
Projet de loi n° 22 :
Loi modifiant la Loi sur l'assurance
automobile, le Code de la sécurité routière
et d'autres dispositions

Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec

RÉDACTION

Michael Magnier
Conseiller
Direction du développement et de l'intervention stratégique

SUPERVISION

Ophélie Sylvestre
Directrice
Direction du développement et de l'intervention stratégique

RÉVISION LINGUISTIQUE ET MISE EN PAGE

Gladys Gooding

DATE

Le 11 mars 2022

APPROBATION

Daniel Jean
Directeur général
Direction générale

RÉFÉRENCE SUGGÉRÉE

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2022). *Projet de loi n° 22 : Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile, le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions*, Drummondville, 15 p.

L'Office des personnes handicapées du Québec est un organisme gouvernemental qui contribue à accroître la participation sociale des personnes handicapées.

À cette fin, il exerce une combinaison unique de fonctions :

- Il conduit des travaux d'évaluation et de recherche sur la participation sociale des personnes handicapées au Québec donnant lieu à des recommandations basées sur l'analyse de données fiables;
- Il conseille le gouvernement, les ministères, les organismes publics et privés ainsi que les municipalités sur toute initiative publique pouvant avoir une incidence sur la participation sociale des personnes handicapées;
- Il concerta les partenaires et collabore avec les organisations concernées dans la recherche de solutions efficaces et applicables pour réduire les obstacles à la participation sociale des personnes handicapées;
- Il offre des services directs aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches.

L'expertise de l'Office s'appuie notamment sur son conseil d'administration, lequel est composé de seize membres ayant le droit de vote, y compris le directeur général, nommés par le gouvernement. La majorité sont des personnes handicapées ou des membres de leur famille. Quatre autres personnes sont nommées après consultation des syndicats, du patronat, des ordres professionnels directement impliqués dans les services aux personnes handicapées et des organismes de promotion les plus représentatifs. Sont aussi membres, sans droit de vote, les sous-ministres des principaux ministères impliqués dans les services aux personnes handicapées.

Qui sont les personnes handicapées?

Une personne handicapée, au sens de l'article 1 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, est « 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 ». La définition de « personne handicapée » s'applique à toute personne ayant une déficience, que ce soit un enfant, un adulte ou une personne âgée. En ce qui trait à l'incapacité, celle-ci doit être significative et persistante. Elle peut être présente depuis la naissance ou acquise au cours de la vie. Certaines apparaissent avec l'avancement en âge. L'incapacité peut être motrice, intellectuelle, liée à la parole, visuelle, auditive ou associée à d'autres sens. Elle peut être reliée à une structure ou à une fonction du système organique, ce qui inclut les troubles envahissant du développement et les troubles graves de santé mentale. Les incapacités sont donc très variables, tant par leur nature que par leur gravité et leur durée.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
COMMENTAIRES DE L'OFFICE SUR LE PROJET DE LOI N° 22	5
SOUTIEN AU REVENU	5
SOUTIEN À DOMICILE	6
DISPARITÉS DES MESURES DE COMPENSATION	7
RECOMMANDATIONS.....	10
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

C'est avec grand intérêt que l'Office a pris connaissance du projet de loi de loi n° 22, *Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile, le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions* (projet de loi n° 22).

Le projet de loi n° 22 interpelle l'Office, car il soulève des enjeux importants pour les personnes handicapées victimes d'un accident de la route. À cette fin, il modifie la *Loi sur l'assurance automobile* afin d'apporter des ajustements au régime d'indemnisation des victimes d'accidents de la route. De manière particulière, il est notamment prévu :

- de poursuivre l'indemnité de remplacement du revenu de la personne accidentée dès qu'elle atteint l'âge de 68 ans et jusqu'à son décès;
- d'appliquer ces modifications de façon rétroactive au 1^{er} janvier 1990 à l'égard de toute victime d'un accident d'automobile qui est vivante à la date de l'entrée en vigueur de celles-ci et qui a atteint l'âge de 67 ans;
- de compenser une perte de progression de carrière et d'assurer minimalement un revenu basé sur le revenu moyen au Québec pour les personnes accidentées dont les blessures et les séquelles sont de nature catastrophique;
- d'ajuster la somme maximale remboursable pour aide à domicile pour les personnes accidentées ayant besoin d'une présence continue à la maison.

Le projet de loi n° 22 modifie ensuite le *Code de la sécurité routière* au regard, notamment, de certaines modalités d'obtention et de renouvellement du permis de conduire et des modifications pour les véhicules lourds. Ces changements n'ont pas d'impact spécifiquement sur les personnes handicapées. Conséquemment, elles ne seront pas abordées dans le cadre du présent mémoire.

C'est avant tout dans une optique de cohérence de l'action gouvernementale à l'égard des personnes handicapées que l'Office formule les présents commentaires sur le projet de loi n° 22 et qu'il soumet ce mémoire à la Commission des transports et de

l'environnement. Rappelons que l'Office exerce un rôle conseil auprès du gouvernement, des ministères et de leurs réseaux concernant toute matière ayant une incidence sur les personnes handicapées¹.

Le projet de loi n° 22 constitue une avancée majeure sur le plan de soutien au revenu pour les personnes handicapées victimes d'un accident de la route. Les solutions préconisées auront des impacts positifs sur la qualité de vie de très nombreuses personnes handicapées et favoriseront, de surcroît, leur participation sociale. Leur mise en application contribuera ainsi concrètement à l'atteinte des objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec en la matière et, à ce titre, elles méritent d'être soulignées. Rappelons ici que la politique gouvernementale *À part entière*² place au centre de l'action gouvernementale une meilleure participation sociale, et cela n'est possible qu'en réduisant les obstacles et en assurant une réponse adéquate aux besoins des personnes handicapées. Les mesures proposées dans le cadre du projet de loi n° 22 contribuent à l'atteinte de ces objectifs et, pour cette raison, l'Office l'accueille favorablement et souhaite son adoption rapide.

Cependant, force est de constater que les modifications proposées vont aussi soulever certains enjeux. En assurant une meilleure réponse aux besoins des personnes accidentées, elles vont augmenter les disparités, selon la cause de l'incapacité, en matière de soutien au revenu et lorsqu'il est question de l'accès à certains services dont le soutien à domicile, et ce, en faveur des personnes handicapées victimes d'un accident de la route dont la couverture des services sera élargie grâce au surplus accumulé par le Fonds d'assurance automobile. Certes, une moins bonne performance dudit fonds pourrait éventuellement entraîner une baisse des prestations. Actuellement, cela est loin d'être le cas cependant.

Or, la politique gouvernementale *À part entière* souligne que « les cas de déficience congénitale, de maladie ou d'accident, se produisant en dehors de la route et du travail,

¹ Voir : article 25a.1) de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, RLRQ. C. E-201.

² OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2009a). *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées*, Drummondville, Office des personnes handicapées du Québec, 69 p.

représentent les causes les plus préoccupantes au regard de l'équité alors qu'elles touchent la majorité des personnes handicapées » (p. 47). En ce sens, les régimes d'indemnisations, comme celui de la Société de l'assurance automobile (ci-après SAAQ), ne devraient pas être confondus avec les programmes et mesures financés par le Fonds consolidé du revenu. Il faudrait toutefois « s'assurer qu'ils soient bien intégrés dans l'ensemble du système de compensation applicable au Québec » (p. 48).

Pour cette raison, l'Office profite de l'opportunité qui lui est offerte pour porter à l'attention du législateur les travaux en cours pour mieux comprendre les disparités des mesures de compensation qui varient selon la cause d'incapacité de la personne handicapée. Par ailleurs, l'Office réitère l'importance d'assurer une réponse adéquate des besoins par les services offerts aux personnes handicapées qui ne sont pas victimes d'un accident de la route. L'Office souligne aussi l'importance de documenter les revenus des personnes handicapées vieillissantes pour pouvoir mieux apprécier les impacts des modifications apportées en raison de l'adoption du projet de loi n° 22. Enfin, l'Office aborde la question de la diversité de la terminologie utilisée dans le cadre légal et réglementaire pour désigner les personnes handicapées ayant une incapacité très grave et recommande d'accorder une attention particulière aux disparités en matière de réponse à leurs besoins selon la cause d'incapacité, autant sur le plan de soutien au revenu que de services offerts.

Cette section du mémoire aborde trois éléments. En premier lieu, il s'agit des impacts des mesures découlant du projet de loi n° 22 sur les revenus des personnes handicapées victimes d'un accident de la route. En second lieu sont abordés les enjeux en lien avec les services de soutien à domicile. En troisième lieu, il est question des disparités des mesures de compensation. Les recommandations formulées par l'Office constituent la dernière partie de cette section.

Soutien au revenu

La hauteur des investissements consentis pour la mise en application du projet de loi n° 22, qui avoisinent un milliard de dollars, permet d'anticiper des retombées significatives pour les personnes handicapées victimes d'un accident de la route. De manière particulière, deux visées suscitent une appréciation positive de la part de l'Office en raison de leur concordance avec les orientations de la politique gouvernementale *À part entière*. En premier lieu, il s'agit de la poursuite de l'indemnité de remplacement du revenu de la personne accidentée dès qu'elle atteint l'âge de 68 ans et jusqu'à son décès. En second lieu, il est question de la compensation d'une perte de progression de carrière afin d'assurer, minimalement, un revenu basé sur le revenu moyen au Québec pour les personnes accidentées dont les blessures et les séquelles sont de nature catastrophique.

Cependant, force est de constater que les majorations prévues à la suite de l'adoption du projet de loi n° 22 pourraient créer des disparités par rapport à la situation de certaines personnes handicapées indemnisées à même d'autres régimes publics : celles ayant subi une lésion professionnelle, celles qui sont victimes d'un acte criminel et aussi celles qui ont été victimes d'un accident de la route avant 1990. En même temps, les disparités, en termes de couverture des besoins, entre les personnes handicapées victimes d'un accident routier et celles qui recourent aux programmes financés à même le budget du Québec vont s'accroître en faveur des personnes assurées par la SAAQ, selon les critères en vigueur depuis 1990.

Il convient de rappeler ici que les personnes ayant recours aux programmes du gouvernement du Québec ne connaissent pas une diminution substantielle de leurs revenus après 65 ans, comme c'est le cas présentement pour les personnes assurées par la SAAQ. Or, les modifications proposées par le projet de loi n° 22 vont non seulement corriger la problématique de la baisse progressive des revenus des personnes assurées âgées, mais permettront aussi d'assurer les revenus sensiblement plus élevés aux personnes accidentées par rapport aux personnes ayant recours aux programmes de soutien du gouvernement du Québec tout au long de leur vie. En effet, un revenu basé sur le revenu moyen au Québec, pour les personnes accidentées dont les blessures et les séquelles sont de nature catastrophique, fera en sorte que l'écart entre différentes catégories des personnes handicapées ayant une incapacité très grave sera maintenu, peu importe leur âge. À titre d'exemple, une personne tétraplégique victime d'un accident de la route aurait droit, une fois le projet de loi n° 22 adopté, à une indemnité de remplacement de revenu d'au moins 45 000 \$ par année.³ En même temps, une personne tétraplégique qui n'est pas victime d'un accident de la route et qui est reconnue comme ayant des contraintes sévères à l'emploi reçoit actuellement un montant de 1 138 \$ mensuellement, ce qui correspond à environ 14 000 \$ par année. Il est important de souligner ici que les impacts de cette disparité vont au-delà de la question de la qualité de vie pouvant être assurée dans l'immédiat. Pour poursuivre notre exemple, deux personnes devenues tétraplégiques à l'âge de 20 ans, une dans un accident de la route et l'autre dans un accident de plongeon, n'auront pas la même capacité financière pour mettre des économies de côté pour répondre aux besoins en lien avec le vieillissement, une fois le présent projet de loi mis en application.

Soutien à domicile

Le projet de loi n° 22 prévoit, entre autres, la majoration de la somme maximale remboursable pour aide à domicile pour les personnes accidentées ayant besoin d'une présence continue à la maison. Elle passera de 949 \$ à 1 500 \$ par semaine, ce qui correspond à environ 6 500 \$ par mois. Cette majoration permettra de mieux couvrir les

³ Selon [les dernières données disponibles](#) de Statistique Canada, pour le Québec, il était question d'un montant de 45 900 en 2019.

besoins réels et favoriser le maintien à domicile des personnes qui y seront admissibles. En soi, il s'agit donc d'un changement très positif et souhaité.

Toutefois, dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre, les changements apportés à la suite de l'adoption du projet de loi n° 22 pourraient rendre plus difficile l'accès aux services à domicile pour certaines personnes handicapées. Notamment, cela pourrait avoir pour conséquence de rendre plus difficile le recrutement de la main-d'œuvre par les personnes qui utilisent le chèque emploi-service. L'importante majoration des montants versés par la SAAQ pour offrir des services du soutien à domicile pour sa clientèle, risque de rendre moins attrayants les salaires et les conditions de travail offerts dans le cadre du chèque emploi-service. Bien que les données permettant une comparaison plus rigoureuse ne soient pas disponibles, il est fort à parier que les disparités déjà existantes vont augmenter de manière importante. Rappelons ici que, selon [les dernières données à notre disposition](#), en 2016-2017, les sommes mensuelles accordées en moyenne par personne dans le cadre du programme chèque-emploi service étaient de 610,76 \$ par usager. Aussi, il est important de souligner que les personnes handicapées ayant une incapacité très grave et des besoins très importants déplorent souvent l'insuffisance du soutien offert qui les oblige à opter pour un hébergement institutionnel.

Disparités des mesures de compensation

Au cours des 20 dernières années, plusieurs écrits⁴, dont récemment [les rapports d'évaluation de l'efficacité de politique À part entière](#), ont soulevé des enjeux liés aux disparités dans l'offre de services destinés aux personnes handicapées. Le nouveau [Plan d'engagements 2021-2024 de la politique À part entière](#) prévoit d'ailleurs un engagement, porté par l'Office en collaboration avec plusieurs ministères et organismes, qui vise la réalisation du projet « Pour une meilleure réponse aux besoins essentiels des personnes

⁴ Voir, entre autres, : BLAIS, François, Daniel GARDNER et André LAREAU (2004). *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées : rapport final du groupe d'experts mandaté par l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, Direction des communications, Office des personnes handicapées du Québec, 442 p., FOUGEYROLLAS, Patrick, et autres (2005). *Les personnes ayant des incapacités : encore plus pauvres et à part... qu'égales : les facteurs personnels et environnementaux associés à l'appauvrissement des personnes ayant des incapacités et de leur famille*, [En ligne](#), consulté le 3 mars 2022, QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2013). *L'autonomie pour tous : livre blanc sur la création d'une assurance autonomie*, [En ligne](#), consulté le 3 mars 2022.

handicapées : une analyse des programmes et pistes de solution ». Dans le cadre de ce projet, la situation des personnes handicapées victimes d'un accident de la route sera prise en compte. Au terme, l'Office souhaite rassembler l'information et les données disponibles pour évaluer l'écart entre les besoins essentiels des personnes handicapées et l'offre actuelle de programmes et de mesures qui leur sont destinés. Ainsi, ce projet permettra de mieux cibler les problèmes et leur ampleur, de documenter le taux de prise en compte des besoins exprimés, de mieux comprendre les causes de ceux-ci, ainsi que de proposer des pistes de solution.

Toutefois, ce projet important n'aborde pas directement la question de revenus dans la première phase, notamment lorsqu'il est question des personnes handicapées vieillissantes. Or, [les données statistiques](#) démontrent clairement que le taux d'incapacité augmente avec l'âge. Au Québec, il passe de 14 %, chez les personnes qui ont entre 15 et 64 ans, à 24,7 % pour les personnes de 65 ans et plus. La prévalence est particulièrement élevée chez les personnes de 75 ans et plus, où elle atteint 32,8 %.

À cet effet, les personnes handicapées victimes d'un accident routier sont portées, tout comme la population en général, à connaître l'apparition des nouvelles incapacités avec l'âge, mais aussi, une fois l'âge de la retraite atteint, elles font présentement face à une diminution importante de leurs revenus. Les incapacités les empêchent d'avoir un revenu d'emploi d'appoint et le niveau de leur cotisation à des régimes d'épargne pour la retraite est nécessairement moindre que pour les personnes présentes plus longtemps sur le marché de travail. Les bonifications prévues dans le cadre du projet de loi n° 22 permettent d'y remédier, au moins pour celles qui sont des victimes d'un accident de la route depuis 1990. Elles disposeront ainsi des revenus plus substantiels leur permettant d'assurer une meilleure réponse aux besoins, incluant ceux en lien avec le vieillissement. Est-ce que cette majoration pourrait avoir comme résultat l'apparition des nouveaux écarts parmi différentes catégories des personnes handicapées vieillissantes? Une documentation de cette problématique serait nécessaire pour tenir compte des impacts des mesures découlant du projet de loi n° 22. En effet, l'ampleur des sommes accordées risque d'altérer de manière substantielle les données actuelles au regard des revenus des personnes handicapées vieillissantes.

Par ailleurs, il convient de souligner ici qu'une augmentation des écarts entre diverses catégories des personnes handicapées ne constitue aucunement un argument en faveur d'une révision à la baisse du soutien accordé aux personnes handicapées victimes d'un accident de la route. Au contraire, il serait plutôt souhaitable que les revenus et les services offerts par la SAAQ puissent devenir un modèle, voire, offrir un standard à viser pour les services offerts par d'autres régimes d'indemnisation et par le réseau public. Par un projet d'amélioration des processus et d'optimisation entamé il y a plus de 10 ans, la SAAQ a pu libérer des sommes importantes et élargir son offre de service. À cet effet, l'Office souhaite s'inspirer de cette expertise.⁵ L'Office sollicite ainsi la collaboration de la SAAQ pour partager les données en sa disposition et les analyses réalisées au regard des services offerts aux personnes accidentées.

À cet effet, l'Office souhaite documenter, en tout premier lieu, les modalités de soutien offert aux personnes handicapées ayant une incapacité très grave. Certes, il est possible de constater une diversité de la terminologie utilisée pour les désigner dans le cadre légal et réglementaire et lorsqu'il s'agit de critères d'admissibilités à différents programmes, mesures et services leur étant destinés. D'ailleurs, le règlement qui accompagne le projet de loi n° 22 introduit et définit la notion de la « victime atteinte de blessures ou de séquelles de nature catastrophique ». Elle s'apparente à d'autres termes déjà utilisés dans le cadre légal et réglementaire, comme, à titre exemple, celui d'une « invalidité grave et permanente » (Retraite Québec). Aussi, des correspondances peuvent être établies, notamment, avec la liste des diagnostics évidents permettant une admission simplifiée au Programme de solidarité sociale. Avec la venue prochaine du nouveau Programme de revenu de base visant à sortir de la pauvreté les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, il serait pertinent d'explorer les enjeux de complémentarité et de cohérence.

Malgré cette diversité de la terminologie utilisée, une certaine logique sous-jacente semble s'en dégager. Il existe une catégorie des personnes handicapées ayant des

⁵ À titre d'exemple, les réclamations comportant un risque élevé suivent la ligne « rouge » où l'on investit plus de temps aux mesures de contrôle, alors que les réclamations comportant peu de risques suivent la ligne « verte »; elles sont traitées plus vite et les contrôles sont moins exhaustifs, ce qui augmente la satisfaction de la clientèle. Voir aussi : https://cerberus.enap.ca/cergo/docs/Cahiers_de_recherche/2021/BDO_SAAQ_Fr.pdf

besoins très importants en raison d'une incapacité très grave et qui ne peuvent pas intégrer ou réintégrer le marché de l'emploi. Plusieurs programmes, mesures et services offerts modulent ainsi déjà la couverture des besoins, en termes de services fournis et du soutien au revenu, pour pouvoir en tenir compte. D'ailleurs, cette modulation de l'ampleur du soutien offert en fonction de la gravité de l'incapacité peut être observée non seulement au sein de régimes assurantiels, mais également dans le cadre des programmes financés à même le budget du Québec. Ainsi, dans une perspective d'optimisation des services offerts, il serait souhaitable de pouvoir documenter les disparités entre la réponse aux besoins des personnes reconnues en tant que « victime atteinte de blessures ou de séquelles de nature catastrophique » et la réponse aux besoins des personnes ayant des caractéristiques similaires, indemnisées par d'autres régimes assurantiels ou soutenues par les programmes financés par le Fonds consolidé. Cette comparaison pourrait être accompagnée d'une réflexion visant une plus grande harmonisation de la terminologie utilisée dans le cadre législatif et réglementaire. À cet effet, devraient être notamment envisagés des arrimages au regard de la terminologie déjà employée (« invalidité grave et permanente », « personnes handicapée » au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, etc.) et au regard du nouveau Programme de revenu de base. Une participation active de la SAAQ à cet exercice serait fortement appréciée.

Recommandations

1. Dans la perspective d'harmonisation et de complémentarité gouvernementale au regard de la réponse aux besoins des personnes handicapées, **il est recommandé** de réaliser les travaux visant une plus grande cohérence de la terminologie utilisée dans les dispositions légales et réglementaires qui encadrent les programmes, mesures et services leur étant destinés.
2. Dans la perspective de l'optimisation des services offerts aux personnes handicapées, **il est recommandé** de prendre en compte l'expertise développée par la SAAQ en la matière, et de documenter les impacts de l'approche retenue, qui pourrait éventuellement servir de standard pour d'autres régimes d'indemnisation ou pour les programmes financés par le gouvernement. Cette

recommandation vise, dans un premier temps, les services offerts aux personnes handicapées ayant une incapacité très grave.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 22 constitue une avancée majeure sur le plan de soutien au revenu pour les personnes handicapées victimes d'un accident de la route. L'Office l'accueille favorablement et souhaite son adoption rapide.

L'Office porte à l'attention du législateur les travaux en cours pour mieux comprendre les disparités des mesures de compensation qui varient selon la cause d'incapacité de la personne handicapée et réitère l'importance de bonifier les services offerts aux personnes handicapées qui ne sont pas victimes d'un accident de la route. L'Office souligne aussi l'importance de documenter les revenus des personnes handicapées vieillissantes.

Enfin, l'Office formule les recommandations qui visent une harmonisation de la terminologie utilisées pour désigner les personnes handicapées dans le cadre légal et réglementaire et la prise en compte de l'expertise développée par la SAAQ en matière des services offerts, notamment aux personnes handicapées ayant une incapacité très grave.

**Office des personnes
handicapées**

Québec

