

L'INTERPRÉTATION DE LA NOTION D'INVALIDITÉ DANS LES RÉGIMES PUBLICS D'ASSURANCE ET DANS LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Frédéric Levesque

Volume 36, numéro 1-2, 2005–2006

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1107460ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/11875>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Levesque, F. (2005). L'INTERPRÉTATION DE LA NOTION D'INVALIDITÉ DANS LES RÉGIMES PUBLICS D'ASSURANCE ET DANS LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 36(1-2), 45–100. <https://doi.org/10.17118/11143/11875>

Résumé de l'article

Il existe dans les régimes publics d'assurance et dans les régimes de sécurité sociale différentes définitions de l'invalidité. L'auteur examine cinq de ces régimes : le régime de rentes de la Régie des rentes du Québec, le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi offerte à certains bénéficiaires de l'aide sociale, le supplément pour enfant handicapé et le régime public d'assurance automobile. À première vue, les diverses définitions de l'invalidité contenues dans ces régimes semblent assez disparates. Il ressortira qu'elles ont toutefois de nombreux points communs. Certaines définitions diffèrent cependant peut-être un peu trop. Il serait, de l'avis de l'auteur, opportun de procéder à un certain travail d'uniformisation.

L'INTERPRÉTATION DE LA NOTION D'INVALIDITÉ DANS LES RÉGIMES PUBLICS D'ASSURANCE ET DANS LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE*

par Frédéric LEVESQUE**

Il existe dans les régimes publics d'assurance et dans les régimes de sécurité sociale différentes définitions de l'invalidité. L'auteur examine cinq de ces régimes : le régime de rentes de la Régie des rentes du Québec, le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi offerte à certains bénéficiaires de l'aide sociale, le supplément pour enfant handicapé et le régime public d'assurance automobile. À première vue, les diverses définitions de l'invalidité contenues dans ces régimes semblent assez disparates. Il ressortira qu'elles ont toutefois de nombreux points communs. Certaines définitions diffèrent cependant peut-être un peu trop. Il serait, de l'avis de l'auteur, opportun de procéder à un certain travail d'uniformisation.

State systems of insurance and social security have retained disparate definitions of the notion of «disability». The writer examines five of these systems, including the pension plan of the Régie des rentes du Québec, the system of indemnification for industrial accidents and occupation diseases, the allowances awarded to recipients of social welfare suffering serious limitations to their capacity to obtain employment, the supplement awarded for handicapped children and the public automobile insurance scheme. At first glance, the various definitions of disability retained by these regimes seem rather inconsistent. Further study indicates however that they do present many elements in common. Nonetheless there still remain too many differences. In the opinion of the writer, it would be most opportune to adopt a certain uniformity in the regard.

*. Le présent texte est une synthèse de la première partie d'un rapport de recherche réalisé par l'auteur sous la supervision du professeur Daniel Gardner, dans le cadre d'un programme de recherches commandité par la S.A.A.Q. La législation est à jour au 1^{er} avril 2005. La jurisprudence est à jour au 7 mai 2005 (celle ayant été déposée à cette date dans la banque Soquij-Azimut). Vu leur nombre assez imposant, les références à la jurisprudence administrative seront répétées au lieu de procéder par mode de renvois. L'auteur tient à remercier les professeurs Daniel Gardner et Robert Tétrault pour leurs nombreux commentaires et suggestions.

** Bachelier en droit (LL.B.) - Doctorant à l'Université Laval et à l'Université Montpellier I.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| Introduction | 47 |
| 1. Le régime de rentes de la Régie des rentes du Québec | 49 |
| 2. Les accidents du travail et les maladies professionnelles | 63 |
| 3. L'allocation pour contraintes sévères à l'emploi de l'aide sociale | 68 |
| 4. Le supplément pour enfant handicapé | 75 |
| 5. Le régime public d'assurance automobile | 86 |
| Conclusion | 97 |
| Tableau synthèse | 100 |

Introduction

Notre étude s'intéresse à la notion d'invalidité dans les régimes publics d'assurance et dans les régimes de sécurité sociale. Il existe des commentaires doctrinaux sur ce sujet dans le domaine des assurances privées. Peu d'auteurs se sont toutefois penchés sur cette question dans le secteur public. Nous avons retenu pour les fins de notre étude cinq régimes : le régime de rentes de la Régie des rentes du Québec, le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi offerte à certains bénéficiaires de l'aide sociale, le supplément pour enfant handicapé et le régime public d'assurance automobile. Il s'agit des régimes les plus importants au niveau des prestations octroyées et du nombre de bénéficiaires. Ces régimes contiennent tous une définition de l'invalidité. À première vue, malgré certains points communs, elles semblent assez disparates. Quelles sont ces définitions? Comment la jurisprudence les a-t-elle interprétées? Sont-elles si différentes? Voilà les questions auxquelles nous nous proposons de répondre. Comme mentionné, il existe très peu d'écrits en droit québécois sur cette question. Personne n'a également eu l'idée jusqu'à maintenant de s'intéresser à *l'interaction* entre ces différentes définitions. Nos sources seront donc essentiellement législatives et jurisprudentielles. Ce sont présentement les seuls «écrits» sur le sujet¹.

Nous présenterons l'un après l'autre les différents régimes que nous avons retenus. Nous procéderons dans l'ordre suivant : le régime de rentes de la Régie des rentes du Québec, le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi offerte à certains bénéficiaires de l'aide sociale, le supplément pour enfant handicapé et enfin le régime public d'assurance automobile. Il s'agit comme nous le verrons d'un choix logique. Les deux premières sections, sur la Régie des rentes et les

1. Nos propos et nos prises de positions pourront à l'occasion différer du contenu des directives internes adoptées par les différents organismes chargés de l'application des lois pertinentes à notre thème. Même si l'on reconnaît de plus en plus que ces règles sont source de droit, il demeure qu'elles «n'ont pas le même statut qu'une "vrai" règle de droit» (France Houle, *Les règles administratives et le droit public : aux confins de la régulation juridique*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2001 à la p. 5). Elles ne lient pas les tribunaux administratifs et elles sont susceptibles d'être modifiées par simple décision de régie interne. Afin d'assurer une présentation aussi neutre que possible de la matière, nous n'avons pas tenu compte de ces directives.

accidents du travail, nous permettront d'acquérir les connaissances de base relatives à l'invalidité. Ces régimes contiennent une définition classique, simple et pratiquement identique. La Régie des rentes sera examinée en premier car son contentieux est de loin le plus volumineux et le plus complet. De nombreuses illustrations pourront être présentées. De même, le régime des accidents du travail n'a fait que reprendre la définition de la Régie des rentes. C'est cette dernière qui est la plus ancienne. Elle servira donc de référence. Nous pourrons vérifier avec ces deux régimes si une définition pour ainsi dire identique implique nécessairement une interprétation identique. Les deux régimes qui suivent, l'aide sociale et les enfants handicapés, possèdent une définition «modifiée». Nous pourrons mieux les comprendre en les comparant avec celle utilisée en matière de rentes. Enfin, le régime public d'assurance automobile contient des définitions assez identiques à celle utilisée par la Régie des rentes. Il convient toutefois de l'étudier en dernier. Nous verrons que les décideurs ont fait de nombreux renvois aux autres régimes dans l'application des définitions de l'invalidité applicables aux accidentés de la route. Cela nous permettra de revenir sur les autres régimes et d'effectuer une certaine synthèse des notions étudiées. D'une façon générale, chaque régime fera l'objet du même traitement. Nous débutons par un court historique. Nous examinons ensuite la définition de l'invalidité qu'il contient et l'interprétation qui lui fut donnée par la jurisprudence. Des liens entre les différents régimes seront faits dans le développement. Ce plan permettra de répondre à nos questions. Il fera aussi ressortir les ressemblances et les dissemblances qui existent entre ces différents régimes.

Avant de débiter notre étude, il est pertinent de situer quelque peu la notion d'invalidité par rapport à d'autres concepts voisins. Nous verrons ce que chaque régime considère comme étant un état d'invalidité. Communément, dans le sens courant et juridique en droit québécois², on peut affirmer pour le moment qu'une personne invalide doit être atteinte assez gravement. Elle n'est généralement plus en mesure de travailler et d'accomplir les activités normales de la vie courante. Pour être invalide, la personne doit être dans un état irréversible. L'invalidité s'oppose à la notion d'incapacité. L'état d'une telle personne peut aussi être assez grave. L'incapacité est toutefois le plus souvent

2. Pour un aperçu du sens scientifique de ces divers termes, tel qu'utilisés par l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.), voir Régie des rentes du Québec, *L'invalidité dans le régime de rentes : guide du médecin traitant*, 2^e éd., Québec, La Régie, 2001 aux pp. 4-6.

uniquement temporaire ou partielle, par opposition à l'invalidité qui est totale et permanente. L'invalidité se rapproche davantage de la notion de handicap ou de personne handicapée. Cette dernière notion n'implique toutefois pas la présence d'un état aussi grave. Une personne handicapée n'est pas nécessairement invalide. Une personne invalide est cependant à coup sûr handicapée. Le législateur québécois définit la notion de «personne handicapée» comme suit :

toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes.³

Voyons maintenant comment il a défini la notion de personne invalide.

1. Le régime de rentes de la Régie des rentes du Québec

La Régie des rentes du Québec a vu le jour en 1966. Le but principal de ce régime était de permettre aux travailleurs québécois d'obtenir une rente de retraite décente. Après plusieurs années d'étude, le gouvernement fédéral avait décidé de créer un programme pan-canadien de pensions de retraite. Le Québec a toutefois choisi d'exercer son droit de retrait (*opting out*) et d'établir son propre régime de rente. Il s'est fortement inspiré de son homologue fédéral. Il existe aujourd'hui certaines dissemblances au niveau du fonctionnement des deux régimes. Les mêmes grands principes relatifs au financement et à la détermination des bénéficiaires s'appliquent toutefois encore aujourd'hui. La Régie des rentes ne verse pas uniquement des rentes de retraite. Il est possible pour un travailleur invalide de recevoir une rente d'invalidité en attendant d'atteindre l'âge d'admissibilité à la rente de retraite (65 ans). C'est cet aspect du régime qui nous intéresse⁴.

La définition de l'invalidité est prévue à l'article 95 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*⁵. Elle se lit comme suit :

-
3. *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, L.R.Q., c. E-20.1, art. 1(g).
 4. Pour ce paragraphe, voir François Blais, Daniel Gardner et André Lareau, *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées*, Drummondville (Qc), Office des personnes handicapées du Québec, 2004 aux pp. 63-64.
 5. L.R.Q., c. R-9 [L.R.R.Q.].

Une personne n'est considérée comme invalide que si la Régie la déclare atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée.

Une invalidité n'est grave que si elle rend la personne régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice.

En outre, dans le cas d'une personne âgée de 60 ans ou plus, une invalidité est grave si elle rend cette personne régulièrement incapable d'exercer l'occupation habituelle rémunérée qu'elle détient au moment où elle cesse de travailler en raison de son invalidité.

Une invalidité n'est prolongée que si elle doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment.

La Régie publie périodiquement ses directives en matière d'évaluation médicale de l'invalidité.

Cet article est complété par certaines dispositions du *Règlement sur les prestations*⁶. On y détermine notamment les sommes que doit rapporter un emploi pour être considéré comme une «occupation véritablement rémunératrice» ou «l'occupation habituelle rémunérée»⁷.

Lors de son adoption en 1965, cette disposition se retrouvait à l'article 109 de la *L.R.R.Q.*⁸. Il était pour ainsi dire identique, sauf qu'il ne contenait aucune règle spécifique pour les plus de 60 ans. L'article 109 de la *L.R.R.Q.* fut renuméroté lors de la refonte des lois québécoises survenue en 1977⁹. Depuis ce jour, il s'agit de l'article 95 de la *L.R.R.Q.* C'est en 1983 que l'assouplissement pour les personnes âgées de plus de 60 ans fut ajouté à la définition¹⁰. Elle est pratiquement la même aujourd'hui. L'expression «occupation habituelle

6. (1994) 126 G.O. II, 3213 [R.R.Q., c. R-9, r. 5.1], art. 17-18.

7. Avant cette date, c'était déterminé par la jurisprudence : voir *Régimes de rentes - 15*, [1987] C.A.S. 559 aux pp. 561-562.

8. *Régime des rentes du Québec*, S.Q. 1965, c. 24.

9. L.R.Q., 1977, c. R-9.

10. *Loi favorisant la retraite anticipée et améliorant la rente des conjoints survivants*, L.Q. 1983, c. 12, art. 5.

rémunérée» n'est toutefois apparue qu'en 1993¹¹. Avant cette date, on utilisait la locution «véritablement rémunératrice». Il s'agit encore une fois d'un adoucissement du critère. L'occupation habituelle rémunérée n'a plus besoin d'être véritablement rémunératrice. Enfin, le dernier alinéa sur les directives en matière d'évaluation médicale de l'invalidité fut inséré à la loi en 2002¹². Certaines ont été à ce jour publiées¹³. Elles énoncent de grands principes à suivre dans l'évaluation de l'invalidité. Elles ont entre autre repris certains enseignements de la jurisprudence.

On remarque qu'un critère de *gravité* et un critère de *permanence* de l'atteinte à la santé déterminent le droit à une rente d'invalidité. Pour les travailleurs de plus de 60 ans, sera considérée grave une invalidité qui empêche d'exercer *l'emploi habituel*. Ce critère ne cause pas vraiment de difficulté d'interprétation. Il s'agit essentiellement d'une question de fait. La personne travaille-t-elle encore oui ou non? La situation est différente pour les moins de 60 ans. De leur côté, sera jugée grave une invalidité qui empêche d'exercer une *occupation véritablement rémunératrice*. C'est cette deuxième catégorie que l'on retrouve le plus souvent. La distinction que fait l'article 95 est importante. Elle est bien illustrée dans une décision où un individu avait perdu l'usage de la voix :

Il ne suffit pas, pour les fins du *Régime de rentes du Québec*, d'être incapable d'occuper son ancien emploi. Il faut être incapable de détenir toute autre occupation adaptée à ses capacités résiduelles et à sa formation ou scolarité générale. En cela, le *Régime de rentes du Québec* diffère des régimes privés qui accordent une pension d'invalidité quand une personne devient incapable de continuer l'emploi qu'elle occupait avant son invalidité.

-
11. *Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 15, art. 18(3) [*Loi modifiant la L.R.R.Q.*].
 12. *Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2002, c. 52, art. 4. Il remplace un alinéa apparu en 1993 : *Loi modifiant la L.R.R.Q.*, *supra* note 11, art. 18(4). Ce dernier permettait à la Régie d'adopter un règlement sur l'invalidité. Cette dernière n'a toutefois jamais procédé. Signalons que nous avons volontairement omis certaines modifications mineures ou de forme apportées à l'article 95 de la *L.R.R.Q.*
 13. Régie des rentes du Québec, *Directives d'admissibilité médicale pour la rente d'invalidité*, Québec, La Régie, 2002.

L'invalidité dont doit être affectée une personne aux fins du *Régime de rentes du Québec* est donc sévère et plus exigeante.

Ainsi, dans le présent cas, il ne fait pas de doute que la maladie dont est affecté l'appelant compromet grandement sa capacité de continuer son travail d'agent d'assurance, travail pour lequel il doit utiliser fréquemment la parole.

Par contre, il n'est pas établi que l'appelant ne puisse occuper d'autres fonctions cléricales dans lesquelles il n'aura pas à faire usage de la parole ou pourra limiter ses communications verbales au strict minimum

Certes, il ne pourra trouver facilement une occupation aussi rémunératrice que celle qu'il a dû abandonner. Mais le *Régime de rentes du Québec* n'est pas une mesure de remplacement de revenu ni d'assurance-chômage. Il vise à compenser l'invalidité de personnes qui ne peuvent occuper, à cause de leur invalidité, un travail rémunérateur, fut-il différent de celui détenu avant l'invalidité.¹⁴

Si la personne avait eu plus de 60 ans, elle aurait pu obtenir une rente d'invalidité¹⁵. Le critère retenu pour ces gens fait en sorte que la rente est plus facile à obtenir. Pour les personnes de moins de 60 ans, il s'agit d'une toute autre situation. D'ailleurs, certaines personnes sont refusées avant 60 ans et sont par la suite acceptées après cet âge¹⁶. La preuve est alors grandement allégée.

Comment le critère de la gravité de l'invalidité des moins de 60 ans¹⁷ fut-il appliqué en jurisprudence québécoise? Il existe deux écoles de pensée sur le sujet. Il est pertinent de les exposer avant d'examiner le travail des décideurs. La première école peut être dénommée «l'approche traditionnelle». Selon cette

14. *Régime de rentes* - 25, [1980] C.A.S. 323 à la p. 324.

15. À cette époque toutefois, l'assouplissement pour les plus de 60 ans n'existait pas.

16. Voir *Régimes de rentes* - 15, [1987] C.A.S. 559 à la p. 561. En l'espèce, elle fut tout de même refusée car elle n'exerçait pas avant cette date une occupation véritablement rémunératrice. À compter de 1993 et de l'amendement mentionnant seulement l'occupation habituelle rémunérée, elle aurait probablement été acceptée.

17. Nous ne le mentionnerons pas à chaque occasion, mais à moins d'indication contraire, nous ne parlerons maintenant que de cette catégorie d'individus. Nous reviendrons sur la situation des personnes de plus de 60 ans dans la conclusion de cette étude.

dernière, le décideur doit s'en tenir principalement et même dans certains cas exclusivement aux dossiers médicaux des individus pour juger de la gravité de l'atteinte. La deuxième école s'appelle «the real world approach» ou «l'approche réaliste». Elle fut appliquée dans l'affaire *Villani*¹⁸, une décision de la Cour d'appel fédérale. Cette dernière devait alors interpréter une disposition identique à l'article 95 de la *L.R.R.Q.* contenue dans le *Régime de pensions du Canada*¹⁹. Pour déterminer si une personne est incapable d'exercer une occupation véritablement rémunératrice, donc être porteuse d'une invalidité grave, on doit selon cette approche tenir compte des faiblesses qui sont propres à l'individu et qui l'empêchent d'occuper un emploi. On ne doit pas se référer uniquement au dossier médical.

Les deux approches sont très bien décrites dans la décision de la Cour d'appel fédérale. Voici tout d'abord un résumé des faits. En mars 1994, Monsieur Villani a demandé une pension d'invalidité, indiquant que sa principale invalidité se rapportait à des douleurs dans le genou droit, les épaules et le dos. Le ministre a refusé sa demande et a maintenu sa position après un nouvel examen. L'appel devant le tribunal d'appel a été rejeté parce que M. Villani n'avait pas présenté de preuve objective suffisante des handicaps physiologiques ou médicaux qui seraient susceptibles de l'empêcher de faire toute activité physique et tout travail. La Commission d'appel des pensions a également rejeté l'appel. Elle a interprété l'exigence relative à la gravité d'une manière stricte et a conclu que M. Villani n'était pas incapable de détenir *n'importe quelle* occupation véritablement rémunératrice. On avait devant ces instances adopté l'approche traditionnelle. En voici un résumé :

La question qu'il convient de se poser pour déterminer si une personne est atteinte d'une invalidité grave est de savoir si cette personne a la capacité physique de détenir une quelconque sorte d'occupation véritablement rémunératrice, peu importe son expérience de travail. La loi précise que cette occupation doit être «véritablement rémunératrice», et le paragraphe 42(2) énonce les facteurs qui doivent en guider l'évaluation.

18. *Villani c. Canada (Procureur général)*, [2002] 1 C.F. 130 (C.A.F.) [*Villani*].

19. L.R.C. (1985), c. C-8, art. 42 (2).

Il n'existe pas d'ambiguïté quant aux facteurs qui sont pertinents à l'évaluation de l'invalidité. Les décisions rendues par la CAP sont sans équivoque lorsqu'elles déclarent que l'incapacité du demandeur à exécuter son ancien travail, la disponibilité pour le travail, la formation et les compétences du demandeur, de même que les autres obstacles personnels n'entrent pas en ligne de compte dans l'évaluation de la gravité de l'invalidité.

[...] la loi ne prescrit pas la prise en compte de l'âge ou de la formation aux termes du paragraphe 42(2). La seule question consiste à savoir si la personne est capable d'obtenir un quelconque type d'occupation véritablement rémunératrice, pas nécessairement une activité liée à son ancien emploi.²⁰

La Cour d'appel fédérale n'a pas adopté cette position. Elle a plutôt retenu l'approche réaliste. Après une analyse détaillée du libellé de l'article de loi en cause, elle a affirmé :

Cette analyse du sous-alinéa 42(2)a(i) donne fortement à penser que le législateur avait l'intention d'appliquer l'exigence concernant la gravité de l'invalidité dans un contexte «réaliste». Exiger d'un requérant qu'il soit incapable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice n'est pas du tout la même chose que d'exiger qu'il soit incapable de détenir n'importe quelle occupation concevable. Chacun des mots utilisés au sous-alinéa doit avoir un sens, et cette disposition lue de cette façon indique, à mon avis, que le législateur a jugé qu'une invalidité est grave si elle rend le requérant incapable de détenir pendant une période durable une occupation réellement rémunératrice. À mon avis, il s'ensuit que les occupations hypothétiques qu'un décideur doit prendre en compte ne peuvent être dissociées de la situation particulière du requérant, par exemple son âge, son niveau d'instruction, ses aptitudes linguistiques, ses antécédents de travail et son expérience de la vie.

Je suis d'accord avec la conclusion énoncée dans la décision *Barlow*, précitée [*Barlow c. Ministre du Développement des ressources humaines* (1999), C.E.B. & P.G.R. 8846 (C.A.P.)], et les motifs donnés à l'appui de cette conclusion. L'analyse effectuée par la

20. *Villani*, *supra* note 18 au para. 13 (références omises).

Commission dans cette affaire était brève et cohérente. Elle démontre que, d'après le sens ordinaire des mots utilisés au sous-alinéa 42(2)a(i), le législateur doit avoir eu l'intention de faire en sorte que le critère juridique pour déterminer la gravité d'une invalidité soit appliqué en conservant un certain rapport avec le «monde réel». Il est difficile de comprendre quel objectif la loi pourrait poursuivre si elle prévoyait que les prestations d'invalidité ne peuvent être payées qu'aux requérants qui sont incapables de détenir quelque forme que ce soit d'occupation, sans tenir compte du caractère irrégulier, non rémunérateur ou sans valeur de cette occupation. Une telle analyse ferait échec aux objectifs manifestes du Régime et mènerait à une analyse non compatible avec le langage clair de la loi.²¹

La Cour a enchaîné en mentionnant qu'il faut «un air de réalisme pour évaluer si un requérant est incapable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice»²². Le simple fait qu'une personne soit en mesure d'effectuer certaines tâches ménagères ou de rester assis pendant de courtes périodes ne signifie pas qu'il soit en mesure *dans la réalité* d'occuper un emploi véritablement rémunérateur. La Cour affirme toutefois en conclusion que cette nouvelle approche «ne signifie pas que quiconque éprouve des problèmes de santé et des difficultés à se trouver et à conserver un emploi a droit à une pension d'invalidité»²³. Elle réitère que les requérants doivent toujours démontrer qu'ils souffrent d'une invalidité grave et prolongée. Une preuve médicale de même qu'une preuve des efforts déployés pour se trouver un emploi sera toujours nécessaire.

Qu'en est-il au Québec? Quelle approche est appliquée par les décideurs dans l'interprétation du critère de gravité contenu à l'article 95 de la *L.R.R.Q.*? La Cour d'appel du Québec s'est prononcée en 2002 sur cette question. Le tribunal québécois a tout d'abord rappelé que la jurisprudence «largement majoritaire»²⁴ du Tribunal administratif du Québec (T.A.Q.) et de son prédécesseur la Commission des affaires sociales (C.A.S.) considère que les facteurs socioéconomiques ne doivent pas être pris en compte dans l'évaluation de l'invalidité sous l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Il rappelle que l'invalidité d'une

21. *Ibid.* aux para. 38-39 (soulignés dans l'original).

22. *Ibid.* au para. 46.

23. *Ibid.* au para. 50.

24. *Régie des rentes du Québec c. Nascimento*, [2002] R.J.Q. 322 au para. 18 (C.A.).

personne doit être «particulièrement sévère»²⁵ pour être reconnue. Il mentionne que contrairement à d'autres lois sociales québécoises, la *L.R.R.Q.* ne prévoit pas expressément la prise en compte de facteurs socioéconomiques. Bref, c'est l'approche traditionnelle qui semble prévaloir en jurisprudence québécoise. La Cour réfère toutefois à l'approche adoptée dans l'affaire *Villani*. Elle mentionne qu'on pourrait peut-être l'appliquer dans l'évaluation de l'invalidité sous l'article 95 de la *L.R.R.Q.* :

Dans la mesure où des facteurs socio-économiques peuvent être pris en considération, il faut cependant replacer l'article 95 dans le contexte législatif québécois où d'autres lois sociales précisent expressément la prise en compte de facteurs socio-économiques. En vertu de la *Loi sur la Régie des rentes* [sic], l'évaluation de l'invalidité repose principalement sur l'analyse de la nature et de l'ampleur des limitations fonctionnelles révélées par le dossier médical. Cette analyse ne doit toutefois pas conduire à une conclusion purement théorique qui ne repose aucunement sur la possibilité réelle d'occuper régulièrement un emploi rémunérateur compte tenu de l'historique de travail, de la formation et des aptitudes de la personne qui réclame une rente d'invalidité.²⁶

En l'espèce, la Cour d'appel a décidé que la décision du T.A.Q. de ne pas prendre en considération les facteurs socioéconomiques de l'individu ne constituait pas une erreur manifestement déraisonnable. Elle conclut d'ailleurs en mentionnant que «[l]'âge et les difficultés de trouver un emploi respectant les restrictions fonctionnelles ne peuvent être considérés indépendamment du dossier médical qui demeure primordial»²⁷.

Les énoncés contenus dans la décision de la Cour d'appel du Québec sur la gravité de l'atteinte se retrouvent-ils dans la jurisprudence administrative? La Cour a mentionné que la jurisprudence «largement majoritaire» du T.A.Q. et de son prédécesseur la C.A.S. ne tenait pas compte des facteurs socioéconomiques dans l'analyse de la gravité de l'atteinte. Qu'en est-il? Quels sont les types

25. *Ibid.* au para. 24.

26. *Ibid.* au para. 31.

27. *Ibid.* au para. 33.

d'invalidité qui furent reconnus comme étant graves par les tribunaux administratifs avant la décision de la Cour d'appel?

Un survol de la jurisprudence confirme les énoncés de la Cour d'appel. D'une façon générale, on n'a pas tenu compte des aspects socioéconomiques lorsqu'on a refusé une rente d'invalidité avant 2002. L'extrait suivant est assez révélateur :

L'appelant représente que sa condition actuelle, *évalué de façon réaliste* par le docteur E..., jointe à des facteurs tels son âge (62 ans), son ignorance de la langue française ou anglaise, sa faible scolarité (4^e année), fait qu'il n'est plus en mesure de détenir une occupation véritablement rémunératrice.

L'intimée argumente au contraire que la preuve médicale prépondérante est à l'effet que celui-ci n'est pas invalide, s'en remettant principalement aux rapports d'expertises des docteurs C... et D..., spécialistes en orthopédie et en neurologie.²⁸

C'est l'intimée qui a triomphé. Le décideur a complètement rejeté l'argumentation de l'appelant. Une affaire apporte toutefois une petite nuance. Elle fait état du fait que dans certaines décisions, on a tenu compte «subsidièrement d'autres facteurs non médicaux, tels l'âge, la scolarité, l'expérience au travail, etc.». On mentionne que ce fut en raison de la présence d'une preuve médicale «contradictoire ou discordante». En l'espèce, la preuve était «non équivoque»²⁹. On n'a donc pas examiné ces autres facteurs. Une autre affaire démontre enfin une inhabituelle ouverture d'esprit. Dans cette décision, on *tient compte* des facteurs socioéconomiques. Le décideur souligne toutefois explicitement qu'il va à l'encontre de l'opinion majoritaire³⁰

28. *Régime de rentes - 30*, [1980] C.A.S. 342 à la p. 344 (nos italiques). Voir aussi *Régime de rentes - 25*, [1980] C.A.S. 323 à la p. 324 (travailleur ayant pratiquement perdu l'usage de la voix); *Régime de rentes - 24*, [1981] C.A.S. 381 à la p. 382 (homme invalide d'une façon intermittente); *Régime de rentes - 66*, [1980] C.A.S. 857 à la p. 858 (homme pratiquement aveugle); *Régime de rentes - 67*, [1980] C.A.S. 859 à la p. 861 (homme ayant seulement six ans de scolarité); *Régime de rentes - 24*, [1987] C.A.S. 861 à la p. 866 (cinq ans de scolarité - méconnaissance de l'anglais et du français).

29. *Régime de rentes - 8*, [1987] C.A.S. 271 à la p. 273 (les trois extraits sont à la même page).

30. *Régime de rentes - 3*, [1990] C.A.S. 258 à la p. 267. Voir aussi *R.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2001] T.A.Q. 231 au para. 28.

On n'a également pas vraiment considéré les facteurs socioéconomiques dans la majorité des affaires où on a accordé une rente (toujours avant 2002). On s'est basé principalement sur les dossiers médicaux des individus. Ces derniers étaient le plus souvent sérieusement éclopés. Comme l'affirme toutefois un décideur :

Il est bien certain qu'on ne peut être reconnu invalide sans qu'on soit gravement malade. Or, le requérant l'est certainement. Il n'est sans doute pas grabataire ou cloué au lit, mais la notion d'invalidité n'exige pas un tel état.³¹

On tient également compte du fait que les gens ne travaillaient pas ou ne travaillaient plus au moment de la demande. Leur témoignage concernant leur état de santé est aussi considéré, le plus souvent lorsque la preuve médicale est incertaine. À titre d'illustration, dans une autre affaire, un homme avait de graves problèmes aux jambes. Il ne pouvait marcher qu'avec une canne, il devait s'appliquer des traitements de chaleur quatre à cinq fois par jour pendant vingt minutes, les douleurs l'empêchaient de dormir la nuit, il se fatiguait lorsqu'il demeurait en position assise et ne pouvait marcher que sur des courtes distances. Il avait cessé de travailler depuis trois ans. Son témoignage était aussi selon le décideur très crédible. Il fut déclaré invalide³². Le passage suivant d'une décision de la C.A.S. représente bien ce courant. En l'espèce, l'individu a été reconnu invalide. On n'a toutefois pas mentionné dans les motifs de la décision qu'il n'avait que quatre années de scolarité comme facteur aggravant. On a plutôt mentionné :

31. *Affaires sociales - 442*, [2000] T.A.Q. 284 (rés.) au para. 30.

32. *Régime de rentes - 26*, [1980] C.A.S. 326 aux pp. 327-328. Pour d'autres exemples : *Régime de rentes - 27*, [1980] C.A.S. 329 aux pp. 333-335 (à plusieurs reprises, le décideur mentionne que la «preuve doit revêtir avant tout un aspect médical» - homme victime d'une collision en motoneige avec un train. Il a subi deux fractures du crâne et une de l'omoplate. Il a conservé des séquelles très importantes); *Régime de rentes - 60*, [1980] C.A.S. 839 à la p. 840 (homme souffrant de deux phlébites profondes, de phlébites superficielles à répétition, de varices, d'ulcères variqueux et d'une condition d'arthrite rhumatoïde épisodique); *Régime de rentes - 23*, [1981] C.A.S. 379 à la p. 380 (homme alcoolique «usé surtout psychologiquement mais aussi physiquement»); *Régime de rentes - 29*, [1981] C.A.S. 397 à la p. 399 (homme souffrant d'une ancienne entorse cervicale, d'une ancienne plaie au cuir chevelu et étant dans un état dépressif avec syndrome de conversion); *Affaires sociales - 469*, [2000] T.A.Q. 297 (rés.) aux para. 24-29 («nombreux problèmes physiques» et «une certaine composante psychologique»).

C'est à l'appelant qu'il incombe de faire la preuve de son invalidité; cette preuve se fait notamment par la production de renseignements sur *l'historique du travail et de la maladie* de l'appelant et sur une *documentation médicale* appropriée.³³

Bref, les affirmations de la Cour d'appel sur la jurisprudence antérieure à 2002 étaient fondées³⁴. Est-ce que la décision de la Cour d'appel a modifié ces pratiques? Les décideurs sont-ils plus souples, comme la Cour d'appel les invitait à le faire, bien que timidement? Examinons la jurisprudence rendue depuis 2002.

La jurisprudence n'a pas tellement été influencée par la décision de la Cour d'appel. C'est toujours la preuve médicale qui demeure la plus importante aux yeux des décideurs, peu importe que l'on accepte³⁵ ou rejette³⁶ la demande. On a d'ailleurs révisé pour cause une décision du T.A.Q. qui avait déclaré une personne invalide en raison de la présence «d'une anomalie comportementale ou d'un syndrome psychiatrique, alors que cette anomalie n'a pas été médicalement diagnostiquée»³⁷. Toujours dans le même vent de continuité, on accorde encore une importance au témoignage de l'individu pour établir son invalidité. On lit régulièrement un extrait semblable au début d'une décision :

Or, la jurisprudence nous enseigne que cette preuve doit d'abord et avant tout revêtir un caractère médical, le témoignage du requérant étant à prendre en considération pour évaluer la globalité de son état.³⁸

33. *Régime de rentes - 17*, [1982] C.A.S. 359 à la p. 361 (nos italiques).

34. Pour un résumé, voir *Ouellet c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2002-80 (C.S.) au para. 61.

35. *H.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 870 au para. 17 (problème de névralgie du trijumeau à l'hémiface gauche); *D.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 349 (rés.) aux para. 35-42 (lombosciatalgie avec radiculopathie L5-S1 gauche).

36. *P.D. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 308 (rés.) aux para. 17-27; *M.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 282 (rés.) aux para. 37-47.

37. *E.K. c. Régie des rentes du Québec*, [2002] T.A.Q. 941 (rés.) au para. 13. On a aussi reproché au décideur de «prêter à ce syndrome une pérennité à l'encontre du caractère évolutif possible ou probable démontré par la preuve».

38. *J.-C.T. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 1014 (rés.) au para. 22, 27. Voir aussi *L.G. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 293 (rés.) au para. 27; *M.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 329 (rés.) aux para. 23, 33; *R.L. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 971 (rés.) au para. 18.

Dans une affaire, une apparence de «non-crédibilité» donnée lors de deux sessions de tests neuropsychologiques a été renversée lors de l'audience³⁹. On examine également toujours l'historique de travail de la personne (depuis quand a-t-elle cessé de travailler?)⁴⁰. La décision de la Cour d'appel n'a donc pas tellement influencé la jurisprudence. Depuis près de vingt-cinq ans, on tient principalement compte du dossier médical. On donne aussi un certain poids au témoignage de l'individu et à son historique de travail. On ne considère pas vraiment les facteurs socioéconomiques et les caractéristiques personnelles des personnes impliquées.

Il existe toutefois une décision isolée qui a cité l'arrêt de la Cour d'appel et qui a appliqué l'approche réaliste⁴¹. Elle fut rendue en 2004 par le T.A.Q. En l'espèce, un individu souffrait d'arthrite psoriasique et d'une rupture chronique de la coiffe des rotateurs de l'épaule gauche. Il avait également des prothèses totales aux deux hanches. La Régie des rentes avait décidé qu'il pouvait occuper un emploi de bureau de type sédentaire. Elle avait refusé sa demande. Le T.A.Q. a toutefois jugé que compte tenu de la faible scolarité du requérant, du fait qu'il avait été bûcheron toute sa vie et de son âge, il était «irréaliste» de penser qu'il pouvait se trouver un tel emploi. Il a donc été déclaré invalide. À la vue de cette décision, on peut penser que la jurisprudence rendue sous l'article 95 de la *L.R.R.Q.* ne peut aller qu'en s'assouplissant. Aussi, même si la décision de la Cour d'appel n'a été citée qu'une fois et que l'approche traditionnelle est toujours appliquée, il y a peut-être une possibilité d'ouverture pour l'approche réaliste. Depuis 2002, aucune décision *n'a refusé* de tenir compte des facteurs socioéconomiques. D'autres décideurs semblent aussi être disposés à les considérer. La preuve médicale demeure toutefois toujours primordiale. On lit d'ailleurs régulièrement au début de certaines décisions :

La détermination de l'invalidité est faite en application de l'article 95 de cette loi. Elle se fait sur la base d'une évaluation médicale et *des conséquences de l'état de santé de la personne requérante sur sa*

39. *L.G. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 293 (rés.) aux para. 36-37.

40. Dans une affaire, la principale raison de refus d'une rente d'invalidité fut l'obtention par la personne d'une bourse pour la rédaction d'un roman. Elle a ainsi fait la preuve qu'elle était apte à travailler : *R.G. c. Régie des rentes du Québec*, T.A.Q.E. 2005AD-19 aux para. 7-8.

41. *N.L. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 961 aux para. 29-32. Voir aussi *B.S. c. Régie des rentes du Québec*, T.A.Q.E. 2005 AD-219 aux para. 39-42.

*capacité d'occuper régulièrement un emploi véritablement rémunérateur.*⁴²

Dans une affaire rendue en 2003, on s'est appuyé principalement sur les facteurs socioéconomiques. On a adopté sans la nommer l'approche réaliste. En l'espèce, un travailleur ne pouvait absolument pas supporter diverses formes de bruit (ventilateur, ordinateur, téléphone). Il aurait pu «théoriquement» travailler dans un environnement silencieux. Le décideur souligne toutefois qu'il est impossible «dans la réalité» pour le travailleur de dénicher un tel emploi. Il a donc été déclaré porteur d'une invalidité grave⁴³. On se souvient qu'avant 2002, une personne ayant pratiquement perdu l'usage de la voix s'était fait dire que même si cela était extrêmement difficile, il y avait une possibilité «théorique» pour elle de travailler sans se servir de sa voix. On lui avait alors refusé une rente d'invalidité⁴⁴. On peut penser que la décision de la personne sensible au bruit ainsi que celle du bûcheron sont le prélude d'une nouvelle tendance jurisprudentielle. Cette tendance est plus logique et mieux adaptée à la réalité des personnes invalides. Elle devrait être suivie.

L'article 95 de la *L.R.R.Q.* n'exige toutefois pas seulement que l'invalidité soit grave. Il faut aussi qu'elle soit «prolongée». Ce critère s'applique à toutes les personnes. Celles de 60 ans et plus sont également visées par ce critère. Encore une fois, il s'agit principalement d'une question médicale. Cela signifie essentiellement qu'il ne doit pas y avoir d'amélioration possible. L'article 95 de la *L.R.R.Q.* mentionne qu'«une invalidité n'est prolongée que si elle doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment». On a été d'une façon générale souple sur ce point.

42. *J.D. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 207 au para. 13 (nos italiques). Voir aussi *M.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 329 (rés.) aux para. 28, 33; *C.F. c. Régie des rentes du Québec*, [2002] T.A.Q. 960 (rés.) au para. 34 («Bien qu'un trouble de la personnalité n'entraîne pas en soi une invalidité grave et permanente au sens de l'article 95 cité précédemment, le Tribunal est d'avis que, dans le présent cas, les manifestations symptomatiques qui en découlent empêchent le requérant de détenir régulièrement un emploi véritablement rémunérateur»).

43. *R.L. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 979 (rés.) aux para. 49, 54, 57.

44. *Régime de rentes - 25*, [1980] C.A.S. 323 à la p. 324.

L'extrait suivant, sur les traitements possibles, est assez représentatif de l'approche adoptée. En l'espèce, un individu souffrait d'anxiété phobique et d'agoraphobie :

D'une part donc, même s'il est établi qu'un traitement spécifique pourrait être tenté dans le cas de l'appelant, il est loin d'être probant que ce traitement donnerait des résultats assez tangibles pour lui permettre de reprendre une vie normale et d'aller travailler, le D'A... faisant tout au plus état, avec beaucoup de circonspection, d'une amélioration possible.

D'autre part, il faut bien reconnaître que ce traitement n'est pas disponible pour l'appelant, compte tenu du fait que, en raison des manifestations mêmes de sa maladie, il ne sort pas de chez lui pour quelque motif que ce soit et que, pour suivre ce traitement, il lui faudrait se rendre régulièrement à la ville de L...

Dans les circonstances, il serait abusif de refuser de reconnaître le caractère prolongé de l'invalidité de l'appelant au seul motif de l'existence, dans une autre ville, d'un traitement dont le résultat hypothétique pourrait possiblement lui être bénéfique. La Commission estime donc que l'invalidité de l'appelant doit être considérée comme prolongée, en plus d'être grave.⁴⁵

Dans une décision rendue en 2004, on affirme de même qu'on ne peut «obliger» une personne à se soumettre à un traitement qui ne pourrait, à la rigueur, que «contrôler son état»⁴⁶. Toutefois, il semble que :

[S]elon une certaine jurisprudence du Tribunal (RR-55953, 1993-09-10 et RR-58212, 1998-12-16), autrefois la Commission des affaires sociales, le refus par le requérant de se soumettre aux interventions jugées raisonnables pourrait mener au rejet du présent recours. Que faut-il entendre par raisonnable? Certes, il faut sous-entendre tout au moins que le traitement envisagé comporte des chances de succès

45. *Régime de rentes - 18*, [1982] C.A.S. 362 à la p. 365. Voir aussi *Régime de rentes - 31*, [1980] C.A.S. 345 à la p. 347 («la possibilité d'amélioration soulevée par l'expert de l'intimée demeure très incertaine»); *Régime de rentes - 62*, [1980] C.A.S. 843 à la p. 845.

46. *H.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 870 au para. 17.

probables et des effets secondaires acceptables ne mettant pas en jeu ni la santé ni la vie du patient.⁴⁷

En l'espèce, on a jugé que l'intervention «comport[ait] des risques importants et que les chances de succès ne demeurent aussi que dans le domaine du possible»⁴⁸. On n'a donc pas tenu rigueur à la personne de son refus. La même approche libérale se retrouve dans une décision rendue en 1999 sur les possibilités d'amélioration de la condition d'un individu. On a alors décidé «qu'une situation d'invalidité temporaire dont on ne voit raisonnablement pas venir la fin finit par constituer un constat d'invalidité permanente à tout emploi rémunérateur»⁴⁹. Enfin, signalons que la «permanence» est un critère à part entière dans l'évaluation de l'invalidité. Même si une personne est très gravement atteinte, elle ne sera pas reconnue invalide par la Régie des rentes si son état n'est que «temporaire»⁵⁰.

Ceci compléterait la section sur l'article 95 de la *L.R.R.Q.* En résumé, pour être reconnue invalide, une personne doit être atteinte d'une invalidité grave et prolongée. Pour un individu de plus de 60 ans, sera considérée grave une invalidité qui l'empêche d'exercer son emploi habituel. Pour les moins de 60 ans, est grave une invalidité qui empêche d'exercer une occupation véritablement rémunératrice. Tout comme pour celui du «prolongée», ce dernier critère est avant tout une question d'ordre médical. Signalons toutefois qu'il ne s'agit pas d'une incapacité à *exercer tout travail* mais bien une *occupation véritablement rémunératrice*. Une personne peut occuper un emploi léger ou à temps partiel et être quand même déclarée invalide. J'aurai l'occasion de revenir sur ces questions dans le traitement des autres régimes.

2. Les accidents du travail et les maladies professionnelles

L'indemnisation des accidents du travail est, partout dans le monde, la plus ancienne illustration de remplacement du régime classique de la responsabilité civile. Au XIX^e siècle, l'industrialisation a engendré une escalade

47. *P.L. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 160 au para. 63.

48. *Ibid.* au para. 64.

49. *Affaires sociales - 313*, [1999] T.A.Q. 340 au para. 32.

50. *Régime de rentes - I*, [1993] C.A.S. 277 à la p. 278 (personne souffrant de «schizophrénie paranoïde chronique»).

des risques reliés au travail. De nombreux travailleurs étaient alors inaptes à établir la responsabilité de leur patron à la suite d'un accident. Les Allemands furent les premiers européens à établir un régime d'indemnisation sans égard à la responsabilité (en 1884). Les Français et les Anglais ont fait de même quelques années plus tard (en 1898). Au Québec, la première loi a été adoptée en 1909. Elle était uniquement applicable à certaines industries (mines, usines de transformation). Elle fut modifiée de nombreuses fois. Les changements les plus significatifs furent la constitution de la Commission des accidents du travail en 1931 et la refonte en entier du régime en 1985. On a alors adopté la loi actuellement en vigueur, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*⁵¹. Comme son nom l'indique, elle s'applique maintenant aux accidents du travail et aux maladies professionnelles⁵².

De nombreuses dispositions de la *L.a.t.m.p.* utilisent le critère de l'incapacité à travailler. Ce critère détermine par exemple le droit à une indemnité de remplacement du revenu (art. 44-82). On utilise aussi le critère de l'atteinte permanente grave à son intégrité physique ou psychique. Ce critère enclenche entre autres l'application des articles 153 et 155, relatifs à l'adaptation du domicile et du véhicule automobile, et de l'article 165, relatif au remboursement de frais engagés pour des travaux d'entretien. On retrouve aussi d'autres dérivés ou expressions semblables ailleurs dans la *L.a.t.m.p.*⁵³. Ces diverses dispositions ne seront pas analysées dans cette étude. Il s'agit alors le plus souvent simplement «d'incapacité» à caractère partiel et temporaire. On n'est pas en présence d'une invalidité totale et permanente. De plus, ces victimes deviennent incapables ou invalides *en raison d'un accident du travail*. Nous ne voulons pas traiter de ce cas précis. La jurisprudence sur ce sujet est beaucoup trop volumineuse et spécialisée. Nous préférons étudier l'invalidité dans une perspective plus générale. On s'intéressera donc uniquement aux situations où *l'invalidité existait avant l'accident du travail*.

À première vue, l'article 329 al. 1 de la *L.a.t.m.p.* pourrait être pertinent. Ce dernier énonce :

-
51. L.R.Q., c. A-3.001 [*L.a.t.m.p.*]. Nous mentionnerons toujours simplement «le régime des accidents du travail». Nous omettrons la locution «maladies professionnelles».
 52. Pour ce paragraphe, voir F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, *supra* note 4 à la p. 32.
 53. Voir par exemple *L.a.t.m.p.*, art. 145, 158, 164, 176. Traitant respectivement de réadaptation en général, d'aide à domicile, de frais de garde et de frais d'adaptation.

Dans le cas d'un travailleur *déjà handicapé lorsque se manifeste sa lésion professionnelle*, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un employeur, imputer tout ou partie du coût des prestations aux employeurs de toutes les unités. [nos italiques]

Il y a eu de longues années de controverse où deux tendances pouvaient se dégager quant à l'interprétation à donner à cet article. Il y avait une tendance restrictive qui refusait «de “confondre la notion de condition préexistante avec la notion de handicap” et fai[sai]t donc assumer les coûts d'une lésion professionnelle au *seul* employeur du travailleur dont la condition était asymptomatique avant l'accident»⁵⁴. Il y avait également une tendance large qui n'exigeait pas que le handicap se soit manifesté avant l'accident et qui acceptait qu'une déficience asymptomatique rendue symptomatique par le travail soit considérée comme un handicap. Il semble bien maintenant que ce soit la seconde tendance qui ait triomphé⁵⁵. Cet article ne sera pas analysé plus en profondeur dans cette étude. Il s'inscrit davantage dans le champ de la «théorie des prédispositions» que dans celle de l'invalidité⁵⁶. Les travailleurs impliqués ne sont pour la plupart logiquement pas invalides. Ils sont porteurs de conditions personnelles préexistantes ou de légères déficiences.

Une seule disposition vise réellement l'invalidité : l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* Il ne s'applique pas directement aux travailleurs. Il vise les victimes par ricochet. L'article 93 est inclus dans la section sur les indemnités de décès. La *L.a.t.m.p.* prévoit qu'une personne à charge «invalides» recevra une indemnité plus généreuse. Il s'agit ici d'une règle logique. Une personne à charge invalide a des besoins plus importants qu'une personne en santé. L'article 93 contient la définition de l'invalidité qui s'applique à cette section :

54. Daniel Gardner, *L'évaluation du préjudice corporel*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2002 au n° 50 à la p. 56.

55. Pour un historique et une analyse complète de la situation, voir François Côté, «De l'article 329 de la L.A.T.M.P. ou de la fin d'une saga» dans Barreau du Québec, Service de la formation permanente, *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail* (2002), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2002 à la p. 103.

56. D. Gardner, *supra* note 54 au n° 50 aux pp. 56-57; Robert Tétrault, «L'apport des régimes étatiques d'indemnisation sur la question de la condition personnelle préexistante de la victime» dans Barreau du Québec, Service de la formation permanente, *L'évaluation du préjudice corporel* (2003), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2003, 121 aux pp. 146-147.

Une personne atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée est considérée invalide aux fins de la présente section.

Une invalidité est grave si elle rend la personne régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice.

Une invalidité est prolongée si elle doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment.

L'article 93 de la *L.a.t.m.p.* n'a jamais été modifié depuis son adoption en 1985.

On remarque que l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* est identique à l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Il ne contient toutefois pas l'assouplissement pour les personnes de plus de 60 ans. Pour les autres, en principe, les postulats dégagés par la jurisprudence en matière de rentes devraient être appliqués. Nous avons relevé uniquement deux décisions intéressantes qui traitent de cet article. Dans un *obiter*, un décideur a mentionné que le législateur voulait «alors considérer la personne incapable «totalement» de subvenir à ses besoins financiers»⁵⁷. Cette affirmation est peut-être trop tranchée. Une personne invalide en vertu de l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* peut occuper un emploi à temps partiel ou peu rémunérateur.

Heureusement, cette allégation ne se retrouve pas dans la seule décision rapportée qui applique l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* En l'espèce, on reconnaît qu'une jeune fille est invalide. Cette dernière avait été opérée en 1981 pour un ostéoblastome au corps vertébral L3. En 1985, on a procédé à une arthrodèse de la cheville droite avec fixation interne. Cette greffe s'est toutefois avérée inefficace à long terme. On a donc effectué une nouvelle arthrodèse de la cheville droite en 1987. Finalement, elle fut amputée du pied droit en 1991. Voici comment la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles a tranché cette affaire :

Au moment du décès du travailleur, Mlle Lyne Deveau, de l'avis de la Commission d'appel, était atteinte d'une invalidité grave qui la rendait incapable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice. Depuis sa seconde opération en 1987, la

57. *Monette et Aliments Humpty Dumpty Ltée*, [1990] B.R.P. 429 à la p. 431.

travailleuse a eu une convalescence qui a duré un an et un mois. Par la suite, elle a porté une orthèse qui lui a causé des blessures et des plaies, ce qui l'a même empêchée de poursuivre ses études. Les rapports médicaux au dossier montrent qu'elle a dû se faire traiter pour des plaies à plusieurs reprises. De plus, son médecin, le Dr Rivard, après avoir envisagé une seconde opération, soit un allongement du tibia, a dû se rendre à l'évidence que Mlle Deveau devait plutôt se faire amputer la cheville et une partie de la jambe jusqu'au niveau du genou, puisque la greffe n'a pas eu le succès escompté. Les radiographies montraient que l'astragale à la cheville droite semblait détruite et un pied creux très important et une angulation mesurée à 93°.

Mlle Deveau a déclaré à la Commission d'appel qu'elle savait depuis le mois de septembre 1990 qu'on procéderait à une amputation et c'est le 31 janvier 1991 que celle-ci fut pratiquée. Depuis l'amputation, Mlle Deveau porte une prothèse et éprouve, encore aujourd'hui, de la difficulté à marcher, ayant parfois des plaies. Elle doit éviter de marcher trop longtemps.

La preuve démontre que lors du décès de son père, Mlle Deveau était incapable de détenir régulièrement une occupation véritablement rémunératrice.⁵⁸

Nous sommes en accord avec cette décision. Le décideur applique sans l'exprimer la «real world approach». Il est vrai que théoriquement, la jeune fille pourrait peut-être effectuer un travail de type sédentaire. Il est toutefois évident qu'elle ne pourra jamais en pratique se trouver un travail. Elle est peu scolarisée et elle fut malade toute sa vie. Elle est d'ailleurs encore sérieusement atteinte. Il faut être «réaliste». Il est pathétique que Mademoiselle Deveau ait dû se rendre en troisième instance pour avoir gain de cause. Elle fut déboutée devant la Commission de la santé et de la sécurité au travail (C.S.S.T.) et devant le Bureau de révision paritaire. Même si ce fut dans une seule décision, la jurisprudence qui a interprété l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* ne l'a pas dénaturé. Doit-on toutefois réellement y voir une application de l'approche réaliste? Le dossier médical de la jeune fille était très lourd. Même en appliquant l'approche traditionnelle, elle

58. *Deveau et Madelipèche inc.*, [1994] C.A.L.P. 1456 à la p. 1459.

aurait probablement été déclarée invalide. Peu importe, cette décision est fondée et l'ouverture déployée par le décideur devrait être suivie en matière de rentes.

3. L'allocation pour contraintes sévères à l'emploi de l'aide sociale

D'une façon générale, le programme de soutien du revenu résulte de la *Loi sur l'aide sociale*⁵⁹ adoptée en 1969. Cette loi faisait suite au rapport Boucher (1963) et aux travaux de la Commission Castonguay-Nepveu. Ces derniers avaient proposé la création d'un programme intégré d'aide de dernier recours au Québec. L'aide sociale est maintenant officiellement nommée par l'article 13 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*⁶⁰ «aide financière de dernier recours». Si un bénéficiaire est affecté de contraintes temporaires (art. 24) ou sévères (art. 25) à l'emploi, il pourra obtenir des prestations particulières. Ces prestations ne datent pas d'hier. Dès 1969, les personnes incapables d'exercer un emploi pouvaient obtenir des prestations majorées. Ce sont ces prestations qui nous intéressent⁶¹.

C'est la notion de «contraintes sévères» à l'emploi qui est pertinente pour les fins de notre étude. C'est la seule qui se rapproche réellement de la notion d'invalidité. La notion de «contraintes temporaires» ne sera pas étudiée. On s'éloigne trop de l'invalidité. La notion de contraintes sévères à l'emploi telle qu'on la connaît est apparue dans le paysage législatif québécois le 1^{er} août 1989, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité du revenu*⁶². Elle se trouvait à l'article 6 par. 1 de cette loi. La définition se retrouve maintenant depuis le 1^{er} octobre 1999 à l'article 25 de la *L.S.R.F.E.S.S.* Elle est pour ainsi dire identique. Un individu sera considéré «invalide» selon l'aide sociale si :

son état physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie et

59. L.Q. 1969, c. 63 [L.R.Q., c. A-16].

60. L.R.Q., c. S-32.001 [L.S.R.F.E.S.S.].

61. Pour ce paragraphe, voir F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, *supra* note 4 aux pp. 70-71. Je signale que le législateur québécois a adopté le 15 juin 2005 la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, L.Q. 2005, c. 15. Cette loi va remplacer la *L.S.R.F.E.S.S.* Elle n'est toutefois par encore en vigueur. La notion de contraintes sévères à l'emploi, que nous allons étudier dans cette section, restera exactement la même. Elle se retrouvera à l'article 70 de la nouvelle loi. Il y aura seulement lieu de faire les adaptations nécessaires.

62. L.Q. 1988, c. 51 [L.R.Q., c. S-3.1.1].

que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socio-professionnelles, il présente des contraintes sévères à l'emploi [l'empêchant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille].

La portion entre crochets était contenue dans l'ancienne définition. On ne la retrouve maintenant plus. On peut y voir un léger assouplissement qui ne change pas le sens de la disposition. Il est clair qu'une personne qui répond aux critères ne peut subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. On peut fusionner ces deux dispositions. Comme le T.A.Q. l'a mentionné :

Nous ne retrouvons pas la dernière partie de la formulation du premier paragraphe de l'ancien article 6 à l'article 25 de la loi applicable en l'espèce. Toutefois, la notion de contraintes sévères empêchant une personne de subvenir à ses besoins continue de s'appliquer pour interpréter l'article 25 précité de la loi applicable en l'espèce.⁶³

À première vue, la notion de «contraintes sévères à l'emploi » paraît un peu moins restrictive que le concept d'invalidité du régime de rentes. Le T.A.Q. a d'ailleurs mentionné dans une affaire rendue en 2002 :

L'admissibilité à un tel programme témoigne certes de l'existence de «contraintes sévères à l'emploi»; par contre, elle s'appuie sur des critères *significativement plus larges et plus permissifs* que ceux retenus par la Régie des rentes du Québec en matière d'admissibilité d'une personne de moins de soixante ans à une rente d'invalidité.⁶⁴

Il ne s'agit pas d'un cas isolé. Le T.A.Q. l'a répété à plusieurs occasions et il semble y avoir unanimité. Ces commentaires émis dans une décision en 2003 le confirment :

Le Tribunal veut de plus préciser que les critères qui permettent de conclure à des contraintes sévères à l'emploi, telles que recherchées

63. *C.S. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2001] T.A.Q. 969 au para. 26. Le T.A.Q. cite en l'espèce une autre décision : SR-56381A (SAS-Q-056381-9911).

64. *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 679 au para. 15 (références omises - nos italiques), conf. par *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2003] T.A.Q. 40.

par le ministère de la Solidarité sociale, ne doivent pas être confondus avec les critères rigoureux de l'article 95 de la loi [L.R.R.Q.].⁶⁵

Ces propos méritent d'être nuancés. Les définitions sont loin d'être si différentes. *La dissemblance fondamentale est que la définition utilisée par l'aide sociale ne contient aucune «définition» des critères de gravité et de permanence de l'atteinte.* À l'article 95 de la L.R.R.Q., pour remplir le critère de la gravité, il faut être régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice. Pour ce qui est de la permanence, on exige que l'invalidité doive vraisemblablement entraîner la mort ou qu'elle dure indéfiniment. Il est faux d'affirmer qu'on ne retrouve pas ces critères dans la définition utilisée par l'aide sociale. Il ne faut pas seulement avoir des contraintes sévères à l'emploi. Les deux critères sont aussi exigés. L'article mentionne bien que l'état physique ou mental doit être déficient ou altéré de façon significative (*gravité*). L'article ajoute aussi que cette atteinte doit être vraisemblablement permanente ou indéfinie (*permanence*). Petite dissemblance, on ajoute dans la définition utilisée par l'aide sociale qu'on doit tenir compte des caractéristiques socioprofessionnelles. Cela n'est pas inscrit dans la L.R.R.Q. D'une façon générale, on a vu que les décideurs n'en ont pas tenu compte. On termine la définition en mentionnant que pour être «invalidé», la personne doit présenter, en raison de la gravité et de la permanence de son atteinte ainsi que des facteurs socioprofessionnels, des contraintes sévères à l'emploi. Le qualificatif exigé, «sévères», est à notre avis très restrictif. Le Petit Larousse mentionne «grave, lourd à supporter»⁶⁶. Il semble qu'à la simple lecture de la définition utilisée par l'aide sociale, une personne qui présente des contraintes sévères à l'emploi ne peut pas détenir une occupation véritablement rémunératrice (art. 95 de la L.R.R.Q.). Les définitions se valent et elles reviennent au même. Une personne déclarée invalide par l'aide sociale devra aussi l'être par la Régie des rentes. Les énoncés qui affirment le contraire apparaissent critiquables.

La notion d'invalidité utilisée par le régime d'aide de dernier recours a été interprétée différemment de celle contenue à la L.R.R.Q. Au niveau

65. *M.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 282 (rés.) au para. 50. Voir aussi *Affaires sociales - 590*, [2000] T.A.Q. 979 au para. 14; *P.D. c. Régie des rentes du Québec*, [2005] T.A.Q. 290 (rés.) au para 29..

66. *Le Petit Larousse illustré*, 1994, s.v. «sévère».

technique, nous avons relevé trois différences notables. Premièrement, tout comme en matière de rentes, la preuve médicale est l'aspect le plus important pour juger de la présence d'une invalidité⁶⁷. On a toutefois vu qu'en matière de rentes, le témoignage de l'individu pouvait aussi être assez déterminant. En matière d'aide sociale, on semble d'une façon générale lui accorder moins de poids. Une décision énonce d'ailleurs qu'on ne doit en tenir compte «qu'à titre complémentaire»⁶⁸.

Deuxièmement, en matière de rentes, *on juge de la gravité de l'atteinte en fonction de l'incapacité à travailler*. En l'absence de toute définition de la gravité de l'atteinte, certains décideurs en matière d'aide sociale l'ont aussi logiquement fait. Ces décisions ont toutefois été renversées. On a souligné que le législateur n'a pas prévu ce critère⁶⁹. Une personne peut d'ailleurs travailler même si elle souffre de contraintes sévères à l'emploi :

[U]ne personne peut recevoir une allocation pour contraintes sévères à l'emploi et avoir le droit de gagner un revenu minime. C'est donc qu'elle peut malgré ses problèmes de santé significatifs conserver une certaine capacité lui permettant de percevoir quelques gains de travail. Ces gains peuvent faire l'objet d'une exclusion réglementaire. Il existe donc une nuance entre l'incapacité totale de travailler et la présence de contraintes sévères excluant la possibilité de subvenir à ses besoins par son travail.⁷⁰

67. Voir par exemple *Aide sociale - 48*, [1991] C.A.S. 836 aux pp. 838-839; *Aide sociale - 33*, [1991] C.A.S. 789 aux pp. 791-792; *Aide sociale - 62*, [1992] C.A.S. 875 aux pp. 876-877; *Aide sociale - 7*, [1996] C.A.S. 61 aux pp. 63-64.

68. *Aide sociale - 87*, [1996] C.A.S. 629 à la p. 631.

69. *Affaires sociales - 157*, [1999] T.A.Q. 12 aux para. 11-13. Voir aussi *Huard c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 99-1144 (C.S.) aux pp. 5-12. («Les avocats de l'intimé et du mis en cause reconnaissent que si le Tribunal devait conclure que le tribunal administratif a appliqué le test d'une incapacité de travailler, cela constituerait une erreur «manifestement déraisonnable» justifiant l'intervention du Tribunal» (p. 7)). Cf. *J.L.-R. c. Québec (Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, T.A.Q.E. 2005AD-35 au para. 13.

70. *C.S. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2001] T.A.Q. 969 au para. 27. Une personne qui souffre de contraintes sévères à l'emploi peut gagner 100 \$ par mois sans que son allocation ne soit touchée : *Règlement sur le soutien du revenu*, (1999) 131 G.O. II, 4083 [R.R.Q., c. S-32.001, r. 1], art. 88.

Sur ce point, on rejoint la situation de l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Une personne peut occuper un emploi à temps partiel ou peu rémunérateur et être quand même déclarée invalide.

Enfin, la troisième différence se situe au niveau de la preuve. En matière de rentes, même si on ne l'a pas fait souvent, on tient compte de la preuve médicale et des facteurs socioéconomiques *en même temps* pour juger de la gravité de l'invalidité. Sera grave une invalidité qui empêche de travailler. En matière d'aide sociale, il existe plutôt un «test en deux étapes». Le requérant doit d'abord faire la preuve des critères de gravité et de permanence de son état. Comme on l'a vu, la notion d'incapacité à travailler n'est alors pas pertinente. *Par la suite*, on peut tenir compte des facteurs socioéconomiques et déterminer, à la vue de l'ensemble du dossier, si la personne souffre de contraintes sévères à l'emploi⁷¹. Bref, on analyse en premier lieu le dossier médical. Si la personne est atteinte de façon grave et permanente, on peut chercher à savoir si ces atteintes, combinées aux facteurs socioprofessionnels, causent des contraintes sévères à l'emploi. Les tribunaux judiciaires ont confirmé le bien-fondé de ce test⁷².

Ces «différences» ont-elles eu une influence sur la jurisprudence? À notre avis, il est faux de dire que le critère utilisé par l'aide sociale est plus ouvert que celui prévu à la *L.R.R.Q.* On retrouve bien sûr des décisions où on a été peu rigoureux dans l'évaluation de l'invalidité. L'extrait suivant est assez représentatif de ce courant. Il applique aussi parfaitement le test en deux étapes, ce qui n'est pas toujours le cas en jurisprudence :

Concernant l'état physique de l'appelant, il est évident qu'il est altéré de façon significative et permanente. Non seulement est-il visible - la Commission a pu le constater lors de l'audience, le membre supérieur droit n'a aucune fonction utile pour l'appelant -, mais en plus les deux rapports médicaux déposés au dossier le précisent. [...]

71. *Aide sociale - 50*, [1991] C.A.S. 843 aux pp. 846-847. Voir aussi *Aide sociale - 33*, [1991] C.A.S. 789 à la p. 791; *Aide sociale - 55*, [1992] C.A.S. 846 à la p. 849; *Aide sociale - 105*, [1994] C.A.S. 563 aux pp. 564-565. Même si ce n'est pas totalement limpide, le test est aussi repris dans *Aide sociale - 5*, [1996] C.A.S. 54 à la p. 56 et *Affaires sociales - 32*, [1998] T.A.Q. 69 aux para. 15-16.

72. *Couture c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 99-1563 (C.S.) à la p. 9. Voir aussi *Corbeil c. Québec (Procureure générale)*, B.E. 2000BE-927 (C.S.) à la p. 1.

Dans les circonstances, il est difficile de comprendre la position de l'intimé qui nie que l'état physique de l'appelant soit altéré d'une façon significative et permanente.

Concernant les caractéristiques socioprofessionnelles de l'appelant, la preuve a démontré qu'il est âgé de 36 ans, qu'il n'a jamais terminé sa deuxième année primaire, que sa seule expérience de travail est manuelle et qu'il sait à peine lire et écrire.

Compte tenu du fait que l'atteinte physique est aux deux membres supérieurs et étant donné les caractéristiques socioprofessionnelles de l'appelant, on ne peut que conclure qu'il existe d'importantes contraintes à l'emploi.

Il est clair que les caractéristiques socioprofessionnelles de l'appelant le destinaient à un emploi manuel qu'il lui est aujourd'hui pratiquement impossible de détenir sur une base qui lui permettrait de subvenir à ses besoins.⁷³

On a aussi débouté certaines personnes qui semblaient parfaitement aptes et qui semblaient vouloir «profiter du système»⁷⁴. D'autres, malgré le caractère très grave de leur invalidité, ont été déboutées car cette dernière n'était pas prolongée⁷⁵. On a toutefois été assez rigoureux face à plusieurs prestataires qui

-
73. *Aide sociale* - 38, [1991] C.A.S. 806 aux pp. 807-808. Voir aussi dans ce courant *Aide sociale* - 20, [1996] C.A.S. 105 aux pp. 105-108 (homme sérieusement blessé au dos); *Aide sociale* - 70, [1996] C.A.S. 575 aux pp. 576-577 (prestataire «entre» des contraintes temporaires et des contraintes sévères - contraintes sévères reconnues); C.S. c. *Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2001] T.A.Q. 969 aux para. 4-17 (plusieurs problèmes de santé physique et mentale, dont une gonarthrose aux genoux, une hépatite C avec cirrhose et une dépression); D.G. c. *Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2002] T.A.Q. 305 (rés.) aux para. 19-23 (homme souffrant principalement de diabète compliqué d'une néphropathie et d'une rétinopathie); S.G. c. *Québec (Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, [2004] T.A.Q. 938 aux para. 24-27; J.L.-R. c. *Québec (Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, T.A.Q.E. 2005AD-35 aux para. 13-15 (individu souffrant de fibromyalgie et d'un syndrome de fatigue chronique).
74. Voir par exemple *Aide sociale* - 200, [1998] C.A.S. 132 à la p. 135; *Affaires sociales* - 543, [2000] T.A.Q. 903 aux para. 16-18.
75. A.L. c. *Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2001] T.A.Q. 1107 au para. 27 (personne souffrant de leucémie).

semblaient remplir les conditions. La décision *Aide sociale – 50*⁷⁶ est assez représentative de ce courant. En l'espèce, une dame souffrait d'une hypothyroïdie traitée depuis environ 5 ans - elle serait euthyroïdienne; d'obésité modérément importante; d'arthrose au niveau de la colonne vertébrale avec discarthrose; d'une céphalée tensionnelle occasionnelle soulagée avec de l'acétaminophène; elle était aussi atteinte d'une lithiase vésiculaire avec dyspepsie secondaire occasionnelle et d'un état situationnel qui nécessitait un traitement. Le rapport du médecin traitant mentionnait que la dame n'était «pas en mesure d'aller sur le marché du travail, d'autant plus qu'elle devra être opérée [sic] bientôt»⁷⁷. L'état de la dame et les facteurs socioéconomiques semblaient militer en faveur de la reconnaissance de son invalidité. La narration de sa vie est d'ailleurs particulièrement touchante. Son enfance et son mariage ont été laborieux. Les deux furent ponctués de travaux manuels exigeants et de problèmes de santé⁷⁸. À notre humble avis, cette dame aurait dû être reconnue invalide selon les critères de l'aide sociale. En l'espèce, après avoir rappelé qu'on doit évaluer les facteurs socioéconomiques une fois que la gravité et la permanence de l'atteinte ont été établies, le décideur a laconiquement mentionné que le critère de la gravité de l'atteinte n'était pas rempli⁷⁹. En matière de rentes, on aurait pu tenir compte des facteurs socioéconomiques pour établir son incapacité à travailler et ainsi démontrer la gravité de son atteinte. *Le test en deux étapes nuit donc aux bénéficiaires en matière d'aide sociale.*

On retrouve aussi en jurisprudence quelques cas limites de personne qui étaient «sérieusement atteintes» sans être invalides. Même si elles sont bien fondées en droit, ces décisions vont dans le sens de l'interprétation restrictive de ces dispositions législatives. Dans une affaire, on a été assez rigoureux face aux facteurs socioéconomiques. Le décideur donne une valeur inespérée au travail à la maison et à son influence sur la possibilité d'exercer un emploi. Il n'accorde aussi pas beaucoup d'importance à la faible scolarité de la dame :

76. [1991] C.A.S. 843.

77. *Ibid.* à la p. 845.

78. *Ibid.* aux pp. 845-846.

79. *Ibid.* à la p. 847. Pour d'autres décisions semblables, voir *Aide sociale - 31*, [1992] C.A.S. 478 à la p. 480 (homme souffrant de douleurs au dos et aux jambes [D.A.P. de 30 %] et ayant une formation académique et professionnelle limitée); *Aide sociale - 9*, [1993] C.A.S. 59 aux pp. 64-65 (homme souffrant d'hypertension artérielle, d'obésité et de diabète - opinions contradictoires de quatre médecins).

Quant à la difficulté ou l'impossibilité d'apprentissage de l'appelante, la Commission estime que l'on attache une trop grande importance aux résultats scolaires de l'appelante. Certaines dames décident de demeurer à la maison pour se charger de l'éducation de leurs enfants. À leur retour sur le marché du travail, elles ont des acquis qui leur sont utiles pour l'exécution de divers travaux : sens de l'organisation du travail, ponctualité, et le reste.

De plus, on peut apprendre des façons de faire par des démonstrations que l'on nous fait. Il n'y a pas que l'étude de matières académiques qui permette d'apprendre.⁸⁰

Gageons que toutes les femmes qui ont sacrifié une partie de leur vie à l'éducation de leurs enfants aimeraient se retrouver devant un employeur qui pense comme ce décideur...

Que faut-il conclure de cette analyse jurisprudentielle? D'une façon générale, il ne ressort pas que la notion de «contraintes sévères à l'emploi» soit moins restrictive que le concept d'invalidité du régime de rentes. Le test en deux étapes nuit aux victimes. On ne peut tenir compte des facteurs socioéconomiques pour démontrer la gravité de l'atteinte. On doit d'abord prouver la gravité (et la permanence) et ensuite, les facteurs peuvent servir à démontrer qu'on souffre de contraintes sévères à l'emploi. On peut conclure qu'une personne qui a été reconnue invalide par l'aide sociale devrait aussi l'être par la Régie des rentes. On peut aussi référer à la jurisprudence rendue sur les contraintes sévères à l'emploi en matière de rentes. Le contraire est aussi vrai.

4. Le supplément pour enfant handicapé

Le Québec a instauré un régime de subsides pour enfant handicapé le 1^{er} janvier 1980. C'est aussi la Régie des rentes du Québec qui gère ce programme. Jusqu'au 31 décembre 2004, les modalités d'application étaient

80. *Aide sociale - 15*, [1993] C.A.S. 84 à la p. 87. Voir aussi dans ce courant *B.B. c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, [2001] T.A.Q. 379 (rés.) au para. 11 (personne gravement atteinte mentalement - demande rejetée pour une question de date).

prévues dans la *Loi sur les prestations familiales*⁸¹. Le programme était intitulé «L'allocation pour enfant handicapé». Les conditions d'admissibilité étaient les mêmes que pour les allocations familiales. L'enfant devait avoir moins de 18 ans et ce dernier, de même que la personne qui en a la charge, devrait résider au Québec. Le revenu familial des parents n'était toutefois pas considéré. Le montant versé était le même pour tous les enfants. Pour recevoir une allocation, un enfant devait être atteint d'un «handicap au sens du règlement du gouvernement» (art. 11 de la *L.P.F.*)⁸².

Les prestations familiales (allocations familiales et allocations pour enfant handicapé), le crédit d'impôt non remboursable pour enfant à charge et la réduction d'impôt à l'égard des familles ont été remplacés le 1^{er} janvier 2005 par le nouveau «soutien aux enfants»⁸³. Il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable. Il est toujours administré par la Régie des rentes. Il comprend deux volets : le paiement de soutien aux enfants et le supplément pour enfant handicapé. Les modalités d'application sont maintenant prévues à la *Loi sur les impôts*⁸⁴. Les critères d'admission au nouveau supplément pour enfant handicapé n'ont pas changé. Pour les fins de notre étude, l'allocation pour enfant handicapé ne fait que changer de nom. Le règlement auquel référerait l'article 11 de la *L.P.F.* est toujours en vigueur jusqu'à ce qu'on adopte un nouveau règlement en vertu des nouvelles modalités d'application⁸⁵. L'article qui prévoit ce pouvoir englobe

-
81. L.R.Q., c. P-19.1 [*L.P.F.*]. Avant le 1^{er} septembre 1997, elles étaient prévues dans la *Loi sur les allocations d'aide aux familles*, L.R.Q., c. A-17, art. 5. Avant le 1^{er} mai 1988 et la *Loi modifiant la loi sur les allocations familiales et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1989, c. 4, art. 1, la *Loi sur les allocations d'aide aux familles* s'appelait la *Loi sur les allocations familiales*, L.R.Q., c. A-17. La disposition pertinente aux enfants handicapés était l'article 4, tel qu'adopté par la *Loi modifiant les allocations familiales concernant les enfants handicapés*, L.Q. 1979, c. 60, art. 1 (en vigueur le 1^{er} janvier 1980) et tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur l'aide sociale et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1981, c. 25, art. 7 (en vigueur le 1^{er} janvier 1982).
82. Pour ce paragraphe, voir F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, *supra* note 4 à la p. 75.
83. La *L.P.F.* fut abrogée : *Loi donnant suite au discours sur le budget du 30 mars 2004 afin d'introduire des mesures de soutien aux familles ainsi qu'à certains autres énoncés budgétaires*, L.Q. 2005, c. 1, art. 323. Cet article est par exception en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.
84. L.R.Q., c. I-3, art. 1029.8.61.8 à 1029.8.61.60 (sur le soutien aux enfants en général). Pour le supplément précisément, voir les articles 1029.8.61.18 et 1029.8.61.19.
85. Art. 323 par. 11 de la loi citée à la note 83.

l'essence de l'actuel règlement⁸⁶. Le nouveau texte réglementaire devrait donc être identique ou très semblable à l'ancien.

La définition de l'«invalidité» utilisée pour l'admissibilité au supplément pour enfant handicapé est donc toujours prévue pour le moment dans le *Règlement sur l'allocation pour enfant handicapé*⁸⁷. Il existe d'abord une définition de base. Les termes utilisés dans cette définition primaire sont par la suite aussi définis. La définition «complète» est donc assez volumineuse. Essentiellement, est handicapé un enfant «ayant une déficience ou un trouble du développement qui le limite de façon importante dans les activités de la vie quotidienne pendant une période prévisible d'au moins un an» (art. 1). L'article 2 du règlement mentionne que «l'enfant dont l'état, pendant une période prévisible d'au moins un an, correspond ou est comparable aux cas mentionnés à l'annexe est présumé handicapé au sens de l'article 1». L'annexe du règlement est un document assez détaillé de quatorze pages⁸⁸. À titre d'illustration, un enfant âgé de moins de quatre ans qui porte des lentilles cornéennes en raison d'une aphalkie bilatérale est présumé handicapé. Dans les autres cas, l'article 2 prévoit que l'importance du handicap de l'enfant s'évalue selon les critères suivants: les incapacités qui subsistent malgré les facteurs facilitants; les obstacles qu'il rencontre dans son milieu; et les contraintes que vit son entourage. L'annexe du règlement contient également des exclusions. L'enfant dont l'état correspond à ces exclusions «n'est pas présumé handicapé au sens de l'article 1» (art. 3). C'est le cas d'un enfant qui a simplement un déficit d'attention, avec ou sans hyperactivité, traité seulement par une médication.

On remarque qu'il existe une différence fondamentale entre la notion de *handicap* donnant droit au supplément pour enfant handicapé et celle d'*invalidité* prévue à l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Les critères de «degré» et de «durée» sont fort différents. À l'article 95 de la *L.R.R.Q.*, on exige une invalidité grave qui empêche de travailler. Pour le supplément pour enfant handicapé, on requiert simplement que ce dernier soit atteint d'«une déficience ou un trouble du développement qui le limite de façon importante dans les activités de la vie quotidienne». Le critère de durée est également adouci. On n'exige pas la permanence mais uniquement que «l'invalidité» s'étende sur une période

86. *Loi sur les impôts, supra* note 84, art. 1029.8.61.19.

87. (2000) 132 G.O. II, 13 [R.R.Q., c. P-19.1, r. 0.1].

88. Voir (2000) 132 G.O. II, 16.

prévisible d'au moins un an. On voit que les critères retenus pour le supplément pour enfant handicapé sont beaucoup moins rigoureux que ceux utilisés en matière de rentes. La première notion est plus large. Elle pourrait inclure un enfant qui a subi de multiples fractures dans un accident. Son handicap n'est pas permanent et on peut prédire qu'il sera totalement rétabli dans quelques années. Il sera tout de même considéré «invalidé»⁸⁹.

La définition actuelle se rapproche en fait davantage de la notion d'incapacité. Elle est en vigueur seulement depuis le 1^{er} février 2000. Avant cette date, trois règlements différents se sont succédés⁹⁰. Ces quatre textes se ressemblent. Ils ne sont toutefois pas identiques. Le nouveau règlement adopté en 2000 a adouci les critères d'admission. Les anciennes définitions étaient plus complexes que l'actuelle. D'une façon générale, on peut les résumer ainsi. Au niveau du critère de la gravité, les deux premiers règlements exigeaient que l'atteinte soit «significative». Le troisième exigeait de son côté que l'atteinte soit «grave». Les trois définitions mentionnaient de près ou de loin que l'enfant, comme dans la définition actuelle, devait être limité de façon importante dans ses activités. Au niveau du critère de la durée, les trois règlements demandaient que le handicap soit «permanent». Les trois règlements exigeaient aussi que le handicap nécessite la mise en place de mesures spécialisées. On ne retrouve maintenant plus cette dernière exigence. Les anciennes définitions se rapprochent de celle de l'invalidité de l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Les termes utilisés sont peut-être un peu moins rigoureux. On ajoute toutefois un autre critère, soit celui de la présence de mesures spécialisées. Quant à elle, la nouvelle définition s'éloigne beaucoup de celle utilisée en matière de rentes. Ces affirmations hâtives doivent toutefois être vérifiées en jurisprudence. Cette

89. F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, *supra* note 4 à la p. 76.

90. Avant 1989, la disposition pertinente se trouvait dans le *Règlement sur les allocations familiales*, R.R.Q., 1981, c. A-17, r. 1, art. 9 (avant la refonte des règlements québécois de 1981, il s'agissait de l'article 1.10, tel qu'intégré le 16 avril 1980 par le *Règlement modifiant le Règlement sur les allocations familiales*, (1980) 112 G.O. II, 1863, art. 1 - avant cette date, on s'en tenait au sens «courant» du terme handicapé). Par la suite, ce fut dans le *Règlement sur les allocations d'aide aux familles*, (1989) 121 G.O. II, 5173, art. 6. Cet article a été modifié en 1995 par le *Règlement modifiant le Règlement sur les allocations d'aide aux familles*, (1995) 127 G.O. II, 740, art. 3. Ce dernier règlement est demeuré en vigueur en vertu de l'article 61 al. 2 de la *L.P.F.* malgré l'abrogation de la *Loi sur les allocations d'aide aux familles* (sa loi habilitante) jusqu'à l'adoption du règlement cité à la note 87.

dernière a peut-être adouci l'ancienne définition ou fait le contraire avec la nouvelle. Nous analyserons la jurisprudence en deux temps. Celle relative aux trois premiers règlements et ensuite celle relative au nouveau.

– La jurisprudence rendue sous les anciens règlements

L'exposé de cette jurisprudence n'est pas inutile. Tel que mentionné, les dispositions alors en vigueur se rapprochent de la situation *actuelle* de l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Comme en matière de rentes et d'aide sociale, la preuve médicale est encore une fois l'élément le plus important aux yeux des décideurs. On tient également compte à l'occasion de la preuve testimoniale. Dans une affaire, ce fut pratiquement à l'encontre de la preuve médicale⁹¹. Les enfants impliqués sont le plus souvent incapables de s'exprimer. Ce sont donc régulièrement les parents qui sont appelés à s'expliquer devant le tribunal. Les anciens règlements ne contenaient pas les présomptions et les exclusions aujourd'hui prévues à l'annexe. Ils étaient plutôt divisés en «catégories de handicap». Les critères d'admission pouvaient alors varier légèrement entre les catégories. Ces critères étaient surtout «spécialisés».

La première catégorie était constituée des handicapés «moteurs» ou «physiques»⁹². On a reconnu «invalide» sous cette catégorie des enfants qui souffraient des pathologies suivantes : interruption de la croissance et limitation articulaire des mains causées par une maladie congénitale⁹³; amputation d'un pied⁹⁴ ou d'une jambe⁹⁵; manque d'une main⁹⁶; boitement prononcé et difformité spinale et pelvienne qui forçait l'enfant à porter un corset orthopédique⁹⁷; paralysie cérébrale⁹⁸; problèmes orthopédiques et d'incontinences⁹⁹; mauvais fonctionnement du cervelet qui causait à l'enfant des problèmes d'équilibre et

91. *Affaires sociales - 496*, [2000] T.A.Q. 1042 (rés.) au para. 24.

92. Articles 1.10(a) et 9(a) du *Règlement sur les allocations familiales*, *supra* note 90, article 6(1) des «deux» *Règlement sur les allocations d'aide aux familles*, *supra* note 90.

93. *Aide sociale - 1*, [1981] C.A.S. 71 aux pp. 72-73.

94. *Aide sociale - 5*, [1981] C.A.S. 80 aux pp. 80-81 (l'enfant souffrait aussi de problèmes cardiaques - on n'a toutefois pas eu à se prononcer sur ce sujet).

95. *Aide sociale - 6*, [1981] C.A.S. 82 à la p. 83.

96. *Aide sociale - 71*, [1981] C.A.S. 576 aux pp. 576-577.

97. *Aide sociale - 8*, [1981] C.A.S. 86 aux pp. 87-89.

98. *Aide sociale - 9*, [1981] C.A.S. 90 aux pp. 91-93; *Aide sociale - 69*, [1981] C.A.S. 571 aux pp. 572-573.

99. *Aide sociale - 72*, [1981] C.A.S. 578 aux pp. 579-580.

des difficultés à se mouvoir¹⁰⁰; *metatarsus varus adductus* et torsion radiale¹⁰¹; neurofibromatose grade I et pseudarthrose grade II du tibia gauche¹⁰²; déficience motrice découlant d'une encéphalopathie périnatale¹⁰³; quadriparésie¹⁰⁴; et enfin un enfant qui souffrait de troubles de la démarche, de l'équilibre et de coordination avec présence d'ataxie¹⁰⁵.

En général, on n'a pas été tellement exigeant. La multitude de pathologies énoncées en fait foi. Certains enfants n'ont toutefois pas réussi à se qualifier sous cette catégorie. Deux principales raisons furent avancées par les décideurs. La première est que ces enfants n'étaient pas assez lourdement atteints. On peut lire dans certaines décisions des phrases laconiques comme :

Bien qu'elle reconnaisse que Chantal soit une enfant fortement handicapée, la Commission doit conclure que son handicap n'est pas actuellement couvert par la notion décrite [au règlement alors en vigueur].¹⁰⁶

Dans une autre affaire, un enfant souffrait de problèmes cardiaques congénitaux qui l'empêchaient de sortir au froid. On a jugé que même si l'enfant avait certaines difficultés physiques, il n'avait «aucune déficience motrice spécifique»¹⁰⁷. Dans une autre décision, le fait que le diabète et l'épilepsie de l'enfant étaient contrôlés par des médicaments a été déterminant dans le refus de la demande¹⁰⁸. Enfin, l'autre raison de refus d'allocation fut que le handicap des enfants ne nécessitait aucune «mesure spéciale»¹⁰⁹. Ce critère était alors explicitement exigé.

100. *Aide sociale* - 32, [1982] C.A.S. 560 aux pp. 561-562.

101. *Aide sociale* - 2, [1994] C.A.S. 27 à la p. 28.

102. *Aide sociale* - 118, [1997] C.A.S. 86 aux pp. 88-89.

103. *Aide sociale* - 182, [1998] C.A.S. 63 aux pp. 65-67.

104. *Affaires sociales* - 478, [2000] T.A.Q. 231 aux para. 7-9.

105. *L.S. c. Régie des rentes du Québec*, [2001] T.A.Q. 344 (rés.) aux para. 26-35.

106. *Aide sociale* - 12, [1981] C.A.S. 100 à la p. 101.

107. *Aide sociale* - 4, [1981] C.A.S. 78 à la p. 79.

108. *Aide sociale* - 57, [1982] C.A.S. 859 aux pp. 860-861.

109. *Aide sociale* - 10, [1981] C.A.S. 94 à la p. 95 (enfant souffrant «d'anomalies pénibles»);
Aide sociale - 70, [1981] C.A.S. 574 à la p. 575 (enfant qui a des pieds bots).

Parmi les autres catégories d'invalidité, il y avait les handicapés visuels¹¹⁰ et auditifs¹¹¹. Les divers règlements prévoyaient explicitement les niveaux que les enfants devaient atteindre pour recevoir l'allocation. En raison de ces critères stricts, il y a eu peu de contentieux sur le sujet. Nous avons relevé uniquement deux cas d'enfants handicapés visuels en jurisprudence. Dans les deux cas, on a refusé l'allocation. Dans la première affaire, on a jugé que l'enfant n'avait des problèmes qu'à un œil alors que le règlement exigeait que les deux yeux soient atteints¹¹². Dans l'autre, on a jugé que le strabisme dont souffrait l'enfant n'était pas assez important pour lui permettre de se qualifier¹¹³. Au niveau des handicapés auditifs, cinq cas se sont retrouvés en jurisprudence. Dans quatre de ces affaires, la C.A.S. a finalement accordé l'allocation aux enfants. Il s'agissait le plus souvent de débats techniques¹¹⁴. Dans l'unique cas où la C.A.S. a rejeté la demande, il est clair que l'enfant était insuffisamment sourd pour se qualifier¹¹⁵.

La quatrième grande catégorie est celle des handicapés mentaux¹¹⁶. On a reconnu «invalides» sous cette catégorie des enfants qui souffraient de déficiences mentales au sens large¹¹⁷. Des enfants atteints de troubles de

-
110. Articles 1.10(b) et 9(b) du *Règlement sur les allocations familiales*, supra note 90, article 6(2) des «deux» *Règlement sur les allocations d'aide aux familles*, supra note 90.
 111. Articles 1.10(c) et 9(c) du *Règlement sur les allocations familiales*, supra note 90, article 6(3) des «deux» *Règlement sur les allocations d'aide aux familles*, supra note 90.
 112. *Aide sociale* - 7, [1993] C.A.S. 55 aux pp. 56-57 (l'enfant n'avait aucune acuité visuelle à l'œil droit en raison d'une anomalie congénitale).
 113. *Aide sociale* - 8, [1993] C.A.S. 57 à la p. 58.
 114. *Aide sociale* - 77, [1981] C.A.S. 592 aux pp. 593-594; *Aide sociale* - 6, [1982] C.A.S. 111 aux pp. 112-113; *Aide sociale* - 34, [1982] C.A.S. 566 aux pp. 567-568; *Aide sociale* - 52, [1994] C.A.S. 176 à la p. 177.
 115. *Aide sociale* - 76, [1981] C.A.S. 589 aux pp. 590-591.
 116. Articles 1.10(d) et 9(d) du *Règlement sur les allocations familiales*, supra note 90, article 6(4) des «deux» *Règlement sur les allocations d'aide aux familles*, supra note 90.
 117. *Aide sociale* - 11, [1981] C.A.S. 96 aux pp. 98-99; *Aide sociale* - 35, [1982] C.A.S. 568 aux pp. 569-570; *P.F. c. Régie des rentes du Québec*, [2001] T.A.Q. 359 (rés.) aux para. 8-18; *Aide sociale* - 98, [1997] C.A.S. 12 à la p. 14.

comportement¹¹⁸, d'épilepsie¹¹⁹ ou de troubles de langage¹²⁰ furent également acceptés. Même si le vocabulaire a varié au fil des règlements, une constante demeure : le handicap mental doit avoir une certaine importance et il doit être permanent. Certains enfants ont vu leurs demandes rejetées pour ces raisons¹²¹.

La cinquième et dernière catégorie de handicap est celle des enfants porteurs d'une «maladie chronique» qui entraîne un handicap. Cette catégorie est apparue seulement en 1989¹²². Avant, on les incluait dans la première ou la quatrième catégorie si la maladie causait des problèmes moteurs ou mentaux¹²³. Qu'est-ce qu'une maladie chronique? Des enfants souffrant des pathologies suivantes furent reconnus invalides sous cette catégorie : asthme¹²⁴; audimutité¹²⁵; allergie au lait, aux œufs, aux arachides et peut-être au kiwi¹²⁶; neurofibromatose¹²⁷; dysphasie¹²⁸; maladie immunitaire congénitale et asthme¹²⁹; et enfin dyslexie chronique se manifestant par une difficulté importante et permanente pour la lecture et l'écriture¹³⁰. Encore une fois, même si le

-
118. *S.G. c. Régie des rentes du Québec*, [2002] T.A.Q. 289 (rés.) aux para. 14-18 (trouble déficitaire de l'attention avec hyperactivité et trouble d'opposition avec provocation); *N.S. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 35 aux para. 30-38 (enfant souffrant d'un retard de développement du langage, de troubles d'apprentissage et d'hyperactivité); *Aide sociale - 115*, [1997] C.A.S. 74 aux pp. 76-81 (syndrome de Gilles de la Tourette).
119. *Aide sociale - 75*, [1981] C.A.S. 585 aux pp. 586-588.
120. *Affaires sociales - 496*, [2000] T.A.Q. 1042 (rés.) aux para. 23-31.
121. *Aide sociale - 7*, [1981] C.A.S. 84 à la p. 85; *Aide sociale - 73*, [1981] C.A.S. 581 à la p. 582 (enfants seulement atteints de déficience «légère» - Q.I. de 70 et de 76 respectivement); *Aide sociale - 112*, [1997] C.A.S. 56 aux pp. 58-61 (enfant atteint de dyslexie et d'un déficit de l'attention non suffisamment importants pour être dans les normes); *M.-R.N. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 171 aux para. 19-26 (hyperactivité, déficit de l'attention et difficultés d'apprentissage - pas de déficience importante et permanente et aucune mesure spécialisée n'est nécessaire).
122. Article 6(5) des «deux» *Règlement sur les allocations d'aide aux familles*, supra note 90.
123. Voir par exemple *Aide sociale - 1*, [1981] C.A.S. 71 aux pp. 72-73.
124. *Aide sociale - 50*, [1995] C.A.S. 215 aux pp. 218-220; *Aide sociale - 88*, [1995] C.A.S. 636 aux pp. 638-641; *S.-A.-C. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 982 (rés.) aux para. 42-59.
125. *Aide sociale - 104*, [1997] C.A.S. 31 aux pp. 34-35; *Aide sociale - 124*, [1997] C.A.S. 118 aux pp. 122-123.
126. *Aide sociale - 107*, [1997] C.A.S. 39 aux pp. 41-42.
127. *Aide sociale - 165*, [1997] C.A.S. 529 aux pp. 530-532.
128. *Affaires sociales - 233*, [1999] T.A.Q. 519 (rés.) aux para. 47-65.
129. *D.T. c. Régie des rentes du Québec*, [2001] T.A.Q. 1016 aux para. 19-24.
130. *J.A.-B. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 6 aux para. 25-30.

vocabulaire a varié, on a toujours exigé que le handicap causé par la maladie ait une certaine importance. Jusqu'en 1995, il devait être *significatif*. Dans une affaire, un enfant était atteint d'une maladie coeliaque qui entraînait une déficience organique permanente légère. En rejetant sa demande, la C.A.S. a mentionné :

La Commission ne peut donc conclure que le handicap puisse être qualifié de moyen ou profond, selon la preuve offerte. La disposition en litige vise un handicap profond ou, à tout le moins, moyen lorsqu'elle parle d'un handicap «significatif»; c'est d'ailleurs là le sens du mot «significatif» que l'on retrouve dans les dictionnaires, relativement au sens usuel de ce mot, et non celui qui aurait été retenu par le médecin selon l'appelante, soit de «non normal».¹³¹

On a aussi jugé dans deux affaires que l'asthme dont souffraient des enfants ne causait pas un handicap assez significatif¹³². Après la modification intervenue en 1995, on exigeait que le handicap soit *important*. Sous ce critère, la demande d'un enfant souffrant de tachycardie fut refusée¹³³.

On voit à la lecture des pathologies des enfants qui se sont qualifiés et de ceux qui furent déboutés que les critères de sélection étaient assez rigoureux. Il est donc possible de faire des analogies entre cette jurisprudence et celle rendue en matière de rentes. Un enfant qui fut reconnu handicapé sous ces règlements devrait aussi l'être sous l'article 95 de la *L.R.R.Q.*

– La jurisprudence rendue sous le nouveau règlement

Le nouveau règlement est en vigueur uniquement depuis cinq ans. Il est aussi extrêmement détaillé et complet. Ces deux points expliquent que le contentieux ne soit pas volumineux. La preuve médicale est encore une fois très importante. Comme sous les anciens règlements, le témoignage de certains intervenants peut toutefois peser lourd dans la balance. Dans une affaire, on a reconnu comme handicapé un enfant souffrant du syndrome de Gilles de la Tourette et de troubles de comportement. Les témoignages de la mère et de

131. *Aide sociale* - 55, [1994] C.A.S. 371 à la p. 373.

132. *Aide sociale* - 48, [1995] C.A.S. 205; *Aide sociale* - 39, [1996] C.A.S. 176 aux pp. 182-183.

133. *M.-L.G. c. Régie des rentes du Québec*, [2002] T.A.Q. 5 aux para. 27-41.

l'institutrice de l'enfant furent déterminants. Ils ont même en quelque sorte court-circuité la preuve médicale¹³⁴.

D'une façon générale, si un enfant s'était qualifié sous les anciens règlements, il remplira aussi les critères du nouveau. C'est le cas de l'enfant qui souffrait de dyslexie chronique se manifestant par une difficulté importante et permanente pour la lecture et l'écriture¹³⁵. On se souvient que le nouveau texte contient des présomptions qui aident les enfants. Ces dernières ont dû être circonscrites par le T.A.Q. Dans une affaire, un enfant souffrait de troubles de langage, d'apprentissage et de comportement, ainsi que d'une lenteur intellectuelle. Il était aussi atteint du syndrome de Duane à l'œil gauche. Comme sa situation n'était pas prévue dans les présomptions, la Régie des rentes a décidé qu'il n'était pas handicapé. Le T.A.Q. a renversé cette décision. Il a alors souligné :

[L]es diverses *présomptions* énumérées à l'annexe du *Règlement* ont été édictées par le législateur **en faveur de l'enfant** et dans le but seulement de faciliter la preuve de ses handicaps.

Le fait qu'un enfant ne rencontre pas *tous* les éléments de fait permettant de faire naître une ou l'autre de ces présomptions n'emporte donc pas, de ce fait, une conclusion d'absence de handicap.¹³⁶

Cet extrait est maintenant régulièrement cité. Ce fut le cas dans une affaire où un enfant souffrait d'un trouble important du langage expressif associé à un trouble de la motricité fine et à des faiblesses des fonctions exécutives. Après avoir rappelé que l'absence de présomptions n'était pas fatale, le T.A.Q. a décidé que cette pathologie était visée par la définition de l'invalidité incluse au nouveau règlement¹³⁷.

Toujours dans une optique technique, une autre affaire est venue préciser la notion de diagnostic. En l'espèce, l'enfant souffrait d'un retard global de

134. *P.T. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 907 aux para. 44-47.

135. *J.A.-B. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 6 aux para. 31-33.

136. *C.R. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 712 aux para. 17-18 (police identique dans l'original).

137. *M.O. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 786 aux para. 38-43.

développement, d'hypermétropie et d'ésotropie. Il fut examiné par plusieurs spécialistes. Ces derniers ont reconnu que l'enfant souffrait de divers problèmes sans toutefois les identifier clairement. Les pathologies furent par la suite précisées et confirmées par une évaluation multidisciplinaire. La Régie des rentes prétendait que l'enfant était handicapé uniquement à partir de ce second diagnostic. Le T.A.Q. a toutefois décidé que le règlement n'exigeait pas «l'établissement d'un diagnostic précis et détaillé du point de vue fonctionnel»¹³⁸. Le premier diagnostic «général» était suffisant pour considérer l'enfant handicapé. En général, on n'a pas été tellement rigoureux à l'égard des enfants. Dans une affaire toutefois, une jeune fille avait certaines difficultés d'apprentissage, elle recevait les services d'une technicienne en éducation spécialisée plus de treize heures par semaine et elle souffrait d'une discrète diplégie spastique. Le T.A.Q. a jugé que cela ne la limitait pas de façon importante dans les activités de la vie quotidienne. Elle ne s'est donc pas qualifiée¹³⁹.

Ce sont les seules décisions qui furent rendues sous le nouveau règlement. Les enfants en cause étaient tout de même assez atteints. La plupart auraient probablement rempli les critères de l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Il n'en sera probablement pas toujours ainsi. *Présentement*, les enfants qui se qualifient au supplément pour enfant handicapé sont «sérieusement» handicapés. Des auteurs mentionnent toutefois que «lorsque la nouvelle définition de handicap sera mieux connue dans la population québécoise», le nombre de demande va aller en croissant¹⁴⁰. Il y a fort à parier que les nouveaux demandeurs seront peut-être des handicapés plus légers ou non permanents, comme le permet le nouveau règlement. Même si ces enfants seront qualifiés de «handicapés», ils ne seront pas «invalides» selon l'article 95 de la *L.R.R.Q.* Nous aurons l'occasion de revenir sur les difficultés que pourra engendrer cette situation.

138. *B.T. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 960 (rés.) au para. 37.

139. *N.R. c. Régie des rentes du Québec*, [2004] T.A.Q. 1053 (rés.) au para. 16.

140. F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, *supra* note 4 à la p. 76. Selon nos estimations, près de 30 000 enfants se qualifient présentement aux fins du supplément pour enfant handicapé : cf. Régie des rentes du Québec - Direction de l'évaluation et la révision, *Les prestations familiales - statistiques 2002*, Québec, La Régie, 2004 à la p. 24.

5. Le régime public d'assurance automobile

Les accidents d'automobile sont la première cause de préjudices corporels graves dans tous les pays développés. Différentes tentatives ont été tentées dans le passé pour faciliter l'indemnisation des victimes : inversion du fardeau de la preuve, mise sur pied d'un fonds d'indemnisation, etc. Toutes ces actions n'ont pas eu les résultats escomptés. On estime qu'avant la mise en place du régime actuellement en vigueur, 30 % des victimes québécoises ne recevaient pas une pleine indemnisation après un accident. Les autres patientaient souvent pendant plusieurs années pour obtenir une somme diminuée de 20 à 30 % par les honoraires de leurs procureurs. Le législateur québécois a donc décidé de réformer en profondeur le système. Il a adopté en 1977 la *Loi sur l'assurance automobile*¹⁴¹. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1978. Il s'agit du régime qui va le plus loin dans l'indemnisation sans égard à la responsabilité. Sa gestion est confiée en exclusivité à la Société de l'assurance automobile du Québec (S.A.A.Q.)¹⁴².

La *L.a.a.* utilise le terme «invalidité» ou une expression équivalente dans plusieurs de ses dispositions. Elle se sert par exemple de ce critère dans le chapitre consacré aux indemnités de remplacement du revenu. D'une façon générale, une victime incapable d'exercer son emploi pourra obtenir une telle indemnité. Toujours dans le même chapitre, on retrouve le critère de l'incapacité à occuper un travail lors de la «détermination» d'un emploi par la S.A.A.Q. Pour les raisons énoncées dans la section sur les accidents du travail, ces diverses dispositions ne seront pas analysées dans cette étude. Il s'agit alors simplement «d'incapacité», le plus souvent partielle et temporaire. On n'est pas en présence d'une invalidité, à caractère total et permanent. De plus, nous avons déjà fait état du fait que nous ne voulons pas traiter de l'invalidité liée à une cause précise. On ne s'intéressera donc pas à ces dispositions où on exige que l'invalidité ait été causée *par un accident d'automobile*. On n'examinera que les situations où l'invalidité devait exister *avant l'accident d'automobile*. Il y a uniquement quatre dispositions qui traitent de ce sujet dans la *L.a.a.* : les articles 44, 60, 80 et 83.

141. L.R.Q., c. A-25 [*L.a.a.*].

142. Pour ce paragraphe, voir F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, *supra* note 4 à la p. 25.

L'article 44 de la *L.a.a.* se trouve dans le chapitre qui traite des indemnités de remplacement du revenu. Il est relatif aux victimes déjà invalides au moment de subir un accident d'automobile. Il mentionne que ces dernières n'ont droit à aucune indemnité. Il se lit comme suit :

La victime qui, lors de l'accident, est régulièrement incapable d'exercer tout emploi pour quelque cause que ce soit, excepté l'âge, ne peut recevoir une indemnité de remplacement du revenu.

Comme la S.A.A.Q. le mentionne dans une de ses publications :

Cette règle est conforme au principe voulant qu'une victime qui ne subit aucune perte réelle de revenu, à la suite de l'accident, ne puisse avoir droit à une indemnité de remplacement du revenu.

Cette victime peut cependant bénéficier des autres indemnités prévues par la loi.¹⁴³

Les autres dispositions visent les victimes «par ricochet». L'article 60 est inclus dans le chapitre sur les indemnités aux personnes à charge en cas de décès d'une victime de la route. Si ces personnes sont «invalides», les sommes accordées seront plus généreuses. L'article 60 définit ainsi l'invalidité :

Pour l'application du présent chapitre :

[...]

3° une personne est invalide lorsqu'elle est atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée.

Pour l'application du paragraphe 3° du premier alinéa, une invalidité est grave si elle rend la personne régulièrement incapable d'exercer une occupation véritablement rémunératrice. Elle est prolongée si elle doit vraisemblablement entraîner la mort ou durer indéfiniment.

143. Société de l'assurance automobile du Québec, *Loi annotée sur l'assurance automobile : Changements apportés au régime d'indemnisation des dommages corporels*, Québec, Éditeur officiel, 1991 aux pp. 49-50. Voir aussi *Assurance automobile - 15*, [1996] C.A.S. 270 à la p. 271.

Il s'agit encore ici d'une règle logique. Une personne à charge invalide a des besoins plus importants qu'une personne en santé.

De leur côté, les articles 80 et 83 prévoient des «frais de garde». Les victimes d'accident d'automobile qui prenaient soin d'adultes «invalides» recevront certaines sommes. Les extraits pertinents de ces articles se lisent comme suit :

80. Sous réserve de l'article 80.1, la victime exerçant un emploi à temps partiel ou la victime sans emploi capable de travailler qui, à la date de l'accident, a comme occupation principale de prendre soin sans rémunération d'un enfant de moins de 16 ans ou d'*une personne régulièrement incapable d'exercer tout emploi pour quelque cause que ce soit*, a droit à une indemnité pour frais de garde. [...]

83. La victime qui, en raison de l'accident, devient incapable de prendre soin d'un enfant de moins de 16 ans ou d'*une personne qui est régulièrement incapable d'exercer tout emploi pour quelque cause que ce soit* a droit, si elle ne reçoit pas déjà l'indemnité prévue à l'article 80, au remboursement des frais engagés pour prendre soin de ces personnes. [...] [nos italiques]

Comme l'a mentionné le T.A.Q. :

L'indemnité a été conçue pour soulager les victimes d'accidents de la route de tâches-responsabilités qui leur incombent et dont ils ne peuvent plus s'acquitter.¹⁴⁴

Ces quatre dispositions sont apparues uniquement lors de la réforme de 1989¹⁴⁵. Les extraits qui nous intéressent sont demeurés inchangés depuis. La *Loi originale* de 1977¹⁴⁶ contenait toutefois une règle analogue à l'article 44. Il s'agissait de l'article 24, dont nous ne tiendrons pas compte. Il s'éloignait sous plusieurs aspects de l'actuel article 44. De leur côté, malgré certaines affiliations

144. *S.O. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2004] T.A.Q. 268 au para. 19.

145. *Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1989, c. 15, art. 1.

146. *Loi sur l'assurance automobile*, L.Q. 1977, c. 68 [*Loi originale*].

possibles, les articles 60, 80 et 83 n'ont aucun équivalent dans la *Loi originale* de 1977¹⁴⁷.

Il existe très peu de décisions rapportées sur ces différentes dispositions législatives. Pour l'article 44, moins d'une dizaine. Pour l'article 60, nous n'avons trouvé aucun jugement qui a fait l'objet d'une publication. Pour les articles 80 et 83, il n'y a également aucune décision qui définit clairement la notion d'invalidité contenue dans ces dispositions¹⁴⁸. D'une façon générale, les articles 44, 60, 80 et 83 se ressemblent. Nous reviendrons sur les distinctions et nuances à apporter. Pour le moment, on peut affirmer que les «principes généraux» dégagés pour l'article 44 sont susceptibles de s'appliquer aux articles 60, 80 et 83, sous réserve de certaines adaptations. Les adaptations les plus significatives devront être faites pour l'article 60 de la *L.a.a.* De leur côté, les articles 80 et 83 sont identiques à l'article 44¹⁴⁹.

Voici donc les principes «généraux» dégagés par la doctrine et la jurisprudence. Au niveau technique, une auteure mentionne :

147. C'est ce qu'affirme la Société de l'assurance automobile du Québec dans une publication pour les articles 60 et 83 de la *L.a.a.* : *supra* note 143 aux pp. 66 et 87. Pour l'article 60, voir toutefois l'article 37 de la *Loi originale*. Pour l'article 80, la publication de la Société de l'assurance automobile du Québec renvoie à l'article 23 de la *Loi originale* de 1977 (à la p. 80). Ce texte ne contient toutefois aucune référence à l'invalidité. Il sera en conséquence ignoré.

148. À l'exception des décisions citées à la note suivante et d'un *obiter dictum* sur lequel nous reviendrons.

149. Seule différence, les articles 80 et 83 de la *L.a.a.* ne mentionnent pas «excepté l'âge». L'ajout de cette expression à l'article 44 n'a aucune incidence. Il s'agit en fait à notre avis d'un renvoi aux dispositions concernant les indemnités de remplacement du revenu des personnes âgées de 64 ans et plus (art. 40-43 de la *L.a.a.*). Mis à part une exception qui est pour ainsi dire impossible d'application, une personne âgée de 64 ans et plus régulièrement incapable d'exercer tout emploi ne recevra également pas d'indemnité de remplacement du revenu. À partir de maintenant, nous tenons donc pour acquis que les définitions de l'invalidité présentes aux articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* sont identiques.

En jurisprudence, une personne relativement âgée sera pour ainsi dire automatiquement reconnue comme étant invalide sous les articles 80 et 83 de la *L.a.a.* Elle donnera donc droit à une indemnité de frais de garde (*Affaires sociales* - 553, [2000] T.A.Q. 917 aux para. 14 et 24. Voir aussi *S.V. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2004] T.A.Q. 14 aux para. 2-4). Ces décisions sont critiquables. On devrait quand même évaluer la capacité de travail de ces personnes. Le test de la capacité à travailler ne sert en fait qu'à déterminer la gravité de l'atteinte ou de l'invalidité d'une personne. Une personne âgée non gravement atteinte ne nécessite habituellement pas de frais de garde.

Selon le libellé de l'article 44 L.a.a., l'exclusion au droit à l'indemnité de remplacement de revenu ne vise que la victime *régulièrement incapable et non celle temporairement incapable* de travailler au moment de l'accident. Cette dernière devra plutôt être considérée comme une victime sans emploi capable de travailler lorsqu'elle redevient capable de reprendre ses activités. De plus, si, en raison de l'accident, l'incapacité temporaire au moment de l'accident devient permanente, la victime a droit à une indemnité de remplacement de revenu.¹⁵⁰

Il est évident qu'à l'article 44 de la *L.a.a.*, même si ce n'est pas mentionné, la personne doit être invalide d'une façon permanente. Signalons que l'article 60 le prévoit explicitement. Comme l'extrait que nous venons de citer l'indique, la personne temporairement incapable d'exercer un emploi devra plutôt se voir appliquer les articles 23 à 26 de la *L.a.a.* Il était donc inutile d'ajouter le critère de la permanence. Sur ce point, il n'y a aucune controverse. Une décision du T.A.Q. rendue en 2004 a toutefois mentionné en *obiter dictum* que l'incapacité présente aux articles 80 et 83 de la *L.a.a.* pouvait être uniquement «temporaire» :

La procureure de l'intimée [la S.A.A.Q.] explique dans sa lettre adressée au Tribunal que l'épouse du requérant ne pouvait être considérée comme personne à charge aux fins du calcul de l'IFG puisqu'elle n'était pas régulièrement incapable d'exercer tout emploi.

*«La conjointe de (nom du requérant) n'était pas **régulièrement** incapable, elle était **temporairement** incapable puisque suivant le témoignage de Monsieur (nom du requérant), elle a repris son travail vers le mois de septembre 2001. Une personne régulièrement incapable signifie une personne invalide ou qui aurait un handicap ou qui serait atteinte d'une maladie chronique.»*

(Notre emphase)

150. Janick Perreault, *L'indemnisation du préjudice corporel des victimes d'accident d'automobile : aspects juridiques*, Brossard (Qc), CCH, 2001, n° 244 aux pp. 93-94 (nos italiques).

Avec respect pour l'opinion contraire, le terme **régulièrement** réfère ici plutôt au sens de **continu** de l'invalidité, pour une période de temps bien circonscrite, qui peut être permanente ou non. Si le législateur avait voulu parler d'une invalidité permanente, il l'aurait qualifiée ainsi. Selon le témoignage du requérant, sa conjointe était invalide à son retour à la maison en mai 2001. Il a dû s'en occuper, au même titre qu'un enfant, pendant tout l'été.¹⁵¹

L'argumentation du T.A.Q. est logique dans le cadre des articles 80 et 83. Par contre, comme on a pu le voir, elle est illogique en ce qui concerne l'article 44. Comme le rappelle le professeur P.-A. Côté, une loi doit être lue dans son ensemble. On ne doit pas interpréter un article isolément. Une expression identique ne devrait pas avoir deux sens différents dans la même loi¹⁵². Il est vrai que les propos du professeur P.-A. Côté sont nuancés. La même expression pourrait ne pas vouloir dire la même chose dans la même loi si le contexte est différent. Cela pourrait être le cas en l'espèce. Il n'en demeure pas moins que pour les raisons énoncées, c'est l'argumentation de la procureure de la S.A.A.Q. qui aurait dû à notre avis être retenue. L'invalidité aux articles 80 et 83 doit aussi être permanente¹⁵³.

Dans un autre ordre, une affaire énonce une règle intéressante sur la notion de la capacité à détenir un emploi :

Il s'agit ici non pas de détention d'emploi mais d'une évaluation de la capacité du requérant de détenir un emploi. C'est la preuve d'une incapacité d'exercer tout emploi qui donne ouverture à l'application de l'article 44 de la loi. Retenir que seul l'exercice effectif d'un emploi rémunéré peut contrer cette conclusion d'incapacité à exercer tout emploi paraît aller au-delà de l'objectif visé par cet article 44, et

151. *S.O. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2004] T.A.Q. 268 aux para. 17-19 (référence omise - police identique dans l'original).

152. Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Thémis, 1999 aux pp. 387-433 (principalement aux pp. 419-422). Voir aussi l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.

153. Un autre argument de texte peut être tiré de la version anglaise de la *L.a.a.* À l'article 44, où on n'a pas besoin de préciser le critère de la permanence, le terme «régulièrement» est traduit par «regularly». Aux articles 80 et 83, on utilise plutôt le terme «ordinarily», ou ordinairement incapable d'exercer tout emploi. Ce terme réfère à la permanence de l'incapacité. Notons qu'au Québec, les versions française et anglaise des lois ont la même valeur juridique : *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11, art. 7.

ce, d'autant plus que d'autres dispositions de la *Loi sur l'assurance automobile* viennent distinctement traiter de la situation de personnes sans emploi lors de l'accident, bien que capables de travailler.¹⁵⁴

Dans cette affaire, le fait que la victime exerçait une activité bénévole à temps plein dans un centre d'hébergement a fait en sorte qu'elle ne fut pas considérée invalide en vertu de l'article 44 de la *L.a.a.* Toujours dans le même thème, une autre décision vient nous rappeler une règle que nous avons observée en matière de rentes. Le critère de l'article 44 de la *L.a.a.* n'est pas l'incapacité à exercer *son emploi*, mais bien *tout emploi*. Il s'agit d'un critère plus rigoureux¹⁵⁵.

La majorité des décisions qui ont appliqué l'article 44 de la *L.a.a.* n'ont toutefois pas défini l'invalidité. On a plutôt principalement référé aux autres régimes publics d'assurance et de sécurité sociale. Si une personne a été déclarée invalide en vertu d'un autre régime, elle l'est aussi pour la *L.a.a.* pour l'application de l'article 44, le plus souvent sans aucune discussion¹⁵⁶.

Dans plusieurs affaires portées devant la S.A.A.Q., les victimes recevaient une rente d'invalidité de la Régie des rentes. *Elles sont donc visées par l'article 44 de la L.a.a.* On a mentionné dans une décision :

S'il survient avant l'accident d'automobile, l'octroi d'une rente d'invalidité, par la Régie des rentes, à un cotisant de moins de 60 ans fut souvent retenu par ce Tribunal comme une indication déterminante d'une incapacité d'un accidenté à exercer tout emploi au sens de l'article 44 de la loi (Voir à titre illustratif à ce sujet les décisions AA-57707, rendue le 8 juillet 1999 par Me Hérard et Dr Beauregard; AA-58321, rendue le 22 novembre 1993 par Me Gouin et Dr Therrien (CAS); AA-19057, rendue le 14 mai 1998 par Me Mercure et Dr

154. *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 679 au para. 15 (soulignés dans l'original). Confirmé par *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2003] T.A.Q. 40.

155. *Affaires sociales - 542*, [2000] T.A.Q. 893 au para. 52 : «le requérant n'était pas «régulièrement incapable d'exercer tout emploi». Tout au plus était-il incapable d'exercer son métier de commerçant en fruits encore que sur ce point, la preuve ne soit pas des plus concluantes».

156. La décision citée à la note précédente (au para. 53) nous rappelle toutefois que l'invalidité (et la déclaration d'un autre régime) doit être présente *avant l'accident* et non *avoir été causée* par ce dernier.

Beauregard et AA-16915, rendue le 14 novembre 1996 par Me Bisson-Jolin et Dr Larochelle (CAS)). L'on ne peut en effet manquer de constater la proximité du critère retenu par l'article 44 avec ceux évoqués en matière d'invalidité [à l'article 95 de la *L.R.R.Q.*].¹⁵⁷

En révision pour cause de cette décision, on mentionne que «le critère de l'article 44 de la *Loi sur l'Assurance automobile* du Québec et celui de l'article 95 de la *Loi sur la Régie des rentes du Québec* [sic] ont la même portée»¹⁵⁸. Dans une décision rendue en 2004, une victime avait plaidé que «la reconnaissance de l'invalidité par la Régie des rentes du Québec ne signifie pas pour autant qu'il est inapte à tout emploi»¹⁵⁹. Cet argument fut rejeté et la déclaration de la Régie des rentes sera la principale *ratio decidendi* du décideur. Bref, selon la jurisprudence, *une personne invalide selon la Régie des rentes du Québec est invalide au sens de l'article 44 de la L.a.a.*

Peut-on réellement appliquer la jurisprudence rendue sous l'article 95 de la *L.R.R.Q.* en matière d'assurance automobile? Était-il fondé de déclarer invalide en vertu de la *L.a.a.* des personnes titulaires d'une rente d'invalidité de la Régie des rentes? D'une façon générale, nous répondons oui aux deux questions. Il y a toutefois quelques nuances à apporter. Mis à part quelques termes sans importance, le libellé de l'article 95 de la *L.R.R.Q.* est *identique* à celui de l'article 60 de la *L.a.a.* Toute la jurisprudence rendue sous l'article 95 de la *L.R.R.Q.* peut donc être importée sans problème en assurance automobile. Une personne déclarée invalide par la Régie des rentes peut aussi l'être en vertu de l'article 60 de la *L.a.a.* On peut même aller plus loin et substituer le verbe *pouvoir* par le verbe *devoir*. En effet, comme le libellé est identique, pour une saine administration de la justice, le législateur ayant dit la même chose, ces deux dispositions devraient être appliquées et interprétées de la même manière. Si une personne a été déclarée invalide par la Régie des rentes, il s'agit selon nous d'une *présomption irréfragable* face à la S.A.A.Q. dans l'application de l'article 60 de la *L.a.a.* À l'inverse, à moins d'une détérioration de son état de santé, une personne n'ayant pas eu gain de cause auprès de la Régie des rentes ne devrait pas être reconnue invalide par la S.A.A.Q.

157. *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 679 au para. 15.

158. *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2003] T.A.Q. 40 au para. 26.

159. *H.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2004] T.A.Q. 31 aux para. 9-14 (la citation se retrouve au para. 10).

La situation est toutefois différente en ce qui concerne les articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* On peut aussi présumer qu'une personne invalide selon la Régie des rentes l'est également pour la S.A.A.Q. Il s'agit toutefois à notre avis d'une présomption réfragable. On se rappelle que les articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* mentionnent comme critère le fait d'être incapable d'exercer *tout emploi*. L'article 95 de la *L.R.R.Q.* (et 60 de la *L.a.a.*) mentionne plutôt une *occupation véritablement rémunératrice*. Une personne qui occupe un emploi à temps partiel ou peu rémunérateur pourra recevoir une rente d'invalidité de la Régie des rentes. Elle n'est toutefois pas invalide selon les articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* Le critère est plus rigoureux. L'article 95 de la *L.R.R.Q.* exige toutefois aussi le critère de la permanence. Si une personne est régulièrement incapable d'exercer une occupation véritablement rémunératrice et si la *permanence de l'invalidité «physique» est aussi reconnue*, il y a peu de chances qu'elle puisse exercer un travail à temps partiel. Il y a énormément de possibilités qu'elle soit régulièrement incapable d'exercer tout emploi et qu'elle soit invalide selon les articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* On a aussi vu que même si le critère de la permanence n'est pas *explicitement* exigé aux articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.*, il l'est de façon *implicite*. Mis à part cette petite nuance, on peut donc présumer qu'une personne invalide selon la Régie des rentes l'est aussi pour les articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* Il s'agit toutefois d'une présomption simple. À l'inverse, comme le critère de la Régie des rentes est d'une façon générale moins rigoureux, si une personne n'est pas déclarée invalide par la Régie, rien ne nous paraît justifier qu'elle le soit dans le cadre des articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.*

Il y a donc effectivement plusieurs liens de parenté entre les définitions d'invalidité contenues dans la *L.R.R.Q.* et dans la *L.a.a.* Avec les directives et les nuances que nous avons proposées, on peut sans problème faire des interactions entre les deux régimes. Une déclaration d'invalidité dans l'un d'eux entraînera vraisemblablement une solution identique dans l'autre. La jurisprudence rendue dans un régime peut aussi s'appliquer et être citée dans l'autre. C'est donc dire que dans l'interprétation des articles 44, 60, 80 et 83 de la *L.a.a.*, la S.A.A.Q. et les décideurs administratifs ne devraient pas seulement s'en tenir aux dossiers médicaux des individus. Ils devraient également tenir compte de leur témoignage et de leur historique de travail. Ils devraient aussi à notre avis considérer leurs possibilités réelles de se trouver un emploi en fonction de leur scolarité, de leurs connaissances et de leurs aptitudes.

Des décisions rendues en matière d'assurance automobile ont également référé de près ou de loin au régime des accidents du travail¹⁶⁰. Il s'agit toutefois de victimes rendues incapables en raison du travail. D'une façon générale, si la C.S.S.T. a octroyé «une pension à vie» à un individu, il est invalide selon l'article 44 de la *L.a.a.* Il le sera aussi vraisemblablement pour les articles 60, 80 et 83. Aucune décision rendue en matière d'assurance automobile n'a référé à l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* Ce texte et ceux contenus dans la *L.a.a.* devraient logiquement être interprétés de la même manière. Une personne déclarée invalide par la C.S.S.T. en vertu de l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* devrait aussi l'être par la S.A.A.Q. d'après l'article 60 de la *L.a.a.* Le texte est en effet identique. Pour ce qui est des articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.*, ces affirmations s'appliquent aussi, sous réserve des nuances que nous avons faites dans le traitement précédant sur la Régie des rentes.

Des décisions en matière d'assurance automobile ont aussi fait des renvois à l'aide sociale. On aurait pu penser qu'une personne qui reçoit une allocation pour «contraintes sévères» à l'emploi de l'aide sociale répond aux critères des articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* Il existe toutefois une décision qui a décidé le contraire. Elle est intéressante car elle réfère également à l'article 95 de la *L.R.R.Q.* et donc indirectement à l'article 60 de la *L.a.a.* Nous avons déjà rapporté une partie de l'extrait qui suit dans la section qui porte sur l'aide sociale. Il est toutefois pertinent d'en citer un plus large ici :

Le fait que le requérant ait été, à partir de 1994, admis au programme «Soutien financier» à titre de prestataire de sécurité du revenu n'emporte pas, à lui seul, la reconnaissance d'une «incapacité d'exercer tout emploi» au sens de l'article 44 précité.

Il y a lieu, à ce titre, de bien distinguer l'effet d'une admissibilité à ce programme de celui donné par ce Tribunal à une déclaration d'invalidité par la Régie des rentes du Québec. [...]

L'admissibilité à un tel programme témoigne certes de l'existence de «contraintes sévères à l'emploi»; par contre, elle s'appuie sur des critères significativement plus larges et plus permissifs que ceux

160. *Assurance automobile - 15*, [1996] C.A.S. 270 à la p. 270. Voir aussi *H.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2004] T.A.Q. 31 aux para. 9, 14.

retenus par la Régie des rentes du Québec en matière d'admissibilité d'une personne de moins de soixante ans à une rente d'invalidité.

Il apparaît partant plus hasardeux, dans le contexte de l'article 44, de donner à une admission en «soutien financier», préalable à un accident d'automobile, une valeur probante équivalente à une reconnaissance d'invalidité.¹⁶¹

Il s'agissait ici d'un cas particulier. La personne s'était qualifiée à l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi en vertu de problèmes psychiatriques. Le fait qu'elle accomplissait des activités bénévolement a aussi pesé dans la balance. Elle a ainsi démontré qu'elle était apte à exercer un emploi, fut-il très léger. La situation pourrait être différente pour l'article 60 de la *L.a.a.* Ce dernier permet d'occuper un emploi à temps partiel ou peu rémunérateur. Nous avons toutefois déjà fait état qu'il est clair en jurisprudence que le critère d'invalidité de l'aide sociale est également moins rigoureux que celui de l'article 95 de la *L.R.R.Q.* et de l'article 60 de la *L.a.a.* Comme le critère des articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* est *plus restrictif* que celui retenu en matière de rentes et à l'article 60 de la *L.a.a.*, il semblerait donc que le critère pour se qualifier à une prestation pour contraintes sévères à l'emploi soit moins rigoureux que tous ceux applicables à la S.A.A.Q.

Nous avons toutefois conclu après une analyse jurisprudentielle que la définition de l'invalidité utilisée par l'aide sociale n'est pas moins rigoureuse que celle contenue à la *L.R.R.Q.* Elles sont même assez identiques. Dans les deux cas, il est possible pour la personne invalide d'occuper un emploi à temps partiel ou peu rémunérateur. Les articles 95 de la *L.R.R.Q.* et 25 de la *L.S.R.F.E.S.S.* exigent aussi expressément les critères de «gravité» et de «permanence». De même, n'oublions pas que la gravité de l'atteinte est plus difficile à prouver en matière d'aide sociale. Avec sensiblement les mêmes nuances qu'en matière de rentes, on peut donc conclure qu'une personne qui a été reconnue invalide par l'aide sociale devrait aussi l'être par la S.A.A.Q. dans le cadre des articles 44, 60, 80 et 83. On peut ainsi référer à la jurisprudence rendue sur les contraintes sévères à l'emploi en matière d'assurance automobile.

161. *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 679 au para. 15 (références omises), conf. par *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2003] T.A.Q. 40.

Les nuances concernent toujours la différence de rédaction entre l'article 60 et les articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.*

Nous pouvons donc affirmer que d'une façon générale, si une victime a été déclarée invalide par un autre régime public d'assurance ou de sécurité sociale, elle devrait aussi l'être en vertu de la *L.a.a.* dans le cadre des articles 44, 60, 80 et 83. Il ne faut toutefois pas oublier les différences de rédaction entre l'article 60 et les articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.*

Conclusion

Que faut-il conclure de ce survol de la notion de l'invalidité dans divers régimes publics d'assurance et de sécurité sociale québécois? *D'une façon générale*, il existe peu de divergences. La plupart des définitions de l'invalidité empruntent la même forme. On exige principalement la rencontre de deux critères. Le premier est la gravité de l'invalidité ou de l'atteinte. Sera considérée grave pour la majorité des régimes une invalidité qui empêche de travailler. La plupart du temps, il ne s'agit pas d'une incapacité à exercer *son emploi* mais bien *tout emploi*. Le deuxième critère est celui de la durée. Pour être reconnu invalide, il faudra le plus souvent que l'atteinte ou l'invalidité soit *permanente*. Certains régimes viennent à l'occasion compléter ce canevas de base en ajoutant un autre critère. En raison de ces ressemblances, il est justifié que les décideurs d'un régime fassent des renvois ou s'inspirent de la jurisprudence rendue dans un autre régime dans l'application des définitions de l'invalidité contenues dans le leur. Il existe tout de même des différences notables entre les divers régimes que nous venons d'étudier. Un tableau synthèse, qui se trouve à la fin de notre étude, les fait ressortir. Il existe à notre avis trois différences importantes.

La première est le critère de *gravité* des articles 44, 80 et 83 de la *L.a.a.* On a vu qu'il est plus exigeant. Un individu doit être incapable d'exercer le moindre emploi pour être considéré invalide. Dans le cadre des autres dispositions, une personne peut exercer un emploi à temps partiel ou peu rémunérateur et être tout de même déclarée invalide. Devrait-on assouplir cette exigence? Peut-être aux articles 80 et 83. Il en va autrement à l'article 44. À cet article, une déclaration d'invalidité *empêche une personne d'être indemnisée*. C'est l'inverse dans toutes les autres dispositions analysées dans cette étude. Il est donc justifié que le critère de l'article 44 soit plus exigeant. Malgré nos conclusions, il faut être prudent avant de déclarer une personne invalide sous

l'article 44 en se basant uniquement sur une décision rendue en vertu d'un autre régime. Malgré tout, les définitions de l'invalidité examinées dans cette étude sont assez exigeantes. Il est donc plus ou moins risqué de déclarer une personne invalide en vertu de l'article 44 de la *L.a.a.* en se basant sur une déclaration d'invalidité prononcée par un autre régime.

Les deux autres différences se situent au niveau de la Régie des rentes. Cette dernière est moins exigeante à l'endroit des personnes invalides de plus de 60 ans (régime de rentes) et des enfants (supplément pour enfant handicapé). Pour les plus de 60 ans, le critère de la gravité est adouci. On exige uniquement l'incapacité à exercer son emploi. Dans le cas des enfants, les deux critères sont moins exigeants, principalement celui de la durée qui est ramené à seulement un an. Cela pourrait causer problème si la situation de telles personnes donnait ouverture à l'application de la *L.a.a.* ou de la *L.a.t.m.p.* La possibilité est moins inquiétante pour l'aide sociale. Un enfant ne peut réclamer les avantages de la *L.S.R.F.E.S.S.* Il est aussi excessivement rare qu'un titulaire d'une rente d'invalidité puisse le faire. Mais peu importe les avantages consentis par la Régie des rentes, un enfant ou un conjoint «invalide» recevra une indemnité de décès plus généreuse de la part de la C.S.S.T. et de la S.A.A.Q. De même, un adulte «invalide» pourra donner droit à des frais de garde sous la *L.a.a.* Il existe des ressemblances entre les définitions utilisées par la Régie des rentes et celles prévues à l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* et aux articles 60, 80 et 83 de la *L.a.a.* Il est toutefois plus probable que ces personnes ne soient pas reconnues invalides par la C.S.S.T. et la S.A.A.Q. Les définitions demeurent plus rigoureuses.

Cette situation pourrait susciter un mécontentement dans la population. Cette dernière ne comprendra pas qu'un enfant admissible au supplément pour enfant handicapé puisse ne pas être invalide au sens des articles 93 de la *L.a.t.m.p.* et 60 de la *L.a.a.* La situation est la même pour une personne de plus de 60 ans titulaire d'une rente d'invalidité. Comment lui expliquer qu'elle est invalide selon la Régie des rentes mais que l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* et les articles 60, 80 et 83 de la *L.a.a.* refusent de le reconnaître. Il serait à notre avis opportun d'uniformiser ces différentes dispositions législatives, en adoucissant les critères employés à l'article 93 de la *L.a.t.m.p.* et aux articles 60, 80 et 83 de la *L.a.a.* Pour les raisons évoquées au paragraphe précédent, il ne faut toutefois pas modifier l'article 44 de la *L.a.a.* Ce dernier doit demeurer le plus rigoureux possible.

Dans le premier paragraphe de cette étude, nous avons fait état que personne ne s'était intéressé jusqu'à maintenant à l'interaction entre les différentes définitions de l'invalidité contenues dans les régimes publics d'assurance et dans les régimes de sécurité sociale. Cette réalité ne touche pas seulement les définitions de l'invalidité. Ces différents régimes fonctionnent aussi pour la plupart en vase clos et il y a très peu d'interaction entre eux. Comme nous l'avons vu, ils ont tous été créés à des époques différentes pour régler des problèmes alors criants. Il existe également d'autres régimes et d'autres sources d'indemnisation dont nous n'avons pas traités. Selon les professeurs F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, ce fractionnement des programmes et la multitude des sources d'indemnisation possibles créent présentement des iniquités¹⁶². Les auteurs mentionnent toutefois qu'une différence de traitement ne signifie pas nécessairement qu'il y a iniquité. Il est normal et justifié que les régimes qui se rapprochent davantage de l'assurance que de la solidarité sociale soient plus généreux. Il serait toutefois peut-être temps d'arrêter d'adopter des solutions sectorielles en matière d'indemnisation et d'agir de façon plus globale. Ce qui a déjà été bon ne l'est peut-être plus aujourd'hui. Nous espérons que notre contribution aux rapprochements de ces régimes pourra aider à faire évoluer la situation dans cette voie.

162. F. Blais, D. Gardner et A. Lareau, *supra* note 4. Pour les «grandes lignes» de ce rapport, voir : François Blais, Daniel Gardner et André Lareau, «Services offerts aux personnes handicapées – «Le système actuel génère des iniquités»», *Le Soleil* (13 juin 2005) A-19.

Tableau synthèse

| Régimes | Critère de la «gravité» | Critère de la «durée» | Autre critère |
|---|--|---|--|
| Régie des rentes : (- de 60 ans) | Être régulièrement incapable d'exercer une occupation véritablement rémunératrice | Prolongée, c'est-à-dire devant vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment | Nil |
| Régie des rentes : (+ de 60 ans) | Être régulièrement incapable d'exercer l'occupation habituelle rémunérée qu'elle détient au moment où elle cesse de travailler en raison de son invalidité | Prolongée, c'est-à-dire devant vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment | Nil |
| Accident du travail | Être régulièrement incapable d'exercer une occupation véritablement rémunératrice | Prolongée, c'est-à-dire devant vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment | Nil |
| Aide sociale (contraintes sévères) | Son état physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré | Pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie | Et que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socioprofessionnelles, il présente des contraintes sévères à l'emploi |
| Supplément pour enfant handicapé (anciens règlements - synthèse) | Atteinte significative ou grave; l'enfant devait être limité de façon importante dans ses activités | Permanence | Mise en place de mesures spécialisées |
| Supplément pour enfant handicapé (nouveau règlement) | Être limité de façon importante dans les activités de la vie quotidienne | Une période prévisible d'au moins un an | Nil |
| Assurance automobile : art. 44, 80 et 83 | Être régulièrement incapable d'exercer tout emploi | Permanence (de façon implicite) | Nil |
| Assurance automobile : art. 60 | Être régulièrement incapable d'exercer une occupation véritablement rémunératrice | Prolongée, c'est-à-dire devant vraisemblablement entraîner la mort ou durer indéfiniment | Nil |