



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Ombudsman
des vétérans

Veterans
Ombudsman

Rapport de l'ombudsman des vétérans

Décembre 2011

Le droit des vétérans de connaître les motifs des décisions Une question d'équité procédurale

Examen du caractère suffisant des renseignements fournis dans les lettres de décision d'Anciens Combattants Canada

Canada

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

CP 18, Succursale B

Ottawa (Ontario) K1P 6C3

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

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

Courriel : info@ombudsman-veterans.gc.ca

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

V104-1/2012F-PDF

978-1-100-98611-6



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Ombudsman
des vétérans

Veterans
Ombudsman

Le 20 décembre 2011

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

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport intitulé *Le droit des vétérans de connaître les motifs des décisions : Une question d'équité procédurale*. Le rapport contient les résultats de notre examen de lettres envoyées par Anciens Combattants Canada afin d'informer les demandeurs de ses décisions relatives aux demandes de pension d'invalidité ou d'indemnité d'invalidité.

La présentation de motifs dans les lettres de décision est non seulement un des principes de l'équité procédurale, mais aussi une exigence de la *Loi sur les pensions* et de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*.

Les vétérans ont le droit de savoir pourquoi et comment les décisions qui les touchent sont prises par le Ministère. Notre examen a révélé une tendance : les lettres informent les demandeurs des décisions et font des renvois aux lois, aux politiques et aux éléments de preuve pris en compte, sans fournir suffisamment d'explications sur la façon dont les décisions ont été prises.

Le fait de ne pas fournir de motifs de décision – un manque d'équité procédurale signalé au Ministère pour la première fois en 1998 par le vérificateur général du Canada – ne concorde pas avec l'engagement à assurer un traitement équitable et respectueux des vétérans garanti par la *Déclaration des droits des anciens combattants*.

Le manque d'équité procédurale à l'égard des vétérans me préoccupe énormément. J'espère pouvoir discuter avec vous de mes recommandations pour remédier à cette situation à la première occasion qui vous conviendra.

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

L'ombudsman des vétérans,

Guy Parent

Canada 

TABLE DES MATIÈRES

4	Mandat de l'ombudsman des vétérans
5	Sommaire du rapport
7	Contexte
7	Prestations d'invalidité offertes aux vétérans
7	Processus de présentation d'une demande
8	Processus décisionnel
9	Avis de décision
10	Processus d'appel
10	Importance de la lettre de décision
11	Le problème
13	Objectif de l'examen
14	Méthodologie
14	Examen de dossiers
14	Examen de la littérature
15	Lignes directrices en matière d'équité procédurale
15	Obligation des organismes publics à donner des motifs de décision
15	Caractère suffisant des motifs de décision
16	Lignes directrices relativement à l'équité procédurale en matière de motifs de décision
17	Constatations et analyse
17	Résultats de l'enquête
18	Analyse
21	Des motifs valables : un avantage pour toutes les parties
21	Droit des vétérans à l'équité procédurale
22	Des motifs valables : un avantage pour les décideurs publics
23	Conclusion et recommandations
24	Bibliographie
25	Annexe – Exemples de lettres de décision

MANDAT DE L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

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

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

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

DÉCLARATION DES DROITS DES ANCIENS COMBATTANTS

La Déclaration s'applique à tous les clients Anciens Combattants.

Vous avez le droit :

- d'être traité avec respect, dignité, équité et courtoisie;
- de prendre part aux discussions vous concernant;
- d'être accompagné lors de vos rencontres avec Anciens Combattants;
- d'obtenir de l'information claire sur les services, en français ou en anglais, conformément à la *Loi sur les langues officielles*;
- de savoir que votre vie privée sera protégée conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- de recevoir des avantages et des services conformément aux normes de service et d'être informé de vos droits d'appel.
- Si vous croyez que l'un ou l'autre de vos droits n'a pas été respecté, vous avez le droit de déposer une plainte et d'être assuré qu'elle soit prise en considération.

¹ Décret du conseil C.P. 2007-530, le 3 avril 2007

SOMMAIRE DU RAPPORT

Le présent rapport, intitulé *Le droit des vétérans de connaître les motifs des décisions : Une question d'équité procédurale*, renferme les résultats de l'examen, effectué par l'ombudsman des vétérans, des lettres envoyées par Anciens Combattants Canada à ses clients afin de les informer de ses décisions relativement à leur demande de pension d'invalidité ou d'indemnité d'invalidité.

L'objectif de l'examen était de déterminer si les politiques et les procédures du Ministère garantissent l'équité procédurale en prévoyant la présentation de motifs suffisants pour les décisions relatives à l'évaluation du degré d'invalidité. Un ensemble de lignes directrices liées à l'équité procédurale en matière de prise de décisions dans le secteur public, en ce qui a trait à la présentation de motifs de décision, a été utilisé pour évaluer le caractère suffisant des renseignements contenus dans les lettres que le Ministère envoie aux demandeurs pour les informer de ses décisions relatives à l'évaluation du degré d'invalidité. L'examen s'est fondé sur un échantillon aléatoire de 213 lettres de décision envoyées entre 2001 et 2010.

Les vétérans, comme l'ensemble de la population canadienne, ont droit à des procédures équitables de la part des décideurs publics. L'obligation de fournir suffisamment de motifs pour les décisions les concernant a été bien établie dans le droit administratif au Canada et à l'étranger. Le respect de cette obligation est d'autant plus important si cette dernière est explicitée dans une loi, comme c'est le cas de décisions relatives à l'évaluation du degré d'invalidité prises par Anciens Combattants Canada au titre de la *Loi sur les pensions* et de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*.

Les vétérans ont le droit de savoir pourquoi et comment les décisions les concernant ont été prises par le Ministère. L'examen a révélé une tendance, à savoir que les lettres de décision contenaient des renseignements sur les décisions prises ainsi que sur les lois, politiques et éléments de preuve pris en compte, sans pour autant fournir suffisamment d'explications sur la façon dont les décisions ont été prises :

- Quinze pour cent des lettres examinées contenaient simplement le résultat de l'évaluation du degré d'invalidité.
- Soixante-cinq pour cent des lettres contenaient un minimum d'explications, notamment le résultat de l'évaluation du degré d'invalidité ainsi que des renvois à la loi applicable, aux outils d'évaluation et aux pièces justificatives.
- Vingt pour cent des lettres contenaient des renseignements détaillés sur la loi applicable, les outils d'évaluation et les pièces justificatives qui pourraient vraisemblablement aider les bénéficiaires à comprendre dans une certaine mesure comment on est arrivé à la décision.

En se fondant sur les lignes directrices adoptées pour l'examen, l'ombudsman a constaté que toutes les lettres examinées communiquaient des décisions insuffisamment motivées. *Fournir de l'information pour appuyer une décision* est fondamentalement différent de *fournir un motif d'une décision*. Cette différence ne semble pas être comprise par le Ministère puisque toutes les lettres examinées n'ont appliqué aucune analyse des renseignements

qui y figuraient pour expliquer clairement les décisions. De plus, il est évident, selon l'examen, que des mesures correctives s'imposent pour améliorer le processus de production de lettres de décision du Ministère.

Le fait de ne pas fournir de motifs de décision – un déni d'équité procédurale signalé au Ministère pour la première fois en 1998 par le vérificateur général du Canada – ne concorde pas avec l'engagement à assurer un traitement équitable et respectueux des vétérans garanti par la *Déclaration des droits des anciens combattants*.

Le manque d'équité procédurale à l'égard des vétérans préoccupe énormément l'ombudsman :

Les vétérans ont le droit de savoir pourquoi et comment les décisions les concernant sont prises. Les lettres de décision concernant des avantages pécuniaires qui ont une incidence directe sur la qualité de vie des vétérans. Les vétérans veulent être certains que leurs demandes de prestations d'invalidité ont été traitées pleinement et équitablement. Une lettre de décision détaillée constitue la source essentielle de cette information.

Cela m'inquiète de savoir qu'il y a de nombreux vétérans dont la demande de prestations d'invalidité peut avoir été refusée à tort et qui n'ont pas contesté la décision du Ministère puisque la lettre de décision ne révélait pas où une erreur aurait pu être commise. Il est tout aussi inacceptable que les vétérans se prévalent de leur droit d'appel sans qu'on leur ait expliqué clairement la décision.

RECOMMANDATIONS

Qu'Anciens Combattants Canada améliore les mécanismes de production des lettres de décision relatives à l'évaluation du degré d'invalidité pour veiller à ce que des renseignements essentiels soient saisis à des fins d'inclusion dans les lettres. Ces renseignements doivent être compréhensibles et liés à la décision prise. Une explication de la manière dont les renseignements ont contribué à la décision doit également être fournie. Le Ministère doit également veiller à ce que chaque lettre de décision concernant une demande de prestations d'invalidité mentionne le droit d'appel.

Que les motifs de décision soient écrits en termes simples. Tout terme juridique, médical ou administratif doit être expliqué. Un dépliant ou un autre document servirait à cette fin et pourrait être joint aux lettres de décision.

Que les manuels des procédures et les modules de formation soient examinés pour veiller à ce que les décideurs connaissent les renseignements minimaux qu'ils doivent fournir dans les lettres de décision ainsi que les éléments requis pour justifier les motifs de leurs décisions.

Que des procédures d'assurance de la qualité soient mises en place pour veiller à ce que les lettres de décision soient pleinement conformes aux normes liées au caractère suffisant des motifs de décision.

PRESTATIONS D'INVALIDITÉ OFFERTES AUX VÉTÉRANS

Les vétérans qui souffrent d'un problème de santé lié à leur service pourraient être admissibles à des prestations d'invalidité d'Anciens Combattants Canada. Le gros de ces prestations est fourni en vertu de deux lois² : la *Loi sur les pensions*³, qui prévoit une pension d'invalidité mensuelle à long terme⁴, et la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*⁵, aussi appelée Nouvelle Charte des anciens combattants, qui prévoit des indemnités d'invalidité forfaitaires. Le présent rapport porte sur les pensions d'invalidité et les indemnités d'invalidité accordées conformément à ces deux lois. Par souci de simplicité, l'expression « prestations d'invalidité » englobera les pensions d'invalidité et les indemnités d'invalidité.

PROCESSUS DE PRÉSENTATION D'UNE DEMANDE

Les vétérans qui estiment être admissibles à des prestations d'invalidité les obtiennent en présentant à Anciens Combattants Canada une demande étayée de renseignements liés à leur service et à leur état de santé. Plusieurs aspects du processus de présentation d'une demande sont pertinents aux fins du présent rapport.

- D'abord, Anciens Combattants Canada prétend généralement que si les renseignements liés au service ou à l'état de santé sont conservés dans des dépôts d'archives gouvernementaux, c'est le Ministère qui les récupérera et non le demandeur. Ces documents se trouvent normalement auprès des Forces canadiennes ou de Bibliothèque et Archives Canada, selon que le membre est en service actif ou qu'il a été libéré (et s'il a été libéré, selon le temps écoulé), et ils sont transmis directement au Ministère. Aucune copie des documents n'est remise au demandeur à des fins d'examen.
- Ensuite, si les renseignements tirés des états de service ne permettent pas d'établir un lien entre le diagnostic lié à l'affection faisant l'objet de la demande et le service militaire, le demandeur doit étayer sa demande d'information additionnelle.
- Enfin, le demandeur doit remplir un questionnaire sur l'effet de son affection sur son bien-être physique et mental. Les questions exigent de la part du demandeur une évaluation subjective des répercussions de son affection sur divers aspects de sa vie quotidienne.

² Il y a des exceptions, notamment les prestations d'invalidité à l'intention des membres de la GRC qui sont administrées par Anciens Combattants Canada, mais qui sont prévues par une loi différente.

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

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

⁵ *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (L.C. 2005, ch. 21)

En bref, le Ministère reçoit l'information étayant une demande de prestations d'invalidité de multiples sources, et cette information peut être abondante et former une chronologie complexe des événements. En raison de ces facteurs, le demandeur peut ne pas être conscient de toute l'information que le Ministère est susceptible d'examiner dans le cadre du traitement de sa demande. Il sera probablement conscient des renseignements qu'il aura fournis le plus récemment, mais il pourrait ignorer ce que renferment les dossiers plus anciens obtenus par Anciens Combattants Canada auprès d'autres sources. De plus, il se peut qu'il ne connaisse pas l'information fournie par des médecins ou, s'il en est conscient, qu'il ne puisse pas l'interpréter.

PROCESSUS DÉCISIONNEL

Une fois qu'Anciens Combattants Canada a reçu toute l'information liée à une demande de prestations d'invalidité, il traite la demande en deux étapes. La première étape consiste à déterminer le droit aux prestations, c'est-à-dire à déterminer s'il existe un lien entre l'état de santé et le service du vétéran. Si le Ministère juge qu'il n'y a aucun lien, la demande est rejetée pour ce motif, et le processus de présentation d'une demande est terminé⁶.

Si le Ministère juge qu'il y a un lien, il déterminera la mesure dans laquelle l'invalidité a été causée ou aggravée par le service du demandeur. Cette mesure sera exprimée en tant que droit partiel ou droit à part entière, sur une échelle allant d'un cinquième à cinq cinquièmes.

Une fois le droit aux prestations établi, la deuxième étape du processus décisionnel s'enclenche, à savoir l'évaluation du degré d'invalidité. Cette étape consiste à évaluer l'incidence de l'invalidité sur l'ensemble des fonctions physiques et mentales du vétéran ainsi que sur sa qualité de vie. Le degré d'invalidité est exprimé au moyen d'une échelle de pourcentage allant de zéro à cent pour cent.

Enfin, le montant de la prestation d'invalidité payable est calculé en multipliant le droit aux prestations, exprimé en cinquièmes, par le degré d'invalidité, exprimé en pourcentage⁷.

L'étape de la détermination du droit aux avantages est une étape relativement simple qui est plus facile à comprendre que l'étape de l'évaluation du degré d'invalidité, puisqu'elle ne concerne que le lien entre le service et l'invalidité faisant l'objet d'une demande de prestations d'invalidité. Bien que la décision concernant l'échelle des cinquièmes exige une certaine analyse, elle est fondée sur des pratiques bien établies étant elles-mêmes fondées sur des lignes directrices claires.

⁶ Sous réserve des droits d'appel. Si le demandeur appelle d'une décision à ce stade-ci, l'appel visera la décision concernant le droit aux prestations.

⁷ Le site Web d'Anciens Combattants Canada explique en détail la complexité du processus décisionnel, qui est le même pour l'indemnité d'invalidité et la pension d'invalidité.

L'étape de l'évaluation du degré d'invalidité, en revanche, repose sur des processus et des mécanismes d'analyse complexes. L'un des éléments clés dans le calcul des pourcentages est la Table des invalidités⁸ utilisée par le Ministère, laquelle est basée sur le concept de la déficience médicale découlant d'une affection particulière. La Table des invalidités est étroitement liée à des tables relatives à d'autres aspects des invalidités, comme la qualité de vie. Étant donné la complexité de ces tables et des connaissances spécialisées sous-jacentes, seuls les administrateurs formés peuvent les interpréter et les utiliser.

L'étape de l'évaluation du degré d'invalidité peut être refaite si le demandeur présente de nouveaux renseignements après la première évaluation (par exemple, des renseignements médicaux à jour confirmant l'aggravation d'une affection) ou encore, si un appel de l'évaluation initiale se solde par le réexamen d'une décision. Pour les fins du présent rapport, évaluation du degré d'invalidité s'entend de la première et de la seconde évaluations, puisque les deux processus sont identiques.

AVIS DE DÉCISION

Une fois que les deux étapes du processus décisionnel sont terminées, Anciens Combattants Canada envoie une lettre de décision au demandeur pour l'informer des prestations d'invalidité auxquelles il est admissible, s'il y a lieu. La lettre de décision est exigée par les deux lois dont il est question dans le présent rapport.

L'article 5 du *Règlement sur les compensations*⁹, découlant de la *Loi sur les pensions*, se lit comme suit :

Les décisions du ministre relatives aux compensations visées par la Loi sont motivées.

Par ailleurs, l'article 64 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*¹⁰ dispose ce qui suit :

Les décisions prises par le ministre concernant les indemnités et allocations prévues à la partie 3 de la Loi sont motivées.

⁸ La Table des invalidités a été élaborée conformément au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pensions* et au paragraphe 51(1) de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes*.

⁹ *Règlement sur les compensations* (DORS/96-66)

¹⁰ *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (DORS/2006-50)

PROCESSUS D'APPEL

Les demandeurs qui sont insatisfaits de la décision concernant leur demande de prestations d'invalidité peuvent se prévaloir de plusieurs niveaux d'appels. L'article 82 de la *Loi sur les pensions* ainsi que l'article 84 de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* et l'article 68 du *Règlement sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* autorisent Anciens Combattants Canada à confirmer, modifier ou annuler une décision ministérielle s'il constate que les conclusions de fait ou l'interprétation du droit étaient erronées ou si le vétéran en fait la demande et a de nouveaux éléments de preuve à présenter. Le cas échéant, les vétérans peuvent faire une demande de révision ministérielle en vue de faire examiner ces nouveaux éléments de preuve dans le cadre d'un processus formel.

De plus, le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) prévoit un processus d'appel indépendant pour les demandeurs qui ne sont pas satisfaits de la décision du Ministère concernant leur demande de prestations d'invalidité. Le Tribunal fournit deux paliers de recours : l'audience de révision et l'audience d'appel subséquente. Aux deux paliers, les demandeurs peuvent présenter de nouveaux éléments de preuve, se faire représenter sans frais et présenter des arguments à l'appui de leur demande de prestations. L'audience de révision est une séance informelle qui fournit aux demandeurs et à leur famille leur seule et unique occasion de comparaître en personne et de témoigner des faits dans leur dossier. S'ils sont insatisfaits de la décision de révision, ils peuvent demander une audience d'appel. Il n'y a pas de témoignages oraux lors de ces audiences, mais il s'agit tout de même d'une occasion supplémentaire pour les représentants de présenter des éléments de preuve documentés et des arguments juridiques au nom de leurs clients.

Si, à l'issue des processus de révision et d'appel du Tribunal¹¹, le vétéran demeure insatisfait, il peut faire une demande de révision judiciaire auprès de la Cour fédérale (anciennement, Section de première instance de la Cour fédérale). Si cette dernière détermine que le Tribunal a commis une erreur de droit ou une erreur de fait déraisonnable, elle peut infirmer la décision et ordonner au Tribunal de tenir une nouvelle audience pour réexaminer l'affaire. Si le vétéran est mécontent de la décision de la Cour fédérale, il peut demander à la Cour d'appel fédérale de la renverser. Le vétéran peut, en dernier recours, interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada s'il est insatisfait de la décision de la Cour d'appel fédérale.

IMPORTANCE DE LA LETTRE DE DÉCISION

Les vétérans qui font une demande de prestations d'invalidité au titre des deux lois mentionnées au début du rapport ont le droit de se faire expliquer les motifs de la décision concernant leur demande. Quels motifs faut-il donner à ces vétérans afin de respecter leur droit? Voilà une question pertinente. La meilleure façon de l'examiner est de déterminer l'information dont les vétérans ont besoin et les raisons pour lesquelles ils en ont besoin.

¹¹ Une autre option serait la présentation d'une demande de réexamen dans le cas d'une erreur de fait ou de droit ou dans le cas de nouveaux éléments de preuve. Ce genre de demande est décrit à l'article 32 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* (L.C. 1995, ch. 18)

La complexité du processus décisionnel des demandes de prestations d'invalidité et de la méthodologie connexe signifie que le vétéran ne peut comprendre intuitivement la façon dont sa demande a été traitée. Premièrement, comme il a déjà été noté, le vétéran ne saura pas quels dossiers ont été examinés par Anciens Combattants Canada et, deuxièmement, l'utilisation d'outils comme la Table des invalidités ne lui sera certainement pas familière. Expliquer les éléments de preuve sur lesquels le Ministère s'est fondé pour prendre sa décision et comment ces outils ont contribué à la décision est crucial pour permettre au vétéran de comprendre la décision et le processus décisionnel.

Cette compréhension est importante non seulement pour le Ministère, qui doit remplir une exigence à cet égard prévue par la loi, mais aussi pour les demandeurs qui sont insatisfaits de la décision du Ministère et qui choisissent de se prévaloir de leur droit d'appel. Or, les processus d'appel sont formels, accaparants, contraignants et souvent intimidants, et ils peuvent entraîner des dépenses considérables. Avant de déterminer si un appel est possible ou s'il pourrait obtenir gain de cause, le demandeur doit connaître le motif de la décision concernant sa demande de prestations d'invalidité. En effet, cette information est cruciale pour pouvoir prendre une décision éclairée. Une lettre de décision détaillée constitue la source essentielle de cette information.

LE PROBLÈME

Depuis que le Bureau de l'ombudsman a commencé à recevoir des plaintes en 2008, bon nombre d'elles portent sur les décisions rendues par Anciens Combattants Canada relativement aux demandes de prestations d'invalidité. La majorité des plaintes concerne l'étape de l'évaluation du degré d'invalidité du processus décisionnel. Pour décider de la meilleure façon d'aider ces vétérans, le Bureau a d'abord examiné les lettres de décision qu'ils avaient reçues d'Anciens Combattants Canada¹². Dans le cadre de cet examen, nous avons remarqué que, dans bien des cas, les motifs des décisions étaient vagues, flous ou incompréhensibles. Dans certains cas, aucun motif n'avait été donné. Par conséquent, il était difficile ou impossible d'aider les vétérans à comprendre la décision concernant leur demande.

La présentation des motifs de décision est un des principes fondamentaux de l'équité procédurale et, comme il a été noté précédemment, elle est exigée par la *Loi sur les pensions* et par la Nouvelle Charte des anciens combattants. L'ombudsman est résolu à faire respecter les droits des vétérans et à leur assurer un traitement équitable. L'absence de motifs, ou la présentation de motifs mal expliqués, dans les lettres de décision relatives aux demandes de prestations d'invalidité mine les droits des vétérans et ne constitue pas un traitement équitable.

¹² Ces décisions étaient liées à des évaluations initiales du degré d'invalidité et à des réévaluations ordonnées par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

L'ombudsman n'est pas le premier à reconnaître ce problème et à recommander à Anciens Combattants Canada de le résoudre. En effet, déjà en 1998, le vérificateur général du Canada signalait ce qui suit¹³ :

Nous avons constaté que le Ministère n'a pas consigné les renseignements expliquant la détermination du niveau d'évaluation pour chacune des demandes. Ces renseignements devraient comprendre notamment l'information pertinente examinée, les principaux facteurs analysés ou l'importance accordée aux divers facteurs ayant mené à la décision. Ces renseignements faciliteraient la révision des décisions et seraient utiles pour déterminer les tendances dans les décisions annulées en révision et en appel. Les décisions rendues par Anciens Combattants Canada sont communiquées aux demandeurs dans des lettres de décision. Ces lettres ne donnent pas d'explication sur l'évaluation du degré d'invalidité. (Paragraphe 23.61)

Le Ministère devrait justifier les motifs de ses décisions d'évaluation et en faire part aux requérants. (Paragraphe 23.63)

Dans sa réponse à cette vérification, le Ministère a indiqué que de nouvelles procédures, y compris l'utilisation d'une table des invalidités, devrait remédier au problème cerné¹⁴. Pourtant, dans le cadre d'une évaluation ministérielle du programme de pension d'invalidité effectuée en 2004-2005, les mêmes problèmes ont été signalés. En particulier, le rapport a fait état des lacunes suivantes¹⁵ :

- *Libellé trop complexe des lettres de décision*
- *Motifs de décision mal exprimés ou absents de la décision*
- *Aucune preuve de contrôle de la qualité concernant la lisibilité, la grammaire ou l'exactitude*
- *Mention de la législation (dans la lettre de décision) sans explication*
- *Paragraphe sur l'accessibilité au BSJP [Bureau de services juridiques des pensions] absent des lettres de décision*
- *Paragraphe sur le droit d'appel absent des lettres de décision*
- *Date d'entrée en vigueur de la décision absente des lettres de décision*

Malgré le fait qu'il ait été mentionné dans cette même section du rapport d'évaluation de 2004-2005 que le Ministère comptait combler ces lacunes, les mêmes problèmes ont refait surface aussi récemment qu'en août 2010 dans le cadre d'une évaluation ministérielle des

¹³ Rapport du vérificateur général du Canada – Décembre 1998

¹⁴ *Ibid.* La réponse suit le paragraphe 23.63 du rapport.

¹⁵ Volume II de l'Évaluation du Programme de pension d'invalidité, section 2.1.1. Anciens Combattants Canada.

programmes de pension d'invalidité et d'indemnité d'invalidité¹⁶. L'équipe d'évaluation a noté ce qui suit :

[...] selon de nombreux employés responsables des pensions, lorsqu'une décision est rendue, les clients ne semblent pas comprendre la lettre de décision, car [Anciens Combattants Canada] reçoit fréquemment des appels de la part de clients qui souhaitent obtenir des précisions. Un répondant a indiqué que les lettres de décision concernant les pensions et les indemnités peuvent être difficiles à comprendre même pour les employés. Cela peut poser un réel problème en raison de l'importance de l'information contenue dans ces lettres, comme l'admissibilité aux avantages médicaux et la disponibilité de fonds pour le remboursement de coûts liés aux conseils financiers¹⁷.

Ces constatations, qui n'ont pas changé de 1998 à 2010, correspondent à ce que l'ombudsman a observé dans le cadre du règlement des plaintes des vétérans.

En octobre 2010, l'ombudsman a informé le Ministère de son intention d'enquêter sur les problèmes généraux d'équité procédurale liés au processus décisionnel. Comme le caractère suffisant des motifs des décisions est l'une des pierres angulaires de l'équité procédurale, et que le Ministère semble avoir un problème à ce chapitre, l'ombudsman a décidé de restreindre l'examen aux lettres de décision concernant les demandes de prestations d'invalidité.

OBJECTIF DE L'EXAMEN

Le présent rapport vise les lettres de décision relatives aux demandes de prestations d'invalidité envoyées aux demandeurs par Anciens Combattants Canada, qui est tenu par la loi de leur fournir des motifs de ses décisions. Comme bon nombre des plaintes reçues par le Bureau de l'ombudsman concernent l'étape d'évaluation du degré d'invalidité du processus décisionnel relatif aux demandes de prestations d'invalidité, nous avons restreint notre examen aux lettres de décisions envoyées à l'issue de cette étape.

L'objectif de l'examen était de déterminer si les politiques, procédures et pratiques du Ministère garantissent l'équité procédurale en prévoyant la présentation de motifs suffisants pour les décisions relatives à l'évaluation du degré d'invalidité. L'ombudsman a donc établi le cadre de l'examen en se fondant sur un ensemble de lignes directrices liées à l'équité procédurale en matière de prise de décisions dans le secteur public, en ce qui a trait à la présentation de motifs de décision. Les lettres du Ministère informant les demandeurs des décisions relatives à l'évaluation du degré d'invalidité ont été examinées en fonction de ces lignes directrices.

¹⁶ Évaluation des pensions et indemnités d'invalidité, Anciens Combattants Canada, août 2010

¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 4.4.1.

MÉTHODOLOGIE

EXAMEN DE DOSSIERS

Anciens Combattants Canada et le Bureau de l'ombudsman ont convenu qu'un échantillon statistiquement valide inclurait des clients qui avaient passé par tous les paliers de révision ou d'appel du Ministère et du Tribunal des anciens combattants (révision et appel), ou par une partie des paliers. Ainsi, l'échantillon ne contenait que des clients qui étaient insatisfaits de la décision initiale du Ministère et qui s'étaient prévalus de leur droit d'appel. Cela nous a permis de nous concentrer sur les lettres de décision sur lesquelles les vétérans se sont fondés pour décider d'interjeter appel.

Pour gérer la taille de l'échantillon, nous n'avons examiné que le dossier des clients souffrant de l'un des cinq problèmes de santé les plus communs¹⁸ entre 2001¹⁹ et 2010. Cela a produit un sous-ensemble de 18 697 dossiers de clients. L'ombudsman a accepté la proposition du Ministère selon laquelle un échantillon statistiquement valide serait prélevé à partir de ce sous-ensemble pour fins d'examen. Au total, 376 lettres de décision ont été choisies de manière aléatoire; le niveau de confiance a été calculé à 95 %.

L'échantillon contenait des lettres de décision concernant les deux étapes du processus décisionnel, c'est-à-dire la détermination du droit aux prestations et l'évaluation du degré d'invalidité. Comme nous avons restreint notre examen aux lettres concernant l'évaluation du degré d'invalidité, nous avons éliminé les 162 lettres de décision qui portaient sur le droit aux prestations. Des 214 lettres qui restaient, une avait été envoyée par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Nous l'avons exclue de notre examen, puisque l'examen ne visait que les lettres de décision envoyées par le Ministère. C'est donc dire que 213 lettres de décision ont fait l'objet de notre examen.

EXAMEN DE LA LITTÉRATURE

Notre examen de la littérature a porté sur les sujets suivants :

- Common law et jurisprudence applicables aux décisions administratives et à la prise de décisions au Canada
- Principes d'équité procédurale
- Équité procédurale en matière de prise de décisions dans le secteur public
- Pratiques exemplaires des tribunaux administratifs
- Rapports publiés par Anciens Combattants Canada et par d'autres organismes

Une liste partielle de la littérature examinée figure dans la bibliographie du présent rapport.

¹⁸ Les problèmes de santé étaient les suivants : hypoacousie, acouphène, maladie discale lombaire, dérangement interne du genou et état de stress post-traumatique.

¹⁹ La date à partir de laquelle les lettres de décision sont archivées électroniquement.

LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE D'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

Notre examen de la littérature a permis de recenser un ensemble de lignes directrices que doivent suivre les décideurs administratifs relativement à la présentation de motifs de décision. Nous les avons utilisées pour évaluer le caractère suffisant des lettres de décision envoyées par Anciens Combattants Canada.

OBLIGATION DES ORGANISMES PUBLICS À DONNER DES MOTIFS DE DÉCISION

De façon générale, l'équité procédurale englobe les règles de justice naturelle, à savoir le droit à une audition de sa cause, le droit à recevoir une décision impartiale et le droit d'être informé des motifs d'une décision rendue par des décideurs en son nom. Puisque notre examen a porté sur les motifs de décision²⁰, le présent rapport se limite à cet élément de l'équité procédurale.

Dans le cas des demandes de prestations d'invalidité faites au titre de la *Loi sur les pensions* et de la Nouvelle Charte des anciens combattants, le Ministre est tenu explicitement par la loi de fournir des motifs concernant la décision d'accorder ou non des prestations au demandeur. Si aucun motif n'est donné, la conclusion est simple : la décision ne respecte pas les exigences de la loi.

La question est plus complexe dans le cas d'une décision dont les motifs sont fournis sous forme de renseignements liés à l'objet de la décision, mais qui ne sont pas clairs ou qui ne peuvent pas être interprétés facilement. Dans ce cas, il faut juger si les motifs ont respecté certains critères en matière de caractère suffisant. Pour nous guider, nous avons consulté des sources de jurisprudence et de droit administratif qui examinaient le principe du caractère suffisant des motifs de décision.

CARACTÈRE SUFFISANT DES MOTIFS DE DÉCISION

L'établissement du caractère suffisant des motifs est souvent fondé sur la jurisprudence et sur des principes de droit. Le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Baker*²¹ est largement considéré comme un jugement de principe en matière d'équité procédurale dans le droit administratif, notamment le principe du caractère suffisant des motifs. Dans ce jugement, rendu en 1999, la Cour a statué que :

²⁰ Dans le présent rapport, « motifs » s'entendent des explications écrites officielles.

²¹ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817

Les motifs permettent [...] aux parties de voir que les considérations applicables ont été soigneusement étudiées, et ils sont de valeur inestimable si la décision est portée en appel, contestée ou soumise au contrôle judiciaire [...] Il est plus probable que les personnes touchées ont l'impression d'être traitées avec équité et de façon appropriée si des motifs sont fournis.

L'affaire *Baker* portait sur une décision rendue par un tribunal administratif fédéral – un organisme quasi judiciaire – et le jugement de la Cour portait sur les motifs de décision dans un contexte judiciaire. D'autres travaux dans le domaine du droit administratif ont également été effectués dans le but de fournir une orientation semblable aux décideurs désignés par la loi. Ces derniers appliquent les lois et les politiques du gouvernement et prennent des décisions quotidiennement dans des dossiers individuels, comme les décisions liées aux demandes de prestations d'invalidité faisant l'objet du présent rapport. Non seulement la présentation de motifs de décision valables est une exigence de la loi, mais elle procure des avantages tels qu'une meilleure prise de décisions, une transparence accrue du processus administratif concerné et une confiance accrue dans celui-ci, une surveillance réduite de la part des tribunaux de révision et d'appel et des bureaux d'ombudsmans ainsi que la facilitation de l'exercice des droits de révision et d'appel.

LIGNES DIRECTRICES RELATIVEMENT À L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE EN MATIÈRE DE MOTIFS DE DÉCISION

Les circonstances dans lesquelles les décisions administratives doivent être motivées varient considérablement. Par conséquent, il est difficile d'établir une formule précise qui permettra à tous les organismes publics de fournir des motifs valables. Quoiqu'il en soit, il se dégage de la jurisprudence et de l'expérience des organismes décisionnaires publics au Canada et à l'étranger un ensemble de principes liés aux motifs de décision, principes qui sont généraux et faciles à comprendre et dont les administrateurs publics peuvent s'inspirer pour élaborer des normes et des processus s'appliquant à leur propre situation.

Le ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique a fait un excellent travail dans le domaine des motifs de décision et a publié un document de discussion sur le sujet²². Le Ministère a déterminé que les exigences suivantes doivent être incluses dans tout ensemble de normes relatives à la présentation de décisions suffisamment motivées :

- Exposer les conclusions de fait du décideur
- Exposer les principaux éléments de preuve sur lesquels les conclusions de fait sont fondées
- Aborder les principaux points en litige

²² *Statutory Decision-Makers And The Obligation To Give Reasons For Decisions, A Discussion Paper*, ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, 2008

- Refléter la prise en compte des principaux facteurs pertinents pour la décision
- Énoncer les lois, les règlements et les politiques sur lesquels la décision a été fondée
- Exposer le processus de raisonnement adopté par le décideur

D'après notre examen de la littérature, nous avons jugé que ces normes étaient une bonne façon de mesurer le caractère suffisant des motifs fournis dans les lettres de décision que nous allions examiner. Ces normes ont donc été utilisées pour évaluer les lettres de décision d'Anciens Combattants Canada.

CONSTATATIONS ET ANALYSE

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

En nous fondant sur les lignes directrices relativement au caractère suffisant des motifs de décision décrites ci-dessus, nous avons réparti les 213 lettres de décision d'Anciens Combattants Canada que nous avons examinées en trois catégories. Un exemple de lettre de chaque catégorie se trouve à l'annexe.

De plus, nous avons analysé les fourchettes d'années des lettres pour voir s'il y avait des tendances, par exemple, s'il y avait plus de lettres avec des lacunes semblables au cours d'une période donnée comparativement à une autre période, ou encore, s'il y avait des lacunes semblables dans l'ensemble de la période d'échantillonnage.

Notre catégorisation et notre analyse des lettres ont donné les résultats suivants :

1. **AUCUN MOTIF DONNÉ (31 lettres de décision).** Les lettres contenaient simplement le résultat de l'évaluation du degré d'invalidité lié au problème de santé faisant l'objet de la demande de prestations d'invalidité. Nous avons également inclus dans cette catégorie des lettres contenant certains renseignements additionnels – habituellement un ou deux – ainsi que des renvois généraux, notamment au droit d'appel. La majorité des lettres de cette catégorie dataient de 2001 à 2007.
2. **MINIMUM D'EXPLICATIONS DONNÉ (139 lettres de décision).** Les lettres contenaient quelques renseignements, notamment la loi applicable et des renvois à la Table des invalidités et aux pièces justificatives utilisées lors de l'évaluation, mais ne faisaient pas le lien entre ces renseignements. Le libellé des lettres était généralement vague ou obscur. La majorité des lettres de cette catégorie dataient de 2007 à 2010.
3. **EXPLICATIONS DÉTAILLÉES DONNÉES (43 lettres de décision).** Les lettres contenaient des renseignements détaillés sur la loi applicable, sur les renvois à la Table des invalidités et sur d'autres pièces justificatives, ainsi que des détails sur ce que signifiait le résultat de l'évaluation. Bien que les lettres fussent détaillées, elles ne faisaient pas le lien entre les renseignements fournis. Le libellé des lettres était parfois vague ou obscur. La majorité des lettres de cette catégorie dataient de 2007 à 2010.

Un résumé des catégories ainsi que des fourchettes d'années dans lesquelles tombaient 90 % des lettres de chaque catégorie est illustré à la figure 1.

FIGURE 1

Catégorie	Nombre de lettres	%	Fourchette d'années*
Aucun motif donné	31	15	2002-2007
Minimum d'explications donné	139	65	2007-2010
Explications détaillées données	43	20	2007-2010
Total	213	100	

* La fourchette d'années dans laquelle tombent 90 % des lettres de la catégorie.

ANALYSE

Caractère suffisant des motifs de décision

D'abord, nous avons constaté que 31 lettres ne contenaient aucun motif de décision. La seule conclusion qu'on puisse tirer relativement à ces lettres de décision est qu'elles ne sont pas conformes à la loi et qu'elles sont lacunaires. L'ombudsman estime que cela est inacceptable étant donné que le ministre des Anciens Combattants est tenu par la loi de fournir des motifs dans le cas des décisions concernant les demandes de prestations d'invalidité.

Nous avons remarqué, cependant, que les lettres de décision appartenant à cette catégorie représentent un faible pourcentage (15 %) de l'échantillon total. Comme elles ont presque toutes été envoyées au plus tard en 2007, la pratique de ne pas fournir des motifs de décision semble avoir été corrigée, au moins d'après l'échantillon que nous avons examiné. Le faible pourcentage de lettres et la cessation apparente de la pratique de ne pas fournir des motifs de décision sont encourageants, mais cela aurait sans doute été une bien maigre consolation pour les vétérans qui ont reçu ces lettres et qui ne savent pas comment la décision les concernant a été prise.

Les lettres de décision appartenant aux deux autres catégories renfermaient un peu ou beaucoup de renseignements concernant les éléments de preuve pris en compte par le décideur. En se fondant sur les lignes directrices adoptées pour le présent examen, l'ombudsman a tout de même constaté que toutes ces lettres communiquaient des décisions insuffisamment motivées. Le reste de l'analyse porte sur ces lettres de décision.

Processus du Ministère pour la communication des décisions

D'après les résultats de l'examen, l'ombudsman estime que le caractère insuffisant persistant des lettres de décision relatives à l'évaluation du degré d'invalidité est attribuable a) aux défauts du processus de production des lettres de décision à l'issue du processus décisionnel et b) à l'idée fautive, au sein du Ministère, de ce qui constitue des motifs suffisants.

a) Défauts du processus de production de lettres de décision

Le rapport de l'Évaluation du Programme de pension d'invalidité effectuée par le Ministère en 2004-2005 décrivait le processus utilisé à l'époque pour produire des lettres de décision²³. D'après cette description, le processus semblait être le suivant : d'abord, le décideur évalue la demande de prestations d'invalidité; un logiciel produit une lettre de décision au moyen d'un gabarit; une ou plusieurs macros remplissent les champs du gabarit avec divers renseignements tirés d'un ou plusieurs dossiers; puis un paragraphe générique (droit d'appel, offre de services juridiques et autres en cas de contestation) est ajouté. La lettre de décision est ensuite imprimée telle qu'elle a été produite par le gabarit, puis envoyée au demandeur.

Les défauts importants de ce processus ont été signalés au Ministère dans le rapport d'évaluation de 2004-2005. Pourtant, huit ans²⁴ après que la pratique a été observée et signalée au Ministère, toutes les lettres de décision examinées semblent avoir été produites par le même processus ou par un processus semblable et contiennent des motifs de décision insuffisants.

Étant donné que la plupart des lettres que nous avons examinées ne contenaient qu'un minimum de renseignements, nous devons conclure que l'assurance de la qualité est absente du processus de production des lettres de décision. L'assurance de la qualité est une pratique exemplaire standard faisant partie de tout processus de production, puisqu'elle permet de repérer des lacunes et de prendre des mesures pour les combler.

L'ombudsman recommande fortement au Ministère de suivre les conseils de ses propres évaluateurs, c'est-à-dire de prendre les mesures qui s'imposent pour corriger les défauts du processus de production de lettres de décision.

b) Idée fautive de ce qui constitue des motifs suffisants

L'examen de toutes les lettres de décision de l'échantillon amène l'ombudsman à conclure qu'une idée fautive fondamentale existe au sein d'Anciens Combattants Canada au sujet de ce qui constitue des motifs suffisants relativement aux décisions concernant les demandes de prestations d'invalidité. Les lettres que nous avons examinées laissent croire que les décideurs se contentent de dresser la liste des éléments de preuve pris en compte, de faire un renvoi à la Table des invalidités et d'inclure un paragraphe générique mentionnant la loi, les droits d'appel et d'autres éléments standard.

Une telle liste, si elle est complète, aidera bel et bien le récipiendaire de la lettre à comprendre dans une certaine mesure comment on est arrivé à la décision. En effet, les lettres renfermant beaucoup de renseignements (20 %) ont établi avec une certaine confiance ce qui a probablement abouti à la décision. Toutefois, *fournir de l'information pour appuyer une décision* est fondamentalement différent de *fournir un motif d'une décision*. L'ombudsman croit que cette différence n'est pas comprise par le Ministère et qu'elle n'est pas prise en compte lors de la rédaction des lettres.

²³ Volume II, paragraphe 2.1.1

²⁴ L'observation en question a été faite lors d'une séance de discussion de groupe à l'intention des décideurs ministériels en octobre 2003. Elle a été publiée dans le rapport de 2005.

Il n'est pas suffisant que les décideurs ne fassent que présenter les dispositions législatives applicables, les éléments de preuve, les arguments et leurs conclusions. Pour que des motifs de décision soient valables, il faut dresser la liste des éléments de preuve pris en compte, mais cela ne révèle pas la justification de la décision. Pour chaque conclusion de fait, de loi et de politique pertinentes, les motifs doivent établir un lien rationnel entre les éléments de preuve présentés et les conclusions tirées par le décideur. La décision et les motifs sous-jacents doivent ensuite être communiqués clairement.

De plus, la lettre de décision doit contenir une explication claire, concise et convaincante de l'analyse effectuée lors de l'évaluation du degré d'invalidité. Cela permettra de justifier pourquoi on refuse d'accorder un degré d'invalidité, pourquoi il demeure inchangé ou pourquoi il a été augmenté, en comparant l'explication aux critères requis pour accorder un degré d'invalidité ainsi qu'en signalant les critères qui ont été respectés et ceux qui ne l'ont pas été. Par exemple, l'ajout d'un résumé décrivant en quoi l'évaluation des renseignements médicaux est combinée à une cote de qualité de vie permettrait aux vétérans de comprendre cette procédure, puisqu'un simple renvoi à la Table des invalidités et aux tables de la qualité de vie sont inutiles à cet égard. En outre, il faudrait joindre à la lettre de décision, à titre d'information, des copies des tables sur lesquelles la décision est fondée.

Une telle explication n'était pas évidente dans les 213 lettres que nous avons examinées. Le fait de ne pas offrir une telle explication dans une lettre de décision va à l'encontre du principe d'équité procédurale.

Nous avons constaté que, dans la plupart des lettres de décision examinées, les droits d'appel avaient été expliqués. Par contre, ils étaient absents dans quelques lettres. Si les droits d'appel sont accordés par la loi, comme c'est le cas des demandes de prestations d'invalidité, les décideurs ministériels font preuve d'équité administrative quand ils exposent ces droits dans une lettre de décision. Le fait de ne pas les exposer dans toutes les lettres de décision enfreint le principe d'équité procédurale.

DES MOTIFS VALABLES : UN AVANTAGE POUR TOUTES LES PARTIES

DROIT DES VÉTÉRANS À L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

Les dispositions législatives obligeant le Ministère à présenter les motifs de ses décisions ont été citées dans le présent rapport. L'analyse de l'échantillon des lettres de décision a démontré irréfutablement qu'elles contiennent des motifs insuffisants et, donc, qu'elles ne respectent pas cette obligation. Cela constitue un déni d'équité procédurale à l'égard des vétérans, et l'ombudsman doit le dénoncer énergiquement comme étant un résultat inacceptable.

Les vétérans seraient beaucoup plus enclins à accepter les décisions, même celles qui sont défavorables, si les lettres de décision respectaient les normes que nous recommandons au Ministère d'adopter. Pour le moins, ils reconnaîtraient que leur demande de prestations d'invalidité a été traitée pleinement et équitablement et que la décision a été prise en fonction de lois, de politiques et de critères de programme identifiables. Si les vétérans insatisfaits ou leur représentant se prévalent de leur droit d'appel, au moins ils le feront en connaissance de cause.

Par ailleurs, l'ombudsman estime que, pour garantir l'équité procédurale, il ne suffit pas uniquement de respecter des principes abstraits de justice ou des droits. Il faut non seulement que justice soit rendue, mais qu'il soit manifeste qu'elle a été rendue. Les lettres de décision en question concernent des avantages pécuniaires auxquels les vétérans admissibles ont droit. Lorsque ces prestations sont refusées à tort aux demandeurs, ou lorsqu'on leur en accorde moins que ce à quoi ils ont droit, cela constitue le déni d'un droit qui a un effet direct et négatif sur la qualité de vie des vétérans.

Dans le cas des décisions concernant les demandes de prestations d'invalidité, l'ampleur des pertes financières pour les vétérans dont nous avons examiné les lettres de décision aurait pu être considérable. L'ombudsman ne peut que se demander, avec inquiétude, combien il y a de vétérans dont la demande de prestations d'invalidité a été refusée à tort et qui n'ont pas contesté la décision du Ministère puisque la lettre de décision ne révélait pas où une erreur aurait pu être commise. Dans le cas des vétérans qui se sont prévalus de leur droit d'appel, combien d'angoisse, de temps et de dépenses auraient-ils pu éviter si une lacune par rapport à leur évaluation était manifeste dans leur lettre de décision et que les motifs d'appel étaient clairement évidents?

Voilà quelques coûts du déni d'équité procédurale pour les vétérans que l'ombudsman considère comme inacceptables.

DES MOTIFS VALABLES : UN AVANTAGE POUR LES DÉCIDEURS PUBLICS

La présentation de motifs valables est également un avantage pour le Ministère en tant qu'organisme décisionnaire public. En recevant suffisamment de motifs, les personnes concernées savent que leurs préoccupations ont été entendues et prises en compte par le décideur. Si de meilleurs motifs sont donnés relativement aux décisions initiales, il s'ensuivra probablement que moins de décisions seront renversées à l'étape de la révision et qu'il y aura moins de demandes de révision. Les décisions finales seront prises plus rapidement, et moins de temps et de ressources seront consacrés aux procédures de révision complexes.

Le temps et les ressources consacrés aux procédures de révision peuvent être considérables. Si, à l'issue d'une procédure de révision de la Cour fédérale, il est déterminé qu'une insuffisance de motifs a été donnée par un niveau de décision inférieur, les appels pourront être accueillis en raison du déni d'équité procédurale²⁵. Dans ces situations, le temps et les ressources dépensés sont effectivement gaspillés, puisque le bien-fondé de la réponse n'était pas plus clair pour le tribunal ou la Cour que pour l'appelant.

Le Ministère et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel), qui entendent tous les deux des appels de décisions concernant les demandes de prestations d'invalidité, ont intérêt à considérer les économies de coûts et de temps qui peuvent découler d'un petit investissement dans la rédaction de décisions suffisamment motivées. Non seulement les audiences de révision porteront sur des questions plus claires, mais si les motifs de décision sont clairs et compréhensibles, il est probable que certaines décisions ne seront pas portées en appel. Beaucoup de temps, d'efforts et de dépenses seront donc évités par les deux parties.

²⁵ Voir, par exemple, le jugement *Johnston c. Canada (Procureur général)*, Cour fédérale, T-543-09, 30 mars 2010. Le juge O'Keefe, le juge président, a accueilli l'appel du demandeur puisque le défendeur avait fourni des motifs insuffisants pour la décision qu'il avait rendue à l'audience du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) en question. L'affaire a été renvoyée pour une nouvelle audience devant un nouveau tribunal pour ce seul motif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les vétérans, comme l'ensemble de la population canadienne, ont droit à des procédures équitables de la part des décideurs publics. L'obligation de fournir suffisamment de motifs pour les décisions les concernant a été bien établie dans le droit administratif au Canada et à l'étranger. Le respect de cette obligation est d'autant plus importante si elle est explicitée dans une loi, comme c'est le cas des décisions relatives à l'évaluation du degré d'invalidité rendues par Anciens Combattants Canada.

L'ombudsman a constaté avec inquiétude que ce manquement du Ministère est une lacune de longue date. Nous estimons que cela ne concorde pas avec l'engagement envers le traitement équitable et respectueux des vétérans garanti par la *Déclaration des droits des anciens combattants*. De plus, l'ombudsman considère que la présentation de motifs insuffisants relativement aux décisions liées à l'évaluation du degré d'invalidité constitue un déni du droit des vétérans en matière d'équité procédurale.

1^{RE} RECOMMANDATION

Qu'Anciens Combattants Canada améliore les mécanismes de production des lettres de décision relatives à l'évaluation du degré d'invalidité pour veiller à ce que des renseignements essentiels soient saisis à des fins d'inclusion dans les lettres. Ces renseignements doivent être compréhensibles et liés à la décision prise. Une explication de la manière dont les renseignements ont contribué à la décision doit également être fournie. Le Ministère doit également veiller à ce que chaque lettre de décision concernant une demande de prestations d'invalidité mentionne le droit d'appel.

2^E RECOMMANDATION

Que les motifs de décision soient écrits en termes simples. Tout terme juridique, médical ou administratif doit être expliqué. Un dépliant ou un autre document servirait à cette fin et pourrait être joint aux lettres de décision.

3^E RECOMMANDATION

Que les manuels des procédures et les modules de formation soient examinés pour veiller à ce que les décideurs connaissent les renseignements minimaux qu'ils doivent fournir dans les lettres de décision ainsi que les éléments requis pour justifier les motifs de leurs décisions.

4^E RECOMMANDATION

Que des procédures d'assurance de la qualité soient mises en place pour veiller à ce que les lettres de décision soient pleinement conformes aux normes liées au caractère suffisant des motifs de décision.

BIBLIOGRAPHIE

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur les pensions, L.R.C. (1985)

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

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

DÉCISIONS

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817

Johnston c. Canada (Procureur général), Cour fédérale, T-543-09, 30 mars 2010

SOURCES SECONDAIRES

COLOMBIE-BRITANNIQUE. MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL. *Giving Reasons for Decisions: A Guide To Best Practices For Statutory Decision-Makers*.

COLOMBIE-BRITANNIQUE. MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL. *Statutory Decision-makers and the Obligation to Give Reasons for Decisions, A Discussion Paper*, 2008.

TOBIN, Edmund E. *Reasons for Decisions*, mémoire présenté au 18^e congrès annuel du Conseil des tribunaux administratifs canadiens, Ontario, 2002.

UTZ, Clayton. *Good Decision-Making for Government: Reasons for Decision*, Canberra, 2006.

ANNEXE – EXEMPLES DE LETTRES DE DÉCISION

CATÉGORIE 1 – AUCUN MOTIF DONNÉ (lettre de 2009)

Anciens Combattants Canada s'est prononcé sur l'évaluation de l'affection pour laquelle vous avez un droit à pension. Voici ses conclusions :

Pour ce qui est de votre état de stress post-traumatique, le Ministère a déterminé que votre invalidité découlant de cette affection a été correctement évaluée à 40 % et qu'elle ne s'est pas détériorée depuis l'établissement du degré d'invalidité initial.

Si un examen médical futur révèle une aggravation de votre affection, nous serions heureux de revoir votre dossier.

Les rapports suivants ont été présentés à des fins d'évaluation :

- Rapport du D^r XX : [DATE]

Questionnaire sur la qualité de vie : [DATE]

Vous pouvez demander au Ministère de réviser la présente décision si vous disposez d'un nouvel élément de preuve ou, si vous n'êtes pas d'accord avec la décision du Ministère, vous pouvez en appeler auprès du Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Le Bureau de services juridiques des pensions vous conseillera volontiers, sans frais, quant aux options qui s'offrent à vous. Vous pouvez également communiquer avec un représentant d'un organisme d'anciens combattants ou, à vos frais, avec un autre représentant de votre choix.

Si vous avez d'autres questions, veuillez téléphoner sans frais à Anciens Combattants Canada au 1-866-522-2022.

CATÉGORIE 2 – MINIMUM D'EXPLICATIONS DONNÉ (lettre de 2009)

Votre acouphène est évalué à 11 %. L'évaluation de l'invalidité prend effet le [DATE] en vertu de l'article 48 de la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (LMRIMVFC).

Selon la Table des invalidités de 2006, une évaluation prend en compte votre incapacité médicale, qui correspond au degré de votre invalidité et son effet sur votre qualité de vie.

- La cote de votre déficience médicale est de 10.
- La cote de votre qualité de vie est de 1.

Ensemble, ces cotes totalisent une évaluation de 11 %.

Le rapport suivant a été présenté à des fins d'évaluation :

- Rapport de l'audiologiste daté du [DATE].

CATÉGORIE 3 – RENSEIGNEMENTS DÉTAILLÉS DONNÉS (lettre de 2009)

Anciens Combattants Canada s'est prononcé sur l'évaluation de l'affection pour laquelle vous avez un droit à pension. Voici ses conclusions :

Pour ce qui est de votre discopathie dégénérative de la colonne lombaire, le Ministère a déterminé que votre invalidité découlant de cette affection a été correctement évaluée à 15 % et qu'elle ne s'est pas détériorée depuis l'établissement du degré d'invalidité initial.

Pour établir cette évaluation, toute l'ampleur de l'invalidité a été prise en considération et évaluée à l'aide des plus hauts critères applicables sélectionnés dans la Table des invalidités.

Selon le tableau 17.19 de la version 2006 de la Table des invalidités, les critères « Perte allant jusqu'à la moitié de l'amplitude des mouvements ou Névralgie sciatique intermittente » ont été respectés. Conformément aux tableaux 2.1 et 2.2, il est établi que vos activités de vie autonome, de loisir ou de nature communautaire ainsi que vos relations personnelles, ont été modérément touchées.

Votre discopathie dégénérative de la colonne lombaire, qui ouvre droit à pension, est actuellement évaluée à 15 %. Comme cette évaluation est supérieure à ce qu'elle le serait en fonction des critères révisés, elle ne changera pas. De plus, cette évaluation de 15 % est maintenant protégée en vertu d'une clause d'antériorité et ne pourra donc pas diminuer.

Si l'affection devait s'aggraver, aggravation corroborée par des documents médicaux, le Ministère révisera alors volontiers votre évaluation.

Les rapports suivants ont été présentés à des fins d'évaluation :

- Questionnaire médical : [DATE]
- Questionnaire sur la qualité de vie : [DATE]