



CANADA

Anciens combattants, nous nous souvenons!

**Rapport présenté au Sénat du Canada par le Comité
sénatorial permanent de la santé, du bien-être
et des sciences.**



Membres du Comité

L'honorable M. Louis Bruneau, M.D., C.M., Président
L'honorable Florence B. Bird, C.S., Vice-Président

Les honorables sénateurs:

Adams, Willie

Bellish, Martha P.

Cottreau, Ernest C.

Croft, David A.

Dunlop, Richard

Fran, Paul

Heldanz, John

Inman, John

Lester, John

Marshall, Jack

McDonald, Fred A.

Perrault, Raymond J.

Phillips, Orville H.

Rutledge, Yvonne

Sullivan, Joseph A.

Therrien, L. Norbert

**Anciens
combattants,
nous nous
souvenons!**

Éditions Les Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YC 77-9217-01

ISBN 0-605-61288-6

Anciens
combattants,
nous vous
saluons!

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

N° de cat. YC 17-321/1-01

ISBN 0-662-51559-5

Membres du Comité

L'honorable M. Lorne Bonnell, M.D., C.M., *Président*

L'honorable Florence B. Bird, C.C., *Vice-Président*

et

les honorables sénateurs:

Adams, Willie

Bielish, Martha P.

Cottreau, Ernest C.

Croll, David A.

Donahoe, Richard

*Flynn, Jacques

Haidasz, Stanley

Inman, F. Elsie

Lucier, Paul

Marshall, Jack

McGrand, Fred A.

*Perrault, Raymond J.

Phillips, Orville H.

Rousseau, Yvette

Sullivan, Joseph A.

Thériault, L. Norbert

Thompson, Andrew

Tremblay, Arthur

Wood, Dalia

**Membres d'office*

Ordres de renvoi

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mardi 6 novembre 1980:

L'honorable sénateur Marshall propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish:

Que le Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences soit autorisé à étudier la teneur de la *Loi de 1980 modifiant la législation sur les pensions, l'indemnisation et les allocations relatives à la guerre, aux militaires et aux civils*: chapitre 19, Statuts du Canada, 1980, et tout règlement y afférent, et à faire rapport à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 19 mars 1981:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Marshall propose, appuyé par l'honorable sénateur Bird:

Que le Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences soit autorisé à étudier le rapport annuel du ministère des Affaires des anciens combattants pour l'année financière terminée le 31 mars 1980, rapport déposé au Sénat le 17 mars 1981.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Table des matières

Recommandations / vi

Introduction / viii

La Loi sur les pensions / 1

Le versement d'une pension proportionnelle au conjoint / 1

Maintien du versement de la pension au taux de la personne mariée
au conjoint d'un ancien combattant décédé / 4

Indexation de la pension de base / 6

Retards dans le traitement des demandes de pension
et dans les décisions qui s'y rapportent / 7

La Loi sur les allocations aux anciens combattants et la Loi sur les pensions
et les allocations de guerre pour les civils / 9

Lieu de résidence des anciens combattants / 10

Exemption des revenus d'intérêts / 10

Conclusion / 11

Notes et renvois en bas de page / 13

Annexe «A» — Liste des personnes qui ont comparu devant le Comité

Recommandations

1. Nous recommandons qu'en vertu de la *Loi sur les pensions*:
 - a) le montant proportionnel de la pension due au conjoint et aux personnes à charge d'un ancien combattant décédé, qui recevait une pension d'invalidité de 47% ou moins, soit versé immédiatement au lieu d'être échelonné sur une période de 6 ans et demi comme le prévoit la *Loi modifiant la législation sur les pensions, l'indemnisation et les allocations relatives à la guerre, aux militaires et aux civils*; et
 - b) le montant proportionnel de la pension soit haussé à un pourcentage du plein montant de la pension accordée au conjoint d'un ancien combattant décédé qui équivale à deux fois le degré d'invalidité qui avait été établi pour celui-ci.

2. Nous recommandons qu'en vertu de la *Loi sur les pensions*:
 - a) la pension au taux de la personne mariée, lorsqu'elle est supérieure à la pension d'un veuf ou d'une veuve, continue d'être versée durant un an au conjoint survivant d'un ancien combattant; et
 - b) le conjoint survivant d'un ancien combattant, qui reçoit une allocation pour invalidité exceptionnelle et/ou une allocation de soins, continue de recevoir une telle allocation durant l'année qui suit le décès de l'ancien combattant.

3. Nous recommandons que l'augmentation des pensions tienne compte du principe de la parité avec le traitement moyen de cinq catégories de fonctionnaires non spécialisés ou de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, suivant le plus élevé des deux montants, et que ce principe soit enchâssé dans la *Loi sur les pensions*.

4. Nous recommandons que des mesures soient immédiatement prises afin d'éliminer les retards inexcusables qui se sont accumulés depuis 1970 dans le traitement des demandes de pension et dans les décisions qui s'y rapportent et, qu'à cette fin, on s'attache tout particulièrement à encourager le personnel essentiel à travailler au-delà de l'âge habituel de la retraite.

5. Nous recommandons que les exigences de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* et la *Loi sur les pensions et les allocations de guerre pour les civils*, en matière de résidence, soient modifiées de manière à permettre aux personnes, qui autrement y seraient admissibles, de bénéficier des avantages découlant de ces lois, lorsqu'elles résident à l'extérieur du Canada.

6. Nous recommandons que, dans le calcul des droits à une allocation d'ancien combattant, l'exemption annuelle applicable au revenu tiré d'un compte d'épargne, d'obligations et de dividendes soit portée à \$500 au moins.

7. Nous recommandons que:

- a) Le gouvernement forme un comité, composé de représentants du gouvernement et d'associations d'anciens combattants, qui serait chargé de revoir et de mettre à jour les recommandations du Comité Woods qui n'ont pas encore été appliquées, ainsi que d'étudier les anomalies qui persistent dans le traitement des anciens combattants et de leurs familles, et à faire les recommandations appropriées à ce sujet;
- b) Le Comité étudie la situation apparemment injuste du conjoint divorcé qui, en vertu des lois actuelles, n'a aucun droit aux avantages découlant de la Loi sur les pensions et de la Loi sur les allocations aux anciens combattants; et
- c) Le Comité étudie la façon apparemment injuste dont les anciens combattants sont indemnisés pour le temps qu'ils ont passé comme prisonniers de guerre.

Introduction

Le 10 juillet 1980, juste avant l'ajournement d'été, le Sénat a été saisi du Bill C-40, Loi modifiant la Loi sur les pensions, la Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils. Comme cette loi améliorerait les avantages accordés aux anciens combattants et à leurs familles, la plupart des parlementaires souhaitaient qu'elle soit adoptée le plus rapidement possible: à défaut d'une étude très rapide, l'adoption de la loi serait retardée de plusieurs mois. Elle a donc été adoptée par le Sénat après un bref débat consacré à ses principes, mais elle n'a pas été renvoyée au Comité permanent de la santé, du bien-être et des sciences. Il fut cependant convenu que la teneur du Bill C-40 serait renvoyée à ce Comité *a posteriori*, pour étude et rapport. Le 6 novembre 1980, le Sénat a donc autorisé le Comité permanent de la santé, du bien-être et des sciences à étudier la teneur de la *Loi de 1980 modifiant la législation sur les pensions, l'indemnisation et les allocations relatives à la guerre, aux militaires et aux civils*, chapitre 19. Statuts du Canada, 1980, et tout règlement y afférent, et à faire rapport à ce sujet. Le 19 mars 1981, ce mandat a été étendu à l'étude du rapport annuel du ministère des Affaires des anciens combattants pour l'année financière terminée le 31 mars 1981.

L'étude de la loi modificatrice de 1980 (Bill C-40) montre que ce projet de loi a apporté de nombreux changements à deux très importantes mesures législatives qui régissent le sort des anciens combattants, à savoir: la *Loi sur les pensions* et la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*. Certains de ces changements avaient un caractère secondaire et constituaient une sorte de mise à jour. Mais d'autres étaient d'une importance vitale tant du point de vue des sommes en cause que du nombre de personnes visées, qu'il s'agisse d'anciens combattants ou de membres de leurs familles. Après avoir soigneusement étudié le sort réservé aux anciens combattants par la Loi, le Comité estime que les principales difficultés qui subsistent sont les suivantes: dans la *Loi sur les pensions*, le montant proportionnel de la pension due au conjoint d'un ancien combattant décédé, le maintien de la pension au taux de la personne mariée au conjoint d'un ancien combattant décédé, le système d'indexation des pensions et la persistance de retards inexcusables dans le traitement des demandes de pensions et dans les décisions qui s'y rapportent; et, dans la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*, les exigences en matière de résidence et le traitement du revenu de placement. Enfin, le Comité a constaté qu'il existe toujours un certain nombre d'anomalies dans le sort réservé aux anciens combattants et à leurs familles. Le présent rapport évoque ces préoccupations et propose certaines solutions.

Le mardi 7 juillet 1981, le Comité a étudié et approuvé le présent rapport. À ce moment, le Bill C-79, Loi modifiant la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants, était à l'étude devant la Chambre des Communes. Cette législation aurait notam-

ment pour effet de modifier la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* de façon à permettre au conjoint d'un ancien combattant et aux personnes à sa charge de faire valoir leurs droits familiaux sur des biens détenus en vertu de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* et de la *Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants*. Le Comité a décidé de présenter une recommandation à cet effet pour le cas où la Loi ne serait pas adoptée avec l'ajournement d'été, mais l'adoption rapide du bill, le 9 juillet, a rendu cette recommandation inutile.

Un autre projet de loi, le Bill C-82, Loi modifiant la Loi sur les pensions et la Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre, a été adopté par le Sénat le 10 juillet. Il recommandait la suppression de l'échelonnement de la pension proportionnelle due au conjoint et aux personnes à charge d'un ancien combattant décédé. Le Comité félicite le ministre intérimaire des Affaires des anciens combattants, M. Gilles Lamontagne, d'avoir déposé cette modification dès lors que le versement immédiat des pensions proportionnelles aux conjoints admissibles et aux personnes à charge constitue une recommandation essentielle du Comité (*Recommandation 1*) qui va beaucoup plus loin que la modification proposée et adoptée aux termes du Bill C-82. C'est pourquoi on n'a modifié ni le texte du Rapport, ni le libellé de la *Recommandation 1*. Nous espérons que le Ministre intérimaire prendra également des mesures immédiates au sujet de cette recommandation précise et d'autres que nous formulons ailleurs.

Le Comité remercie son greffier, M. Patrick Savoie, ainsi que MM. Henri-Georges Belleau et Grant Purves du Services de recherche de la Bibliothèque du Parlement, de leur collaboration au présent rapport.

Le président

M. Lorne Bonnell, M.D.

La Loi sur les pensions

1. La *Loi sur les pensions*, adoptée le 17 juillet 1919, a été modifiée afin de l'adapter aux nouvelles conditions sociales et économiques des anciens combattants. Certains sujets de préoccupation qui n'avaient pas beaucoup retenu l'attention dans le passé, revêtent aujourd'hui une importance spéciale, car l'ancien combattant en général atteint maintenant un âge où ses invalidités et la difficulté d'y faire s'aggravent avec le temps. Le conjoint d'un ancien combattant partage dans une large mesure son sort. Depuis de longues années, ces conjoints prennent loyalement et consciencieusement soin des anciens combattants invalides, leur procurant l'affection, la sécurité et l'appui dont ils ont besoin et qui leur permettent de finir leur vie chez eux et non dans une institution d'accueil. Même si un certain nombre de conjoints d'anciens combattants sont des hommes, la plupart sont des femmes vieillissantes.

2. Étant donné que les femmes vivent plus longtemps que les hommes et que les invalides ont une espérance de vie inférieure à la moyenne, chaque année un grand nombre d'anciens combattants laissent derrière eux des veuves. Le Comité s'inquiète du sort de ces femmes. Puisque les veufs et les veuves des anciens combattants sont des partenaires égaux dans le mariage, nous estimons qu'ils ont aussi servi le Canada et que le pays a contracté une dette à leur endroit. Voici nos principales préoccupations:

Le versement d'une pension proportionnelle au conjoint

3. Aux termes de la nouvelle loi, le conjoint d'un ancien combattant décédé, qui recevait une pension d'invalidité de 47% ou moins, a droit à une pension égale à la moitié du montant de cette pension d'invalidité. Les conjoints d'anciens prisonniers de guerre, qui touchaient au moment de leur décès, l'allocation réservée aux prisonniers de guerre ou qui y étaient admissibles, ont également droit à des prestations analogues.

4. Le Comité est satisfait des aspects positifs et de l'esprit de la nouvelle loi, mais il ne peut accepter la décision d'échelonner l'application des prestations sur une période de six ans et demi et de fixer la pension versée au conjoint à la moitié de la pension d'invalidité que touchait l'ancien combattant décédé.

5. D'après les témoins qu'a entendus le Comité, quelque 20 000 personnes, soit 75% du nombre prévu de conjoints admissibles, dont la plupart sont des femmes, n'auraient droit aux prestations qu'en 1984 au plus tard. De nombreuses veuves d'anciens combattants de la Première et de la Seconde guerre mondiale sont maintenant octogénaires ou presque. Compte tenu du taux de mortalité, nombre d'entre elles ne vivront probablement pas assez longtemps pour toucher ces prestations. Il est aussi probable que le revenu d'un grand nombre de veuves ne sera pas accru si la pension proportionnelle est versée aux taux actuels. Par ailleurs, si elles touchent une allocation en

vertu de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*, le montant de la pension proportionnelle pourra en être déduit en tout ou en partie puisque cette allocation est fonction du revenu.⁽¹⁾

6. La pension proportionnelle versée au conjoint ne représente que la moitié de la pension d'invalidité versée à l'ancien combattant décédé si cette pension était, au moment de son décès, de 47% ou moins. Les veuves des prestataires dont l'invalidité était évaluée à 48% ou plus ont toutefois droit à la pleine pension payable au conjoint, soit \$608,60. Il existe donc un écart énorme et injuste entre la pleine pension que reçoivent certaines veuves et la pension proportionnelle que touchent d'autres. Depuis de nombreuses années, les associations d'anciens combattants réclament du gouvernement une pension proportionnelle calculée d'après le rapport entre le double du degré d'invalidité de l'ancien combattant et la pleine pension du conjoint. Cette proposition a été appuyée par le Comité permanent des affaires des anciens combattants de la Chambre des communes qui, le 10 juin 1975, recommandait à l'unanimité ce qui suit:

«Lorsqu'au moment du décès le pensionné recevait ou aurait reçu une pension évaluée à 47% ou moins, que la pension payée à la veuve soit le double de celle qu'on avait évaluée selon l'incapacité du pensionné relativement à la pension de base accordée aux veuves.

À l'heure actuelle, la pleine pension de veuve est payée lorsque le décès du pensionné est attribuable au service militaire en temps de guerre ou s'est produit pendant ce service, ou en temps de paix, s'il résultait du service ou y était directement lié; ou lorsque l'incapacité du pensionné était évaluée à 48% ou plus au moment de sa mort. Cette mesure aurait pour effet, du fait que la pleine pension de veuve est payable lorsque le pensionné recevait pour son incapacité un taux de 50%, de doubler la pension si l'incapacité était évaluée à un taux moindre, de manière que, par exemple, la veuve d'un pensionné dont l'incapacité était de 40%, perçoive 80% de la pension normale de veuve».⁽²⁾

Au premier janvier 1981, la différence entre les prestations versées aux conjoints admissibles s'établissait de la façon suivante:

Pension payable au conjoint d'un ancien combattant décédé

Degré d'invalidité d'un ancien combattant décédé et pourcentage de sa pension d'invalidité par rapport à la pleine pension d'invalidité	Pension versée au conjoint en vertu de la loi actuelle	Pension représentant le double du taux d'invalidité en tant que pourcentage de la pleine pension du conjoint	Différence
45% (\$456,44)	\$228,22	\$547,74	\$319,52
40% (\$405,74)	\$202,87	\$486,88	\$284,01

Chiffres tirés du Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences, *Délibérations*, 1^{re} session, 32^e législature, 17 mars 1981, 4:6.

7. Le gouvernement prévoyait qu'environ 1 500 veuves et 600 enfants auraient droit aux prestations à compter du 1^{er} octobre 1980 et que 26 000 veuves et 10 000 enfants toucheraient ainsi les nouvelles prestations lorsque la loi entrerait pleinement en vigueur. Ces prévisions se sont avérées inexactes. Moins de la moitié du nombre des demandes prévues ont été soumises pour les deux premiers groupes, c'est-à-dire ceux qui auraient droit à une pension à compter du 1^{er} octobre 1980 et du 1^{er} juin 1981.⁽³⁾

8. Ce nombre réduit est sans doute attribuable à la fierté de certaines veuves qui considèrent la pension comme une forme de charité ou d'aide sociale au lieu d'un dû. D'autres ignorent peut-être qu'elles ont droit à cette pension malgré les efforts du ministère des Affaires des anciens combattants, de la Légion et d'autres associations d'anciens combattants pour informer les prestataires éventuels ou communiquer avec les conjoints des prestataires décédés avant la date d'entrée en vigueur de la Loi.

9. Le Comité est conscient du fait que les ressources financières du ministère des Affaires des anciens combattants sont limitées, mais il estime que le sort de ces veuves et de ces enfants doit être réglé de toute urgence étant donné que le coût des pensions proportionnelles est moins élevé que prévu et que le nombre de prestataires diminue chaque année.

10. Le Comité a été quelque peu rassuré lorsque le ministre intérimaire des Affaires des anciens combattants, l'honorable J. Gilles Lamontagne, lui a affirmé que le Ministère est conscient de l'injustice que constitue l'échelonnement de l'application des pensions proportionnelles versées aux conjoints des anciens combattants décédés et qu'il s'efforce d'y passer outre et de verser immédiatement les pensions aux personnes admissibles.⁽⁴⁾

11. Le Comité est d'avis qu'il n'est que juste et humain qu'on prenne sans tarder les mesures qui s'imposent pour régler la situation et par conséquent,

1. Nous recommandons qu'en vertu de la Loi sur les pensions:

- a) **le montant proportionnel de la pension due au conjoint et aux personnes à charge d'un ancien combattant décédé, qui recevait une pension d'invalidité de 47% ou moins, soit versé immédiatement au lieu d'être échelonné sur une période de 6 ans et demi comme le prévoit la Loi modifiant la législation sur les pensions, l'indemnisation et les allocations relatives à la guerre, aux militaires et aux civils; et**
- b) **le montant proportionnel de la pension soit haussé à un pourcentage du plein montant de la pension accordée au conjoint d'un ancien combattant décédé qui équivale à deux fois le degré d'invalidité qui avait été établi pour celui-ci.**

Maintien du versement de la pension au taux de la personne mariée au conjoint d'un ancien combattant décédé

12. Peu de temps après l'adoption de la *Loi sur les pensions*, le 7 juillet 1919, les associations d'anciens combattants commencèrent à demander le maintien, pendant une durée raisonnable, du versement de la pension au taux de la personne mariée, lorsqu'elle est supérieure à la pension de veuve, afin que la veuve et ses enfants puissent s'adapter à une diminution de leur revenu. A l'époque, la pension cessait d'être versée le lendemain du décès de l'ancien combattant. En 1954, la *Loi sur les pensions* a été modifiée de façon que la pension versée à la femme et aux enfants d'un ancien combattant invalide soit maintenue à son décès jusqu'au dernier jour du mois où le décès est survenu. En 1980, la loi a été encore une fois modifiée de sorte que toute pension ou allocation accordée cesse d'être versée le premier jour du mois suivant le mois du décès de la personne à qui, ou à propos de laquelle, une allocation est payée.

13. La pratique actuelle crée toujours de grandes difficultés financières à la veuve d'un ancien combattant totalement invalide, lesquelles s'aggravent si le pensionné touchait une allocation pour incapacité exceptionnelle ou une allocation de soins.

14. Prenons l'exemple d'un pensionné marié atteint d'une invalidité totale et d'une amputation bilatérale au-dessous des genoux. La pension suivante est calculée au taux des personnes mariées:⁽⁵⁾

Pension en vertu de l'Annexe A de la <i>Loi sur les Pensions</i>	\$1 014,33
Allocation pour incapacité exceptionnelle	143,19
Allocation de soins	<u>268,48</u>
Total	<u>\$1 426,00</u>

15. Comme l'indiquent les calculs précédents, le total de la pension mensuelle de cet ancien combattant s'élève à \$1 426. A partir du mois qui suit immédiatement son décès, la pension est réduite au taux applicable aux veuves, soit \$608,60. Cela signifie habituellement que la veuve doit tout de suite modifier considérablement son mode de vie alors qu'elle vient de subir un choc, et qu'elle est triste, épuisée, désorientée, seule et inquiète au sujet de son avenir. Pour une femme âgée, la perte d'un mari est très traumatisante. La plupart des gens de tout âge trouveraient pénible, tant sur le plan financier qu'émotionnel, de voir leur revenu mensuel diminuer de \$825.

16. Le Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada a effectué une étude pour déterminer après combien de temps une veuve peut s'adapter aux rajustements financiers qu'impose une très grande diminution de son revenu après le décès de son mari. Nous avons examiné la situation de veuves dont les cas ont été confiés à des membres du Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada. En règle générale, la veuve touche sa pension avec un certain retard; nous avons donc

conclu que trois mois seraient la période minimale absolue où elle devrait toucher un plein revenu.⁽⁶⁾ Cela ne tient pas compte du genre de rajustement qu'il faut faire. De façon générale, les obsèques sont plus coûteuses qu'on ne le pense. Si une veuve vit dans une maison ou un appartement loué, son bail est normalement d'une durée d'un an, ce qui fait qu'elle devra payer pendant plusieurs mois un loyer devenu prohibitif. Si elle est propriétaire de sa maison et que celle-ci est hypothéquée, il est possible qu'elle ne puisse plus effectuer les versements mensuels, ni vendre sa maison en trois mois, sinon à perte. Il se peut qu'elle ne trouve pas tout de suite un nouveau logement à un prix abordable, ou qu'elle soit trop ébranlée pour prendre les décisions qui s'imposent, et sa santé physique se ressentira de toutes ces émotions.

17. La mesure législative portant sur les allocations d'incapacité exceptionnelle a été adoptée en 1971 à la suite du rapport de la Commission Woods qui avait étudié le fonctionnement et la structure de la Commission canadienne des pensions. Elle consiste en une allocation supplémentaire versée à un ancien combattant dont l'incapacité est si totale qu'elle dépasse la catégorie des invalides à 100%. Ces anciens combattants constituent les cas les plus sérieux. Il s'agit notamment des quadriplégiques et des paraplégiques et d'autres invalides qui sont groupés en cinq catégories.

18. A l'heure actuelle, il y a moins de 1 000 pensionnés qui reçoivent une allocation d'incapacité exceptionnelle. Ils sont répartis en cinq catégories. La première comprend seulement 142 personnes qui sont surtout des paraplégiques. La deuxième n'en comprend que 76 qui sont, par exemple, des personnes obligées de se déplacer en chaise roulante. Dans la troisième catégorie, on n'en compte que 105, qui sont en général des personnes ayant subi au moins deux amputations et qui satisfont à une autre condition. La quatrième en regroupe 180: il s'agit de personnes ayant subi soit une double amputation au-dessus du genou ou au-dessus du coude, soit une combinaison de ces amputations. Dans la cinquième catégorie, qui est aussi la plus basse, il y en a 493. Le bénéficiaire type d'une allocation d'incapacité exceptionnelle pour cette cinquième catégorie serait un homme amputé d'une jambe au-dessus du genou, ayant été blessé par balle à l'autre jambe et souffrant peut-être aussi d'une affection cardiaque.⁽⁷⁾

19. Il faut également souligner que les conditions pour recevoir cette allocation d'incapacité exceptionnelle sont très sévères. N'importe laquelle de ces invalidités peut justifier une allocation, mais le bénéficiaire doit en plus souffrir de douleurs et de malaises pénibles. Il pourrait, par exemple, voir son espérance de vie diminuée, comme c'est le cas pour les paraplégiques et les grands amputés.

20. En dernier lieu, en plus de cette allocation d'incapacité exceptionnelle, le pensionné touche une allocation d'habillement qui ne dépasse pas \$60,84 par mois. En outre, s'il a besoin de soins, il peut recevoir à ce titre une allocation qui est considérée comme un revenu grevé. Bien qu'il ne puisse servir à des fins non autorisées, il bénéficie à la famille en ce que le pensionné peut employer quelqu'un pour faire son ménage, pelleter la neige et ainsi de suite.⁽⁸⁾

21. Toutes les allocations susmentionnées cessent d'être versées le premier jour du mois suivant le décès de l'ancien combattant. Les dépenses supplémentaires entraînées par une invalidité très grave, par exemple un hébergement spécial et des contrats pour fourniture de services spéciaux, peuvent continuer pendant des mois.

22. Pour déterminer s'il fallait recommander le maintien, au taux de la personne mariée, de la pension et des allocations spéciales au conjoint d'un ancien combattant décédé, le Comité a tenu compte du fait que les soins prolongés dans un établissement comme Deer Lodge coûtent au minimum \$82 par jour, ou \$2 460 par mois et les soins intensifs \$132 par jour ou \$3 960 par mois. Sans l'aide que leur prodiguent leurs conjoints, souvent pendant de nombreuses années, des milliers d'anciens combattants handicapés et âgés auraient été placés dans des maisons de retraite, à un coût énorme pour le public. Il est donc juste de penser maintenant à tout l'argent que ces veuves ont fait économiser à l'État.

23. Des précédents convaincants justifient le versement de la pension au taux de la personne mariée pendant plus longtemps. En vertu de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*, le principe en a déjà été accepté pour les personnes nécessiteuses et pour un an tout au plus. Aux États-Unis, un ancien combattant gravement invalide est exonéré de sa prime d'assurance de G.I. de sorte que sa veuve touchera \$10 000 à son décès, ce qui l'aidera en attendant qu'elle ait droit à sa pension de veuve. Au Royaume-Uni, une loi spéciale reconnaît à la veuve le droit de toucher pendant six mois sa pension au taux de femme mariée.⁽⁹⁾ En tout état de cause, nous estimons inhumain de soumettre le conjoint survivant d'un ancien combattant invalide à un changement brutal et immédiat de son mode de vie, comme le fait actuellement la *Loi sur les pensions*. Par conséquent,

2. Nous recommandons qu'en vertu de la *Loi sur les pensions*:

- a) la pension au taux de la personne mariée, lorsqu'elle est supérieure à la pension d'un veuf ou d'une veuve, continue d'être versée durant un an au conjoint survivant d'un ancien combattant; et**
- b) le conjoint survivant d'un ancien combattant, qui reçoit une allocation pour invalidité exceptionnelle et/ou une allocation de soins, continue de recevoir une telle allocation durant l'année qui suit le décès de l'ancien combattant.**

Indexation de la pension de base

24. La loi actuelle dispose que les pensions seront augmentées suivant l'indice des prix à la consommation, c'est-à-dire le coût de la vie. Cependant, étant donné que les salaires augmentent plus rapidement que le coût de la vie, le pensionné ne profite pas de l'amélioration générale du niveau de vie; il se trouve en perte de vitesse, ne serait-ce que relativement, chaque année.

25. En 1972, un comité mixte composé de représentants du gouvernement et d'anciens combattants et mis sur pied par le ministre des Affaires des anciens combattants, a reconnu que la pension d'invalidité au taux de base pour les célibataires devrait correspondre au traitement moyen de catégories de fonctionnaires non spécialisés. Depuis, le gouvernement a adopté une loi prévoyant une augmentation du taux de base le 1^{er} juillet 1973 et le 1^{er} juillet 1978 de sorte que la pension se compare au traitement moyen de ces cinq catégories de fonctionnaires. Toutefois, il y a eu des augmentations spéciales que ne prévoyait pas la *Loi sur les pensions*. Le régime suivi depuis 1973 a donc consisté essentiellement à accorder aux anciens combattants une augmentation annuelle fondée sur la hausse du coût de la vie. Si, par conséquent, le montant de la pension est inférieur à la moyenne salariale de cinq catégories de fonctionnaires non spécialisés, on s'attend à ce que les associations d'anciens combattants signalent ce fait au gouvernement, tous les trois ou quatre ans, pour obtenir une augmentation additionnelle qui porterait le montant de la pension au niveau de traitement net du groupe composite.⁽¹⁰⁾

26. De l'avis du Comité, rien ne devrait obliger les anciens combattants à quémander du gouvernement. C'est pourquoi,

3. Nous recommandons que l'augmentation des pensions tienne compte du principe de la parité avec le traitement moyen de cinq catégories de fonctionnaires non spécialisés ou de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, suivant le plus élevé des deux montants, et que ce principe soit enchâssé dans la *Loi sur les pensions*.

Retards dans le traitement des demandes de pension et dans les décisions qui s'y rapportent.

27. Une augmentation des allocations n'améliorera guère le niveau de vie des anciens combattants et de leurs familles si des lenteurs dans le traitement des demandes et dans le règlement des appels retardent indûment le versement des pensions et des prestations accessoires. Les exemples suivants, tirés des dossiers de la Légion royale canadienne, illustrent les retards qui se produisent:

«La demande de pension de M. G., qui souffrait d'une hernie inguinale au côté droit, a été soumise à l'étude de la Commission le 27 mars 1980. Celle-ci en a accusé réception le 28 avril 1980. Une lettre de rappel lui a été envoyée le 5 mars 1981 lui demandant où en était la demande. Elle a répondu le 23 avril qu'une décision serait rendue dans les trois mois.»

«M. K. a présenté le 25 juillet 1980 une demande d'allocation de soins dont il a été accusé réception en septembre. Une demande d'enquête de l'administration centrale de la Commission a été envoyée au médecin principal le 31 octobre 1980. M. K. est décédé le 2 février 1981 et sa veuve ne sait pas encore quelle décision sera rendue à l'égard de la demande de prestations accessoires à vie présentée par son mari.»

«Le 29 décembre 1979, M. N. a présenté une demande à la Commission touchant un changement dans le diagnostic d'invalidité due à une lésion de la colonne vertébrale et son admissibilité pour une autre incapacité. Suite à des lettres de rappel envoyées par la Légion le 3 avril, la Commission a répondu le 6 mai 1981 qu'elle s'occuperait le plus tôt possible de ces deux demandes demeurées en suspens».⁽¹¹⁾

28. Quatre années peuvent s'écouler entre le jour où une demande est présentée et celui où une décision finale est rendue en appel. L'année dernière, la période moyenne relative à une première demande est passée à plus de onze mois, et à plus de sept mois en ce qui concerne les veuves. Par ailleurs, environ 4 000 appels n'ont pas encore été définitivement tranchés. Selon les associations d'anciens combattants, la situation est particulièrement grave en ce qui concerne les premières demandes, les examens médicaux préalables à l'allocation de soins, le versement des pensions, les appels devant le Conseil de révision des pensions et la correspondance générale.

29. La Commission canadienne des pensions et le Conseil de révision des pensions sont conjointement chargés du traitement des demandes de pension et de prestations accessoires. Le Comité a interrogé les représentants de ces deux organismes sur les raisons des retards et sur les mesures qui étaient prises pour les réduire au minimum compatible avec un examen équitable et approfondi des demandes. Il a également interrogé des représentants des associations d'anciens combattants sur leurs relations de travail avec les organismes gouvernementaux.

30. Les représentants de la Légion royale canadienne et du Conseil national des associations d'anciens combattants ont affirmé que leurs relations de travail avec les hauts fonctionnaires des deux organismes gouvernementaux étaient excellentes. Ils se sont plaints essentiellement des délais afférents aux prises de décisions et se sont dits inquiets de ce que le déménagement du Ministère à Charlottetown en 1983 aggravera la situation. En outre, ils ont convenu avec la Commission et le Conseil qu'il y avait deux principales causes de retard: le grand nombre de nouvelles demandes et de nouveaux appels et la mise à la retraite ou la démission d'employés expérimentés.

31. Il est évident qu'on n'a pas réussi à recruter et à former suffisamment de nouveaux employés. Le problème se situe moins au niveau du Commissaire qu'à celui du médecin principal et des employés administratifs essentiels. Les associations d'anciens combattants ont toutefois hésité à blâmer les organismes gouvernementaux. Comme nous l'a dit M. Chadderton, secrétaire général du Conseil national des associations d'anciens combattants:

«Je vous dirai carrément ce qui en est. J'ai tous les jours affaire à la Commission canadienne des pensions et au ministère des Affaires des anciens combattants. Je pense que le problème est lié au recrutement, à la formation et au perfectionnement du personnel. Il s'agit de fonctions administratives relativement simples. Je pense que le tout est une question de bureaucratie tatillonne aussi bien dans la Commission de la fonction publique que dans les ministères du gouvernement fédéral».⁽¹²⁾

32. Dans un effort visant à réduire les délais, on a conféré à la Commission canadienne des pensions le pouvoir d'embaucher des employés qui n'auront pas à déménager à l'Île-du-Prince-Édouard. Le Conseil de révision des pensions procède à une réorganisation qui a pour objet de permettre à ses membres de juger un plus grand nombre de cas. De nouveaux employés sont embauchés et formés pour effectuer une grande partie des travaux de recherche requis pour qu'une décision puisse être rendue. D'après des représentants du Conseil, si tout fonctionne comme prévu, la période d'attente sera réduite de 16 à 10 mois cette année, et à 6 mois l'an prochain.⁽¹³⁾

33. Le Comité n'a été que partiellement rassuré par les mesures prises pour éliminer les lenteurs dans les décisions. Il est absolument essentiel que la Commission canadienne des pensions et le Conseil de révision des pensions rattrapent ce retard bien avant leur déménagement à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard) en 1983.

4. Nous recommandons que des mesures soient immédiatement prises afin d'éliminer les retards inexcusables qui se sont accumulés depuis 1970 dans le traitement des demandes de pension et dans les décisions qui s'y rapportent et, qu'à cette fin, on s'attache tout particulièrement à encourager le personnel essentiel à travailler au-delà de l'âge habituel de la retraite.

La Loi sur les allocations aux anciens combattants et la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils

34. La *Loi sur les allocations aux anciens combattants*, adoptée en 1930, prévoyait le versement d'allocations fondées sur le critère des besoins aux anciens combattants souffrant d'une incapacité ouvrant droit à une pension ou qui avaient combattu lors de la Première guerre mondiale et ne pouvaient en conséquence se tailler une place sur le marché du travail. Des modifications ont été apportées à cette loi de sorte qu'aujourd'hui les allocations aux anciens combattants ainsi qu'à leurs conjoints et enfants sont fixées d'après le revenu plutôt que sur le critère des besoins et sont versées aux anciens combattants qui, en raison de leur âge ou d'une incapacité, ne peuvent travailler et n'ont pas suffisamment de ressources financières. Depuis 1962, certains civils peuvent recevoir des allocations comparables en vertu de la Partie XI de la *Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils*. Des allocations sont aussi versées à des civils qui ont servi dans des services de soutien immédiat des forces armées en temps de guerre. Mentionnons, à titre d'exemples, les effectifs de la marine marchande, les pompiers et les travailleurs de la *Newfoundland Overseas Forestry Unit* ainsi que leurs conjoints et enfants.

35. La Loi de 1980 modifiant la législation sur les pensions a permis d'y apporter un certain nombre de modifications. Le Comité les a étudiées et a décidé de formuler des observations sur deux d'entre elles, à savoir: le lieu de résidence des anciens combattants et l'exemption annuelle pour certains types de revenus, dans le calcul des prestations fondées sur l'évaluation du revenu.

Lieu de résidence des anciens combattants

36. En vertu de la *Loi de 1980 modifiant la législation sur les pensions, l'indemnisation et les allocations relatives à la guerre, aux militaires et aux civils*, les veuves et les enfants d'anciens combattants morts à l'étranger ne doivent plus nécessairement résider au Canada pour toucher les prestations, mais les anciens combattants (militaires et civils) sont encore obligés de revenir au Canada et d'y résider pendant un an avant d'avoir droit aux prestations. Ils peuvent toutefois retourner vivre à l'étranger une fois qu'ils ont exercé leur droit.⁽¹⁴⁾

37. Le Comité appuie la modification de 1980 à cet égard, mais comprend difficilement pourquoi la loi ne permet pas à des anciens combattants qualifiés de jouir des mêmes droits en matière de résidence que les veuves et les enfants de prestataires morts à l'étranger.

38. La plupart des anciens combattants estiment qu'il est difficile et souvent impossible de retourner s'établir au Canada pour se conformer à la loi actuelle. En effet, ils sont souvent trop pauvres, trop âgés et trop malades pour effectuer le voyage et s'établir au Canada pour un an. Leurs liens familiaux dans leur nouveau pays de résidence les empêchent financièrement et psychologiquement de se conformer à cette exigence. La plupart de ces anciens combattants, surtout ceux qui vivent au Royaume-Uni et aux États-Unis, considèrent que le Canada oublie les services qu'ils lui ont rendus en temps de guerre en les forçant à retourner au Canada pour un an avant d'être admissibles aux prestations.

39. Le Comité estime que ces Canadiens qui, pour des motifs d'ordre personnel, ont choisi de vivre à l'étranger après leur service, devraient avoir droit aux avantages dont jouissent ceux qui sont revenues au Canada. C'est pourquoi,

5. Nous recommandons que les exigences de la Loi sur les allocations aux anciens combattants et la Loi sur les pensions et les allocations de guerre pour les civils, en matière de résidence, soient modifiées de manière à permettre aux personnes, qui autrement y seraient admissibles, de bénéficier des avantages découlant de ces lois, lorsqu'elles résident à l'extérieur du Canada.

Exemption des revenus d'intérêts

40. La loi a fait passer de \$50 à \$100 par année l'exemption à l'égard des intérêts perçus, dans le calcul des prestations aux anciens combattants.

41. Or, à cause des taux d'intérêt actuels qui sont bien supérieurs à 10%, un bénéficiaire qui a investi \$1 000 d'économies dans une banque, dans une institution de fiducie ou dans des obligations d'épargne du Canada, reçoit un montant d'intérêts supérieur à l'exemption qui lui est accordée.⁽¹⁵⁾

42. Le Comité considère qu'il est très important pour un ancien combattant d'être en mesure de mettre de côté quelques milliers de dollars pour payer ses frais funéraires et ses dettes, ou bien pour les laisser à son épouse. La limite actuelle est irréaliste et décourage ce genre d'épargne; c'est pourquoi,

6. Nous recommandons que, dans le calcul des droits à une allocation d'ancien combattant, l'exemption annuelle applicable au revenu tiré d'un compte d'épargne, d'obligations et de dividendes soit portée à \$500 au moins.

Conclusion

43. Au cours de ses recherches et après avoir entendu les témoins, le Comité a été impressionné par les nombreux renvois au *Rapport du Comité d'enquête sur l'organisation et le travail de la Commission canadienne des pensions*. Ce groupe de travail, mis sur pied en 1965, était présidé par M. Mervyn Woods et a déposé son rapport en 1968. Bon nombre de ses recommandations ont été plus tard incorporées aux modifications apportées en 1970-1971 à la *Loi sur les pensions* et auraient, depuis, beaucoup avantage les anciens combattants, les anciens prisonniers de guerre et leurs personnes à charge. D'autre part, de nombreuses recommandations de ce rapport n'ont jamais été mises en œuvre. Les témoins ne croient pas qu'il faille reprendre une étude approfondie de toute la législation et de l'organisation administrative concernant les anciens combattants. Ils proposent plutôt de revoir le rapport Woods étant donné qu'un certain nombre d'anomalies et d'injustices existent toujours dans les lois et règlements qui s'appliquent aux anciens combattants, ce à quoi le Comité souscrit. Deux situations injustes mériteraient par exemple une étude plus approfondie: il s'agit du traitement des conjoints divorcés d'anciens combattants et des anciens prisonniers de guerre de Dieppe.⁽¹⁶⁾

44. À l'heure actuelle, le conjoint divorcé d'un ancien combattant n'a droit à aucune prestation en vertu de la *Loi sur les pensions* et la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*. La *Loi sur les pensions* prévoit bien que la Commission canadienne des pensions peut à sa discrétion accorder des prestations à un conjoint divorcé, mais cette discrétion entre en jeu surtout si une injonction de la cour a été rendue afin d'assurer à ce conjoint un soutien durant la vie de l'ancien combattant. D'autre part, en vertu du Régime de pensions du Canada, les prestations sont également partagées au moment du divorce d'un cotisant, si le conjoint en fait la demande au moment du divorce. Nous estimons que ce précédent ainsi que les nouvelles lois sur le mariage et la propriété dans un certain nombre de provinces

doivent être pris en considération dans la révision prévue afin que la loi soit conforme aux nouvelles notions d'égalité dans le mariage.⁽¹⁷⁾

45. En vertu de la *Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre*, les anciens combattants reçoivent une pension d'invalidité de 10 à 20% selon la durée de leur incarcération. Toutefois, les anciens combattants de Hong Kong ont droit à une pension de 50% à cause des conditions extrêmement pénibles qu'ils ont subies pendant leur longue détention. D'autres groupes d'anciens combattants, comme les prisonniers de guerre de Dieppe, ont également été incarcérés pendant de longues périodes dans des conditions anormalement difficiles, mais n'ont droit qu'à une pension maximum de 20%. Pouvons-nous prétendre qu'il est juste d'indemniser des anciens combattants qui ont été captifs pendant plus de deux ans et demi à un taux d'invalidité qui n'est que le double de l'indemnité offerte à ceux qui ont été incarcérés pendant seulement trois mois?⁽¹⁸⁾

46. Considérant qu'il existe d'autres cas d'injustice possibles,

7. Nous recommandons que:

- a) Le gouvernement forme un comité, composé de représentants du gouvernement et d'associations d'anciens combattants, qui serait chargé de revoir et de mettre à jour les recommandations du Comité Woods qui n'ont pas encore été appliquées, ainsi que d'étudier les anomalies qui persistent dans le traitement des anciens combattants et de leurs familles, et à faire les recommandations appropriées à ce sujet;**
- b) le Comité étudie la situation apparemment injuste du conjoint divorcé qui, en vertu des lois actuelles, n'a aucun droit aux avantages découlant de la *Loi sur les pensions* et de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants*; et**
- c) le Comité étudie la façon apparemment injuste dont les anciens combattants sont indemnisés pour le temps qu'ils ont passé comme prisonniers de guerre.**

ANCIENS COMBATTANTS,
NOUS NOUS SOUVENONS!

Notes et renvois en bas de page

- (1) Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences, *Délibérations*, 1ère Session, 32e Législature, 19 février 1981, 3:6-7. Ci-après, Sénat, *Délibérations*.
- (2) Canada, Chambre des communes, Comité permanent des Affaires des anciens combattants, septième rapport, *Procès-verbaux et témoignages*, 10 juin 1975, 19:3.
- (3) «Mémoire présenté par la Légion royale canadienne au comité permanent de la Chambre des communes chargé d'étudier les affaires des anciens combattants», mai 1981, p. 2.
- (4) Sénat, *Délibérations*, 31 mars 1981, 6:12. Bill C-82, *Loi modifiant la Loi sur les pensions et la Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre*, première lecture à la Chambre des communes le 8 juillet 1981 et adoption par le Sénat le 10 juillet suivant. Cette loi élimine la période de résidence au Canada et rend les pensions proportionnelles payables immédiatement.
- (5) *Ibid.*, 4:7.
- (6) *Ibid.*, 4:24.
- (7) *Ibid.*, 5:11.
- (8) *Ibid.*, 4:12-13.
- (9) *Ibid.*, 5:15.
- (10) *Ibid.*, 4:9.
- (11) Légion royale canadienne, «Mémoire . . . ,» pp. 5-6.
- (12) Sénat, *Délibérations*, 4:20.
- (13) *Ibid.*, 6:13.
- (14) *Ibid.*, 3:8.
- (15) *Ibid.*, 3:12.
- (16) *Ibid.*, 4:19-20 et 6:20.
- (17) *Ibid.*, 6:23-24.
- (18) *Ibid.*, 7: *passim*.

Liste des personnes qui ont comparu devant le Comité avec le numéro et la date du fascicule

Première session de la trente-deuxième législature, 1980-1981

Nom	Fascicule	Date
Brittain, M. W. Bruce Sous-ministre Ministère des Affaires des anciens combattants	6	le 31 mars 1981
Chadderton, M. H.C. Secrétaire général Conseil national des Associations des anciens combattants du Canada	4 5	le 17 mars 1981 le 24 mars 1981
Christenson, M. C.A.R. Agent de service La Légion royale canadienne	à huis clos	le 22 juin 1981
Forbes, M. Brian N. Conseiller juridique Conseil national des Associations des anciens combattants du Canada	4	le 17 mars 1981
Giguère, M. Georges Président national Association des Anciens combattants et des prisonniers de guerre de Dieppe	7	le 26 mai 1981
Jutras, M. René N. Président Conseil de révision des pensions	6	le 31 mars 1981
Lamontagne, C.P., hon. J. Gilles Ministre de la Défense nationale et ministre par interim des Affaires des anciens combattants	6	le 31 mars 1981
Lamy, M. J.E.A.J. Secrétaire national La Légion royale canadienne	3	le 19 février 1981
Slater, M. E.H. Directeur, Bureau d'entraide La Légion royale canadienne	3 5 à huis clos	le 19 février 1981 le 24 mars 1981 le 22 juin 1981
Smith, M. James C. Sous-ministre adjoint Services aux anciens combattants Ministère des Affaires des anciens combattants	6	le 31 mars 1981

Nom	Fascicule	Date
Solomon, M. A.O.	3	le 19 février 1981
Président	4	le 17 mars 1981
Commission canadienne des pensions	6	le 31 mars 1981
Thompson, M. Don M.	6	le 31 mars 1981
Président		
Commission des allocations aux anciens combattants		

