



Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES ANCIENS COMBATTANTS

OBJET : EXAMEN DE LA NOUVELLE CHARTE DES ANCIENS COMBATTANTS

MARS 2014

Rédigé par : Brian N. Forbes, B. Comm, LL.B.

Président du Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada



Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada

- 14th Canadian Field Regiment Association
- Aircrew Association
- Les anciens combattants juifs du Canada
- Association canadienne des anciens combattants de Hong Kong
- Association canadienne des paraplégiques
- Association canadienne des vétérans de la Corée
- Association des 435^e et 436^e Escadrons de Birmanie
- Association des Amputés de guerre
- Association des anciens combattants de la Marine marchande canadienne
- Association des anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale originaires de l'Union soviétique
- Association des anciens combattants du Régiment algonquin
- Association des anciens combattants et prisonniers de guerre de Dieppe
- Association des Forces aériennes du Canada
- Association des Forces aéroportées du Canada
- Association des maîtres et des premiers maîtres de la Marine royale du Canada
- Association des Officiers de Marine du Canada (AOMC), succursale de Montréal
- Association des pensionnés de guerre du Canada
- Association des pensionnés et rentiers militaires du Canada
- Association du 1^{er} Bataillon de parachutistes canadiens
- Association du Corps d'armée canadien
- Association du Corps royal de l'intendance de l'Armée canadienne
- Association royale canadienne de la marine
- Black Watch (Royal Highland Regiment) of Canada Association
- Bomber Command Association Canada
- Burma Star Association
- Canadian Fighter Pilots Association
- Canadian Naval Divers Association
- Canadian Scottish Regimental Association
- Canadian Tribal Destroyer Association
- Défilé du Jour des guerriers
- Dodo Bird Club des anciens sergents de section de l'ARC
- Ferry Command Association
- First Special Service Force Association
- Groupe canadien de l'aéronaval
- KLB (Konzentrations Lager Buchenwald) Club
- Limber Gunners
- Métis Nation of Ontario Veterans Council
- Military Vehicle Hobbyists Association
- National Prisoners of War Association of Canada
- Naval Club of Toronto
- Nova Scotia Naval Officers Association
- Nursing Sisters' Association of Canada
- Opération « héritage »
- Overseas Club – Corps de la Croix-Rouge canadienne (détachement outre-mer)
- Polish Combatants' Association in Canada
- Queen's Own Rifles of Canada Association
- RCAF Prisoners of War Association
- Regimental Association for The Toronto Scottish Regiment (Queen Elizabeth The Queen Mother's Own)
- Royal Air Forces Escaping Society
- Royal Canadian Air Force Pre-War Club of Canada
- Royal Canadian Regiment Association
- Royal Naval Association – Succursale du sud de l'Ontario
- Royal Winnipeg Rifles Association
- Sir Arthur Pearson Association of War Blinded (SAPA)
- South Alberta Regiment Veterans Association
- Submariners Association of Canada (succursale centrale)
- Toronto Police Military Veterans Association
- War Veterans & Friends Club
- White Ensign Club Montreal
- Wren Association of Toronto

MÉMOIRE DU CNAAC / COMITÉ PERMANENT DES ANCIENS COMBATTANTS 2014 EXAMEN DE LA NOUVELLE CHARTE DES ANCIENS COMBATTANTS

Au moment de l'entrée en vigueur de la Nouvelle Charte des anciens combattants, en 2006, le gouvernement avait déclaré qu'il s'agissait d'une « charte en évolution » et s'était officiellement engagé auprès de la communauté des anciens combattants à prendre sans délai les mesures nécessaires pour combler les lacunes et les iniquités qui se révéleraient avec le temps.

Hélas, pour un grand nombre d'enjeux importants qui se répercutent sur les prestations des anciens combattants handicapés, le gouvernement n'a pas respecté cet engagement, ce qui constitue une violation de la convention sociale selon laquelle la population canadienne est redevable aux anciens combattants et à leur famille.

À l'étape des consultations qui ont précédé l'adoption de la charte, les représentants des anciens combattants et même ceux du gouvernement reconnaissaient que le document n'était pas parfait, et il faut rappeler que l'engagement du gouvernement à corriger les iniquités au fur et à mesure avait été une condition essentielle à l'acceptation de la charte par la communauté des anciens combattants.

Des études récentes, notamment celle du Groupe consultatif sur la Nouvelle Charte des anciens combattants (2009), le rapport de 2010 du Comité permanent des anciens combattants intitulé *La Nouvelle Charte vivante des anciens combattants à l'heure de la mise au point*, et le récent Rapport de l'ombudsman des vétérans, paru le 1^{er} octobre 2013, signalent tous les lacunes évidentes de la nouvelle charte :

- L'instabilité financière et la baisse du niveau de vie causées par le revenu réduit que les anciens militaires obtiennent après leur libération et le soutien financier insuffisant pour les anciens combattants de plus de 65 ans atteints d'une incapacité totale et permanente.
- L'application indument restrictive des dispositions de la Nouvelle Charte des anciens combattants visant l'allocation pour déficience permanente, qui a pour effet de réduire considérablement le nombre des anciens combattants invalides qui se qualifient et parviennent à obtenir un niveau approprié de cette allocation si importante.
- L'insuffisance de l'indemnité d'invalidité forfaitaire qui n'a aucune commune mesure avec les compensations adjugées par les tribunaux canadiens pour dommages-intérêts non pécuniaires.

- Les limites de la réadaptation professionnelle et de l'aide financière pour les études, qui peuvent freiner les aspirations des anciens combattants en matière de deuxième carrière et limiter leurs possibilités d'emploi.
- L'appui insuffisant pour résoudre les difficultés familiales qui découlent du service militaire.

Au cours des dernières années, le CNAAC a demandé sans relâche à Anciens Combattants Canada de mettre en œuvre un plan d'action global pour respecter son engagement non seulement relativement à la Nouvelle Charte des anciens combattants, mais aussi en ce qui concerne d'autres problèmes qui compromettent les soins de santé et la qualité de vie des anciens combattants frappés d'incapacité grave.

En accord avec les conclusions fondamentales des études susmentionnées, le CNAAC maintient fermement que, nonobstant les difficultés économiques indéniables que connaît le pays ces dernières années, ACC doit accorder la priorité aux anciens combattants gravement handicapés dans la première étape d'un plan d'action visant une réforme législative. Anciens Combattants Canada et la communauté des anciens combattants n'ont pas de plus grande obligation que celle de répondre aux besoins des anciens combattants gravement handicapés et de leur famille.

Dans ce contexte, nous estimons que les restrictions budgétaires ne devraient jamais être invoquées lorsqu'il est question des besoins d'un ancien combattant grièvement blessé ou frappé d'incapacité permanente.

Le CNAAC est d'avis que la mise en œuvre immédiate d'un plan d'action complet visant la réforme législative de la charte en fonction des recommandations des divers groupes consultatifs, du comité parlementaire et du Bureau de l'ombudsman des vétérans constituerait un pas important pour mettre un terme à la controverse entourant l'indemnité d'invalidité forfaitaire tant décriée, grâce aux améliorations proposées pour les programmes de prestation complémentaire et de soutien du revenu de la législation actuelle.

Nous avons encouragé le nouveau ministre, M. Fantino, et ses prédécesseurs à répondre aux sérieuses critiques de la charte avec un tel plan d'action ainsi qu'à adopter une approche proactive face à l'examen auquel se livre le comité permanent.

Compte tenu des études exhaustives faites au cours des cinq dernières années sur la question de la réforme de la charte, il nous semble que, dans le cadre du présent examen, le ministre devrait être en mesure de soumettre au comité un ensemble de propositions substantielles.

Étant donné le consensus qui règne parmi les groupes consultatifs et la position unanime des soixante organisations membres du CNAAC, il nous semble que la réforme de la Nouvelle Charte des anciens combattants devrait comprendre les éléments suivants :

- Le programme d'assurance invalidité prolongée du RARM (Régime d'assurance-revenu militaire) devrait être éliminé afin de lever les contraintes relatives à la culture « assurance » actuellement contenue dans la Nouvelle Charte des anciens combattants. Il faut noter que, au moment de promulguer la Nouvelle Charte des anciens combattants, ACC a pris l'engagement suivant : comme condition préalable essentielle à l'adoption de la loi, que le programme d'assurance invalidité prolongée du RARM soit supprimé le plus tôt possible afin d'éliminer les restrictions qui s'imposaient dans le programme général de remplacement du revenu.
- L'allocation pour perte de revenus devrait être augmentée à 100 % du salaire que l'ancien combattant touchait avant sa libération et, dans le cas des anciens combattants atteints d'une incapacité totale, être versée à vie (et non prendre fin à 65 ans, comme c'est actuellement le cas). De plus, les revenus anticipés pendant la carrière d'un membre des Forces canadiennes devraient être considérés comme la norme pour le paiement de l'allocation pour perte de revenus. Dans un tel contexte, ACC devrait adopter l'approche utilisée par les tribunaux canadiens pour évaluer le concept de « perte de revenus à venir », qui aborde précisément les pertes de revenus prévues à vie pour un demandeur dans le cadre d'une indemnisation pour blessures.
- Il faut également noter que, s'il n'est pas possible d'éliminer à court terme le programme d'assurance invalidité prolongée du RARM, nous proposons qu'ACC supplée la politique d'assurance invalidité prolongée du RARM de manière à produire le même effet final sur le programme de revenu global. Il est admis que les tentatives d'élimination de la politique d'assurance invalidité prolongée du RARM ont dû faire face aux obstacles administratifs de certains organismes centraux du gouvernement; par conséquent, une stratégie consistant à suppléer la politique d'assurance invalidité prolongée du RARM représenterait une solution de rechange si l'on souhaite atteindre cet objectif global.
- Les restrictions et les complexités des lignes directrices sur l'allocation pour déficience permanente (ADP) devraient être révisées afin de permettre à un plus grand nombre d'anciens combattants handicapés d'être admissibles à cette importante prestation.

Remarque : L'ADP devait être un pilier central du programme de sécurité financière et d'indemnisation qu'allait offrir la nouvelle charte aux anciens combattants frappés d'incapacité majeure. Le but visé par cette allocation était de remplacer les gains perdus en carrière d'un ancien combattant frappé d'« incapacité totale et permanente ».

Mais comme on peut le lire dans les conclusions du récent Rapport de l'ombudsman des vétérans, l'application restrictive de l'ADP par Anciens Combattants Canada a fait en sorte que cette importante allocation n'a pas eu l'effet escompté.

Les statistiques présentées dans le Rapport de l'ombudsman des vétérans, paru en octobre 2013, montrent que plus de 50 % des anciens combattants frappés d'incapacité grave se voient refuser l'ADP – et parmi ceux qui l'obtiennent, 90 % doivent se contenter du niveau

d'indemnisation le plus bas (niveau 3). Signalons de surcroît que pour être admissible au supplément d'allocation, il faut que l'ancien combattant ait d'abord été jugé admissible à l'ADP.

Pour tenter d'améliorer l'accès à l'ADP, le CNAAC travaille étroitement, mais malheureusement sans succès, avec les hauts responsables de la division des politiques d'ACC afin de créer une ligne directrice en regard de l'ADP et permettre qu'un ancien combattant frappé d'incapacité grave qui touche une indemnité d'invalidité de 78 % ou plus puisse obtenir une ADP de niveau 1, et que ceux dont l'indemnité se situe entre 48 % et 78 % puissent obtenir une ADP de niveau 2. Nous croyons savoir que le ministre de la Justice et le Conseil du Trésor ont bloqué cette initiative. Pourtant, il ne fait aucun doute que la ligne directrice actuelle visant l'ADP est beaucoup trop complexe et difficile à interpréter et à appliquer. Nous recommandons donc fortement d'adopter et de mettre en œuvre notre proposition, qui simplifierait considérablement l'administration du programme, au bénéfice tant des anciens combattants que du Ministère, et ferait en sorte que l'ADP puisse enfin jouer le rôle qui lui était attribué par la charte.

- L'indemnité d'invalidité forfaitaire devrait être augmentée en tenant compte des dommages-intérêts généraux payés par les tribunaux canadiens. À ce moment-ci, l'écart serait d'environ 50 000 \$; nous sommes toujours d'avis que rien ne justifie qu'un montant inférieur soit versé à un ancien combattant handicapé qui a subi de graves blessures en servant son pays. De plus, une évaluation comparative devrait être menée quant aux avantages parallèles payés par les pays alliés comme le Royaume-Uni et l'Australie.
- Le concept de l'allocation d'incapacité exceptionnelle qui découle de la *Loi sur les pensions* devrait être intégré à la Nouvelle Charte des anciens combattants. Par le passé, cette allocation servait à reconnaître les répercussions des incapacités dont souffrent les anciens combattants pensionnés à 100 % par rapport à leur capacité de composer avec leur invalidité globale. L'intégration de ce concept dans la Nouvelle Charte des anciens combattants ferait augmenter les limites de l'allocation pour déficience permanente, surtout dans le cas d'un ancien combattant gravement handicapé qui est confronté à des problèmes liés au vieillissement.
- Les prestations éducatives devraient être élargies pour appuyer les dispositions sur la réadaptation professionnelle de la charte afin d'aborder le problème des contraintes d'ordre professionnel auxquelles doivent faire face de nombreux anciens combattants souffrant de graves incapacités liées au service.

(Remarque : Il faut noter que, pour faire suite à cette recommandation, le ministre d'ACC, M. Fantino, a annoncé en octobre 2013 une révision détaillée des règlements et des politiques d'ACC sur la réadaptation professionnelle. Ces modifications ont effectivement éliminé les plafonds financiers restrictifs du Programme de réadaptation professionnelle (PRP) du Ministère; cette situation a mené à une amélioration de l'efficacité et de la durée de ces prestations. Il faut cependant préciser que ces récentes modifications n'exerceront

leurs effets bénéfiques qu'à condition de surmonter les résistances au sein d'ACC à l'idée d'approuver ce soutien aux études. Ici encore, rappelons que, selon le rapport de l'ombudsman des vétérans, très peu d'anciens combattants invalides arrivent à se qualifier pour du soutien financier aux études provenant du Ministère (ou du RARM). Pourtant cette réadaptation par les études est absolument essentielle aux anciens combattants frappés d'invalidité grave et d'incapacité permanente qui ont subi une importante diminution de leurs capacités physiques.)

- Dans la Nouvelle Charte des anciens combattants et la couverture d'assurance connexe, il faudrait éliminer la discrimination qui existe à l'heure actuelle quant à certaines catégories de réservistes, particulièrement ceux qui sont atteints d'une déficience grave, surtout en ce qui a trait aux programmes de remplacement du revenu et aux dispositions du Régime d'assurance-revenu militaire (RARM) qui s'appliquent.
- Afin de reconnaître les exigences en matière de soins auxquelles de nombreux anciens combattants handicapés doivent se plier pour composer avec leurs incapacités, les dispositions sur l'allocation pour soins de la *Loi sur les pensions* devraient être ajoutées à la Nouvelle Charte des anciens combattants en reconnaissance des coûts financiers engagés par de nombreuses familles dans cette situation.
- La charte devrait reconnaître que les anciens combattants ayant des personnes à charge devraient recevoir une indemnisation plus élevée au moyen d'une augmentation de l'indemnité d'invalidité forfaitaire ou de l'allocation pour perte de revenus versée à ces anciens combattants et à leur famille.

Pour conclure, nous tenons à féliciter le ministre pour l'engagement immédiat qu'il a pris, dès la réception du rapport de l'ombudsman, d'entreprendre un examen de la Nouvelle Charte des anciens combattants, en mettant l'accent sur les anciens combattants les plus gravement blessés, sur le soutien aux familles et sur la prestation de programmes par ACC.

Toutefois, à notre avis, les réformes susmentionnées ont été suffisamment étudiées et analysées au cours des dernières années et les lacunes ont déjà été cernées par le Groupe consultatif sur la Nouvelle Charte des anciens combattants, le Groupe consultatif sur les besoins spéciaux, le Comité permanent des anciens combattants, et maintenant le Bureau de l'ombudsman des vétérans.

À notre avis, il est plus que temps qu'ACC adopte une démarche proactive et mette en œuvre une législation réparatrice pour répondre à ces préoccupations bien établies et respecter ses obligations relatives à la convention sociale qui le lie aux anciens combattants du Canada et à leur famille. Pour un gouvernement qui prétend soutenir nos militaires, le manque d'action concrète pour revoir la Nouvelle Charte des anciens combattants est tout à fait inacceptable et constitue une violation de son engagement à l'endroit de la communauté des anciens combattants.

LETTRE OUVERTE

[Traduction]

(Lettre envoyée par courriel : letters@thecitizen.canwest.com)

Le 8 août 2013

Courrier des lecteurs

The Ottawa Citizen

1101, chemin Baxter

Ottawa (Ontario) K2C 3M4

Objet : Devoir à l'endroit des anciens combattants

Revenons sur l'éditorial du quotidien *Ottawa Citizen* du 31 juillet 2013. Il existe effectivement un pacte social entre le Canada et ses anciens combattants ainsi que leurs personnes à charge, peu importe l'opinion très mal avisée exprimée par le professeur Robinson dans son article du 5 août 2013.

D'un point de vue historique, alors que les Canadiens se préparaient pour la bataille de la crête de Vimy, en 1917, ils ont reçu la visite du premier ministre, sir Robert Borden, qui a pris l'engagement suivant :

« Vous pouvez vous lancer dans l'action en ayant l'assurance suivante, que je vous donne en qualité de chef du gouvernement : vous n'avez pas à craindre que le gouvernement et le pays omettent de reconnaître la valeur du service que vous êtes sur le point de rendre au pays, et du service que vous avez déjà rendu. Le gouvernement et le pays considéreront comme leur premier devoir de prouver aux anciens combattants qu'ils apprécient à leur juste valeur les services inestimables rendus à la nation ainsi qu'à l'Empire et aucun homme, qu'il revienne des Flandres ou qu'il y reste, n'aura de raisons valables de reprocher au gouvernement d'avoir abandonné à leur sort les hommes qui ont remporté la victoire ou ceux qui ont perdu la vie. »

Au sein de la communauté des anciens combattants, bon nombre ont vu dans cette déclaration de principes la genèse du pacte social entre le Canada et les anciens combattants ainsi que leur famille, une sorte de contrat implicite qui a servi de fondement aux lois sur les anciens combattants qui ont été promulguées de la Première Guerre mondiale à aujourd'hui.

Faire partie des Forces canadiennes est un choix de carrière exigeant et fondamentalement dangereux. Quand des Canadiens revêtent l'uniforme de notre pays, ils prennent un grand engagement et font un sacrifice exceptionnel du point de vue personnel et professionnel. Il en

va de même pour leur famille. Un ancien combattant n'est pas un citoyen ordinaire puisqu'il a démontré qu'il était prêt à mettre sa vie en danger pour servir son pays et que son service militaire risque d'entraîner des conséquences à long terme sur sa santé.

Depuis 1914, des membres des Forces canadiennes en service ont été blessés ou sont devenus handicapés. Bon nombre d'entre eux ont subi des blessures qui nuisent à leur capacité de travailler et qui limitent leurs possibilités d'emploi dans l'armée.

Le principe fondamental du pacte social entre le Canada et ses anciens combattants est le suivant : s'ils subissent des blessures de cette nature, les membres des Forces canadiennes s'attendent à pouvoir réintégrer la population civile et à occuper un emploi rémunérateur. S'ils sont inaptes au travail à cause de leurs blessures ou de leur état de santé, ils s'attendent à ce que leur niveau de vie ne soit pas compromis parce qu'ils ont servi leur pays et à être encore capables de faire vivre leur famille. S'ils meurent en service, ils s'attendent à ce qu'on prenne soin de leur famille et à ce qu'on lui fournisse les services nécessaires. S'ils développent par la suite des problèmes de santé liés à leur service militaire, ils s'attendent à recevoir des traitements, des services de réadaptation et du soutien.

Les attentes des membres des Forces canadiennes sont raisonnables, soit la possibilité de travailler et, dans le cas de ceux qui sont inaptes au travail, une sécurité pour eux-mêmes et pour leur famille. Nous avons une dette de reconnaissance particulière envers les membres des Forces canadiennes qui mettent leur vie en danger en notre nom. Nous avons l'obligation morale et juridique d'offrir des services et du soutien qui reconnaissent leurs sacrifices et qui respectent leur dignité.

Le gouvernement du Canada devrait avoir honte de prendre position devant un tribunal canadien qui ignore le pacte social fondamental existant entre les anciens combattants, leurs personnes à charge et la population canadienne.

Veillez agréer mes salutations distinguées.



Brian N. Forbes, B.Com, LL.B.

Président, Conseil national des associations d'anciens combattants

Président, comité de direction de l'Association des Amputés de guerre

BRIAN N. FORBES, B.COMM., LL.B.

Brian Forbes est président du Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada, un organisme cadre réunissant quelque 60 associations d'anciens combattants. Conseiller juridique de l'Association des Amputés de guerre depuis 1975, il occupe aussi le poste de président du comité de direction de l'association, lequel veille à la gouvernance et à l'administration des programmes caritatifs de l'association.

Titulaire d'un diplôme de l'Université d'Ottawa qu'il a obtenu avec grande distinction en 1971, il a reçu la médaille d'or de la Faculté de droit. Associé fondateur (1973) du cabinet d'avocats Forbes Singer Shouldice d'Ottawa, il a consacré la majeure partie de sa pratique aux questions touchant les anciens combattants et à la représentation des personnes handicapées, notamment des amputés de guerre ainsi que des civils et des enfants amputés.

Grand expert de la législation sur les anciens combattants, Brian possède une vaste expérience dans les présentations aux divers tribunaux d'arbitrage et organes d'appel qui gouvernent la *Loi sur les pensions*, la Nouvelle Charte des anciens combattants et autres textes de loi subsidiaires qui concernent les bénéfices des anciens combattants et les critères d'admissibilité à ceux-ci. Il a fait de nombreuses présentations à des comités parlementaires et interjeté appel avec succès à plusieurs reprises devant la Cour d'appel fédérale, dans des causes particulièrement pertinentes pour l'interprétation de la *Loi sur les pensions* en ce qu'elle touche l'admissibilité à pension des anciens combattants gravement handicapés et qui ont permis d'élargir considérablement la définition du terme « allocation d'incapacité exceptionnelle ».

Pour sa spécialisation en droit international sur les droits humains, il a fait plusieurs apparitions devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies à Genève et a présenté des requêtes au Comité des droits de l'homme des Nations Unies au nom des anciens combattants du Canada à Hong Kong, des enfants canadiens victimes de la thalidomide ainsi que des anciens combattants autochtones du Canada. De plus, il a grandement contribué à ce que l'Association des Amputés de guerre obtienne le statut d'organisation non gouvernementale relativement au système des droits de la personne des Nations Unies.

Il a longtemps été membre du conseil d'administration de l'hôpital Perley et du Centre de santé Perley-Rideau pour anciens combattants. Il a aussi siégé au comité exécutif du Musée canadien de la guerre. Il siège toujours au Comité consultatif de l'ombudsman des vétérans. Il a participé à la réforme des soins de santé pour les anciens combattants et à l'élaboration de la Nouvelle Charte des anciens combattants à titre de membre du Conseil consultatif de gérontologie, du Conseil consultatif sur les Forces canadiennes, du Groupe consultatif sur la Nouvelle Charte des anciens combattants et de divers groupes de consultation d'anciens combattants mis sur pied par Anciens Combattants Canada pour conseiller le Ministère sur la nécessité d'une nouvelle

législation visant à répondre aux préoccupations des anciens combattants traditionnels, des vétérans de l'ère moderne ainsi que des membres des Forces canadiennes et de leur famille.

Le Conseil national des associations d'anciens combattants est une organisation-cadre de quelque 60 associations d'anciens combattants qui se sont réunies afin de disposer d'une voix crédible et indépendante pour défendre leur position sur des questions qui présentent un grand intérêt pour l'ensemble de la communauté des anciens combattants. Le CNAAC réunit des organisations variées qui représentent toute la diversité de la communauté des anciens combattants. En plus de ses efforts constants pour que les anciens combattants reçoivent les services les plus efficaces possible ainsi que tous les avantages possibles, le CNAAC a été, ces dernières années, un solide porte-parole et un défenseur de la cause des vétérans de l'ère moderne en ce qui a trait à la promotion de la promulgation d'une charte des anciens combattants renouvelée.



Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada