

La réforme de l'assurance automobile et la sécurité routière au Québec

Jean de Montigny

Volume 18, Number 1, 1987

Colloque sur l'avenir de l'indemnisation du préjudice corporel, à la lumière du droit comparé

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059098ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059098ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

de Montigny, J. (1987). La réforme de l'assurance automobile et la sécurité routière au Québec. *Revue générale de droit*, 18(1), 181–196.
<https://doi.org/10.7202/1059098ar>

La réforme de l'assurance automobile et la sécurité routière au Québec

JEAN DE MONTIGNY
Avocat à la Régie de l'assurance
automobile du Québec

SOMMAIRE

Introduction	181
A. Caractéristiques de la réforme	181
B. Bilan sommaire	182
I. Présentation du régime d'indemnisation actuel	183
A. Champ d'application	183
B. Absence de recours en dommages-intérêts	184
C. Indemnités de remplacement du revenu	184
D. Rente minimum	186
E. Maximum assurable	187
F. Durée de l'indemnisation.....	188
G. Indemnités de décès.....	189
H. Remboursement des frais	190
I. Mesures de réadaptation	190
J. Dommages non pécuniaires	191
II. Incidences de la réforme sur la sécurité routière	192

INTRODUCTION

A. CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME

Le 1^{er} mars 1978 entraient en vigueur la majorité des dispositions de la *Loi sur l'assurance automobile*¹. Par cette loi, le Québec procédait à la réforme complète du processus de réparation des dommages causés par les accidents d'automobile.

Dans l'optique du présent colloque, les éléments suivants de la réforme peuvent être identifiés comme ses caractéristiques principales :

- 1) la réparation des dommages corporels de toutes les victimes, sans égard à leur responsabilité;

1. L.R.Q., chap. A-25.

- 2) l'indemnisation des dommages corporels confiée exclusivement à un organisme d'État, la Régie de l'assurance automobile du Québec²;
- 3) la compensation par l'entreprise privée des dommages purement matériels et l'instauration de mécanismes destinés à simplifier l'indemnisation de ces dommages³.

B. BILAN SOMMAIRE

Une étude récente effectuée au Département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal analyse la réforme de 1978 et son impact sur le monde de l'assurance automobile au Québec⁴. L'étude, qui porte sur la période de 1973 à 1984, dresse un bilan de la réforme en comparant les résultats de celle-ci avec ceux du régime précédent. Voici, très brièvement, quelques-unes des constatations que nous tirons de ce document.

Si l'on compare la situation actuelle avec celle qui prévalait avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, on remarque d'abord que la proportion des victimes qui reçoivent effectivement une indemnité est passée de 41 % à presque 50 %.

Les délais d'indemnisation ont en outre été considérablement réduits. Avant la réforme, on estimait que, six mois après un accident, 65 % des victimes n'avaient encore reçu aucune compensation. Pis encore, environ 25 % des victimes n'avaient reçu aucune compensation 18 mois après leur accident⁵. Depuis la réforme, 96 % des accidentés reçoivent leurs indemnités dans les 6 mois qui suivent l'événement⁶.

Autre élément de progrès, les indemnités payées par victime indemnisée ont connu une hausse de 14 % sous le nouveau régime par

2. La Régie est créée par la *Loi sur la Régie de l'assurance automobile du Québec*, L.R.Q., chap. R-4. Depuis la réforme de l'assurance automobile, la Régie a versé environ 97 % des indemnités nettes pour dommages corporels. Le reste, payé par les assureurs privés, a été versé en application de la garantie de responsabilité civile pour les accidents survenus hors du Québec ou de l'assurance complémentaire offerte comme option du contrat d'assurance automobile obligatoire.

3. Parmi ces mécanismes, mentionnons notamment la formule de constat d'accident appelée « constat amiable », la convention d'indemnisation directe qui permet aux accidentés d'être indemnisés par leur propre assureur ainsi que les centres d'évaluation des dommages qui favorisent l'uniformisation des procédures d'évaluation.

4. C. FLUET et P. LEFEBVRE, *L'assurance automobile au Québec : bilan d'une réforme*, Montréal, février 1986.

5. *Rapport du Comité d'étude sur l'assurance automobile*, Gouvernement du Québec, 1974, p. 208.

6. En fait, selon des statistiques qui datent du 9 septembre 1986, le délai médian entre la date de l'accident et celle du premier paiement d'indemnité était de 69 jours à la fin du mois d'août 1986.

rapport à l'ancien. Cette hausse, lorsqu'on la combine à l'amélioration notée dans la proportion des accidentés indemnisés, conduit à une augmentation d'environ 35 % des indemnités versées par victime d'accident.

Le coût relatif de l'assurance, c'est-à-dire le ratio dépenses totales/indemnités nettes versées, a diminué de 36 % dans l'assurance des dommages corporels, donc dans le régime public, et de 4 % dans l'assurance des dommages matériels. Compte tenu de l'importance relative des deux secteurs, la baisse globale se situe à quelque 15 %.

Le prix relatif de l'assurance, soit la prime payée par l'assuré pour chaque dollar d'indemnité nette qui lui est versée, a lui aussi diminué. Pour la période 1979-1984, cela représente encore une fois une chute de 15 %.

Il faut bien admettre par ailleurs que, selon l'étude des professeurs Fluet et Lefebvre, les primes moyennes ont augmenté de la période 1973-1977 à la période 1978-1984. L'augmentation se situe à 1,5 % en matière de dommages corporels et à 9,6 % en matière de dommages matériels. La hausse moyenne par véhicule assuré s'élève donc à 6,7 %.

Bien entendu, pour évaluer la réforme, il ne suffit pas d'établir que plus d'indemnités sont versées, plus rapidement et à plus d'accidentés. Il importe également d'examiner ce qui est versé aux réclamants. C'est ce à quoi nous nous attacherons maintenant, en concentrant notre analyse sur le régime d'indemnisation des dommages corporels.

I. PRÉSENTATION DU RÉGIME D'INDEMNISATION ACTUEL

A. CHAMP D'APPLICATION

Nous avons déclaré plus tôt que le régime actuel indemnise toutes les victimes sans égard à leur responsabilité. Cette règle connaît quelques exceptions. D'abord, les personnes qui ne résident pas au Québec. La loi prévoit en effet que celles-ci sont compensées en proportion inverse de leur responsabilité. La loi exclut également de son champ d'application, depuis le 19 août 1985, les personnes dont les blessures sont couvertes par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*⁷. De plus, certains accidents ne donnent pas lieu à indemnisation par la Régie : ce sont plus particulièrement ceux qui surviennent lors de courses d'automobiles.

7. L.Q. 1985, chap. 6.

B. ABSENCE DE RECOURS EN DOMMAGES-INTÉRÊTS

Autre principe fondamental, la loi interdit toute action en justice, devant les tribunaux civils doit-on préciser, contre l'auteur du dommage corporel. Comme il exclut tout recours en dommages-intérêts, le système d'indemnisation a donc comme objectif essentiel l'universalité de la compensation. Il doit s'assurer que toute personne qui subit une perte liée à un dommage corporel reçoive une compensation raisonnable pour cette perte.

Ce sont les pertes économiques que le régime cherche en premier lieu à réparer. Pertes de revenus d'abord, ou perte de la possibilité de gagner un revenu, puis pertes financières liées à des dépenses rendues nécessaires par un accident.

C. INDEMNITÉS DE REMPLACEMENT DU REVENU

Les indemnités qui visent à compenser une perte économique doivent être versées aussitôt que possible après la survenance de la perte. Aussi le législateur a-t-il opté pour le versement de paiements périodiques comme principal moyen de compenser les pertes de revenus qu'éprouvent les victimes d'accidents et leurs familles. Cela correspond parfaitement à l'une des suggestions que l'on retrouve dans le *Rapport Gauvin*⁸.

La loi prévoit donc que les indemnités de remplacement du revenu versées aux victimes blessées et les indemnités de décès versées aux dépendants de victimes décédées sont payées sous forme d'une rente versée tous les 14 jours.

Cette technique permet une intervention rapide du système d'indemnisation, ce qui atténue les conséquences d'une interruption soudaine des entrées de fonds. Elle favorise également l'ajustement de la compensation à la perte : aussi le versement périodique de l'indemnité prend fin avec la situation qui y donne droit.

Il importe également de protéger la valeur de la compensation dans le temps. C'est la raison pour laquelle les rentes payables sont indexées annuellement selon l'Indice canadien des prix à la consommation. Cette méthode de revalorisation permet de maintenir le pouvoir d'achat d'une victime au même niveau que lors de l'accident.

La conjoncture économique qu'a connue le Québec au cours des années qui ont suivi la réforme a eu pour conséquence de faire augmenter l'Indice des prix à la consommation de façon aussi rapide, voire même plus rapide, que le revenu hebdomadaire moyen. Un effet indirect de cette évolution : le pouvoir d'achat d'une victime indemnisée

8. Voir pp. 303 et 304.

au moyen d'une rente s'est accru plus rapidement que celui d'un travailleur sur le marché du travail.

Autre mesure de protection des indemnités, les rentes ne sont pas imposables. La protection des victimes est double cependant. En effet, la rente est calculée sur le revenu net lors de l'accident. Elle est ensuite revalorisée annuellement, sans qu'il soit nécessaire de recalculer le revenu net. Comme les impôts ont tendance à s'alourdir, cela implique que la victime échappe aux augmentations successives d'impôts auxquelles elle aurait été assujettie si elle avait travaillé.

Les indemnités de remplacement du revenu représentent environ 62 % de la valeur des indemnités nettes versées par la Régie. Elles reposent sur un postulat implicite dans la *Loi sur l'assurance automobile* : tout justiciable possède une capacité de gain, c'est-à-dire qu'il jouit du potentiel requis pour exercer une activité qui revêt une valeur économique. Si un justiciable est privé de ce potentiel en raison d'un accident, il a droit à une indemnité de remplacement du revenu. C'est ce qui explique que la Régie de l'assurance automobile puisse verser une indemnité de remplacement du revenu à une personne que la Régie des rentes avait par ailleurs déclarée invalide avant même son accident d'automobile.

1) Victimes qui exercent un emploi

Pour la plupart des victimes, le potentiel de gain s'exprime sous la forme d'un emploi et d'un revenu d'emploi. Ainsi, pour la personne qu'un accident rend incapable d'exercer l'emploi qu'elle occupait à temps plein, son potentiel consiste dans l'emploi qu'elle occupait et le revenu qu'elle tirait de cet emploi. Advenant une incapacité consécutive à un accident d'automobile, cette personne verra son revenu remplacé par une indemnité représentant 90 % de son revenu net.

2) Victimes qui n'exercent aucun emploi

Pour celle qui n'exerçait aucun emploi lors de l'accident, la Régie détermine ce potentiel sous la forme d'un emploi que la victime avait la capacité d'exercer à temps plein lors de l'accident et d'un revenu qu'elle aurait pu tirer de cet emploi. De la même manière, celle qui exerçait un emploi temporaire ou saisonnier ou un emploi à temps partiel, comme celle qui était une personne au foyer, recevra une indemnité de remplacement du revenu en fonction de son potentiel de gain, c'est-à-dire en tenant compte de l'emploi qu'elle aurait pu exercer à temps plein lors de l'accident.

3) Enfants de moins de 16 ans et étudiants à temps plein

En ce qui concerne les enfants de moins de 16 ans et les étudiants à temps plein, le potentiel de gain peut difficilement s'exprimer en termes d'emploi et de salaire, à moins qu'ils n'exercent réellement un emploi. Ce potentiel n'en représente pas moins une valeur économique. C'est pourquoi l'enfant qu'un accident rend incapable de vaquer à ses occupations de même que l'étudiant qui devient incapable de poursuivre ses études ont droit à une indemnité.

Dans le cas de l'enfant incapable de retourner à ses activités normales, il a droit à l'indemnité minimum prévue par la loi, jusqu'au jour de sa majorité. À compter de cette date, s'il est incapable de travailler, il reçoit une indemnité calculée à partir d'un revenu équivalent à 75 % de la rémunération moyenne des travailleurs du Québec.

Quant à l'étudiant, il a droit au moins à l'indemnité minimum prévue par la loi pendant la période où il est incapable d'étudier. Si cette période se prolonge au point de retarder son entrée sur le marché du travail, il est indemnisé pour ce retard sur la base d'un revenu qui équivaldrait à la rémunération moyenne des travailleurs s'il étudiait au niveau postsecondaire ou à 75 % de cette rémunération s'il étudiait au niveau secondaire.

D. RENTE MINIMUM

Comme nous venons de mentionner qu'un enfant a droit à une indemnité minimum, il sied que nous précisions ici que la loi dispose que l'indemnité de remplacement du revenu payable à toute victime, quel que soit son statut, ne peut être inférieure à une somme précise qui augmente d'ailleurs chaque année en vertu des règles générales de la revalorisation des indemnités. L'indemnité minimum payable en 1986 à une victime qui n'a aucune personne à sa charge s'élève à 151,12 \$ par semaine. Cela correspond à un revenu brut d'environ 9 900 \$ par année, ce qui équivaut à peu de chose près au nouveau salaire minimum qui vient d'entrer en vigueur au Québec. Si la victime a des personnes à sa charge, l'indemnité minimum augmente pour chacune d'entre elles, jusqu'à concurrence de six. Ce n'est évidemment pas le cas pour le salaire minimum qui, lui, n'est nullement tributaire des charges familiales du travailleur. Il en résulte donc qu'il peut devenir avantageux pour certains travailleurs de recevoir une indemnité de remplacement du revenu plutôt qu'un revenu égal au salaire minimum.

De la même manière, il peut être intéressant pour une personne sans emploi d'être indemnisée comme accidentée de l'automobile plutôt que de retirer des prestations d'autres régimes

sociaux. Ces éléments expliquent peut-être, en partie du moins, que la durée moyenne des périodes d'incapacité des personnes sans emploi au moment de l'accident soit supérieure de près de 20 % à celle des travailleurs. Cette particularité n'est cependant pas exclusive au régime d'assurance automobile. Elle se retrouve, en théorie du moins, dans le régime d'indemnisation des victimes d'immunisation⁹, puisque ce régime calque le premier. On la remarque également en matière d'indemnisation des victimes d'actes criminels¹⁰. De plus, elle est illustrée de façon concrète dans l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec c. L*¹¹.

Dans cette affaire, la C.S.S.T., après avoir indemnisé la victime d'un assaut sexuel en application de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, se trouvait subrogée dans les droits de celle-ci contre l'auteur du délit. Elle poursuivait donc celui-ci pour recouvrer les prestations qu'elle avait payées à la bénéficiaire. La Cour jugea que les prestations prévues par la loi étaient supérieures aux dommages-intérêts recouvrables en vertu des règles du droit commun. Comme la C.S.S.T. exerçait un recours subrogatoire, elle ne pouvait réclamer plus que la bénéficiaire aurait pu elle-même exiger de son agresseur. La demande de la C.S.S.T. ne fut donc accueillie que pour partie.

La Régie fait face à la même argumentation lorsqu'elle intente une action à l'étranger contre un non-résident pour récupérer les indemnités qu'elle a versées à un Québécois blessé dans un accident dont le non-résident était responsable.

E. MAXIMUM ASSURABLE

Si le législateur a fixé un plancher aux indemnités, il a également précisé une limite supérieure. En effet, les revenus des victimes sont compensés intégralement jusqu'à concurrence d'une somme qui équivaut à une fois et demie le revenu hebdomadaire moyen des travailleurs québécois. Cette somme était fixée à 18 000 \$ lors de l'entrée en vigueur de la loi en 1978. Elle s'élève à 34 500 \$ en 1986. On considère que cette limite assure une protection complète à 85 % de la population du Québec bien que, si l'on distingue les revenus des hommes de ceux des femmes, on constate que plus de 15 % des travailleurs gagnent au-delà de 34 500 \$.

9. Régime institué par la *Loi sur la protection de la santé publique*, L.R.Q., chap. S-5, art. 16.1 et suiv.

10. *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, L.R.Q., chap. I-6.

11. (1983) R.L. 503.

F. DURÉE DE L'INDEMNISATION

Si la loi fixe une limite à la valeur du revenu remplacé, elle prévoit également une limite à la durée de l'indemnisation. En effet, la loi prescrit que la victime rendue incapable d'exercer son emploi réel ou présumé a droit de recevoir une indemnité de remplacement du revenu pendant un maximum de cinq ans.

Il importe de préciser immédiatement que cette limite ne signifie pas une interruption brutale et inattendue de la compensation. Elle indique cependant la transformation de la couverture d'assurance automobile en assurance invalidité. En effet, pour avoir droit à une indemnité de remplacement du revenu intégrale plus de cinq ans après l'accident, une victime doit être incapable d'exercer tout emploi. Pour déterminer cette incapacité, la Régie utilise les critères généralement appliqués en matière d'assurance invalidité à long terme. Une décision sur ce point n'est donc rendue qu'après étude de la formation et de l'expérience de la victime avant l'accident, évaluation de ses capacités résiduelles après l'accident et appréciation de son évaluation depuis l'accident, notamment à la lumière du succès des interventions du Service de réadaptation de la Régie.

Si par ailleurs, sans être totalement incapable de travailler, un accidenté ne peut exercer qu'un emploi moins rémunérateur que celui qui servait à mesurer son potentiel de gain, une indemnité partielle lui est versée à compter de la sixième année qui suit l'accident. Cette indemnité représente la diminution de son potentiel suite à l'accident.

Il importe de préciser que ce ne sont pas nécessairement les blessures les plus graves qui justifient l'indemnisation d'une victime pendant cinq ans ou plus. Une blessure relativement mineure peut empêcher une personne d'accomplir l'une des tâches cruciales à l'exercice de son emploi. Une fracture d'un ou de plusieurs doigts peut mettre fin à la carrière d'un pianiste ou d'un violoniste de concert par exemple. Ses conséquences sur l'emploi d'un avocat seront certainement moins désastreuses. D'un autre côté, des blessures graves, même si elles handicapent lourdement et de façon permanente une victime, ne l'empêchent pas de retourner à un emploi léger ou sédentaire. La Régie connaît plusieurs accidentés devenus paraplégiques qui, par leur courage et grâce au soutien de leurs proches et aussi à l'aide du Service de réadaptation de la Régie, ont retrouvé leur emploi antérieur ou ont obtenu un emploi équivalent.

Selon des statistiques récentes, moins de 1 % des victimes reçoivent une indemnité de remplacement du revenu pendant cinq ans. De celles-ci, 29 % voient leur indemnité interrompue à la limite de cinq ans. Cela signifie qu'elles avaient alors retrouvé un potentiel de gain au moins égal à celui qu'elles possédaient avant leur accident. Il est possible

qu'elles aient retrouvé ou même acquis ce potentiel longtemps avant que ne soit atteinte la limite en question ; cependant, sauf en des circonstances tout à fait exceptionnelles, leur indemnité se poursuit pendant toute la période.

De ces mêmes victimes, 43 % voient leur rente diminuée. Elles avaient donc retrouvé ou conservé la capacité d'exercer un emploi moins rémunérateur que celui qui servait de mesure à leur potentiel de gain lors de l'accident. Pour le reste, soit environ 28 %, la rente se poursuit intacte. Ces personnes sont privées de tout potentiel de gain appréciable compte tenu de leur éducation, de leur expérience et de leurs capacités résiduelles. Le fait qu'environ 70 % de ces bénéficiaires voient leur indemnité réduite ou interrompue semble indiquer que la fixation à cinq ans du maximum de durée de l'indemnisation est fort peu contraignante pour les réclamants.

G. INDEMNITÉS DE DÉCÈS

Les indemnités de décès représentent environ 21 % de la valeur nette des indemnités que paie la Régie de l'assurance automobile.

À l'instar des indemnités de remplacement du revenu, elles ont pour objectif de réparer les conséquences économiques qui découlent de la perte des revenus d'une victime. Elles sont donc elles aussi calculées en fonction du potentiel de gain de la victime. Elles connaissent le même seuil minimum que les indemnités de remplacement du revenu et elles sont limitées au même revenu assurable maximum.

Le conjoint de la victime est le principal bénéficiaire des indemnités de décès. C'est lui qui, selon la loi, a droit à la totalité de la rente payable¹². Par ailleurs, ce statut privilégié pourrait porter atteinte au bien-être des autres personnes à charge de la victime et compromettre leur juste indemnisation. C'est pourquoi le législateur a prévu que la Régie peut distraire en faveur de ces personnes à charge une partie de l'indemnité payable au conjoint. La Régie procède ainsi à un partage de la rente de décès lorsque le conjoint survivant ne subvient aucunement aux besoins de la personne qui était auparavant à la charge de la victime. C'est le cas tout particulièrement lorsque l'ex-époux ou l'ex-épouse de la victime est considéré personne à charge.

La loi prévoit en outre que le conjoint a droit à l'indemnité jusqu'à son décès. Seule exception à cette règle : le conjoint de moins de 35 ans, valide et sans enfant, ne peut recevoir cette indemnité que pendant cinq ans. Quant aux personnes à charge, c'est dans les

12. Par. 37(1).

règlements d'application de la loi que la durée de leur statut est précisée¹³.

H. REMBOURSEMENT DE FRAIS

Les indemnités de paiement ou de remboursement de frais représentent bien entendu une facette importante de la réparation des dommages pécuniaires qui résultent d'un accident.

Hospitalisation, médicaments, transport ambulancier, physiothérapie, prothèses, etc. Tous les frais qui y sont afférents sont susceptibles d'être remboursés par la Régie. Bien entendu, des régimes sociaux comme l'assurance-maladie¹⁴ et l'assurance-hospitalisation¹⁵, ont depuis 1978 supporté la majeure partie des frais relatifs aux soins hospitaliers et médicaux prodigués aux victimes. Cela correspond d'ailleurs à l'une des suggestions du *Rapport Gauvin*¹⁶.

Notons par ailleurs que, en vertu de modifications apportées récemment aux règles de financement du régime, la Régie doit verser, chaque année, au fonds consolidé du revenu de la province, une somme de 60 000 000 \$ en paiement du coût des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile. Cette somme est indexée le 1^{er} janvier de chaque année. Elle pourra être réévaluée dès 1989. Les mêmes modifications prévoient que la Régie doit verser, avant le 31 mars 1987, une somme de 40 000 000 \$ en compensation du coût des services de santé prodigués aux victimes d'accidents de la circulation avant 1986.

I. MESURES DE RÉADAPTATION

En matière de réadaptation des victimes, la loi attribue une très large discrétion à la Régie¹⁷. Comme celle-ci entre en contact avec l'accidenté dans les quelques semaines qui suivent l'accident, et qu'elle analyse ses capacités résiduelles ainsi que les séquelles de ses blessures en vue de procéder à son indemnisation, elle est en mesure d'évaluer l'ampleur de l'assistance dont cet accidenté a besoin pour réintégrer son milieu de vie et son milieu de travail à la suite de l'accident.

13. *Règlement sur les indemnités payables en vertu du Titre II de la Loi sur l'assurance automobile*, R.R.Q., chap. A-25, r. 7.1, art. 31 à 34.

14. *Loi sur l'assurance-maladie*, L.R.Q., chap. A-29.

15. *Loi sur l'assurance-hospitalisation*, L.R.Q., chap. A-28.

16. *Supra*, note 5, pp. 321 et 322.

17. Art. 46.

La Régie a ainsi élaboré et mis en application une série de programmes de nature à favoriser la réinsertion aussi rapidement que possible des victimes dans la société. Les politiques de réadaptation mises en œuvre aujourd'hui permettent notamment l'adaptation de la résidence, du véhicule automobile et des lieux de travail ou d'étude d'une victime en fonction de sa condition physique. Elles prévoient également l'organisation de stages de formation en emploi et l'octroi de subventions aux employeurs en vue de l'intégration d'accidentés dans le monde du travail.

L'ensemble de ces programmes, en accélérant le retour des victimes à une vie normale, réduit le coût des accidents d'automobile.

J. DOMMAGES NON PÉCUNIAIRES

La loi prévoit enfin le paiement d'une indemnité pour blessure, préjudice esthétique, mutilation, douleurs ou perte de jouissance de la vie¹⁸. C'est la seule indemnité qui vise à compenser les pertes non économiques qui peuvent résulter d'un accident.

Le législateur ne semble pas avoir attaché une grande importance à la compensation de ces dommages. La faible valeur monétaire que la loi attache à ces préjudices en témoigne. En 1978, année de l'entrée en vigueur de la loi, le maximum de compensation payable pour les dommages mentionnés plus haut était limité à 20 000 \$. Par l'effet des revalorisations annuelles depuis ce temps, cette somme a été haussée à 37 780,14 \$.

La position que le législateur a adoptée sur l'indemnisation des préjudices extra-pécuniaires dans le domaine de l'assurance automobile tranche assez nettement avec l'état du droit commun contemporain. Le contraste est d'autant plus marqué que c'est également en 1978 que, dans une série de jugements connus sous le vocable de « trilogie »¹⁹, la Cour suprême du Canada a établi les principales règles qui gouvernent maintenant la réparation de ces préjudices en droit commun. L'une des règles alors élaborées fixait à 100 000 \$ le maximum, que la Cour appelait un « plafond approximatif », de la compensation qu'un tribunal pouvait accorder en guise de compensation pour des dommages extra-patrimoniaux. Comme la Cour précisait que le plafond de 100 000 \$ était susceptible d'évoluer pour tenir compte des fluctuations économiques, on estime qu'il peut atteindre aujourd'hui une valeur de plus de 180 000 \$.

18. Art. 45.

19. *Andrews c. Grand and Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 R.C.S., 229; *Arnold c. Teno*, [1978] 2 R.C.S. 287; *Thornton c. Board of School Trustees of School District n° 57 (Prince George)* [1978] 2 R.C.S. 267.

Le législateur est certes justifié, surtout dans l'établissement d'un régime universel d'assurance, de limiter la valeur de l'indemnité payable compte tenu notamment de la nature du préjudice à réparer et du coût qu'entraîne cette compensation. Il n'en demeure pas moins que le juriste ne peut que demeurer perplexe devant le fossé qui sépare l'indemnité fixée en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile* de celle évaluée conformément aux balises établies dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada.

Pour notre part, nous croyons qu'un rapprochement entre les deux systèmes est inévitable sur le plan quantitatif, c'est-à-dire en ce qui concerne la valeur de l'indemnité. Par ailleurs, étant donné les structures du régime d'assurance automobile et de ses mécanismes d'application, l'indemnisation du préjudice non pécuniaire doit en pratique s'effectuer sur une base qui permette d'identifier et de mesurer des dommages appréciables objectivement. Une telle base pourrait s'inspirer de la réglementation actuellement en vigueur, encore qu'il faut reconnaître que celle-ci est largement perfectible. Dans cette hypothèse, elle ne serait pas étrangère au tarif envisagé par les professeurs Saunders et Cooper-Stephenson dans leur ouvrage *Personal Injury Damages in Canada*²⁰. Est-il besoin cependant d'ajouter qu'un tel mécanisme ne saurait, de l'avis de la Cour suprême, être intégré valablement dans les règles qui gouvernent l'octroi d'une compensation pour préjudice extra-patrimonial en droit commun²¹.

II. INCIDENCES DE LA RÉFORME SUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Le 3 janvier 1986, la Cour d'appel du Québec rejetait l'appel d'un individu trouvé coupable de négligence criminelle pour avoir causé la mort d'une personne alors qu'il conduisait son automobile en état d'ébriété. Le juge LeBel déclarait alors ce qui suit :

À l'heure actuelle et surtout depuis l'adoption du régime public d'assurance responsabilité automobile du Québec, la responsabilité civile, contrairement à ce que mentionnait la Cour dans l'affaire *Péladeau*, ne joue plus en elle-même une fonction de dissuasion. Qu'il ait commis ou non une faute grave, le conducteur automobile demeure protégé des conséquences financières les plus graves de son geste. La protection du public contre ce type de comportement repose certes maintenant sur les mesures policières de surveillance des routes, de contrôle des conditions auxquelles sont détenus les permis de conduire, peut-être de tarification des assurances de dommages matériels, mais aussi sur l'application du *Code criminel*²².

20. K. COOPER-STEPHENSON et SAUNDERS, *Personal Injury Damages in Canada*, 1981, p. 373.

21. *Lindal c. Lindal*, [1981] 2 R.C.S. 629, p. 637.

22. *Laflamme c. R.*, J.E. 86-312, 8.

Cette constatation judiciaire s'impose d'autant plus que la doctrine enseigne que « la responsabilité civile a pour unique fonction de fournir une compensation à la victime d'un préjudice d'ordre personnel »²³. On trouve également dans le rapport du Groupe de travail sur les assurances au ministre ontarien des Institutions financières un exposé assez éloquent sur l'inefficacité du système de *tort* à agir comme agent dissuasif de la faute ou du comportement dommageable²⁴.

Malgré tout, il est légitime de s'interroger devant les statistiques qui montrent un accroissement du nombre des accidents de la route pendant les années qui ont suivi immédiatement la réforme, soit les années 1979, 1980 et 1981.

Il faut remarquer que l'accroissement est d'autant plus frappant que la période en question suit et précède immédiatement deux périodes où, au contraire, une conjoncture économique défavorable exerçait un effet modérateur important sur la fréquence des accidents. En effet, les années 1976 et 1977, qui ont connu un fléchissement dans la prospérité de la population, ont également été témoins d'une baisse notable dans la fréquence des accidents de la route. De même la récession qui a sévi au début des années 1980 a contribué à la chute soudaine du nombre d'accidents constatés dans les statistiques de l'année 1982²⁵.

Plusieurs facteurs peuvent influencer non seulement sur le nombre des accidents mais également sur le nombre des accidents rapportés.

Il faut noter en premier lieu que, depuis 1978, presque tous les véhicules de promenade sont assurés pour la responsabilité civile. On estime que, avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance automobile*, entre 14 % et 18 % de ces véhicules n'étaient pas couverts par un contrat d'assurance²⁶. Depuis 1978, plus de 96 % d'entre eux sont assurés²⁷. Cette augmentation, combinée à l'introduction du « constat amiable » et à l'application générale de la convention d'indemnisation directe, deux mesures destinées à faciliter l'indemnisation des dommages, ne peut que susciter un accroissement des accidents dénoncés aux assureurs.

La procédure d'enregistrement des accidents entre également en jeu. Nous avons déjà mentionné l'utilisation du « constat amiable » qui ne nécessite pas l'intervention des autorités dans l'identification des

23. J.L. BAUDOIN, *La responsabilité civile délictuelle*, 1985, p. 19; voir également L. PERRET, *Précis de responsabilité civile*, pp. 17 et ss.

24. *Ontario Task Force On Insurance*, vol. I, mai 1986, pp. 91 à 105 (Donald W. Slater, prés.).

25. *Op. cit.*, note 4, p. 36.

26. M. GAUDRY, *DRAG, un modèle de la demande routière, des accidents et de leur gravité, appliqué au Québec de 1956 à 1982*, Université de Montréal, 1984, p. 133.

27. *Op. cit.*, note 4, p. 6.

accidents. Il importe de rappeler également l'introduction en 1978 d'un nouveau formulaire de rapport d'accident à l'usage des services policiers. L'effet de cette mesure n'est pas négligeable. Elle permettait ainsi l'uniformisation de la présentation des données relatives aux accidents à travers la province : avant cela, le service de police de la ville de Montréal utilisait une formule différente de celle qui était en usage ailleurs dans la province. De plus, certains renseignements colligés grâce à ces nouveaux rapports sont difficilement comparables aux informations fournies sur les formules antérieures²⁸.

La qualité des données recueillies influe elle aussi sur le nombre des victimes identifiées, donc sur la catégorisation des événements. On a ainsi pu estimer que, pour l'année 1974, les informations recueillies grâce aux formulaires ou rapports d'accident utilisés à l'époque ont conduit à une sous-estimation de l'ordre de 22 % dans le nombre des blessés²⁹.

Signalons encore que l'inflation peut entraîner un accroissement dans le nombre des accidents rapportés. En effet, l'enregistrement par les forces de l'ordre des accidents avec dommages matériels dépend de la valeur des dégâts constatés : un accident n'est officiellement noté que s'il cause des dommages d'une valeur au moins égale à une somme prévue par la loi. Il en résulte que, plus le prix des voitures et le coût des réparations augmentent, plus nombreux sont les accidents qui atteignent la somme prescrite et s'ajoutent aux statistiques.

Malgré tout cela, une étude effectuée par le Centre de recherches sur les transports de l'Université de Montréal sur les accidents de la route survenus entre 1956 et 1982 attire notre attention. Selon cette étude, la *Loi sur l'assurance automobile* de 1978 aurait « augmenté les accidents matériels de 11 %, les blessés de 26,3 % et les morts de 6,8 % »³⁰. Les auteurs prennent toutefois soin de formuler un avertissement à l'effet que le pourcentage d'augmentation des accidents avec dommages matériels seulement est artificiellement bas à cause des incitations accrues des accidentés à se déclarer blessés alors que la hausse prononcée du pourcentage des accidents avec blessés est artificiellement élevée pour la même raison.

La même étude conclut que la *Loi de l'indemnisation des victimes d'accident d'automobile* entrée en vigueur en 1961 aurait augmenté le niveau des accidents matériels de 28,5 % et celui des blessés de 8 % tout en réduisant le niveau des morts de 4,7 %. De plus, la baisse

28. Pour une discussion sur l'exactitude des données tirées des formulaires et plus généralement sur la difficulté d'interpréter plusieurs de ces données, on peut lire R. BOURBEAU, *Les accidents de la route au Québec, 1926-1978*, 1983, pp. 80 et suiv.

29. *Id.*, p. 85.

30. *Op. cit.*, note 26, p. 180, par. 26.

de l'âge minimum des conducteurs déterminée par une modification apportée au *Code de la route* en 1962 aurait haussé les accidents matériels de 14,8 %, les blessés de 13,1 % et les morts de 43,4 %³¹.

Ce qui explique ces hausses diverses, selon les auteurs, c'est que les mesures législatives qui les auraient occasionnées ont permis à un nombre croissant de « mauvais risques » d'avoir accès à l'assurance et à la conduite d'un véhicule³².

La solution qui peut être envisagée consisterait dans une tarification de l'assurance adaptée à l'expérience de chaque conducteur. Bien entendu, cette solution peut être appliquée tant dans le domaine de l'assurance des dommages corporels que dans celui de l'assurance des dommages matériels et tant dans un système de responsabilité civile que dans un système de compensation sans égard à la faute. D'ailleurs, comme le groupe de travail sur les assurances le note dans son rapport au ministre ontarien des Institutions financières, ce mécanisme de tarification est appliqué depuis plusieurs années par les compagnies d'assurance automobile³³. Le succès de cette mesure n'est cependant pas évident.

On peut aussi proposer un accroissement de la surveillance policière sur les routes. Sur cette question également les statistiques sont troublantes. En effet, selon l'étude précitée, la surveillance policière, bien qu'elle entraîne une réduction importante des morts, hausse le nombre total des accidents et celui des victimes. Les consommateurs, expliquent les auteurs de l'étude, substituent des accidents plus nombreux et moins graves à des accidents moins nombreux et plus graves. Par ailleurs, lorsque les policiers font la grève, il semble, selon la même étude, que le nombre des blessés augmente de 1,4 % et celui des morts de 2,9 %³⁴. Nous ignorons si ces données couvrent des grèves qui auraient pu se produire entre 1978 et 1982. Un relevé des statistiques relatives aux périodes pendant lesquelles les policiers de la Sûreté du Québec ont exercé des moyens de pression en 1984 et au début de 1985 ne nous permet pas d'établir un rapport concluant entre les variations statistiques et le comportement des policiers.

Une utilisation plus généralisée des transports en commun pourrait être présentée comme une amorce de solution au problème des accidents. Malheureusement, selon les statistiques de l'étude précitée, les

31. *Id.*, p. 180, par. 25 et 27.

32. *Id.*, pp. 133 et suiv.

33. *Supra*, note 17, pp. 97 et suiv. L'annexe 14 de ce rapport mentionne que, selon une étude du ministère des Transports des États-Unis, étude qui portait sur une douzaine d'années et sur 24 juridictions dans ce pays, l'introduction d'un système d'indemnisation sans égard à la responsabilité ne conduit pas à un accroissement du nombre des accidents. L'annexe 15 du même rapport, qui porte sur l'expérience néo-zélandaise, conduit à une conclusion similaire.

34. *Op. cit.*, note 26, pp. 118 à 121.

grèves de la C.T.C.U.Q. et celles de la compagnie Voyageur s'accompagnent d'une réduction dans le nombre des blessés et surtout dans celui des morts³⁵.

Malgré toutes les réserves que l'on peut exprimer sur ces statistiques et leur interprétation, celles que nous venons de mentionner nous amènent à une conclusion. Elles confirment en fait une impression qui ne manque pas de susciter les interventions successives de l'État et de certains groupes intéressés, interventions d'ordre législatif ou administratif ou du domaine des communications : une action isolée ne résout pas le problème social que représentent les accidents d'automobile.

Une amélioration de l'indemnisation des victimes réduit les conséquences néfastes des accidents, elle ne les fait pas disparaître. Si elle n'augmente pas le nombre des accidents, elle ne le réduit certes pas non plus. C'est pourquoi un régime comme celui de l'assurance automobile doit fatalement, à l'instar de celui des accidents du travail, déboucher sur l'organisation de la prévention des accidents. Un système efficace de prévention constituerait certainement la réalisation la plus remarquable de la réforme.

35. *Id.*, p. 122.