



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Veterans
Ombud

Ombud
des vétérans

Paiement complet et équitable de l'indemnité pour douleur et souffrance

Mars 2024



*Veterans
Ombud
des vétérans*

Canada 

Veterans
Ombud
des vétérans



Telephone (toll-free):
1-877-330-4343



Email:
info@ombudsman-veterans.gc.ca



Fax (toll-free):
1-888-566-7582



TTY (toll-free):
1-833-978-1639

Table des matières

Résumé	1
Introduction	4
Méthodologie	4
Contexte	5
Pension à vie	5
Paiement mensuel par défaut et choix du montant forfaitaire	6
Domaines d'iniquité potentiels	7
Analyse et constatations.....	7
Constatation 1 : La conception de l'IDS est inéquitable pour les vétérans qui décèdent avant d'avoir choisi le montant forfaitaire, dans les cas où ils auraient reçu davantage par l'intermédiaire du montant forfaitaire que par l'intermédiaire des paiements mensuels. Cette iniquité touche surtout les vétérans qui décèdent sans époux, conjoint de fait ou enfants à charge survivants.....	7
Recommandation 1 : Résoudre le problème d'iniquité pour les vétérans célibataires sans enfants à charge qui, s'ils avaient choisi l'indemnité pour douleur et souffrance forfaitaire avant leur décès, auraient reçu un montant plus élevé que leurs paiements mensuels. Une option consisterait à considérer que les vétérans qui décèdent avant d'avoir fait le choix sont réputés avoir choisi le montant forfaitaire le jour précédant leur décès.....	14
Constatation 2 : Il est équitable que les vétérans ne puissent pas choisir le montant forfaitaire lorsqu'ils présentent leur demande.....	14
Constatation 3 : Les vétérans ne reçoivent pas les renseignements requis pour évaluer les répercussions de ne pas choisir le montant forfaitaire.	15
Recommandation 2 : Jusqu'à ce qu'ACC mette en œuvre la recommandation 1, veiller à ce que les vétérans reçoivent les renseignements qui expliquent, de manière détaillée et en langage clair, ce qui arrive s'ils décèdent sans avoir choisi le montant forfaitaire.....	16
Conclusion	16
Recommandations à la ministre des Anciens Combattants	17
Références.....	18
Annexe A : Triangle de l'équité du BOV.....	20
Annexe B : Que se passe-t-il en cas de décès d'un vétéran (indemnité d'invalidité par opposition à indemnité pour douleur et souffrance)?	21

Résumé

Nous avons lancé cet examen après avoir reçu une plainte d'un proche d'un vétérán. Le vétérán est décédé après qu'Anciens Combattants Canada (ACC) a rendu une décision favorable concernant sa demande d'indemnité pour douleur et souffrance (IDS). Il n'avait pas d'épouse, de conjointe de fait ou d'enfants à charge survivants. La succession du vétérán n'a pas eu droit à une indemnité intégrale parce qu'il est décédé avant d'avoir pu demander à recevoir son indemnité sous la forme d'un montant forfaitaire. Le plaignant – un proche et un bénéficiaire de la succession du vétérán – ne pouvait pas demander la valeur restante du montant forfaitaire, car seuls les époux, les conjoints de fait et les enfants à charge survivants peuvent le faire.

Pourquoi cette question est-elle importante?

L'IDS permet d'indemniser les vétérans pour les invalidités liées à leur service. La façon dont ACC verse l'IDS peut avoir une incidence sur le sort des indemnités versées aux vétérans à leur décès. Au moment de leur décès, les vétérans peuvent recevoir, par paiements mensuels, une somme plus ou moins grande que celle d'un montant forfaitaire. Lorsqu'ils reçoivent moins, cela est particulièrement inéquitable pour les vétérans qui n'ont pas d'époux, de conjoint de fait ou d'enfant à charge survivant qui pourrait demander à recevoir le montant forfaitaire.

Ce que nous avons constaté

Notre examen a révélé une iniquité systémique à l'égard des vétérans qui décèdent avant d'avoir choisi de recevoir le montant intégral de l'IDS. Cette iniquité touche surtout les personnes qui décèdent sans époux, conjoint de fait ou enfants à charge survivants, car seuls ces membres de la famille peuvent recevoir le montant forfaitaire de l'IDS après le décès du vétérán.

Par ailleurs, nous avons trouvé équitable que les vétérans ne puissent pas choisir le montant forfaitaire lorsqu'ils font une demande d'IDS.

Principales constatations et recommandations

- Un nouveau régime de prestations mis en œuvre le 1^{er} avril 2019 a modifié la manière dont l'indemnité pour douleur et souffrance est versée. Auparavant, cette indemnité était un montant forfaitaire payable à la date à laquelle ACC rendait une décision favorable. Si un vétérán décédait après cette décision, mais avant le paiement, l'intégralité du montant forfaitaire était versée à sa succession. Désormais, le paiement se fait par défaut sous la forme d'un paiement mensuel à vie, et si les vétérans souhaitent recevoir un montant forfaitaire, ils doivent en faire la demande par écrit. La totalité du montant forfaitaire n'est versée à la succession que lorsque le vétérán a choisi le montant forfaitaire avant son



décès, mais qu'il est décédé avant de l'avoir reçu. Si le vétéran n'a pas fait ce choix, le montant forfaitaire n'est pas versé, sauf si le vétéran a un époux, un conjoint de fait ou un enfant à charge survivant. Ce traitement est inéquitable. Les montants forfaitaires de l'IDS sont fondés sur ce que les vétérans pourraient recevoir comme montant forfaitaire de la part des tribunaux canadiens, de sorte que les vétérans ont un intérêt, sur le plan de l'équité, à avoir droit à l'intégralité du montant forfaitaire de l'indemnité.

- Comme indiqué ci-dessus, lorsque les proches du vétéran n'entrent pas dans les catégories d'époux, de conjoint de fait ou d'enfant à charge survivant, il se peut que le montant intégral de l'IDS ne soit pas toujours versé. Cette limite à l'admissibilité au paiement est plus susceptible de toucher certains sous-groupes de vétérans, notamment les femmes vétérans, les vétérans autochtones et les vétérans qui sont des personnes gaies, lesbiennes et bisexuelles. Ces catégories d'admissibilité limitées ne tiennent pas compte de la diversité des compositions familiales des vétérans et favorisent le modèle de l'homme vétéran hétérosexuel.

Recommandation 1 : Résoudre le problème d'iniquité pour les vétérans célibataires sans enfants à charge qui, s'ils avaient choisi l'indemnité pour douleur et souffrance forfaitaire avant leur décès, auraient reçu un montant plus élevé que leurs paiements mensuels. Une option consisterait à considérer que les vétérans qui décèdent avant d'avoir fait le choix sont réputés avoir choisi le montant forfaitaire le jour précédant leur décès.

- Les vétérans ne peuvent pas choisir de recevoir l'IDS sous la forme d'un montant forfaitaire lorsqu'ils présentent leur demande d'indemnité. Selon la loi, un choix ne peut avoir lieu avant qu'une décision favorable ne soit rendue. Nous estimons qu'il s'agit d'une mesure équitable, car il serait impossible pour les vétérans de prendre une décision éclairée au moment de la demande, et une fois qu'ils ont fait un choix, celui-ci ne peut être annulé.

Aucune recommandation n'est requise

- Lorsqu'ACC informe les vétérans d'une décision favorable concernant leur demande d'IDS, la lettre de décision explique qu'ils ont la possibilité de recevoir l'indemnité sous la forme d'un montant forfaitaire. Toutefois, la lettre ne contient pas de renseignements sur l'incidence de leur choix sur leurs bénéficiaires s'ils décèdent sans époux, conjoint de fait ou enfants à charge survivants. Il n'est pas raisonnable de supposer que les vétérans savent que leur succession ne recevra pas le solde de leur indemnité s'ils décèdent alors qu'ils reçoivent des paiements mensuels. Cette omission dans la lettre d'accompagnement compromet la capacité des vétérans à prendre une décision éclairée sur le choix du montant forfaitaire.

Recommandation 2 : Jusqu'à ce qu'ACC mette en œuvre la recommandation 1, veiller à ce que les vétérans reçoivent les renseignements qui expliquent, de manière détaillée et en langage clair, ce qui arrive s'ils décèdent sans avoir choisi le montant forfaitaire.



Résumé

Nous avons constaté une iniquité dans la conception de l'IDS d'ACC. Cette iniquité touche surtout les vétérans qui n'ont pas choisi le montant forfaitaire avant leur décès et dont les proches ne correspondent pas à la définition d'époux, de conjoint de fait ou d'enfant à charge survivant. Cela signifie que l'IDS est plus susceptible de profiter aux hommes vétérans dans des familles traditionnelles, hétérosexuelles et nucléaires. Nous avons également constaté que les vétérans n'étaient pas clairement informés des conséquences possibles de ne pas choisir le montant forfaitaire, ce qui les empêche de faire un choix éclairé.

Nous avons formulé une recommandation pour remédier à l'iniquité de la conception de l'indemnité. Nous avons formulé une deuxième recommandation qui s'applique jusqu'à ce que la première soit mise en œuvre : faire savoir que le fait de ne pas choisir de recevoir l'IDS sous la forme d'un montant forfaitaire peut avoir des conséquences.



Paieement intégral et équitabile de l'indemnité pour douleur et souffrance

Introduction

Le Bureau de l'ombud des vétérans (BOV) a reçu une plainte de la famille d'un vétéran décédé peu après qu'Anciens Combattants Canada (ACC) a rendu une décision favorable concernant sa demande d'indemnité pour douleur et souffrance (IDS), mais avant que le vétéran ait pu choisir de la recevoir sous la forme d'un montant forfaitaire. Conformément à la loi, ACC n'a versé à la succession du vétéran que les paiements mensuels de l'IDS qu'il aurait reçus de son vivant, du mois de la décision jusqu'au mois de son décès. Comme le vétéran n'avait pas d'épouse, de conjointe de fait ou d'enfant à charge survivant, aucun membre de sa famille ne pouvait demander à recevoir la valeur restante du montant forfaitaire. Au cours de notre enquête sur la plainte, la famille a également contacté les médias à propos de la question et, par la suite, ACC a versé à la succession du vétéran le montant forfaitaire restant de l'IDS.

Bien qu'ACC ait fait une exception et résolu le problème pour cette famille, il y a d'autres familles qui ont été touchées de la même façon par le modèle de paiement de l'IDS. En conséquence, le BOV a lancé cet examen systémique afin d'évaluer l'équité de la conception de l'IDS qui empêche le paiement du montant forfaitaire restant dans les cas où les vétérans¹ décèdent sans époux, conjoint de fait ou enfants à charge survivants.

Méthodologie

Le BOV examine les problèmes systémiques à l'aide d'un modèle d'équité comportant trois composantes : un traitement équitabile, un processus équitabile et un résultat équitabile (annexe A). Nous définissons l'iniquité systémique comme étant une pratique, une politique, une procédure, une règle, une loi ou une lacune qui discrimine² indûment un groupe de personnes qui ont un attribut commun, ou qui a une incidence négative sur ce groupe.

La question directrice de notre recherche était la suivante : « Étant donné que seuls les époux, les conjoints de fait et les enfants à charge survivants peuvent demander à titre posthume de recevoir la valeur restante du montant forfaitaire de l'IDS, est-il équitabile que ce montant forfaitaire ne soit pas versé à la succession lorsque le vétéran décède sans avoir choisi de recevoir le montant forfaitaire? »

¹ Dans le cadre de cet examen systémique, sauf indication contraire, le terme « vétéran » désigne les membres actifs des Forces armées canadiennes (FAC), mais pas les membres ou anciens membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), car ceux-ci ne sont pas admissibles aux prestations prévues par la *Loi sur le bien-être des vétérans*.

² La « discrimination » n'est pas toujours indue. Le Conseil canadien des ombudsmans parlementaires explique : « Les organismes publics qui fournissent des services sont parfois tenus de pratiquer une discrimination pour atteindre les objectifs du programme ou du service, dans le sens où ils font des distinctions entre différentes personnes. » Par exemple, seuls ceux qui ont servi dans les FAC ou la GRC – et dans certains cas les personnes à leur charge – peuvent avoir accès aux avantages d'ACC. « Or, faire des distinctions entre les personnes devient indûment discriminatoire lorsqu'il s'agit de distinguer ces personnes en fonction de caractéristiques individuelles protégées par les lois sur les droits de la personne (par exemple, la race, le handicap ou la croyance religieuse). Il y a aussi une discrimination induite lorsque le critère de discrimination n'est pas raisonnablement requis pour atteindre l'objectif global de la loi, du programme ou du service » (Conseil canadien des ombudsmans parlementaires, 2022, p. 14).



Pour répondre à cette question, notre examen a inclus les éléments suivants :

- examen des lois et règlements applicables
- examen de l'objet et de l'intention des prestations pertinentes présentés dans les résumés de l'étude d'impact de la réglementation
- demande et examen des renseignements d'ACC sur la raison d'être et la conception des politiques
- demande et examen des statistiques sur les clients et des renseignements sur les communications avec les clients d'ACC
- application de l'optique de l'Analyse comparative entre les sexes Plus, en recherchant les données démographiques disponibles

Nous avons fourni une version préliminaire du rapport aux responsables d'ACC aux fins de validation avant la publication.

Contexte

Pension à vie

La pension à vie a été mise en œuvre par ACC en 2019. La pension à vie est un ensemble de trois prestations : l'IDS, l'indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance et la prestation de remplacement du revenu. Sa mise en œuvre constitue le changement le plus important apporté aux prestations offertes aux vétérans depuis la Nouvelle Charte des anciens combattants³ en 2006. La pension à vie est le fruit de modifications apportées à la *Loi sur le bien-être des vétérans* (LBV) et au *Règlement sur le bien-être des vétérans*. La pension à vie consolide les prestations financières et met fin à l'indemnité d'invalidité (II). À compter du 1^{er} avril 2019, l'IDS a remplacé l'II forfaitaire par un paiement mensuel à vie. Toutefois, les vétérans peuvent choisir de recevoir leur IDS sous la forme d'un montant forfaitaire. L'IDS est désormais la principale prestation d'invalidité du Ministère, qui compense l'invalidité liée au service et donne accès à d'autres prestations d'ACC, comme la couverture des soins de santé. Comme pour l'II, lorsqu'un vétéran est décédé, l'IDS peut être versée à son époux, son conjoint de fait ou ses enfants à charge survivants pour les répercussions non économiques qu'ils ont subies en raison de l'invalidité liée au service du vétéran (gouvernement du Canada, 2005, p. 4215; gouvernement du Canada, 2018).

La pension à vie est l'option choisie par le gouvernement pour respecter l'engagement pris dans la lettre de mandat de 2015 de « [r]établir des pensions à vie » (premier ministre du Canada, 2015). De nombreux membres de la communauté des vétérans s'attendaient à un retour aux pensions d'invalidité⁴ pour tous les vétérans blessés (Forbes, 2023). Au contraire, la conception de l'IDS reste plus proche de celle de l'II forfaitaire que de celle de la pension d'invalidité. La pension d'invalidité comporte de nombreux éléments complexes qui sont absents de l'IDS : par exemple, des montants supplémentaires pour les personnes à charge, un processus d'ajustement annuel compliqué fondé en partie sur certains salaires de la fonction publique, et une intention de compenser à la fois les pertes économiques et non économiques. En revanche, la seule différence de conception

³ Le nom officiel de la Nouvelle Charte des anciens combattants est la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*. Cette loi a été renommée la *Loi sur le bien-être des vétérans* en 2018, avant la mise en œuvre de la pension à vie.

⁴ Avant la mise en œuvre de la Nouvelle Charte des anciens combattants en 2006, tous les vétérans ayant une invalidité liée au service avaient droit à une pension d'invalidité en vertu de la *Loi sur les pensions*.



entre l'II et l'IDS est le modèle de paiement, principalement le paiement mensuel par défaut et la possibilité d'opter pour un montant forfaitaire (expliquée plus en détail ci-dessous).

En plus de conserver la conception générale de l'II, l'IDS conserve son objectif. Selon le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) de la Nouvelle Charte des anciens combattants, l'II était « versée en reconnaissance de la douleur et de la souffrance, de la perte physique ou psychologique, de la perte fonctionnelle et des répercussions sur la qualité de vie générale du militaire ou du vétéran » (gouvernement du Canada, 2005, p. 4215). Le libellé du REIR de la pension à vie décrivant l'objectif de l'IDS est presque identique (gouvernement du Canada, 2018). En conséquence, et malgré l'appellation « pension à vie », il est plus approprié de considérer l'IDS comme une prestation qui a conservé l'objectif et la conception générale de l'II, mais qui a modifié cet objectif et cette conception pour créer le paiement mensuel par défaut conformément à l'engagement pris dans la lettre de mandat.

Paiement mensuel par défaut et choix du montant forfaitaire

Lorsqu'ACC rend une décision favorable concernant une demande d'IDS, l'IDS devient payable au vétéran au taux associé à l'évaluation de son invalidité (exprimée en pourcentage) pour l'affection ouvrant droit à l'indemnité. Par exemple, le taux de l'IDS en 2024 pour une évaluation de l'invalidité de 20 % est de 271,08 \$ par mois (Anciens Combattants Canada, 2024). Ces taux sont indiqués dans l'annexe 3 de la LBV et sont dérivés du montant maximal pour une évaluation de l'invalidité de 100 % (en d'autres termes, le taux pour une évaluation de l'invalidité de 20 % est égal à 20 % du taux maximal). Étant donné que la date de paiement de l'IDS est la date de la demande, les vétérans qui ont obtenu une IDS ou une augmentation de leur IDS reçoivent généralement un paiement correspondant à la somme totale des paiements mensuels qu'ils auraient reçus entre le mois où ils ont présenté leur demande et le mois où ils ont obtenu une décision favorable⁵. Ils commencent également à recevoir le taux mensuel actuel de leur IDS sur une base continue et, conformément à la loi, ce taux est augmenté chaque année par le pourcentage d'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

Au lieu d'un paiement mensuel à vie, les vétérans peuvent choisir de recevoir leur IDS sous la forme d'un montant forfaitaire. Les vétérans sont informés par ACC de cette option dans la lettre de décision favorable. S'ils choisissent cette option, les vétérans sont invités à demander un formulaire de choix du montant forfaitaire de l'IDS. Les vétérans qui présentent une demande désignée « zone rouge », c'est-à-dire les vétérans signalés comme présentant un risque médical et faisant l'objet d'un traitement prioritaire, reçoivent le formulaire de choix avec leur lettre de décision favorable et n'ont pas besoin de le demander⁶. Le formulaire de choix n'est pas disponible sur le site Web d'ACC parce qu'il comprend le montant estimatif que le vétéran recevrait sous forme de montant forfaitaire s'il faisait le choix à la date à laquelle le formulaire a été remis au client, ce qui est une information propre à chaque client. Pour calculer le montant forfaitaire, le Ministère doit y soustraire les paiements mensuels que le vétéran a déjà reçus en fonction du taux mensuel en vigueur au moment du choix. En d'autres termes, le montant forfaitaire diminue chaque mois pendant lequel le vétéran continue à recevoir les paiements mensuels. La loi prévoit également que les vétérans ne peuvent pas revenir sur leur décision d'opter pour le montant forfaitaire. De plus, les vétérans atteints de plusieurs affections qui ont droit à plus

⁵ En règle générale, ACC considère la date du premier contact comme la date de la demande de prestations d'invalidité (Anciens Combattants Canada, 2022).

⁶ Courriel daté du 25 mai 2023 de la Direction générale des opérations centralisées d'ACC aux soins du Secrétariat du BOV.



d'une IDS mensuelle ne peuvent pas choisir le paiement forfaitaire d'une seule IDS à la fois; toutes les IDS qui sont exigibles au moment du choix doivent être versées sous la forme de montants forfaitaires en même temps.

Domaines d'iniquité potentiels

L'IDS conserve la conception générale de l'II, dont de nombreux éléments sont identiques (par exemple, l'admissibilité, les taux des montants forfaitaires associés et l'accès à d'autres prestations). Toutefois, la mise en œuvre de la méthode de paiement mensuel par défaut a entraîné certaines différences essentielles entre l'IDS et l'II. En particulier pour cet examen, les règles régissant ce qui peut être versé au décès d'un vétérinaire présentent des lacunes apparentes et des iniquités potentielles.

L'[annexe B](#) résume ce qui se passe lorsqu'un vétérinaire décède, en fonction de ses circonstances et de sa situation familiale⁷, sous l'ancien régime de la Nouvelle Charte des anciens combattants (par l'intermédiaire de l'II) et sous le régime actuel de la pension à vie (par l'intermédiaire de l'IDS). Les différences qui ont motivé le lancement de cet examen systémique sont indiquées en rouge. La section consacrée à l'analyse et aux constatations examinera ces différences plus en détail. En bref, les vétérinaires qui n'ont pas choisi de recevoir leur IDS sous forme de montant forfaitaire n'ont pas droit à un paiement forfaitaire à leur décès; le montant forfaitaire ne peut donc pas être versé à leur succession. Seuls les époux, conjoints de fait et enfants à charge survivants ont droit au paiement forfaitaire après le décès d'un vétérinaire; les membres de la famille qui ne sont pas des époux, des conjoints de fait ou des enfants à charge survivants n'ont pas droit au paiement forfaitaire. Par conséquent, la conception de paiement mensuel par défaut de l'IDS peut créer une iniquité potentielle pour les vétérinaires célibataires sans enfants à charge.

Analyse et constatations

Constatation 1 : La conception de l'IDS est inéquitable pour les vétérinaires qui décèdent avant d'avoir choisi le montant forfaitaire, dans les cas où ils auraient reçu davantage par l'intermédiaire du montant forfaitaire que par l'intermédiaire des paiements mensuels. Cette iniquité touche surtout les vétérinaires qui décèdent sans époux, conjoint de fait ou enfants à charge survivants.

Cette constatation s'appuie sur l'analyse suivante.

1.1 Malgré le fait qu'il s'agisse d'une prestation mensuelle par défaut, l'IDS est également une prestation à montant forfaitaire, et les vétérinaires ont un intérêt, sur le plan de l'équité, à avoir droit à l'intégralité du montant forfaitaire.

L'IDS est unique parmi les prestations d'ACC, en ce sens qu'il s'agit d'un paiement mensuel par défaut qui peut être choisi sous forme de montant forfaitaire. Comparable au [cas du client](#) qui a alerté notre bureau sur cette question, le cas d'un autre client du BOV illustre la façon dont la conception hybride de l'IDS fonctionne dans la pratique, en particulier en cas de décès d'un vétérinaire :

Cas d'un client du BOV

⁷ Dans le cadre de cet examen, l'expression « situation familiale » comprend l'état civil.



La famille d'un vétérán décédé a contacté notre bureau. Le vétérán était gravement malade et sa nièce s'est occupée de lui pendant les deux dernières années de sa vie. ACC a rendu une décision favorable concernant la demande d'IDS du vétérán, mais celui-ci est malheureusement décédé peu de temps après. Le Ministère n'était pas autorisé à verser à sa succession l'intégralité du montant forfaitaire de l'IDS, car il n'avait pas rempli le formulaire de choix avant son décès. Il n'a pas laissé de survivant⁸ ni d'enfant à charge, de sorte qu'aucun membre de sa famille n'a pu demander à recevoir le montant forfaitaire restant. Au lieu de cela, la succession n'a reçu que la somme des paiements mensuels que le vétérán aurait reçus à partir du mois de sa demande et jusqu'au mois de son décès.

En général, les prestations financières et d'invalidité d'ACC sont soit forfaitaires (par exemple, l'indemnité pour blessure grave, l'indemnité de captivité, l'indemnité de décès), soit mensuelles (par exemple, la prestation de remplacement du revenu, l'indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance, la pension d'invalidité, les allocations). Si certaines prestations prévoient un mode de paiement différent de leur conception principale (par exemple, le versement d'un montant forfaitaire au titre de la pension d'invalidité lorsque l'évaluation de l'invalidité est inférieure à 5 %, ou le versement d'un montant forfaitaire à certains survivants au titre de la prestation de remplacement du revenu), ces dispositions s'appliquent dans des circonstances particulières et ne sont pas soumises au choix du bénéficiaire. L'IDS est la seule prestation d'ACC que les vétérans peuvent *choisir* de recevoir sous la forme d'un montant forfaitaire. S'ils ne choisissent pas de recevoir l'IDS sous la forme d'un montant forfaitaire, ils n'ont pas droit à ce montant forfaitaire en vertu de la loi.

Malgré cette conception hybride d'une prestation mensuelle pouvant être choisie comme montant forfaitaire, la base de l'IDS en tant que montant forfaitaire est intégrée dans la prestation. ACC a indiqué que lorsque l'II a été mise en œuvre, son montant maximal était « fondé sur une recherche approfondie des paiements des commissions des accidents du travail au Canada pour perte non économique, des indemnités non pécuniaires accordées par les tribunaux canadiens, des prestations payables aux militaires ou aux vétérans dans d'autres pays pour perte non économique et des montants payables par l'entremise des régimes d'assurance en cas de décès ou de mutilation par accident. La conclusion tirée de l'analyse est que l'établissement d'un plafond d'indemnité d'invalidité de 250 000 \$ exonéré d'impôt serait cohérent avec d'autres indemnités, en particulier celles accordées par les tribunaux canadiens. » ACC a également expliqué ce qui suit :

Lorsque le montant forfaitaire maximal de l'indemnité d'invalidité a été porté à 360 000 \$ le 1^{er} avril 2017, cette augmentation s'est appuyée sur des recherches menées auprès des mêmes organisations et systèmes que ceux qui avaient été utilisés pour déterminer le montant initial en 2006. L'analyse a été effectuée pour déterminer si l'indexation de l'indemnité d'invalidité avait suivi les augmentations d'autres montants maximaux [...]. La conclusion tirée de la recherche, en particulier des montants accordés par les tribunaux canadiens au titre de la douleur et de la souffrance, est que l'indexation de l'indemnité d'invalidité n'a pas suivi ces augmentations. Le Ministère a donc demandé l'autorisation de porter le montant maximal du montant forfaitaire de l'indemnité d'invalidité à 360 000 \$, ce qui a été approuvé par le Parlement⁹.

⁸ Dans le cadre de cet examen, le terme « survivant » désigne l'époux ou le conjoint de fait survivant du vétérán. Cela correspond à la définition du terme dans la *Loi sur le bien-être des vétérans*.

⁹ Courriel daté du 29 mai 2023 de Politiques en matière de prestations d'invalidité et de soins de santé d'ACC aux soins du Secrétariat du BOV [traduction libre].



Les montants forfaitaires de l'IDS lors de sa mise en œuvre étaient inchangés par rapport à ceux de l'II¹⁰. Par conséquent, les taux forfaitaires de l'IDS reflètent la tentative du Ministère d'établir un montant raisonnable pour la reconnaissance de la douleur et de la souffrance. Bien qu'il n'existe pas de mesure objective du montant « correct » pour compenser les répercussions non économiques d'une invalidité permanente, dans la mesure où ces montants forfaitaires représentent ce que les vétérans pourraient s'attendre à recevoir devant les tribunaux canadiens si leur blessure était survenue autrement que dans le cadre de leur service au Canada, les vétérans ont un intérêt, sur le plan de l'équité, à avoir droit par défaut à l'intégralité du montant, plutôt qu'à un paiement mensuel par défaut seulement. Cet intérêt est d'autant plus grand que l'article 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* interdit aux vétérans de réclamer des dommages-intérêts au gouvernement du Canada en raison de l'invalidité pour laquelle ils ont reçu une indemnité d'ACC (1985). Notamment, depuis la mise en œuvre de l'IDS, la plupart des bénéficiaires ont choisi de recevoir l'IDS sous la forme d'un montant forfaitaire (65 % au 31 décembre 2022)¹¹.

1.2 La loi ne prévoit pas de dispositions suffisantes pour éviter les situations où le montant reçu par le vétéran est inférieur, parfois de beaucoup, au montant forfaitaire.

Nous avons appris que les clients ne comprennent pas pourquoi les paiements de l'IDS aux successions peuvent être beaucoup moins élevés que les paiements de l'II aux successions, et qu'il peut y avoir un malentendu parmi les clients qu'ACC retient la pleine valeur d'un paiement qui est dû à la succession du vétéran. Il est important de préciser que lorsque l'IDS a remplacé l'II, aucune modification n'a été apportée à la loi régissant ce qui est payable à la succession lorsqu'un vétéran décède. Cependant, dans certains cas, la conception de paiement mensuel par défaut de l'IDS fait que les montants payables au décès sont différents de ceux de l'II, ce qui a une incidence sur ce qui peut être payé aux successions. Comme l'indique l'[annexe B](#), si un vétéran décède après une décision favorable, mais avant d'avoir reçu le paiement, l'intégralité du montant forfaitaire de l'II est versée à la succession, tandis que l'intégralité du montant forfaitaire de l'IDS n'est versée à la succession que si le vétéran a choisi le montant forfaitaire avant son décès. ACC a informé notre bureau que « le droit à l'intégralité du montant forfaitaire [de l'II] est acquis¹² par le vétéran avant son décès », alors que « le droit à l'intégralité du montant forfaitaire de l'IDS n'est pas acquis par le vétéran à moins qu'il ne choisisse le paiement forfaitaire »¹³. Cette limitation peut créer une différence énorme entre ce qui est payé à la succession en paiements mensuels et la valeur du montant forfaitaire restant : par exemple, dans le cas hypothétique d'un vétéran ayant présenté une demande désignée « zone rouge » qui n'a pas choisi le montant forfaitaire et qui décède peu après une décision favorable pour une nouvelle IDS évaluée à 50 %, la différence de valeur serait de plus de 200 000 \$. La disparité résulte du modèle de paiement mensuel par défaut de l'IDS et de l'absence de dispositions visant à atténuer les circonstances comme celles de notre client. (La disposition atténuante que le gouvernement a mise en œuvre – la disposition du paiement forfaitaire du montant restant pour les survivants et les enfants à charge en vertu de l'article 54 de la LBV – ne tient pas compte de la situation de notre client et d'autres vétérans comme lui qui n'ont pas de survivant ou d'enfant à charge, et sera examinée plus en détail dans la section

¹⁰ Taux de 2019 pour l'II et l'IDS dans les archives internes d'ACC, documents 3185 et 3189.

¹¹ Données de la Direction des statistiques d'ACC fournies au BOV, fichier 3514 – Enquête du BOV sur le paiement de l'IDS aux successions.

¹² En droit, « un droit ou un intérêt sur un bien est "acquis" lorsqu'il est garanti. Cela signifie que le bénéficiaire du droit ou de l'intérêt de propriété est certain de recevoir un montant désigné, maintenant ou dans le futur » [traduction libre] (Cornell Law School Legal Information Institute, s.d.).

¹³ Courriel daté du 15 décembre 2021 d'ACC aux soins du Secrétariat du BOV.



suivante.) Dans de tels cas, ACC ne retient pas un paiement auquel le vétéran a légalement droit; selon la loi, le montant forfaitaire ne peut être versé à la succession que si le vétéran en a fait le choix avant son décès.

En revanche, la loi relative à l'II comprenait des dispositions garantissant que l'intégralité du montant forfaitaire était toujours acquise par le vétéran avant son décès (à condition qu'une décision favorable ait été rendue avant le décès du vétéran). Bien que l'II ne soit qu'une prestation forfaitaire, sans option de paiement mensuel à vie, les vétérans pouvaient choisir de recevoir leur montant forfaitaire sous la forme d'une série de paiements annuels en vertu de l'article 52.1 de l'ancienne LBV¹⁴. Mise en œuvre en 2011, cette option de paiement périodique pour l'II diffère considérablement, dans sa conception, de celle de l'IDS : ACC a anticipé l'interaction entre ce changement de programme et le droit des vétérans à un montant forfaitaire intégral au moment du décès, et a inclus une disposition visant ces circonstances. Plus précisément, ACC a créé une disposition de « présomption de choix » en vertu de laquelle les vétérans qui avaient choisi de recevoir leur II sous la forme d'une série de paiements annuels sont réputés avoir choisi le montant forfaitaire le jour précédant leur décès [paragraphe 52.1(6) de l'ancienne LBV]. En d'autres termes, un vétéran qui décède alors qu'il recevait des paiements annuels continus au titre de l'II a droit à la valeur du montant forfaitaire restant parce que la loi considère qu'il a choisi le montant forfaitaire le jour précédant son décès. Par conséquent, la valeur restante du montant forfaitaire de l'II sera versée à la succession du vétéran à son décès, même si le vétéran n'a pas choisi de recevoir le montant forfaitaire.

Bien que la comparaison entre l'option de paiement périodique de l'II et le modèle de paiement de l'IDS doive être nuancée¹⁵, leurs similitudes sont notables et suggèrent qu'une présomption similaire pourrait s'appliquer à l'IDS. Premièrement, elles ont la même raison d'être stratégique. Selon le REIR accompagnant la mise en œuvre des paiements périodiques de l'II, l'option de paiement annuel visait à « permettre à tous les bénéficiaires d'une indemnité d'invalidité de choisir la forme sous laquelle ils recevront le paiement, offrant ainsi la souplesse permettant de mieux répondre aux besoins variés des vétérans et de leur famille » (gouvernement du Canada, 2011). Le REIR a également cerné le résultat en matière de rendement de ce changement de programme : « les membres et vétérans admissibles des Forces canadiennes ont un choix quant au mode de versement de leurs paiements d'indemnité d'invalidité » (gouvernement du Canada, 2011). La raison d'être du modèle de paiement de l'IDS était également de donner aux vétérans le choix de la manière dont ils reçoivent leurs prestations d'invalidité (gouvernement du Canada, 2018). Deuxièmement, les paiements périodiques de l'II et le modèle de paiement de l'IDS ont en commun des dispositions permettant le versement d'un paiement forfaitaire à tout moment. Conformément à l'intention d'offrir un choix, l'option indéfinie de paiement forfaitaire reflète le concept de politique de base selon lequel, au moment où le vétéran choisit de recevoir l'indemnité sous forme de montant forfaitaire, le montant intégral de l'indemnité est un montant forfaitaire fixe qui tient compte des montants déjà reçus. Troisièmement, l'option de paiement périodique de l'II et le modèle de paiement de l'IDS entraînent inévitablement des cas où les vétérans ne reçoivent pas la valeur intégrale du montant forfaitaire au cours de leur vie, y compris des cas où ils ne reçoivent qu'une petite fraction de cette valeur. Toutefois, la conception de l'II comprenait la disposition de « présomption de choix » qui a permis de résoudre la

¹⁴ L'« ancienne LBV » fait référence à la LBV telle qu'elle se lisait le 31 mars 2019.

¹⁵ Les paiements périodiques de l'II comprennent un montant forfaitaire divisé en un nombre fixe de versements, les montants impayés percevant des intérêts. Contrairement aux paiements périodiques de l'II, les paiements mensuels de l'IDS ne prennent pas fin lorsque ces paiements atteignent la valeur du montant forfaitaire; ils se poursuivent à vie.



conséquence involontaire de ne pas recevoir la valeur intégrale. L'IDS ne prévoit pas de disposition similaire de « présomption de choix » au décès pour résoudre cette même conséquence involontaire.

L'absence d'une telle disposition semble également compromettre l'objectif de l'IDS, qui consiste à permettre aux vétérans de maximiser l'avantage financier qu'ils tirent de l'indemnité. Le REIR note que « le nouveau modèle de versement de l'IDS incitera les membres des FAC et les vétérans admissibles à recevoir les versements mensuels à vie au lieu de choisir d'obtenir un montant forfaitaire, étant donné que le montant total versé tout au long de la vie du bénéficiaire pourrait dépasser le montant forfaitaire de l'IDS » (gouvernement du Canada, 2018). Une contradiction apparente résulte de l'absence de dispositions visant à empêcher le scénario inverse, dans lequel le montant reçu au cours de la vie du bénéficiaire est inférieur au montant forfaitaire – en particulier lorsqu'il est très inférieur, comme ce serait généralement le cas pour les vétérans âgés et en phase terminale qui reçoivent une nouvelle IDS ou une nouvelle augmentation de leur IDS. Notamment, le calcul du paiement forfaitaire de l'indemnité en vertu de l'article 53 de la LBV fournit lui-même un mécanisme permettant de déterminer les clients qui ont reçu des paiements mensuels à vie inférieurs au montant restant dans le montant forfaitaire, car ce calcul produit un montant payable uniquement dans ces circonstances¹⁶. Si les montants mensuels déjà perçus dépassent le montant forfaitaire, le calcul n'aboutit pas à un paiement. Le calcul du paiement forfaitaire protège donc contre les trop-payés, car il permet en même temps de déterminer les clients qui, à leur décès, n'ont pas reçu le montant qu'ils auraient reçu par l'intermédiaire du montant forfaitaire ni le montant qu'ils auraient pu recevoir devant les tribunaux canadiens. En d'autres termes, lorsqu'il est effectué en cas de décès d'un vétéran, le calcul du paiement forfaitaire peut être un instrument permettant de s'assurer que les vétérans n'ont pas été financièrement désavantagés par la conception de paiement mensuel par défaut de l'IDS.

1.3 La limitation de la disposition relative au paiement forfaitaire du montant restant à titre posthume aux survivants et aux enfants à charge exclut les vétérans célibataires qui décèdent sans membres de la famille correspondant à ces définitions.

Anticipant l'interaction entre la conception de paiement mensuel par défaut de l'IDS et les montants payables au décès, ACC a créé une disposition permettant à certains membres de la famille de demander toute valeur restante du montant forfaitaire après le décès du vétéran. Au décès du vétéran, l'article 54 de la LBV prévoit que les survivants (époux ou conjoints de fait survivants) et les enfants à charge peuvent demander à recevoir la valeur restante du montant forfaitaire de l'IDS. Cette limitation aux survivants et aux enfants à charge est conforme à d'autres éléments posthumes de l'IDS, comme la possibilité de poursuivre une demande en cours ou de présenter une nouvelle demande. Le REIR de la pension à vie explique la raison d'être de ces paramètres d'admissibilité, en ce sens que l'IDS reconnaît les effets non économiques de l'invalidité liée au service sur le vétéran, ainsi que « l'incidence sur la vie de la famille du membre des FAC ou du vétéran (c'est-à-dire son époux ou conjoint de fait survivant et ses enfants à charge survivants) » (gouvernement du Canada, 2018). ACC a expliqué ce qui suit :

Le fait de verser le montant forfaitaire restant aux successions ou de permettre aux successions de poursuivre les demandes en cours ou de présenter une nouvelle demande d'IDS après le décès d'un

¹⁶ De manière simplifiée, le calcul du paiement forfaitaire correspond au montant forfaitaire moins les montants déjà perçus [LBV, paragraphe 53(2)].



vétérans n'est pas conforme à la raison d'être de l'IDS, car les successions ne subissent pas les effets non économiques de l'invalidité liée au service¹⁷.

Cependant, ACC ne sait pas qui, parmi les proches d'un vétérans donné, peut avoir subi les effets non économiques de son invalidité liée au service, car il n'y a pas d'évaluation de ces effets sur la famille. Les catégories de survivants et d'enfants à charge sont plutôt une approximation des personnes les plus susceptibles d'avoir subi ces effets. En tant qu'approximation, ces catégories peuvent ne pas rendre compte de la diversité des expériences et des arrangements familiaux des vétérans. En fait, ces catégories peuvent constituer une approximation encore moins fiable de la population des vétérans, compte tenu des données de recensement récentes qui montrent que les vétérans sont plus susceptibles que les autres Canadiens de vivre seuls (Statistique Canada, 2022a). Depuis la création de l'IDS en 2019, 162 vétérans qui recevaient l'IDS mensuelle sont décédés sans époux, conjoint de fait ou enfants à charge survivants, et donc sans membres de la famille admissibles à recevoir le montant forfaitaire restant (données au 31 décembre 2022)¹⁸.

1.4 La limitation du paiement forfaitaire du montant restant à titre posthume aux survivants et aux enfants à charge privilégie le modèle de l'homme vétérans hétérosexuel.

Les données disponibles suggèrent que la limitation de l'article 54 de la LBV concernant le paiement forfaitaire aux survivants et aux enfants à charge peut refléter les circonstances des hommes vétérans hétérosexuels plus que celles d'autres sous-populations de vétérans, avec pour résultat que les vétérans qui ne sont pas des hommes hétérosexuels peuvent être involontairement désavantagés par cette limitation. En 2022, dans l'ensemble de la population canadienne, les femmes veuves étaient plus de trois fois plus nombreuses que les hommes veufs (Statistique Canada, 2022b). En supposant que la plupart de ces mariages étaient des mariages entre personnes de sexe opposé, cela signifie que, dans la population canadienne, les hommes sont plus nombreux que les femmes à décéder avant leur époux ou leur conjoint de fait survivant. Les données relatives à la population des vétérans permettent d'en savoir plus : L'Étude sur la vie après le service militaire (EVASM) de 2019 a révélé qu'une plus petite proportion de femmes vétérans que d'hommes vétérans étaient mariées ou avaient un conjoint de fait (70 % contre 80 %), qu'une plus grande proportion de femmes vétérans que d'hommes vétérans étaient veuves, séparées ou divorcées (15 % contre 11 %) et qu'une plus grande proportion de femmes vétérans que d'hommes vétérans étaient célibataires et n'avaient jamais été mariées (16 % contre 10 %) (Sweet et coll., 2020, p. 11). L'EVASM de 2019 a également révélé que si la plupart des vétérans ont déclaré que leur époux ou partenaire était la personne sur laquelle ils pouvaient compter en cas d'urgence, cette prévalence était plus élevée chez les hommes vétérans, et les femmes vétérans étaient plus susceptibles que les hommes vétérans de déclarer qu'un parent ou un frère ou une sœur était leur principale source de soutien social en cas d'urgence (Sweet et coll., 2020, p. 21). En outre, le Recensement de 2021 a révélé que si les vétérans sont généralement plus susceptibles que les Canadiens de vivre seuls, les femmes vétérans sont plus susceptibles que les hommes vétérans de vivre seules (28,1 % contre 22,2 %). De plus, cette probabilité augmente avec l'âge : parmi les femmes vétérans qui vivaient seules, 80,2 % avaient 55 ans ou plus (Statistique Canada, 2022a). Parallèlement, les données de l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC)

¹⁷ Courriel daté du 15 décembre 2021 d'ACC aux soins du Secrétariat du BOV.

¹⁸ Données de la Direction des statistiques d'ACC fournies au BOV, fichier statistique 3083 — Vétérans décédés sans survivants qui recevaient des paiements mensuels de l'IDS.



montrent que les personnes gaies, lesbiennes et bisexuelles de la population générale canadienne étaient deux fois plus susceptibles d'être célibataires (Statistique Canada, 2021). Il semble que l'on manque de données sur les relations entre la race et l'ethnicité et l'état civil et la composition de la famille, tant chez les vétérans que dans la population canadienne en général. Toutefois, le Recensement de 2016 a montré que le fait de vivre avec des grands-parents, des parents d'accueil ou d'autres membres de la famille était plus fréquent pour les enfants autochtones que pour les enfants non autochtones (Statistique Canada, 2017). Dans l'ensemble, ces données suggèrent que le paradigme de la famille nucléaire qui sous-tend la conception de la disposition relative au paiement forfaitaire du montant restant de l'IDS à titre posthume pourrait être moins applicable aux femmes vétérans, aux vétérans autochtones et aux vétérans qui sont des personnes gaies, lesbiennes et bisexuelles, ainsi qu'à leurs proches et à leurs aidants.

En résumé, l'IDS est un paiement mensuel par défaut qui peut être choisi comme montant forfaitaire. Si les vétérans ne choisissent pas le montant forfaitaire, ils n'y ont pas droit en vertu de la loi. Toutefois, les vétérans ont un intérêt, sur le plan de l'équité, à avoir droit par défaut à l'intégralité du montant forfaitaire de l'IDS, dans la mesure où les taux forfaitaires de l'IDS sont fondés sur les montants que les vétérans pourraient s'attendre à recevoir pour la douleur et la souffrance, en particulier devant les tribunaux canadiens. Le système actuel de paiement de l'IDS conduit à des situations dans lesquelles un vétéran a reçu moins, voire beaucoup moins, que le montant de l'indemnité forfaitaire au cours de sa vie. Contrairement au modèle de paiement de l'IDS, la loi relative aux paiements périodiques de l'II comprenait une disposition de « présomption de choix » visant à éviter ces circonstances et à garantir que les vétérans reçoivent la valeur intégrale du montant forfaitaire, même s'ils n'ont pas choisi de recevoir le montant forfaitaire avant leur décès. Bien que la valeur restante du montant forfaitaire de l'IDS puisse être versée à titre posthume aux membres de la famille des vétérans en reconnaissance des répercussions non économiques qu'ils ont subies en raison de l'invalidité liée au service du vétéran, la LBV limite les membres de la famille qui peuvent recevoir l'IDS aux époux, conjoints de fait et enfants à charge survivants. Cette disposition exclut les vétérans célibataires sans enfants à charge. Les données disponibles suggèrent que les vétérans qui ne sont pas des hommes hétérosexuels peuvent être représentés de manière disproportionnée au sein de la population des vétérans qui décèdent sans survivants ni enfants à charge, ce qui met en évidence une lacune potentielle de l'Analyse comparative entre les sexes Plus dans la disposition relative au paiement forfaitaire de l'article 54.

Par conséquent, nous trouvons inéquitable la conception de l'IDS pour les vétérans qui décèdent avant d'avoir choisi le montant forfaitaire, dans les cas où ils auraient reçu davantage par l'intermédiaire du montant forfaitaire, en particulier lorsqu'ils n'ont pas de survivants ou d'enfants à charge.

Pour remédier à cette iniquité, nous adressons la recommandation suivante à la ministre des Anciens Combattants.



Recommandation 1 : Résoudre le problème d'iniquité pour les vétérans célibataires sans enfants à charge qui, s'ils avaient choisi l'indemnité pour douleur et souffrance forfaitaire avant leur décès, auraient reçu un montant plus élevé que leurs paiements mensuels. Une option consisterait à considérer que les vétérans qui décèdent avant d'avoir fait le choix sont réputés avoir choisi le montant forfaitaire le jour précédant leur décès.

Cette recommandation vise à résoudre le problème d'iniquité pour les vétérans célibataires sans enfants à charge qui décèdent avant d'avoir choisi le montant forfaitaire et qui ont reçu moins par l'intermédiaire de l'IDS mensuelle que ce qu'ils auraient reçu par l'intermédiaire du montant forfaitaire parce qu'ils n'ont pas de membres de la famille qui sont admissibles à recevoir la valeur restante du montant forfaitaire.

Nous ne souhaitons pas prescrire la méthode qu'ACC devrait adopter pour répondre à l'intention de la recommandation, mais nous proposons une option à examiner. Une disposition de « présomption de choix » résoudrait l'iniquité pour ces vétérans, car elle leur donnerait droit à l'intégralité du montant forfaitaire de l'IDS plutôt qu'à un paiement mensuel, et garantirait que toute valeur restante du montant forfaitaire serait acquise à leur décès et, par conséquent, payable à leur succession.

Constatation 2 : Il est équitable que les vétérans ne puissent pas choisir le montant forfaitaire lorsqu'ils présentent leur demande.

Cette constatation s'appuie sur l'analyse suivante.

2.1 Une décision prise au moment de la demande ne serait pas une décision éclairée et ne serait donc pas équitable d'un point de vue administratif.

Lorsque notre bureau a commencé à enquêter sur cette question en réponse à la plainte d'un client, nous avons demandé à ACC s'il était possible de permettre aux vétérans de choisir le montant forfaitaire lorsqu'ils présentent leur demande. Le personnel du BOV a estimé qu'un tel choix anticipé permettrait d'éviter que la situation de notre client n'arrive à d'autres personnes. ACC a expliqué que, conformément à la loi, un choix ne peut avoir lieu avant qu'une décision favorable n'ait été prise. Il a également expliqué ce qui suit :

...Les vétérans ne peuvent pas faire un choix au moment de la demande, car il ne s'agirait pas d'une décision éclairée, et une fois qu'un choix est fait, il ne peut pas être annulé.

Le paragraphe 53(3) [de la LBV] indique clairement que le choix est irrévocable une fois qu'il a été fait. Le choix étant irrévocable, il est essentiel que le client dispose de tous les renseignements pertinents pour prendre une décision éclairée. Au moment de la demande, les clients ne savent pas quel sera le montant de leur paiement (forfaitaire ou mensuel). En outre, un choix, au moment où il est effectué, a une incidence sur tous les paiements mensuels de l'IDS qui seront versés; les droits à l'IDS ne peuvent pas être versés « au coup par coup ». Ainsi, non seulement on ne sait pas quel sera le montant du paiement forfaitaire de la demande en cours, mais on ne sait pas non plus s'il y aura d'autres affections ouvrant droit à indemnité au moment où une décision favorable sera rendue. Un choix anticipé s'appliquerait à celles-ci également¹⁹.

¹⁹ Courriel daté du 15 décembre 2021 d'ACC aux soins du Secrétariat du BOV.



Nous sommes d'accord pour dire que ce raisonnement est valable. On peut facilement imaginer qu'un vétéran puisse vouloir revenir sur un choix anticipé si ses prestations changent entre la date de la demande et la date de la décision, d'autant plus que les délais d'attente pour les prestations d'invalidité peuvent être longs. En même temps, il est raisonnable, d'un point de vue administratif, que la décision d'opter pour le montant forfaitaire soit irrévocable. Les conditions nécessaires pour qu'une telle décision soit administrativement équitable sont que le vétéran soit bien conseillé et qu'il comprenne les conséquences aussi clairement que possible. Ces conditions ne peuvent pas être remplies au moment de la demande.

Par conséquent, nous ne trouvons pas que le fait de limiter le choix du montant forfaitaire à une date postérieure à la décision soit inéquitable.

Constatation 3 : Les vétérans ne reçoivent pas les renseignements requis pour évaluer les répercussions de ne pas choisir le montant forfaitaire.

Cette constatation s'appuie sur l'analyse suivante.

3.1 La lettre d'accompagnement relative au paiement annexée à la lettre de décision informe les vétérans de l'option du montant forfaitaire, mais sans fournir de précisions sur les répercussions pour ceux qui décèdent sans survivants ou enfants à charge.

Les vétérans sont informés de la possibilité de choisir de recevoir leur IDS sous la forme d'un montant forfaitaire avec leur lettre de décision favorable. La lettre d'accompagnement relative au paiement qui accompagne la lettre de décision comprend une section intitulée « Options de paiement », qui se lit comme suit :

L'indemnité pour douleur et souffrance est automatiquement versée sous forme de paiements mensuels pour le reste de votre vie. Toutefois, vous pouvez choisir de recevoir le solde de votre indemnité pour douleur et souffrance sous la forme d'un montant forfaitaire en tout temps. Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur cette option, veuillez communiquer avec nous au numéro ci-dessous. Nous vous enverrons un formulaire *Choix d'un montant forfaitaire pour l'indemnité pour douleur et souffrance* que vous devrez signer et retourner avant que votre paiement forfaitaire puisse être traité²⁰.

La lettre d'accompagnement n'explique pas au vétéran ce qu'il advient du solde de son montant forfaitaire en cas de décès, à savoir qu'il n'est pas acquis et que seuls les survivants et les enfants à charge peuvent recevoir la valeur restante. Le formulaire de choix (VAC2521) ne contient pas non plus ces renseignements²¹.

²⁰ Pour les vétérans ayant présenté une demande désignée « zone rouge », qui reçoivent proactivement le formulaire de choix avec leur lettre de décision, les deux dernières phrases de la section « Options de paiement » sont remplacées par ce qui suit : « Pour votre commodité, vous trouverez ci-joint le formulaire *Choix d'un montant forfaitaire pour l'indemnité pour douleur et souffrance*. Si vous choisissez l'option de paiement forfaitaire, veuillez cocher la case à la section D du formulaire, signer le formulaire à la section E et nous le retourner. » [traduction libre]

²¹ La Direction générale des opérations centralisées a fourni des copies du formulaire de choix et de la lettre d'accompagnement relative au paiement au BOV, confirmant que ces documents étaient toujours d'actualité dans un courriel daté du 25 mai 2023. Dans le même courriel, elle indique que « des renseignements sur l'IDS et les successions, y compris la loi et les politiques, sont disponibles en ligne sur le site Web d'ACC. La Direction générale des opérations centralisées n'indique pas ce niveau de détail dans les lettres d'accompagnement relatives au paiement. » [traduction libre]



Il n'est pas raisonnable de supposer que les vétérans seraient conscients de ces répercussions sans en avoir été informés. L'omission de ce renseignement par ACC compromet la capacité des vétérans à prendre une décision éclairée sur le choix du paiement forfaitaire.

En résumé, les vétérans ont besoin de renseignements plus transparents sur les conséquences de ne pas choisir le montant forfaitaire que ceux fournis actuellement par ACC. Ces renseignements sont nécessaires pour que les vétérans puissent prendre une décision éclairée quant au choix du mode de paiement de l'IDS.

Par conséquent, nous trouvons inéquitable qu'ACC n'informe pas adéquatement les vétérans des conséquences potentielles de ne pas choisir le montant forfaitaire.

Pour remédier à cette iniquité, nous adressons la recommandation suivante à la ministre des Anciens Combattants.

Recommandation 2 : Jusqu'à ce qu'ACC mette en œuvre la recommandation 1, veiller à ce que les vétérans reçoivent les renseignements qui expliquent, de manière détaillée et en langage clair, ce qui arrive s'ils décèdent sans avoir choisi le montant forfaitaire.

Cette recommandation permettrait aux vétérans de prendre une décision éclairée quant à leur choix de recevoir ou non le montant forfaitaire de l'IDS, à titre de mesure provisoire jusqu'à ce que la recommandation 1 soit mise en œuvre.

Conclusion

En 2020, nous avons reçu une plainte de la famille d'un vétéran qui est décédé peu de temps après qu'ACC a rendu une décision favorable concernant sa demande d'IDS, mais avant qu'il ne puisse choisir le montant forfaitaire. Comme il n'avait pas choisi le montant forfaitaire avant son décès, celui-ci n'était pas payable à sa succession, et comme le vétéran n'avait pas d'épouse, de conjointe de fait ou d'enfants à charge survivants, aucun membre de sa famille ne pouvait demander à le recevoir. En conséquence, nous avons lancé cet examen systémique pour répondre à la question suivante : « Étant donné que seuls les époux, les conjoints de fait et les enfants à charge survivants peuvent demander à titre posthume de recevoir la valeur restante du montant forfaitaire de l'IDS, est-il équitable que ce montant forfaitaire ne soit pas versé à la succession lorsque le vétéran décède sans avoir choisi de recevoir le montant forfaitaire? »

Nous avons constaté que l'IDS est unique parmi les prestations d'ACC en raison de sa conception hybride. Il s'agit d'un paiement mensuel par défaut à vie, mais qui peut être choisi sous la forme d'un montant forfaitaire. En effet, les taux des montants forfaitaires sont fondés sur les montants que les vétérans pourraient s'attendre à recevoir pour leur douleur et leur souffrance devant les tribunaux canadiens si leurs blessures étaient survenues autrement que dans le cadre de leur service au Canada. Par conséquent, les vétérans ont un intérêt, sur le plan de l'équité, à avoir droit à l'intégralité du montant forfaitaire plutôt qu'au paiement mensuel seulement. Contrairement à l'option de paiement périodique de l'II, avec laquelle le modèle de paiement de l'IDS partage certaines similitudes en matière de conception et de raison d'être, le gouvernement n'a pas jugé bon de veiller à ce que la valeur restante de l'IDS soit acquise par le vétéran avant son décès.



Au lieu de cela, la loi modifiée a inclus une disposition relative au paiement forfaitaire du montant restant à titre posthume en vertu de l'article 54 de la LBV, permettant aux époux, aux conjoints de fait et aux enfants à charge survivants de demander à recevoir tout montant forfaitaire restant de l'IDS. Cette limitation aux survivants et aux enfants à charge peut désavantager de manière disproportionnée les vétérans qui ne sont pas des hommes hétérosexuels. Les données disponibles montrent notamment qu'au Canada, les personnes gaies, lesbiennes et bisexuelles sont plus susceptibles d'être célibataires, les femmes sont plus susceptibles d'être veuves que les hommes, les femmes vétérans sont plus susceptibles que les hommes vétérans de vivre seules, et les enfants autochtones sont plus susceptibles que les enfants non autochtones de vivre avec des grands-parents, des parents d'accueil ou d'autres membres de la famille. Ainsi, la disposition relative au paiement forfaitaire à titre posthume de l'article 54 est insuffisante en tant que mécanisme pour atténuer les inconvénients potentiels du modèle de paiement de l'IDS, car elle peut ne pas répondre à la diversité des arrangements familiaux et des structures de soutien des vétérans. Jusqu'à ce que ces inconvénients soient résolus, les vétérans doivent être informés que le fait de ne pas opter pour le montant forfaitaire signifie qu'il peut rester une valeur dans leur IDS qui ne sera pas acquise au moment de leur décès. Ce renseignement permettrait aux vétérans de prendre une décision éclairée concernant le choix du montant forfaitaire.

Recommandations à la ministre des Anciens Combattants

- Résoudre le problème d'iniquité pour les vétérans célibataires sans enfants à charge qui, s'ils avaient choisi l'indemnité pour douleur et souffrance forfaitaire avant leur décès, auraient reçu un montant plus élevé que leurs paiements mensuels. Une option consisterait à considérer que les vétérans qui décèdent avant d'avoir fait le choix sont réputés avoir choisi le montant forfaitaire le jour précédant leur décès.
- Jusqu'à ce qu'ACC mette en œuvre la recommandation 1, veiller à ce que les vétérans reçoivent les renseignements qui expliquent, de manière détaillée et en langage clair, ce qui arrive s'ils décèdent sans avoir choisi le montant forfaitaire.



Références

- ANCIENS COMBATTANTS CANADA. Politique intitulée *Demande adressée au ministre*, 27 mai 2022. Internet : <https://www.veterans.gc.ca/fra/about-vac/legislation-policies/policies/document/1930>
- ANCIENS COMBATTANTS CANADA. *Taux*, 10 janvier 2024. Internet : <https://www.veterans.gc.ca/fra/resources/rates>
- BUREAU DE L'OMBUD DES VÉTÉRANS. *Répondre aux attentes : décisions opportunes et transparentes pour les vétérans malades ou blessés du Canada*, Anciens Combattants Canada, gouvernement du Canada, 2018. Internet : https://publications.gc.ca/collections/collection_2018/acc-vac/V104-18-2018-fra.pdf
- CANADA. « Règlement modifiant certains Règlements (ministère des Anciens Combattants) : DORS/2018-177 », *Gazette du Canada, Partie II*, vol. 152, n° 18, 2018. Internet : <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-09-05/html/sor-dors177-fra.html>
- CANADA. « Règlement modifiant le Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes », *Gazette du Canada, Partie II*, vol. 145, n° 21, 2011. Internet : <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2011/2011-10-12/html/sor-dors219-fra.html>
- CANADA. « Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes – Résumé de l'étude d'impact de la réglementation », *Gazette du Canada, Partie I*, vol. 139, n° 51, 2005, pp. 4213-4247. Internet : <https://publications.gc.ca/gazette/archives/p1/2005/2005-12-17/pdf/g1-13951.pdf>
- CONSEIL CANADIEN DES OMBUDSMANS PARLEMENTAIRES. *L'équité en tête : Guide d'évaluation de l'équité administrative* (2^e éd.), 2022. Internet : <https://ccpo-ccop.ca/wp-content/uploads/2022/10/Equite-en-tete-2022-accessible.pdf>
- CORNELL LAW SCHOOL LEGAL INFORMATION INSTITUTE. *Vest*, s.d. <https://www.law.cornell.edu/wex/vest>
- FORBES, Brian. « One Veteran – One Standard », *Esprit de Corps*. Internet : <http://espritdecorps.ca/perspectives-1/one-veteran-one-standard>
- Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* [L.R.C. (1985), ch. C-50]. Internet : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-50/>
- Loi sur le bien-être des vétérans* (L.C. 2005, ch. 21). Internet : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-16.8/index.html>
- Loi sur le ministère des Anciens Combattants* [L.R.C. (1985), ch. V-1]. Internet : <https://laws.justice.gc.ca/fra/lois/v-1/index.html>
- PREMIER MINISTRE DU CANADA. *Archivée – Lettre de mandat du ministre des Anciens Combattants et ministre associé de la Défense nationale*, 2015. Internet : <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2015/11/12/archivee-lettre-de-mandat-du-ministre-des-anciens-combattants-et>
- STATISTIQUE CANADA. « Caractéristiques de la famille et du ménage des personnes gaies, lesbiennes et bisexuelles au Canada », *Les faits, tout simplement!*, 19 août 2021. Internet : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-28-0001/2018001/article/00021-fra.htm>



STATISTIQUE CANADA. « Les différentes caractéristiques des familles des enfants autochtones de 0 à 4 ans », *Recensement en bref*, 25 octobre 2017. Internet : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016020/98-200-x2016020-fra.cfm>

STATISTIQUE CANADA. « Protéger nos foyers et nos droits : servir dans les Forces armées canadiennes », *Le Quotidien*, 13 juillet 2022a. Internet : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220713/dq220713c-fra.htm>

STATISTIQUE CANADA. « Tableau 17-10-0060-01 Estimations de la population au 1^{er} juillet, selon l'état matrimonial ou l'état matrimonial légal, l'âge et le sexe », 9 octobre 2022b. Internet : https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1710006001&request_locale=fr

SWEET, Jill, Alain POIRIER, Teresa POUND et Linda VANTIL. *Well-being of Canadian Regular Force Veterans, Findings from the LASS 2019 Survey*, Anciens Combattants Canada, 2020. Internet : https://publications.gc.ca/collections/collection_2020/acc-vac/V3-1-7-2020-eng.pdf



Annexe A : Triangle de l'équité du BOV



Processus équitable – Comment la décision a-t-elle été prise?

Cela comprend un décideur impartial, un avis d'intention de prendre une décision, la communication au vétéran des critères décisionnels, la possibilité pour le vétéran de fournir des preuves, des décisions opportunes et des motifs valables pour la décision.

Traitement équitable – Comment le vétéran ou le membre de la famille a-t-il été traité?

Cela comprend l'honnêteté et la franchise dans la communication et la prestation de renseignements clairs et faciles à comprendre, le respect du droit à la vie privée et le traitement des vétérans avec courtoisie, dignité et respect.

Résultat équitable – Qu'est-ce qui a été décidé?

La décision est fondée sur des renseignements pertinents et est prise conformément aux lois, règlements et règles applicables qui sont équitables. La décision devrait déboucher sur des résultats justes et ne pas être indûment oppressive. Des personnes se trouvant dans la même situation devraient s'attendre à des résultats similaires.



Annexe B : Que se passe-t-il en cas de décès d'un vétéreran (indemnité d'invalidité par opposition à indemnité pour douleur et souffrance)?

Scénario	Situation familiale	Indemnité d'invalidité ²²	Indemnité pour douleur et souffrance	
Le vétéreran décède sans avoir présenté de demande	A un survivant ou un enfant à charge	Le survivant ou l'enfant à charge peut demander l'II à laquelle le vétéreran aurait été admissible [LBV, paragraphe 50(1)]	Le survivant ou l'enfant à charge peut demander l'IDS à laquelle le vétéreran aurait été admissible (LBV, article 56)	
	N'a pas de survivant ni d'enfant à charge	Aucune demande ne peut être présentée	Aucune demande ne peut être présentée	
Décès d'un vétéreran dont la demande est en cours d'examen	A un survivant ou un enfant à charge	Le survivant ou l'enfant à charge peut poursuivre la demande en cours [LBV, paragraphes 50(2-3)]	Le survivant ou l'enfant à charge peut poursuivre la demande en cours (LBV, article 55)	
	N'a pas de survivant ni d'enfant à charge	La demande en cours est retirée ²³	La demande en cours est retirée ²³	
Le vétéreran décède après une décision favorable, mais avant d'avoir reçu le paiement	A un survivant ou un enfant à charge	L'intégralité du montant forfaitaire est versée au survivant [LBV, paragraphe 87.1(1)]	Le vétéreran a choisi le montant forfaitaire avant son décès	L'intégralité du montant forfaitaire est versée au survivant [LBV, paragraphe 87.1(1)]
			Le vétéreran n'a pas	Les montants mensuels payables jusqu'à la date

²² Toutes les références législatives concernant les dispositions relatives à l'indemnité d'invalidité renvoient à la *Loi sur le bien-être des vétéreran* dans sa version du 31 mars 2019.

²³ La recommandation du BOV de 2018 comble cette lacune : « Lorsqu'un vétéreran décède et qu'une demande de prestation d'invalidité est en cours de traitement, continuer de traiter la demande et permettre le paiement à la succession si la décision est favorable » (Bureau de l'ombud des vétéreran, 2018).



Scénario	Situation familiale	Indemnité d'invalidité ²²	Indemnité pour douleur et souffrance	
			choisi le montant forfaitaire avant son décès	du décès sont versés au survivant [LBV, paragraphe 87.1(1)]; le survivant ou l'enfant à charge peut demander à recevoir le montant forfaitaire auquel le vétéreran aurait eu droit s'il l'avait choisi (LBV, article 54)
	N'a pas de survivant ni d'enfant à charge	L'intégralité du montant forfaitaire est versée à la succession [LBV, paragraphe 87.1(2)]	Le vétéreran a choisi le montant forfaitaire avant son décès	L'intégralité du montant forfaitaire est versée à la succession du vétéreran [LBV, paragraphe 87.1(2)]
	Le vétéreran n'a pas choisi le montant forfaitaire avant son décès	Les montants mensuels payables jusqu'à la date du décès sont versés à la succession [LBV, paragraphe 87.1(2)]; le montant forfaitaire restant n'est pas versé		
Le vétéreran décède alors qu'il recevait des paiements continus (paiements mensuels de l'IDS ou paiements annuels de l'II)	A un survivant ou un enfant à charge	Le vétéreran est réputé avoir choisi de recevoir le montant restant de son II sous la forme d'un montant forfaitaire [LBV, paragraphe 52.1(6)]; la valeur du montant forfaitaire restant est versée au survivant [LBV, paragraphe 87.1(1)]	Le vétéreran a choisi le montant forfaitaire avant son décès	La valeur du montant forfaitaire restant est versée au survivant [LBV, paragraphe 87.1(1)]
			Le vétéreran n'a pas choisi le montant forfaitaire	Les montants mensuels payables jusqu'à la date du décès sont versés au survivant [LBV, paragraphe 87.1(1)]; le survivant ou l'enfant à



Scénario	Situation familiale	Indemnité d'invalidité ²²	Indemnité pour douleur et souffrance	
			avant son décès	charge peut demander à recevoir le montant forfaitaire auquel le vétéreran aurait eu droit s'il l'avait choisi (LBV, article 54)
	N'a pas de survivant ni d'enfant à charge	Le vétéreran est réputé avoir choisi de recevoir le montant restant de son II sous la forme d'un montant forfaitaire [LBV, paragraphe 52.1(6)]; la valeur du montant forfaitaire restant est versée à la succession [LBV, paragraphe 87.1(2)]	Le vétéreran a choisi le montant forfaitaire avant son décès	La valeur du montant forfaitaire restant est versée à la succession du vétéreran [LBV, paragraphe 87.1(2)]
	Le vétéreran n'a pas choisi le montant forfaitaire avant son décès	Les montants mensuels payables jusqu'à la date du décès sont versés à la succession [LBV, paragraphe 87.1(2)]; le montant forfaitaire restant n'est pas versé		

