



Consultation publique sur les véhicules hors route

MÉMOIRE

Véhicules hors route au Nunavik

Présenté par :

la Société Makivik et l'Administration régionale Kativik

3 août 2005

Le présent mémoire est présenté sous toutes réserves et sans qu'il ne soit porté atteinte à toutes les garanties juridiques et autres droits, ainsi qu'aux recours à la disposition des Inuits du Québec.

INTRODUCTION

1. Le Nunavik : le territoire et ses habitants

Le vaste territoire du Québec situé au nord du 55^e parallèle, maintenant connu sous le nom de Nunavik, a une superficie de plus de 560 000 km². Les Inuits habitent le Nunavik depuis au moins 4000 ans. Environ 10 060 Inuits résident aujourd'hui dans les 15 communautés du Nunavik.

2. La Société Makivik

La Société Makivik a été créée en 1978 à la suite de la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), dont elle constitue la partie inuite. La Société Makivik est un organisme sans but lucratif. Elle a pour mission première de protéger l'intégrité de la CBJNQ et concentre ses efforts sur le développement politique, social et économique du Nunavik. Le Conseil d'administration de la Société Makivik est composé de 16 représentants des communautés et de cinq cadres de direction, élus par les résidants inuits du Nunavik.

3. L'Administration régionale Kativik

L'Administration régionale Kativik (ARK) est un organisme public régi par la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., c. V-6.1) et le chapitre 13 de la CBJNQ. L'ARK prend des décisions qui ont une portée régionale et s'emploie à trouver des solutions aux problèmes communs à tous les villages nordiques.

L'ARK exerce sa compétence sur tout le territoire du Québec situé au nord du 55^e parallèle, à l'exclusion des terres de la catégorie IA et IB attribuées aux Cris de la communauté de Whapmagoostui. Elle possède sur son territoire la compétence dans les matières suivantes : administration locale, transports et communications, police, formation et utilisation de la main-d'œuvre. Elle dispose également, par effet de la loi, de tous les pouvoirs nécessaires pour exécuter les obligations contenues dans les ententes qu'elle signe avec le gouvernement, l'un de ses ministres ou organismes.

À l'extérieur des limites municipales des villages nordiques, l'ARK peut agir comme une municipalité et, à ce titre, est investie des fonctions et des pouvoirs d'un village nordique.

4. L'utilisation des motoneiges et des véhicules tout-terrain au Nunavik

Au Nunavik, les véhicules hors route (VHR) ne sont pas du tout utilisés pour les mêmes fins qu'au sud de la province. En fait, l'utilisation des VHR au Nunavik est intimement liée au mode de vie traditionnel des Inuits. Les motoneiges et les véhicules tout-terrain (VTT), appelés aussi quads, ont essentiellement une fonction utilitaire : mode de transport quotidien et régulier dans les communautés et entre les communautés et mode de transport utilisé pour pratiquer les activités traditionnelles d'exploitation (chasse, pêche, piégeage et cueillette).

Les motoneiges et les VTT ont fait leur apparition comme moyen de transport au Nunavik après que les autorités des gouvernements du Canada et du Québec eurent ordonné à leurs fonctionnaires ou à leurs représentants d'abattre les chiens de traîneau dans les années 1950 et 1960. L'utilisation des motoneiges et des VTT résulte donc d'événements sociaux et historiques plutôt que d'un choix délibéré des Inuits et il est tout à fait inapproprié de qualifier ces véhicules de véhicules simplement récréatifs.

Sur les chemins publics de toutes les communautés du Nunavik, les Inuits utilisent beaucoup plus fréquemment les motoneiges et les VTT que d'autres types de véhicules tels que les automobiles et les camions, et ce, en raison des coûts de transport aérien ou maritime extrêmement élevés et des coûts d'entretien. Les VHR conviennent bien aux chemins publics du Nunavik, lesquels sont couverts de neige cinq à huit mois par année et exposés aux rudes conditions hivernales. Autrement dit, l'utilisation des VHR au Nunavik se compare à celle des automobiles dans le sud du Québec.

Voici quelques exemples de l'utilisation des motoneiges et des VTT dans les communautés du Nunavik :

- Dans certaines communautés, ces véhicules servent au transfert des patients au centre de santé local et à l'aéroport (bon nombre de communautés ne disposent pas d'un service d'ambulance);
- Transport des enfants à la garderie, à l'école, à l'aréna, etc. (il n'existe pas de service de transport en commun);
- Transport à destination et en provenance de l'aéroport (seule la communauté de Kuujuaq dispose d'un service de taxi);
- Transport pour se rendre aux magasins de la communauté;
- Mode de transport utilisé à partir des chemins publics la communauté pour pratiquer les activités traditionnelles; il s'agit souvent d'une motoneige à laquelle est

accroché un « qamutik » (traîneau) servant à transporter des effets, de l'équipement de chasse ou d'autres passagers.

Les Inuits du Nunavik utilisent les VHR, soit les motoneiges et les VTT, en dehors des chemins publics pour exercer les droits d'exploitation prévus dans la CBJNQ. Selon la CBJNQ, les droits d'exploitation incluent le droit de voyager et le droit de transporter les produits de l'exploitation (CBJNQ, alinéas 24.3.13 et 24.3.15). Par conséquent, l'utilisation des VHR sur les chemins publics et en dehors de ces chemins est essentielle à l'exercice des droits inuits traditionnels et des droits découlant de la CBJNQ.

CONSIDÉRATIONS

1. Exclusion des victimes d'accidents de motoneige ou de VTT qui se produisent sur des chemins publics du Nunavik aux indemnités prévues dans la Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., c. A-25, paragraphe 10(3))

Le Régime d'assurance automobile du Québec prévoit des indemnités pour les victimes d'accidents d'automobile. Or, la Loi sur l'assurance automobile a été modifiée et exclut depuis 1989 toutes les demandes d'indemnités provenant de victimes d'accidents de motoneige ou de véhicule destiné à être utilisé en dehors des chemins publics, (y compris les VTT). Une victime d'un accident de motoneige ou de VTT ne sera indemnisée que dans la mesure où l'accident se produit sur un chemin public et qu'il implique également une automobile.

Au Nunavik, les piétons qui circulent sur les chemins publics courent autant de risques d'être blessés par un VHR que par une automobile. Les résidents du Nunavik se trouvent donc dans une position vulnérable par rapport aux résidents du sud de la province, car la Loi sur l'assurance automobile ne couvre pas les piétons victimes d'accidents de motoneige ou de VTT de la même façon qu'elle couvre les piétons victimes d'accidents d'automobile au sud de la province.

Le cas particulier du Nunavik pourrait être comparé à celui des tracteurs de ferme qui circulent sur les chemins publics dans le sud de la province. Les tracteurs de ferme sont autorisés à circuler sur les chemins publics et, dans le cas où un accident s'y produit, les victimes sont, quant à elles, couvertes par le Régime d'assurance automobile du Québec. Autrement dit, la Loi reconnaît la fonction utilitaire des tracteurs de ferme. Il faudrait donc que le Régime d'assurance automobile du Québec soit modifié de manière à reconnaître la même fonction utilitaire aux VHR au Nunavik et à permettre aux propriétaires de participer au Régime selon l'utilisation qu'ils font de leur véhicule.

Historique de l'exclusion

Jusqu'en 1989, les demandes d'indemnités présentées dans le cadre du Régime par les victimes d'accidents de motoneige ou de VTT s'étant produits sur des chemins publics étaient acceptées. Or en 1989, le gouvernement du Québec a modifié la Loi sur l'assurance automobile en y ajoutant l'alinéa 10(3) qui suit :

« 10. Nul n'a droit d'être indemnisé en vertu du présent titre dans les cas suivants:

[...]

3) si le préjudice est causé par une motoneige ou un véhicule destiné à être utilisé en dehors d'un chemin public, tels que définis par règlement; »

Selon la Loi annotée sur l'assurance automobile : changements apportés au régime d'indemnisation des dommages corporels (Les Publications du Québec, 1991), l'alinéa 10(3) était censé exclure les accidents de véhicules récréatifs ou de véhicules sport dont la fonction principale n'était pas le transport sur les chemins publics.

En 1987, dans son mémoire sur l'*Avant-projet de loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile et d'autres dispositions législatives*, le Barreau du Québec recommandait l'exclusion des accidents de motoneige et de VHR seulement si les accidents avaient lieu en dehors des chemins publics.

Impact de l'exclusion

Voici un exemple d'un incident qui s'est produit récemment dans une communauté du Nunavik et qui illustre le problème que rencontrent les victimes :

Faits

Une enfant âgée de 10 ans a été frappée par une motoneige alors qu'elle marchait dans un chemin public d'une communauté du Nunavik. À cause de l'accident, elle est maintenant quadriplégique et nécessite une supervision et des soins constants. Se retrouver dans une telle condition dans une communauté où seulement quelques chemins sont asphaltés, où il n'y a pas de service de transport public régulier et aucune ressource spécialisée ne fait qu'alourdir le handicap de la victime et le fardeau des parents qui en prennent soin.

Les parents de l'enfant désirent obtenir une indemnité pour les aider à couvrir les dépenses occasionnées par l'accident. Les avenues suivantes s'offrent à la famille :

- Poursuite civile contre le conducteur de la motoneige

La famille pourrait poursuivre le conducteur de la motoneige afin d'obtenir une indemnité. Toutefois, le conducteur de la motoneige était un adolescent au moment où l'accident s'est produit et il n'avait aucune assurance. En aucun cas le conducteur et ses parents n'auraient les moyens d'indemniser l'enfant quadriplégique et ses parents. Par ailleurs, pour des raisons personnelles et humanitaires, les parents de la victime refusent d'intenter une poursuite au civil contre le conducteur, car ils vivent dans une petite communauté et interagissent régulièrement avec le conducteur et sa famille; ils ne désirent pas les accabler indûment du fardeau d'une dette financière.

D'autres éléments doivent également être pris en considération. D'abord, il est difficile et coûteux au Nunavik d'avoir accès à de l'information juridique et d'obtenir de l'aide juridique. Il y a un bureau d'aide juridique à Kuujuaq où travaille un seul avocat. Il n'y a aucun cabinet d'avocats privé dans la région. Les clients doivent donc supporter les coûts supplémentaires des déplacements d'avocats dans leur communauté.

- Poursuite civile contre le conducteur de la motoneige, puis le recours prévu à l'article 142 de la Loi sur l'assurance automobile

La situation revient au même que dans la première avenue, car les parents de l'enfant quadriplégique devraient d'abord obtenir un jugement contre le conducteur de la motoneige. Dans le cas où le conducteur ne paie pas ou ne peut pas payer l'indemnité ordonnée par la cour, la famille peut présenter une demande à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et obtenir une indemnité maximale de 50 000 \$. Cependant, la SAAQ peut ensuite se retourner vers le conducteur de la motoneige et exiger de lui qu'il rembourse le 50 000 \$.

Qui plus est, les indemnités versées à une victime d'un accident d'automobile en vertu de la Loi seraient de beaucoup supérieures à 50 000 \$.

RÉSUMÉ :

L'exclusion des demandes d'indemnités présentées par les victimes d'accidents de motoneige ou de VTT qui surviennent sur des chemins publics, décrite à l'alinéa 10(3) de la Loi sur l'assurance automobile, porte préjudice aux résidants du Nunavik et les rend vulnérables.

L'« assurance sans égard à la responsabilité » offerte par le Régime d'assurance automobile du Québec doit être dûment reconnue et doit s'appliquer au Nunavik où les VHR constituent les principaux moyens de transport.

RECOMMANDATION :

Modifier la Loi sur l'assurance automobile du Québec de façon à ce qu'elle tienne compte des particularités des résidants du Nunavik quant à l'utilisation des motoneiges et des VTT, c'est-à-dire rétablir l'admissibilité des victimes d'accidents de motoneige et de VTT qui surviennent sur les chemins publics du Nunavik aux indemnités.

2. Permis de conduire et immatriculation

a) Nécessité d'ouvrir un bureau de la SAAQ au Nunavik

La Loi sur les véhicules hors route (L.R.Q., c. V-1.2) s'applique au nord du 55^e parallèle. Il est indiqué dans la Loi que le conducteur d'un VHR doit être titulaire d'un permis de conduire valide pour traverser un chemin public et qu'un enfant âgé entre 14 et 16 ans doit être titulaire d'un certificat d'aptitudes pour conduire un tel véhicule. La Loi exige également que tous les VHR soient immatriculés et que le propriétaire d'un tel véhicule fasse une demande de certificat d'immatriculation auprès de la SAAQ dès la prise de possession du véhicule.

En l'absence d'un bureau permanent de la SAAQ au Nunavik, il n'est pas facile de respecter ces exigences de la Loi. Comme la plupart des transactions doivent être effectuées en personne, les résidents du Nunavik doivent payer le prix d'un billet d'avion aller-retour pour se conformer à la Loi. Autrement dit, les résidents du Nunavik doivent respecter les règles applicables partout au Québec sans toutefois avoir accès à des services adéquats de la part de la SAAQ.

b) Droit d'immatriculation

Les Inuits bénéficiaires de la CBJNQ utilisent les motoneiges et les VTT pour pratiquer leurs activités traditionnelles d'exploitation. La CBJNQ garantit le droit d'exploitation, incluant le droit de voyager et le droit de transporter les produits de l'exploitation (CBJNQ, alinéas 24.3.13 et 24.3.15).

Par conséquent, les Inuits bénéficiaires de la CBJNQ ne devraient pas être obligés de payer des droits d'immatriculation pour les VHR. Cette exemption serait similaire à celle accordée aux chasseurs de subsistance concernant les frais à payer pour obtenir un permis d'armes à feu et faire enregistrer leurs armes à feu en vertu de la législation sur les armes à feu.

RECOMMANDATION :

Ouvrir un bureau permanent de la SAAQ au Nunavik ou nommer un mandataire de la SAAQ au Nunavik.

Exempter les Inuits bénéficiaires de la CBJNQ des frais d'immatriculation des VHR.

3. Difficulté des propriétaires de VHR de souscrire une assurance de responsabilité civile (préjudice corporel ou matériel)

Au Nunavik, il est très difficile pour les propriétaires de VHR de respecter cette exigence de la Loi sur les véhicules hors route. Les courtiers d'assurance refusent souvent d'assurer les propriétaires de VHR en raison de l'isolement des communautés du Nunavik et des coûts occasionnés pour évaluer les dommages en cas de réclamation.

4. Financement destiné à l'aménagement de sentiers

Selon le document de réflexion, il y a une surcharge de 25 \$ prélevée sur l'immatriculation des motoneiges et de 6 \$ sur celle des VTT qui, en vertu d'un programme administré par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, sert à financer, entre autres, les activités de la Fédération des clubs de motoneigistes du Québec et de la Fédération québécoise des clubs de quads pour le balisage, l'entretien, la signalisation et la supervision des sentiers. Une somme de 5,8 millions de dollars sera ainsi accordée à ces deux fédérations pour l'exercice 2005-2006.

Il y a très peu de balises entre les communautés du Nunavik et, par conséquent, bon nombre de personnes perdent leur chemin lorsqu'elles voyagent par mauvais temps.

Le Nunavik est la plus grande région du Québec. Il y a des sentiers entre toutes les communautés et aux alentours des communautés. Des fonds devraient donc être accordés à la région pour le balisage, l'entretien, la signalisation et la supervision des sentiers.

RECOMMANDATION :

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport devrait fournir au Nunavik des fonds pour le balisage, l'entretien, la signalisation et la supervision des sentiers de motoneiges et de VTT, pour l'acquisition d'équipement de sécurité, etc.

5. Besoin d'adapter les règles existantes aux particularités du Nunavik

Question 4.4 Y aurait-il lieu d'adapter les règles existantes aux particularités des régions où les VHR sont principalement utilisés comme mode de transport ou pour des activités traditionnelles?

Une application uniforme des règles relatives aux VHR partout sur le territoire du Québec sans que ne soit prise en compte la réalité sociale, culturelle et économique des habitants d'une région ne permettrait pas, à notre sens, d'atteindre pleinement les objectifs poursuivis par le gouvernement.

D'évidence, la réalité du Nunavik ne se compare aucunement à celle des autres régions du Québec. Il faut donc que les règles devant être adoptées prochainement relatives à l'utilisation des VHR reconnaissent cette différence régionale et permettent que le régime général d'application souffre exception à l'égard des habitants de la région. La difficulté ici tient du nécessaire équilibre entre le respect de la culture et des mœurs des Inuits et les impératifs de sécurité imposés par l'utilisation d'un VHR. Au demeurant, les droits garantis par la CBJNQ devront être respectés et les règles relatives aux VHR devront permettre un exercice facilité de ces droits.

La Société Makivik et l'ARK demeurent ouvertes à collaborer avec les autorités gouvernementales dans la rédaction du prochain régime d'exception applicable au Nunavik.

RECOMMANDATION :

Adapter les règles existantes établies en vertu de la Loi sur les véhicules hors route et du Code de la sécurité routière aux particularités du Nunavik.