

---

# Le problème de la disparité des indemnités pour préjudice corporel accordées par le législateur québécois

MISTRALE GOUDREAU  
Professeure à la Faculté de droit  
de l'Université d'Ottawa

---

## SOMMAIRE

Introduction .....	147
I. La disparité des indemnités .....	151
A. Le remplacement du revenu .....	151
B. Le préjudice non économique .....	154
C. L'indemnité de décès .....	156
II. Les motifs de la disparité .....	158
A. Les politiques ayant présidé à l'adoption des lois d'indemnisation étatique .....	159
1) La <i>Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune</i> .....	159
2) La <i>Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles</i> .....	159
3) La <i>Loi sur l'assurance automobile</i> .....	161
4) La <i>Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels</i> .....	162
5) La <i>Loi visant à favoriser le civisme</i> .....	163
6) L'indemnisation des victimes de vaccination .....	164
B. Une politique générale de l'indemnisation étatique .....	165
1) L'indemnisation fondée sur la solidarité sociale ou la justice distributive .....	166
2) L'indemnisation fondée sur la théorie du risque .....	166
Conclusion .....	169

---

## INTRODUCTION

I. L'indemnisation du préjudice corporel suscite depuis longtemps des problèmes particuliers au sein de la responsabilité civile. L'application des règles ordinaires de la responsabilité délictuelle et quasi délictuelle menait parfois à de telles injustices que l'insatisfaction sociale régnait. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, cette insatisfaction a fait apparaître des réformes dans deux grands secteurs de la responsabilité délictuelle : celui des accidents du travail et celui des accidents de

véhicules automobiles. Ces réformes ont mené à l'adoption de lois particulières ayant pour objectif d'assurer l'indemnisation du préjudice corporel. Ces lois ont également en commun d'éliminer totalement ou partiellement le droit d'action en justice de la victime contre le responsable du dommage corporel. Encore aujourd'hui, ces principes se retrouvent dans la *Loi sur l'assurance automobile*<sup>1</sup> et dans la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*<sup>2</sup>.

2. Par la suite, d'autres victimes ont attiré l'attention du législateur; il s'agit bien sûr des victimes d'actes criminels et des sauveteurs qui, bénévolement, ont porté secours à autrui et ont subi un préjudice. Le législateur québécois a pourvu à leur indemnisation respectivement en 1971 et 1977, en adoptant la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*<sup>3</sup> et la *Loi visant à favoriser le civisme*<sup>4</sup>, qui prévoient une indemnisation semblable à celle octroyée en matière d'accidents du travail.

Par ailleurs, en 1984, une cause célèbre, l'affaire *Lapierre*, qui refusait toute indemnisation pour préjudice subi par suite d'une vaccination<sup>5</sup>, amenait le Parlement du Québec à modifier la *Loi sur la protection de la santé publique*<sup>6</sup> et à prévoir une indemnisation pour les victimes d'immunisation volontaire ou forcée contre certaines maladies. Pour le calcul des indemnités, cette loi renvoie aux dispositions de la *Loi sur l'assurance automobile*<sup>7</sup>.

Ces trois dernières lois ont un trait en commun : aucune ne suspend l'exercice d'une action en justice par la victime contre le tiers

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

2. L.R.Q., chap. A-3.001.

3. L.R.Q., chap. I-6.

4. L.R.Q., chap. C-20.

5. *Lapierre c. Procureur général du Québec*, [1979] C.S. 907; [1983] C.A. 631; [1985] 1 R.C.S. 241; et voir les commentaires suivants: P. CAPRIOLO et M. TURCOT, « Strict Liability for Acts of the State: Liability for Non-Negligent Vaccination », (1980) 13 C.C.L.T. 37; P. LEGRAND, « Vaccination par l'État: droit de la santé et théorie des obligations juridiques », (1981) 26 McGill L.J. 880; M. GOUDREAU, « L'affaire Jacques Lapierre c. Le Procureur Général du Québec et al., devant la Cour d'appel — commentaire d'arrêt », (1984) 15 R.G.D. 443; P. SCHULTZ, « L'affaire Lapierre devant la Cour suprême du Canada: approche comparative de la responsabilité de la puissance publique du fait des vaccinations », (1986) 17 R.G.D. 553; L. PERRET, « L'épilogue législatif de l'affaire Lapierre ou le nouveau droit des victimes de vaccination », (1986) 17 R.G.D. 571; M. KRAUSS, « L'affaire Lapierre: théorie économique de l'obligation quasi contractuelle », (1986) 31 McGill L.J. 683.

6. Voir la *Loi sur la protection de la santé publique*, L.R.Q., chap. P-35, art. 16.1 à 16.9, tels qu'introduits par l'art. 18 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires sociales*, L.Q. 1985, chap. 23 et le projet de *Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique*, (1987) 119 G.O. 2, 2362, art. 233 et suiv.

7. Art. 16.3, *Loi sur la protection de la santé publique*, supra, note 6.

responsable de son préjudice<sup>8</sup>, alors que cette possibilité est refusée aux victimes des accidents automobiles et à plusieurs des victimes des accidents du travail<sup>9</sup>.

3. Les deux grands régimes d'indemnisation existant actuellement, soit celui relatif aux accidentés du travail et celui relatif aux victimes d'accidents automobiles, n'ont pas été sans susciter des mécontentements. En 1984, le législateur québécois se penchait sur la plus ancienne de ces lois, ce qui amenait une réforme majeure en matière d'accidents du travail. Le 28 mai 1985, était sanctionnée la nouvelle *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*<sup>10</sup> qui modifiait substantiellement le mode d'indemnisation des victimes.

4. Outre ces lois particulières qui instaurent un véritable régime d'indemnisation, il existe dans la législation québécoise, d'autres cas où le gouvernement a pris à sa charge de réparer, partiellement du moins, le préjudice corporel d'accidentés<sup>11</sup>. Ainsi, en 1983, une modification était apportée à la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*<sup>12</sup>. Par cette modification, le Parlement accorde à tout titulaire de permis de chasse ou de piégeage qui subit une blessure lors de la pratique de ces activités, ou à ses ayants droit en cas de décès, une indemnité dont le montant ne peut excéder 5 000 \$<sup>13</sup>. De même le titulaire d'un tel permis bénéficie d'une assurance-responsabilité d'un maximum de 10 000 \$, assumée par le gouvernement du Québec<sup>14</sup>.

Cependant ce dernier cas se distingue des lois précitées en ce qu'il n'a pas pour objectif principal de pourvoir à une indemnisation

8. Voir la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, supra, note 3, art. 8-10; *Loi visant à favoriser le civisme*, supra, note 4, art. 12-14; *Loi sur la protection de la santé publique*, supra, note 6, art. 16.5.

9. Voir l'art. 4 de la *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1 et les exceptions des art. 7 et 17 de cette même loi; voir également les art. 438 à 445 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, qui interdisent toute action en justice contre un co-employé ou l'employeur de la victime. Seule est permise l'action en justice contre un professionnel de la santé ou contre un tiers employeur qui a commis une faute, est responsable d'une lésion professionnelle ou est tenu personnellement au paiement des prestations.

10. L.Q. 1985, chap. 6, devenu L.R.Q., chap. A-3.001.

11. Il est à noter que le gouvernement fédéral, dans certaines circonstances, prévoit des fonds supplémentaires pour indemniser les victimes d'accidents qui n'obtiendraient pas satisfaction après une poursuite en justice contre le responsable de l'accident. Voir la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, S.R.C. 1970, 1<sup>er</sup> Supp., chap. 29, art. 18 à 32; la *Loi sur la marine marchande*, S.R.C. 1970, chap. S-9, art. 734 à 751, tels qu'introduits par S.R.C. 1970, 2<sup>e</sup> Supp., chap. 27. Dans la mesure où ces fonds ne servent que de façon subsidiaire, ils ne nous semblent pas relever de notre propos, qui est limité aux régimes d'indemnisation directe par l'État.

12. L.R.Q., chap. C-61.1, art. 79 à 84, tels qu'introduits par la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.Q. 1983, chap. 39.

13. *Id.*, art. 79.

14. *Id.*, art. 81.

étatique des victimes. Son but est beaucoup plus modeste : il s'agissait simplement de forcer les titulaires de permis à s'assurer. Les débats de l'Assemblée nationale à ce sujet reflètent bien l'intention du législateur : on songea même à confier à une compagnie privée la responsabilité de ce régime d'assurance<sup>15</sup>. Cependant entre temps le gouvernement conserve le contrôle de ce régime<sup>16</sup>.

5. En résumé, en 1986, nous nous retrouvons au Québec avec plusieurs régimes d'indemnisation étatique :

- En matière d'accidents du travail, la victime est indemnisée selon la nouvelle *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* de 1985<sup>17</sup>.
- En matière d'actes criminels et d'actes visant à favoriser le civisme, les personnes souffrant d'un préjudice sont indemnisées selon l'ancienne *Loi sur les accidents du travail*<sup>18</sup>. En effet en 1985, lors de la réforme en matière d'accidents du travail, le législateur préférait maintenir en vigueur l'ancienne *Loi sur les accidents du travail* pour les fins d'application de la *Loi visant à favoriser le civisme* et de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*<sup>19</sup>. Ces personnes jouissent donc de l'indemnisation en vertu de l'ancien régime applicable avant 1985. L'indemnisation de ces victimes peut être complétée par une action contre le responsable de leur préjudice<sup>20</sup>.
- En matière d'accidents de véhicules automobiles, la *Loi sur l'assurance automobile* prévoit un mode d'indemnisation relativement différent pour les victimes<sup>21</sup>.
- En matière de vaccination, la personne souffrant d'un préjudice recevra une indemnisation conformément à la *Loi sur l'assurance automobile*, avec toutefois la possibilité d'une indemnisation complémentaire au moyen d'une action en justice contre un tiers responsable du préjudice<sup>22</sup>.

15. (1983) Débats de l'Assemblée nationale, Comité permanent du loisir, de la chasse et de la pêche, p. B-9771 (déc. 2-83).

16. (1983) Débats de l'Assemblée nationale, Comité permanent du loisir, de la chasse et de la pêche, p. B-9779 (déc. 5-83).

17. Voir les art. 44 à 198 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, *supra*, note 2.

18. Voir la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, *supra*, note 3, art. 5 et la *Loi visant à favoriser le civisme*, *supra*, note 4, al. 1e) et art. 2.

19. Voir le préambule de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q., chap. A-3 et l'art. 478 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, *supra*, note 2.

20. Voir *supra*, note 8.

21. Voir les art. 19 à 83 de la *Loi sur l'assurance automobile*, *supra*, note 1.

22. Voir les art. 16.3 et 16.5 de la *Loi sur la protection de la santé publique*, *supra*, note 6.

— Outre ces grands systèmes d'indemnisation, l'État québécois garde parfois à sa charge certains régimes d'assurance-accident, telle l'assurance reliée au permis de chasse que prévoit la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*<sup>23</sup>.

Le présent exposé porte sur la disparité entre les indemnisations de ces victimes. Notre analyse comportera deux parties : d'abord, nous présenterons les principales différences qui existent entre les divers régimes, de façon à démontrer l'ampleur de la disparité. La deuxième partie portera sur l'analyse des motifs pouvant expliquer ce phénomène. Dans cette seconde partie, nous procéderons en deux étapes : d'abord, nous exposerons les raisons qui ont poussé le législateur à instaurer les régimes d'indemnisation existants et en second lieu, nous nous interrogerons sur l'opportunité d'établir une politique législative dans ce secteur.

## I. LA DISPARITÉ DES INDEMNITÉS

6. L'indemnisation des victimes d'accidents peut porter sur un grand nombre de chapitres : remplacement de revenu, indemnité pour déficit anatomo-physiologique et préjudice esthétique, douleurs et perte de jouissance de la vie, programmes de réadaptation physique et sociale, rente ou indemnité de décès, frais funéraires, nettoyage, réparation ou remplacement de vêtements, prothèses ou orthèses, frais de déplacement ou de séjour pour soins médicaux, etc. L'examen de la disparité au niveau de chacun de ces chapitres serait fastidieux pour le lecteur et inutile pour notre propos. Une simple illustration de l'ampleur de la disparité suffira. Les indemnités versées pour le remplacement de revenu, le préjudice non économique et le décès d'un conjoint seront nos exemples.

### A. LE REMPLACEMENT DU REVENU

7. La victime incapable d'exercer son emploi en raison de sa lésion a généralement droit à l'indemnité de remplacement de revenu, laquelle est calculée de façon assez semblable sous chacun des systèmes qui l'octroie. Ces rentes sont fixées à 90 % du revenu net de la victime<sup>24</sup>.

23. *Supra*, note 12.

24. *Loi sur l'assurance automobile*, *supra*, note 1, art. 19 à 35, et notamment l'art. 26; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, *supra*, note 2, art. 44 à 82, et notamment l'art. 45; *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, *supra*, note 3, art. 5 et *Loi visant à favoriser le civisme*, *supra*, note 4, al. 1e) référant à la *Loi sur les accidents du travail*, *supra*, note 19, art. 38; *Loi sur la protection de la santé publique*, *supra*, note 6, art. 16.3.

Le revenu de celle-ci est cependant plafonné à un maximum<sup>25</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 1986, ces maximums étaient fixés au montant de 34 500 \$ (revenu brut annuel) sous chacun des régimes<sup>26</sup>.

Il existe une exception importante : la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* n'accorde aucune indemnité pour la perte de revenu<sup>27</sup>.

8. Entre les trois systèmes qui octroient une indemnité de remplacement de revenu, les différences existent surtout au niveau du départ et de la durée des rentes accordées. Le système le plus simple est celui de l'ancienne *Loi sur les accidents de travail*, applicable pour les victimes d'actes criminels et les sauveteurs ayant subi un préjudice corporel. La loi octroie une rente selon la nature de l'incapacité. Pour une incapacité totale permanente, le travailleur a droit, sa vie durant, à la rente prévue<sup>28</sup>. Si l'incapacité est partielle permanente, il a droit à cette rente en proportion seulement du pourcentage de son incapacité<sup>29</sup>. Si son incapacité n'est que temporaire, la rente ne durera que pour la période d'incapacité<sup>30</sup>.

9. La victime d'un accident automobile de même que la victime d'un préjudice consécutif à une vaccination ont elles aussi droit à l'indemnité de remplacement de revenu, valant 90 % de leur revenu net<sup>31</sup>, pour la durée de leur incapacité, à l'exception des sept premiers jours durant lesquels ces victimes ne reçoivent rien<sup>32</sup>. L'indemnité est versée pour une période maximum de 5 ans<sup>33</sup>. Pendant ces 5 ans, si la personne victime occupe un emploi quelconque, son salaire est pris en considération pour diminuer son indemnité de remplacement de revenu<sup>34</sup>.

25. *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 27; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 66; *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, supra, note 3, art. 5 et *Loi visant à favoriser le civisme*, supra, note 4, al. 1e) référant à la *Loi sur les accidents du travail*, supra, note 19, art. 46; *Loi sur la protection de la santé publique*, supra, note 6, art. 16.3.

26. Régie de l'assurance automobile du Québec, *Rapport d'activité 1985*, p. 19; L. PERRET, « La nouvelle Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles », (1986) 17 R.G.D. 897, p. 904.

27. Le *Règlement sur le paiement d'une indemnité à un titulaire de permis de chasse ou de piégeage*, R.R.Q. 1981, chap. C-61, r. 21, indique le mode de calcul de l'indemnité accordée en vertu de cette loi.

28. Supra, note 19, par. 38(1).

29. Id., par. 38(2).

30. Id., art. 42.

31. *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 19-26; *Loi sur la protection de la santé publique*, supra, note 6, art. 16.3.

32. *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 35.

33. Id., art. 28.

34. Id., art. 31.

Après 5 ans son dossier est réévalué : les prestations continuent si la victime demeure incapable d'exercer tout emploi<sup>35</sup>. Par contre, si le bénéficiaire peut occuper un emploi quelconque, la rente est diminuée du revenu qu'il tire ou pourrait tirer de cet emploi<sup>36</sup>. Enfin si les versements continuent jusqu'à 65 ans, la rente est alors diminuée du montant des prestations de pension de vieillesse que cette personne reçoit<sup>37</sup>.

10. La nouvelle *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit un régime innovateur par rapport aux autres régimes existants. La victime reçoit une indemnisation variable dans le temps, la loi ayant établi des règles différentes selon quatre périodes prédéterminées. Pour le jour de l'accident, la victime reçoit son salaire net<sup>38</sup>. Pour les quatorze jours suivants, le travailleur a droit à 90 % de son revenu réel net, non plafonné, payé par l'employeur<sup>39</sup>. L'employeur demande alors le remboursement à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.S.S.T.) pour le salaire versé entre la deuxième et la quinzième journée<sup>40</sup>.

À compter de la seizième journée, la rente est celle versée par la C.S.S.T., évaluée à 90 % du revenu net du travailleur, mais cette fois-ci plafonnée à un maximum de revenu brut de 34 500 \$<sup>41</sup>. Cette rente est versée jusqu'à la consolidation, c'est-à-dire jusqu'à la guérison ou la stabilisation de la lésion professionnelle à la suite de laquelle aucune amélioration de l'état de santé du travailleur n'est prévisible<sup>42</sup>.

Après la consolidation, la situation varie selon que le travailleur demeure incapable ou non :

- S'il est capable d'exercer son emploi à temps plein, l'indemnité cesse<sup>43</sup>, avec toutefois un droit de réintégrer prioritairement son emploi dans l'établissement où il travaillait<sup>44</sup>. Si le délai dans lequel ce droit pouvait être exercé est expiré et que le travailleur ne trouve aucun emploi, l'indemnité pourra continuer pendant au plus un an<sup>45</sup>.
- S'il est incapable d'exercer son emploi mais peut occuper un emploi convenable à temps plein, c'est-à-dire un emploi

35. *Id.*, art. 32.

36. *Ibid.*

37. *Id.*, art. 30.

38. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 59.

39. *Id.*, art. 60.

40. *Ibid.*

41. *Id.*, art. 46-47-65-66-124.

42. *Id.*, art. 2.

43. *Id.*, par. 57(1).

44. *Id.*, art. 236.

45. *Id.*, art. 48-240.

approprié qui permet au travailleur d'utiliser sa capacité résiduelle et ses qualifications professionnelles<sup>46</sup>, l'indemnité de remplacement est réduite du revenu net qu'il pourrait tirer de cet emploi<sup>47</sup>. Ce travailleur a, dans ce cas, le droit d'occuper le premier emploi convenable qui devient disponible dans un établissement de son employeur<sup>48</sup>. Si le travailleur ne trouve pas d'emploi, l'indemnité originale peut toutefois être versée pendant au plus un an<sup>49</sup>. Ces indemnités seront révisées deux ans après la consolidation, puis trois ans après cette révision, et ensuite tous les cinq ans pour vérifier si les revenus d'emploi convenable sont ou non supérieurs à ceux évalués par la C.S.S.T.<sup>50</sup>

- Si la victime est incapable d'exercer son emploi ou tout emploi convenable, l'indemnité est versée pour toute la période d'incapacité et ce jusqu'à l'âge de 65 ans<sup>51</sup>. L'indemnité est ensuite réduite de 25 % à compter du soixante-cinquième anniversaire de naissance du travailleur, puis de 50 % la deuxième année et finalement de 75 % la troisième année suivant cette date. Toute indemnité cesse d'être versée à l'âge de 68 ans<sup>52</sup>.

## B. LE PRÉJUDICE NON ÉCONOMIQUE

11. Les différences se manifestent aussi au niveau de l'indemnité forfaitaire pour préjudice non économique. Actuellement, les victimes d'actes criminels ou les sauveteurs ne reçoivent de la C.S.S.T. aucune compensation pour les souffrances, douleurs éprouvées, pertes de jouissance de la vie ou pour le préjudice esthétique qu'elles ont subi. Seule une action en justice contre un responsable peut leur permettre de recevoir compensation<sup>53</sup>.

12. Par contre, les victimes d'accidents automobiles, d'accidents du travail ou d'accidents de chasse et les personnes souffrant d'un dommage résultant d'une vaccination ont droit à une indemnité

46. *Id.*, art. 2.

47. *Id.*, art. 49.

48. *Id.*, art. 239.

49. *Id.*, art. 49.

50. *Id.*, art. 54-55.

51. *Id.*, art. 47.

52. *Id.*, art. 56-57.

53. Sur cette possibilité d'action en justice, voir *supra*, note 8.

pour compenser leur préjudice non économique<sup>54</sup>. Le montant de l'indemnité est calculé conformément aux barèmes établis par règlement<sup>55</sup>. Chaque système tient compte d'éléments distincts. L'indemnité faite en vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* est calculée uniquement en fonction du déficit anatomo-physiologique permanent<sup>56</sup>.

La *Loi sur l'assurance automobile* et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, elles, accordent l'indemnité en fonction du déficit anatomo-physiologique, du préjudice esthétique, des souffrances et de la perte de jouissance de la vie<sup>57</sup>. Cependant la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* limite l'indemnisation au cas où le travailleur subit une atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique<sup>58</sup>.

Les indemnités sont assujetties à certains plafonds, différents dans chaque cas. La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* fixe le maximum à 5 000 \$<sup>59</sup>, alors que la *Loi sur l'assurance automobile* a prévu un plafond de 20 000 \$<sup>60</sup> devant être revalorisé annuellement<sup>61</sup>. Ce maximum a été réajusté en 1986 à 37 780 \$<sup>62</sup>. Le

54. *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 44, *Loi sur la protection de la santé publique*, supra, note 6, art. 16.3, *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 83 et *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, supra, note 12, art. 79.

55. Voir le *Règlement sur certaines indemnités forfaitaires mentionnées à l'article 44 de la Loi sur l'assurance automobile*, R.R.Q. 1981, chap. A-25, r. 6, le projet de *Règlement sur le barème des dommages corporels*, (1986) 118 G.O. 2, 1481 et le *Règlement sur le paiement d'une indemnité à un titulaire de permis de chasse ou de piégeage et des dommages-intérêts à des tiers*, R.R.Q. 1981, chap. C-61, r. 21.

56. Voir le barème établi par le *Règlement sur le paiement d'une indemnité à un titulaire de permis de chasse ou de piégeage et des dommages-intérêts à des tiers*, supra, note 55.

57. *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 44; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 83-84.

58. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 83-84. En vertu de la *Loi sur l'assurance automobile*, l'indemnisation doit couvrir le préjudice même non permanent. Ainsi, dans la cause *Régie de l'assurance automobile du Québec c. Dion*, C.A. Montréal, 500-09-000735-829, 22 nov. 1984, la Cour d'appel a invalidé une partie du *Règlement sur certaines indemnités forfaitaires mentionnées à l'article 44 de la Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 55, qui déterminait l'indemnité relative aux douleurs et perte de jouissance de la vie en fonction du déficit anatomo-physiologique et du préjudice esthétique permanent seulement.

59. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, supra, note 12, art. 79.

60. *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 44. Voir cependant la modification prévue de cet article, qui établira les montants maxima en fonction de l'âge de la victime : *Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1982, ch. 59, art. 22 à 37 (non en vigueur).

61. *Id.*, art. 49.

62. Régie de l'assurance automobile du Québec, *Rapport d'activités 1985* p. 18.

plafond établi par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* est calculé en fonction de l'âge du travailleur, sur une échelle allant de 50 000 \$ à 25 000 \$<sup>63</sup>, ces montants devant également être revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année<sup>64</sup>.

Les différences sont donc très importantes entre les diverses lois. Il faut souligner encore ici que les sauveteurs, les personnes souffrant d'un préjudice découlant d'une vaccination et les victimes d'actes criminels ou d'accidents de la chasse bénéficient d'une option supplémentaire par rapport aux victimes d'accidents automobiles et plusieurs des victimes d'accidents du travail. Les premières peuvent poursuivre en vertu du droit commun le responsable de leur préjudice, alors que les dernières n'ont généralement pas ce droit<sup>65</sup>. Si l'on se rappelle que ces indemnités pour perte non pécuniaire ont été plafonnées en 1979 par la Cour suprême à 100 000 \$, soit le double des maxima des régimes étatiques actuels, la disparité est criante<sup>66</sup>. Cette divergence entre les indemnités des régimes étatiques et celles du droit commun ne peut aller qu'en croissant puisqu'en vertu du droit commun, les tribunaux acceptent que les indemnités soit réajustées en fonction des changements des conditions économiques. Ainsi dans l'affaire *Bouliane*, en 1984, le plafond de 100 000 \$ a été rajusté à un nouveau montant de 168 000 \$ compte tenu de l'inflation et de la perte du pouvoir d'achat des consommateurs<sup>67</sup>. Cet accroissement est de loin supérieur à celui constaté dans les régimes étatiques, où l'indemnité pour perte non économique est passée simplement de 20 000 \$ en 1978 à 37 780 \$ en 1986<sup>68</sup>.

### C. L'INDEMNITÉ DE DÉCÈS

14. Les régimes étatiques prévoient également une indemnisation en faveur des personnes à charge, lorsque l'accident cause le décès de la

63. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 84 référant à l'annexe II de la loi.

64. *Id.*, art. 118 à 123.

65. Voir supra, notes 8-9.

66. *Andrews c. Grand & Toy Alberta Ltd.*, [1978] 2 R.C.S. 229; *Thornton c. Board of School Trustees of School District n° 57 (Prince George)*, [1978] 2 R.C.S. 267; *Arnold c. Teno*, [1978] 2 R.C.S. 287; appliqué par les tribunaux québécois dans l'affaire *Corriveau c. Pelletier*, [1981] C.A. 347; *Dugal c. P.G. du Québec*, [1979] C.S. 617, Cour d'appel, J.E. 82-1169.

67. *Bouliane c. Commissaire scolaire de Charlesbourg*, [1984] C.S. 323; voir également *Lebrun c. Québec Téléphone*, [1984] C.S. 605 qui réajuste le maximum au montant de 171 000 \$ et *Gravel c. Hôtel-Dieu d'Amos*, [1984] C.S. 792 qui l'évalue à 170 000 \$.

68. Voir *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 44-49 et Régie de l'assurance automobile du Québec, *Rapport d'activité 1985*, p. 18.

victime. En vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, les ayants droit du détenteur de permis décédé ne recevront que 5 000 \$<sup>69</sup>.

15. En vertu des autres régimes, le conjoint et les autres personnes à charge reçoivent une rente équivalent à un pourcentage de l'indemnité de remplacement de revenu qu'aurait eue la victime, si elle avait survécu. Certaines indemnités forfaitaires leur sont également versées et les frais funéraires sont en partie remboursés<sup>70</sup>. Afin d'illustrer la disparité des régimes, nous allons concentrer notre attention sur la nature des indemnités dont bénéficie le conjoint de la victime décédée.

16. En premier lieu, ce conjoint, s'il est la seule personne à charge de l'accidenté, reçoit une rente équivalent à 55 % de l'indemnité de remplacement de revenu que la victime aurait reçue si elle avait survécu<sup>71</sup>. La durée de cette rente n'est pas déterminée de la même façon dans chaque cas. L'ancienne *Loi sur les accidents du travail* (applicable pour les victimes d'actes criminels et les sauveteurs) et la *Loi sur l'assurance automobile* accordent en principe au conjoint survivant une rente pour sa vie durant<sup>72</sup>. Par exception, le conjoint de moins de trente-cinq ans, sans enfant, et qui n'est pas invalide cesse de recevoir la rente à l'expiration d'une période de cinq ans suivant le décès de la victime<sup>73</sup>. De plus, le conjoint survivant indemnisé en vertu de l'ancienne *Loi sur les accidents du travail* perd son droit à la rente s'il se remarie ou s'il cohabite de façon maritale avec une personne, pendant trois ans ou pendant un an si un enfant est issu de leur union<sup>74</sup>. Par contre, la nouvelle *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* n'octroie la rente que pour un temps limité, déterminé en fonction de l'âge du conjoint survivant<sup>75</sup>. La durée maximale de cette indemnité est fixée à trois ans et le montant minimal versé à ce chapitre est de 50 000 \$<sup>76</sup>.

69. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, supra, note 12, art. 79 et le *Règlement sur le paiement d'une indemnité à un titulaire de permis de chasse ou de piégeage et de dommages-intérêts à des tiers*, supra, note 55, art. 2.

70. *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, supra, note 3, art. 6; *Loi visant à favoriser le civisme*, supra, note 4, art. 2; *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 47; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 111.

71. *Loi sur les accidents du travail*, supra, note 19, art. 35; *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, art. 37; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 101.

72. *Loi sur les accidents du travail*, supra, note 19, par. 35(1); *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, par. 37(1).

73. *Loi sur les accidents du travail*, supra, note 19, par. 36(1); *Loi sur l'assurance automobile*, supra, note 1, par. 35(6).

74. *Loi sur les accidents du travail*, supra, note 19, par. 36(2).

75. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 101.

76. *Id.*, art. 100.

17. Un écart important existe aussi au niveau des sommes forfaitaires versées au conjoint survivant. La *Loi sur l'assurance automobile* n'en prévoit aucune. En vertu de l'ancienne *Loi sur les accidents du travail*, le conjoint reçoit une somme de 500 \$<sup>77</sup>. En vertu de la nouvelle *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, l'indemnité est plus généreuse : on multiplie le revenu brut annuel de la victime décédée (lequel est toutefois assujéti à un plafond) par un nombre déterminé en fonction de l'âge du conjoint<sup>78</sup>. Ce facteur de multiplication est d'au maximum trois. À ce montant, une indemnité de 1 000 \$ est ajoutée<sup>79</sup>. L'importance des sommes forfaitaires versées en vertu de la nouvelle *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* vise sans doute à contrebalancer la brièveté des rentes qu'elle accorde au conjoint survivant.

18. De cet exposé, nous pouvons tirer quelques conclusions. Premièrement, aucun des régimes présentés ne prévoit une indemnisation identique à celle qu'aurait adjugée un tribunal dans une action en responsabilité civile. En fait le maintien des recours complémentaires des victimes dans certains cas démontre bien que le législateur n'entendait pas indemniser les victimes de cette façon.

Deuxièmement, le maintien d'un recours possible des victimes contre les personnes responsables des dommages n'influe pas sur le montant des indemnités. Ainsi la victime d'un accident automobile reçoit le même traitement que la victime d'un préjudice découlant d'une vaccination, même si le recours complémentaire en responsabilité civile est refusé au premier, et non au second. Par ailleurs, il faut avouer que certaines des personnes qui bénéficient du recours complémentaire, telles les victimes d'actes criminels ou les sauveteurs ont peu de chance de recouvrer une quelconque indemnité des personnes responsables.

Troisièmement, il faut souligner que même lorsque les régimes sont basés sur un système de paiement d'indemnités sous forme de rente et de montant forfaitaire plafonné, chaque régime a des particularités et que, dans des exemples concrets, ces particularités peuvent engendrer de graves injustices.

## II. LES MOTIFS DE LA DISPARITÉ

19. Dans cette seconde partie, il convient d'exposer le pourquoi de la disparité qui existe au niveau des indemnités octroyées. Il faut d'abord établir en quelles circonstances sont nés les régimes

77. *Loi sur les accidents du travail*, supra, note 19, par. 35(7).

78. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 98.

79. *Id.*, art. 109.

d'indemnisation et vérifier si le législateur, dans ces cas, poursuivait ou non un même objectif. Si ces lois ont été édictées dans des buts différents, il faudra déterminer si un lien doit être établi entre les régimes existants et si une uniformisation de ceux-ci est souhaitable ou non.

#### A. LES POLITIQUES AYANT PRÉSIDÉ À L'ADOPTION DES LOIS D'INDEMNISATION ÉTATIQUE

Dans cette première étape, il faut tenter de retracer les raisons qui ont incité le législateur à assurer une certaine indemnisation aux victimes d'accidents. Voyons d'abord le cas de l'indemnisation des titulaires de permis de chasse et des victimes d'accidents de chasse, qui constitue une anomalie par rapport aux autres systèmes, tant par la modicité de la somme octroyée que par la nature finale du paiement de l'indemnité.

##### 1) *La Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*

20. Comme nous l'avons souligné précédemment, ce régime d'assurance étatique a été adopté dans le but de forcer les titulaires de permis de chasse ou de piégeage à se munir d'une assurance-responsabilité et d'une assurance de dommages<sup>80</sup>.

En conséquence, il n'y avait pas lieu d'abroger les règles de la responsabilité civile dans ce secteur. De même, il n'était pas nécessaire de prévoir une indemnisation complète ou même majeure des victimes. Ceux qui pratiquent ce sport dangereux ont tout le loisir de se pourvoir d'une assurance au montant plus substantiel. D'ailleurs, le régime étatique n'agit qu'à titre subsidiaire, ne contribuant au paiement des dommages-intérêts dont le titulaire du permis de chasse est responsable que dans la mesure où ils excèdent l'obligation d'un assureur<sup>81</sup>.

##### 2) *La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*

21. Pour comprendre ce régime d'indemnisation, un rappel des premières lois en matière d'accidents du travail s'impose. Au début du siècle, le législateur s'éloigne dans ce domaine du concept de faute et

80. *Supra*, notes 15-16.

81. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, supra*, note 12, art. 81.

crée un régime d'indemnisation sans égard à celle-ci. L'indemnisation toutefois n'est que partielle. Pourquoi? Parce que, nous disent les auteurs, seul le concept de risque professionnel permet d'adopter des règles adéquates à la situation. M. Saleilles, traitant de cette théorie en droit français, explique :

C'est parce que le chef de l'exploitation profite des bonnes chances que la loi met à sa charge les mauvaises chances, les risques de l'industrie, de la profession. Le risque professionnel, tel est le fondement de l'obligation qui pèse sur l'industriel, sur l'entrepreneur : l'individu qui groupe autour de lui d'autres activités, qui s'entoure d'ouvriers et de machines, crée un organisme dont le fonctionnement ne va pas sans frottement et peut causer des dommages, abstraction faite de toute faute à la charge de celui qui le dirige : ces dommages, ces accidents inévitables qui constituent des dangers inhérents à l'entreprise, qui n'ont d'autre cause que le développement dans une direction licite de l'activité humaine, constituent précisément dans leur ensemble le risque professionnel; et qui donc supporterait ce risque, sinon celui dans l'intérêt duquel fonctionne l'organisme qu'il a créé<sup>82</sup>.

La thèse est reçue au Québec et fait naître la première loi sur les accidents du travail<sup>83</sup>. Cette loi prévoyait une indemnisation fixée de façon forfaitaire, car, disait-on, les accidents professionnels sont dus à diverses causes : la faute du patron, la faute de l'ouvrier, le cas fortuit, le cas de force majeure et le fait inconnu. L'indemnisation en vertu de la théorie du risque professionnel doit se faire sans égard à la faute. Tous ces accidents, sauf ceux qui sont étrangers au travail, donneront droit à une réparation, mais celle-ci sera, non pas intégrale, mais bien partielle. En d'autres termes, « limitons les dommages-intérêts auxquels l'ouvrier a droit en cas d'accident dû à la faute du patron ou à un cas fortuit, et donnons-lui en échange le droit à l'allocation d'une indemnité dans les accidents dus à sa faute, ainsi que dans tous ceux dont la cause reste indéterminée »<sup>84</sup>. Seul l'accident dû à sa négligence grossière et volontaire ne sera pas couvert, à moins qu'il n'ait entraîné le décès du travailleur ou une atteinte permanente grave à son intégrité<sup>85</sup>.

D'autres ajoutent que la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* repose sur l'idée que l'ouvrier et l'employeur,

82. M. SALEILLES, tel que cité par A. SACHET, *Le traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du travail*, Paris, Sirey, 1926, p. 10, n° 13.

83. *Loi concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail et la réparation des dommages qui en résultent*, (1919) 9 Éd. VII, chap. 66. Voir à ce sujet le rapport de la Commission sur les accidents du travail, créée en vertu de la *Loi autorisant l'organisation d'une commission chargée d'étudier les recours auxquels donnent lieu les accidents du travail*, (1907) 7 Éd. VII, chap. 5 et F.P. WALTON, *The Workmen's Compensation Act 1909 of the Province of Quebec*, Montréal, John Lovell & Son, 1910, pp. 22 à 31, n°s 13 à 18.

84. Voir A. SACHET, *op. cit.*, note 82, p. 12, n° 14.

85. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, *supra*, note 2, art. 27.

exploitant ensemble une situation créant un risque, doivent tous deux contribuer aux coûts. Le travailleur participe aux coûts en renonçant à la compensation qu'il pourrait obtenir par une action en responsabilité civile<sup>86</sup>.

L'indemnisation est donc partielle parce que son mécanisme repose sur la théorie du risque professionnel. A l'occasion toutefois, les victimes d'accidents du travail auront droit à une compensation pleine et entière pour leur préjudice. C'est le cas lorsque l'accident a été causé par un tiers étranger à la relation de travail. En effet, ce dernier ne contribue pas au régime d'indemnisation de l'ouvrier et rien ne justifie qu'on suspende à son égard le recours en responsabilité civile. Par contre, ceux qui participent au régime d'assurance-invalidité sont à l'abri d'une action en responsabilité; c'est le cas de l'employeur<sup>87</sup> ou du co-employé du travailleur<sup>88</sup>. On suspend même le recours contre l'employé d'une entreprise différente de celle à laquelle appartient l'employé victime<sup>89</sup>. Logiquement, les autres employeurs qui par leur faute causent un préjudice à un travailleur devraient bénéficier de l'exemption puisqu'eux aussi contribuent au régime d'indemnisation<sup>90</sup>. Pourtant telle n'est pas la solution de la nouvelle *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* qui admet le recours de droit commun<sup>91</sup> permettant à la victime d'un accident causé par un tiers employeur d'obtenir réparation pour la totalité de ses pertes.

### 3) La Loi sur l'assurance-automobile

22. En 1978, le législateur se détache également de la notion de faute dans le domaine de la responsabilité automobile pour les préjudices corporels. En effet, tel que souligné par le rapport Gauvin<sup>92</sup>, le régime de la responsabilité avec faute est inadéquat pour assurer la réparation de ces dommages. D'abord il empêche l'indemnisation totale ou partielle de plusieurs victimes<sup>93</sup>. Ainsi les personnes à charge des responsables des

86. J.L. BAUDOIN, *La responsabilité civile délictuelle*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1985, p. 457, n° 981.

87. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 438-439.

88. *Id.*, art. 442 et les commentaires de L. PERRET, *loc. cit.*, note 26, p. 6. Il est à noter toutefois que les professionnels de la santé ne sont pas visés par cette suspension des recours de droit commun.

89. *Ibid.*

90. L. PERRET, *loc. cit.*, note 26, pp. 901-902.

91. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, supra, note 2, art. 441.

92. Gouvernement du Québec, *Rapport du Comité d'étude sur l'assurance-automobile*, Québec, Gouvernement du Québec, 1974.

93. *Id.*, p. 180.

accidents automobiles restent sans indemnisation<sup>94</sup>. De plus, la faute est un critère aléatoire pour déterminer le droit à l'indemnisation, car, en pratique, le conducteur moyen commet une erreur de conduite tous les deux milles, et évite un accident tous les 500 milles<sup>95</sup>. Par ailleurs, la société toute entière a une responsabilité envers les victimes d'accidents d'automobile, car à la limite elle est responsable de l'apparition de l'automobile et des risques découlant de son utilisation<sup>96</sup>. En échange du droit d'action en responsabilité, on donne aux victimes un droit à l'indemnisation<sup>97</sup>.

L'indemnisation doit donc couvrir les dommages de tous. Mais dans quelle mesure? Le niveau des indemnités doit, selon le rapport Gauvin, être suffisamment élevé pour éviter que la majorité des victimes ne recourent à d'autres sources pour obtenir une compensation raisonnable<sup>98</sup>. Par contre, l'indemnisation ne couvrira pas la totalité du préjudice subi. En effet, il n'est pas toujours économique de s'assurer pour tous ses dommages<sup>99</sup>. L'indemnisation devra être suffisante pour offrir une indemnité raisonnable pour la majeure partie de la population. Ceux qui, par contre, disposent d'un revenu supérieur à la compensation prévue, ou qui voudraient une indemnité plus substantielle pour mutilation, pourraient s'assurer en vertu d'un régime supplémentaire<sup>100</sup>.

#### 4) La Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels

23. On invoque souvent que l'indemnisation des victimes d'actes criminels relève d'une obligation de l'État<sup>101</sup>. Une controverse existe toutefois quant à la nature du devoir de la société à l'égard de ces victimes. Selon un courant minoritaire qui s'inspire de certains précédents de *common law*, ce genre de législation serait adopté pour remplir le devoir *légal* de l'État. En fait, la société serait responsable car

94. *Id.*, p. 181.

95. *Id.*, p. 185.

96. *Id.*, p. 301.

97. *Id.*, p. 312.

98. *Id.*, p. 318.

99. *Id.*, p. 324.

100. *Ibid.*

101. Sur la question de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, voir P. BURNS, *Criminal Injuries Compensation*, Vancouver, Butterworths, 1980; Ministère de la Justice, Canada, *A Theoretical Assessment of Criminal Injuries Compensation in Canada: Policy, Programs and Evaluation*, Ottawa, 1983; A. LINDEN, « Dédommagement et indemnisation des victimes d'actes criminels et droit pénal canadien », (1977) 19 *Can. J. Crim.*, pp. 1 à 53; Commission de réforme du droit du Canada, *Le dédommagement, l'indemnisation, l'amende*, Ottawa, 1974, doc. #5 et 6.

elle aurait, soit engendré le crime, soit engendré les criminels, ou bien elle aurait rendu la compensation des victimes impossible par suite de l'incarcération des criminels, ou encore elle aurait failli à son devoir de prévenir le crime<sup>102</sup>. D'autres, beaucoup plus nombreux, perçoivent plutôt cette loi comme le moyen que prend l'État pour satisfaire à une obligation *morale* de venir au secours des victimes d'actes criminels. La raison de l'existence de ce régime d'indemnisation serait donc humanitaire<sup>103</sup>. Enfin, certains soulignent que ce type de législation existe surtout à cause des bénéfices que l'État en retire, ayant ainsi satisfait aux pressions de l'opinion publique<sup>104</sup>.

Au Québec on a présenté la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* comme une mesure nécessaire pour compenser les dommages que « la société avait le devoir de réparer »<sup>105</sup>. Devoir légal ou moral? Depuis l'adoption de cette loi, le débat est académique. Néanmoins, il est intéressant de noter que le gouvernement qui présenta cette loi souligna à l'époque qu'il était illogique de traiter différemment les victimes d'actes criminels et celles des accidents du travail<sup>106</sup>. Que toutes les victimes soient traitées sur un pied d'égalité semblait un principe accepté en 1978. Par ailleurs, que l'on maintienne le droit d'action en responsabilité des victimes contre les criminels était une mesure parfaitement acceptable. En effet, rien ne justifiait que les criminels bénéficient d'une suspension des recours en responsabilité civile intentés par leurs victimes.

##### 5) La Loi visant à favoriser le civisme

24. La *Loi visant à favoriser le civisme* fut adoptée dans le même esprit humanitaire que la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* : il s'agissait d'instaurer un système d'aide aux sauveteurs<sup>107</sup>. Le gouvernement lors de la présentation de ce projet de loi, expliqua un autre motif à son adoption : la loi, en l'occurrence la

102. Sur le bien-fondé de cette thèse, voir P. BURNS, *op. cit.*, note 101, pp. 99 à 116; A. LINDEN, *loc. cit.*, note 101, pp. 16-19; voir également la cause *O'Rourke c. Schacht*, (1973) 30 D.L.R. (3d) 641 (Ont. C.A.) renv. (1975) 55 D.L.R. (3d) 96 (S.C.C.) qui aurait reconnu cette notion de devoir légal de l'État à laquelle M. le professeur Burns réfère.

103. Ministère de la Justice du Canada, *op. cit.*, note 101, p. 31; P. BURNS, *op. cit.*, note 101, pp. 116 à 120; A. LINDEN, *loc. cit.*, note 101, p. 15.

104. P. BURNS, *op. cit.*, note 101, pp. 120 à 129; A. LINDEN, *loc. cit.*, note 101, p. 19.

105. J. CHOQUETTE, (1971) 11 *Débats de l'Assemblée nationale*, p. 4010 (nov. 2-71).

106. *Id.*, p. 4010; voir au même effet les déclarations de M. Rémy PAUL de l'Union nationale, (1971) 11 *Débats de l'Assemblée nationale*, p. 4018 (nov. 2-71).

107. J.L. BAUDOIN, *op. cit.*, note 86, p. 490, n° 1076.

*Charte des droits et libertés de la personne*<sup>108</sup> crée une obligation légale de porter secours à celui dont la vie est en péril<sup>109</sup>. La loi ayant fait naître un devoir à la charge du citoyen, il semblait juste de créer un droit d'indemnisation correspondant à ce devoir<sup>110</sup>. De plus, on remarque un souci du gouvernement de fonder cette *Loi visant à favoriser le civisme* sur le même système que celui de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*<sup>111</sup>.

## 6) L'indemnisation des victimes de vaccination

25. On pourrait aussi voir l'expression d'une obligation morale dans l'adoption de l'amendement à la *Loi sur la protection de la santé publique*<sup>112</sup> prévoyant l'indemnisation des victimes de vaccination. Tout d'abord, le gouvernement du Québec refusa de reconnaître à sa charge une obligation légale de compenser les préjudices corporels des victimes de vaccinations faites au Québec. Ce refus se reflète dans la cause *Lapierre c. Procureur général du Québec*<sup>113</sup>. Par contre, sitôt le jugement rendu par la Cour suprême dans cette affaire, l'Assemblée nationale du Québec procéda par voie législative à l'instauration d'un régime d'indemnisation pour ces victimes de vaccination et octroya par disposition spéciale une indemnisation à Nathalie Lapierre et aux autres victimes de vaccination<sup>114</sup>.

Par ailleurs le gouvernement, en 1985, semble avoir abandonné son objectif d'uniformisation de l'indemnisation des victimes. Ce nouveau régime d'indemnisation des victimes d'immunisation se réfère non pas au système prévu par la *Loi sur les accidents du travail* mais à celui prévu par la *Loi sur l'assurance automobile*<sup>115</sup>. Élément encore plus paradoxal, on maintient le droit d'action en responsabilité de la victime d'une vaccination<sup>116</sup> alors que ce droit est refusé à la victime d'un accident automobile. Pourtant, ne pourrait-on pas faire le même raisonnement en matière de vaccination qu'en matière d'accident de la route? La notion de faute n'est pas adéquate dans un cas comme dans l'autre, car toutes les victimes méritent d'être compensées. De même

108. L.R.Q., chap. C-12, art. 2.

109. M.A. BÉDARD, (1977) *Débats de l'Assemblée nationale*, p. 4962, (déc. 19-77).

110. J.L. BAUDOUIN, *op. cit.*, note 86, p. 490, n° 1076.

111. *Supra*, note 109.

112. *Supra*, note 6.

113. *Supra*, note 5.

114. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les affaires sociales*, *supra*, note 6, art. 18-26.

115. *Loi sur la protection de la santé publique*, *supra*, note 6, art. 16.3.

116. *Id.*, art. 16.5.

dans les deux cas, la victime pourrait céder son droit à un recours de droit commun en échange d'un droit à l'indemnisation. Ce droit serait à la charge de la société, car c'est elle qui, en somme, bénéficie de l'effet collectif des vaccinations massives, comme de l'utilisation de l'automobile.

## B. UNE POLITIQUE GÉNÉRALE DE L'INDEMNISATION ÉTATIQUE

26. Tout ceci nous démontre que les régimes d'indemnisation sont nés au gré de réformes très ponctuelles sans qu'une théorie soit développée. Chaque régime a été créé pour répondre à un problème particulier, lorsque les circonstances le réclamaient.

On peut se demander si un lien doit être fait entre les différentes lois et si les indemnités doivent ou non être uniformisées. Une chose est certaine : pour la victime, la cause de son préjudice a peu d'importance. Celle-ci, dans tous les cas, souhaite simplement être compensée pour ses pertes.

Pour répondre à cette question de savoir si oui ou non, l'indemnité versée doit être calculée de façon identique pour toutes les victimes, il est nécessaire de tenter d'établir des liens ou des parallèles entre ces lois. Dans cette dernière partie de notre exposé, nous nous pencherons sur cette question : Quelles sont les thèses qui pourraient expliquer l'ensemble des lois existantes et quelles conclusions amènent-elles.

27. Il nous est apparu que deux thèses peuvent être envisagées : l'une pourrait être basée sur le même raisonnement que celui qui a mené à l'adoption de la *Loi sur l'assurance automobile*. Dans ce cas, on estimait qu'il était injuste que les victimes soient laissées sans indemnisation, que ce soit à cause de l'insolvabilité du responsable ou à cause de leur comportement fautif lors de l'accident. Il importait d'indemniser toutes et chacune des victimes. Ainsi, on pourrait voir dans l'adoption des lois d'indemnisation l'expression d'un mouvement altruiste du législateur qui, au nom de la solidarité sociale, indemnise certaines victimes du sort. On soutiendra alors que le législateur a obéi à un devoir moral ou a cédé sous la pression de l'opinion publique qui réclamait une indemnisation de certaines victimes<sup>117</sup>. Il serait aussi possible de percevoir ces régimes, qui ont plusieurs caractéristiques

---

117. Voir par exemple au sujet de l'adoption de la première loi sur les accidents du travail, K. LIPPEL, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité : analyse historique et critique*, thèse de maîtrise, Université de Montréal, 1982, pp. 153-157; également voir au sujet de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* l'analyse de P. BURNS, qui expose la thèse selon laquelle ce genre de législation bénéficie en fait à l'État, *op. cit.*, note 101, pp. 120-128.

propres au système d'assurance, comme un cas de justice distributive : le législateur donnerait aux victimes une assurance-invalidité en cas d'accidents, cette assurance faisant partie de ce qui revient à chacun, tout comme l'aide sociale.

D'autre part, on pourrait prétendre que ces régimes d'indemnisation sont des consécration de la théorie du risque, introduite par le moyen de ces législations dans notre système de droit. On a vu que la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* a été adoptée dans cette optique<sup>118</sup>. On pourrait tenter de justifier les autres lois de la même façon.

Selon la conception que l'on favorise, les conséquences quant au montant des indemnités varient. Envisageons d'abord la conception humanitaire de ces régimes.

### 1) L'indemnisation fondée sur la solidarité sociale ou la justice distributive

28. Dans la mesure où la solidarité sociale ou la justice distributive justifie l'existence de ces régimes d'indemnisation, il est permis de tirer certaines conclusions quant au montant des indemnités. Dans un tel cas, rien n'oblige le législateur à prévoir une indemnisation complète des victimes. La mesure de sa générosité dépend entièrement de sa conception de ce que représente une indemnité raisonnable. Par contre, tous ceux que le législateur décide d'indemniser doivent l'être de façon égale. Rien ne justifie de ne pas leur accorder le même traitement.

Par ailleurs, dans ce cas, il faut peut-être réévaluer le choix des victimes indemnisées par l'État. En effet la question se pose : pourquoi la victime d'un accident du travail aurait-elle plus droit à une indemnisation étatique que la victime d'un accident aérien<sup>119</sup>? De même, est-il justifiable d'indemniser la victime d'un accident sans accorder le même avantage à la victime de la maladie, qui ne reçoit en vertu de notre système aucune indemnité de remplacement de revenu? Si ces régimes sont basés sur la charité de l'État ou sur un système d'aide sociale, il importe que toutes les victimes frappées par le destin soient indemnisées.

### 2) L'indemnisation fondée sur la théorie du risque

29. Les lois d'indemnisation peuvent aussi être analysées comme des mesures visant à parer aux conséquences de blessures

118. Voir *supra*, par. 21.

119. Au sujet du transport aérien international, voir la *Loi sur le transport aérien*, S.R.C. 1970, chap. C-14, qui adopte certaines règles particulières en matière de responsabilité.

survenues dans des circonstances comportant de hauts risques. Ce serait, selon certains auteurs, le cas de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* et de la *Loi sur l'assurance automobile*, qui seraient inspirées de la théorie du risque<sup>120</sup>. La *Loi visant à favoriser le civisme* pourrait être analysée dans la même perspective. Le législateur ayant consacré l'obligation de porter secours à une personne dont la vie est en péril, reconnaîtrait l'existence d'un risque pour le sauveteur et aurait prévu un régime d'indemnisation en conséquence<sup>121</sup>. De même, la vaccination qui bénéficie à la société toute entière comporte un risque pour la personne immunisée et commande une forme d'indemnisation<sup>122</sup>. La théorie du risque pourrait donc également expliquer la modification de la *Loi sur la santé publique*. Bien que l'argument soit plus faible pour le cas de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, on pourrait présenter cette loi comme une mesure visant à contrebalancer le risque que courent certains membres de la collectivité d'être victimes de violence criminelle. Toute vie en société créant ces risques, le législateur en prend acte et pourvoit à l'indemnisation. Enfin le régime d'assurance imposé aux titulaires de permis de chasse ou piégeage se justifie par le risque que la pratique de ce sport crée et que l'État tolère en émettant les permis.

30. Si tel est le fondement de ces lois d'indemnisation, différentes conclusions peuvent être tirées. D'abord la charge de l'indemnisation peut être imposée à certains payeurs nommés qui engendrent le risque d'accidents ou qui bénéficient de l'activité qui le crée. Ainsi, l'indemnisation des victimes d'accidents du travail sera à la charge des employeurs, premiers bénéficiaires de ces activités. Celle des victimes d'accidents automobiles sera à la charge des propriétaires de véhicules, celle des victimes de chasse imposée aux titulaires de permis et celle des victimes d'actes criminels, des sauveteurs et des victimes de vaccination à la charge de la collectivité toute entière. Une analyse des dispositions relatives au financement des commissions chargées de ces indemnisations démontre qu'en général on tente de répartir ainsi le coût des indemnités<sup>123</sup>.

120. J. PINEAU et M. OUELLETTE, *Théorie de la responsabilité civile*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Les Éditions Thémis Inc., 1980, pp. 10-12.

121. Voir *supra*, par. 24.

122. Voir à ce sujet, P. CAPRIOLO et M. TURCOT, *loc. cit.*, note 5, pp. 44 à 46.

123. La Régie de l'assurance automobile est substantiellement financée par les contributions des propriétaires de véhicules automobiles immatriculés et des conducteurs de ces véhicules pour la délivrance de leur permis de conduire. Voir la *Loi sur l'assurance automobile*, *supra*, note 1, art. 150 à 155 et la *Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile*, L.Q. 1986, chap. 28. La Commission de la santé et de la sécurité du travail finance ses opérations par des cotisations perçues auprès des employeurs et les frais d'administration de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* et la *Loi visant à favoriser le civisme* sont payés sur le fonds consolidé de la Province. Voir la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, *supra*, note 2, art. 281 à 331;

D'autre part, rien n'oblige le législateur à accorder une pleine compensation aux victimes ni même à les traiter de la même manière. Les victimes ayant généralement participé ou profité de l'activité engendrant le risque ne pourraient prétendre à une pleine indemnisation. Tels sont les cas du travailleur qui participe à l'entreprise de son employeur, de l'automobiliste qui est victime d'un accident, du vacciné qui bénéficie des effets préventifs des vaccinations en général.

De même, le titulaire d'un permis de chasse qui engendre lui-même le risque d'accident en pratiquant ce sport pourrait encore moins prétendre à une compensation. Par contre on pourrait indemniser plus largement les victimes d'actes criminels et les sauveteurs dont la participation à l'activité dangereuse a été généralement imposée par la loi ou les circonstances.

La part de responsabilité des payeurs peut également être déterminée selon le degré de gravité du risque qu'ils ont créé ou selon le degré de profit qu'ils en tirent. Ainsi les risques d'accidents de la route étant beaucoup plus importants que les risques de séquelles de vaccinations, la société doit-elle assumer une plus grande responsabilité à l'égard des victimes d'accidents automobiles? Une chose est certaine : le choix des victimes indemnisées devrait au moins tenir compte de l'ensemble des risques que notre vie en société nous impose. Par exemple, dans la mesure où on démontrerait que la pollution (dont la société au complet est « responsable ») est la cause de l'apparition de certaines maladies, il faudrait songer à une indemnisation des personnes qui en sont atteintes<sup>124</sup>.

Dans cette hypothèse, l'indemnisation pourrait se faire, soit par le biais d'organismes différents, soit par celui d'un organisme central, imposant des primes différentes selon les catégories de payeurs ayant engendré des risques plus ou moins élevés. Cela pourrait même justifier que certaines victimes reçoivent une indemnité moindre que d'autres et, en ce sens, cette thèse serait plus conforme à la pratique actuelle.

---

*Loi visant à favoriser le civisme, supra, note 4, art. 27 et Commission de la santé et de la sécurité du travail, Rapport annuel 1984, p. 63. Les fonds nécessaires à l'indemnisation des victimes de dommages découlant d'une vaccination et des victimes d'accident de la chasse ou du piégeage sont payés à même le fonds consolidé du revenu. Voir la Loi sur la protection de la santé publique, supra, note 6, art. 16.9 et la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, supra, note 12, art. 84.*

124. Sur l'opportunité de créer un régime d'indemnisation des victimes de la pollution, voir J.Z. SWAIGEN, *L'indemnisation des victimes de la pollution au Canada*, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1981.

### CONCLUSION

31. En conclusion, nous aimerions souligner que les deux analyses proposées ci-haut ne permettent pas d'expliquer totalement le phénomène de l'indemnisation étatique. Dans chaque hypothèse, certaines victimes semblent oubliées par le législateur et aucune des deux analyses ne justifie la disparité entre les indemnités, ni le maintien ou la suppression des recours en droit commun. Nous n'avons présenté ces thèses que dans le but d'évaluer si oui ou non les indemnités devaient être uniformisées.

Jusqu'à présent, les régimes d'indemnisation ont été instaurés au gré des circonstances et des pressions de l'opinion publique, sans qu'on ait vraiment tracé de ligne directrice reliant tous ces systèmes. Cette absence de cohésion ne découle peut-être pas d'un oubli ou de l'inadvertance du législateur. Peut-être est-ce là un geste volontaire de nos dirigeants qui ne souhaitent procéder à l'indemnisation des victimes que lorsque les circonstances ou l'opinion publique la réclament. L'empirisme ayant présidé à l'adoption de ces régimes serait alors endogène à notre système de droit. Il nous semble malheureux que le choix des victimes indemnisées ou des indemnités versées ait été fait selon ce mode. Cette attitude risque d'amener le législateur à favoriser indûment certaines victimes au détriment d'autres peu ou pas indemnisées. Une politique générale, ou du moins une vision générale, de l'indemnisation étatique permettrait d'éviter ce danger.