



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Ombudsman
des vétérans

Veterans
Ombudsman

Rapport de l'ombudsman des vétérans

Novembre 2012

Le droit des vétérans à la divulgation Une question d'équité procédurale

Examen des procédures élaborées par Anciens Combattants Canada pour l'extraction et le traitement des états de service et des documents médicaux pour la préparation des demandes de prestations d'invalidité aux fins de décision

Canada

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

360, rue Albert, bureau 1560

Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Appels faits au Canada (numéro sans frais) : 1-877-330-4343

Appels à frais virés de l'étranger : 1-902-626-2919

Courriel : info@ombudsman-veterans.gc.ca

Cette publication est également disponible en format électronique à
www.ombudsman-veterans.gc.ca

V104-4/2012F-PDF

978-0-662-70703-5



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Ombudsman
des vétérans

Veterans
Ombudsman

Le 23 novembre 2012

L'honorable Steven Blaney, C.P., député
Ministre des Anciens Combattants
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport intitulé *Le droit des vétérans à la divulgation : une question d'équité procédurale*. Le rapport contient les résultats de notre examen du processus de demande du Ministère relativement aux pensions d'invalidité et aux indemnités d'invalidité. L'objectif était de déterminer si le processus de préparation du dossier de demande qu'utilisent les arbitres des prestations d'invalidité pour rendre une décision est conforme à la législation et aux principes d'équité procédurale.

J'espère pouvoir discuter des recommandations contenues dans le rapport à la première occasion qui vous conviendra.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'ombudsman des vétérans,

Guy Parent

TABLE DES MATIÈRES

- 4 Mandat de l'ombudsman des vétérans**
- 5 Sommaire du rapport**
- 7 But de l'examen**
- 8 Méthodologie**
- 9 Prestations d'invalidité offertes aux vétérans**
 - 9 Cadre législatif
 - 9 Aperçu du processus des prestations d'invalidité
 - 11 Droits des vétérans dans le cadre du processus des prestations d'invalidité
- 12 Processus de demande**
 - 12 Exigence législative
 - 13 Demande initiale
 - 13 Extraction initiale des états de service et des documents médicaux relatifs au service
 - 15 Traitement des états de service et des documents médicaux relatifs au service par les agents des prestations d'invalidité
- 16 Analyse**
 - 16 Le processus d'extraction des dossiers compromet la capacité des demandeurs de justifier leur demande
 - 20 Les questions liées à l'équité procédurale
 - La dénégarion des droits de participation
 - La pratique consistant à signaler les dossiers pourrait mener à la partialité
 - L'étendue de l'extraction des états de service et des documents médicaux relatifs au service pourrait mener à la partialité
- 23 Conclusion et recommandations**
- 25 Appendices**
 - 25 Appendice 1 – Liste d'examen en vue de la sélection des états de service et des documents médicaux relatifs au service
 - 27 Appendice 2 – Formulaire PEN 860f (2012-04) *Autorisation de communiquer des renseignements médicaux et de service*
 - 28 Appendice 3 – Formulaire PEN 923f (2012-06) *Formulaire de consentement permettant à Anciens Combattants Canada de recueillir des renseignements personnels auprès de tierces parties*

MANDAT DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

Le Bureau de l'ombudsman des vétérans, créé par décret¹, veille à ce que les vétérans, les membres actifs des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ainsi que les autres clients d'Anciens Combattants Canada soient traités avec respect, conformément à la *Déclaration des droits des anciens combattants*, et à ce qu'ils reçoivent les services et les avantages dont ils ont besoin de manière équitable, rapide et efficace.

Le Bureau traite les plaintes, les questions d'ordre systémique et les nouveaux enjeux relatifs aux programmes et aux services fournis ou administrés par Anciens Combattants Canada, en plus d'examiner les questions d'ordre systémique liées au Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

L'ombudsman des vétérans est un agent indépendant et impartial qui veille à ce que les vétérans et les autres clients d'Anciens Combattants Canada soient traités de manière équitable. L'ombudsman évalue l'équité en termes de *pertinence* (Les programmes et les services répondent-ils aux besoins?), de *caractère suffisant* (Les bons programmes et les bons services sont-ils dotés de ressources suffisantes?) et d'*accessibilité* (Les critères d'admissibilité créent-ils des obstacles injustes et peut-on avoir accès rapidement et facilement aux avantages et aux services d'Anciens Combattants Canada?).

En vertu de la *Déclaration des droits des anciens combattants*, les vétérans et tous les autres clients d'Anciens Combattants ont le droit :

- d'être traités avec respect, dignité, équité et courtoisie;
- de prendre part aux discussions les concernant;
- d'être accompagnés lors de leurs rencontres avec Anciens Combattants;
- d'obtenir de l'information claire sur les services, en français ou en anglais, conformément à la *Loi sur les langues officielles*;
- de savoir que leur vie privée sera protégée conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- de recevoir des avantages et des services conformément aux normes de service et d'être informés de leurs droits d'appel;

S'ils croient que l'un ou l'autre de leurs droits n'a pas été respecté, ils ont le droit de déposer une plainte et d'être assurés qu'elle soit prise en considération.

¹ Décret C.P. 207-530 du 3 avril 2007.

SOMMAIRE DU RAPPORT

Le présent rapport, intitulé *Le droit des vétérans à la divulgation : une question d'équité procédurale*, est le troisième d'une série de quatre rapports sur des questions d'équité procédurale liées aux différentes étapes du processus des prestations d'invalidité, depuis la présentation d'une demande initiale de pension d'invalidité ou d'indemnité d'invalidité jusqu'au processus décisionnel d'Anciens Combattants Canada et au dernier palier d'appel devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

Le rapport contient les résultats de l'examen, par l'ombudsman des vétérans, du début du processus des prestations d'invalidité, c'est-à-dire le processus de demande. L'objectif était de déterminer si le processus de préparation du dossier de demande qu'utilisent les arbitres des prestations d'invalidité pour rendre une décision est conforme à la législation et aux principes d'équité procédurale.

Les principes d'équité procédurale qui sont pertinents pour le processus de demande sont ceux qui ont trait au droit des demandeurs à une audience équitable et à leurs droits de participation. Le respect de ces droits garantit que les demandeurs connaissent les renseignements qui seront pris en compte par les arbitres (le droit à la divulgation) et qu'ils ont la possibilité de présenter leurs propres renseignements et de contester les renseignements auxquels ont accès les arbitres. Les arbitres, pour leur part, doivent demeurer impartiaux et ne prendre en considération que les renseignements pertinents pour la demande (le droit à une audience équitable).

Après avoir reçu une demande, le Ministère obtient les états de service et les documents médicaux relatifs au service directement auprès des dépositaires de ces dossiers (Bibliothèque et Archives Canada, les Forces canadiennes et la GRC). Bien que la législation exige que les demandeurs justifient leur demande, le Ministère prend en compte les documents qu'il obtient des dépositaires plutôt que ceux qui lui sont soumis par les demandeurs. Ensuite, les employés du Ministère font le tri des documents afin de sélectionner ceux qui ont trait à la demande. Les documents sélectionnés sont ensuite envoyés aux agents des prestations d'invalidité, qui signalent ceux qui sont les plus pertinents pour la demande. Le signalement des documents permet d'éviter aux arbitres d'avoir à examiner tous les documents sélectionnés. Le dossier de demande, qui contient tous les documents sélectionnés, tant ceux qui ont été signalés que ceux qui ne l'ont pas été, est ensuite transmis aux arbitres des prestations d'invalidité pour fins de décision.

L'ombudsman des vétérans remarque que le processus de demande ne prévoit aucunement la communication, aux demandeurs, d'une copie des documents qui seront acheminés aux arbitres. En ne leur divulguant pas cette information, les demandeurs ne peuvent pas fournir leurs propres renseignements, par exemple, en notant ou en fournissant les renseignements manquants, ni remettre en question ceux qui seront examinés par les arbitres des prestations d'invalidité. La non divulgation de renseignements et la pratique de ne pas tenir compte des documents fournis par les demandeurs porte également atteinte à l'obligation des demandeurs de justifier leur demande, ce qu'ils sont tenus par la loi de faire.

Le signalement des documents est une autre pratique qui préoccupe l'ombudsman. Les agents des prestations d'invalidité n'ont pas le pouvoir de rendre des décisions relativement à des

demandes; pourtant, en attirant l'attention sur des renseignements particuliers, ils prennent des décisions ayant trait à la pertinence des éléments probants, ce qui risque d'influencer les arbitres. Cette pratique pourrait mener à une partialité dans le processus décisionnel.

Pour ces raisons, l'ombudsman des vétérans estime que le processus est inéquitable sur le plan procédural :

Il ne faut pas que les vétérans et les membres actifs des Forces canadiennes et de la GRC soient tenus dans l'ignorance des renseignements liés à leur demande de prestations d'invalidité. Ils ont le droit de connaître les renseignements que prendront en compte les décideurs et ils doivent pouvoir les contester et fournir leurs propres renseignements.

Il est raisonnable qu'Anciens Combattants Canada obtienne les renseignements nécessaires pour évaluer une demande, mais ses pratiques administratives, même si elles visent une efficacité accrue, ne doivent jamais enfreindre les droits de participation et le droit à une audience équitable des vétérans et des membres actifs. Bien que la divulgation de renseignements puisse rallonger un peu le début du processus de demande, le processus dans son ensemble sera plus efficace en réduisant le besoin de révision et d'appel.

RECOMMANDATIONS DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

RECOMMANDATION 1 : Qu'Anciens Combattants Canada modifie la procédure actuelle d'extraction des états de service et des documents médicaux relatifs au service de manière à fournir aux demandeurs une copie des documents et de tous les autres renseignements que les arbitres des prestations d'invalidité prendront en considération pour rendre leurs décisions. En outre, un avis aux demandeurs doit être inclus les informant de l'importance d'examiner les renseignements qui leur sont transmis et d'aviser le Ministère de toute erreur ou omission.

RECOMMANDATION 2 : Qu'Anciens Combattants Canada clarifie la manière dont les états de service et les documents médicaux relatifs au service exigés aux fins de traitement des demandes de prestations d'invalidité sont obtenus, par qui ils le sont, et inclure cette procédure dans une politique mise à la disposition des demandeurs.

RECOMMANDATION 3 : Qu'Anciens Combattants Canada informe plus clairement les demandeurs de son intention d'extraire les états de service et les documents médicaux relatifs au service à la réception des demandes, indique les types de dossiers ciblés par la procédure; et avise les demandeurs, nonobstant les mesures censées être autorisées par le formulaire de consentement, qu'ils sont responsables de l'exactitude des renseignements.

RECOMMANDATION 4 : Que les états de service et les documents médicaux relatifs au service qu'obtient Anciens Combattants Canada à l'appui des demandes de prestations d'invalidité, soient envoyés directement aux arbitres des prestations d'invalidité intacts et sans aucune observation faite par des employés qui ne détiennent pas le pouvoir délégué de rendre des décisions relatives aux demandes de prestations d'invalidité.

BUT DE L'EXAMEN

Anciens Combattants Canada (le Ministère) administre un certain nombre de programmes offrant des services et des avantages aux vétérans² et aux membres actifs des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). L'un des plus importants est le programme de prestations d'invalidité, qui indemnise les vétérans et les membres actifs en raison d'une invalidité liée à leur service par la prestation de pensions d'invalidité en vertu de la *Loi sur les pensions*³ et d'indemnités d'invalidité en vertu de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*⁴.

Les décideurs administratifs exécutent leurs tâches conformément aux mandats prescrits par la loi. Leurs décisions, qui ont une incidence sur les droits ou les intérêts des citoyens, doivent respecter les normes en matière d'équité procédurale. Ces normes signifient que les processus⁵ menant à une décision doivent être justes, raisonnables, licites et respectueux des droits des demandeurs. Dans le cas d'Anciens Combattants Canada, le respect et la transposition des principes d'équité procédurale dans la pratique protègent les droits des vétérans et améliorent la confiance de ces derniers dans le processus des prestations d'invalidité⁶.

Depuis que le Bureau de l'ombudsman a commencé à recevoir des plaintes en 2008, environ 20 % d'entre elles portent sur les décisions rendues par Anciens Combattants Canada relativement aux demandes de prestations d'invalidité. En examinant ces cas, l'ombudsman a déterminé un certain nombre de questions d'équité procédurale liées aux différentes étapes du processus des prestations d'invalidité (demande, décision, révision et appel).

L'ombudsman a avisé le Ministère en octobre 2010 de son intention de mener une enquête sur les vastes questions d'équité procédurale liées à l'administration du programme de prestations d'invalidité.

Dans son rapport intitulé *Le droit des vétérans de connaître les motifs des décisions : Une question d'équité procédurale*⁷, l'ombudsman s'est penché sur le caractère suffisant des renseignements fournis par Anciens Combattants Canada dans les lettres de décision. Dans son rapport intitulé *Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable*⁸, l'ombudsman aborde des questions ayant trait au processus de révision et d'appel.

² Aux fins du présent rapport, le terme « vétérans » désigne également les membres des familles et les survivants.

³ *Loi sur les pensions* (L.R.C., 1985, ch. P-6).

⁴ *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (L.C. 2005, ch. 21).

⁵ Dans le présent rapport, le terme « processus » fait référence à une série d'étapes ou de procédures visant à atteindre un résultat final.

⁶ L'expression « processus des prestations d'invalidité » dans le présent rapport fait référence au cadre (politiques et procédures administratives) en place pour traiter les demandes de pensions d'invalidité et d'indemnités d'invalidité en vertu des lois en vigueur, de la demande initiale à la décision et l'appel final.

⁷ Bureau de l'ombudsman des vétérans, *Le droit des vétérans de connaître les motifs des décisions : Une question d'équité procédurale*, décembre 2011.

⁸ Bureau de l'ombudsman des vétérans, *Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable*, mars 2012.

Ce rapport aborde des questions liées au processus de demande, qui constitue la première étape du processus des prestations d'invalidité du Ministère, en examinant les politiques et procédures en place pour recevoir les demandes, extraire les états de service et les documents médicaux relatifs au service et préparer le dossier de demande dont se sert l'arbitre des prestations d'invalidité pour prendre une décision.

L'objectif de cet examen consistait à déterminer si les étapes et les procédures du processus de demande du Ministère sont conformes aux exigences législatives et sont équitables sur le plan procédural en ce qui concerne les droits de participation des vétérans et leur droit à une audition équitable, y compris le droit de connaître les renseignements dont il sera tenu compte par les arbitres (droit à la divulgation), le droit de fournir des renseignements et de contester ceux dont disposent les décideurs, et le droit de déterminer la pertinence des renseignements transmis aux arbitres.

MÉTHODOLOGIE

Afin de fournir un cadre pour cet examen, l'ombudsman a utilisé un ensemble de lignes directrices applicables à l'équité procédurale en matière de prise de décisions dans le secteur public pour évaluer les procédures relatives au traitement des demandes de prestations d'invalidité du Ministère.

Ces lignes directrices ont été formulées à la suite d'un examen de la common law applicable aux décisions administratives et à la prise de décisions au Canada et d'un examen de la littérature portant sur des sujets comme les principes de l'équité procédurale, l'équité procédurale du processus décisionnel dans le secteur public et les pratiques exemplaires pour les décideurs désignés par la loi. La méthodologie comprenait également :

- un examen des plaintes envoyées à l'ombudsman concernant les prestations d'invalidité;
- un examen et une analyse des lois et des règlements liés au mandat d'Anciens Combattants Canada et à l'administration du programme de prestations d'invalidité;
- une analyse du système d'appel en matière de prestations d'invalidité, notamment les politiques, pratiques et procédures du Tribunal des anciens combattants (révision et appel);
- un examen des rapports d'évaluation, de vérification et de rendement liés aux prestations d'invalidité préparés par Anciens Combattants Canada ou d'autres organisations;
- un examen des guides et manuels sur les procédures et politiques du Ministère fournis aux employés qui traitent les demandes de prestations d'invalidité;
- des entrevues téléphoniques menées auprès de trois agents des prestations d'invalidité (anciennement appelés « agents des pensions ») et de trois adjoints aux pensions;
- une consultation auprès de la Légion royale canadienne.

PRESTATIONS D'INVALIDITÉ OFFERTES AUX VÉTÉRANS

CADRE LÉGISLATIF

Le cadre lié à la présentation et au traitement d'une demande de prestations d'invalidité et à la décision prise à cet égard est présenté en détail dans la législation. La majorité des prestations est prévue par deux autorités législatives⁹ : la *Loi sur les pensions*, qui prescrit une pension d'invalidité mensuelle à long terme¹⁰, et la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, aussi appelée « Nouvelle Charte des anciens combattants », qui prévoit des indemnités d'invalidité forfaitaires.

Les deux lois sont interprétées plus en détails par la voie de règlements. Le *Règlement sur les compensations*¹¹, établi en vertu de l'article 91 de la *Loi sur les pensions*, et le *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*¹², établi en vertu de l'article 94 de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, précisent davantage la manière dont les demandes de prestations d'invalidité doivent être présentées, les renseignements à fournir avec la demande et les exigences du Ministère relatives à l'administration et au traitement des demandes, entre autres. Les deux lois prévoient également des recours (révision et appel) si un demandeur est insatisfait de la décision du Ministère.

APERÇU DU PROCESSUS DES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ

Avant d'approfondir la discussion sur le processus de demande, il serait utile de résumer brièvement les différentes étapes du processus des prestations d'invalidité dans son ensemble (demande, décision, révision et appel).

- 1) Une **demande de pension ou d'indemnité d'invalidité** est préparée avec l'aide d'un agent des prestations d'invalidité (anciennement, agent des pensions) et présentée au Ministère.
- 2) **Décision de premier palier** – Un arbitre des prestations d'invalidité (anciennement, un arbitre des pensions) détermine le droit aux prestations et le degré d'invalidité du demandeur¹³.

⁹ Il y a des exceptions, notamment les prestations d'invalidité à l'intention des membres de la GRC qui sont administrées par Anciens Combattants Canada, mais qui sont prévues par une loi différente.

¹⁰ En vertu de la *Loi sur les pensions*, un paiement forfaitaire unique est versé si le taux de pension payable est entre 1 % et 4 %.

¹¹ *Règlement sur les compensations* (DORS/96-66).

¹² *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (DORS/2006-50).

¹³ La décision liée au droit aux prestations concerne le lien entre l'invalidité et le service du demandeur. S'il est déterminé qu'il existe un lien, le droit aux prestations partiel ou à part entière sera exprimé sur une échelle allant d'un cinquième (lien minimal entre l'invalidité et le service) à cinq cinquièmes (l'invalidité est entièrement attribuable au service). La décision d'évaluation concerne le degré d'invalidité et ses répercussions sur la qualité de vie du demandeur, exprimés au moyen d'une échelle allant de 0 à 100 %. Enfin, le montant de la prestation d'invalidité payable est calculé en multipliant le droit aux prestations, exprimé en cinquièmes, par le degré d'invalidité, exprimé en pourcentage.

3) **Options en matière de recours** – les demandeurs qui choisissent d’interjeter appel peuvent se faire représenter gratuitement par le Bureau des services juridiques des pensions, un organisme d’avocats, à l’échelle nationale, au sein d’Anciens Combattants Canada. Les options en matière de recours sont :

- **Révision ministérielle** – Le Ministère peut confirmer, modifier ou annuler la décision d’un arbitre s’il constate que les conclusions sur les faits ou l’interprétation du droit sont erronées; il peut aussi le faire sur demande si de nouveaux éléments de preuve lui sont présentés¹⁴.
- **Audience de révision devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)** – Le Tribunal a compétence exclusive pour réviser les décisions (décisions de premier palier et révisions ministérielles) du Ministère¹⁵. L’audience de révision est la seule occasion, au cours du processus décisionnel, pour les demandeurs de témoigner quant aux faits de leur demande. Elle est normalement entendue par deux membres du Tribunal. S’il constate avoir commis une erreur de fait ou de droit, le Tribunal peut, de son propre chef, réexaminer ses décisions¹⁶.
- **Audience d’appel devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)** – S’il est insatisfait du résultat de l’audience de révision, le demandeur peut interjeter appel auprès du Tribunal¹⁷. Bien que la loi ne permette pas aux demandeurs de témoigner de nouveau en personne, ces derniers peuvent soumettre des observations écrites ou présenter de nouveaux éléments de preuve. L’audience d’appel est une autre occasion pour le représentant du demandeur de présenter des arguments à trois membres différents du Tribunal.
- **Réexamen par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)** – Le Tribunal peut, de son propre chef, réexaminer ses décisions en appel, s’il constate avoir commis une erreur de fait ou de droit; il peut aussi le faire sur demande si de nouveaux éléments de preuve lui sont présentés ou si le demandeur prétend qu’une erreur de fait ou de droit a été commise.
- **Demande de contrôle judiciaire auprès des cours fédérales** – Si le demandeur est toujours insatisfait, il peut présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale et, par la suite, à la Cour d’appel fédérale. Comme le Bureau des services juridiques des pensions n’est pas mandaté pour représenter des demandeurs devant les cours fédérales, les demandeurs doivent soit se représenter eux-mêmes, soit retenir les services d’un avocat à leurs propres frais.

¹⁴ Conformément à l’article 82 de la *Loi sur les pensions* ou à l’article 84 de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d’indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*.

¹⁵ Conformément à l’article 84 de la *Loi sur les pensions* ou à l’article 18 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

¹⁶ Conformément à l’article 23 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

¹⁷ Conformément à l’article 26 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

DROITS DES VÉTÉRANS DANS LE CADRE DU PROCESSUS DES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ

Les politiques et procédures élaborées par Anciens Combattants Canada pour administrer le programme de prestations d'invalidité doivent être conformes aux exigences législatives et aux principes de l'équité procédurale.

Les vétérans possèdent un certain nombre de droits figurant dans les textes législatifs, lesquels doivent être respectés. En outre, les actions et opérations des gouvernements et organismes gouvernementaux sont régies par le droit administratif. Au fil des années, le droit administratif a élaboré un ensemble de normes qui prescrivent ce que les décideurs désignés par la loi doivent faire conformément à leurs pouvoirs prévus par la loi et la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs droits et responsabilités. Une de ces responsabilités consiste à respecter les principes de l'équité procédurale au moment de prendre des décisions.

L'équité procédurale a trait aux droits de la partie concernée au cours de la délibération d'une décision devant un décideur désigné par la loi. Ces droits découlent de deux principes de justice naturelle, soit le droit d'être entendu (*audi alteram partem*) et le droit d'être jugé avec impartialité (*nemo iudex in sua causa*). Au Canada, ces droits sont garantis par une loi précise qui habilite un décideur désigné par la loi et par la *common law*.

Les principes de base de l'équité procédurale¹⁸ peuvent être résumés de la manière suivante :

Les droits de participation

- La personne concernée est consciente qu'une décision sera prise.
- La personne concernée connaît les renseignements dont il sera tenu compte lorsque la décision sera prise (droit à la divulgation).
- La personne concernée se voit accorder la possibilité de fournir ses propres renseignements et de remettre en question ceux dont disposent les décideurs.

Le droit à une audition équitable

- Le décideur est impartial.
- Le décideur considère tous les renseignements pertinents et ignore ceux qui ne le sont pas lorsqu'il rend la décision.

Le droit de connaître les motifs de la décision

- La personne concernée est avisée des motifs de la décision.

¹⁸ Voir par exemple les dossiers de la Cour suprême du Canada (<http://www.scc-csc.gc.ca>) qui établissent des exigences en matière d'équité procédurale.

LE PROCESSUS DE DEMANDE

Aux fins de cet examen, le processus de demande fait référence à toutes les étapes et procédures de préparation du dossier de demande qu'utilisent les arbitres des prestations d'invalidité pour rendre une décision. Ces étapes, qui comprennent le dépôt d'une demande initiale, l'extraction des états de service et des documents médicaux relatifs au service, et la détermination des renseignements pertinents à l'égard de la demande, sont les mêmes pour les pensions d'invalidité et les indemnités d'invalidité.

EXIGENCE LÉGISLATIVE

Les vétérans qui estiment être admissibles à des prestations d'invalidité doivent présenter une demande au Ministère. Les demandes doivent respecter les exigences législatives qui contraignent clairement les demandeurs à justifier leurs demandes.

L'article 3 du *Règlement sur les compensations* (conformément à l'article 91 de la *Loi sur les pensions*) prévoit ce qui suit :

Le demandeur de compensation doit fournir au ministre :

- a) tout document nécessaire à l'appui de sa demande;*
- b) des renseignements sur sa situation de famille;*
- c) tout autre renseignement pertinent;*
- d) un affidavit ou une déclaration solennelle attestant la véracité des renseignements fournis.*

Les articles 48 et 49 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* prévoient ce qui suit :

48. Toute demande d'indemnisation prévue à la partie 3 de la Loi est présentée par écrit et est accompagnée des renseignements et documents suivants :

- a) une déclaration attestant la véracité des renseignements fournis;*
- b) sur demande du ministre, tout autre renseignement ou document dont il a besoin pour déterminer l'admissibilité du demandeur ou le montant de l'indemnisation.*

49. La demande d'invalidité est accompagnée des renseignements et documents suivants :

- a) tout dossier ou bilan médical concernant les blessures, les maladies, les diagnostics, l'invalidité ou toute augmentation du degré d'invalidité du militaire ou du vétéran.*

DEMANDE INITIALE

Pour demander des prestations d'invalidité, le vétéran ou le membre actif des Forces canadiennes et de la GRC doit d'abord communiquer avec Anciens Combattants Canada par téléphone ou se présenter à l'un des bureaux de district du Ministère en divers endroits au pays, ou encore télécharger le formulaire de demande à partir du site Web du Ministère. En pratique, peu de demandes sont présentées sans que l'on ait communiqué au préalable avec le centre d'appels ou un bureau de district du Ministère. Peu importe la manière dont les demandeurs obtiennent un formulaire de demande, une fois rempli, ce dernier est envoyé au bureau de district le plus proche afin qu'un agent des prestations d'invalidité puisse le traiter.

Un nouveau partenariat entre Anciens Combattants Canada et Service Canada permet d'avoir accès aux programmes et services du Ministère par l'entremise des centres de service de Service Canada. En outre, on peut y présenter des demandes de prestations d'invalidité. Puisque cette initiative est récente – elle a été annoncée le 26 juillet 2012 – il est trop tôt pour en déterminer l'incidence.

Conformément au paragraphe 81(3) de la *Loi sur les pensions*, le rôle de l'agent des prestations d'invalidité consiste à conseiller les demandeurs et demandeurs potentiels et à les aider à remplir leur formulaire de demande de prestations d'invalidité¹⁹. L'agent des prestations d'invalidité assume également des responsabilités administratives une fois qu'une demande est présentée. Il vérifie notamment la demande afin de s'assurer que rien ne manque, commande les états de service et les documents médicaux relatifs au service et fait un suivi auprès du demandeur et de son médecin pour obtenir des renseignements supplémentaires. Tout au long du processus de présentation d'une demande, l'agent des prestations d'invalidité agit à titre de coordonnateur du Ministère quant aux questions liées à la demande.

En vertu de la *Loi sur le ministère des Anciens Combattants*²⁰ et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²¹, le Ministère a l'autorisation légale pour la collecte de renseignements personnels nécessaires pour rendre une décision.

EXTRACTION INITIALE DES ÉTATS DE SERVICE ET DES DOCUMENTS MÉDICAUX RELATIFS AU SERVICE

Au cours de la carrière d'un membre, de nombreux dossiers sont constitués, notamment sur l'enrôlement, les affectations, les rapports médicaux, ainsi que l'évaluation de la condition physique et l'appréciation du personnel. Anciens Combattants Canada appelle ces dossiers les *documents médicaux relatifs au service* (DMRS). Selon le service et les antécédents médicaux du demandeur, les états de service et les documents médicaux relatifs au service pourraient être volumineux.

¹⁹ Un service de consultation est offert en vertu du paragraphe 81(3) de la *Loi sur les pensions*. Aucune disposition similaire n'est prévue par la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (Nouvelle Charte des anciens combattants).

²⁰ *Loi sur le ministère des Anciens Combattants*, (L.R.C. (1985), ch. V-1).

²¹ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, (L.R.C. (1985), ch. P-21).

Ces dossiers sont essentiels à la présentation d'une demande de prestations d'invalidité, car ils servent à déterminer le droit aux prestations en établissant un lien entre le service et l'invalidité. L'une des premières choses que l'agent des prestations d'invalidité fait lorsqu'il ou elle reçoit une demande à traiter, c'est de demander les DMRS du demandeur. Le Ministère assume le pouvoir à l'égard de cette mesure par la voie d'une autorisation et d'un consentement²² accompagnant le formulaire de demande.

Les états de service et les documents médicaux relatifs au service sont conservés aux bases des Forces canadiennes pour les militaires qui sont toujours actifs ou qui ont été libérés récemment, à Bibliothèque et Archives Canada si le vétéran a été libéré depuis un certain temps ou bien à la Direction générale de la GRC dans les cas des membres actifs ou retraités de la GRC²³.

Si les dossiers sont conservés à Bibliothèque et Archives Canada, l'ensemble des dossiers du demandeur sont envoyés d'abord à la Section Documents de l'extérieur du Ministère²⁴. Cette dernière procède alors à un examen préalable afin de sélectionner uniquement les états de service et documents médicaux ayant trait à la demande. Cette recherche est fondée sur une liste fournie au personnel de bureau indiquant les documents qu'il doit rechercher et extraire (voir l'appendice 1). Seuls ces documents sont extraits, photocopiés et transmis à l'agent des prestations d'invalidité.

Si les états de service et les documents médicaux relatifs au service sont conservés dans une base des Forces canadiennes, l'examen des documents se fait sur place par un membre du personnel des Forces canadiennes ou du Ministère²⁵. Les dossiers conservés à la Direction générale de la GRC sont envoyés à la Section Documents de l'extérieur du Ministère. Ces processus d'examen sont fondés sur une liste de contrôle.

Les documents sélectionnés à la suite de la procédure d'examen sont ensuite photocopiés et envoyés aux agents des prestations d'invalidité dans les bureaux de district.

La pratique du Ministère veut que ses employés obtiennent les états de service et les documents médicaux relatifs au service directement auprès des dépositaires des dossiers, et ce, même si le demandeur a soumis une partie ou la totalité de ces dossiers avec sa demande. Dans certains cas, il est possible que l'on avise les demandeurs que le Ministère refusera ces dossiers s'ils sont soumis.

En vertu de la procédure actuelle, l'ensemble des documents obtenus auprès des dépositaires, et ceux qui ont été sélectionnés à partir de cet ensemble aux fins du traitement de la demande ne sont pas divulgués au demandeur.

²² Le formulaire PEN 860f (2012-04) *Autorisation de communiquer des renseignements médicaux et de service* a été remplacé récemment par le formulaire PEN 923f (2012-06) *Formulaire de consentement permettant à Anciens Combattants Canada de recueillir des renseignements personnels de tierces parties*.

²³ Pour faciliter la désignation et par souci d'économie de langage, ces emplacements sont appelés des dépositaires des dossiers ou dépositaires.

²⁴ En vertu d'un nouveau partenariat avec Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada (TPSGC), les états de service et les documents médicaux relatifs au service transmis par Bibliothèque et Archives Canada sont envoyés à un bureau de la TPSGC au Québec pour y être numérisés et téléchargés dans le Réseau de prestation de service à la clientèle d'Anciens Combattants Canada.

²⁵ Le Ministère met du personnel de bureau à la disposition de certaines bases des Forces canadiennes à cette fin lorsque les ressources limitées pourraient entraîner des retards dans l'extraction des dossiers.

TRAITEMENT DES ÉTATS DE SERVICE ET DES DOCUMENTS MÉDICAUX RELATIFS AU SERVICE PAR LES AGENTS DES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ

Une fois que les documents sélectionnés à partir des états de service et des documents médicaux relatifs au service du demandeur sont envoyés à l'agent des prestations d'invalidité²⁶, ce dernier examine les documents afin de repérer ceux qui ont trait à la demande au moyen d'une procédure appelée « signalement ». La raison d'être du signalement était décrite dans le processus opérationnel ministériel d'octobre 2011²⁷ de la manière suivante :

L'agent des prestations d'invalidité doit se fonder sur le motif de la demande du client pour diriger son examen des documents et non procéder à un examen chronologique détaillé de la totalité des documents. Un examen plus dirigé de la documentation contribuera à l'équilibre entre le respect des délais et l'amélioration de notre service aux clients.

Le processus opérationnel a été mis à jour en juillet 2012, le texte révisé se lit comme suit :

L'API [agent des prestations d'invalidité] doit se fonder sur le motif de la demande du demandeur pour diriger son examen des documents.

Le signalement, comme on peut en déduire de ces extraits, consiste à effectuer un examen préalable des documents sélectionnés au point de traitement initial de manière à éviter aux arbitres d'avoir à examiner tous les documents sélectionnés.

Le processus opérationnel donne de nombreux exemples de la manière dont le signalement peut être exécuté, mais la procédure prévoit essentiellement que seuls les documents ayant trait à la période en question dans la demande, ou qui semblent étroitement liés à l'invalidité, soient signalés. Les principales étapes pour signaler des documents peuvent se résumer de la manière suivante :

L'API [agent des prestations d'invalidité] doit se concentrer sur le signalement ou le marquage des documents comme le formulaire CF 98 pour étayer l'accident ou la blessure, les premières manifestations de l'affection alléguée ou d'autres documents liés à l'exposé de la demande du demandeur.

L'API [agent des prestations d'invalidité] doit limiter son examen aux dossiers qui traitent des affections ou des traitements existants, des hospitalisations répétées ou prolongées. Les renseignements pertinents se trouvent dans les historiques de cas ou dans les sommaires de libération.

²⁶ Dans certains cas, les adjoints aux prestations d'invalidité offrent un soutien aux agents des prestations d'invalidité dans le cadre du traitement des états de service et des dossiers médicaux.

²⁷ Ministère des Anciens Combattants, *Unité des prestations d'invalidité : Traitement des demandes de prestations d'invalidité*, octobre 2011, mis à jour en juillet 2012.

L'API [agent des prestations d'invalidité] doit signaler, marquer le premier document de diagnostic médical pour l'affection alléguée. Il n'est pas nécessaire de signaler ou de marquer les plaintes ou les traitements subséquents pour la même affection.

Tout comme à l'étape précédente, les documents transmis à l'arbitre par l'agent des prestations d'invalidité ne sont pas divulgués au demandeur. En outre, le demandeur n'est pas informé des documents signalés à l'attention de l'arbitre.

ANALYSE

L'examen du processus et des procédures de demande soulève un certain nombre de questions. Ces constatations se rapportent à l'extraction initiale et au traitement des états de service et des documents médicaux relatifs au service avant leur remise à l'arbitre. Ces processus et procédures soulèvent deux problèmes principaux :

1. Les processus et procédures nuisent à la capacité du demandeur de se conformer aux exigences législatives voulant qu'il doive justifier sa demande afin d'obtenir des prestations d'invalidité, ou la compromettent dans certains cas.
2. Les processus et procédures privent le demandeur d'équité procédurale, c'est-à-dire qu'ils portent atteinte à ses droits de participation à l'égard des renseignements que les décideurs prennent en considération dans le cadre de l'examen de sa demande.

LE PROCESSUS D'EXTRACTION DES DOSSIERS COMPROMET LA CAPACITÉ DES DEMANDEURS DE JUSTIFIER LEUR DEMANDE

Les états de service et les documents médicaux relatifs au service du demandeur sont parmi les éléments de preuve les plus importants soumis aux arbitres des prestations d'invalidité. Ils sont essentiels pour établir un lien entre le dossier de service et l'invalidité à l'origine de la demande. Conformément à l'article 3 du *Règlement sur les compensations* et aux articles 48 et 49 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, les vétérans qui présentent une demande de prestations d'invalidité sont tenus de fournir les documents nécessaires à la justification de leur demande, y compris les états de service et les documents médicaux relatifs au service. En pratique, toutefois, le Ministère a pris la responsabilité d'obtenir ces documents directement auprès de Bibliothèque et Archives Canada, des Forces canadiennes et de la GRC sans en fournir une copie aux demandeurs.

Jusqu'en juin 2012, le Ministère semblait détenir le pouvoir d'extraire les états de service et les documents médicaux relatifs au service en fonction de la signature du demandeur apposée sur le formulaire *Autorisation de communiquer des renseignements médicaux et de service* (voir l'appendice 2) qui accompagnait la trousse de demande. Le formulaire d'autorisation incluait les passages suivants :

Par la présente, je donne la permission à Anciens Combattants Canada (ACC) d'avoir accès à mes renseignements personnels provenant des sources suivantes :

Médecin, hôpital et/ou établissement, en ce qui a trait à ma demande de prestations d'invalidité. Veuillez fournir le nom et l'adresse.

Documents médicaux relatifs au service du Ministère de la Défense nationale – Services de santé des FC, Bibliothèque et Archives Canada, Services de santé de la GRC ou autre source. Les renseignements fournis peuvent inclure les dossiers médicaux (y compris les dossiers sur la santé mentale ou psychosociale et sur les soins dentaires), les dossiers du personnel et les états de services.

Le formulaire d'autorisation contenait également une section « Avis de confidentialité » dont le texte suit :

Il est entendu que :

- *j'ai le droit de refuser la divulgation de mes documents médicaux relatifs au service,*
- *j'ai le droit de recevoir sur demande une copie de ces dossiers,*
- *j'ai le droit de réviser l'information me concernant et de demander des corrections,*
- *cette autorisation est valide pour une période de deux ans à partir de la date à laquelle elle a été signée, à moins qu'une révocation écrite ne soit livrée à ACC, selon que l'une ou l'autre des périodes est la plus courte,*
- *une telle révocation (annulation de permission) n'affectera pas les divulgations faites avant la réception de la révocation écrite,*
- *le représentant d'ACC peut ne pas être un professionnel de la santé autorisé sous la surveillance d'un organisme de la santé réglementé, et*
- *les employés d'ACC doivent respecter [sic] la Loi sur la protection des renseignements personnels et toutes les autres lois relevant de leur compétence.*

Depuis juin 2012, le consentement a été remplacé par une nouvelle version²⁸, *Formulaire de consentement permettant à Anciens Combattants Canada de recueillir des renseignements personnels auprès de tierces parties* (voir l'appendice 3), qui énonce ce qui suit :

J'autorise Anciens Combattants Canada (ACC) à recueillir des renseignements personnels aux fins de ma demande d'avantages, de services et/ou de participation à un programme d'ACC. [...]

Vous pouvez recueillir les renseignements se rapportant à ma demande auprès des personnes, parties et institutions suivantes (le demandeur indique leurs noms et adresses).

La remarque suivante apparaît au bas de la première page du formulaire :

Remarque : *En cas de besoin, ACC est autorisé à obtenir vos états de services et vos documents médicaux relatifs au service directement auprès des Services de santé du ministère de la Défense nationale, de Bibliothèque et Archives Canada et/ou des services de santé de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).*

Le nouveau formulaire de consentement contient également une section « Avis de confidentialité » dont le texte suit :

. . . La Loi sur la protection des renseignements personnels vous donne aussi un droit d'accès aux renseignements personnels vous concernant qui sont sous la surveillance du Ministère, ainsi que le droit de remettre en question l'exactitude et l'exhaustivité de ces renseignements, et de les faire modifier en conséquence. . .

Au cours de cet examen, des entrevues menées auprès du personnel opérationnel du Ministère ont confirmé qu'une demande ne sera pas traitée, sauf si ce formulaire est signé. Nous avons également été informés que la pratique opérationnelle consiste à ne pas tenir compte des états de service et des documents médicaux relatifs au service s'ils sont fournis par les demandeurs. Le traitement commence au moment de la réception des dossiers extraits par le Ministère.

Nous avons demandé une clarification de cette politique auprès du Ministère et avons reçu la réponse suivante à notre demande :

²⁸ La nouvelle version combine les formulaires *Autorisation de communiquer des renseignements médicaux et de service* et *Autorisation de divulguer des renseignements personnels – Indemnisation* en un seul formulaire.

En consultation avec la Direction des opérations centralisées, Politiques en matière de programmes et l'Unité des services juridiques du ministère de la Justice, j'ai confirmé que la pratique courante du Ministère consiste à obtenir la documentation visant à appuyer les demandes de prestations d'invalidité directement du dépositaire des dossiers, en l'occurrence le ministère de la Défense nationale (MDN²⁹). Le Ministère peut accepter une copie des DMRS du client, mais il est préférable d'obtenir une telle copie directement du MDN afin d'en garantir l'exhaustivité et l'exactitude, ce qui fait partie de la responsabilité du Ministère à l'égard de l'exercice d'une diligence raisonnable dans le cadre du processus décisionnel. La vérification de l'authenticité de la documentation sur laquelle on s'appuiera constitue une première étape nécessaire du processus décisionnel. Le décideur a l'obligation d'ensemble d'obtenir les meilleurs éléments probants disponibles et, dans le cas présent, ceux-ci émanent directement des dossiers constitués par le MDN lui-même³⁰.

L'ombudsman des vétérans convient qu'Anciens Combattants Canada doit faire preuve de diligence raisonnable et qu'il y a des avantages administratifs pour les deux parties en ce qui a trait au fait que le Ministère assume la responsabilité de l'extraction des dossiers, notamment la rapidité et l'assurance de la qualité. Cependant, dans son application actuelle, la procédure d'extraction des états de service et des documents médicaux relatifs au service directement auprès des dépositaires et la pratique de refuser de considérer les documents provenant des demandeurs en faveur des documents extraits par le Ministère ont pour effet de transférer la responsabilité qu'a le demandeur de présenter des éléments probants pour appuyer sa demande, comme le prévoit la loi, aux employés du Ministère.

Bien que la pratique courante d'extraction des dossiers a été instaurée par le Ministère selon le principe voulant que « le décideur a l'obligation d'ensemble d'obtenir les meilleurs éléments probants disponibles »; rien ne change au fait que la loi impose un devoir absolu aux demandeurs de justifier leur demande. De plus, notre analyse des lois régissant les prestations d'invalidité n'a pas permis de trouver de disposition établissant que cette pratique soit prévue par la loi. Il s'agit d'un processus de gestion interne fondé sur la propre interprétation du Ministère quant à la meilleure manière de satisfaire ses besoins administratifs. À ce titre, cette pratique ne peut remplacer ni entraver l'obligation du demandeur, comme il est précisé dans la loi³¹.

L'ombudsman des vétérans est d'avis que le Ministère doit continuer d'extraire les états de service et les documents médicaux relatifs au service auprès des dépositaires, mais que des changements au processus sont nécessaires afin de ne pas nuire à la capacité du demandeur de se conformer aux exigences législatives le contraignant à justifier sa demande.

²⁹ La demande de clarification du Bureau de l'ombudsman des vétérans concernait la politique générale sur l'extraction des états de service et des documents médicaux relatifs au service. La réponse faisant référence aux dossiers détenus uniquement par les Forces canadiennes correspondait à l'interprétation de la demande par le Ministère.

³⁰ Gestionnaire nationale du programme de prestations d'invalidité, 19 avril 2012.

³¹ Voir par exemple *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations de travail)* [1995] 1 R.C.S.

En outre, rien dans la version antérieure du formulaire de consentement (Formulaire PEN 860f (2012-04) *Autorisation de communiquer des renseignements médicaux et de service*) fourni aux demandeurs pour autoriser l'accès à leurs dossiers et les autres renseignements fournis pour décrire le processus de demande n'explique aux demandeurs les conséquences de cette politique. Rien n'est indiqué ni suggéré dans cet énoncé qui aurait amené le demandeur à comprendre que c'est le Ministère qui doit procéder à l'extrait de ses états de service ou qu'on décourage ou même qu'on empêche le demandeur de les fournir lui-même. Il est très préoccupant de constater que rien dans le formulaire de consentement, ou ailleurs dans la trousse de demande, n'informe les demandeurs qu'ils demeurent pleinement responsables de tout document obtenu après qu'ils ont signé le formulaire de consentement.

Le formulaire de consentement actuel (Formulaire PEN 923f (2012-06) *Formulaire de consentement permettant à Anciens Combattants Canada de recueillir des renseignements personnels auprès de tierces parties*) représente une légère amélioration par rapport à la version précédente, c'est-à-dire qu'il comprend une remarque explicite visant à informer les demandeurs que leurs états de service et les documents médicaux relatifs au service seront extraits directement par le Ministère. Nous constatons, toutefois, que le formulaire de consentement est toujours inadéquat. La remarque mal formulée : « *En cas de besoin, ACC est autorisé à obtenir vos états de service et vos documents médicaux relatifs au service...* », n'indique pas clairement que le demandeur confère un tel pouvoir en signant le formulaire de consentement. L'ambiguïté de l'énoncé est telle qu'il est également possible d'en déduire qu'il suggère que le Ministère possède déjà ce pouvoir et que celui-ci ne nécessite aucun consentement.

LES QUESTIONS LIÉES À L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

La dénégalion des droits de participation

Le conflit législatif créé par la pratique du Ministère consistant à extraire directement les états de service et les documents médicaux relatifs au service est aggravé par une question connexe plus vaste, soit la dénégalion des droits de participation des demandeurs au processus décisionnel.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces droits sont les suivants :

1. La personne concernée est consciente qu'une décision sera prise.
2. La personne concernée connaît les renseignements dont il sera tenu compte lorsque la décision sera prise (droit à la divulgation).
3. La personne concernée se voit accorder la possibilité de fournir ses propres renseignements et de remettre en question ceux dont disposent les décideurs.

Il n'existe aucune disposition dans le processus d'extraction, d'examen préalable et de signalement des états de service et des documents médicaux relatifs aux services visant à fournir aux demandeurs des copies des documents extraits auprès des dépositaires et signalés par les agents des prestations d'invalidité avant l'envoi aux arbitres. En ne divulguant pas aux demandeurs les renseignements qui seront transmis aux arbitres, on nie aux demandeurs la possibilité de participer au processus de prise de décision de manière significative. Ce manque de connaissance signifie que les demandeurs n'ont pas la possibilité de fournir leurs propres renseignements, par exemple, en notant ou fournissant les renseignements manquants, ou de remettre en question ceux qui seront examinés par l'arbitre; ils n'ont pas non plus le pouvoir de déterminer si l'arbitre considère uniquement les renseignements pertinents. Cette pratique est injuste sur le plan procédural.

Le *Formulaire de consentement permettant à Anciens Combattants Canada de recueillir des renseignements personnels auprès de tierces parties* informe les demandeurs qu'il ont le droit d'examiner les documents et d'exiger des corrections en demandant d'avoir accès aux documents ayant trait à leur demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet avis ne remédie pas à la situation en ce qui concerne le déni d'équité procédurale. En pratique, le demandeur n'est jamais avisé du moment où le Ministère reçoit les dossiers des dépositaires ou lorsque les documents sélectionnés à partir des dossiers originaux sont prêts à être envoyés pour traitement additionnel. De plus, comme ils doivent demander les documents en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les demandeurs ne les recevraient pas à temps pour en vérifier l'exactitude et l'exhaustivité avant que l'arbitre rende la décision.

Le droit à la divulgation complète est un des principaux éléments d'une procédure équitable. Dans ce cas, non seulement les renseignements extraits ne sont pas communiqués, mais le fait qu'ils aient été extraits et ajoutés à la demande aux fins de la prise de décision ne l'est pas non plus³².

La pratique consistant à signaler les dossiers pourrait mener à la partialité

Le processus opérationnel du Ministère exigeant des agents des prestations d'invalidité qu'ils examinent les états de service et les documents médicaux relatifs au service et signalent les documents qui semblent pertinents pour la demande soulève également des questions d'équité administrative et procédurale.

Le Ministère a structuré le programme de prestations d'invalidité de manière à ce que certaines fonctions exigées par la loi soient déléguées au personnel assigné. Le pouvoir de décider des demandes a été délégué aux arbitres des prestations d'invalidité³³. En cette capacité, les arbitres agissent en tant que décideurs désignés par la loi, car leurs décisions satisfont les obligations législatives du Ministère de traiter les demandes de prestations d'invalidité et de communiquer les motifs des décisions. Comme il s'agit d'un pouvoir délégué en vertu des lois relatives aux prestations d'invalidité, il ne peut être délégué davantage.

³² Voir par exemple, *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159. Selon le juge Labucci, la question n'est pas de savoir si les faits communiqués étaient suffisants, mais si la communication était suffisante pour une participation significative du demandeur à l'audience.

³³ Le pouvoir en vertu des deux lois de décider des demandes est délégué à l'Administration centrale du Ministère, qui comprend la fonction de décision.

La pratique du signalement des dossiers fait en sorte que les agents des prestations d'invalidité agissent comme s'ils détenaient le pouvoir délégué. En attirant l'attention sur des renseignements particuliers dans les états de service et les documents médicaux relatifs au service, les agents des prestations d'invalidité prennent des décisions ayant trait à la pertinence des éléments probants qui leur sont soumis. Bien que tous les documents soient envoyés au groupe décisionnel qui prendra la décision finale, il est difficile de voir comment l'arbitre n'accorderait pas plus d'importance aux documents signalés qu'à ceux qui ne l'étaient pas. La pratique consistant à signaler les dossiers pourrait mener à une partialité dans le processus décisionnel des prestations d'invalidité engendrée par des personnes qui ne détiennent pas le pouvoir délégué de rendre des décisions.

L'étendue de l'extraction des états de service et des documents médicaux relatifs au service pourrait mener à la partialité

Cette partie de notre examen portait sur l'équité des exigences en matière de documentation du Ministère énumérées dans la liste d'examen préalable en vue de la sélection des états de service et des documents médicaux relatifs au service couramment extraits auprès des dépositaires (appendice 1).

Nous reconnaissons que, dans une certaine mesure, les nombreux types de dossiers demandés contiendront des renseignements essentiels pour justifier la demande du demandeur et sont inévitables. Afin qu'un processus soit équitable sur le plan administratif et respecte la vie privée d'un demandeur, nous croyons que le Ministère ne devrait demander que les renseignements et les documents dont il a besoin pour évaluer l'admissibilité à une prestation d'invalidité.

Dans cette optique, nous nous préoccupons de l'extraction de documents non médicaux contenus dans le dossier du personnel du demandeur qui se rattachent aux évaluations de son état psychologique et de sa condition physique. Ces documents sont ensuite inclus dans l'ensemble de documents aux fins d'une décision.

L'article 109.1 de la *Loi sur les pension autorise le ministre à demander des renseignements personnels* « *[e]n vue d'établir le droit soit à une compensation au titre de la présente loi, soit à un avantage au titre de tout autre texte législatif qui incorpore celle-ci par renvoi [...] concernant un membre des forces pour déterminer ses états de service ou dresser un bilan médical* ». De même, le paragraphe 76(1) de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* établit que « *[t]oute demande [...] d'indemnisation prévue par la présente loi est présentée au ministre [...] et est accompagnée des renseignements et autres éléments prévus par règlement* ». Les lois et leurs règlements d'application n'imposent aucune limite au genre de renseignements qui peuvent être demandés.

Toutefois, cette absence de limite n'autorise pas le Ministère à ratisser aussi large qu'il le souhaite afin de recueillir des renseignements personnels. Le pouvoir de recueillir ces renseignements dans le cas des demandes de prestations d'invalidité est accordé afin de déterminer les états de service et l'admissibilité médicale, et rien de plus. Les dossiers du personnel peuvent contenir des éléments comme les évaluations du rendement, les mesures disciplinaires ou d'autres rapports sur le rendement ou la personnalité qui n'ont rien à voir avec le processus de demande de prestations d'invalidité.

Si ces rapports ne sont pas essentiels pour prendre une décision à l'égard de certaines demandes, leur examen peut amener l'arbitre à formuler des opinions ou à tirer des conclusions au sujet de la personnalité du demandeur. Afin qu'un processus soit équitable sur le plan administratif, nous croyons que le Ministère ne devrait demander que les renseignements et les documents dont il a besoin pour évaluer l'admissibilité à une prestation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Anciens Combattants Canada prend de nombreuses mesures afin de simplifier ses processus et améliorer la prestation des services. Toutefois, dans ses efforts d'optimisation de l'efficacité administrative, le Ministère doit également assurer le respect de l'équité procédurale et des droits des vétérans.

L'objectif de cet examen consistait à déterminer si les étapes et les procédures du processus de demande sont conformes aux exigences législatives et sont équitables sur le plan procédural. En examinant les procédures du Ministère pour extraire et préparer les documents sur lesquels les arbitres fondent leurs décisions, un certain nombre de questions préoccupantes ont été constatées par l'ombudsman des vétérans.

Premièrement, la procédure voulant que le Ministère extrait les états de service et les documents médicaux relatifs au service directement auprès des dépositaires (Bibliothèque et Archives Canada, les Forces canadiennes et la GRC) et la pratique de ne pas considérer les documents provenant des demandeurs interfèrent avec la capacité du demandeur de justifier lui-même sa demande, tel qu'exigé par la loi.

Deuxièmement, le fait que les demandeurs ne reçoivent pas de copie des dossiers extraits et soumis aux arbitres nie leurs droits de participation et leur droit à une audition équitable, à savoir le droit de connaître les renseignements qui seront pris en compte par les arbitres (droit à la divulgation), le droit de fournir leurs propres renseignements et de contester les renseignements fournis aux décideurs, et le droit de déterminer la pertinence des renseignements fournis aux arbitres. Pour ces raisons, la pratique courante est injuste sur le plan procédural.

Enfin, la pratique de signalement des documents par les agents des prestations d'invalidité afin de porter à l'attention des arbitres les documents les plus pertinents à la demande parmi les états de service et les documents médicaux qui leur sont transmis nuit à l'impartialité du processus décisionnel. Cette pratique qui pourrait mener à la partialité est engendrée par des personnes qui ne détiennent pas le pouvoir délégué de rendre des décisions.

Il y a des avantages administratifs pour les demandeurs et pour Anciens Combattants Canada à ce qu'il incombe au Ministère d'extraire les états de service et les documents médicaux relatifs au service, notamment la rapidité et l'assurance de la qualité. L'ombudsman des vétérans estime que le Ministère doit continuer à le faire en apportant des changements au processus d'extraction des dossiers de manière à assurer l'équité procédurale et ne pas nuire à la capacité du demandeur de se conformer aux exigences législatives le contraignant à justifier sa demande.

L'ombudsman des vétérans fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 : Qu'Anciens Combattants Canada modifie la procédure actuelle d'extraction des états de service et des documents médicaux relatifs au service de manière à fournir aux demandeurs une copie des documents et de tous les autres renseignements que les arbitres des prestations d'invalidité prendront en considération pour rendre leurs décisions. En outre, un avis aux demandeurs doit être inclus les informant de l'importance d'examiner les renseignements qui leur sont transmis et d'aviser le Ministère de toute erreur ou omission.

RECOMMANDATION 2 : Qu'Anciens Combattants Canada clarifie la manière dont les états de service et les documents médicaux relatifs au service exigés aux fins de traitement des demandes de prestations d'invalidité sont obtenus, par qui ils le sont, et inclure cette procédure dans une politique mise à la disposition des demandeurs.

RECOMMANDATION 3 : Qu'Anciens Combattants Canada informe plus clairement les demandeurs de son intention d'extraire les états de service et les documents médicaux relatifs au service à la réception des demandes, indique les types de dossiers ciblés par la procédure; et avise les demandeurs, nonobstant les mesures censées être autorisées par le formulaire de consentement, qu'ils sont responsables de l'exactitude des renseignements.

RECOMMANDATION 4 : Que les états de service et les documents médicaux relatifs au service qu'obtient Anciens Combattants Canada à l'appui des demandes de prestations d'invalidité, soient envoyés directement aux arbitres des prestations d'invalidité intacts et sans aucune observation faite par des employés qui ne détiennent pas le pouvoir délégué de rendre des décisions relatives aux demandes de prestations d'invalidité.

APPENDICES

APPENDICE 1: LISTE D'EXAMEN EN VUE DE LA SÉLECTION DES ÉTATS DE SERVICE ET DES DOCUMENTS MÉDICAUX RELATIFS AU SERVICE

SERVICE	
A. Documents de service 478 – Dossier de service 1) Carte d'identité 2) Dossiers des emplois à l'unité – Historique d'emploi 3) Certificat de libération 4) Formulaire de rengagement 5) Attestation/enrôlement et inscriptions 6) Affection (Unité – QG) - Registre des rapports de formation de service 7) Sommaire des dossiers du personnel militaire 8) Blessures 9) Registre de sélection du personnel 10) Confidentiel - Sommaire de l'entrevue de service	B. Affections psychologiques Rapport d'appréciation du rendement – Dossier personnel 1) Fiches de conduite 2) Formulaires d'évaluation 3) Rapports confidentiels 4) Rapports d'instruction 5) Rapports de cours 6) Dossier psychosocial 7) Gestion de cas

>

Source : Ministère des Anciens Combattants, *Documents médicaux relatifs au service (DMRS) numériques – Procédures informatiques pour la documentation de l'extérieur*, 2011.

DOCUMENTS MÉDICAUX

DOCUMENTS MÉDICAUX	
<p>C. DOCUMENTS MÉDICAUX</p> <p>2034 – dossier médical et dossier du médecin chef</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Antécédents médicaux – CF 2078 <ul style="list-style-type: none"> - Questionnaire médical 2) Affectation aller ou retour outre-mer <ul style="list-style-type: none"> - Déclarations de service spécial et d'opérations spéciales 3) Blessures au combat 4) Rapport de blessures ou d'exposition (CF98) <ul style="list-style-type: none"> - Cour d'enquête 5) Rapport et compte rendu clinique 6) Commission médicale/antécédents 7) Dossier des examens médicaux (enrôlement, annuels, libération) 8) Avis de changement de catégorie médicale 9) Examen médical sur le terrain 10) Fiche d'information de l'infirmerie <ul style="list-style-type: none"> - Registre des soins médicaux - Rapports d'urgence 11) Visite médicale de la matinée 12) Billet d'admission 13) Fiche/feuille de cas de maladie vénérienne 14) Registre des maladies de l'hôpital 15) Observation médicale 16) Sommaire de l'observation médicale 17) Résultats de laboratoires <ul style="list-style-type: none"> - Résultats de l'analyse de sang, etc. - Traitement pharmaceutique, prescription 18) Traitement <ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance médicale - Documents liés à la physiothérapie - Rapports de progrès 19) Clinique <ul style="list-style-type: none"> - Signes vitaux 20) Fiches médicales de chevet <ul style="list-style-type: none"> - Antécédents thérapeutiques 21) Feuille de régime 	<ol style="list-style-type: none"> 22) Rapports de spécialistes consultants <ul style="list-style-type: none"> - Rapports psychologiques - Rapports cardiaques et pulmonaires - Rapport de la fonction pulmonaire - Rapports d'urologie, etc. - Documents d'ophtalmologie 23) Rapports de professionnels consultants <ul style="list-style-type: none"> - Registre de clinique externe 24) Audiogrammes 25) Consentement à la chirurgie 26) Rayons X 27) Rapports diagnostiques spécifiques <ul style="list-style-type: none"> - Imagerie par résonance magnétique (IRM) - Tomodensitogrammes (CT Scans) - Écographies - Endoscopie - Rapports et examens de la fonction pulmonaire (exploration fonctionnelle respiratoire) 28) Électrocardiogramme ECG <ul style="list-style-type: none"> - Épreuves d'effort sur tapis roulant - Électroencéphalographie – EEG 29) Rapports diagnostiques spécifiques <ul style="list-style-type: none"> - IRM - Tomodensitogrammes (CT Scans) - Écographies - Endoscopie - Rapports et examens de la fonction pulmonaire (exploration fonctionnelle respiratoire) 30) Anesthésie 31) Rapports chirurgicaux 32) Pathologie <ul style="list-style-type: none"> - Résultats de biopsie - Résultats chirurgicaux 33) Congé d'hôpital 34) Sommaire des vaccins 35) Profil pharmaceutique 36) Soins dentaires – Dossier dentaire 37) Aucune date

DOCUMENTS MÉDICAUX

DOCUMENTS MÉDICAUX	
<p>D. DOCUMENTS MÉDICAUX ADDITIONNELS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rapports d'autopsie - Lettres de spécialistes externes au ministère de la Défense nationale - Comité de révision des carrières (Médical) - Formulaire MedicAlert - Déclaration de blessures ou de maladies contractées en zone de service spécial - Examen médical périodique - Notes de service sur l'exposition - Programme amélioré de dépistage médical post-déploiement – Questionnaire/livret - Contraintes à l'emploi pour raisons médicales - Avis de changement aux contraintes à l'emploi pour raisons médicales - Formulaire du programme Express des Forces canadiennes 	

APPENDICE 2 – FORMULAIRE PEN 860F (2012-04)



Anciens Combattants
Canada

Veterans Affairs
Canada



Autorisation de communiquer des renseignements médicaux et de service

Protégé une fois rempli.

Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte.

ID du RPSC		N° de dossier
Nom de famille (requis)	Prénom (requis)	Second prénom
Pays (requis)	Adresse postale (requis)	
Province/État (requis)		
Code postal/ZIP (requis)	Date de naissance (aaaa-mm-jj)	
N°(s) matricules		

Par la présente, je donne la permission à Anciens Combattants Canada (ACC) d'avoir accès à mes renseignements personnels provenant des sources suivantes :

- Médecin, hôpital et/ou établissement, en ce qui a trait à ma demande de prestations d'invalidité. Veuillez fournir le nom et l'adresse.

- Documents médicaux relatifs au service du Ministère de la Défense nationale - Services de santé des FC, Bibliothèque et Archives Canada, Services de santé de la GRC ou autre source. Les renseignements fournis peuvent inclure les dossiers de santé (y compris les dossiers médicaux mentale, psychosociale et dentaires) du personnel et les états de services.

Avis de confidentialité

Les renseignements fournis sur ce formulaire sont recueillis en vertu de la *Loi sur les pensions*, de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* et/ou de la *Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada* aux fins de l'administration des prestations d'invalidité. La divulgation des renseignements est volontaire. Le fait de ne pas remplir une partie quelconque du présent formulaire ou de soumettre un formulaire incomplet pourrait occasionner des retards.

Les renseignements personnels recueillis sur ce formulaire sont protégés contre toute divulgation non autorisée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les documents médicaux relatifs au service obtenus par ACC peuvent être transmis à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) dans le seul but de créer une image numérique des documents pour ACC. Aucun renseignement personnel ne sera conservé ou utilisé par TPSGC.

Pour de plus amples renseignements à ce sujet, ou pour demander accès à vos renseignements personnels relevant du Ministère, vous pouvez écrire au Bureau du coordonnateur, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, Anciens Combattants Canada, CP 7700, Charlottetown, PE, C1A 8M9. Veuillez mentionner le numéro de fichier de renseignements personnels ACC PPU 215.

Il est entendu que:

- j'ai le droit de refuser la divulgation de mes documents médicaux relatifs au service
- j'ai le droit de recevoir sur demande une copie de ces dossiers
- j'ai le droit de réviser l'information me concernant et de demander des corrections
- cette autorisation est valide pour une période de deux ans à partir de la date à laquelle elle a été signée, à moins qu'une révocation écrite soit livrée à ACC, selon que l'une ou l'autre des périodes est la plus courte
- une telle révocation (annulation de permission) n'affectera pas les divulgations faites avant la réception de la révocation écrite, et
- le représentant d'ACC peut ne pas être un professionnel de la santé autorisé sous la surveillance d'un organisme de la santé réglementé. Les employés d'ACC doivent respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et toutes les autres lois relevant de leur compétence.

Signature du client/requérant		Date (aaaa-mm-jj)
N° de téléphone au domicile	N° de téléphone au travail	

PEN 860f (2012-04)



This form is also available in English.

Page 1 de 1

Canada

APPENDICE 3 – FORMULAIRE PEN 923F (2012–06)



Anciens Combattants Canada
Veterans Affairs Canada



Formulaire de consentement permettant à Anciens Combattants Canada de recueillir des renseignements personnels auprès de tierces parties

Protégé une fois rempli.

Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte.

ID du RPSC		N° de dossier
Nom de famille (requis)	Prénom (requis)	Second prénom
Pays (requis)	Adresse postale (requis)	
Province/État (requis)		
Code postal/ZIP (requis)	Date de naissance (aaaa-mm-jj)	
Numéro(s) matricule (requis)		

Permission de recueillir mes renseignements personnels

J'autorise Anciens Combattants Canada (ACC) à recueillir des renseignements personnels aux fins de ma demande d'avantages, de services et/ou de participation à un programme d'ACC.

Indiquez l'avantage, le service et/ou le titre du programme : (Consultez le tableau 1)

Remarque : Seuls les avantages, services et programmes d'ACC du tableau 1 marqués d'un astérisque s'appliquent aux membres de la GRC.

Vous pouvez recueillir les renseignements se rapportant à ma demande auprès des personnes, parties et institutions suivantes :

Cochez cette case si vous indiquez plusieurs noms et que vous ne voulez pas que leurs noms et adresses soient divulgués les uns aux autres.

Nom	Numéro de téléphone
Adresse	
Nom	Numéro de téléphone
Adresse	

Cochez cette case si vous avez reçu, recevez ou avez présenté une demande pour recevoir une autre forme d'indemnisation, par exemple des indemnités d'accident du travail. Veuillez s'il vous plaît fournir la source _____ ainsi que le numéro de référence _____

Remarque : En cas de besoin, ACC est autorisé à obtenir vos états de service et vos documents médicaux relatifs au service directement auprès des Services de santé du ministère de la Défense nationale, de Bibliothèque et Archives Canada et/ou des services de santé de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

f 0
VAC928F



This form is also available in English.

Page 5 de 14

Canada



Protégé une fois rempli.

Nom de famille (requis)	Prénom (requis)	ID du RPSC	N° de dossier
-------------------------	-----------------	------------	---------------

Je comprends que mon consentement demeurera en vigueur jusqu'à ce que j'informe ACC, par écrit, que je désire y mettre fin. Les renseignements recueillis, utilisés ou communiqués avant la réception de cet avis ne sont pas touchés par celui-ci.

J'ai lu et je comprends l'énoncé de confidentialité qui figure à la page 7 du présent formulaire.

Signature (requis)	Date (aaaa-mm-jj)
Numéro de téléphone	Autre numéro de téléphone

Usage réservé à l'administration :

Veuillez utiliser la zone qui suit pour fournir des indications additionnelles concernant les renseignements particuliers requis et/ou pour toute autre indication au sujet de la collecte de renseignements.



