



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **RÉTABLIR LA CONFIANCE À L'ÉGARD DU TRIBUNAL DES ANCIENS COMBATTANTS (RÉVISION ET APPEL)**

## **Rapport du Comité permanent des anciens combattants**

**Le président**

**Greg Kerr, député**

**DÉCEMBRE 2012**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :  
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à  
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**RÉTABLIR LA CONFIANCE À L'ÉGARD DU  
TRIBUNAL DES ANCIENS COMBATTANTS  
(RÉVISION ET APPEL)**

**Rapport du Comité permanent  
des anciens combattants**

**Le président**

**Greg Kerr, député**

**DÉCEMBRE 2012**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION**



# COMITÉ PERMANENT DES ANCIENS COMBATTANTS

## PRÉSIDENT

Greg Kerr

## VICE-PRÉSIDENTS

Sean Casey

Peter Stoffer

## MEMBRES

Eve Adams

Sylvain Chicoine

Richard M. Harris

Bryan Hayes

Wladyslaw Lizon

Ben Lobb

Irene Mathysen

Manon Perreault

Bob Zimmer

## AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

Chris Alexander

Dean Allison

Charmaine Borg

Raymond Côté

Patricia Davidson

Daryl Kramp

François Lapointe

L'hon. John McKay

Isabelle Morin

Marie-Claude Morin

Tilly O'Neill Gordon

Annick Papillon

Rodney Weston

## GRÈFÈRE DU COMITÉ

Cynara Corbin

## BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

### Service d'information et de recherche parlementaires

Jean-Rodrigue Paré, analyste

Martin Auger, analyste



# **LE COMITÉ PERMANENT DES ANCIENS COMBATTANTS**

a l'honneur de présenter son

## **SEPTIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) et à la motion adoptée par le Comité le jeudi 10 mai 2012, du Règlement, le Comité a entrepris un examen des activités du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (TACRA) et a convenu de faire rapport de ce qui suit :





# TABLE DES MATIÈRES

---

Organisations qui ont comparu devant le comité durant l'étude.....	ix
Plus de 5 niveaux disponibles aux vétérans pour faire appel d'une prestation d'invalidité.....	xi
<b>RÉTABLIR LA CONFIANCE À L'ÉGARD DU TRIBUNAL DES ANCIENS COMBATTANTS (RÉVISION ET APPEL) .....</b>	<b>1</b>
Introduction .....	1
Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).....	2
Un aperçu du processus de révision et d'appel .....	6
Étape 1 : Anciens Combattants Canada.....	6
Étape 2 : Tribunal des anciens combattants (révision et appel) .....	8
Étape 3 : Autres procédures de révision et d'appel .....	10
Des questions qui préoccupent.....	11
Le droit à l'équité pour les vétérans dans le processus d'arbitrage.....	16
Un tribunal d'experts indépendant .....	25
Accroître la transparence .....	29
Conclusion .....	32
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES .....</b>	<b>39</b>
<b>DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>41</b>
<b>OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE .....</b>	<b>43</b>
<b>OPINION DISSIDENTE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA .....</b>	<b>45</b>



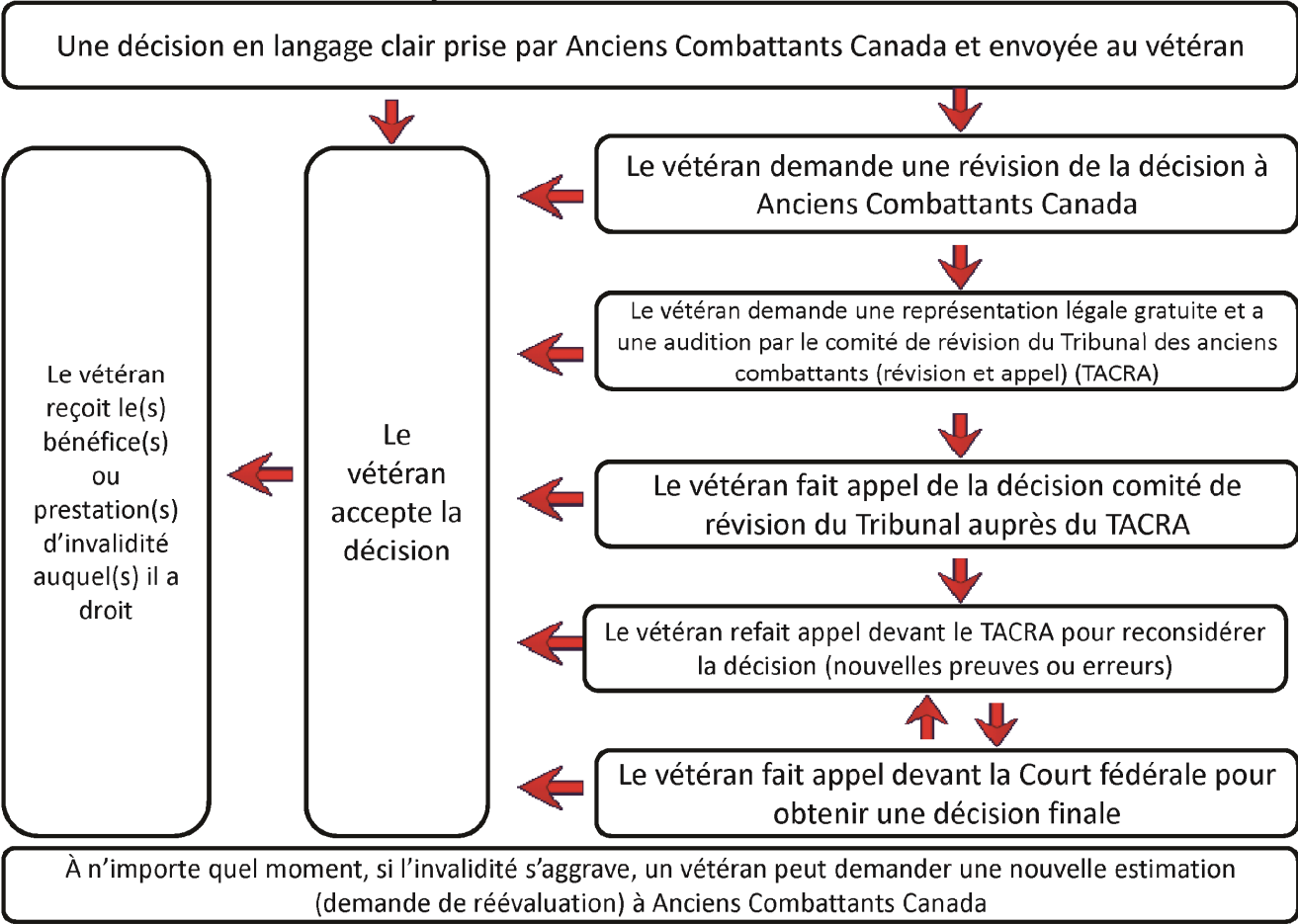
# ORGANISATIONS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ DURANT L'ÉTUDE

<p><b>Anciens combattants Canada (ACC)</b></p>	<p>ACC est un ministère fédéral qui relève du ministre des Anciens Combattants. Son mandat est défini dans la <i>Loi sur le ministère des Anciens Combattants</i>. En vertu de la <i>Loi</i>, les responsabilités du ministre sont liées « aux soins, au traitement ou à la réinsertion dans la vie civile de personnes ayant servi soit dans les Forces canadiennes ou dans la marine marchande du Canada, soit dans la marine, la marine marchande, l'armée de terre ou l'aviation de Sa Majesté, de personnes qui ont pris part, d'une autre manière, à des activités reliées à la guerre, et de personnes désignées [...] aux soins de leurs survivants ou des personnes à leur charge. » ACC offre des programmes et services à plus de 200 000 clients. En 2011-2012, il comptait plus de 3 500 employés.</p>
<p><b>Bureau de services juridiques des pensions (Anciens Combattants Canada)</b></p>	<p>Le Bureau de services juridiques des pensions (BSJP) d'ACC offre gratuitement de l'aide juridique aux personnes qui veulent faire réviser ou porter en appel ou une décision du ministère. Il compte parmi ses effectifs 32 avocats répartis dans des bureaux de districts partout au Canada. Il traite en moyenne 12 000 dossiers par année.</p>
<p><b>Bureau de l'ombudsman des vétérans</b></p>	<p>Selon le site Web du Bureau de l'ombudsman des vétérans, le Bureau « veille à ce que les vétérans, les membres actifs des Forces canadiennes et de la GRC, ainsi que leur famille soient traités avec respect, conformément à la <i>Déclaration des droits des anciens combattants</i>, et à ce qu'ils reçoivent les services et les avantages dont ils ont besoin de manière équitable, rapide et efficace. Le Bureau fournit de l'information et un service d'aiguillage, et traite les plaintes, les questions d'ordre systémique et les nouveaux enjeux relatifs aux programmes et aux services fournis ou administrés par Anciens Combattants Canada. Le Bureau examine également les questions d'ordre systémique liées au Tribunal des anciens combattants (révision et appel). » Son effectif est formé d'une quarantaine d'employés.</p>
<p><b>Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (TACRA)</b></p>	<p>Le TACRA est un tribunal quasi judiciaire. Distinct d'Anciens Combattants Canada (ACC), il offre aux anciens combattants, aux vétérans et aux autres demandeurs un processus d'appel indépendant quant aux décisions sur les prestations d'invalidité rendues par ACC. Le TACRA est formé de 25 membres permanents et d'un effectif d'environ 85 employés.</p>
<p><b>Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC)</b></p>	<p>Le CTAC est un organisme national voué à la promotion de l'excellence dans la justice administrative. Il constitue un espace de discussion, de formation, de recherches et d'élaboration de politiques dans le domaine de la justice administrative. Son conseil d'administration compte 29 membres, dont le président en exercice du TACRA, John Larlee. Il se compose principalement de membres de tribunaux représentant quelque 80 tribunaux au Canada. Font aussi partie de ses membres, des employés de tribunaux occupant des fonctions supérieures (greffiers, secrétaires de direction, agents de recherche et conseillers de tribunal), ainsi que des conseillers extérieurs.</p>

<p><b>Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada (GRC)</b></p>	<p>L'Association des anciens de la GRC est vouée à la promotion du bien-être physique, social et économique des anciens membres de la GRC et de leur famille. Elle veille, entre autres, à ce que les retraités soient au courant des services offerts par ACC et sachent comment les obtenir.</p>
<p><b>Programme des représentants des relations fonctionnelles (RDRF) de la Gendarmerie royale du Canada</b></p>	<p>Le programme des représentants des relations fonctionnelles de la GRC est l'organe officiel des relations de travail pour les membres de la GRC. Il représente les membres sur des questions ayant une incidence sur leur bien-être, y compris les prestations d'invalidité et de survivant. Le Programme sert actuellement 9 500 clients, dont 3 100 sont des membres actifs.</p>
<p><b>Association des vétérans du maintien de la paix (AVMP)</b></p>	<p>L'AVMP est un organisme à but non lucratif ouvert à tous les vétérans. Elle défend les intérêts des vétérans et crée un milieu de camaraderie. Elle compte parmi ses membres des anciens combattants de la Deuxième Guerre mondiale et de la guerre de Corée, ainsi que des vétérans des missions de maintien de la paix et de la guerre en Afghanistan. On y trouve aussi des vétérans de la GRC et d'autres corps policiers.</p>
<p><b>Association canadienne des anciens combattants en maintien de la paix de l'ONU (CAVUNP)</b></p>	<p>Selon le site Web de la CAVUNP, il s'agit de la plus importante association de vétérans des missions de maintien de la paix au Canada. Ses membres sont principalement des militaires canadiens retraités ou actifs, des anciens de la GRC et des civils ayant servi dans des missions de maintien de la paix des Nations Unies.</p>
<p><b>Légion royale canadienne</b></p>	<p>Regroupant plus de 330 000 membres, la Légion royale canadienne est la plus grande organisation de vétérans au Canada. Elle a pour mission d'offrir des services à tous les vétérans et aux membres actifs des Forces canadiennes et de la GRC et à leur famille, et de promouvoir le Souvenir.</p>
<p><b>Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada</b></p>	<p>Les Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada sont un organisme de vétérans non partisan et à but non lucratif, voué à la promotion des droits et des avantages des vétérans au Canada. Ils comptent environ 15 000 membres.</p>

**Sources** : sites Web des organisations, documents présentés au Comité, témoignages et rapports de ministères.

# PLUS DE 5 NIVEAUX DISPONIBLES AUX VÉTÉRANS POUR FAIRE APPEL D'UNE PRESTATION D'INVALIDITÉ





# RÉTABLIR LA CONFIANCE À L'ÉGARD DU TRIBUNAL DES ANCIENS COMBATTANTS (RÉVISION ET APPEL)

---

## Introduction

Depuis plus de 15 ans, des milliers de vétérans et de membres actifs des Forces canadiennes (FC) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) qui souffrent de maladies ou de blessures imputables au service font appel au Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (TACRA) pour contester les décisions prises par Anciens Combattants Canada (ACC) concernant les prestations d'invalidité.

Au cours des dernières années, toutefois, des organisations d'anciens combattants ont critiqué les activités du TACRA. Le Bureau de l'ombudsman des vétérans l'a aussi critiqué dans son rapport sur le TACRA intitulé *Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable*, qu'il a remis au ministre des Anciens Combattants en mars 2012<sup>1</sup>.

Bien que le TACRA ait mis en place diverses mesures afin d'améliorer son fonctionnement et sa prestation de services – dont certaines faisaient suite au rapport de l'ombudsman des vétérans – les vétérans, les organisations de vétérans et d'autres parties continuent de critiquer son travail.

Le Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des communes (ci-après appelé le « Comité ») a décidé d'entreprendre une étude des activités du TACRA. Cet exercice a permis au Comité d'entendre les témoignages d'un éventail de témoins, dont des représentants du Bureau de l'ombudsman des vétérans, d'ACC, du TACRA et de plusieurs organisations de vétérans. Le Comité tient à remercier les témoins de leur contribution à son étude. Il espère que son rapport reflète le plus fidèlement possible les points de vue qu'ils ont exprimés sur le travail du TACRA.

Ce rapport vise à donner au gouvernement du Canada une idée de ce que la communauté des vétérans pense du TACRA, et à offrir quelques recommandations sur la façon d'améliorer le TACRA et les services qu'il fournit aux vétérans et aux membres actifs des FC et de la GRC. Le rapport se divise en six grandes parties. La première partie fait le survol des rôles et des responsabilités du TACRA. La deuxième explique brièvement comment fonctionne le processus de révision et d'appel à l'égard des prestations d'invalidité. Les dernières parties portent sur quelques-uns des problèmes soulignés par les témoins et suggèrent des moyens possibles d'améliorer le TACRA et son image publique.

---

1 Bureau de l'ombudsman des vétérans, [\*Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)\*](#), mars 2012, p. 5.

## Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) en bref

Le TACRA est un tribunal quasi judiciaire qui est indépendant d'ACC<sup>2</sup>. Il a été créé en 1995, par une loi du Parlement, « dans le but d'offrir aux anciens combattants [et] aux vétérans un processus d'appel indépendant quant aux décisions sur les prestations d'invalidité rendues par Anciens Combattants Canada<sup>3</sup> ». Le TACRA s'acquitte du mandat suivant :

Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) détient le pouvoir entier et exclusif de recevoir toutes les demandes de révision ou d'appel qui peuvent lui être soumises conformément à la *Loi sur les pensions*, à la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*, Partie III, à la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*, et aux autres lois du Parlement, et d'en faire le traitement. Dans le cadre de ces lois, toutes les questions liées aux appels sont autorisées par la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*. Le Tribunal reçoit aussi les demandes de pension d'invalidité liées au travail conformément à la *Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada* et à la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*<sup>4</sup>.

La mission du TACRA consiste à « assurer l'équité en ce qui concerne les pensions et les indemnités d'invalidité et les allocations aux anciens combattants en fournissant des appels qui soient opportuns et justes pour les anciens combattants traditionnels, pour les membres et vétérans des Forces canadiennes, pour les demandeurs de la Gendarmerie royale du Canada, pour les civils admissibles et pour leurs familles<sup>5</sup> ».

Le TACRA offre deux niveaux de recours aux demandeurs. Le premier est l'audience de révision. Si le demandeur est insatisfait des résultats de l'audience de révision, il peut demander la tenue d'une audience d'appel<sup>6</sup>. Ces deux types de recours seront décrits plus longuement dans une autre section.

Conformément à la loi, le TACRA se compose d'au plus 29 membres titulaires nommés par le gouverneur en conseil, y compris un président et un vice-président<sup>7</sup>. On compte actuellement 25 membres titulaires, qui proviennent d'horizons variés : parmi eux, on retrouve des membres des FC et, pour la première fois, un membre de la GRC, de même que d'anciens avocats, des professionnels de la santé, des travailleurs du secteur privé, ainsi que des fonctionnaires fédéraux et provinciaux<sup>8</sup>. Le gouverneur en conseil peut

---

2 Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (TACRA), [2012-2013 – Rapport sur les plans et les priorités](#), p. 3.

3 TACRA, [Message du président](#), modifié le 8 novembre 2012.

4 TACRA, [Au sujet du Tribunal : Mandat](#).

5 TACRA, [Au sujet du Tribunal : Mission](#).

6 TACRA, [Audiences de révision et d'appel](#) et [Le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\) : Un tribunal indépendant](#), 2010, p. 1-8.

7 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 4-8, p. 2-3.

8 TACRA, Président et membres, [Biographies](#), modifié le 7 novembre 2012.



également nommer des membres vacataires « lorsqu'il estime que la charge de travail du Tribunal le justifie<sup>9</sup> ». Aucun vacataire n'a toutefois été nommé depuis 2006<sup>10</sup>.

Les membres du TACRA examinent les demandes de révision et d'appel concernant les décisions sur les pensions d'invalidité, les indemnités d'invalidité et d'autres allocations. Des effectifs regroupant environ 85 personnes les appuient dans cette tâche<sup>11</sup>.

Les membres titulaires et vacataires sont nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du président du TACRA. Le processus de sélection comprend une annonce publique, une présélection initiale, un examen écrit, une entrevue et une vérification des références. Selon le TACRA, le président « est responsable de la mise en œuvre du processus de sélection des décideurs du TACRA ». Le TACRA soutient que le processus de sélection « a été conçu afin d'être transparent, professionnel et fondé sur le principe des compétences et s'assurer que seuls les candidats hautement qualifiés seront considérés aux fins d'une nomination ». Les qualifications des candidats sont « évaluées en tenant compte de critères qui reflètent les connaissances et les compétences nécessaires pour jouer efficacement le rôle de membre du TACRA<sup>12</sup> ». Le TACRA décrit le processus ainsi :

Le comité de présélection sera composé d'un professionnel à la retraite ayant une expérience pertinente dans les domaines liés au travail du Tribunal, du président ou du vice-président du TACRA et d'un expert en ressources humaines. Ce comité évaluera le formulaire de demande et le curriculum vitae de chacun des candidats afin d'identifier ceux qui devraient procéder à un examen écrit. Ce même comité révisera ensuite le résultat de ces examens écrits afin de déterminer si les candidats doivent être considérés aux autres étapes du processus de sélection. Le comité d'entrevue sera composé d'un cadre supérieur et un professionnel à la retraite ayant une expérience pertinente dans des domaines liés au travail du Tribunal, du président du TACRA et d'un expert en ressources humaines. Le comité d'entrevue interviewera les candidats identifiés par le comité de présélection afin d'évaluer plus en profondeur les compétences de chaque candidat. Les membres du Comité de présélection ainsi que du Comité d'entrevue seront choisis, et ce, en collaboration avec le ministre des Anciens Combattants. Le ministre sera informé de tout changement aux comités. On s'attend à ce que les membres changent au fil du temps afin d'inclure une représentation des divers endroits au Canada. Tous les membres devront affirmer leur impartialité dans tous les aspects du processus de sélection des membres. Lorsque toutes les évaluations auront été complétées, le président du TACRA fournira au ministre [des] Anciens Combattants une liste de candidats qualifiés<sup>13</sup>.

La liste de candidats doit respecter les « exigences opérationnelles du TACRA, à savoir le sexe, la diversité, les besoins géographiques et les exigences linguistiques ». Le TACRA fait remarquer que le ministre des Anciens Combattants est responsable, au

---

9 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 4-8, p. 2-3.

10 Chambre des communes, Document parlementaire n° 8555-411-9 – Tribunal des anciens combattants (révision et appel), 6 juin 2011, p. 2.

11 TACRA, [Structure organisationnelle](#) et [2012-2013 – Rapport sur les plans et les priorités](#), p. 5 et 10.

12 TACRA, [Le processus de sélection des membres du Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#).

13 *Ibid.*

final, de choisir les candidats de la liste fournie par le TACRA et de recommander les candidats aux fins de nomination au TACRA auprès du gouverneur en conseil<sup>14</sup>.

Le TACRA précise dans son site Web que ses membres « ne sont pas des fonctionnaires » et qu'ils doivent tous « satisfaire à des exigences établies en matière d'expérience et de formation, et ils sont évalués au regard de critères de sélection fondés sur les compétences, afin de s'assurer qu'ils ont les compétences et les aptitudes requises pour faire le travail demandé et de préserver la confiance des anciens combattants à l'égard du système d'appel ». Le TACRA indique qu'il recherche chez ses membres « divers types d'expérience et d'éducation, notamment celle acquise dans les domaines médical, juridique, militaire ou encore dans les forces policières, la fonction publique et d'autres secteurs ». De plus, il indique dans son site Web que tous les membres du Tribunal « doivent suivre une formation relative à la législation, au droit administratif et à l'appréciation de la preuve, aux questions militaires, aux états de santé, à la tenue d'audiences et à la rédaction de décisions<sup>15</sup> ».

Selon la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, le mandat des membres titulaires « est d'une durée maximale de dix ans » et ce mandat « est renouvelable ». Le mandat des vacataires, quant à eux, « est d'une durée maximale de deux ans et peut être renouvelé une seule fois<sup>16</sup> ».

Parmi les 25 membres du TACRA, 13 « tiennent des audiences de révision dans différentes grandes villes ». Les 12 autres « tiennent des audiences d'appel à l'administration centrale du TACRA, à Charlottetown », à l'Île-du-Prince-Édouard<sup>17</sup>. Les audiences de révision se déroulent d'habitude devant deux membres, dans l'un des quelque 30 lieux d'audience au Canada. Les audiences d'appel, elles, se déroulent devant trois membres. Le TACRA insiste sur le fait que les membres qui tiennent des audiences d'appel ne peuvent pas participer aux audiences de révision<sup>18</sup>.

Le rôle des membres du TACRA consiste à tenir « des audiences et [à procéder] à l'examen et au traitement des demandes présentées devant le Tribunal par des anciens combattants, les membres des Forces canadiennes, les membres actifs ou libérés de la Gendarmerie royale du Canada et leurs familles ». Les membres du TACRA ont « le pouvoir de confirmer, modifier ou infirmer la décision relative à la demande faisant l'objet d'une révision ou d'un appel ». Selon le TACRA, les membres doivent « examiner de façon complète et équitable les renseignements disponibles avant ou durant l'audience », « mener les audiences au cours desquelles ils entendent le témoignage et les arguments des demandeurs et apprécient les éléments de preuve présentés », « interpréter et appliquer la législation en se fondant sur les éléments de preuve présentés », et « rendre

---

14 *Ibid.*

15 TACRA, [Rôle des membres](#).

16 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 5-6, p. 2.

17 TACRA, [Faits en bref](#).

18 TACRA, [Rôle des membres](#).

une décision par écrit dans laquelle seront exposés les motifs de leur décision<sup>19</sup> ». Dans son site Web, le TACRA précise également que ses membres remplissent les fonctions suivantes :

- se montrer impartiaux, objectifs et sans parti pris en tout temps;
- se préparer à l'audience en lisant la preuve documentaire;
- tenir des audiences en révision et en appel dans la langue officielle de choix des demandeurs;
- convoquer une audience à l'un des quelque 30 lieux d'audience au Canada – les audiences se déroulent en personne, par téléconférence ou par vidéoconférence;
- entendre les témoignages des demandeurs à qui l'on a permis de soumettre des éléments de preuve à l'audience de révision;
- tenir compte des nouveaux éléments de preuve produits à l'audience;
- apprécier toute la preuve afin de déterminer si le demandeur a présenté suffisamment d'éléments de preuve crédibles à l'appui de sa demande;
- interpréter et appliquer la législation en se fondant sur les éléments de preuve présentés;
- analyser attentivement tous les renseignements disponibles aux fins de la prise d'une décision, en tenant compte à la fois des éléments favorables ou défavorables (c.-à-d. témoignage, preuve documentaire et preuve médicale);
- statuer sur le bien-fondé de la demande;
- rendre chaque décision en se fondant sur le bien-fondé de la demande et en gardant à l'esprit qu'ils doivent trancher toute incertitude favorable au demandeur (cette incertitude doit être raisonnable et découler d'une analyse attentive de la preuve documentaire et de la preuve médicale);
- exposer clairement les motifs de leur décision et fixer un court délai d'exécution;
- à l'occasion, requérir l'avis d'un expert médical indépendant concernant l'affection faisant l'objet de la demande<sup>20</sup>.

---

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

## Un aperçu du processus de révision et d'appel

### Étape 1 : Anciens Combattants Canada

Lorsqu'un vétéran ou un membre actif des FC et de la GRC est d'avis qu'il souffre d'une invalidité attribuable au service, il doit premièrement présenter une demande officielle à ACC, qui a l'autorité d'accorder des prestations d'invalidité conformément à la *Loi sur les pensions* et à la *Nouvelle Charte des anciens combattants*. Selon Rick Christopher, directeur des Programmes d'invalidité et de soutien du revenu à ACC, le demandeur doit satisfaire à deux critères pour avoir droit à des prestations d'invalidité : il doit être « frappé d'une invalidité », et cette invalidité doit « être liée à son service ». Comme M. Christopher l'a dit au Comité : « Pour établir qu'un demandeur satisfait à ces deux critères, ce dernier doit présenter des documents médicaux, ses états de service militaire et des déclarations de collègues, de commandants ou d'autres personnes<sup>21</sup>. » L'équipe des agents de prestations d'invalidité d'ACC apporte un soutien direct aux demandeurs et veille à ce que leurs demandes soient aussi complètes que possible avant d'être présentées au Ministère. La Légion royale canadienne et d'autres organisations de vétérans peuvent aussi aider à la présentation d'une demande. Enfin, Service Canada peut examiner les formulaires de demande pour vérifier s'ils sont remplis correctement<sup>22</sup>.

Une fois qu'ACC a reçu la demande dûment remplie, il l'attribue à l'un de ses 46 arbitres des prestations d'invalidité qualifiés. Ces arbitres évaluent l'information fournie afin de déterminer si la personne a droit à des prestations. Comme l'a indiqué M. Christopher :

Pour prendre ces décisions, ils s'appuient sur le bien-fondé de la demande et le poids de la preuve. Toutefois, en l'absence d'une preuve convaincante du contraire, le bénéfice du doute est accordé au demandeur. Le principe du bénéfice du doute est appliqué lorsqu'il y a une quantité égale d'éléments de preuve qui appuient et qui réfutent les faits.

[...] Lorsque le droit à des prestations a été établi, on évalue la portée de l'invalidité. Pour ce faire, on détermine dans quelle mesure l'affection a une incidence sur la santé et la qualité de vie du demandeur.

[...] Lorsque l'évaluation est terminée, un paiement mensuel ou sous forme de montant forfaitaire est accordé. Les décisions sont communiquées par écrit aux anciens combattants.

[...] [L]es décisions favorables et défavorables sont communiquées par écrit. La lettre fait état des motifs de la décision, des droits de recours, des prochaines étapes possibles et des mesures de soutien offertes pour exercer ces droits<sup>23</sup>.

---

21 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (Rick Christopher, directeur, Programmes d'invalidité et soutien du revenu, Anciens Combattants Canada).

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

Selon la norme de service d'ACC, 80 % des demandes de prestations d'invalidité doivent être traitées dans un délai de 16 semaines. En octobre 2012, la norme était respectée dans une proportion de 83 %. ACC a signalé qu'en 2011-2012, une décision favorable a été rendue pour 73 % des demandes examinées par le Ministère — il y en a eu plus de 20 000 — et le barème des paiements a été établi. M. Christopher a souligné devant le Comité qu'ACC travaille sans relâche à améliorer sa façon de fournir des services et de communiquer ses décisions aux vétérans.

Par exemple, le TACRA a modifié et réécrit en langage clair 15 de ses « lettres de décision relatives aux prestations d'invalidité les plus courantes », et qu'il en avait écarté 250 « qui ne sont plus utilisées, qui pourraient être redondantes ou qui pourraient créer plus de confusion ». Le Ministère veut au final rendre le texte clair, simple et direct de manière à ce que le vétéran comprenne pourquoi les prestations lui sont ou ne lui sont pas accordées. Dans les cas où les prestations sont refusées, la lettre explique la décision et présente les recours possibles du demandeur<sup>24</sup>.

Les demandeurs mécontents d'une décision ont deux recours : ils peuvent demander une révision ministérielle ou s'adresser directement au TACRA. Dans le premier cas, le dossier est attribué à un nouvel arbitre pour assurer un nouveau regard sur le dossier et l'impartialité du processus. Une révision ministérielle peut être entreprise en cas d'erreur de fait ou de droit ou lorsque de nouvelles preuves sont présentées. Selon ACC, la norme de service pour le délai d'exécution en ce qui concerne la révision ministérielle est de 12 semaines, 80 % du temps. En 2011-2012, 2 213 révisions ministérielles ont eu lieu, et 81 % se sont terminées dans le délai de 12 semaines<sup>25</sup>.

Les demandeurs qui sont insatisfaits du résultat de la révision ministérielle peuvent avoir recours au TACRA.

Les demandeurs qui envisagent de recourir au processus de révision et d'appel du TACRA peuvent se tourner vers le Bureau de services juridiques des pensions d'ACC. Le Canada est le seul pays au monde à offrir ce genre d'aide juridique gratuite aux anciens combattants<sup>26</sup>. Le Bureau de services juridiques des pensions a le mandat de fournir des services gratuits d'aide juridique aux vétérans qui désirent voir une décision ministérielle concernant une demande de prestations ou de pensions d'invalidité être révisée ou faire l'objet d'un appel. Le Bureau de services juridiques des pensions se compose de 32 avocats qui se répartissent entre 14 bureaux de district établis dans les différentes régions du pays. Ces avocats aident les demandeurs à préparer leurs dossiers

---

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

26 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#) 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (Bernard Butler, directeur général, Direction générale des politiques, Combattants Canada); [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Anthony Saez, directeur exécutif et chef avocat-conseil des pensions, Bureau des services juridiques des pensions, Anciens Combattants Canada).

de révision et d'appel. Ils représentent aussi les demandeurs aux audiences du TACRA<sup>27</sup>. Le Bureau de services juridiques des pensions traite en moyenne quelque 12 000 dossiers par année et représente de 95 à 98 % des gens qui comparaissent devant le TACRA<sup>28</sup>.

Le reste des demandeurs choisissent de se défendre eux-mêmes, de faire appel à un avocat privé ou de se faire représenter par la Légion royale canadienne. De l'avis d'Andrea Siew, directrice du Bureau d'entraide à la Légion royale canadienne, la Légion est « la seule organisation de service aux anciens combattants qui assiste ces personnes et leur famille lors de leur comparution devant le Tribunal ». La Légion compte 22 agents d'entraide partout au pays qui représentent gratuitement, dans tous les aspects du processus du TACRA, les vétérans qui ne sont pas satisfaits d'une décision d'ACC<sup>29</sup>.

## **Étape 2 : Tribunal des anciens combattants (révision et appel)**

Le premier niveau de recours offert par le TACRA est l'audience de révision.

Conformément à la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, le TACRA « a compétence exclusive pour réviser toute décision rendue en vertu de la *Loi sur les pensions* ou prise en vertu de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* [la *Nouvelle Charte des anciens combattants*] et pour statuer sur toute question liée à la demande de révision ». Le TACRA peut rendre une décision « portant sur le montant de la compensation visée par la *Loi sur les pensions* ou portant sur le montant de l'indemnité d'invalidité, de l'indemnité de décès, de l'allocation vestimentaire ou de l'indemnité de captivité visées par la partie 3 de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*<sup>30</sup> ».

Règle générale, si ACC rejette une demande de pension ou d'indemnité d'invalidité, ou s'il approuve la demande sans que ce soit à la satisfaction du vétéran, le vétéran peut demander une révision. John Larlee, président du TACRA, a dit au Comité que, bon an, mal an, de 10 à 15 % des décisions d'ACC sont portées en appel devant le TACRA<sup>31</sup>.

Lorsque le TACRA reçoit une demande de révision, il en avise immédiatement le ministre des Anciens Combattants et extrait des dossiers d'ACC une copie de la décision en cause ainsi que tous les documents pertinents, notamment la transcription des

---

27 Anciens Combattants Canada (ACC), Le Bureau de services juridiques des pensions (BSJP) — Présentation au Comité permanent des anciens combattants, 22 octobre 2012.

28 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Anthony Saez).

29 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew, directrice, Bureau d'entraide, Légion royale canadienne).

30 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 18-19, p. 4-5.

31 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (John Larlee, président, Tribunal des anciens combattants [révision et appel]).

procédures et les éléments de preuve présentés. Le TACRA avise ensuite le demandeur de la réception des documents obtenus d'ACC et de la date à laquelle la révision sera entendue<sup>32</sup>.

À l'audience de révision, le vétérán peut présenter ses arguments en personne ou se faire représenter devant un comité formé de deux membres du TACRA. En général, les vétérans se font alors représenter gratuitement par un avocat du Bureau de services juridiques des pensions ou par un agent d'entraide de la Légion royale canadienne. Certains préfèrent embaucher un avocat privé qui les représentera à leurs frais. Les audiences de révision se déroulent dans l'un ou l'autre des quelque 30 lieux répartis dans l'ensemble du Canada, mais elles peuvent aussi se tenir par téléconférence et vidéoconférence. L'audience de révision est la seule occasion dans le processus où les demandeurs peuvent défendre leur cas en personne devant le Tribunal<sup>33</sup>. Selon M. Larlee, l'audience de révision « constitue souvent un point tournant pour les anciens combattants. Ils peuvent enfin s'adresser directement aux décideurs et se faire entendre<sup>34</sup>. »

Après l'audience, les membres du TACRA se réunissent pour prendre une décision. Le comité de révision peut « confirmer, modifier ou infirmer » la décision qu'on lui demande de réviser; il peut aussi renvoyer la décision pour réexamen à ACC ou déférer au Ministère « toute question non examinée par lui ». Dans les cas où il n'y a pas majorité, « la décision qui est la plus favorable au demandeur » est celle qui prévaut normalement. La décision est alors communiquée au demandeur par la poste. Il est à noter que le TACRA peut réexaminer la décision s'il constate que les conclusions sur les faits ou l'interprétation du droit étaient erronées<sup>35</sup>.

Le deuxième niveau de recours offert par le TACRA est l'audience d'appel.

Si le vétérán est insatisfait de la décision du comité de révision, il peut demander la tenue d'une audience d'appel. À cette étape, l'ancien combattant ne peut pas témoigner en personne, et il doit soit désigner un représentant pour faire valoir ses arguments ou soumettre une déclaration écrite. Le comité d'appel se compose de trois membres du TACRA qui n'ont pas pris part à l'audience de révision. Les audiences d'appel se déroulent habituellement à Charlottetown. Les vétérans peuvent y assister à leurs frais, mais ne peuvent y participer directement. Ils sont cependant autorisés à présenter des déclarations écrites et de nouveaux éléments de preuve. Le comité d'appel « peut soit confirmer, modifier ou infirmer la décision portée en appel, soit la renvoyer pour réexamen, complément d'enquête ou nouvelle audition à la personne ou au comité de révision qui l'a rendue, soit encore déférer à cette personne ou à ce comité toute question non examinée

---

32 [Règlement sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), DORS/96-67, art. 5, p. 2.

33 TACRA, [Audiences de révision et d'appel](#) et [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 20-24, p. 5-6.

34 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (John Larlee).

35 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 20-24, p. 5-6.

par eux ». Les décisions des comités d'appel sont définitives et exécutoires, « sauf si elles contiennent une erreur de fait ou de droit, ou lorsque de nouveaux éléments de preuve sont révélés par la suite<sup>36</sup> ».

Depuis sa création en 1995, le TACRA a rendu plus de 119 000 décisions<sup>37</sup>. En 2011-2012, par exemple, le TACRA a rendu des décisions dans 3 636 dossiers de révision et 1 072 dossiers d'appel. Le TACRA a indiqué qu'il avait tranché en faveur du demandeur dans 50 % des cas de révision et dans 29 % des cas d'appel. Selon les renseignements trouvés dans son site Web, le TACRA « s'est engagé à rendre des décisions par écrit aux demandeurs dans un délai de six semaines après leur audience. En 2011-2012, 82 % des décisions de révision et 86 % des décisions en appel ont atteint cet objectif<sup>38</sup>. »

### Étape 3 : Autres procédures de révision et d'appel

Si le processus de révision et d'appel du TACRA ne permet pas de régler un dossier, le vétérans peut se prévaloir de quatre autres recours en vertu de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

Le réexamen de la décision du comité d'appel est le premier de ces recours. En vertu de l'article 32 de la *Loi*, le comité d'appel peut, « de son propre chef, réexaminer une décision [...] et soit la confirmer, soit l'annuler ou la modifier s'il constate que les conclusions sur les faits ou l'interprétation du droit étaient erronées ». Le comité d'appel peut également réexaminer sa décision « si l'auteur de la demande [c'est-à-dire, le vétérans] allègue que les conclusions sur les faits ou l'interprétation du droit étaient erronées ou si de nouveaux éléments de preuve lui sont présentés<sup>39</sup> ».

L'exécution d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale du Canada est le deuxième recours. Les demandeurs qui ont épuisé tous leurs recours auprès du TACRA et demeurent insatisfaits, et qui estiment que l'interprétation du droit a été erronée ont le droit de demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada. Un certain nombre de demandes du genre sont entendues chaque année par la Cour fédérale<sup>40</sup>. En 2011-2012, par exemple, la Cour fédérale en a reçu 22 et a rendu un jugement à l'égard de 14 dossiers. De ce nombre, « sept appuyaient la décision du Tribunal et sept cas lui étaient retournés pour une nouvelle audience<sup>41</sup> ». Au total, la Cour fédérale a fait le contrôle judiciaire de 140 décisions (0,1 % des plus de 119 000 décisions du TACRA)

---

36 TACRA, [Que puis-je faire si je ne suis pas satisfait de la décision rendue en appel?](#); *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18, art. 25-33, p. 6-8.

37 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (Guy Parent, adjudant-chef [à la retraite], Bureau de l'ombudsman des vétérans).

38 TACRA, [Faits en bref](#).

39 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 32, p. 7.

40 TACRA, [Contrôle judiciaire par la Cour fédérale](#).

41 TACRA, [Faits en bref](#).



depuis la création du TACRA, en 1995; 11 d'entre elles ont été portées en appel devant la Cour d'appel fédérale<sup>42</sup>.

Le troisième recours consiste à interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Si la décision du comité d'appel du TACRA concerne le revenu ou la source de revenus du demandeur ou de son conjoint, on peut en appeler devant la Cour canadienne de l'impôt en vertu de l'article 33 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*<sup>43</sup>.

Comme quatrième recours, enfin, il est possible de demander une allocation de commisération. Conformément à l'article 34 de la *Loi*, « [e]n cas de refus de l'une des compensations visées par la *Loi sur les pensions* ou de l'indemnité d'invalidité, de l'indemnité de décès, de l'allocation vestimentaire ou de l'indemnité de captivité visées par la partie 3 de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* », une personne peut, après avoir épuisé les recours en révision et en appel prévus par la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, adresser au Tribunal une demande d'allocation de commisération. La demande est généralement « entendue par un comité composé d'au moins trois membres désignés par le président ». Le TACRA peut « accorder l'allocation de commisération dans tous les cas qu'il estime particulièrement méritoires, mais où le demandeur a été par ailleurs jugé inadmissible à une compensation prévue par la *Loi sur les pensions* ou à l'indemnité d'invalidité, l'indemnité de décès, l'allocation vestimentaire ou l'indemnité de captivité visées par la partie 3 de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* ». Dans ces cas, le TACRA peut fixer un montant d'indemnité raisonnable, mais celui-ci ne peut pas dépasser celui auquel le demandeur aurait eu droit si sa demande au titre de la *Loi sur les pensions* ou la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* avait été acceptée<sup>44</sup>.

## Des questions qui préoccupent

Dans son témoignage, James Ogilvy, directeur général du Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC), a dit au Comité que « l'ensemble des tribunaux administratifs affiliés au CTAC et fonctionnant dans l'une ou l'autre des juridictions canadiennes, ainsi qu'aux arbitres et au personnel de ces tribunaux » — y compris le TACRA — doivent souscrire aux Principes de justice administrative suivants du CTAC :

---

42 Bureau de l'ombudsman des vétérans, [Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), p. 12. La liste complète des 151 demandes de contrôle judiciaire des décisions pour lesquelles la Cour fédérale a guidé le travail du TACRA est jointe en annexe du rapport; voir *Tableau des demandes de contrôle judiciaire des décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, p. 45-52.

43 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 33, p. 7-8.

44 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 34, p. 8-9.

## La justice administrative :

- exige que les tribunaux soient indépendants dans leur gouvernance et que les arbitres soient indépendants dans la prise de décision;
- exige que les tribunaux, les arbitres, ainsi que le personnel agissent en toute impartialité et à l'abri de toute influence et de toute ingérence inappropriées;
- exige que les tribunaux, les arbitres, ainsi que le personnel ne soient pas en situation de conflit d'intérêts et qu'ils agissent d'une manière qui prévienne tout conflit d'intérêts;
- exige que les arbitres et le personnel soient qualifiés dans leur domaine d'activité et sur les processus de la justice administrative;
- exige que les arbitres et tous les participants se traitent les uns les autres avec dignité, respect et courtoisie;
- devrait faire en sorte que le mode de règlement des différends soit accessible, abordable, compréhensible tout en tenant pleinement compte des habiletés et des caractéristiques des utilisateurs;
- devrait être transparente et rendre compte de ses actes;
- devrait appliquer les principes de justice naturelle;
- devrait être expéditive à la fois dans son processus et en rendant ses décisions avec motifs lorsque cela est approprié;
- devrait offrir la possibilité d'un mode de règlement à l'amiable toutes les fois que cela est possible;
- devrait minimiser les inconvénients pour les parties non représentées;
- devrait être cohérente dans la procédure et l'issue du processus d'arbitrage<sup>45</sup>.

---

45 Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC), *Notes d'allocution*, James A. Ogilvy, Comité permanent des anciens combattants – annexe : *Principes de justice administrative* (CTAC), 22 octobre 2012; CTAC, [Principes de justice administrative](#), adoptés en février 2009.

Le TACRA affirme qu'il adhère à tous ces principes, ce dont doutent bon nombre de vétérans et d'organisations de vétérans<sup>46</sup>. Cependant, Ronald Griffis, président national de l'Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies, a donné un contexte important dont les anciens combattants devraient tenir compte :

Des milliers d'anciens combattants ont reçu une réponse favorable et ont eu de bonnes relations avec le TACRA — ils sont des milliers. Une fois leurs prestations reçues, s'ils sont satisfaits, vous n'entendez plus parler d'eux. Oui, des milliers d'entre eux ont obtenu un résultat satisfaisant<sup>47</sup>.

Cela étant dit, selon l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix, les vétérans ne sont pas traités, dans leurs relations avec le TACRA, avec « respect, dignité, équité et courtoisie », comme ils y ont droit en vertu du premier article de la *Déclaration des droits des anciens combattants*<sup>48</sup>. Pour elle, il est « difficile de croire que le TACRA peut servir convenablement nos anciens combattants quand ceux-ci ont si peu confiance, ou même pas du tout, envers la structure actuelle du TACRA, son *modus operandi*, ses attitudes ou sa capacité de s'acquitter des responsabilités qui lui sont conférées par la loi<sup>49</sup> ».

Les représentants d'autres grandes organisations de vétérans, comme les Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada et la Légion royale canadienne, ont exprimé des points de vue semblables sur le TACRA et son travail.

Les Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada, de façon plus particulière, ont soutenu devant le Comité qu'ils étaient d'avis, « comme bien d'autres, que les problèmes systémiques et décisionnels de ce tribunal administratif ont des répercussions néfastes sur les anciens combattants et leurs familles du point de vue émotionnel, physique et financier ». Ils croient que le TACRA doit examiner et changer un certain nombre de choses pour améliorer ses services aux vétérans et aux membres actifs des FC et de la GRC, notamment : sa façon de travailler, ses processus et normes de service, sa transparence, sa communication avec les demandeurs, son application du principe consistant à accorder aux demandeurs le bénéfice du doute, le nombre de ses décisions renversées par la Cour fédérale, la

---

46 Pour obtenir des exemples de certaines des préoccupations exprimées par les anciens combattants, voir, entre autres, l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix (ACVP), « Présentation de l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix (ACVP) au Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des communes sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (TACRA) », 15 octobre 2012.

47 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Ronald Griffis, président national, Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies)

48 Gouvernement du Canada, *Déclaration des droits des anciens combattants*.

49 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Ray Kokkonen, président national, Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix).

longueur et le coût du processus de révision et d'appel pour les vétérans, de même que la représentation des vétérans au sein du TACRA<sup>50</sup>.

La Légion royale canadienne a abondé dans le sens des Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes à de nombreux égards. Sa représentante a parlé du besoin d'étudier et d'améliorer la composition et la sélection des membres du TACRA, le fonctionnement du processus de révision et d'appel, le nombre de décisions d'ACC révisées par le TACRA, le lourd fardeau de la preuve imposé aux vétérans, l'application du principe relatif au bénéfice du doute, la transparence du TACRA et l'utilisation de la technologie de vidéoconférence aux audiences de révision. Selon le témoin de la Légion royale canadienne, « le gouvernement a l'obligation de s'assurer que les anciens combattants ont accès à un processus décisionnel juste et transparent<sup>51</sup> ».

Le Comité a également entendu le témoignage de Harold Leduc, un ancien membre réputé du TACRA qui a servi son pays avec distinction. Ses réalisations sont là pour le prouver, comme il l'a si bien dit au Comité, auquel il a souligné qu'il agissait avec indépendance et qu'il appuyait chacune des milliers de décisions qu'il a prises. M. Leduc a fait écho aux préoccupations exprimées par les organisations d'anciens combattants. À son avis, le TACRA « n'a pas tenu les audiences justes et équitables qu'avait décrétées le Parlement pour nos anciens combattants ». Il a parlé, entre autres, de l'ingérence des gestionnaires et du personnel du TACRA dans les décisions des membres du Tribunal, et du fait que les vétérans et leurs défenseurs ne sont pas respectés lors des audiences, que l'ensemble du processus de révision et d'appel est accusatoire, que les taux de décisions favorables influent sur l'impartialité des membres du Tribunal, et que son indépendance est compromise par des consultations régulières avec ACC pour l'obtention de conseils d'ordre médical, ainsi que du mépris des ordonnances de la Cour fédérale<sup>52</sup>.

L'adjudant-chef (à la retraite) Guy Parent, ombudsman des vétérans, a aussi énuméré ses inquiétudes au sujet du TACRA. En effet, il a suggéré au Comité certaines priorités clés pour lesquelles il faudrait examiner des améliorations à apporter, notamment la structure du Tribunal, la nomination des membres du TACRA, les enjeux relatifs à la gestion de la charge de travail, les processus, l'assurance de qualité et la culture du Tribunal. De son avis, ce qui est le plus important, c'est la culture : « Au bout du compte [...] c'est une question de culture, a-t-il déclaré. Bien que les changements structurels puissent rendre des processus plus efficaces et plus efficaces, c'est un changement

---

50 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Jerry Kovacs, membre, Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada).

51 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

52 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Harold Leduc, à titre personnel).

culturel qui s'impose si on veut répondre aux questions "Pourquoi?" et éliminer la cause fondamentale de nombreuses préoccupations de nos vétérans<sup>53</sup> ».

Pourtant, malgré toutes les préoccupations exprimées au sujet du TACRA par les témoins entendus, personne ne croyait que le Tribunal doive être aboli. Tous étaient d'avis que le TACRA a un rôle important à jouer pour soutenir tous les anciens combattants et s'assurer que leur famille et eux reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit pour les blessures qu'ils ont subies en servant leur pays. De l'avis d'Andrea Siew, directrice du Bureau d'entraide de la Légion royale canadienne, le TACRA joue un « rôle critique » comme « voie d'appel indépendante pour les décisions relatives aux prestations d'invalidité rendues par Anciens Combattants ». Celle-ci a en outre souligné « la nécessité d'avoir un tribunal administratif indépendant vers lequel les anciens combattants peuvent se tourner lorsqu'ils sont insatisfaits des décisions rendues<sup>54</sup> ».

Jerry Kovacs, des Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada, s'est fait l'écho de ces opinions : « Nous ne croyons pas que le TACRA doive être aboli, a-t-il déclaré. C'est une autorité quasi judiciaire supérieure qui donne une vraie chance aux anciens combattants<sup>55</sup>. »

Cela étant dit, de nombreux témoins (en particulier ceux qui représentent des organisations de vétérans) ont préconisé des changements importants au TACRA. Ils prétendaient qu'il existe de graves problèmes liés au fonctionnement actuel du Tribunal et qu'il faut mettre en œuvre des mesures le plus tôt possible afin d'améliorer ce fonctionnement et la façon qu'a le Tribunal de traiter avec les anciens combattants et les membres actifs des FC et de la GRC.

Il faut cependant noter que le TACRA n'est pas d'accord avec toutes les préoccupations soulevées par plusieurs témoins. Lors de la dernière journée de témoignages de cette étude, son président, John Larlee, a parlé des « inexactitudes » présentées par des témoins antérieurs et a tenté de corriger « les faits ». Selon M. Larlee, le TACRA tâche de toujours faire preuve d'impartialité et de justice dans tout ce qu'il fait, il traite tous les vétérans, les membres des FC et de la GRC ainsi que leur famille avec dignité et respect lorsque ceux-ci se présentent devant le Tribunal, sa direction et son personnel respectent l'indépendance de ses membres en tant que décideurs, les taux de décisions favorables n'ont jamais influencé les membres du Tribunal afin qu'ils rendent plus ou moins de décisions favorables, l'ensemble de la preuve présentée lors des audiences est expliquée aux demandeurs et à leurs représentants, le Tribunal ne consulte pas régulièrement les experts médicaux d'Anciens Combattants Canada, il tient compte

---

53 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (Guy Parent).

54 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

55 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Jerry Kovacs).

des ordonnances de la Cour fédérale, et il n'existe pas de culture de déni au sein du Tribunal<sup>56</sup>.

M. Larlee a également parlé des initiatives en cours de réalisation pour rehausser le TACRA et ses services, donnant l'assurance que son organisation poursuivrait ses « améliorations afin de maintenir la confiance du public envers le processus d'appel<sup>57</sup> ».

Nous félicitons le TACRA d'aller de l'avant en prenant des mesures afin d'améliorer ses services et son fonctionnement. Il s'agit certainement d'un pas dans la bonne direction. Toutefois, les éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette étude laissent entendre qu'on peut et doit faire davantage pour améliorer ce fonctionnement et rétablir la confiance qu'ont les anciens combattants à l'égard du Tribunal.

Nous reconnaissons que les opinions divergent chez les anciens combattants à l'égard du TACRA et de sa façon de les servir. Un certain nombre de remarques ont d'abord été formulées à l'égard du fait que des milliers d'anciens combattants vivent une expérience agréable avec le TACRA et que leurs histoires ne sont pas rendues publiques. Cependant, d'autre part nous avons entendu parler de manque de confiance à l'égard du TACRA. En fin de compte, il est clair que son image publique joue un rôle important dans la confiance que lui accordent les anciens combattants en tant que voie d'appel indépendante. Peu importe que la majorité silencieuse soit, comme certains l'ont suggéré, en grande partie satisfaite du TACRA ou que les anciens combattants aient perdu confiance en celui-ci, il est clair que son image publique a été malmenée et doit être restaurée.

Nous sommes d'accord avec tous les témoins sur le fait qu'un tribunal indépendant comme le TACRA est nécessaire. Néanmoins, sa structure et sa façon de faire devraient être revues et corrigées. Dans les sections suivantes, nous examinerons certains problèmes auxquels, d'après nous, il faudrait trouver une solution dans un proche avenir.

### **Le droit à l'équité pour les vétérans dans le processus d'arbitrage**

L'un des principaux sujets de préoccupation soulevés par les témoins portait sur la question de l'équité. Selon James Ogilvie, du CTAC, l'équité est un aspect important pour tout tribunal. Celui-ci a expliqué que le particulier qui se présente devant un tribunal a le « droit d'être entendu par un décideur impartial<sup>58</sup> ». Les tribunaux ont le devoir de faire preuve d'objectivité et d'éthique dans leur manière de traiter les gens qui comparaissent devant eux. Selon M. Ogilvie :

---

56 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (John Larlee, président, Tribunal des anciens combattants [révision et appel]).

57 *Ibid.*

58 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (James Ogilvy, directeur général du Conseil des tribunaux administratifs canadiens).

Les demandeurs et les membres des tribunaux doivent se traiter les uns les autres avec respect. Le respect est mutuel, bien sûr, ou réciproque, comme il se doit de l'être. Avant l'audience, il est utile que le tribunal fournisse des renseignements sur la façon dont il fonctionne. Durant l'audience, le processus doit être perçu comme étant juste et équilibré [...] Les membres du tribunal ne doivent pas prendre parti et commencer à se disputer avec les témoins ou les avocats. Tous les tribunaux doivent maintenir une certaine distance. Je parle ici des principes généraux qui régissent la conduite des tribunaux<sup>59</sup>.

Le TACRA a donné l'assurance qu'il traitait tous les vétérans et les membres actifs des FC et de la GRC avec la plus grande justice. Selon John Larlee :

Ces vétérans, membres des Forces canadiennes et de la GRC ainsi que leurs familles, méritent d'être traités avec dignité et respect lorsqu'ils se présentent devant notre tribunal, et nous nous devons en tout temps de les traiter ainsi. Ils ont droit à un traitement équitable tout au long du processus d'appel, à des décisions prises avec ouverture d'esprit et à l'attention d'arbitres qualifiés et impartiaux.

[...] Le processus du tribunal vise à assurer l'équité du régime de prestations d'invalidité pour nos vétérans membres des forces armées et de la GRC et pour leurs familles [...] L'équité pour nous est une mission, et nous nous efforçons de l'appliquer dans tout ce que nous faisons<sup>60</sup>.

Toutefois, certains témoins affirment que le processus du TACRA n'est pas toujours juste. Une question soulevée a trait aux taux de décisions favorables. Harold Leduc, par exemple, a mentionné l'existence au sein du Tribunal de taux de décisions favorables, ce qui à ses yeux a une incidence sur l'impartialité de ses membres en tant que décideurs<sup>61</sup>. Le TACRA soutient qu'il n'utilise les taux de décisions favorables que comme des outils pour « entamer un débat sur l'uniformité de la prise de décisions » et que ces taux « n'ont jamais servi à influencer les membres du tribunal pour qu'ils rendent plus, ou moins, de décisions favorables ». Peu importe qui dit vrai, nous croyons fermement que les taux de décisions favorables ne devraient pas influencer les décisions du TACRA. Par conséquent, le Comité recommande :

### **Recommandation 1**

**Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) revoie ses processus pour assurer l'indépendance de ses membres et de leur méthode de prise de décisions.**

Le Comité estime que les décisions fondées sur des preuves sont le meilleur moyen d'assurer que le TACRA prend des décisions qui sont conformes aux lignes directrices des tribunaux quasi judiciaires, assurant ainsi l'équité pour les anciens combattants. Néanmoins, beaucoup de témoins ont soulevé des préoccupations à l'égard du fait que le fardeau de la preuve incombe aux anciens combattants. En effet, un grand

---

59 *Ibid.*

60 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (John Larlee).

61 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Harold Leduc, à titre personnel).

nombre d'entre eux croient que ce fardeau est trop lourd pour eux et que cela peut créer des injustices. Selon la Légion royale canadienne, par exemple, le fardeau de la preuve est trop lourd et restrictif.

Le processus de demande n'est pas complexe, mais il ne suffit pas de dire qu'on a été blessé durant son service. C'est un système factuel dans lequel on doit prouver que la blessure ou l'invalidité découle ou est directement liée au service; il incombe à l'ancien combattant de démontrer de quelle façon la blessure ou l'invalidité est liée à son service et à l'exercice de ses fonctions.

Le fardeau de la preuve est très exigeant. Il peut y avoir un diagnostic incomplet ou erroné. Les renseignements médicaux comme les rapports de radiographie, les tomodensitogrammes, les examens fonctionnels respiratoires, les évaluations de la condition physique, le dossier des emplois à l'unité, les rapports d'accident, les commissions d'enquête, les déclarations de témoins, etc., sont tous requis, surtout pour les cas complexes présentés au tribunal.

[...] Il ne s'agit pas d'une demande de passeport; on ne retourne pas simplement la demande lorsqu'il y a une erreur ou que les renseignements sont incomplets. Une décision défavorable ou incomplète crée un climat malsain et plein de méfiance. Le principe voulant que « si vous êtes blessé, nous nous occuperons de vous » semble avoir disparu. Le fardeau de la preuve est trop exigeant<sup>62</sup>.

Selon Harold Leduc, le fardeau de la preuve qui incombe aux vétérans est plus lourd qu'avant.

Quand je suis devenu membre du tribunal [en 2005], on n'avait besoin que d'une lettre d'un médecin qui précisait qu'on avait reçu un diagnostic donné [...] C'est ce qui constitue une invalidité en vertu de la *Loi sur les pensions*. Nous avons tout simplement tenu une audience, examiné la documentation, et déterminé si nous pouvions établir un lien avec le service. Lorsque nous n'y parvenions pas, nous soupesions parfois les preuves dont nous étions saisis et examinions si la cause était crédible ou non [...] Les anciens combattants doivent assumer un fardeau plus lourd qu'auparavant, et j'en ignore la raison, car les règles n'ont pas changé. Elles n'ont pas du tout changé. Ce sont les gens et les étapes<sup>63</sup>.

Toutefois, le TACRA ne croit pas que le fardeau de la preuve soit trop lourd. « Nous comprenons qu'on trouve le fardeau de la preuve accablant, a déclaré John Larlee, mais la loi exige que les vétérans démontrent le lien entre leur invalidité et leur service<sup>64</sup>. »

Nous reconnaissons la nécessité que les anciens combattants fournissent des preuves démontrant leur cause, qui assurent aussi une certaine continuité dans la prise de décisions par le TACRA. Néanmoins, les témoignages des experts indiquent que le

---

62 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

63 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Harold Leduc).

64 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (John Larlee).



fardeau de la preuve qui leur incombe peut être devenu accablant. Nous estimons que les anciens combattants devraient s'attendre à une certaine uniformité dans les procédures relatives à la preuve qui sont applicables aux audiences devant le TACRA et nous nous inquiétons des répercussions possibles si, en fait, les exigences en matière de preuve sont trop lourdes. Dans cette optique, le Comité recommande :

## **Recommandation 2**

### **Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) examine les exigences en matière de preuve pour vérifier leur conformité aux normes des tribunaux quasi judiciaires.**

Selon la Légion royale canadienne, un des problèmes que de nombreux vétérans éprouvent en ce moment en ce qui a trait aux normes de preuve existantes du TACRA, c'est qu'ils ne comprennent pas pourquoi ils doivent fournir des preuves concrètes de leurs blessures pour obtenir leurs prestations d'invalidité, ni même comment le Tribunal prend ses décisions.

Je pense que bien des faussetés sont véhiculées au sujet du tribunal. Les conditions entourant la preuve sont draconiennes [...] L'ancien combattant doit fournir de nombreuses preuves et présenter des rapports des spécialistes qui attestent la blessure.

[...] Je recueille les déclarations d'anciens combattants. Y a-t-il eu une commission d'enquête? Où se trouve le rapport [...] en cas de blessure? Avez-vous le Dossier des emplois à l'unité qui vous concerne? Il y a de nombreuses preuves à fournir. Même si l'ancien combattant affirme qu'il a été blessé, il doit en faire la preuve. Lorsqu'il constate la lourdeur de la tâche, il se demande pourquoi il devrait se soumettre à l'exercice. Il se dit que le gouvernement, que le pays devrait prendre soin de lui puisqu'il est un ancien combattant. Voilà d'où cette perception provient. Il faut aller au-delà de ce point de vue.

[...] Nous disons toujours aux anciens combattants de fournir la meilleure preuve possible. Nous ne soumettons aucune demande au tribunal avant d'avoir réuni toutes les preuves qui existent<sup>65</sup>.

Selon les témoins entendus, il semble y avoir un malentendu au sujet des exigences en matière de preuve. Comme ceux-ci l'ont dit à maintes reprises, souvent, les anciens combattants blessés ne comprennent pas vraiment pourquoi ils doivent fournir la preuve de leur maladie ou de leurs blessures, ce qui a pour effet de susciter l'insatisfaction et une image négative du Tribunal. ACC et le TACRA devraient être plus proactifs et expliquer aux vétérans ce qu'ils font et pour quelles raisons ces derniers doivent faire la preuve de leurs blessures pour toucher des prestations. Selon Jerry Kovacs, d'Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada, les anciens combattants « doivent savoir comment préparer leur dossier, savoir quels documents sont exigés et connaître la jurisprudence<sup>66</sup> ». Un des témoins du TACRA était d'accord avec

---

65 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

66 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Jerry Kovacs).

lui : « Je pense qu'il y a des problèmes en ce qui concerne les preuves, surtout pendant la première instance. Tout ce qui pourrait être fait par les organismes pour aider les anciens combattants à obtenir de meilleures preuves au cours de la première instance nous aiderait beaucoup<sup>67</sup>. » Nous estimons que, si ACC et le TACRA lançaient des initiatives de sensibilisation de plus grande portée, en particulier dès les premières étapes, cela aiderait les vétérans à comprendre le genre de preuve qu'ils doivent fournir tout au long du processus. Par conséquent, le Comité recommande :

### Recommandation 3

**Qu'ACC et le TACRA demeurent proactifs en employant des initiatives de sensibilisation pour tendre la main aux vétérans et leur expliquer ce dont ils ont besoin en matière de preuves lorsqu'ils en appellent des décisions ministérielles relatives aux prestations d'invalidité.**

Une autre préoccupation qu'ont soulevée les témoins et qui est liée au fardeau de la preuve concerne la façon dont les membres du TACRA accordent le bénéfice du doute. Selon la Légion royale canadienne, « la partie la moins comprise du processus » a à voir avec l'interprétation et l'application par le TACRA de l'article 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, qu'on appelle l'article sur le « bénéfice du doute<sup>68</sup> ». L'article 39 exige du Tribunal, lorsqu'il soupèse la preuve, qu'il l'examine sous son meilleur jour et qu'il résolve le doute au profit du demandeur. Il stipule ce qui suit :

Le Tribunal applique, à l'égard du demandeur ou de l'appelant, les règles suivantes en matière de preuve :

- (a) il tire des circonstances et des éléments de preuve qui lui sont présentés les conclusions les plus favorables possible à celui-ci;
- (b) il accepte tout élément de preuve non contredit que lui présente celui-ci et qui lui semble vraisemblable en l'occurrence;
- (c) il tranche en sa faveur toute incertitude quant au bien-fondé de la demande<sup>69</sup>.

Toutefois, Andrea Siew, de la Légion royale canadienne, et plusieurs autres témoins ont porté à notre attention des problèmes quant à la manière dont les membres du TACRA interprètent et appliquent la clause du bénéfice du doute. Selon M<sup>me</sup> Siew :

Les règles en matière de preuve, prévues à l'article 39 de la *Loi sur le TACRA*, sont très libérales; toutefois, au fil du temps, l'interprétation en est devenue très juridique. L'esprit de la loi est désormais axé sur une assurance contre les accidents du travail plutôt que sur un filet de sécurité sociale.

---

67 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (Kathleen Vent, directrice par intérim, Services juridiques, Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

68 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

69 [Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), L.C. 1995, ch. 18, art. 39, p. 10.

[...] Quelles sont les exigences en matière de preuve? Qu'entend-on par « les conclusions les plus favorables possible à celui-ci »?

[...] Qui détermine ce qu'est un élément de preuve vraisemblable? Les lignes directrices du tribunal sur les décisions décrivent en détail l'exigence relative à une preuve médicale jugée crédible, pertinente et raisonnable. C'est très instructif et restrictif. Non seulement le fardeau de la preuve incombe à l'ancien combattant, mais les exigences en matière de preuve sont si complexes et si restrictives que de nombreux anciens combattants n'arrivent pas à obtenir les éléments de preuve requis. Ils n'ont pas accès aux professionnels de la santé et aux spécialistes, ou ils n'ont pas les moyens de payer les rapports nécessaires et, par conséquent, ils renoncent à porter la décision en appel lorsqu'ils apprennent quelles sont les exigences en matière de preuve<sup>70</sup>.

Ray Kokkonen, président national de l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix, avait un point de vue similaire. « La disposition sur le bénéfice du doute ne semble pas être appliquée correctement. Elle est beaucoup trop stricte et n'accorde pas le bénéfice du doute aux anciens combattants, la plupart du temps<sup>71</sup>. » De même, Ronald Griffis, président national de l'Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies, a fait valoir le point suivant :

Le processus actuel est une source de colère, de méfiance et de frustration, autant de désagréments qui pourraient être évités [...] Nous voulons un traitement équitable sous la forme d'un processus juste et transparent [...] Selon nous, les membres du TACRA négligent couramment d'accorder le bénéfice du doute à l'ancien combattant. Ce faisant, ils laissent à penser que les différentes attestations fournies par des médecins et les déclarations verbales du requérant ne suffisent pas à convaincre le tribunal et qu'il leur est impossible, en conséquence, de lui donner gain de cause [...] Lorsqu'un tribunal conclut qu'il ne juge pas la preuve crédible dans les circonstances, il se montre tout simplement inéquitable<sup>72</sup>.

Il est entendu que les décisions rendues par les tribunaux devraient reposer sur des preuves. Néanmoins, James Ogilvie du CTAC, a insisté sur le fait que « les tribunaux peuvent examiner la preuve d'une manière un peu plus décontractée que leurs équivalents civils ou pénaux ». Il a expliqué :

Cela ne veut pas dire que les membres de ces tribunaux jugent véridique tout ce qu'un témoin déclare, mais ils ont l'occasion de peser les déclarations qu'ils ont entendues et de déterminer si elles sont raisonnables et susceptibles d'être vraies, d'appliquer le principe du bénéfice du doute à la preuve et d'accorder à l'appelant le bénéfice du doute quant aux éléments de preuve présentés. Leur mandat n'est pas vague, mais il est moins rigide que celui des tribunaux civils et pénaux<sup>73</sup>.

---

70 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

71 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Ray Kokkonen).

72 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Ronald Griffis, président national de l'Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies).

73 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (James Ogilvy).

Plusieurs témoins étaient d'avis qu'il faut revoir l'article sur le « bénéfice du doute ». On a « encore bien du mal à le comprendre », a déclaré Andrea Siew, de la Légion royale canadienne, « et il gagnerait à être simplifié [...] Le plus important serait donc de clarifier une fois pour toutes l'application de la disposition<sup>74</sup>. »

Nous estimons qu'une des raisons possibles pour lesquelles le TACRA a perdu la confiance et le respect de certains vétérans découle du fait qu'à leur avis, on ne leur accorde pas le bénéfice du doute en ce qui concerne les preuves qu'ils présentent au Tribunal. Nous sommes encouragés par le fait que le TACRA a lancé une initiative en vue d'enseigner à ses membres comment expliquer plus clairement la façon dont ceux-ci accordent le bénéfice du doute dans tous les cas. Toutefois, nous considérons qu'il doit en faire davantage. Nous croyons que la façon dont les membres du TACRA interprètent le bénéfice du doute devrait être revue de manière à ce que son application soit plus simple, plus claire et plus cohérente. Par conséquent, le Comité recommande :

#### **Recommandation 4**

**Qu'à l'avenir, le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) interprète et applique l'article 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* (la clause sur le bénéfice du doute) conformément à l'esprit qui le caractérise et fournisse aux parties intéressées des explications claires sur son application dans toutes ses décisions.**

Selon l'ombudsman des vétérans, le TACRA révisé de 10 à 15 % des décisions prises par ACC au cours d'une année donnée et en modifie environ la moitié<sup>75</sup>. En 2011-2012, par exemple, le TACRA a rendu 3 636 décisions découlant d'une demande de révision et 1 072 décisions en appel. Il a tranché en faveur du demandeur dans 50 % des décisions de révision et dans 29 % des décisions en appel<sup>76</sup>. La modification des décisions ministérielles au niveau du TACRA préoccupe l'ombudsman des vétérans. À son avis, cela « laisse croire [...] que le Ministère se doit de déterminer pourquoi le Tribunal modifie autant de décisions et de trouver des moyens d'améliorer le processus décisionnel du Ministère aux niveaux de la décision de premier palier et de la révision<sup>77</sup> ». Comme il l'a dit :

Cela va au cœur de la question suivante : pourquoi autant de décisions sont-elles modifiées au palier de révision du ministère et au niveau du tribunal? [...] Le fait que les décisions sont modifiées en faveur des demandeurs à chaque palier de recours est

---

74 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

75 Bureau de l'ombudsman des vétérans, *Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, p. 12.

76 TACRA, *Faits en bref*.

77 Bureau de l'ombudsman des vétérans, *Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, p. 12.

souvent donné comme preuve que le système fonctionne, mais cela peut aussi signifier qu'il y a un problème au début du processus. Je suis convaincu que si on donnait plus de temps et plus d'aide aux demandeurs pour s'assurer que toute l'information requise était disponible avant d'entamer le processus décisionnel, cela diminuerait considérablement la charge de travail du tribunal de sorte qu'il pourrait se concentrer sur les dossiers complexes<sup>78</sup>.

L'ombudsman des vétérans a également évoqué certaines préoccupations à propos du nombre peu élevé de décisions du TACRA qui sont rejetées par la Cour fédérale. Selon lui, depuis sa création en 1995, le TACRA a pris plus de 119 000 décisions découlant d'une demande de révision, dont 34 000 auraient pu faire l'objet d'une révision judiciaire devant la Cour fédérale. Cependant, cette dernière a examiné seulement 140 décisions du TACRA. « Penser qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter puisque seulement 140 de ces décisions ont été contestées devant les cours fédérales nuit grandement aux anciens combattants et aux membres actifs des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada », a-t-il déclaré. Selon lui, « il existe une foule de raisons pour lesquelles les anciens combattants et les membres en service, malades ou blessés, n'interjettent pas appel auprès de la Cour fédérale. Il y a entre autres la fatigue des processus d'appel et il y a les frais d'avocats, qui peuvent varier de 15 000 \$ à 50 000 \$<sup>79</sup>. »

L'ombudsman des vétérans a également abordé les résultats de son rapport de mars 2012 intitulé *Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*. Dans ce rapport, il étudiait les 140 décisions du TACRA qui ont été contestées devant la Cour fédérale et, parmi celles-ci, les 11 qui ont été subséquemment portées devant la Cour d'appel fédérale. L'ombudsman des vétérans a formulé sept recommandations dans son rapport<sup>80</sup>. Il a déclaré au Comité que le TACRA a établi un plan pour donner suite aux cinq premières recommandations et qu'il est actuellement en discussion avec le ministre des Anciens Combattants pour donner suite aux deux dernières<sup>81</sup>.

De fait, le TACRA a accepté les recommandations de l'ombudsman des vétérans, et John Larlee a déclaré au Comité que le Tribunal a pris plusieurs mesures en réponse au rapport de l'ombudsman des vétérans.

---

78 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (Guy Parent).

79 *Ibid.*

80 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (Guy Parent). Les sept recommandations se trouvent dans Bureau de l'ombudsman des vétérans, [Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), p. 6 et 20.

81 Bureau de l'ombudsman des vétérans, [Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), p. 5.

[...] Nous avons accordé la priorité aux décisions qui nous ont été renvoyées par la Cour fédérale. Conjointement avec le ministère des Anciens Combattants, nous avons mis sur pied un groupe de travail chargé de se pencher sur ces décisions pour déterminer les points qui peuvent être réglés. Nous avons aussi créé un groupe de travail qui doit établir des lignes directrices de concert avec nos membres visant à rendre les décisions plus claires et plus simples. [...] Les mesures seront mises en œuvre d'ici la fin de l'année.

Quant au tribunal, je peux vous dire qu'il fonctionne très bien. Il rend de nombreuses décisions. Nos membres doivent suivre un processus très détaillé. Une fois qu'ils sont nommés, ils doivent suivre une formation de 12 semaines. Avant qu'un membre puisse entendre une cause, il doit recevoir une formation sur les questions d'ordre juridique, le droit administratif et l'interprétation des avis médicaux et des preuves d'ordre médical. J'ai donc l'assurance que les membres du tribunal possèdent toutes les connaissances et les compétences voulues<sup>82</sup>.

En même temps, l'ombudsman des vétérans a déclaré au Comité : « Tant que la majorité des décisions du tribunal qui lui sont renvoyées par la Cour fédérale le sont en raison d'erreurs de fait, de droit ou d'équité procédurale, je continuerai à dire que l'équité du processus de recours n'est pas assurée<sup>83</sup>. »

Le pourcentage de décisions annulées à chaque étape du processus a poussé les vétérans à s'interroger sur l'équité générale du processus, que beaucoup considèrent trop long, accusatoire et aliénant. D'après le sergent d'état-major Abraham Townsend du Programme des représentants des relations fonctionnelles de la GRC, plusieurs membres de la GRC ont exprimé une frustration à l'égard du processus actuel. Il l'a comparé à une course à obstacles et a parlé de « frustration à tous les niveaux ».

Selon les statistiques d'Anciens Combattants, 75 % des demandes sont approuvées sur présentation. Soixante pour cent de celles qui vont en appel sont approuvées. Au troisième palier, le taux d'approbation est de 25 %. Ainsi, au fur et à mesure que l'on franchit ces obstacles, le taux d'approbation diminue. Des membres expriment une frustration à l'égard d'un processus qui devient de plus en plus litigieux et déshumanisé au fur et à mesure qu'on avance d'un palier à l'autre et qu'ils qualifient de « décourageant », « distant » et « démoralisant<sup>84</sup> ».

Le Comité reconnaît que le processus peut être difficile pour les vétérans, mais ses membres croient qu'il est préférable de veiller à ce que les vétérans bénéficient d'autant de paliers de recours possibles plutôt que de limiter ou d'abolir les choix offerts, comme l'avaient proposé certaines parties. Nous croyons fermement qu'examiner et améliorer certains aspects du système au premier palier de décision pourrait donner des résultats plus positifs en fin de compte. Nous reconnaissons que le fait que le TACRA infirme les décisions après coup montre souvent que le processus d'appel fonctionne efficacement.

---

82 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (John Larlee).

83 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (Guy Parent).

84 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (sergent d'état-major Abraham Townsend, exécutif national, Programme des représentants des relations fonctionnelles, Gendarmerie royale du Canada).

Nous estimons en définitive qu'ACC devrait continuer d'évaluer les décisions prises par le TACRA afin d'éviter le plus possible que les causes doivent être portées en appel.

Par conséquent, le Comité recommande :

### **Recommandation 5**

**Qu'Anciens Combattants Canada révisé ses processus et politiques internes en vue de réduire le plus possible le nombre de décisions qui se font infirmer par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).**

### **Un tribunal d'experts indépendant**

D'après le CTAC, les membres d'un tribunal doivent rester indépendants. « L'ingérence politique est vouée à l'échec », a déclaré un témoin<sup>85</sup>. Le président du TACRA John Larlee a insisté sur l'indépendance du Tribunal lorsqu'il a témoigné devant le Comité. « Notre indépendance est essentielle, a-t-il déclaré. Grâce à elle, nous ne sommes pas liés par les décisions ou les politiques du ministère [des Anciens combattants]<sup>86</sup>. »

À ce sujet, Harold Leduc, ex-membre du TACRA, a déclaré au Comité que certains membres du personnel du TACRA avaient été des employés d'ACC et qu'ils influençaient les décisions des membres du TACRA. D'après M. Leduc, il y avait parfois « des gens qui venaient du ministère et qui étaient mutés au TACRA ». C'est problématique, a déclaré M. Leduc, parce qu'ils « ont déjà un parti pris en faveur des politiques ministérielles. Cela a des conséquences sur les décisions que nous prenons et ces conséquences sont énormes ». À titre d'exemple, il a expliqué qu'à un moment donné, le conseiller en politique et le formateur du TACRA venaient du service des politiques d'ACC. Il a déclaré également que le TACRA demande parfois des précisions au Ministère. « Cela ne devrait jamais arriver, a-t-il affirmé. Nous disposons de notre propre expertise. Nous sommes les experts du Canada en la matière. On devrait donc pouvoir trouver nous-mêmes la solution. C'est de cette façon-là que s'exerce l'influence<sup>87</sup>. »

Le Comité croit que, quels que soient les antécédents et les emplois antérieurs, le TACRA devrait s'assurer que tous ses employés et tous ses membres comprennent que, parce qu'il est un tribunal quasi judiciaire, le TACRA est indépendant d'ACC.

Par conséquent, le Comité recommande :

- 
- 85 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (James Ogilvy).
- 86 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (John Larlee).
- 87 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Harold Leduc).

## Recommandation 6

**Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) examine ses pratiques d'embauche et de gestion ainsi que ses politiques en matière de conflits d'intérêts et d'éthique, et s'assure d'offrir une formation suffisante afin de pouvoir fonctionner de manière indépendante, comme le prévoit la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.**

Une autre question soulevée par les témoins touchait au domaine de compétence et aux antécédents professionnels des membres du TACRA. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, James Ogilvy, du CTAC, a fait remarquer que des tribunaux comme le TACRA « ne jouent pas le même rôle que les cours dans l'administration de la justice ». Il a expliqué qu'« il est attendu que les membres d'un tribunal soient spécialisés dans le domaine visé par le mandat du tribunal » et que « leurs compétences en droit sont secondaires ». Même si « le cadre dans lequel ils travaillent est juridique et législatif, a-t-il ajouté, leurs compétences principales doivent concerner les domaines liés aux sujets traités<sup>88</sup> ». Il n'est donc pas nécessaire que de nombreux membres des tribunaux soient avocats. Ils doivent posséder des compétences dans le domaine de spécialité de leur tribunal. Par conséquent, les membres du TACRA devraient connaître relativement bien les questions qui touchent les vétérans ainsi que la culture militaire et policière.

« Le but de l'expertise », a déclaré M. Ogilvy au Comité, « c'est d'établir un langage commun, de rendre possible la communication avec les témoins ou les demandeurs et de prendre des décisions fondées sur les faits qui reconnaissent les exigences du domaine d'activité<sup>89</sup> ». Il a expliqué : « Il est clair que tous ceux qui comparaissent devant le TACRA ont en commun d'avoir servi dans les forces armées ou la police. Logiquement, donc, une partie des membres du tribunal devraient aussi avoir ce type d'expérience<sup>90</sup>. »

Le Comité félicite le gouvernement du Canada de donner priorité aux candidats ayant des antécédents militaires ou médicaux et encourage la poursuite des efforts en ce sens.

Même si la proportion de membres du Tribunal ayant une expérience militaire ou policière a augmenté ces dernières années (des huit membres ayant servi dans les FC ou la GRC, cinq ont été nommés en 2011 et en 2012)<sup>91</sup>, de nombreux témoins croyaient qu'il y avait encore place à amélioration. Ils ont insisté sur la grande utilité de compter parmi les membres du TACRA des gens dont l'expérience de vie ressemble à celle des vétérans et ils ont demandé que le nombre de membres du Tribunal ayant des antécédents militaires ou policiers soit plus équilibré. « Il est important que les membres comprennent les

---

88 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (James Ogilvy).

89 *Ibid.*

90 CTAC, *Notes d'allocation*, James A. Ogilvy, Comité permanent des anciens combattants, 22 octobre 2012.

91 TACRA, [Président et Membres](#), modifié le 7 novembre 2012.



exigences du service », a déclaré Andrea Siew, de la Légion royale canadienne. « La composition du Tribunal doit être équilibrée, elle doit bien représenter l'expérience de nos anciens combattants », a-t-elle ajouté, tout en précisant qu'il est important « d'avoir une composition équilibrée comportant une expérience militaire et non militaire ». L'objectif ultime devrait être que « le Tribunal ait une composition équilibrée et comporte davantage de membres ayant une expérience pertinente des opérations militaires [ou policières]<sup>92</sup> ». Cal Small, de l'Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada, a convenu qu'« il serait utile que la composition du Tribunal soit un peu différente » et a ajouté que « l'apport de l'armée, et [...] de la GRC est une bonne chose<sup>93</sup> ».

Je pense que si un membre du Tribunal avait une telle expérience [militaire ou policière], il lui serait plus facile de mettre les choses en contexte. Autrement, à mon avis, il y a peut-être une lacune si on ne fait que lire un dossier ou écouter quelqu'un sans pouvoir mettre la blessure, dans un contexte approprié<sup>94</sup>.

De même, le sergent d'état-major Abraham Townsend, du Programme des représentants des relations fonctionnelles de la GRC, a fait remarquer :

Qui connaît notre travail mieux que nous? Qu'on ait servi dans la GRC ou les Forces canadiennes, nous sommes des gens honorables qui peuvent respecter les principes de droit lorsque nous prenons des décisions sur des expériences que nous avons en commun avec d'autres.

[...] Je pense qu'il est essentiel que le groupe soit principalement composé de gens qui ont le même vécu que ceux qui sont jugés, faute d'un meilleur terme<sup>95</sup>.

D'après les Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada, « un ancien combattant devrait faire partie de tout comité du TACRA<sup>96</sup> ». Il convient de se rappeler que les décisions du TACRA sont habituellement prises par des comités de deux ou trois membres. Même si la plupart des témoins ont convenu qu'il faudrait accroître le nombre de membres du TACRA ayant une expérience militaire ou policière et que l'équilibre entre les membres qui possèdent une expérience de service pertinente et ceux qui n'en ont pas devrait être modifié, un seul a proposé un nombre précis afin d'atteindre l'équilibre idéal. Harold Leduc, ex-membre du TACRA qui a témoigné à titre personnel, a déclaré au Comité que, selon lui, « au moins 51 % des membres du tribunal devraient avoir une certaine expérience du service, que ce soit dans

---

92 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

93 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Cal Small, président national, Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada).

94 *Ibid.*

95 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Abraham Townsend).

96 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Jerry Kovacs).

la GRC, dans l'armée ou ailleurs. Je crois qu'au moins un membre de chaque comité devrait avoir vécu l'expérience de celui qui témoigne de façon à ce que le comité puisse faire preuve d'empathie<sup>97</sup> ». Autrement dit, il croit qu'au moins 13 des 25 membres actuels du TACRA devraient avoir servi dans les forces armées ou la police.

Malgré le consensus parmi les témoins sur le fait qu'il faudrait accroître le nombre de membres du TACRA possédant une expérience militaire ou policière, certains ont exprimé le désir que la GRC soit davantage représentée au Tribunal. À l'heure actuelle, un seul des huit membres du TACRA possédant une expérience militaire ou policière est un retraité de la GRC. Il a été nommé en 2011. Les autres sont des vétérans des FC. « Nous avons toujours eu des difficultés parce que nous sommes les clients les moins nombreux du ministère des Anciens Combattants », a déclaré le sergent d'état-major Townsend au Comité, mais « il devrait y avoir des représentants de la GRC » au Tribunal<sup>98</sup>. Le témoin de l'Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada était d'accord et il a fait ressortir quelques avantages lorsque des membres du TACRA connaissent bien la GRC :

Si le Tribunal est par exemple saisi d'une affaire touchant un membre de la GRC et que l'un de ses membres provient de la GRC, ce membre ferait valoir à l'audience des valeurs autres que celles d'un membre qui ne connaît pas la GRC<sup>99</sup>.

Dans son témoignage devant le Comité, le président du TACRA, John Larlee, a reconnu qu'il y a des avantages à compter des vétérans parmi ses membres : « La composition du Tribunal, qui comprend des anciens policiers, des anciens membres de la GRC et des anciens militaires, permet aux [...] membres actuels du Tribunal d'obtenir leurs avis durant les sessions de formation. Grâce à eux, nous sommes mieux outillés et mieux renseignés. Ces gens nous aident et nous donnent de l'information très utile lorsqu'ils voyagent avec nous au pays pour tenir des audiences [...] Je pense que nos membres sont excellents et qu'ils deviennent des experts dans le domaine<sup>100</sup> ».

Le Comité convient avec les témoins que la composition du TACRA doit être équilibrée et refléter correctement l'expérience militaire et policière. Le Comité se réjouit de la nomination en 2012 de trois nouveaux membres possédant une expérience militaire. C'est certainement un pas dans la bonne direction.

Un autre aspect qui pourrait être amélioré est la formation des membres du Tribunal. Une façon de s'assurer que les décisions d'un tribunal sont uniformes partout au Canada consiste « à former continuellement les membres des tribunaux qui ont une

---

97 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Harold Leduc).

98 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Abraham Townsend).

99 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (Cal Small).

100 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (John Larlee).

portée nationale », a indiqué le directeur général du CTAC, James Ogilvy, et à « s'assurer que leurs membres suivent constamment des cours de formation ». La formation est essentielle, car « de nombreuses personnes — y compris les avocats, en fait — qui deviennent décideurs au sein d'un tribunal ne sont pas habituées à jouer ce genre de rôle. Il peut être très important de les former sur la manière de gérer le processus<sup>101</sup> ».

Afin que les membres et le personnel du TACRA connaissent mieux la culture militaire et policière, le Comité croit qu'il faudrait une formation continue dans ce domaine. Parce que le TACRA est un tribunal d'experts qui s'occupe des vétérans et des membres actifs des FC et de la GRC, nous estimons important que ses membres et son personnel comprennent clairement qui sont les vétérans. La formation visant à améliorer la connaissance de la culture militaire et policière de notre pays permettrait au TACRA d'être davantage respecté par les vétérans.

Le Comité recommande :

### **Recommandation 7**

**Que les programmes de formation du TACRA permettent de s'assurer que les membres et le personnel du TACRA connaissent mieux la culture militaire et policière.**

### **Accroître la transparence**

La transparence est un autre aspect qu'il faut améliorer, d'après de nombreux témoins. Comme l'a déclaré au Comité James Ogilvy, du CTAC, la transparence est importante pour tout tribunal. Publier les décisions et les résultats, a-t-il indiqué, constitue un aspect important du processus, qui renforce non seulement la relation entre le tribunal et ses témoins, mais aussi la relation avec l'ensemble de la collectivité.

La meilleure façon [d'assurer la transparence], c'est en publiant les résultats de toutes les audiences. Bien sûr, lorsque les affaires traitées par le tribunal concernent des personnes, comme dans le cas du TACRA, les résultats doivent être dépersonnalisés. Malgré tout, pour les chercheurs et pour les personnes qui auront des dossiers similaires dans l'avenir, il vaut certainement la peine d'afficher les décisions sur le site Web ou ailleurs. De nos jours, normalement, c'est fait au moyen du site Web<sup>102</sup>.

Comme l'a expliqué M. Ogilvy, publier les décisions permet aussi de s'assurer que les décisions rendues par le tribunal sont uniformes partout au pays. « Une fois publiées, [les décisions] deviennent des modèles », a-t-il déclaré, et elles peuvent jouer un rôle d'éducation. « Il est beaucoup plus facile pour les membres d'un tribunal, les membres du

---

101 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 22 octobre 2012 (James Ogilvy).

102 *Ibid.*

public ou les appelants de déterminer les précédents qui existent si les documents pertinents sont déjà accessibles », a indiqué M. Ogilvy<sup>103</sup>.

Même si le TACRA convient de la nécessité d'accroître la transparence et a commencé à afficher certaines de ses décisions dignes de mention sur son site Web à l'été 2012, la plupart des témoins estiment qu'il faut aller plus loin<sup>104</sup>.

Le CTAC, par exemple, a reconnu que « le TACRA affiche les décisions importantes sur son site Web, mais il s'agit seulement d'une petite portion des décisions rendues », et il a ajouté que « conformément au principe [...] sur la transparence, le TACRA gagnerait à afficher plus de décisions – toutes, si possible ». Il a précisé que cette pratique « accroîtrait la confiance dans la procédure<sup>105</sup> ».

Le Bureau de l'ombudsman des vétérans a fait écho à la position du CTAC. « Le changement culturel [au TACRA] passe d'abord par la transparence », a expliqué Guy Parent. « D'une part, les vétérans doivent connaître toute l'information sur laquelle se fondent les décideurs, et ils ont besoin de décisions bien motivées qu'ils peuvent comprendre et qui ont du sens à leurs yeux. D'autre part, il faut que les décideurs aient toute l'information nécessaire pour rendre des décisions le plus tôt possible dans le processus<sup>106</sup>. » Il convient de souligner ici que l'une des sept recommandations faites par l'ombudsman des vétérans dans son rapport de mars 2012 sur le TACRA était que le Tribunal « dispose des ressources suffisantes pour [lui] permettre de publier toutes ses décisions sur son site Web<sup>107</sup> ».

Les organisations d'anciens combattants entendues par le Comité partageaient cette opinion. Ainsi, la Légion royale canadienne a soutenu que « l'affichage de toutes les décisions assurerait une transparence complète ». À son avis, la publication de toutes les décisions accroîtrait la transparence du TACRA et « permettrait aux anciens combattants qui préparent un dossier d'appel de connaître les exigences en matière de preuve dans des cas semblables au leur ». Autrement dit, aider les anciens combattants à savoir précisément quoi fournir au TACRA en ce qui a trait à la preuve lors de la préparation de leur dossier pourrait comporter d'importants avantages au plan éducatif<sup>108</sup>.

---

103 *Ibid.*

104 TACRA, [Décisions dignes de mention](#).

105 Conseil des tribunaux administratifs canadiens, *Notes d'allocution*, James A. Ogilvy, Comité permanent des anciens combattants, 22 octobre 2012.

106 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (Guy Parent).

107 Bureau de l'ombudsman des vétérans, [Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)](#), p. 6 et 22.

108 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Andrea Siew).

Le TACRA a cependant déclaré au Comité que l'une des principales raisons pour lesquelles il n'a pas pu afficher toutes ses décisions sur son site Web est financière, et touche plus particulièrement le coût élevé de la publication<sup>109</sup>.

Jerry Kovacs, membre des Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada, a proposé comme solution de rechange que l'Institut canadien d'information juridique (CanLII), qui est financé par les ordres professionnels des juristes du Canada et qui publie gratuitement les décisions des tribunaux sur son site Web, publie les décisions du TACRA. « Le TACRA n'a donc plus à se faire de souci pour les coûts de publication de ses décisions : les ordres professionnels de juristes du Canada, par le truchement de CanLII, sont prêts à les publier tous, je dis bien tous, sans frais<sup>110</sup>. »

Le TACRA a répondu en clarifiant sa position et il a indiqué que la principale raison qui l'empêche de publier toutes ses décisions sur son site Web est le coût élevé de la traduction et de la dépersonnalisation des documents. Ces coûts devraient être assumés par le TACRA même si un organisme comme l'Institut CanLII acceptait de publier toutes les décisions sans frais. Le TACRA a déclaré au Comité qu'il en coûterait environ 3,5 millions de dollars pour faire traduire et dépersonnaliser les quelque 4 000 décisions rendues chaque année et les afficher rapidement sur son site Web. « Cette somme constitue le tiers de notre budget, dont la plus grande partie sert à mener des audiences et à produire des décisions pour les vétérans et pour d'autres requérants dans tous les coins du pays », a déclaré le président du TACRA, John Larlee. « Dans les faits, le Tribunal ne pourrait pas absorber ces frais sans nuire à sa prestation de services aux vétérans. Un organisme tiers comme l'Institut CanLII publierait nos décisions sans frais, mais nous devrions quand même respecter la *Loi sur les langues officielles* et assumer les coûts de la traduction<sup>111</sup>. »

Nous croyons fermement que le fait de traduire et de dépersonnaliser toutes les décisions du TACRA pour qu'il soit possible de les publier en ligne coûterait trop cher pour si peu en retour. Nous recommandons plutôt, premièrement, que toutes les décisions qui sont contestées devant la Cour fédérale ou que le TACRA réexamine soient publiées sur le site Web et, deuxièmement, que, par souci de transparence, le TACRA fasse appel à une organisation indépendante et réputée pour l'aider à choisir les décisions à afficher sur le Web. L'objectif serait de veiller à ce que le public puisse consulter un bon ensemble représentatif et impartial des décisions, au lieu de dépenser des millions de dollars pour faire traduire et dépersonnaliser toutes les décisions du TACRA.

Le Comité recommande :

- 
- 109 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (John Larlee).
- 110 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 15 octobre 2012 (Jerry Kovacs).
- 111 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 29 octobre 2012 (John Larlee).

## **Recommandation 8**

**Que toutes les décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) contestées devant la Cour fédérale ou réexaminées par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) soient publiées sur le Web dans un délai d'un an.**

## **Recommandation 9**

**Qu'une organisation indépendante et réputée soit chargée d'aider le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) à choisir les décisions clés qui seront affichées sur son site Web.**

## **Conclusion**

Le Comité convient avec les témoins que le TACRA a un rôle important à jouer comme tribunal quasi judiciaire indépendant. Il devrait poursuivre l'exécution de ce plan d'action et adopter les recommandations formulées dans le présent rapport.

Le Comité a été ravi d'apprendre, au cours de cette étude, que le TACRA met déjà en œuvre quelques mesures afin d'améliorer ses services et la transparence, dont certaines en réponse au rapport publié en mars 2012 par l'ombudsman des vétérans. Comme l'a déclaré John Larlee au Comité :

Premièrement, nous communiquons plus rapidement les décisions aux anciens combattants. Grâce à de nouvelles technologies et d'autres améliorations, le tribunal traite les demandes de révision environ 20 % plus rapidement qu'il y a cinq ans. Pour les demandes d'appel, nous avons réduit de 50 % les délais. Nous sommes également à la recherche d'autres façons de fixer plus rapidement les dates d'audience, y compris d'offrir aux anciens combattants la possibilité d'avoir leurs audiences par vidéoconférence [...] Le tribunal mène actuellement un projet de restructuration des processus opérationnels afin de trouver des moyens de réduire les formalités administratives et rendre le processus plus rapide et plus facile pour les anciens combattants.

Deuxièmement, nous veillons à rendre des décisions justes et réfléchies. À cet égard, nous avons établi un processus de sélection des membres fondé sur le mérite pour nous assurer que les nouveaux membres détiennent les compétences nécessaires pour entendre et juger les causes. Un des critères pris en compte est l'expérience dans les domaines militaire, médical, policier et juridique, étant donné le travail que nous effectuons et les personnes que nous servons.

Notre excellent programme de formation destiné aux nouveaux membres conjugue l'enseignement pratique au soutien offert par le personnel expérimenté. Tous les membres reçoivent également une formation continue et spécialisée portant sur divers sujets, qui est donnée par des experts issus des domaines médical, juridique et militaire et par des non-spécialistes.

[...] Nous avons également rapidement pris des mesures pour donner suite aux recommandations formulées par l'ombudsman des vétérans et aux suggestions soumises par nos partenaires. Par exemple, nous avons mis sur pied une équipe chargée d'améliorer la qualité des décisions en veillant à ce qu'elles soient bien

structurées, claires et rédigées dans un langage simple. Nous procéderons à ces améliorations d'ici la fin de l'année.

Troisièmement, nous cherchons à améliorer le service que nous offrons aux anciens combattants en écoutant leurs commentaires et en y donnant suite. Les anciens combattants nous ont demandé de faciliter l'accès à nos décisions. En mai [2012], nous avons commencé à publier dans notre site Web les décisions du tribunal les plus pertinentes et instructives. Ces décisions notables aident les anciens combattants et le public à mieux comprendre notre travail et permettent aux demandeurs de prendre connaissance des décisions qui ont été rendues dans des causes semblables à la leur. Nous nous attachons également à établir et à conserver une bonne communication et de bons rapports avec nos partenaires<sup>112</sup>.

Le Comité encourage le TACRA à continuer de revoir et d'améliorer ses services. Nous estimons que c'est un pas dans la bonne direction et qu'il faudrait continuer dans ce sens. Le Comité a également été ravi d'apprendre que l'ombudsman des vétérans continuera d'examiner la façon dont sont exécutées les activités du TACRA dans un bref avenir.

Cela dit, le Comité est préoccupé par certains des témoignages qu'il a entendus concernant le TACRA et croit que ce dernier doit s'efforcer davantage de communiquer avec les vétérans. Il y a évidemment des points de vue opposés sur certains de ces problèmes, les témoins et le TACRA ne partageant pas nécessairement les mêmes vues sur la façon dont le TACRA sert les vétérans. Certains ont mentionné que la population n'entend jamais parler des vétérans qui sont bien servis par le TACRA et sont satisfaits du processus de recours. Le TACRA devrait veiller diligemment à mettre en œuvre les recommandations du rapport.

Le TACRA devrait trouver des façons d'améliorer l'équité procédurale et la communication des procédures, tout en veillant à préserver son essentielle indépendance. Le gouvernement devrait continuer de rechercher des candidats possédant une expérience militaire, voire de la GRC, pour siéger au TACRA.

Le Comité espère que les recommandations faites dans ce rapport aideront le gouvernement du Canada et le TACRA à trouver des solutions raisonnables à certains problèmes du Tribunal. Le TACRA a un rôle crucial à jouer pour appuyer les vétérans et les membres actifs des FC et de la GRC, et s'assurer qu'ils obtiennent, ainsi que leur famille, les prestations d'invalidité auxquelles ils ont droit en raison des maladies et des blessures qu'ils ont subies au service du Canada.

Le Comité est persuadé qu'un système plus simple et plus efficace permettra de rétablir la confiance des vétérans dans le TACRA. En conclusion, le Comité recommande :

---

112 Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>er</sup> octobre 2012 (John Larlee).

**Recommandation 10**

**Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) renforce ses processus de collecte des données afin de pouvoir faire le suivi de ses activités.**

**Recommandation 11**

**Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) commence à publier un rapport annuel au Parlement.**

**Recommandation 12**

**Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) réduise à 16 semaines son délai pour rendre ses décisions, depuis le moment où un vétéran demande une audience.**

**Recommandation 13**

**Qu’Anciens combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) examinent le présent rapport du Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des communes, comme il est exigé lorsqu’un rapport est déposé à la Chambre des communes, et qu’ils fournissent tous deux un compte rendu des progrès de la mise en œuvre des recommandations, dans un délai d’un an à partir du dépôt du rapport au Parlement.**



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

Recommandation 1 .....	17
Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) revoie ses processus pour assurer l'indépendance de ses membres et de leur méthode de prise de décisions.	
Recommandation 2 .....	19
Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) examine les exigences en matière de preuve pour vérifier leur conformité aux normes des tribunaux quasi judiciaires.	
Recommandation 3 .....	20
Qu'ACC et le TACRA demeurent proactifs en employant des initiatives de sensibilisation pour tendre la main aux vétérans et leur expliquer ce dont ils ont besoin en matière de preuves lorsqu'ils en appellent des décisions ministérielles relatives aux prestations d'invalidité.	
Recommandation 4 .....	22
Qu'à l'avenir, le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) interprète et applique l'article 39 de la <i>Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)</i> (la clause sur le bénéfice du doute) conformément à l'esprit qui le caractérise et fournisse aux parties intéressées des explications claires sur son application dans toutes ses décisions.	
Recommandation 5 .....	25
Qu'Anciens Combattants Canada révise ses processus et politiques internes en vue de réduire le plus possible le nombre de décisions qui se font infirmer par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).	
Recommandation 6 .....	25
Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) examine ses pratiques d'embauche et de gestion ainsi que ses politiques en matière de conflits d'intérêts et d'éthique, et s'assure d'offrir une formation suffisante afin de pouvoir fonctionner de manière indépendante, comme le prévoit la <i>Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)</i> .	
Recommandation 7 .....	29
Que les programmes de formation du TACRA permettent de s'assurer que les membres et le personnel du TACRA connaissent mieux la culture militaire et policière.	

Recommandation 8 .....	31
Que toutes les décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) contestées devant la Cour fédérale ou réexaminées par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) soient publiées sur le Web dans un délai d'un an.	
Recommandation 9 .....	32
Qu'une organisation indépendante et réputée soit chargée d'aider le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) à choisir les décisions clés qui seront affichées sur son site Web.	
Recommandation 10 .....	33
Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) renforce ses processus de collecte des données afin de pouvoir faire le suivi de ses activités.	
Recommandation 11 .....	33
Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) commence à publier un rapport annuel au Parlement.	
Recommandation 12 .....	34
Que le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) réduise à 16 semaines son délai pour rendre ses décisions, depuis le moment où un vétérán demande une audience.	
Recommandation 13 .....	34
Qu'Anciens combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) examinent le présent rapport du Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des communes, comme il est exigé lorsqu'un rapport est déposé à la Chambre des communes, et qu'ils fournissent tous deux un compte rendu des progrès de la mise en œuvre des recommandations, dans un délai d'un an à partir du dépôt du rapport au Parlement.	

# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p><b>Ministère des Anciens Combattants</b></p> <p>Bernard Butler, directeur général, Direction générale des politiques</p> <p>Rick Christopher, directeur, Programmes d'invalidité et soutien du revenu</p>	2012/10/01	43
<p><b>Tribunal des anciens combattants (révision et appel)</b></p> <p>John D. Larlee, président</p> <p>Dale Sharkey, directrice générale</p> <p>Kathleen Vent, directrice par intérim, Services juridiques</p>		
<p><b>Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada</b></p> <p>Jerry Kovacs, membre</p>	2012/10/15	45
<p><b>Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies</b></p> <p>Ronald Griffis, président national</p>		
<p><b>Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix</b></p> <p>Ray Kokkonen, président national</p> <p>John Eggenberger, vice-président, Recherche</p> <p>Joseph E.L. Gollner, parrain</p>		
<p><b>Légion royale canadienne</b></p> <p>Andrea Siew, directrice, Bureau d'entraide</p>		
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Leduc, Harold</p>	2012/10/22	47
<p><b>Conseil des tribunaux administratifs canadiens</b></p> <p>James Ogilvy, directeur général</p>		
<p><b>Ministère des Anciens Combattants</b></p> <p>Charles Keliher, directeur, Appels et questions juridiques, Bureau des services juridiques des pensions</p> <p>Anthony Saez, directeur exécutif et chef avocat-conseil des pensions, Bureau de services juridiques des pensions</p>		
<p><b>Gendarmerie royale du Canada</b></p> <p>Abraham A. Townsend, exécutif national, Programme des représentants des relations fonctionnelles</p>		

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Association des anciens de la Gendarmerie royale du Canada</b>		
Cal Small, président national		
<b>Bureau de l'ombudsman des vétérans</b>	2012/10/29	49
Guy Parent, ombudsman des vétérans, Adjudant-chef (à la retraite)		
Gary Walbourne, directeur général, Opérations		
Diane Guilmet-Harris, conseillère juridique		
<b>Tribunal des anciens combattants (révision et appel)</b>		
John D. Larlee, président		
Karen Rowell, directrice, Opérations intégrées		
Kathleen Vent, directrice par intérim, Services juridiques		

# **ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES**

---

## **Organismes et individus**

---

**Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix**

**Conseil des tribunaux administratifs canadiens**

**Leduc, Harold**

**Mémoire confidentiel**

**ministère des Anciens Combattants**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (réunions n<sup>os</sup> 43, 45, 47, 49, 52, 53, 54 et 56) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Greg Kerr, député





## OPINION COMPLÉMENTAIRE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE

### Étude du Comité permanent des anciens combattants sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), novembre 2012

Les néo-démocrates remercient les témoins qui ont comparu devant le Comité dans le cadre de l'étude sur les activités du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (TACRA).

Même si nous appuyions en principe l'examen des activités du TACRA, l'exercice s'est résumé à une simple mise en scène, absolument improductive. Les conservateurs n'ont pas aidé le travail du Comité en présentant une motion limitant l'examen à quatre réunions. Le Comité n'a ainsi consacré que huit heures à une étude qui aurait dû durer six mois au moins. Par comparaison, le Bureau de l'ombudsman des vétérans a mis 11 mois pour étudier quelques aspects bien précis du TACRA.

Il faut voir les choses en face : ce rapport ne peut être considéré comme un examen approfondi du TACRA parce que les conservateurs ont limité la durée de l'étude à huit heures de délibérations. Vu cette contrainte de temps, il était impossible pour le Comité de produire un rapport permettant de bien faire le tour des enjeux et des problèmes relatifs au TACRA. D'ailleurs, des vétérans et plusieurs organisations de vétérans se sont dits très déçus de ne pas avoir été invités à témoigner sur le sujet devant le Comité.

À notre avis, le TACRA est le plus gros problème auquel font face aujourd'hui les vétérans des Forces canadiennes et de la GRC et leurs familles. Les vétérans sont insatisfaits du TACRA depuis longtemps. Leur colère s'explique de diverses façons. D'abord, les membres du TACRA sont souvent nommés grâce à leurs contacts politiques, sans avoir une grande expérience militaire ou médicale sur laquelle s'appuyer pour prendre des décisions sur le droit à une pension d'invalidité. Ensuite, le TACRA a l'habitude de ne faire aucun cas de l'avis médical professionnel du médecin ou du spécialiste que le vétéran fournit dans sa demande. Enfin, le TACRA ne respecte pas assez la disposition portant sur « le bénéfice du doute ».

Le processus d'appel du TACRA ne fonctionne pas bien; les vétérans et leurs familles en sont d'ailleurs très insatisfaits. Dans un rapport de mars 2012, *Le droit des vétérans à un processus décisionnel équitable : Une analyse des décisions des cours fédérales relatives au Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, l'ombudsman des vétérans, Guy Parent, fait état de problèmes très préoccupants, notamment le fait que le TACRA n'accorde pas le bénéfice du doute aux vétérans, qu'il ne divulgue pas les preuves médicales sur lesquelles reposent ses décisions, et qu'il explique mal ses décisions aux vétérans des Forces canadiennes et de la GRC.

Les néo-démocrates ont fait une proposition pour remplacer le système de nomination des membres du TACRA, qui est actuellement de nature politique :

Le gouvernement du Canada procède, en consultation avec les anciens combattants canadiens et les organisations d'anciens combattants, à l'élaboration d'une nouvelle loi visant à abroger et à remplacer la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* afin d'établir un nouveau régime simplifié – comprenant un processus fondé sur les connaissances médicales, évalué par les pairs – pour la prise de décisions concernant le versement de prestations aux anciens combattants au titre des lois fédérales pertinentes. Il dépose ce projet de loi devant la Chambre des communes dans les trois ans suivant la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

En somme, le NPD a de sérieuses réserves sur ce rapport, ce qui l'amène à fournir une opinion complémentaire.

Respectueusement soumis,

Peter Stoffer, député, Sackville—Eastern Shore, porte-parole de l'Opposition officielle pour les questions relatives aux anciens combattants

Sylvain Chicoine, député, Châteauguay—Saint-Constant, porte-parole adjoint pour les questions relatives aux anciens combattants

Irene Mathysen, députée, London—Fanshawe

Manon Perreault, députée, Montcalm

# Rapport minoritaire du Parti libéral du Canada

Comité permanent des anciens combattants : *Rétablir la confiance à l'égard du Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, décembre 2012

---

Le Parti libéral est en désaccord avec la majorité conservatrice quant au processus et à la teneur du présent rapport. Malgré les nombreuses failles, les conservateurs n'ont nullement tenté de trouver un terrain d'entente et ont imposé une limite de trois pages au présent rapport minoritaire.

Par conséquent, on ne doit pas interpréter comme un consentement le fait qu'aucune lacune particulière n'ait été soulevée dans le rapport de la majorité conservatrice.

L'étude du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (TACRA) par le Comité permanent des anciens combattants de la Chambre des communes faite suite à une motion du Parti libéral. Elle avait été déposée après que l'ombudsman des anciens combattants eut commandé une étude qui avait révélé un taux inacceptablement élevé d'annulation des décisions du TACRA par la Cour fédérale.

## **Témoins exclus**

Le Parti libéral avait désigné 12 témoins possibles, mais la majorité conservatrice du Comité contrôle d'une main de fer la liste des témoins. C'est ainsi qu'elle a rejeté 11 des 12 témoins que nous avons proposés, en plus de décréter que les témoignages ne dureraient pas plus de quatre jours. En comparaison, 8 jours ont été consacrés à l'étude sur la commémoration et 14 jours sur la prestation des services.

Au nombre des témoins rejetés se trouvaient des anciens combattants ayant eu l'expérience d'une instance devant le TACRA, dont Jim Newton, ainsi que des défenseurs des intérêts des anciens combattants, comme l'ex-ombudsman des anciens combattants Pat Stogran, Mike Blais, Dennis Manuge et Don Leonardo. Il est particulièrement troublant que ce dernier n'ait pas pu comparaître, car à titre de porte-parole de Veterans of Canada, M. Leonardo se serait exprimé au nom d'un grand nombre de vétérans modernes. Leurs points de vue n'étaient pas les bienvenus.

Pire encore, selon nous, la majorité conservatrice a refusé d'entendre des retraités du Bureau de services juridiques des pensions. Ces avocats auraient sans doute pu faire bénéficier le Comité de leurs connaissances approfondies du fonctionnement du Tribunal et de leurs vues sur les améliorations éventuelles, sans crainte de représailles.

## **Renforcer le principe du bénéfice du doute**

Le processus vicié et le caractère assez sommaire de l'étude menée par la majorité conservatrice n'ont pas empêché de mettre au jour la cause profonde du manque de confiance témoigné à l'égard du TACRA, qui réside dans l'article 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* :

*Le Tribunal applique, à l'égard du demandeur ou de l'appelant, les règles suivantes en matière de preuve :*

- a) il tire des circonstances et des éléments de preuve qui lui sont présentés les conclusions les plus favorables possible à celui-ci;*
- b) il accepte tout élément de preuve non contredit que lui présente celui-ci et qui lui semble vraisemblable en l'occurrence;*
- c) il tranche en sa faveur toute incertitude quant au bien-fondé de la demande.*

Comme le soulignent les conservateurs au paragraphe 18 du rapport majoritaire, le TACRA interprète l'article 39 comme s'il s'agissait d'une norme de preuve civile. Le « bénéfice du doute » n'est accordé à un ancien combattant que si la preuve en sa faveur et contre lui est d'égale valeur.

À notre avis, cela va à l'encontre des attentes des anciens combattants, sinon de la plupart des Canadiens.

On accuse parfois (à tort, selon nous) Anciens combattants d'avoir une « mentalité de compagnie d'assurance ». En appliquant l'article 39 comme le font présentement le TACRA et le Ministère, ils assujettissent les anciens combattants à la même norme de preuve que celle à laquelle doivent satisfaire les demandeurs dans une cause civile contre une compagnie d'assurance.

Si, comme Canadiens, nous voulons qu'Anciens combattants soit plus souple qu'une compagnie d'assurance, nous avons l'obligation de légiférer autrement. À notre avis, les anciens combattants se heurtent à un obstacle juridique inacceptable.

## **Recommandation**

Le Parti libéral recommande que l'on modifie la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* pour éclaircir le principe du « bénéfice du doute » et veiller à ce qu'il soit appliqué plus largement. La meilleure façon d'y arriver est de réduire le fardeau de la preuve à un niveau moindre que celui qui est imposé aux demandeurs dans des causes civiles contre des assureurs.

Le fardeau de la preuve devrait être réduit pour devenir équivalent au critère de l'alinéa 19(1)j de la *Loi sur l'immigration* : les « motifs raisonnables de penser ».

Dans *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100, la Cour suprême du Canada a observé ce qui suit :

*La CAF a déjà statué, à juste titre selon nous, que cette norme exigeait davantage qu'un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile : *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), p. 445; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), par. 60. La croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi : *Sabour c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1615 (1<sup>re</sup> inst.).*

*En prévoyant l'application de cette norme à l'égard du crime de guerre et du crime contre l'humanité dans la Loi sur l'immigration, le législateur a clairement indiqué que ces crimes classés parmi les plus graves justifient une sanction extraordinaire. Ainsi, une personne ne sera pas admissible au Canada s'il existe des motifs raisonnables de penser qu'elle a commis un crime contre l'humanité, même si ce crime n'est pas établi selon une norme de preuve plus stricte. (Nous soulignons.)*

## **Conclusion**

En conséquence, le Parti libéral du Canada recommande de modifier la loi applicable de manière à adopter cette norme de preuve pour les anciens combattants. Le libellé modifiant la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* serait semblable ou identique à celui de l'article 19 de la *Loi sur l'immigration*.

Les anciens combattants devraient recevoir un meilleur traitement que les parties à un litige contre une compagnie d'assurances. En ce sens, réduire le fardeau de la preuve est un pas dans cette direction. Modifier la loi en conséquence contribuerait pour beaucoup à donner un véritable sens au « bénéfice du doute ».

Les conservateurs ont rejeté cette recommandation essentielle.

Nous déplorons en outre que le Nouveau Parti démocratique (NPD), bien campé dans une position par trop simpliste, ne soit pas disposé à appuyer une approche réaliste et plus nuancée.

Dans l'ensemble, le rapport majoritaire du Comité permanent des anciens combattants, contrôlé par les conservateurs, est le reflet d'une enquête timide, superficielle et mal équilibrée sur un problème très important pour les anciens combattants du Canada. Ils ont laissé leurs obligations et leur loyauté envers le Cabinet du premier ministre l'emporter sur leurs responsabilités à l'égard des Canadiens et des anciens combattants.

Respectueusement soumis,

Sean Casey, C.R., député de Charlottetown

Porte-parole du Parti libéral en matière d'anciens combattants