

# ANALYSE DE L'OMBUDSMAN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES CANADIENNES, EN CONSULTATION AVEC L'OMBUDSMAN DES VÉTÉRANS

JANVIER 2015



*Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour  
déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des  
postes dans la fonction publique*

**Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique**

***Janvier 2015***

*Analyse*

*Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, en consultation avec l'Ombudsman des vétérans*

La transition des membres des Forces armées canadiennes malades ou blessés de la vie militaire à la vie civile



## **Table des matières**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Enjeu</b> .....   | <b>2</b>  |
| <b>Règlements et compétences actuels</b> .....                               | <b>3</b>  |
| Définition de « attribuable au service ».....                                | 3         |
| Le processus de libération médicale des Forces armées canadiennes .....      | 4         |
| La Commission de la fonction publique et l'administration des priorités..... | 7         |
| Anciens combattants Canada et l'administration des avantages sociaux .....   | 7         |
| <b>Analyse</b> .....   | <b>9</b>  |
| Nomination de la Commission de la fonction publique .....                    | 9         |
| Nomination d'Anciens combattants Canada .....                                | 10        |
| Nomination des Forces armées canadiennes .....                               | 13        |
| <b>Conclusion</b> .....  | <b>19</b> |

*Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés*

1 **Date :** Janvier 2015

2 **Sujet :** *Embauche prioritaire* offerte par la Commission de la fonction publique aux membres des Forces armées canadiennes libérés pour raisons médicales attribuables au service.

3 L'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes et l'Ombudsman des vétérans sont d'avis que les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer si une libération pour raisons médicales est attribuable ou non au service dans le cadre du projet de loi C-27.

4 **Enjeu**

5 Conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la Commission de la fonction publique est responsable du recrutement et de la nomination de personnes qualifiées au sein de la fonction publique. Lors de la dotation, certaines personnes bénéficient d'un « statut prioritaire » pour différentes raisons légales ou réglementaires. Les personnes qualifiées ayant un statut prioritaire doivent être considérées pour un poste avant qu'une personne sans statut prioritaire puisse être nommée à ce poste. Actuellement, tous les membres des Forces armées canadiennes libérés pour raisons médicales, sans égard au contexte, ont la priorité réglementaire, qui est inférieure aux trois catégories de priorité légale.

6 Le projet de loi C-27 : *Loi modifiant la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (accès élargi à l'embauche pour certains militaires et anciens militaires des Forces canadiennes)* (titre abrégé : *Loi sur l'embauche des anciens combattants*) a été déposé le 4 mars 2014. Il a été soumis à l'étude du Comité permanent des anciens combattants.

7 Parmi les modifications à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>1</sup>, le projet de loi C-27 donnerait aux membres des Forces armées canadiennes libérés pour raisons médicales **attribuables au service** la priorité absolue pour la nomination à un poste de la fonction publique. Les membres des Forces armées canadiennes libérés pour raisons médicales **non attribuables au service** seraient tout de même admissibles au statut prioritaire, mais à un niveau inférieur.

8 Une des conséquences du projet de loi serait la nécessité de désigner une organisation de la fonction publique chargée de déterminer si une libération médicale est attribuable ou non au service militaire. Trois organisations pourraient jouer ce rôle : la Commission de la fonction publique, Anciens combattants Canada et le ministère de la Défense nationale/les Forces armées canadiennes. Nous sommes d'avis que les Forces armées canadiennes sont la

---

<sup>1</sup> D'autres modifications au projet de loi C-27 affectent des membres Forces armées canadiennes qui ne sont pas libérés pour raisons médicales attribuables au service.

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique***

seule option viable pour cette fonction. Des discussions entre ces ministères ont débouché sur une entente quant à la façon de mettre en place les changements si le projet de loi est adopté<sup>2</sup>. Malgré cette entente, les discussions sont toujours en cours entre les ministères concernés. On peut penser que le résultat final devra faire l'objet d'un règlement en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

- 9 La présente analyse a pour but d'aider à déterminer quel ministère est le mieux placé pour prendre les décisions en ce qui concerne l'embauche prioritaire des militaires libérés dans la fonction publique.

10 **Règlements et compétences actuels**

11 **Définition de « attribuable au service »**

12 Le terme « attribuable au service », en ce qui concerne la libération pour raisons médicales d'un membre des Forces armées canadiennes, n'est pas défini dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les règlements sous-jacents ou le projet de loi C-27. La signification du terme dans le contexte de l'administration des priorités par la Commission de la fonction publique doit donc être interprétée à partir de la façon dont on utilise le terme dans des contextes similaires. Une analyse rigoureuse a permis de tirer les conclusions suivantes :

- 13 1. Plusieurs termes ayant un sens similaire sont utilisés dans la législation connexe. Il n'y a aucune définition législative claire du terme « attribuable au service ».
- 14 2. Le terme « attribuable au service » et ses variantes sont utilisés dans le contexte de l'admissibilité aux avantages sociaux et trouvent leur sens surtout dans les jugements du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) et de la Cour fédérale.
- 15 3. Parmi les nombreux programmes d'avantages sociaux administrés par diverses organisations, tous mentionnent le terme ou une variante de celui-ci<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La charte de projet interministériel SD48 – Projet de loi C-27 Embauche prioritaire a été signée en juillet 2014 par le sous-ministre adjoint – Prestation des services d'Anciens combattants Canada, le vice-président – Direction générale des services de dotation et d'évaluation de la Commission de la fonction publique, le Chef du personnel militaire des Forces armées canadiennes et le directeur de projet, ou en leur nom.

<sup>3</sup> En plus des avantages administrés par Anciens combattants Canada, certains avantages qui sont administrés par les Forces armées canadiennes exigent que le problème médical soit attribuable au service. Par exemple, en vertu du paragraphe 34.07 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes, les réservistes qui ont besoin de soins médicaux pour des raisons attribuables au service militaire ont droit à des soins fournis par les Forces armées canadiennes.

*Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés*

- 16 4. Les pratiques varient quant à l'autorité chargée de déterminer si une situation est « attribuable au service » ou « liée au service ». L'autorité en la matière semble plutôt relever des administrateurs des divers programmes d'avantages. Il y a donc diverses autorités compétentes qui prennent des décisions sur le même sujet, pour des programmes d'avantages sociaux multiples.

17 **Le processus de libération médicale des Forces armées canadiennes**

18 Puisque l'embauche prioritaire en vertu du projet de loi C-27 dépend du type de libération attribuée aux membres des Forces armées canadiennes, le processus de libération des militaires est pertinent pour la présente analyse.

19 Les règlements des Forces armées canadiennes exigent qu'on assigne une catégorie à un membre libéré. Certaines catégories de libération indiquent clairement que le membre est libéré pour des raisons médicales. Par contre, on ne précise pas si la libération est attribuable ou non au service militaire.

20 Les membres des Forces armées canadiennes doivent répondre à des critères de santé et de condition physique liés aux tâches militaires communes (l'universalité du service) ainsi qu'à des normes particulières à leur groupe professionnel militaire<sup>4</sup>. Quand un militaire est blessé ou développe un problème médical, il rencontre un médecin militaire des Forces armées canadiennes qui remplit le formulaire CF 2033 (Fiche d'examen médical).

21 Dans les cas où la blessure ou la maladie est due à un incident connu identifiable, il faut remplir un rapport de blessure ou d'incident<sup>5</sup> (formulaire CF 98). Le formulaire CF 98 comprend une section où on demande à l'officier rapporteur de « donner une brève explication qui permettra à Anciens Combattants Canada de déterminer si la blessure ou l'exposition était consécutive ou reliée directement au service militaire. » Tous les problèmes médicaux ne découlent pas d'un incident identifiable. Les blessures liées à un stress répété peuvent aussi être liées au service.

---

<sup>4</sup> A-MD-154-00/FP-000, Normes médicales des Forces canadiennes, annexe D.

<sup>5</sup> En vertu des Directives et ordonnances administratives de la Défense 5018-2, Rapport en cas de blessure et d'exposition à des substances toxiques.

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique***

- 22 En fonction de la gravité et de la durée prévue de la blessure ou de la maladie, le médecin militaire peut assigner une catégorie médicale temporaire et prescrire des restrictions à l'emploi à l'aide du formulaire CF 2088 (Avis de changement des contraintes d'emploi pour raison médicale). Ces contraintes peuvent ensuite être levées, si l'état de santé du militaire lui permet de reprendre ses tâches militaires.
- 23 Les contraintes d'emploi permanentes pour raison médicale sont recommandées par le médecin militaire traitant et approuvées par le Directeur – Politique de santé, après un examen du dossier médical du militaire à divers échelons de la chaîne de commandement médical. Une fois les contraintes d'emploi permanentes pour raison médicale approuvées, le Directeur – Politique de santé achemine l'information au Directeur – Administration (Carrières militaires), qui a le pouvoir de libérer un membre de la Force régulière pour raisons médicales.
- 24 Les militaires qui, à cause de contraintes d'emploi permanentes pour raison médicale, ne répondent plus aux normes de leur groupe professionnel militaire, mais qui répondent aux exigences liées à l'universalité du service, peuvent demeurer au sein des Forces armées canadiennes si le Directeur – Administration (Carrières militaires) peut organiser un reclassement. Autrement, les contraintes d'emploi permanentes pour raison médicale nécessiteront un examen administratif<sup>6</sup>.
- 25 Les Forces armées canadiennes effectuent un examen administratif avant la libération d'un membre pour raisons médicales. Le processus de libération officiel en place offre des garanties procédurales au militaire. Le Directeur – Administration (Carrières militaires) donnera au militaire tous les renseignements dont on a tenu compte pour déterminer qu'une libération pour raisons médicales s'imposait. Le militaire a aussi la possibilité de déposer une plainte s'il s'oppose à la libération<sup>7</sup>. Tandis que les libérations médicales sont fondées sur l'état de santé, les diagnostics et les contraintes, la décision en bonne et due forme de libérer un membre est de nature administrative et relève du Directeur – Administration (Carrières militaires).
- 26 Les motifs de libération sont déterminés suivant le chapitre 15 (Libération) des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*. Le motif 3(b) est habituellement invoqué pour les libérations médicales. Dans les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, on le décrit comme suit : « Lorsque du point de vue médical le sujet est invalide et inapte à remplir les fonctions de sa présente spécialité ou de son présent emploi, et qu'il ne peut pas être employé à profit de quelque façon que ce soit en vertu des présentes politiques des forces armées. »

---

<sup>6</sup> Voir les Directives et ordonnances administratives de la Défense 5019-2, Examen administratif.

<sup>7</sup> Ibidem.



***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés***

- 27 Nulle part dans les *Ordonnances et règlements royaux* il est prescrit qu'il faut déterminer la cause des raisons médicales, c.-à-d. si le problème médical justifiant la libération est attribuable ou non au service militaire.
- 28 À partir du moment où survient la blessure ou le diagnostic, le processus menant à la libération peut être très long. Durant cette période, la personne demeure membre des Forces armées canadiennes et est soit en poste (en fonction des contraintes d'emploi pour raison médicale), soit en congé de maladie. Les membres de la Force régulière peuvent être en congé de maladie pour une durée illimitée et n'ont donc pas à remplir de formulaire ou à toucher des primes d'assurance-invalidité s'ils sont incapables de travailler. Les membres de la Réserve qui ont une blessure attribuable au service peuvent obtenir le prolongement<sup>8</sup> de leur période d'emploi afin de pouvoir poursuivre le traitement médical offert par les Forces armées canadiennes.
- 29 Les membres qui ne sont pas d'accord avec la décision ordonnant leur libération ou qui contestent la catégorie de libération qu'on leur attribue peuvent en appeler de la décision grâce au processus de redressement de grief des Forces armées canadiennes. Seuls les membres en service y ont accès. Il faut donc soumettre le grief avant la libération. Un membre qui dépose un grief peut demander l'aide d'un militaire désigné pour la préparation du grief. Cette personne offrira son aide « jusqu'à ce que le plaignant soit satisfait de la décision de l'autorité initiale ou de la décision définitive de l'autorité de dernière instance<sup>9</sup>. » Les griefs liés à la libération ou à la catégorie de libération peuvent être entendus et tranchés entièrement par la chaîne de commandement.
- 30 Des questions demeurent à savoir si la catégorie de libération d'un militaire, une fois choisie, peut être modifiée. Selon les pratiques en cours, lorsqu'un membre est libéré et placé dans une catégorie non médicale et qu'on détermine par la suite qu'il ne répond pas aux normes d'universalité du service, on « annote » les documents de libération, au lieu de les modifier, pour y inclure l'invalidité. Les membres des Forces armées canadiennes libérés et placés dans une catégorie non médicale annotée ne sont pas admissibles au programme d'embauche prioritaire de la Commission de la fonction publique une fois leur dossier annoté<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Directive sur la rémunération et les avantages sociaux 210.72 (Force de réserve – Indemnité pendant une période de blessure ou de maladie).

<sup>9</sup> Directives et ordonnances administratives de la Défense 2017-1 (*Processus de grief militaire*).

<sup>10</sup> Nota : En vertu d'autres changements proposés dans le projet de loi C-27, les membres des Forces armées canadiennes ayant accumulé plus de trois années de service militaire qui sont libérés de façon honorable (comme le définissent les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*) pourraient postuler des emplois de la fonction publique réservés aux membres de la fonction publique, comme s'ils étaient membres de la fonction publique.

31 **La Commission de la fonction publique et l'administration des priorités**

32 L'administration des priorités de la Commission de la fonction publique permet aux personnes touchées par une transition professionnelle d'être considérées avant les candidats ayant un statut prioritaire moindre ou n'ayant aucun statut prioritaire, pour un poste de la fonction publique dont elles répondent aux qualifications essentielles. Actuellement, les membres des Forces armées canadiennes libérés pour raisons médicales ont droit au statut prioritaire auprès de la Commission de la fonction publique. Cependant, ils n'ont pas le statut prioritaire le plus élevé.

33 Selon le *Guide sur l'administration des priorités de la Commission de la fonction publique* (12 septembre 2013), un membre des Forces armées canadiennes libéré pour raisons médicales qui souhaite activer son statut prioritaire doit le faire en s'adressant au personnel autorisé du Directeur – Gestion du soutien aux blessés (ministère de la Défense nationale). Le ministère soumet les inscriptions et tous les documents justificatifs à la Commission de la fonction publique, au nom du militaire<sup>11</sup>.

34 **Anciens combattants Canada et l'administration des avantages sociaux**

35 Anciens combattants Canada ne joue actuellement aucun rôle dans le processus d'embauche prioritaire d'ex-membres des Forces armées canadiennes par la Commission de la fonction publique.

36 Ce ministère administre les prestations et avantages sociaux des anciens membres des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada souffrant de maladies débilitantes causées ou exacerbées par le service. Le processus d'Anciens combattants Canada est généralement enclenché par une demande

---

<sup>11</sup> Les documents suivants sont requis par la Commission de la fonction publique pour justifier l'inscription : le formulaire électronique d'inscription en ligne du Système d'information sur la gestion du personnel; le formulaire de consentement à l'intention des bénéficiaires de priorité (à conserver par l'organisation dans le dossier de libération des Forces armées canadiennes de ce membre); une lettre du Directeur – Gestion du soutien aux blessés concernant la libération du membre; une lettre d'une autorité compétente précisant la date à laquelle la personne est apte à retourner au travail et décrivant toute mesure d'adaptation requise pour faciliter la présentation de sa candidature et sa nomination. Le directeur – Gestion du soutien aux blessés doit, dans chaque cas, fournir au centre de services local des ressources humaines du MDN, une lettre précisant que la personne a été libérée à une date donnée pour des raisons médicales. En signant cette lettre, le Directeur – Gestion du soutien aux blessés atteste avoir pris connaissance du document sur les pensions émis par Anciens Combattants Canada, du document de renvoi émis par le directeur – Administration et gestion des ressources (Carrière militaire) et de tout autre renseignement de nature professionnelle que possèdent les Forces armées canadiennes.

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés***

faite par un ancien combattant ayant possiblement droit à des avantages. En d'autres termes, il incombe à l'ancien combattant d'entamer le processus.

- 37 De nombreux avantages administrés par Anciens combattants Canada exigent la preuve que la personne est entièrement ou partiellement handicapée et que le handicap découle ou a été aggravé par le service militaire. Ainsi, on a chez Anciens combattants Canada l'expertise pour déterminer si un problème médical est attribuable ou lié au service<sup>12</sup>.
- 38 Les postulants qui ne sont pas satisfaits du résultat de leur demande peuvent en appeler auprès du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) – un tribunal indépendant comprenant deux paliers (révision et appel). Les anciens combattants qui choisissent de s'adresser au Tribunal des anciens combattants (révision et appel) ont aussi droit à un représentant juridique sans frais, fourni par le Bureau de services juridiques des pensions.
- 39 Lorsqu'ils traitent les demandes d'anciens combattants, Anciens combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) sont tenus de suivre des règles qui donnent le bénéfice du doute au demandeur. Plus particulièrement, le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) doit accepter les preuves présentées par un ancien combattant, à moins que des éléments contradictoires soient présentés ou que le Tribunal conclue que la personne qui présente les preuves n'est pas crédible<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Il y a actuellement un ensemble de politiques et de lois relatives à la façon dont Anciens combattants Canada détermine si une blessure ou une maladie est liée au service. Ces articles (et d'autres articles similaires dans la législation antérieure) ont été interprétés de façon plus large par les tribunaux, qui y ont inclus des troubles chroniques causés par un stress physique ou psychologique prolongé et par les tâches quotidiennes qu'un militaire doit effectuer par nécessité ou pour obéir aux ordres. De plus, la législation administrée par Anciens combattants Canada comprend un processus d'examen qui permet aux anciens combattants de contester une décision en leur défaveur, ainsi que des règles de la preuve qui donnent le bénéfice du doute à l'ancien combattant.

<sup>13</sup> L'article 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* énonce les règles de la preuve suivantes :

39. 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.

40

## **Analyse**

41 La clé pour obtenir la priorité absolue en vertu du projet de loi C-27 est la détermination que les causes d'une libération médicale sont « attribuables au service ». La charte de projet interministériel, signée en juillet 2014, décrète qu'Anciens combattants Canada est le chef de projet – c'est-à-dire qu'il serait le ministère chargé de déterminer le caractère attribuable au service. Cependant, la charte de projet interministériel ne précise pas les raisons pour lesquelles Anciens combattants Canada, et non la Commission de la fonction publique ou les Forces armées canadiennes, est le mieux placé pour cette décision. L'analyse qui suit se penche sur le pour et le contre de donner cette responsabilité à chacun des intervenants ministériels, ainsi que les conséquences possibles du processus décrit dans la charte de projet interministériel.

42 L'hypothèse fondamentale au cœur de cette analyse est la suivante :

- 43 • Les membres libérés des Forces armées canadiennes ne devraient pas être désavantagés;
- 44 • Le point d'entrée dans le processus d'administration des priorités devrait être aussi simple et expéditif que possible;
- 45 • Les mécanismes administratifs mis en place pour faire adopter le projet de loi C-27 doivent être à la fois efficaces et économiques.

### **Nomination de la Commission de la fonction publique**

47 En tant que surveillante de l'administration des priorités, la Commission de la fonction publique détermine, sur la base des preuves fournies, si un réclamant répond aux critères d'admissibilité donnant droit aux avantages. Dans le système actuel d'administration des priorités à la fonction publique, le statut prioritaire d'un membre ne peut être activé qu'une fois que la Commission de la fonction publique reçoit de la part des Forces armées canadiennes l'attestation de libération pour raisons médicales.

48 Les avantages accrus prévus par le projet de loi C-27 signifient que la Commission de la fonction publique devrait élaborer des critères d'admissibilité supplémentaires. Ces critères nécessiteraient une évaluation par des experts. Il est clair que les vastes connaissances requises pour faire cette évaluation dépassent les compétences de la Commission de la fonction publique. Si, en théorie, il serait possible de mettre en place les systèmes nécessaires, le fait de confier cette responsabilité à la Commission de la fonction publique occasionnerait des coûts importants et des difficultés pratiques. De plus, cela modifierait de manière

*Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés*

fondamentale le modèle de fonctionnement de l'administration des priorités de la Commission de la fonction publique<sup>14</sup>.

49 Voici quelques difficultés que pose ce scénario :

- 50 • L'obtention et la vérification des dossiers du personnel et de santé auprès d'autres ministères et les enjeux connexes liés à la protection de la vie privée;
- 51 • Le développement de l'expertise pour évaluer si oui ou non une libération est attribuable au service et les implications pour d'autres programmes d'avantages;
- 52 • La mise en place d'un mécanisme permettant au réclamant de disputer une décision en sa défaveur qui a une incidence sur son statut prioritaire.

53 Pour la machine gouvernementale dans son ensemble, le fait de confier ce pouvoir à la Commission de la fonction publique occasionnerait un gaspillage de ressources, une bureaucratie accrue, des doublons d'efforts et des possibles incohérences dans le fonctionnement des programmes. Pour le militaire libéré, cela signifierait des délais non nécessaires qui pourraient rendre inutile l'avantage même. Cela pourrait aussi causer des problèmes de cohérence et d'équité.

## 54 **Nomination d'Anciens combattants Canada**

55 L'attrait de confier à Anciens combattants Canada le pouvoir de déterminer si un problème médical est attribuable au service dans le cadre du projet de loi C-27 réside dans le fait qu'Anciens combattants Canada prend déjà de telles décisions dans ses propres domaines de compétence. Actuellement, le ministère ne participe aucunement à l'administration des priorités. La question est de savoir si l'expertise en place chez Anciens combattants Canada justifie à elle seule l'ajout d'un troisième intervenant ministériel dans le processus d'administration des priorités de la Commission de la fonction publique.

## 56 **Charte de projet interministériel**

57 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la charte de projet interministériel favorise Anciens combattants Canada pour l'attribution de ce pouvoir. La charte anticipe que le ministère élaborerait un processus comprenant un examen administratif et permettant aux membres des Forces armées canadiennes libérés pour raisons médicales de demander à ce qu'on détermine si

---

<sup>14</sup> Habituellement, l'administrateur des programmes d'avantages sociaux décide si un demandeur répond aux critères d'admissibilité sur la base des preuves à l'appui, y compris les évaluations professionnelles, au besoin. L'administrateur n'est pas tenu de faire une évaluation nécessitant une grande expertise dans une discipline donnée, et on ne s'attend pas à ce qu'il le fasse.

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique***

leur libération est attribuable ou non au service. Cette détermination permettrait alors aux membres admissibles de s'adresser au ministère de la Défense nationale pour obtenir la priorité légale auprès de la Commission de la fonction publique. Les détails du processus et de l'examen administratif ne sont pas décrits dans la charte de projet interministériel.

58 Cette proposition a plusieurs conséquences. La question du partage des données est abordée dans la charte de projet interministériel, quoique brièvement. Les autres enjeux décrits ci-dessous ne sont pas abordés dans la charte.

59 **Dédoubllement des systèmes d'administration**

60 Premièrement, même si la création d'un nouveau système éviterait les problèmes inhérents au transfert de processus conçus pour une certaine fonction vers l'accomplissement d'une autre fonction, elle soulève aussi la question de l'efficacité administrative et du dédoublement des efforts, surtout s'il est possible de tirer profit de systèmes existants.

61 **Étapes additionnelles dans le processus et délais**

62 Deuxièmement, la participation d'Anciens combattants Canada ajouterait des étapes au processus, ce qui retarderait l'accès aux avantages pour le membre libéré des Forces armées canadiennes. Elle ajouterait aussi une couche superflue de bureaucratie et de coûts.

63 Tous les membres des Forces armées canadiennes libérés pour raisons médicales sont identifiés comme tels par la Direction – Gestion du soutien aux blessés à la suite d'un processus rigoureux d'évaluation médicale, d'examen administratif et possiblement de grief en lien avec la libération. Cela signifie qu'une personne de plus, voire davantage, devrait réviser la documentation. Bien que la question soit différente (la cause du problème médical plutôt que la raison de la libération des Forces armées canadiennes), une grande partie de l'information menant à la décision serait la même. Donc, en plus de l'examen médical des Forces armées canadiennes et des trois membres des Forces armées canadiennes participant à l'examen administratif, au moins une autre personne devrait examiner l'information au dossier du militaire. (Voir la section suivante sur *l'échange d'information*.)

64 La nécessité d'inclure un preneur de décision supplémentaire (Anciens combattants Canada) n'a pas vraiment de sens. Elle entraînerait de la frustration et des coûts pour les membres des Forces armées canadiennes, en raison du dédoublement et du chevauchement des efforts bureaucratiques.

65 De plus, une fois la détermination faite, l'ex-membre des Forces armées canadiennes devrait s'adresser au ministère de la défense nationale pour obtenir la priorité légale. Cela signifie que l'avantage du point d'entrée automatique dans

*Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés*

l'administration des priorités serait perdu pour les membres des Forces armées canadiennes membres qui sont sensés obtenir le niveau de priorité supérieur. Selon le processus actuel d'administration des priorités, le statut prioritaire d'un ancien combattant est activé par les Forces armées canadiennes<sup>15</sup> et non par le militaire lui-même.

**66 Échange d'information**

67 Troisièmement, la charte de projet interministériel reconnaît la nécessité d'échanger les données et demande des évaluations des facteurs relatifs à la vie privée, selon l'hypothèse que les ministères concernés seraient en mesure de palier tous les risques identifiés.

68 La principale information requise pour déterminer si une libération médicale est attribuable au service se trouve dans le dossier médical et le dossier du personnel du militaire. Ces deux dossiers sont créés et conservés par les Forces armées canadiennes. Les Forces armées canadiennes posséderaient aussi des renseignements sur l'état de santé de la personne au moment du recrutement et pendant le service au moyen du formulaire CF 2034 (dossier médical). Dans certains cas, les dossiers peuvent comprendre le formulaire CF 98 (Rapport en cas de blessure ou de maladie), lorsqu'un incident a occasionné une blessure et qu'on en fait une description afin de déterminer si la blessure est liée au service. Les dossiers peuvent aussi comprendre les conclusions d'une commission d'enquête ou d'une enquête sommaire sur la relation entre un incident et une blessure. Quand un membre est libéré pour raisons médicales, les Forces armées canadiennes conservent aussi l'examen administratif lié au processus de libération et, si la libération est contestée, les plaidoyers du membre s'objectant à sa libération.

69 En vertu de la charte de projet interministériel pour le projet de loi C-27, Anciens combattants Canada devrait faire l'examen de l'information dans le dossier médical du membre afin de déterminer les raisons de la libération médicale. L'intention décrite dans la charte de projet interministériel est de mettre en place un processus de transmission électronique des dossiers entre les ministères. Cela soulève plusieurs questions. Le caractère délicat des renseignements médicaux, la multiplication des personnes y ayant accès et les enjeux de sécurité inhérents aux systèmes électroniques laissent croire que les risques surpassent les avantages, surtout s'il existe une autre option viable qui évite ces risques liés à la protection des renseignements personnels.

70 Le fonctionnement actuel de l'obtention du statut prioritaire pour les membres libérés des Forces armées canadiennes ne présente pas ces préoccupations liées aux renseignements personnels. Ce sont actuellement les Forces armées

---

<sup>15</sup> Directeur – Gestion du soutien aux blessés (D Gest SB).

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique***

canadiennes qui sont chargées d'activer le statut prioritaire d'un militaire auprès de la Commission de la fonction publique, et les renseignements divulgués sont limités. Ils consistent en une lettre du Directeur – Gestion du soutien aux blessés concernant la libération du membre, une lettre d'une autorité compétente indiquant la date de retour au travail du membre et une description des mesures d'adaptation requises. Le consentement du membre à divulguer ces renseignements limités est consigné dans le dossier de libération médicale des Forces armées canadiennes.

71 Le dernier enjeu lié à l'échange d'information est le fait qu'Anciens combattants Canada n'a pas le pouvoir législatif d'utiliser ou de contrôler l'information transmise par les Forces armées canadiennes afin de déterminer la priorité légale d'un membre en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Anciens combattants Canada devrait recueillir ces mêmes renseignements à nouveau en vertu de ses propres pouvoirs. Cela serait grandement inefficace et causerait probablement encore plus de délais et de frustration pour le membre Forces armées canadiennes. Les lois régissant Anciens combattants Canada devraient être modifiées.

72 **Équité**

73 La charte de projet interministériel suggère un processus pour les anciens combattants qui ne sont pas satisfaits de la détermination faite par Anciens combattants Canada. Ces personnes pourraient soumettre une nouvelle demande et demander à Anciens combattants Canada de mener un examen administratif. Le processus et les ressources requises pour cet examen ne sont pas encore en place et il y a peu de précisions à ce propos dans la charte de projet interministériel.

74 Il n'est pas clair si les anciens combattants insatisfaits de la détermination initiale pourraient obtenir de l'aide et on ignore quelles seraient les règles de la preuve pour l'examen administratif. Ce qui est clair, cependant, est le fait que les demandeurs insatisfaits ne pourraient pas s'adresser au Tribunal des anciens combattants (révision et appel) pour une révision ou un appel.

75 **Nomination des Forces armées canadiennes**

76 **Avantages**

77 Dans le contexte du projet de loi C-27, nous croyons que les Forces armées canadiennes seraient les mieux placées pour déterminer si une libération est attribuable au service. La Commission de la fonction publique n'a ni la capacité, ni l'expertise, ni les systèmes en place pour faire cette détermination. Anciens combattants Canada, même s'il a l'expertise, ne compte pas tirer profit de son



***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés***

système existant et devra procéder à des changements administratifs considérables pour concevoir un processus fonctionnel.

78 La nomination des Forces armées canadiennes pour cette tâche serait aussi l'option la plus économique et rapide. Voici les raisons soutenant notre point de vue :

79 **Pouvoirs existants de détermination du lien avec le service pour certains avantages**

80 Les Forces armées canadiennes déterminent déjà si une maladie ou une blessure est attribuable au service pour les avantages suivants :

- 81 a) Admissibilité aux soins de santé;
- 82 b) Allocation de la Force de réserve pendant une période d'inactivité pour cause de blessure ou de maladie;
- 83 c) *Prestations de service pour les militaires des Forces canadiennes blessés et malades*, à savoir la modification du domicile, le déménagement lors de la modification du domicile, la modification du véhicule, l'aide à domicile, les soins auxiliaires, la prestation pour aidant, le Programme amélioré d'éducation des conjoints militaires et le déplacement du plus proche parent.

84 **Forces armées canadiennes – Définitions de « attribuable au service »**

85 Le chapitre 24-6 des *Ordonnances administratives des Forces canadiennes*, paragraphe 30 (en vigueur le 28 février 1975) stipule que l'expression « imputable au service militaire » signifie « découlant du service ou s'y rattachant directement ». On lit plus bas : « on utilise également cette signification lorsqu'il s'agit de l'aggravation d'une blessure ou d'une maladie. Bien que la plupart des blessures que subit un militaire lorsqu'il est en service soient imputables au service militaire, cela ne signifie pas qu'il en est toujours ainsi. Par exemple, si la blessure subie par un militaire qui est en service est le résultat direct de son mauvais comportement, on ne doit pas la considérer imputable au service. D'autre part, il se peut, en raison de circonstances particulières qu'on considère imputable au service une blessure subie par un militaire pendant qu'il n'est pas en service. Par exemple, si un militaire qui n'est pas en service subit une blessure due à l'état dangereux des logements militaires, on pourrait la considérer imputable au service. »

86 Plus récemment, le chapitre 210.72(1)(b) des *Directives sur la rémunération et les avantages sociaux* des Forces canadiennes, approuvé par le Secrétariat du Conseil du Trésor (7 juin 2012), stipule que « attribuable au service militaire signifie que la blessure ou la maladie doivent être consécutives ou être

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique***

directement liées au service militaire. Cette signification sera également employée en tenant compte de l'aggravation de la blessure ou de la maladie. »

87 **Détermination par les Forces armées canadiennes du lien entre un problème médical et le service militaire dans le cas des réservistes**

88 Les Forces armées canadiennes administrent actuellement certains avantages réservés aux personnes dont l'état de santé est attribuable au service. Par exemple, en vertu du chapitre 34.07 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* et du chapitre 210.72(2) des *Directives sur la rémunération et les avantages sociaux* des Forces canadiennes, les réservistes qui ont besoin de soins médicaux pour un problème attribuable au service militaire ont droit à des soins offerts par les Forces armées canadiennes. Les Forces armées canadiennes déterminent si une situation est attribuable au service à l'aide du processus suivant :

89 1. Un commandant ordonne une enquête pour tous les cas où des indemnités pourraient être payables à la suite d'une blessure ou d'une maladie. On nomme alors un officier enquêteur.

90 2. Toutes les demandes d'indemnité de réservistes en vertu du chapitre 210.72 des *Directives sur la rémunération et les avantages sociaux* exigent de remplir le formulaire DND 2398 (Force de réserve – Indemnité pendant une période de blessure ou de maladie) et de l'acheminer au Directeur – Gestion du soutien aux blessés.

91 3. L'enquêteur doit remplir les parties II, III et IV du formulaire. Il doit répondre à deux questions :

92 a. Le membre était-il en service au moment de la blessure ou de la maladie? Oui (expliquer) ou non.

93 b. La blessure/maladie est-elle attribuable au service militaire? Oui (expliquer) ou non.

94 L'annexe A du formulaire est une déclaration d'état de santé qui doit être remplie par une autorité médicale, laquelle doit répondre à la question suivante : la blessure ou la maladie est-elle attribuable au service militaire? Oui, non ou ne sait pas.

95 **Expertise**

96 Les Forces armées canadiennes ont aussi l'expertise requise pour décider si la libération médicale d'un militaire est d'une façon ou d'une autre liée à sa carrière. En fait, elles le font déjà en ce qui concerne l'accès pour les réservistes à des soins médicaux et à des indemnités. Les Forces armées canadiennes ont les

*Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés*

pleins pouvoirs de contrôle et de décision en ce qui concerne la carrière militaire d'un membre. Elles sont donc les mieux placées pour savoir s'il y a un lien de cause à effet entre les activités professionnelles d'un membre et un problème de santé qui le rendrait incapable de poursuivre sa carrière. De plus, la décision comme quoi une libération médicale est attribuable ou non au service est fondée sur des faits et est souvent évidente à la lumière du dossier que conservent les Forces armées canadiennes. Le processus de libération médicale comprend l'examen du dossier médical et du dossier de service du militaire, et ce, par plusieurs niveaux de médecins militaires et d'administrateurs. En d'autres mots, les Forces armées canadiennes possèdent les renseignements pertinents ainsi que l'expertise et les systèmes pour prendre la décision. De fait, elles font déjà cette détermination dans un nombre restreint de cas.

97 **Points d'entrée existants à l'administration des priorités de la Commission de la fonction publique**

98 Un système est déjà en place entre les Forces armées canadiennes et la Commission de la fonction publique pour offrir aux militaires libérés un point d'entrée direct à l'administration des priorités. Il n'y aurait aucun délai supplémentaire pour le militaire désirant avoir accès aux avantages si les Forces armées canadiennes étaient choisies pour déterminer la causalité entre la libération médicale et le service.

99 Cependant, il y aurait des délais considérables si Anciens combattants Canada ou la Commission de la fonction publique devait se voir confier cette responsabilité. L'utilisation d'un système déjà en place élimine aussi la complexité et les risques liés à l'échange de renseignements délicats et la participation de preneurs de décision supplémentaires.

100 **Contrôle de l'information et accès à celle-ci**

101 Les Forces armées canadiennes ont créé le dossier médical complet du membre et en assurent le contrôle, y compris l'état de santé lors du recrutement. Un des facteurs clés pour assurer une décision et un processus d'appel justes et équitables est la prise en compte de toute l'information pertinente. Tous les dossiers requis sont déjà entre les mains des autorités médicales et administratives du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes. S'il manque des documents justificatifs, le militaire toujours en service peut s'adresser à un médecin militaire pour qu'il effectue des examens supplémentaires, le réfère à des spécialistes, obtienne des documents à l'appui ou demande l'avis du médecin-chef de la base/de l'escadre ou du commandement.

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique***

102 En d'autres mots, la chaîne de commandement est déjà en possession et en contrôle de ces renseignements. Vu la nature délicate de l'information et le nombre de personnes déjà concernées, il serait illogique d'acheminer les données à un autre preneur de décision.

103 **Prise de décision rapide**

104 Les Forces armées canadiennes sont aussi les mieux placées pour prendre une décision rapidement à savoir si une blessure ou maladie est attribuable ou non au service. Si cette détermination ne relève pas des Forces armées canadiennes au moment de la libération, l'avantage principal ayant mené à la création du projet de loi C-27 – accès plus rapide aux emplois de la fonction publique – s'érode grandement. Si les Forces armées canadiennes n'obtiennent pas cette responsabilité, le processus de libération médicale, déjà très long, se prolongera davantage en raison des processus supplémentaires.

105 **Service continu et emploi reconnu au sein des Forces armées canadiennes pour les demandes d'emploi dans la fonction publique**

106 Le fait pour le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes de se prononcer tôt dans le processus de libération sur le lien entre une libération médicale est le service augmenterait les chances que les membres et les anciens combattants profitent de leur statut prioritaire pour des emplois de la fonction publique. Ils auraient ainsi de meilleures chances d'occuper un emploi de façon ininterrompue<sup>16</sup> et de profiter des avantages directs qui y sont liés. Ces avantages sont le taux de rémunération à l'embauche; la prestation d'une pension en vertu de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* tout en contribuant au régime de pension de la fonction publique, Le Régime de soins de santé de la fonction publique, le régime de soins dentaires, des crédits de congé (reconnaissance des années de service au sein des FAC)<sup>17</sup> et la possibilité de faire reconnaître leur habilitation de sécurité<sup>18</sup>.

107 **Les risques – peu importe le ministère nommé**

108 Charger les Forces armées canadiennes de faire les déterminations en vertu du projet de loi C-27 élimine les problèmes liés à l'échange d'information et à l'efficacité. Des questions demeurent toutefois sans réponse en ce qui concerne **la façon** dont le preneur de décision devrait interpréter les preuves quand il décide si une libération est attribuable au service, les protections procédurales qui devraient être accordées aux militaires libérés et les conséquences potentielles sur les avantages futurs du militaire. Notons que ces questions demeurent peu

---

<sup>16</sup> *Pension et avantages sociaux de la fonction publique – Participant retraité – Réemploi après la retraite.*

<sup>17</sup> *Directive sur les conditions d'emploi* du Conseil du Trésor.

<sup>18</sup> CANFORGEN 052/09, *Transfert du document d'habilitation de sécurité après la libération.*

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés***

importe qui, entre les Forces armées canadiennes, Anciens combattants Canada et la Commission de la fonction publique, est nommé pour faire les déterminations en vertu du projet de loi C-27. Nous avons décrit de quelle façon ces questions pourraient être abordées si les Forces armées canadiennes étaient choisies.

**109 Règles de la preuve**

110 La législation d'Anciens combattants Canada comprend des règles de la preuve, notamment l'obligation de donner le bénéfice du doute aux anciens combattants.

111 Puisque le scénario prévu par la charte de projet interministériel prévoit l'élaboration d'un nouveau processus, les règles de la preuve qu'on trouve dans la législation d'Anciens combattants Canada ne s'appliqueraient pas automatiquement aux déterminations faites en vertu du projet de loi C-27.

112 Si les Forces armées canadiennes devenaient responsable de déterminer si les problèmes médicaux sont attribuables au service, nous recommandons qu'elles appliquent les mêmes règles de la preuve et modes d'interprétation que ceux qu'applique Anciens combattants Canada dans ses prises de décision. Les règles de la preuve étant intrinsèquement liées aux précédents quant à l'interprétation du terme « attribuable au service », il est important de préserver les règles de la preuve et d'interprétation. Les Directives et ordonnances administratives de la Défense 5019-2 (*Examen administratif*), comportent déjà une section « Norme et éléments de preuve » pour différents types de libération. Il serait assez facile de modifier cette section pour y inscrire des consignes sur la façon de déterminer si un problème est attribuable au service.

**113 Protections procédurales**

114 Les protections procédurales décrites dans les Directives et ordonnances administratives de la Défense 5019-2 devraient être offertes au membre libéré pour toutes les situations suivantes : la décision de le libérer; la raison de la libération (catégorie de libération) et le lien entre la libération et le service (attribuable au service).

115 Pour que ces protections soient offertes de manière efficace et significative, on devrait déterminer si la libération est attribuable au service aussitôt que possible dans le processus d'examen administratif et fournir toute l'information au membre libéré dans les documents à divulguer. Cela est essentiel, car un membre insatisfait de la décision peut la contester à l'aide du processus de redressement de grief militaire. Par souci d'équité procédurale, le membre doit obtenir en temps opportun toute l'information pertinente afin de pouvoir décider de déposer ou non un grief.

*Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'accès prioritaire des militaires libérés à des postes dans la fonction publique*

116 **Le point de vue du Médecin général**

117 Si les Forces armées canadiennes deviennent le preneur de décision en vertu du projet de loi C-27, on peut s'attendre à des objections de la part du Médecin général. Ce dernier, qui est chargé de superviser la prestation des soins de santé aux membres des Forces armées canadiennes, s'est montré hésitant par le passé à demander aux médecins militaires de décider si une blessure ou une maladie est attribuable au service militaire. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les médecins militaires prennent déjà cette décision dans le contexte des soins et avantages auxquels ont droit les réservistes. Cet enjeu est apparu dans le contexte du processus d'examen administratif et des contraintes d'emploi pour raison médicale, et aussi parce que des militaires se sont adressés au personnel médical des Forces armées canadiennes pour obtenir leur opinion à l'appui de demandes auprès d'Anciens combattants Canada. On a toujours soutenu que le personnel médical se retrouvait ainsi en conflit d'intérêt, puisqu'ils doivent trouver l'équilibre entre les besoins de leurs patients et les intérêts de leur employeur.

118 Cela dit, il devrait dans la plupart des cas être possible de déterminer la cause d'une blessure ou maladie sans expertise médicale. Si l'avis d'un expert médical s'avérait nécessaire, le Directeur – Politique de santé, qui ne traite pas les patients personnellement, peut donner son avis aux autorités responsables de la libération en vertu des Directives et ordonnances administratives de la Défense 5019-2.

119 Il serait donc logique de demander aux Forces armées canadiennes de déterminer si un problème médical nécessitant la libération d'un membre est attribuable au service militaire. Cela éliminerait le dédoublement des efforts et assurerait l'accès pour le preneur de décision à l'apport d'experts des politiques de santé ainsi que du membre lui-même.

120

## **Conclusion**

121 En dépit de l'expertise considérable d'Anciens combattants Canada dans l'interprétation du terme « attribuable au service » en ce qui concerne sa propre législation, nous ne voyons pas d'autre avantage à confier à ce ministère les pouvoirs en vertu du projet de loi C-27. La conception et la mise en œuvre de nouveaux processus d'administration et d'examen (plutôt que de tirer profit de processus existants), les risques et la complexité liés à l'échange d'information, les étapes et délais additionnels imposés aux membres libérés des Forces armées canadiennes, les protections procédurales moindres pour les militaires et les conséquences possibles sur le nombre d'avantages futurs s'additionnent pour laisser entrevoir de possibles iniquités pour les membres des Forces armées canadiennes blessés ou malades.

***Les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour déterminer l'embauche prioritaire des militaires libérés***

- 122 L'Ombudsman du ministère de Défense nationale et des Forces canadiennes et l'Ombudsman des vétérans sont d'avis que les Forces armées canadiennes sont les mieux placées pour décider si une libération pour raisons médicales est attribuable au service en vertu du projet de loi C-27. Les Forces armées canadiennes contrôlent déjà les renseignements et ont des infrastructures en place qui pourraient être adaptées à ce nouveau besoin. Mais surtout, les membres blessés ou malades des Forces armées canadiennes ont beaucoup à gagner en ayant plus rapidement accès à des emplois dans la fonction publique.
- 123 Cette option est le moyen plus efficace d'assurer aux militaires un accès rapide à cet avantage et facilite une transition directe et sans interruption pour les membres des Forces armées canadiennes blessés ou malades à cause du service militaire.