

Bureau de l'ombudsman des vétérans

*Le service avec honneur,
le départ dans la dignité*

**Un examen administratif du Programme de funérailles et d'inhumation
d'Anciens Combattants Canada**

19 février 2009

Avant-propos

Le Bureau de l'ombudsman des vétérans soumet le présent rapport intitulé *Service avec honneur, départ dans la dignité - un examen administratif du Programme de funérailles et d'inhumation des anciens combattants et vétérans* à Anciens Combattants Canada pour étude et suivi.

L'essentiel du rapport est le fait que les anciens combattants et vétérans qui ont servi leur pays et fait des sacrifices pour la nation méritent un départ de ce monde dans la dignité.

À l'automne 2008, le personnel du Bureau de l'ombudsman a rencontré l'équipe de direction d'ACC chargée de l'administration du Fonds du Souvenir. Les discussions ont permis de dégager plusieurs problèmes et préoccupations concernant l'exécution et le financement du Programme de funérailles et d'inhumation.

Nous présentons dans les pages qui suivent ces problèmes et préoccupations ainsi que les constatations et les recommandations qui permettront d'améliorer le Programme. Je crois que ces améliorations sont nécessaires et raisonnables et je recommande avec instance leur mise en œuvre. Le Ministère démontrera ainsi qu'il a la ferme intention d'accompagner nos anciens combattants et vétérans jusqu'à la fin.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Patrick Stogran
Ombudsman

Table des matières

Sommaire	.....	2
I. Renseignements généraux	.....	3
II. But	.....	4
III. Portée et méthode	.....	4
IV. Constatations et recommandations	.....	5
V. Conclusion	.....	17
Résumé des recommandations	.....	18
Bibliographie	.....	19

Sommaire

Le présent rapport contient les constatations de l'examen administratif du Programme de funérailles et d'inhumation mené par le Bureau de l'ombudsman des vétérans. Nous avons effectué cet examen en nous laissant guider par le fait que les anciens combattants et vétérans qui ont servi leur pays et fait des sacrifices pour la nation méritent un départ de ce monde dans la dignité.

Le Bureau a été mis au courant de certains problèmes et préoccupations concernant l'administration du Programme et des avantages qu'il offre à la suite des discussions avec les cadres du Fonds du Souvenir et de la mise à jour par le ministère de la Défense nationale de son programme de funérailles et d'inhumation. Le présent rapport fait état de nos préoccupations, tire des conclusions et présente à Anciens Combattants Canada des recommandations sur la façon d'améliorer le Programme.

L'examen a dégagé les sept grandes préoccupations suivantes :

1. le financement offert pour les funérailles des anciens combattants et vétérans est inférieur aux coûts actuels de funérailles et devrait être haussé en fonction des normes de l'industrie;
2. l'administration des dépenses pour les funérailles et l'inhumation est excessivement bureaucratique. On devrait simplifier le processus en offrant un montant forfaitaire;
3. le Programme devrait être offert à tous les anciens combattants et vétérans;
4. les politiques d'admissibilité au Programme devraient être modifiées afin de tenir compte des affections multiples ouvrant droit à pension qui peuvent contribuer au décès;
5. l'exemption de succession (conjoint survivant) utilisée avec le critère de l'actif ne correspond pas aux niveaux actuels des revenus et des coûts et devrait être haussée en conséquence;
6. le Programme est méconnu et il devrait être davantage annoncé;
7. le délai accordé pour l'envoi d'une demande au Programme est trop court. Il devrait être prolongé pour tenir compte des circonstances spéciales que vivent les familles explorées.

L'ombudsman croit que des améliorations au Programme s'imposent et recommande vivement à Anciens Combattants Canada de mettre rapidement en œuvre les recommandations du présent rapport. Le Ministère démontrera ainsi qu'il a la ferme intention d'accompagner nos anciens combattants et vétérans jusqu'à la fin.

Le service avec honneur, le départ dans la dignité

Pour leur volonté de servir leur pays et leurs sacrifices pour la nation, les anciens combattants et vétérans méritent de quitter ce monde dans la dignité et leurs familles ne devraient pas souffrir de la bureaucratie.

I. Renseignements généraux

Le Programme de funérailles et d'inhumation d'Anciens Combattants Canada offre pour les anciens combattants et vétérans admissibles des prestations de funérailles et d'inhumation. Le Programme est administré par le Fonds du Souvenir. Cet organisme de bienfaisance enregistré et à but lucratif fondé à Montréal en 1909 et constitué en société en 1921 administre l'aide pour les funérailles, l'inhumation et le marquage des sépultures des anciens combattants et vétérans admissibles et des bénéficiaires d'une pension d'invalidité. Au cours de l'exercice 2007, l'équipe du Fonds a traité environ 16 000 demandes de prestations du Programme.

Le Bureau de l'ombudsman des vétérans a conclu qu'un examen du Programme s'imposait à la suite d'exposés de la part des administrateurs du Fonds qui expliquaient les difficultés administratives qu'avaient connues des familles éplorées lorsqu'elles avaient conduit leurs êtres chers à leur dernier repos.

Au cours des dernières années, les efforts soutenus déployés par les administrateurs du Fonds du Souvenir, la Légion royale canadienne, les groupes de défenses des droits des anciens combattants et vétérans, le conseil consultatif des Forces canadiennes et d'Anciens Combattants Canada et l'Association des Services Funéraires du Canada ont permis de cerner et de porter à l'attention des ministres des Anciens Combattants en poste les lacunes suivantes :

1. le financement offert pour les funérailles des vétérans est inférieur aux coûts actuels de funérailles et devrait être haussé en fonction des normes de l'industrie;
2. l'administration des dépenses pour les funérailles et l'inhumation est excessivement bureaucratique. On devrait simplifier le processus en offrant un montant forfaitaire;
3. le Programme devrait être offert à tous les anciens combattants et vétérans;

L'examen a aussi permis de dégager les préoccupations suivantes :

4. les politiques d'admissibilité au Programme devraient être modifiées afin de tenir compte des affections multiples ouvrant droit à pension qui peuvent contribuer au décès;

5. l'exemption de succession (conjoint survivant) utilisée avec le critère de l'actif ne correspond pas aux niveaux actuels des revenus et des coûts et devrait être haussée en conséquence;
6. le Programme est méconnu et il devrait être davantage annoncé;
7. le délai accordé pour l'envoi d'une demande au Programme est trop court. Il devrait être prolongé pour tenir compte des circonstances spéciales que vivent les familles éplorées.

II. But

Le présent rapport met en évidence les lacunes et les iniquités relatives à l'aide pour les funérailles et l'inhumation offert aux anciens combattants et vétérans canadiens et à leur famille. En ce qui a trait aux préoccupations déjà soulevées par le personnel du Fonds du Souvenir, le but du rapport est d'inviter le Ministère à introduire les améliorations recommandées.

Le Bureau de l'ombudsman des vétérans remet ce rapport à Anciens Combattants Canada pour examen et suivi.

III. Portée et méthode

Aux fins du présent rapport, l'équipe du Bureau de l'ombudsman des vétérans a examiné les lois, les politiques ministérielles, la réglementation, les procédures et les statistiques pertinentes ainsi que des communiqués de presse.

Elle a consulté des documents portant sur le Fonds du Souvenir ainsi que des dossiers de clients contenus dans le système de gestion des plaintes du Bureau de l'ombudsman.

Elle a également réalisé une étude comparative des programmes de funérailles et d'inhumation aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Elle a interviewé et consulté des employés d'Anciens Combattants Canada, des administrateurs actuels et anciens du Fonds du Souvenir, le directeur, Soutien aux blessés et administration et le directeur - Rémunération et avantages sociaux (Administration) du ministère de la Défense nationale, un ancien aumônier général des Forces canadiennes et un porte-parole de l'Association des Services Funéraires du Canada.

L'examen devait porter sur les questions portées à l'attention du Bureau par des organismes intéressés. Cependant, d'autres préoccupations importantes ont été dégagées au cours de l'examen et elles ont été ajoutées au présent rapport avec les recommandations pertinentes.

Dans le présent rapport, l'expression « tous les anciens combattants et vétérans » englobe les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La police fédérale a toutefois son propre programme d'aide aux funérailles et à l'inhumation et l'examen n'a porté que sur les allocations offertes et administrées par Anciens Combattants Canada.

IV. Constatations et recommandations

Question 1

Le financement maximal offert pour les dépenses de funérailles et d'inhumation est-il suffisant?

Faits

En 2008, le coût moyen pour des funérailles est 5 892 \$ et l'allocation offerte par Anciens Combattants Canada est plafonnée à 3 600 \$. L'Association des Services Funéraires du Canada est d'avis que l'allocation est insuffisante et ne correspond pas aux coûts actuels des funérailles.¹ L'allocation est passée de 2 993 \$ à 3 600 \$ en 2001. Malgré cette hausse, l'allocation est encore inférieure aux coûts réels, car le coût moyen de funérailles traditionnelles avec un cercueil en bois s'établissait déjà à 4 289 \$ en 1998. En fait, l'enquête nationale menée par l'Association a conclu que ses membres demandent à la famille d'un ancien combattant 2 073 \$ de moins qu'à celle d'un membre du grand public pour les mêmes biens et services. Selon les calculs de l'Association, le coût moyen pour la période de 1990 à 2008 a augmenté de 37 %. Notre examen du Programme démontre que l'allocation aux anciens combattants et vétérans n'a progressé que de 20 %.

Le tableau ci-après (Figure 1) compare le coût approximatif en dollars canadiens des funérailles dans des pays similaires. Ces coûts sont assez semblables.

¹ Les coûts ont été fournis par Suzanne Scott de l'Association des Services Funéraires du Canada. Ils faisaient partie d'une présentation de l'Association au Comité de vérification et d'évaluation. Le Comité prépare un rapport qui devrait être prêt au printemps 2009.

Figure 1 – Coûts approximatifs dans les pays similaires

Pays	Dollars canadiens 2008	Remarques
Canada	5 892 \$	
Australie ²	6 944 \$	
Nouvelle-Zélande ³	3 274 \$ - 8 734 \$	
Royaume-Uni ⁴	4 127 \$	
États-Unis ⁵	6 195 \$ - 7 323 \$	2006

En septembre 2006, le Conseil du Trésor a approuvé la présentation de la Défense nationale afin de majorer à 12 700 \$ le financement pour les dépenses de funérailles et d'inhumation des membres des Forces canadiennes. L'allocation est rajustée chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation et révisée aux cinq ans pour tenir compte de la progression des coûts de l'industrie funéraire. La présentation prévoyait une augmentation de l'allocation et recommandait la centralisation de l'administration du programme de funérailles et d'inhumation. Le Centre de gestion du soutien aux blessés de la Défense nationale approuve et règle les dépenses engagées jusqu'à concurrence du financement maximal.

Le tableau suivant (Figure 2) présente les allocations pour funérailles offertes aux membres et vétérans des forces de pays similaires. Comme on peut le constater, l'Australie offre le programme le plus avantageux aux membres et vétérans de ses forces armées.

² L' Australian Funeral Directors Association indique que le coût moyen des funérailles varie considérablement d'un État à l'autre. Le coût à Melbourne dans l'État de Victoria en 2007 était d'environ 6 944 \$.

³ La Funeral Directors Association of New Zealand indique que le coût peut varier d'environ 3 274 \$ à 8 734 \$. L'industrie n'est pas réglementée par le gouvernement et le prix est fonction du coût élevé des terrains au cimetière. Les cimetières appartiennent aux administrations locales et il y a environ 10 ans, l'inhumation et la crémation ont cessé d'être un service social pour devenir un service intégralement tarifé, d'où le coût élevé des terrains.

⁴ La National Association of Funeral Directors au Royaume-Uni a indiqué que le coût des funérailles varie selon l'endroit. Il est plus élevé à Londres que dans les villes rurales. Le coût moyen est d'environ 4 127 \$.

⁵ Selon la National Funeral Directors Association aux États-Unis, le coût moyen des funérailles d'un adulte en 2006 était 6 195 \$. Si on ajoute la voûte qu'exige habituellement un cimetière, le coût passe à 7 323 \$. Cette somme ne tient pas compte des coûts pour le cimetière, le monument ou la pierre funéraire ou pour les fleurs et les rubriques nécrologiques. Le coût varie selon la région, l'endroit de la maison funéraire et la taille de l'entreprise.

Figure 2 – Allocations de funérailles approximatives pour les membres et anciens membres des forces armées de pays semblables

Pays	Allocation	Remarques
Canada	12 700 \$	Membre des Forces canadiennes
Canada	3 600 \$ - 4 100 \$	Anciens combattants et vétérans
Australie ⁶	Coût total	Membre des Forces australiennes
Australie ⁷	1 616 \$ - 7 514	Anciens combattants et vétérans
Nouvelle-Zélande ⁸	Montant non obtenu	
Royaume-Uni	2 000 \$	Anciens combattants et vétérans
États-Unis ⁹	1 500 \$ - 2 000 \$	Membre des Forces des États-Unis
États-Unis ¹⁰	450 \$ - 600 \$	Anciens combattants et vétérans

⁶ L'Australian Defence Force règle le coût des funérailles de ses membres morts en service.

⁷ Il y a deux types de paiement pour les anciens combattants et vétérans australiens: un montant forfaitaire en vertu de la *Veterans' Entitlements Act 1986* et un montant forfaitaire en vertu de la *Military Rehabilitation and Compensation Act 2004* pour aider à régler le coût des funérailles des anciens combattants et vétérans admissibles.

⁸ L'Office of Veterans Affairs de la Nouvelle-Zélande offre une subvention pour les funérailles des anciens combattants et vétérans et règle le coût de la plaque. La plupart des cimetières ont des terrains pour les membres des Forces armées.

⁹ Si le décès est attribuable au service, le Department of Veterans Affairs des États-Unis versera une allocation maximale de 1 500 \$ pour les membres des Forces armées décédés avant le 10 septembre 2001 et 2 000 \$ après cette date. Si l'ancien combattant ou le vétéran est inhumé dans un cimetière national du Department of Veterans Affairs, une partie ou la totalité des frais de transport peut être remboursée.

¹⁰ Si le décès n'est pas attribuable au service, le Department of Veterans Affairs des États-Unis versera une allocation maximale de 300 \$ (150 \$ si le vétéran ou l'ancien combattant est décédé avant le 1^{er} décembre 2001). Les frais de transport peuvent être remboursés si l'ancien combattant ou le vétéran est décédé dans un hôpital du Department of Veterans Affairs ou un établissement de soins contractuel.

La Légion royale canadienne a adopté des résolutions spécifiques afin d'éliminer ce problème. En 2004, elle a adopté la motion suivante : « ... que le taux maximal pour les dépenses de funérailles et d'inhumation soit relevés à la hauteur des frais habituels pour ces services.¹¹ » En 2006, la Légion a expliqué sa position dans une résolution sur les allocations pour les funérailles et l'inhumation.

« La Légion est particulièrement anxieuse que cette question devrait être adressée et résolue aussitôt que possible. Lorsqu'on prend en considération la période de temps requise pour combiner les Règlements sur l'Inhumation des Anciens combattants et les Règlements sur le Fonds du Souvenir, il est évident qu'une action est requise maintenant pour adresser les écarts potentiels. En outre, nous sommes conscients d'une contradiction grandissante entre les prestations d'inhumation accordées aux membres des Forces canadiennes et celles accordées aux Anciens combattants. Il ne devrait pas exister deux niveaux de prestations de funérailles.» [sic]¹²

En dernier lieu, en 2008, la Légion a adopté la résolution suivante : « ... que le Ministre prenne immédiatement les mesures pour hausser le montant maximal autorisé du Programme de funérailles et d'inhumation à un niveau équivalent établi pour la GRC et les [Forces canadiennes.] »¹³ [Traduction]

Constatations

Le financement offert pour les funérailles des anciens combattants et vétérans n'a pas suivi le rythme de la hausse des coûts pour ce type de service au Canada. Anciens Combattants Canada doit apporter des changements au Programme de funérailles et d'inhumation.

1. Comparativement à d'autres pays, le Canada semble être raisonnablement généreux – selon l'information fournie par l'Association des Services Funéraires du Canada et le programme à la Défense nationale – le Bureau de l'ombudsman des vétérans est d'avis que le montant de l'allocation pour les funérailles et l'inhumation offerte par Anciens Combattants Canada est insuffisante.
2. Nous concluons que le montant maximal pour les funérailles et l'inhumation est insuffisant. Anciens Combattants Canada doit hausser dès maintenant le financement du Programme afin d'offrir des prestations justes et efficaces aux anciens combattants et vétérans.

¹¹ La Légion royale canadienne, résolution 23 (2004) [concernant le Fonds du Souvenir, l'exemption pour la succession et les tarifs maximaux] (VSS 19; QUE 1/C; QUE 2/C; NS/NU 2/C), 2004.

¹² La Légion royale canadienne, résolution 44 (2006) [concernant l'extension du Fonds du Souvenir aux membres actuels et aux anciens membres des Forces canadiennes] (VSS 14; SASK 6/C), 2006.

¹³ La Légion royale canadienne, résolution 49 (2008) de la Direction nationale [concernant l'augmentation immédiate de l'allocation de funérailles et d'inhumation pour les anciens combattants et vétérans], 2008.

Recommandation 1

L'ombudsman recommande :

l'augmentation du financement maximal offert pour les funérailles et l'inhumation en fonction des normes de l'industrie et l'introduction d'une formule d'indexation afin que l'allocation soit à la hauteur de la hausse des prix à la consommation.

Question 2

L'administration de l'allocation pour les funérailles et l'inhumation est-elle trop complexe et bureaucratifiée?

Faits

Le Fonds du Souvenir administre le Programme de funérailles et d'inhumation conformément au *Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants* et aux politiques d'Anciens Combattants Canada. Le Fonds utilise une méthode « à la pièce » pour le remboursement des dépenses de funérailles et d'inhumation. Les familles des anciens combattants et vétérans admissibles se font rembourser les montants autorisés pour des services funéraires jusqu'à concurrence de 3 600 \$. À titre d'exemple, le coût d'un cercueil ou de fleurs sera remboursé jusqu'à concurrence d'un certain montant. Selon cette méthode « à la pièce », les familles ne peuvent utiliser des services de leur choix et elles doivent combler la différence entre le montant réel et l'allocation.

Les programmes de funérailles et d'inhumation de la Défense nationale et de la GRC prévoient un montant forfaitaire discrétionnaire qui fixe les limites des allocations, mais qui laisse aux familles le choix de les utiliser selon leur désir.

L'ex-directeur exécutif du Fonds du Souvenir a fait remarquer que la méthode discrétionnaire utilisée par la GRC et la Défense nationale/les Forces canadiennes est supérieure à celle qu'emploie Anciens Combattants Canada. Il a ajouté que le comité exécutif du Fonds a eu des discussions en 2007 avec la sous-ministre et des membres de la Direction du programme Le Canada se souvient en vue de la mise en place d'un montant forfaitaire. Il a indiqué qu'à son avis Anciens Combattants Canada appuyait cette l'idée. Cet aval a été confirmé lors d'entretiens avec des fonctionnaires du Ministère.

Le directeur exécutif actuel partage l'avis de son prédécesseur et a ajouté au cours d'une entrevue que la méthode « à la pièce » est trop rigide et qu'Anciens Combattants Canada devrait adopter un moyen plus logique, entre autres, le montant forfaitaire adopté par la Défense nationale. En terminant, il a indiqué que le montant forfaitaire aide grandement les familles éplorées à prendre des décisions.

De plus, un montant forfaitaire accélère le traitement des dossiers.

Constatations

Notre recherche a démontré qu' Anciens Combattants Canada doit se doter d'une méthode semblable à celle de la Défense nationale et de la GRC afin d'avoir un programme semblable pour tous.

Le montant forfaitaire enlèverait la complexité que caractérise la méthode « à la pièce ». Il offrirait aux familles une plus grande latitude dans l'utilisation des fonds et éliminerait la nécessité de planifier les funérailles à partir d'une liste d'options où les choix sont parfois éprouvants.

Le Bureau conclut donc que l'administration de l'allocation de funérailles et d'inhumation est trop complexe et bureaucratique.

Recommandation 2

L'ombudsman recommande que :

l'administration de l'allocation de funérailles et d'inhumation soit simplifiée par l'adoption d'un montant forfaitaire pour remplacer la méthode « à la pièce actuelle » pour le remboursement des dépenses autorisées.

Issue 3

L'admissibilité aux avantages du Programme de funérailles et d'inhumation devrait-elle être offerte à tous les anciens combattants et vétérans?

Faits

Les anciens combattants doivent satisfaire à certains critères liés au service pour être admissibles au Programme – les anciens combattants de la Première Guerre mondiale, de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre de Corée (doivent avoir servi dans la République de Corée ou recevoir des prestations d'invalidité d'Anciens Combattants Canada) sont admissibles. D'autres vétérans sont admissibles si leur décès est directement attribuable à des blessures liées au service ou s'ils reçoivent une allocation pour perte de revenus en vertu de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* appelée couramment la nouvelle Charte des anciens combattants.

Des personnes interviewées par notre équipe de recherche ont déclaré que le Fonds du Souvenir, la Légion royale canadienne, le conseil consultatif des Forces canadiennes/Anciens Combattants Canada (le conseil a été dissous) et l'Association des Services Funéraires du Canada ont demandé à plusieurs reprises à Anciens Combattants Canada de faire modifier le *Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants* et d'offrir le Programme de funérailles et d'inhumation aux anciens combattants de l'époque moderne et non seulement à ceux admissibles en vertu de certains programmes.

Le *Plan stratégique du Fonds du Souvenir* pour 2007-2012 aborde les défis que devra relever le Fonds au cours des cinq prochaines années :

Le Fonds du Souvenir a modifié ses lettres patentes et a pu ainsi améliorer l'aide qu'il apporte aux anciens combattants de l'ère moderne pour les funérailles et l'inhumation. Entre temps, il est disposé à utiliser les dons de bienfaisance qu'il reçoit jusqu'à ce que des fonds publics soient disponibles. Toutefois, ces dons sont insuffisants pour étendre l'aide à tous ces anciens combattants. [Traduction]

Des lettres¹⁴ du Fonds du Souvenir à Anciens Combattants Canada et des résolutions¹⁵ de la Légion royale canadienne recommandent des changements aux critères d'admissibilité au Programme de funérailles et d'inhumation. Les deux organismes sont reconnaissants à Anciens Combattants Canada de l'inclusion des anciens combattants de l'ère moderne dans la nouvelle Charte. L'équipe du Fonds a également demandé des modifications au *Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants* afin que tous les nouveaux anciens combattants soient également admissibles.

Constatations

¹⁴ Correspondance du Fonds du Souvenir à Anciens Combattants Canada entre 2003 et 2008.

¹⁵ En 2004, la Légion royale canadienne a adopté la résolution suivante : « ... le Programme de funérailles et d'inhumation du Fonds du Souvenir soit offert à tous les vétérans des Forces canadiennes qui se verraient refuser des funérailles et une inhumation dignes à cause d'un manque de fonds [traduction]. » En 2006 et en 2008, la Légion royale canadienne a adopté la résolution suivante : « que l'allocation de funérailles et d'inhumation égale à celle offerte aux membres [des Forces canadiennes] morts en service soit offerte à tous les vétérans [des Forces canadiennes] qui n'ont pas les ressources financières nécessaires sans satisfaire à des exigences complexes d'admissibilité qui sont contraire aux « principes de l'actif » enchâssés dans la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (LMRIMVFC). » [traduction] Voir la résolution 22 (2204) [concernant l'offre du Fonds du Souvenir à tous les vétérans des Forces canadiennes] (VSS 14; NB 5/C), 2004; la Légion royale canadienne, résolution 50 de la Direction nationale (2008) [concernant la question [Anciens Combattants Canada] allocations de funérailles et d'inhumation, 2008; la Légion royale canadienne, résolution 44 (2006) [concernant l'extension du Fonds du Souvenir aux membres actuels et aux anciens membres des Forces canadiennes] (VSS 14; SASK 6/C), 2006.

Nous constatons que les critères d'admissibilité au Programme de funérailles et d'inhumation excluent certains anciens combattants de l'ère moderne. Afin d'être justes envers tous les anciens combattants et vétérans, les critères devraient en fait inclure les réservistes et les civils déployés dans une mission outre-mer avec les Forces canadiennes.

Recommandation 3

L'ombudsman recommande que :

Anciens Combattants Canada offre le Programme de funérailles et d'inhumation à tous les anciens combattants et vétérans.

Question 4

Les séquelles d'affections multiples ouvrant droit à pension devraient-elles être prises en considération au moment d'établir l'admissibilité aux allocations de funérailles et d'inhumation?

Faits

Pour obtenir l'allocation de funérailles et d'inhumation, le décès doit être directement attribuable à une affection ouvrant droit à pension. La politique sur l'admissibilité à l'aide financière exige la présence d'un lien direct entre le décès et l'invalidité liée au service, soit l'affection ouvrant droit à pension. Sans ce lien, le décès est considéré sans lien au service et la demande d'aide peut être étudiée seulement en cas d'insuffisance de fonds comme le prévoient l'alinéa 2a) et l'article 4 du *Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants*.

Un exemple récent porte sur un ancien combattant de 87 ans pensionné pour diverses affections liées au service, dont une double amputation. Il est décédé d'un arrêt cardiaque lors d'une opération visant à extraire une tumeur cancéreuse. L'ancien combattant était inadmissible au Programme, car le médecin ne pouvait relier le décès aux blessures liées au service. Toutefois, la santé chancelante de cette personne attribuable à l'effet cumulatif des affections ouvrant droit à pension a grandement contribué à son décès. Sa famille a tenté en vain à plusieurs reprises d'obtenir une allocation de funérailles et d'inhumation pour les affections cumulatives et les funérailles ont finalement été subventionnées par le Programme en vertu du critère de l'insuffisance de fonds après l'application du critère de l'actif pour évaluer la valeur nette de la succession de l'ancien combattant (voir la question 5).

Constatation

Les anciens combattants ont souvent plusieurs affections, dont certaines sont liées au service. Dans l'exemple ci-dessus, les blessures multiples étaient un facteur contributif au décès.

Anciens Combattants Canada a une politique prévoyant l'admissibilité immédiate d'un ancien combattant ou vétéran à certains programmes et services de santé s'il reçoit une indemnité d'invalidité à un certain pourcentage. En adoptant cette pratique pour le Programme de funérailles et d'inhumation, on garantirait l'uniformité de la reconnaissance de l'impact cumulatif qu'ont ces invalidités durant la vie et au décès des anciens combattants et vétérans.

Recommandation 4

L'ombudsman recommande que :

l'admissibilité au Programme de funérailles et d'inhumation soit étendue aux anciens combattants et vétérans qui ont des affections multiples ouvrant droit à pension lorsque les souffrances et l'affaiblissement cumulatif qu'elles entraînent peuvent contribuer au décès.

Question 5

L'exemption pour la succession (conjoint survivant) pour le critère de l'actif est-elle à la hauteur du revenu et des coûts actuels?

Faits

L'aide aux funérailles et à l'inhumation est offerte de deux façons : l'équipe du Fonds du Souvenir peut conclure un contrat avec le directeur funéraire pour offrir les services ou la famille peut prendre les arrangements et se faire rembourser jusqu'à concurrence des montants maximaux prévus par la loi. Dans les deux cas, l'admissibilité est établie sans égard au revenu (ancien combattant ayant servi en temps de guerre) ou selon le besoin financier (critère de l'actif). Au cours des entrevues avec le personnel du Fonds du Souvenir, on a appris que pour plusieurs familles le critère de l'actif est une atteinte à la vie privée.

Les critères sont énoncés à l'article 4 « Établissement de l'insuffisance de fonds » du *Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants*.

On utilise le critère de l'actif pour évaluer la valeur nette de la succession de l'ancien combattant ou du vétéran au moment de son décès pour établir s'il y a suffisamment de fonds pour régler les dépenses de funérailles et d'inhumation. Si l'ancien combattant ou le vétéran est décédé sans survivant ni enfant à charge, la totalité de l'actif net est prise en considération. S'il a des survivants, des sommes sont déduites de l'actif pour calculer la situation financière de la famille :

la valeur de la maison et de l'automobile, le revenu régulier du mois de l'ancien combattant ou du vétéran, 700 \$ pour chaque enfant à charge et 12 015 \$ pour le conjoint survivant.

Les créances ainsi que les dépenses de funérailles et d'inhumation sont prises en considération dans le calcul de l'actif successoral. L'aide sera refusée si la succession et le conjoint survivant ont les ressources financières nécessaires pour couvrir le coût des funérailles et de l'inhumation. S'il y a suffisamment de fonds pour régler une partie des dépenses, une subvention peut être approuvée pour combler la différence jusqu'à concurrence des montants maximaux prévus par la loi.

Le financement pour le Programme de funérailles et d'inhumation est passé d'environ 22 millions de dollars en 1993 à près de 12 millions de dollars en 1994 à la suite de l'Examen des programmes dans l'ensemble du gouvernement¹⁶. Nous ne savons pas si le Programme a été plus touché par les compressions que d'autres programmes, mais nous pensons que la réduction de l'exemption pour la succession de 25 000 \$ à 12 000 \$ en 1995 est le résultat des compressions pangouvernementales.

En 2004, la Légion royale canadienne a déclaré que « le gouvernement a en réalité limité l'aptitude du Fonds du Souvenir de réaliser son mandat en réduisant l'exemption pour la succession de 24 030 \$ à 12 015 \$ en 1995 et en établissant des taux minimaux qui sont inférieurs aux frais habituels. [traduction] »¹⁷ La Légion a donc adopté la résolution suivante : « que le gouvernement ramène l'exemption à son montant antérieur et ajoute un rajustement économique réel. [traduction] »¹⁸

Constatations

Nous constatons que le financement pour le Programme a été réduit, tout comme d'ailleurs l'exemption pour la succession. Par contre, les taux habituels pour des funérailles au Canada ont augmenté. En raison de cette réduction, plusieurs familles d'anciens combattants ou de vétérans décédés se voient refuser par le Fonds du Souvenir une aide financière pour les funérailles et l'inhumation.

Nous sommes d'avis que le critère de l'actif est une atteinte nécessaire à la vie privée bien qu'elle en soit une violation aux yeux de certains.

Nous croyons que lorsque le critère de l'actif est utilisé pour établir si la famille a les moyens de payer le coût de funérailles habituelles, l'exemption pour la succession devrait tenir compte des revenus et des coûts contemporains actuels.

¹⁶ Courriel de M. A. Bialosh, ancien directeur exécutif du Fonds du Souvenir (19 novembre 2008).

¹⁷ La Légion royale canadienne, résolution 23 (2004) [concernant le Fonds du Souvenir, l'exemption pour la succession et les frais maximaux] (VSS 19; QUE 1/C; QUE 2/C; NS/NU 2/C), 2004.

¹⁸ Ibid.

Recommandation 5

L'ombudsman recommande que :

l'exemption pour la succession (conjoint survivant) utilisée pour le critère de l'actif soit haussée pour être plus à la hauteur des revenus et des coûts actuels.

Question 6

Les anciens combattants, les vétérans et leur famille connaissent-ils suffisamment le Programme de funérailles et d'inhumation et du Fonds du Souvenir et les avantages qu'ils offrent?

Faits

Une revue de la presse a démontré que l'information sur le Fonds du Souvenir et le Programme de funérailles et d'inhumation n'était pas facilement accessible aux anciens combattants et vétérans. Le personnel du Fonds du Souvenir a indiqué au Bureau de l'ombudsman qu'Anciens Combattants Canada pourrait en faire plus pour mieux faire connaître le Programme et de Fonds.

Après une analyse de ses données et des données d'Anciens Combattants Canada, le Fonds a conclu que près de la moitié des familles des anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre de Corée ne lui demandaient pas d'aide pour les funérailles et l'inhumation.

Constatations

Nous ne savons pas vraiment pourquoi des familles admissibles ne s'adressent pas au Fonds, mais nous pouvons avancer qu'elles ne connaissaient pas le Programme. La disponibilité et la qualité de l'information sont des éléments importants de la sensibilisation des anciens combattants, des vétérans et de leur famille aux avantages qui leur sont offerts.

Nous sommes d'avis qu'Anciens Combattants Canada, en collaboration avec le Fonds du Souvenir, doit élaborer une stratégie de communication pour faire connaître davantage le Programme.

Recommandation 6

L'ombudsman recommande :

Qu'Anciens Combattants Canada lance une campagne de communication à plusieurs volets pour mieux faire connaître le Programme de funérailles et d'inhumation.

Question 7

Le délai accordé pour la première demande d'aide pour les funérailles et l'inhumation est-il trop restrictif?

Faits

Des familles n'ont pu recevoir l'allocation, car elles avaient envoyé leur demande après le délai d'un an et ont envoyé des plaintes à ce sujet au Bureau de l'ombudsman. Le paragraphe 8(2) du *Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants* prévoit que « l'aide pécuniaire ne peut être versée que sur présentation d'une demande en ce sens dans l'année qui suit la date où la dépouille peut être enterrée. »

Une veuve âgée s'est plainte au Bureau, car elle a entendu parler trop tard de l'aide du Fonds du Souvenir. Le Fonds a dû lui refuser une aide financière pour la pierre tombale de son époux. Après plusieurs demandes au Fonds, elle a reçu de l'aide d'un bienfaiteur privé qu'un groupe de promotion des anciens combattants et vétérans lui a trouvé.

Constatations

Nous n'avons pu trouver de justification pour le délai d'un an, mais il semble correspondre à celui imposé pour l'admissibilité aux autres programmes administrés par Anciens Combattants Canada. On doit cependant prendre en considération les circonstances difficiles et la complexité du règlement d'une succession. Ces problèmes influenceront certainement les décisions des familles admissibles. De plus, des familles ne connaissent pas ou ne comprennent pas le Programme.

Les familles explorées ne devraient pas être obligées de trouver d'autres moyens pour inhumer des anciens combattants ou vétérans qui ont servi leur pays. Les solutions à ce problème ne sont pas faciles à trouver, mais nous croyons qu'une approche au cas par cas s'impose.

Recommandation 7

L'ombudsman recommande :

Qu'Anciens Combattants Canada soit plus souple et accepte la prise en considération de circonstances extraordinaires lorsque le délai est dépassé.

V. Conclusion

Les funérailles doivent être empreintes d'empathie, de compassion, de respect et des croyances des collectivités et offrir l'occasion de partager la tristesse et la douleur et de célébrer la vie d'êtres chers. Le Programme de funérailles et d'inhumation devrait être offert à *tous* les anciens combattants et vétérans, facilement accessible et à la hauteur des coûts actuels.

Si sa mission est d'offrir des services et des avantages exemplaires axés sur les clients et répondant aux besoins des anciens combattants, des vétérans et de leur famille en reconnaissance de leur dévouement pour le Canada, Anciens Combattants Canada doit agir sans tarder pour améliorer le Programme. Le temps presse, car environ 2 000 anciens combattants ayant servi en temps de guerre nous quittent chaque mois.

Les améliorations à cet ultime avantage offert aux anciens combattants et vétérans par la mise en œuvre de nos recommandations renforcera l'engagement qu'a pris le Ministère d'appuyer nos anciens combattants et vétérans jusqu'à leur dernier repos.

Résumé des recommandations

1. *Que le financement maximal offert pour les funérailles et l'inhumation soit augmenté en fonction des normes de l'industrie et l'introduction d'une formule d'indexation afin que l'allocation soit à la hauteur de la hausse des prix à la consommation.*
2. *Que l'administration de l'allocation de funérailles et d'inhumation soit simplifiée par l'adoption d'un montant forfaitaire pour remplacer la méthode « à la pièce actuelle » pour le remboursement des dépenses autorisées.*
3. *Qu'Anciens Combattants Canada offre le Programme de funérailles et d'inhumation à tous les anciens combattants et vétérans.*
4. *Que l'admissibilité au Programme de funérailles et d'inhumation soit étendue aux anciens combattants et vétérans qui ont des affections multiples ouvrant droit à pension lorsque les souffrances et l'affaiblissement cumulatif qu'elles entraînent peuvent contribuer au décès.*
5. *Que l'exemption pour la succession (conjoint survivant) utilisée pour le critère de l'actif soit haussée pour être plus à la hauteur des revenus et des coûts actuels.*
6. *Qu'Anciens Combattants Canada lance une campagne de communication à plusieurs volets pour mieux faire connaître le Programme de funérailles et d'inhumation.*
7. *Qu'Anciens Combattants Canada soit plus souple et accepte la prise en considération de circonstances extraordinaires lorsque le délai est dépassé.*

Bibliographie

Consultations

Anciens Combattants Canada

Association des Services Funéraires du Canada

Australian Defence Force

Australian Funeral Directors Association

Department of Veterans Affairs des États-Unis

Fonds du Souvenir

Funeral Directors Association of New Zealand

Gendarmerie royale du Canada

Ministère de la Défense nationale, Direction – Soutien aux blessés et administration

National Association of Funeral Directors du Royaume-Uni

National Funeral Directors Association des États-Unis

Office of Veterans Affairs de la Nouvelle-Zélande

Entrevues

Alex Bialosh, ancien directeur exécutif du Fonds du Souvenir, 19 novembre.

Colonel Alain Monpas (à la retraite), ancien aumônier principal des Forces canadiennes et responsable actuel du cimetière des Forces canadiennes et du Programme de service de pastorale et gestionnaire des programmes du cimetière militaire national, 30 octobre 2008.

Dominique Jamet, directeur exécutif, Fonds du Souvenir, 18 novembre 2008.

Lieutenant-colonel Gerry Blais, Direction – Soutien aux blessés et administration, 21 octobre 2008.

Lieutenant-général (à la retraite) Lou Cuppens, président national du Fonds du Souvenir, 20 octobre 2008.

Suzanne Scott, Association des Services Funéraires du Canada, 27 octobre 2008.

Lois

Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes, 2005, chapitre 21, Canada. <http://www.canlii.net/ca/sta/c-16.8/part316609.html>

Military Rehabilitation and Compensation Act, 2004, Australie.
http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/mraca2004397/

Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants, DORS/2005-200, Canada
<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowTdm/cr/sor-2005-200///en>

Veterans' Entitlements Act, 1986, Australie.
http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/vea1986261/

Autres sources d'information

Canada, Centre des prestations de décès et d'invalidité, Programmes et services, Ottawa, ministère de la Défense nationale 2008.

Canada, Conseil consultatif de gérontologie d'Anciens Combattants Canada. *Parole d'honneur : L'avenir des prestations de santé pour les anciens combattants du Canada ayant servi en temps de guerre*, Ottawa, Anciens Combattants Canada, novembre 2006. <http://www.vac-acc.gc.ca/providers/sub.cfm?source=councils/gac/backgrounders>

Canada, *Manuel des politiques - Programmes pour anciens combattants*, volumes 1 et 2, Ottawa, Direction du programme Le Canada se souvient Canada, Anciens Combattants Canada.

Canada, *Respecter l'engagement du Canada: offrir « possibilités et sécurité » aux anciens combattants des Forces canadiennes et à leurs familles au XXI^e siècle*, Ottawa, Anciens Combattants Canada, mars 2004.
<http://www.vac-acc.gc.ca/clients/sub.cfm?source=forces/nvc/commit>

Fonds du Souvenir, *Plan stratégique proposé 2007 à 2012*.

Gouvernement de l'Australie, Department of Veterans' Affairs. *Financial Assistance*, Department of Veterans' Affairs Facts, BR01 (BR01 est le numéro de la fiche de renseignements), 23 octobre 2007.

Gouvernement de l'Australie, Department of Veterans' Affairs. *Financial Assistance*, Department of Veterans' Affairs Facts, BR02 (BR02 est le numéro de la fiche de renseignements), 7 octobre 2007.

Gouvernement de l'Australie, Office of Australian War Graves, *Eligibility for Official Commemoration*, Office of Australian War Graves Facts, WG02 (WG02 est le numéro de la fiche de renseignements), 22 novembre 2007.

Ministère de la Défense nationale, Directives sur la rémunération et les avantages sociaux, *Prestations et subventions diverses*, chapitre 210, 5 juin 2008.
http://www.dnd.ca/dgcb/cbi/engraph/cbi_chapter-210_f.asp?sidection=6§ion=1

Ordonnances administratives des Forces canadiennes, Obsèques, inhumation et service de sépultures, 24-5.

Ordonnances et règlements royaux, chapitre 24, Pertes et funérailles
<http://www.admfincs-smafinsm.forces.gc.ca/qro-orf/index-fra.asp>

Résolution 22 (2004) de la Légion royale canadienne, *concernant l'extension du Fonds du Souvenir aux vétérans des Forces canadiennes*, (VSS 14; NB 5/C), 2004.

Résolution 23 (2004) de la Légion royale canadienne *concernant le Fonds du Souvenir, l'exemption pour la succession et les allocations maximales* (VSS 19; QUE 1/C; QUE 2/C; NS/NU 2/C), 2004.

Résolution 44 (2006) de la Légion royale canadienne (2006) *concernant l'extension du Fonds du Souvenir aux membres actuels et aux anciens membres des Forces canadiennes*, (VSS 14; SASK 6/C), 2006.

Résolution 49 (2008) de la Direction nationale de la Légion royale canadienne (2008), *concernant la hausse immédiate de l'allocation de funérailles et d'inhumation pour les anciens combattants et vétérans*, 2008.

Résolution 50 (2008) de la Direction nationale de la Légion royale canadienne (2008), *concernant l'allocation de funérailles et d'inhumation [Anciens Combattants Canada]*, 2008.

Statistiques de la base des données des rapports d'Anciens Combattants Canada.

Préparé par : Doug Spratt
Derm Coombs
Dominic Parisien

Comité des services aux anciens combattants – Nouveau-Brunswick

Comité des services aux anciens combattants – Québec, Nouvelle-Écosse, Nunavut

Comité des services aux anciens combattants – Saskatchewan