilité en matière de préjudice corporel. Un tel choix de la part du législateur ne provient pas uniquement d'une attitude plus négative à l'égard de l'étatisation complète de l'assurance-automobile. Il se justifie aussi par la nécessité d'intégrer l'indemnisation des victimes de la route à la sécurité sociale si l'on veut favoriser la réhabilitation des victimes et la promotion de la sécurité routière. En réalité, la Régie d'assurance-automobile du Québec intervient de plus en plus dans la réhabilitation des victimes d'accidents d'automobile à travers le réseau de la sécurité sociale déjà en place. Etant désormais responsable de l'immatriculation des véhicules-automobiles et de l'émission des permis de conduire, elle joue aussi un rôle très important en matière de prévention des accidents. Cette dernière fonction de la Régie est même devenue au cours des dernières années une partie importante de sa mission. L'indemnisation des victimes n'est donc plus, et de loin, sa seule préoccupation. Il n'en demeure pas moins, cependant, que la solution apportée par le Québec au problème de l'assurance-automobile rejoint les vues exprimées par le professeur Ison pour qui la fonction d'indemnisation du préjudice corporel appartient essentiellement à l'état.¹⁹

Le domaine d'application de l'assurance sans égard à la responsabilité

Les accidents visés

Tout accident défini par la Loi sur l'assurance-automobile comme un événement au cours duquel un dommage est causé par une automobile (art. 1, par. 1) tombe sous le coup de l'application de cette loi. Seuls les accidents survenant ailleurs que sur un chemin public et qui sont causés par une motoneige, un tracteur de ferme, une remorque de ferme et les accidents résultant d'une course d'automobiles ou d'une épreuve de vitesse sont exclus de l'application de la loi (art. 17).

Les victimes visées

Le droit à une compensation de la Régie appartient d'abord à tous les résidents du Québec ou aux personnes à leur charge, que l'accident survienne au Québec ou à l'extérieur de la province.

Si l'accident se produit au Québec, la victime est indemnisée par la Régie sans égard à la responsabilité de quiconque. Le droit de poursuite est aboli complètement depuis 1978. Un résident du Québec qui subit des dommages ailleurs que dans la province reçoit également les bénéfices accordés par la Régie. Mais dans ce cas, il jouit aussi du droit de poursuivre le responsable de ces dommages suivant la loi du lieu de l'accident. Il peut donc se voir attribuer une indemnisation supérieure à celle de la

¹⁹Therence G. Ison, "Human Disability and Personal Income" in L. Klar, ed., *Studies in Canadian Tort Law*, Butterworths, Toronto, 1977, aux pp. 425-53.

Régie. Mais celle-ci est subrogée par la loi dans les droits de recours du résident québécois contre le responsable du dommage jusqu'à concurrence des déboursés qu'elle a effectués en faveur de ce résident blessé dans une autre juridiction (art. 7).

Si, d'autre part, un résident du Québec est responsable du dommage causé à un tiers ailleurs au Canada ou aux États-Unis en vertu de la loi du lieu de l'accident, ce n'est pas la Régie qui répondra de ce dommage. Ce résident devra alors appeler son assureur en garantie car c'est celui-ci, en vertu de l'article 85 de la Loi sur l'assurance-automobile, qui doit répondre envers son assuré des conséquences pécuniaires résultant de toute responsabilité encourue à l'extérieur du Québec, au Canada ou aux États-Unis.

Quant au non-résident qui subit au Québec des dommages dont il n'est pas responsable, il ne peut tenter d'action en justice. Le droit de poursuite contre l'auteur du dommage n'étant plus disponible, ce non-résident n'a droit qu'aux indemnités de la Régie prévues par la loi, sauf s'il existe une entente différente entre la Régie et la juridiction du lieu de résidence de cette victime (art. 8). Enfin, si un non-résident est responsable d'un dommage causé à une victime du Québec, la Régie indemniserait cette victime et elle exercerait son droit d'être remboursée contre le non-résident ou l'assureur de celui-ci. Dans cette hypothèse, la responsabilité du non-résident est établie selon les règles du droit commun québécois de la responsabilité car, évidemment, celles-ci subsistent pour l'indemnisation des dommages matériels, qui demeure fondée sur la responsabilité à base de faute (art. 9).

La compensation du préjudice corporel

Le remplacement du revenu

La Régie accorde une indemnité de remplacement de revenus à toute personne devenue incapable de se maintenir dans l'occupation qu'elle exerçait avant l'accident. Depuis l'avènement des lois sur les accidents du travail, le concept d'indemnisation sur la base du remplacement du revenu est bien connu et il est relativement facile d'application. Le montant de l'indemnité est en fonction du salaire gagné. Pour toute personne qui occupe un emploi déterminé, le revenu sujet à remplacement est bien établi. L'indemnité, payable à toutes les deux semaines, est égale à 90% du revenu net de la victime.

Pour sa part, le revenu net d'une victime est constitué du revenu brut de cette personne (jusqu'à concurrence d'un maximum fixé à 18 000 \$ en 1978 lequel, par le fait de l'indexation selon l'indice canadien des prix à la consommation, est égal à 35 500 \$ en 1987, soit une fois et demi le revenu hebdomadaire moyen des travailleurs du Québec) diminué des impôts fédéral et provincial, des cotisations d'assurance-chômage et des contributions au régime des rentes du Québec. Selon les estimés du Rapport Gauvin, le niveau fixé sur cette base pour la rente maximum devait couvrir les besoins d'environ 85% de la population du Québec. Sous réserve de la distinction qu'il y a lieu de faire entre les revenus des hommes et des femmes, - ce qui permet de constater qu'il y a un peu plus de 15% des travailleurs qui gagnent au-delà de 35 500\$, - cette protection maximale semble continuer de répondre aux besoins de la grande

majorité des victimes. C'est d'ailleurs à mon avis ce qui rend difficile la réintroduction du droit de poursuite au profit de ceux qui gagnent davantage. D'autant que les plus hauts salariés ont la possibilité de s'assurer personnellement pour une compensation additionnelle auprès d'un assureur privé ou de bénéficier d'une assurance salaire reliée à leur emploi. De fait, les assureurs automobiles n'ont pas eu de succès dans la mise en marché d'une assurance "no-fault" additionnelle pour combler l'apparente insuffisance du régime de base. Il faut croire que le besoin ressenti est moins grand que la frustration résultant de l'interdiction de poursuivre le tiers responsable du dommage. Et si l'on avait conservé le droit de poursuite pour le dommage excédant le régime de base, comme l'ont fait la plupart des autres régimes d'assurance sans faute, le législateur aurait créé deux catégories de victimes: celles qui subissent un dommage entrant dans le cadre des limites du régime de base sans faute et celles qui, en raison de leur situation économique, éprouvent une perte plus importante pour laquelle ils ont le droit de poursuivre le responsable, comme si l'indemnisation d'un dommage pouvait provenir de deux causes juridiques différentes.

Le remplacement du revenu est plus difficile d'application dans le cas des victimes qui n'ont pas d'emploi au moment de l'accident ou qui n'ont qu'une occupation à temps partiel. C'est pourtant la situation d'environ 50% des victimes de la route: les conjoints au foyer, les étudiants, les retraités, les chômeurs et les enfants. Pour établir la perte économique de ces personnes, la Régie doit d'abord déterminer l'emploi qu'elles auraient pu occuper à plein temps au moment de l'accident. Elle tiendra compte de la formation de la victime, de son expérience et de ses capacités physiques et intellectuelles (art. 20). Elle établira ensuite un revenu brut présumé pour cet emploi après avoir pris en considération les périodes pendant lesquelles une victime a été sans emploi ou n'a exercé qu'un emploi occasionnel ou à temps partiel et, s'il y a lieu, le revenu d'un emploi antérieur (art. 20).

Le conjoint au foyer peut pour sa part préférer au remplacement du revenu provenant d'un emploi présumé, le remboursement de frais de garde et d'aide domestique (art. 23).

Dans le cas des enfants de moins de 16 ans et des étudiants, la valeur économique de la perte subie en cas d'incapacité d'exercer les occupations habituelles est réelle, mais plus difficilement mesurable. L'enfant mineur a droit jusqu'à sa majorité à l'indemnité minimale prévue par la loi, soit 15,732 \$ par semaine (art. 22 et 26). Les articles 49 et 50 de l'avant-projet proposent cependant de remplacer cette indemnité par un paiement forfaitaire par année de fréquentation scolaire perdue: 2 500 \$ au primaire et 5 000 \$ au secondaire. A sa majorité, s'il est encore incapable de travailler, la loi actuelle lui donne droit à une indemnité égale à un revenu équivalent à 75% de la rémunération moyenne des travailleurs du Québec (art. 22).

Un étudiant a pour sa part droit à l'indemnité minimale prévue par la loi pendant la période durant laquelle il est incapable de poursuivre des activités normales. Au moment de son entrée présumée sur le marché du travail, il a droit à un revenu équivalent à la rémunération moyenne des travailleurs s'il a atteint le niveau post-secondaire. Il a droit à 75% de ce revenu s'il étudiait au secondaire. L'avant-projet,

à son article 43, vise ici encore à remplacer ce montant par un montant forfaitaire pour chaque année d'études perdue: 5 000 \$ à 10 000 \$ pour le niveau post-secondaire.

Durée du paiement de l'indemnité

La loi actuelle prévoit que l'indemnité de remplacement de revenu est versée durant une période maximale de 5 ans à compter de l'accident (art. 28). A la fin de cette période, la Régie procède à une évaluation de la condition de la victime et de sa capacité de retourner au travail. L'indemnité peut alors être transformée en assurance-invalidité si la victime est encore incapable d'exercer tout emploi. Ce sont les critères généralement admis en assurance-invalidité qui sont utilisés à cette fin.

Par ailleurs, un accidenté qui, sans être totalement incapable de travailler, ne peut exercer qu'un emploi moins rémunérateur, bénéficiera d'une indemnité partielle qui lui sera versée à partir de la sixième année (art. 32). Mais, comme on l'a fait remarquer, ce ne sont pas nécessairement les atteintes corporelles les plus graves qui justifient une indemnisation se prolongeant au delà de cinq ans. Une blessure relativement mineure, la perte d'un doigt pour un pianiste, par exemple, peut avoir des conséquences durables et coûteuses pour la victime. Les conséquences de cette perte pour un avocat seront moins significatives. A l'inverse, certains paraplégiques peuvent retrouver leur emploi ou un emploi équivalent grâce à un bon programme de réadaptation.²⁰ En réalité, 1% des victimes recevraient ainsi une indemnité pendant cinq ans. Dans 29% de ces cas, l'indemnité serait interrompue à compter de l'évaluation de leur condition et 43% des victimes verraient leur rente diminuée. La rente de la Régie continue donc d'être versée que dans un très petit nombre de cas.²¹ Cela montre que la limite de cinq ans répond très largement aux besoins de la grande majorité des victimes sérieusement atteintes. C'est d'ailleurs pourquoi l'article 62 de l'avant-projet propose de permettre désormais à la Régie de statuer sur la capacité d'une victime à exercer tout emploi en tenant compte de sa formation et de son expérience, dès que son état de santé s'est stabilisé plutôt que de la faire cinq ans après l'accident. Dans le même ordre d'idées, l'article 24 de ce projet prévoit qu'une victime exerçait un emploi temporaire ou à temps partiel ne recevra à l'avenir une indemnité de remplacement du revenu que durant une période de six mois.

Au chapitre des indemnités de décès, c'est le conjoint de la victime qui en est le principal bénéficiaire. Il a droit à une indemnité équivalente à un pourcentage de l'indemnité de remplacement du revenu à laquelle la victime aurait eu droit si elle avait survécu sans être capable d'exercer tout emploi en raison de l'accident (art. 37). Ce pourcentage varie de 50% à 90% du revenu de la victime, en fonction du nombre de personnes à sa charge. Le conjoint a droit à l'indemnité jusqu'à son décès, sauf s'il a moins de 35 ans, est valide et n'a pas d'enfants. Dans ce cas, la rente est limitée à cinq ans (art. 37.6). Si la victime n'a pas de personnes à charge, une indemnité forfaitaire de 8 046 \$ est versée à ses héritiers (art. 39). Une indemnité de 2 682 \$ est accordée dans tous les cas pour les frais funéraires (art. 47).

²⁰ Jean de Montigny, "La réforme de l'assurance-automobile et la sécurité routière" (*Colloque sur l'avenir de l'indemnisation du préjudice corporel à la lumière du droit comparé*) (1987) 18 R.G.D. 181, à la p. 188.

²¹ *Ibid.*

L'article 75 de l'avant-projet de loi propose cependant une modification importante en cette matière. L'indemnité payable au conjoint de la personne décédée sera remplacée par une indemnité forfaitaire qui, en fonction de l'âge de celle-ci, peut représenter jusqu'à cinq fois son revenu brut. En vertu de l'article 78, les autres personnes à charge auront droit à une indemnité variant de 25 000 \$ pour un dépendant de moins de un an à 9 000 \$ pour un enfant de 16 ans et plus.

Remboursement des frais

La Régie rembourse les dommages pécuniaires résultant de l'accident: hospitalisation, médicaments, transport d'ambulances, physiothérapie et prothèse, pourvu évidemment qu'ils ne soient pas remboursés par la sécurité sociale (art. 45).

Dommages non-pécuniaires

La compensation des pertes non pécuniaires pose un problème. Le rapport Gauvin et la Régie ont été très réservés à cet égard, l'objectif étant d'abord de compenser la perte économique de la victime. Un montant maximum de 20 000 \$ a été prévu à ce titre à l'origine. Par le jeu de la revalorisation, il est passé à 39 329 \$ en 1987 (art. 44). Le plafond de 20 000 \$ a même été fixé à l'époque de la célèbre trilogie dans laquelle la Cour suprême a fixé l'indemnité maximale sous ce chef à 100 000 \$ laquelle se situe aujourd'hui aux alentours de 180 000 \$. Selon les règlements de la Régie, 80% du montant de l'indemnité peut être versé pour un déficit anatomo-physiologique, 40% pour un préjudice esthétique permanent majeur et 20% pour les douleurs et pertes de jouissance de la vie (Règlement sur certaines indemnités forfaitaires mentionnées à l'article 44 de la Loi sur l'assurance automobile: R.R.Q., 1981 c. A-25, r.6, art. 6, 10 et 13).

La distorsion entre ce régime et le régime de droit commun est considérable. Le principe de remplacement du revenu au cas d'incapacité de travailler combiné avec le niveau des indemnités prévues pour les dommages non-pécuniaires n'a aucune mesure avec les indemnités accordées par les tribunaux pour incapacité partielle permanente. Me Vincent O'Donnell a mis en opposition les deux hypothèses suivantes. Un avocat perd une jambe dans un accident d'automobile. Tout se passe bien et il est de retour au travail après six semaines. L'avocat aurait reçu en indemnité de la Régie un montant d'environ 22,000 \$, c'est-à-dire la somme des montants prévus pour le déficit anatomo-physiologique et pour les douleurs et perte de jouissance de la vie: 20,000 \$ et l'indemnité de remplacement de revenu pour son absence au travail, durant 5 semaines, soit 2 000 \$.²² La cour supérieure a accordé 314,000\$ à un garçon de 11 ans pour la perte d'une jambe dont 200 000 \$ représentait l'indemnité pour incapacité permanente.²³ Heureusement, l'article 83.1 de l'avant-projet de loi projette de porter le montant maximum des dommages non pécuniaires à 125 000 \$.

²²J. Vincent O'Donnell, "Le déséquilibre entre les prestations de droit commun et celles des Régimes étatiques comme conséquence socio-juridiques de l'augmentation des indemnités accordées en droit commun" (*Colloque sur l'avenir de l'indemnisation du préjudice corporel à la lumière du droit comparé*) (1987) 18 R.G.D. 127, à la p. 132.

²³*Dallaire c. P.E. Martel, Inc C.S. Alma*, 23 janvier 1984, cité par J.V. O'Donnell: voir note 22.

Dans le même souffle, Me O'Donnell a dénoncé l'extrême générosité des tribunaux dans l'attribution de sommes pouvant permettre à la victime d'un accident grave de continuer de vivre comme si cet accident n'avait pas eu lieu en bénéficiant notamment, sa vie durant, d'une maison, de l'aide et de moyens de transport adaptés à sa condition. Sur cette base, les tribunaux ont accordé au Québec des sommes allant jusqu'à 1 020 000 \$ et 1 880 000 \$. Reprochant aux juges de ne pas considérer dans de telles hypothèses les aléas de la vie, de retenir un taux d'actualisation de 1% dans l'établissement du capital, et d'accorder des honoraires destinés à gérer le produit de cette indemnité, Me O'Donnell affirme, à l'heure de la crise de l'assurance de responsabilité, que les tribunaux ont largement dépassé les limites de la réparation intégrale raisonnable et que la société n'a pas les moyens d'entretenir ainsi des quadruplés millionnaires.²⁴ Mais, semble-t-il, le tribunal ne ferait qu'établir la valeur réelle des pertes subies!²⁵

Cette dimension de l'indemnisation du préjudice corporel a fait renaître l'idée de l'assurance sans égard à la responsabilité, mais davantage cette fois comme un moyen de limiter le niveau des indemnités. Celle-ci présente cependant d'autres avantages, dont celui non-négligeable de dégager le rôle des tribunaux et de réduire considérablement les délais de règlement des sinistres.

Les délais de règlement

Si standardisée soit-elle, la procédure de réclamation de la Régie d'assurance-automobile est simple et rapide. Celle-ci possède évidemment de larges pouvoirs discrétionnaires dans l'appréciation des situations individuelles. Elle doit notamment déterminer un emploi présumé pour les victimes qui n'en ont pas et établir un revenu pour cet emploi. Elle entend, en première instance, par l'intermédiaire de fonctionnaires qu'elle désigne à cette fin, toute demande ou toute question relative à l'indemnisation des victimes. Toute décision doit être motivée et communiquée à tous les intéressés et peut faire l'objet d'une révision par la Régie elle-même (art. 55), et, en dernier ressort, d'un appel devant la Commission des Affaires sociales (art. 56). Il n'existe, malheureusement, aucun recours devant les tribunaux de droit commun pour contrôler une question de droit ou d'intérêt général, comme cela existe dans d'autres régimes similaires, notamment en Nouvelle-Zélande.

Par comparaison avec le régime antérieur à 1978, le tableau des délais de règlement des sinistres pour les dommages corporels est impressionnant: dans 1 mois, 32% des réclamations sont réglées, contre 5% sous l'ancien régime; dans 2 mois, 70% contre 12%; dans 3 mois, 84% contre 18%; entre 3 mois et 6 mois, 96% contre 35%; plus de six mois 4% contre 65%.²⁶ Il n'est pas nécessaire d'élaborer là-dessus et ne doit pas se surprendre de voir le juge Pigeon qui en s'interrogeant, dans la préface à l'ouvrage

²⁴Voir note 22.

²⁵L'Honorable Juge René Letarte, "L'augmentation des recours et des indemnités en droit commun, Le point de vue du magistrat" (*Colloque sur l'avenir de l'indemnisation au préjudice corporel à la lumière du droit comparé*) (1987) 18 R.G.D. 59, à la p. 61.

²⁶Claude Fluet et Pierre Lefevre, *supra*, n. 1 aux pp. 164-65; D'Après le Rapport Gauvin, *supra*, n. 2, 23% des victimes n'avaient reçu aucune indemnisation 18 mois Après l'accident. Dans le Régime public, 96% des victimes ont reçu un premier versement dans les six mois.

du professeur Patrice Garant sur le droit administratif, sur les coûts de plus en plus élevés de l'administration de la justice et sur la multiplication des recours judiciaires, a suggéré comme exemple de remède à ce vaste problème "la méthode adaptée pour l'indemnisation des victimes de la route qui élimine la plupart des causes de litiges par un barème fixe sans égard à la faute."

La réparation des dommages matériels

Le Comité Gauvin aurait souhaité abolir le droit de poursuite en matière de dommages aux véhicules et obliger tous les assurés à détenir une assurance tous risques, avec franchise obligatoire. Mais il n'était pas réaliste d'imposer à tous les automobilistes une assurance couvrant les dommages aux véhicules en toutes circonstances. Aussi, le Comité a-t-il proposé un Régime assez nuancé en trois options qui aurait permis une évolution graduelle du système d'indemnisation vers la disparition complète de la faute. Les options A et B établissaient deux séries d'hypothèses de circonstances, l'une réduite et l'autre plus englobante, selon des situations de responsabilité d'après lesquelles un assuré était payé à 100% ou à 50% de ses propres dommages par son propre assureur. L'option C était une couverture collision complète, sous réserve d'une franchise.²⁸

La loi de 1978 s'est largement inspirée de cette proposition, laquelle était elle-même empruntée à l'expérience de l'indemnisation directe alors en usage en France. L'article 115 de la loi de l'assurance-automobile maintient le principe l'indemnisation des dommages matériels sur la base de la responsabilité traditionnelle en matière d'accidents d'automobile. Cependant, l'article 116 oblige tout assuré à exercer son recours, lorsqu'il n'est pas responsable, contre son propre assureur. Il s'agit en quelque sorte d'un système de responsabilité renversée (inverse liability) applicable à tous les cas où la convention d'indemnisation directe trouve elle-même son application. Or cette convention entre assureurs, devenue obligatoire par l'adhésion de plus de 50% d'entre eux, couvre tout accident résultant d'une collision intervenue entre deux ou plusieurs véhicules.²⁹ Cela représente environ 80% des accidents. Dans tous ces cas, l'assuré non responsable doit donc s'adresser à son assureur, (he deals with his own insurer: DOIC) pour obtenir le paiement des dommages à son véhicule. Le règlement lui-même est effectué selon un barème de responsabilité (knock for knock agreement) pour déterminer si celui qui réclame est ou non responsable. S'il ne l'est pas, son assureur l'indemnise à la place du tiers responsable ou de l'assureur de ce dernier; s'il l'est, son assureur le paie dans ce cas sur la couverture collision, le cas échéant.

Les assureurs ont d'autre part renoncé entre eux à l'exercice de la subrogation leur permettant de récupérer l'indemnité payée à leurs assurés non-responsables, du tiers responsable ou de l'assureur de celui-ci. C'est un système qui semble leur donner satisfaction. Il n'est pas sûr cependant que ce système soit très bien compris par la masse des assurés. Il fait en tout cas l'objet de frustrations chaque fois qu'un assuré non

²⁷Voir P. Garant, "préface" *Droit administratif*, Montréal, Yvon Blais, 1981, VIII à la p. VIII.

²⁸Rapport Gauvin, *supra*, n. 2 à la p. 337.

²⁹Convention d'indemnisation directe pour le règlement des sinistres automobiles, R.R.Q., 1981, c. A-25, r. 2.1.

responsable du dommage causé à sa voiture, se voit obligé d'exercer son recours contre son propre assureur et de subir, pense-t-il à tout coup, une augmentation de prime par suite d'une réclamation relative à un accident dont il n'est pas responsable.

Le système a eu pour effet d'éliminer à peu près complètement les procès en matière d'accidents d'automobile et par conséquent de réduire d'une manière significative le coût des règlements. Il a aussi l'avantage de permettre aux assureurs d'accentuer, dans la fixation de la prime, l'importance accordée au type de véhicules assurés.

Par contre, puisque les assureurs ont renoncé entre eux à la subrogation, ils ne disposent pas de l'information requise pour identifier les responsables d'accidents. Ils sont donc incapables d'établir la prime en fonction du dossier de conduite.

Conclusion

La division du régime d'assurance au Québec a permis de réaliser un ensemble de réformes qu'il n'aurait pas été possible de mener à bien autrement et avec le même succès:

- L'indemnisation du préjudice corporel est accessible à toutes les victimes, indépendamment de leur faute;
- L'allocation des ressources consacrées par le système à cette indemnisation est contrôlée par la prédétermination des indemnités;
- Les indemnités sont payables immédiatement et aussi longtemps que dure la perte, ce qui favorise la réhabilitation des victimes;
- Le coût de l'assurance est supporté par les usagers de la route;
- Les coûts de l'indemnisation du dommage matériel ont été réduits substantiellement; et
- L'assureur a un meilleur contrôle des coûts de la réparation puisqu'il traite avec son assuré.