



2002-170

Représentant : Charles J. Keliher, BSJP

Décision N° : 1000095170

Type de décision : Appel du droit à pension - RÉTROACTIVITÉ

Lieu de l'audition : Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)

Date de la décision : le 16 janvier 2002

Suite à une audience d'appel du droit à pension tenue pour l'appelant le 16 janvier 2002, le Tribunal rend la décision suivante :

ORDONNANCE

DÉRANGEMENT INTERNE GENOU DROIT (RÉTROACTIVITÉ)

L'invalidité en cause est consécutive ou est rattachée directement au service en temps de paix dans les forces régulières.

paragraphe 21(2), *Loi sur les pensions*

Le droit à pension prend effet le 19 août 1997 (date à laquelle la demande a été présentée en premier lieu).

paragraphe 39(1), *Loi sur les pensions*

Changement au niveau de la date d'entrée en vigueur seulement.

En vertu de l'alinéa 29(1)(a) de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révisions et appel)*, la présente décision varie celle du comité de révision, en date du 19 janvier 2001.

Copie originale signée par:

_____ Presiding Member

Victor Marchand

Copie originale signée par:

_____ Member

M.M. Habington

Copie originale signée par:

_____ Member

C.L. DePontbriand

QUESTIONS EN LITIGE

Le 16 janvier 2002, un comité d'appel du droit à pension a tenu une audience à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), car l'appelant était en désaccord avec la décision du comité de révision (examen), en date du 19 janvier 2001. Me Charles Keliher était son représentant.

ÉLÉMENTS DE PREUVE

Le représentant a déposé en preuve les pièces suivantes :

AD-Ex-R1 : Lettre de l'appelant datée du 30 juillet 2001;

AD-Ex-R2: Lettre de directrice p.i., Administration des avantages et des services, Anciens Combattants Canada, du 28 août 2001.

Dérangement interne, genou droit (Rétroactivité)

FAITS ET ARGUMENTS

Le représentant a déclaré, au nom de l'appelant, que la pension d'invalidité octroyée pour l'affection à l'étude (dérangement interne, genou droit) aurait dû entrer en vigueur à compter du 19 août 1997, date à laquelle il a communiqué pour la première fois avec le Ministère pour présenter une demande.

MOTIFS ET CONCLUSION

En arrivant à sa décision, le Tribunal a très attentivement examiné tous les éléments de preuve, les dossiers médicaux ainsi que le plaidoyer du représentant, et il a respecté l'obligation statutaire d'accorder le bénéfice du doute à l'appelant ou au demandeur en vertu des dispositions des articles 3 et 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

Le présent appel porte sur la date de prise d'effet de la pension de l'appelant pour l'affection à l'étude (dérangement interne, genou droit). Dans sa décision du 30 mai 2000, le ministre a statué que la date de prise d'effet de la pension d'invalidité pour l'affection à l'étude devrait être le 28 avril 2000, date à laquelle l'appelant a déposé une demande complète auprès du ministère des Anciens Combattants. Dans une décision rendue le 19 janvier 2001, un comité d'examen du Tribunal a affirmé la décision du ministre fondée sur le pouvoir conféré au ministre par l'article 3 du Règlement sur les compensations. Toutefois, l'appelant soutient que le paiement de sa pension devrait remonter à la date à laquelle il a approché le ministère des Anciens Combattants pour la première fois pour présenter une demande de pension pour cette affection, à savoir le 19 août 1997.

L'article 39 de la *Loi sur les pensions*, qui porte sur la date de prise d'effet du paiement de la compensation en vertu de la Loi, énonce clairement que le paiement d'une pension accordée pour invalidité prend effet à partir de celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre, à savoir la date à laquelle une demande à cette fin a été présentée en premier lieu ou une date précédant de trois ans la date à laquelle la pension a été accordée au pensionné. Au nom de l'appelant, le représentant prétend qu'en vertu de l'article 39, la date de prise d'effet de la compensation de l'appelant était le 19 août 1997 et non le 28 avril 2000.

Dans cette affaire, deux formulaires « Demande de pension d'invalidité » (PEN-923) ont été remplis en ce qui concerne la demande d'indemnisation. Le premier formulaire, rempli relativement à la demande d'indemnisation de l'appelant pour l'affection à l'étude (dérangement interne, genou droit), indique que la date de demande est le 19 août 1997, même si le formulaire en soi n'a pas été signé par l'appelant avant le 15 septembre 1997. Cependant, comme le Ministère a demandé des renseignements médicaux pertinents, relativement au processus initial de demande (1997) mais qu'il ne les a jamais reçus, le ministre n'a pas émis de décision relativement à ce processus de demande. Près de trois ans se sont écoulés avant que l'appelant ne communique avec le Ministère, en avril 2000, pour lui donner les renseignements médicaux requis. À ce moment, un autre formulaire PEN-923 a été rempli et signé par l'appelant en date du 28 avril 2000.

La question devant le Comité dans cette affaire est donc de décider si le processus de demande, que l'appelant a débuté en 1997 mais qu'il n'a pas terminé à ce moment-là, pourrait être considéré comme une première demande de pension d'invalidité pour l'affection à l'étude (dérangement interne, genou droit). Dans sa décision du 19 janvier 2001, le comité d'examen a confirmé que, conformément à l'article 3 du Règlement sur les compensations, le ministre avait le pouvoir de considérer qu'une demande était « retirée » lorsqu'un

demandeur ne s'est pas conformé à la demande du ministre de fournir des renseignements supplémentaires à l'appui de la demande. Le comité a examiné les faits de cette affaire et a constaté qu'il s'agissait d'une situation raisonnable pour rendre une telle décision, car l'appelant avait été informé par l'agent des pensions qu'il devait remplir et retourner au Ministère un formulaire supplémentaire, le formulaire Déclaration du médecin (PEN-819), avant que sa demande ne puisse être présentée. Le comité d'examen a constaté que l'appelant n'avait apparemment pas fait d'efforts pour se conformer à la directive du ministre de fournir des renseignements supplémentaires, que le ministre n'avait d'autre choix que de retirer le cas de son système, car il ne s'agissait pas d'une demande active. Compte tenu de ces faits, il semble que le comité d'examen a conclu que la demande datée du 28 avril 2000 était la « première » demande, et a ainsi confirmé la décision du ministre.

La principale question examinée devant le comité d'examen dans sa décision du 19 janvier 2001 était l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre relativement au processus de demande et, en particulier, à savoir si la décision du ministre était raisonnable. La décision du comité d'examen était basée sur le fait que le ministre peut, à sa discrétion, demander des documents supplémentaires et déterminer si une demande a été remplie conformément à l'article 3 du Règlement sur les compensations. Toutefois, un autre point en litige n'a pas été abordé en particulier ou directement par le comité d'examen dans sa décision, soit la pratique du Ministère consistant à « retirer » une demande du système de suivi informatisé.

Le présent comité constate qu'il y a en fait deux questions distinctes mais interdépendantes en suspens :

1. La première est de savoir si le ministre dispose du pouvoir et de la discrétion de déterminer si un processus de demande a été réalisé en entier de la façon jugée acceptable par le ministre;
2. La deuxième est de savoir si la pratique du ministre consistant à considérer une demande comme étant « retirée » est raisonnable et conforme aux dispositions pertinentes de la loi et des politiques du Ministère.

Sur la question du pouvoir du ministre relativement au processus de demande, le comité remarque qu'en vertu des articles 5, 87 et 91 de la *Loi sur les pensions*, et de l'article 3 du *Règlement sur les compensations*, le ministre dispose du pouvoir de déterminer quel sera le processus de demande de pension, et cela comprendrait de déterminer si un processus de demande a été exécuté d'une façon que le ministre juge appropriée et selon la forme prescrite en vertu de la loi. Selon le paragraphe 91(a) de la *Loi*, il est possible de déterminer les modalités d'une demande de compensation, d'une déclaration ou d'un avis visés par la présente loi, des renseignements et des éléments de preuve à fournir ainsi que de la procédure de traitement des demandes par des règlements. L'article 3 du *Règlement sur les compensations* a été élaboré en vertu de ce pouvoir statutaire et indique clairement que le ministre possède le pouvoir d'exiger que certains documents soient fournis par le demandeur afin d'appuyer sa demande. L'article 3 du *Règlement* énonce :

Le demandeur de compensation doit fournir au ministre :

- a) tout document nécessaire à l'appui de sa demande;
- b) des renseignements sur sa situation de famille;
- c) tout autre renseignement pertinent;
- d) un affidavit ou une déclaration solennelle attestant la véracité des renseignements fournis.

Il s'agit d'une disposition obligatoire qui place un fardeau sur le demandeur de faire ce qui est exigé par le ministre conformément à l'article 3 du *Règlement sur les compensations* afin d'appuyer sa demande. Le ministre a également le pouvoir juridique d'appliquer cette exigence. En vertu de la loi, il dispose du pouvoir discrétionnaire de déterminer si une demande est complète, suffisante et valide, et il a le pouvoir de rejeter toute demande qui n'est pas dûment faite, conformément aux directives du Ministère. De plus, le fait que l'article 3 du *Règlement sur les compensations* exige que le demandeur remette au ministre tout document nécessaire à l'appui de sa demande indique que, si le ministre devait demander à un demandeur de fournir des preuves supplémentaires pour appuyer sa demande, et que le demandeur ne le faisait pas, le ministre possède le droit de constater qu'une demande n'a pas été dûment faite. Par « dûment faite », on entend

qu'un demandeur a présenté sa demande de la façon prescrite ou déterminée par le ministre, et que le ministre n'exige pas de renseignements supplémentaires ni de documentation à l'appui.

Il est clair que, selon la Loi, le ministre n'est pas tenu de considérer toute forme de contact fait par un demandeur avec le Ministère comme une « demande » ou comme la date de demande. Toutefois, l'article 39 du *Manuel de la politique sur les pensions* du Ministère permettrait que le premier contact établi par téléphone ou par écrit avec le personnel du ministre soit considéré comme étant la date à laquelle une demande a été entreprise. La politique semble considérer le « contact » comme synonyme de processus de demande qui doit suivre. Le Tribunal fait remarquer que, bien que cette politique soit raisonnable dans certains cas, elle ne le serait que dans le cas où le demandeur démontre une intention de *bonne foi* de commencer un processus de demande, et ce, conforme aux directives ou aux demandes émises par le personnel du ministre de fournir les renseignements à l'appui de la demande dans un délai raisonnable après le premier contact.

Selon le paragraphe 81(1) du *Manuel de la politique sur les pensions* du Ministère, « les demandes téléphoniques reçues directement des requérants ainsi que leurs représentants sont recevables dans la mesure où elles sont suivies d'une demande écrite dûment remplie et signée. C'est la date de l'appel téléphonique qui est alors retenue comme date de la demande. » Le comité d'examen fait remarquer qu'aucune de ces politiques ne précise de délai, de manière à éviter qu'il ne s'écoule beaucoup de temps entre la date du contact téléphonique et la date à laquelle une demande écrite et signée est éventuellement remplie par le demandeur. Ces politiques doivent également être interprétées conjointement au paragraphe 81(2) du *Manuel de la politique sur les pensions* afin de comprendre la politique qui s'applique à la situation qui survient lorsqu'un demandeur établit un premier contact par téléphone et qu'il envoie par la suite une demande écrite et signée, mais qui, par la suite, omet de terminer le processus de demande conformément à la demande du ministre de fournir des documents à l'appui de la demande, conformément à l'article 3 du *Règlement sur les compensations*. Le paragraphe 81(2) du *Manuel de la politique sur les pensions* du ministère des Anciens Combattants indique que, lorsqu'on a demandé à un demandeur de soumettre des documents à l'appui de la demande, mais que celui-ci n'a pas fourni les documents requis, il faut informer par envoi recommandé le demandeur que, s'il n'a pas fourni la documentation dans les 60 jours, ou n'a pas fourni une explication raisonnable de ce retard, « la demande sera soumise telle quelle aux fins de décision ».

Le comité fait remarquer que les politiques ne semblent pas prévoir les cas où le demandeur n'a pas respecté le processus de demande tel qu'il est prescrit dans le *Règlement sur les compensations*, en d'autres mots, dans les cas où la demande n'a pas été dûment faite. Néanmoins, il est clair que, conformément à la *Loi sur les pensions* et au *Règlement sur les compensations*, il ne revient pas au demandeur de déterminer comment il présentera sa demande ni s'il devra fournir des renseignements supplémentaires pour appuyer la demande, ni si cela sera fait dans un délai raisonnable. C'est le ministre qui possède le pouvoir de décider si une demande de compensation doit être appuyée par des documents ou des renseignements supplémentaires, et cela comprendrait par implication, le pouvoir de rejeter tout processus de demande non conforme aux directives du ministre. Il faut se rappeler que la loi l'emporte sur les politiques et les politiques du Ministère doivent être lues et interprétées compte tenu du pouvoir du ministre de déterminer si une demande a été dûment faite.

De même, le comité constate qu'un premier contact peut être suffisant pour indiquer que le demandeur est intéressé à présenter une demande de compensation, mais le fait de manifester son intérêt à présenter une telle demande ne représenterait pas en soi une demande. Ainsi, une simple requête qui n'est pas appuyée par la suite d'une preuve de l'intention sérieuse de continuer une demande ne peut pas en elle-même être raisonnablement considérée comme une « demande » ni constituer la date de la demande, surtout en cas de non-conformité à une demande de fournir des documents à l'appui d'une demande, conformément à l'article 3 du *Règlement sur les compensations*. Par exemple, lors d'un contact initial qui a découlé au début d'une demande qui a par la suite été abandonnée, il ne serait pas raisonnable de prendre la date du premier contact ayant donné lieu à la demande abandonnée comme étant la date de la demande conformément à l'article 39 de la *Loi*.

En outre, la loi n'indique pas que chaque fois que l'on signe un formulaire de « Demande de pension d'invalidité » (PEN-923), ce formulaire représente nécessairement une demande complète et dûment faite. Le processus de soumission d'une demande est bien plus que le simple fait de communiquer avec le Ministère ou même de remplir un formulaire. Dans bien des cas, des documents médicaux seront nécessaires afin de fournir les renseignements de base nécessaire à l'appui de la demande, et il est dans les pouvoirs du

ministre d'exiger que de tels documents soient fournis avant que la demande ne soit considérée comme complète et dûment faite. Compte tenu de cela, on peut prévoir qu'il y aura des situations pour lesquelles un « premier contact » n'aboutira jamais au dépôt réel d'une demande dûment faite. Tandis que l'article 39 de la *Loi sur les pensions* exige que la date de prise d'effet pour le paiement d'une compensation soit basée sur la date de la première soumission d'une demande, implicitement, cette situation surviendrait uniquement lorsque le contact a permis la mise en marche d'un processus de demande que le demandeur a suivi correctement, selon lequel celui-ci a présenté une demande « dûment faite » en vue d'obtenir la pension d'invalidité en question. Le demandeur doit respecter les exigences établies par le ministre lorsqu'il soumet une demande pour que l'on puisse se fier à la date du premier contact, conformément à l'article 39 du *Manuel de la politique sur les pensions*.

D'un autre côté, le ministre est également tenu d'offrir un service de consultation, des conseils et de l'aide aux demandeurs lorsqu'ils préparent leur demande en vertu du paragraphe 81(3). Lorsque le demandeur communique avec le Ministère pour soumettre une demande, le personnel du ministre devrait s'assurer qu'il est pleinement informé de ce que le ministre exigera de lui en présentant une demande de compensation. Lorsque le personnel du Ministère donne des conseils à un demandeur ou à des demandeurs éventuels, il devrait aborder la question de la documentation et de l'information nécessaire à l'appui d'une demande en vertu de l'article 3 du *Règlement sur les compensations*, ainsi que du délai pour soumettre les renseignements demandés au Ministère suivant le « premier contact ». Ces conseils devraient être fournis par écrit soit à la date du premier contact soit peu de temps après.

Lorsque l'agent des pensions ou tout autre membre du personnel du ministre qui aide un demandeur à préparer sa demande remarque qu'il manque des renseignements de base ou se rend compte que le demandeur doit fournir d'autres renseignements avant de pouvoir présenter une demande dûment faite, le personnel du Ministère devrait alors l'indiquer au demandeur et l'informer qu'il doit soumettre les renseignements requis. Le personnel devrait indiquer que les renseignements sont demandés conformément à l'autorité statutaire du ministre qui a été confirmée à l'article 3 du *Règlement sur les compensations* pour le motif qu'il est nécessaire de fournir tous les documents nécessaires à l'appui de la demande. Il faudrait également informer le demandeur que tout défaut de soumettre les renseignements ou les documents requis dans un délai prescrit sera considéré comme une preuve que le demandeur n'a pas l'intention de terminer le processus de demande et, par conséquent, le ministre considérera que la demande doit être abandonnée et, dans ce cas, il ne rendra pas de décision.

Dans le cas où le personnel du ministre a clairement informé le demandeur que des documents ou des renseignements supplémentaires étaient requis afin d'appuyer la demande, et que celui-ci n'a pas démontré par la suite l'intention de se conformer à cette demande, ou de terminer ou d'améliorer sa demande dans un délai raisonnable, le ministre a alors le pouvoir de considérer que la demande a été abandonnée et que l'affaire est close. Le ministre ne prendrait pas de décision sur la demande parce qu'aucune demande n'aurait été dûment faite. Toutefois, lorsque cela se produit, le ministre doit en informer clairement le demandeur. Cela est particulièrement important compte tenu de la façon dont les politiques actuelles sont interprétées et appliquées, car elles pourraient créer une attente chez un demandeur à l'effet que toute forme de contact qui est suivi d'une demande écrite et signée représenterait toujours une « demande ». Par contre, comme l'a indiqué le comité, en vertu des articles de la loi qui portent au droit du ministre de déterminer si une demande a été dûment faite ou non, cela ne sera pas toujours le cas. Il est donc nécessaire que le personnel du ministre informe clairement un demandeur que le fait de ne pas se conformer aux directives du ministre relativement à la soumission de documents ou de tout autre renseignement requis en vertu de l'article 3 du *Règlement sur les compensations* entraînera comme conséquence l'abandon de la demande et son annulation.

Il est également important de comprendre qu'une situation au cours de laquelle un demandeur n'a pas fait de demande valide – en ce sens qu'il n'a pas soumis les documents nécessaires à l'appui de sa demande tel que l'exige le ministre en vertu de l'article 3 du *Règlement sur les compensations* – est différente de la situation où une demande est acceptée par le ministre comme étant dûment faite. Lorsque le demandeur n'a pas rempli sa demande de la manière prescrite par le ministre à l'article 3 du *Règlement sur les compensations*, il n'y a aucune demande dûment faite et, par conséquent, aucune demande pour laquelle il faut rendre une décision. Toutefois, lorsque le ministre accepte la demande comme étant dûment faite, celui-ci doit l'examiner dès sa réception et rendre une décision sur la question en vertu du paragraphe 81(2) de la *Loi sur les pensions*. Dans un tel cas, il semblerait que le personnel du Ministère n'a aucun pouvoir de retirer une demande du système de suivi informatisé sans qu'il n'ait reçu de demande du demandeur pour ce faire.

Pour ce qui est de la deuxième question, le Tribunal constate que la pratique du Ministère de « retirer » toute demande dûment faite du système de suivi est incompatible avec l'article 81 de la *Loi sur les pensions* et elle semble également être en contravention du paragraphe 21(1) du *Manuel de la politique sur les pensions* du Ministère, à la partie 4, qui fait référence aux « Conditions permettant de statuer sur les demandes ». Cet article indique que, dès qu'une demande « dûment faite » est soumise au ministre, ce dernier doit rendre une décision immédiatement sans égard au fait qu'il y a preuve d'invalidité ou non. L'article précise que :

Si le dossier médical qui accompagne la demande ne prouve pas l'existence d'une invalidité et que le requérant est incapable ou refuse d'en fournir la preuve, le Ministère doit rendre une décision, sauf si le requérant décide de retirer sa demande.

Cette politique est basée sur la décision d'interprétation rendue par le Conseil de révision des pensions le 22 avril 1976, pour une décision portant la référence « I-27 ». Dans cette décision, le comité d'interprétation a constaté que, lorsqu'une demande de pension d'invalidité a été soumise au décideur de premier palier d'une façon qui est conforme aux articles pertinents de la *Loi sur les pensions* – de l'époque –, alors le décideur de premier palier était tenu d'examiner la demande et ne pouvait pas la rejeter ou, en d'autres mots, la mettre « en suspens ». Le comité fait remarquer que cette interprétation de la décision s'appliquerait à toutes les demandes présentées en vertu de l'ancien article 12 [l'article 21 actuel] de la *Loi*, et non pas seulement aux décisions prises en vertu du paragraphe 21(1).

Compte tenu de ce fait, le comité constate que la pratique actuelle du Ministère d'enregistrer le retrait d'une demande dûment faite de son système de suivi informatisé contreviendrait à la loi et à la politique du Ministère parce qu'elle n'est pas conforme à l'exigence voulant qu'une décision soit prise sans délai pour une demande conformément au paragraphe 81(2) de la *Loi*. Le Tribunal souscrit aux soumissions du représentant à l'effet qu'un « retrait » ne devrait pas avoir de répercussions sur la date de prise d'effet d'une demande conformément à l'article 39 de la *Loi sur les pensions*, mais le comité ajouterait que cela ne serait le cas que lorsqu'il y aurait une demande dûment faite et qu'elle serait retirée sans le consentement du demandeur.

En plus d'être incompatible avec les exigences de la loi, la pratique de retirer une demande d'un système de suivi informatisé crée également de la confusion quant à savoir si la demande était valide ou dûment faite. Cette situation est illustrée par les faits dans la cause de l'appelant, qui indiquent que la question à savoir si la première tentative faite par ce dernier en 1997 en vue d'amorcer le processus de demande était suffisante pour représenter une demande dûment faite, n'a pas été abordée spécifiquement. Les faits dans le dossier indiquent que l'appelant a rempli le formulaire de « Demande de pension d'invalidité » (PEN-923), qui a été datée et signée, et que sa plainte et une affection particulière rattachée au service militaire ont été identifiées comme étant la cause de l'invalidité. Par la suite, le personnel du ministre a considéré que la demande présentée en 1997 comportait des lacunes en ce sens qu'elle ne comportait aucun diagnostic. De même, après le premier contact en vue de commencer le processus de demande de pension, et après qu'un agent des pensions a eu la possibilité d'examiner les documents de service, un agent des pensions a communiqué avec l'appelant par lettre, qui est datée du 1er octobre 1997. Dans cette lettre, l'agente indique qu'elle avait examiné les dossiers médicaux de l'appelant et remarqué la preuve dans le dossier d'une blessure au genou droit liée au travail. L'agente a continué ainsi :

[traduction] « Toutefois, avant de soumettre une demande en votre nom, un **diagnostic doit être établi**.

Par conséquent, veuillez demander à votre médecin de famille de remplir le formulaire **Déclaration du médecin** et nous le retourner.

J'espère recevoir ces renseignements dans les 30 prochains jours... »

Le document devant le comité d'appel indique que l'appelant n'a pas envoyé de réponse à la demande de l'agente des pensions, datée du 1er octobre 1997, dans le délai prescrit de 30 jours. Selon cet élément de preuve, le comité d'appel a constaté que l'appelant n'avait pas soumis l'information nécessaire à l'appui de sa demande, que le ministre était en droit de constater que la demande présentée en 1997 était non corroborée et n'avait pas été dûment faite et que, par conséquent, elle ne représentait pas la première demande conformément à l'article 39. Dans la présente affaire, le comité partage l'avis du comité d'examen à l'effet que l'appelant ne s'est pas conformé à l'exigence voulant qu'il soumette les renseignements requis dans les délais prescrits.

Dans des soumissions présentées devant le présent comité, le représentant de l'appelant a fait savoir que la conclusion à laquelle le comité d'examen était parvenu, selon quoi l'appelant n'était pas disposé à soumettre les renseignements nécessaires, était basée sur un malentendu, qui pourrait être dissipé par les déclarations faites par l'appelant dans sa lettre datée du 30 juillet 2001 et envoyée au représentant, dans laquelle il décrit les efforts qu'il a déployés afin d'obtenir les renseignements médicaux demandés par le Ministère en 1997. Le comité a examiné ce nouvel élément de preuve dans la déclaration de l'appelant et a remarqué que ce dernier a semblé avoir eu de la difficulté à obtenir les services d'un médecin puis une recommandation à un spécialiste. Toutefois, le comité a constaté que la durée du délai entre la date à laquelle on avait demandé à l'appelant de fournir des renseignements supplémentaires, à savoir le 1er octobre 1997, et la date à laquelle celui-ci a finalement soumis l'information au Ministère, n'est pas totalement expliquée. Sa déclaration laisser planer certains doutes quant au degré de diligence démontré par l'appelant afin de terminer sa demande.

Toutefois, le présent comité n'est pas d'accord avec le fait que, dans la présente affaire, le personnel du ministre a traité la demande soumise en 1997 d'une façon raisonnable ou convenable, ou tel que l'exigent la loi et les politiques qui s'appliquent aux demandes et qui exigent qu'une décision obligatoire soit prise pour toute demande soumise au ministre. Tout d'abord, il semble que, selon l'examen de tous les documents soumis au comité, les responsables du ministre ne se sont jamais posé la question essentielle à savoir si la demande contenait tous les renseignements indiqués dans le formulaire PEN-923 daté et signé nécessaires afin de représenter une demande dûment faite. En d'autres mots, selon l'élément de preuve présenté devant le Tribunal, rien n'indique clairement que le Ministère, dans la présente affaire, a jugé au départ que la Demande de pension d'invalidité (PEN-923) datée et signée de l'appelant était une demande complète et dûment faite, même si la Déclaration du médecin étant absente ou que le personnel du ministre avait décidé qu'il n'y avait aucune demande dûment faite conformément à l'article 3 du Règlement sur les compensations et, compte tenu de cela, n'a pas poursuivi ses démarches afin de rendre une décision sur la demande.

Même si certains éléments de preuve présentés dans cette affaire pourraient appuyer la constatation que la demande faite en 1997 ne représentait pas une demande dûment faite, il ne semble pas que le personnel du ministre soit parvenu en fait à cette conclusion. Ainsi, il n'est pas tout à fait clair si, de l'avis du personnel du ministre, une demande de pension d'invalidité a jamais été dûment ou adéquatement faite en 1997, ou si le ministre l'a acceptée comme une demande dûment faite, mais a constaté que les preuves médicales fournies étaient insuffisantes pour appuyer pleinement le droit à pension, et la demande a donc été effectivement mise en attente. Le comité fait remarquer qu'un examen de la preuve laisse supposer que cette dernière hypothèse semble la bonne, ce qui signifie que le Ministère a contrevenu à sa loi et à ses politiques en ne rendant pas de décision et en ne cherchant pas le consentement de l'appelant avant de retirer la demande.

Ce fait est corroboré par des déclarations faites par une représentante du Ministère, en réponse à une question posée par le représentant concernant l'application des politiques du Ministère relativement aux dates de prise d'effet, dans la correspondance soumise par le représentant devant le comité lors de l'audience d'appel (AD-Exhibit-R1). La correspondance, qui n'est pas datée mais qui a été de toute évidence soumise après que le Ministère et qu'un comité d'examen du Tribunal ont déjà statué sur l'affaire, « confirme » la position du Ministère à l'effet que lorsqu'une demande est soumise, un retrait de la demande du système de suivi ne devrait pas affecter la « date de prise d'effet ». La représentante a déclaré dans la correspondance qu'à son avis, la date de la demande dans le cas présent devrait être le 19 août 1997. La représentante a poursuivi en expliquant les raisons justifiant le retrait des demandes du système en ces termes :

Lorsque de telles demandes sont « retirées », elles le sont pour des motifs de suivi, de sorte que les notions de délai d'exécution ou de travail en cours ne s'appliquent pas à elles. Lorsque les renseignements demandés sont soumis, le Ministère réactive la demande sur le système et la date initiale de la demande s'applique lors de la détermination de la date de prise d'effet pour une décision favorable. Il y aurait exception si le client demandait officiellement le retrait de la demande. Toutefois, rien n'indique que ce facteur a joué dans l'affaire de l'appelant.

Le Ministère, dans sa décision datée du 30 mai 2000, aurait dû accorder la compensation à compter de la date de la demande, **soit le 19 août 1997**, au lieu de la date à laquelle les documents ont été présentés et la demande « réactivée » dans le système, soit le 28 avril 2000.

Même si cette correspondance n'indique pas clairement si la demande soumise en 1997 a été « dûment faite », elle indique toutefois qu'il ne faisait aucun doute dans l'esprit du personnel du ministre qu'une demande valide et dûment faite avait été soumise par l'appelant en 1997. La correspondance donne fortement à

penser que la pratique relative aux retraits est motivée principalement par des préoccupations d'ordre statistique et le fait de satisfaire aux normes du Ministère pour ce qui est des délais d'exécution, plutôt que par le processus de demande proprement dit, ou le fait que la demande a été remplie adéquatement. Les faits énoncés dans la présente affaire indiquent clairement que cette insistance déplacée sur le délai d'exécution a empêché le Ministère de voir le véritable enjeu et de traiter la demande comme il se doit et de déterminer les dates de prise d'effet conformément à la loi. Cette correspondance, ainsi que d'autres documents contenus dans les dossiers du Ministère, servent à confirmer auprès du comité que le Ministère n'a pas traité correctement cette question particulière et que la pratique actuelle du Ministère n'est pas conforme au *Règlement sur les compensations*, ni même aux politiques ministérielles actuelles.

Si le comité devait accepter l'opinion du représentant du Ministère telle qu'elle est exprimée dans la correspondance, à l'effet que la demande a été dûment faite en 1997, cela voudrait dire que le personnel du ministre a fait erreur en ne statuant pas sur la demande dès sa réception, comme l'exige l'article 81 de la *Loi sur les pensions* et le paragraphe 81(1) du *Manuel de la politique sur les pensions*. Les mesures du Ministère n'étaient également pas en conformité avec le paragraphe 81(2) du *Manuel de la politique sur les pensions* du ministère des Anciens Combattants, qui serait clairement applicable dans l'affaire de l'appelant, car il s'agit de la politique qui traite du défaut d'un demandeur d'appuyer la demande. Le paragraphe 81(2) déclare que si le demandeur n'a pas fourni la documentation nécessaire à l'appui de sa réclamation, il doit être informé par envoi recommandé que s'il n'a pas fourni la documentation dans les 60 jours, ou n'a pas fourni une explication raisonnable de ce retard, « la demande sera soumise telle quelle aux fins de décision. » Cela n'a de toute évidence pas été fait dans le cas de l'appelant.

Le traitement de la demande par le Ministère contreviendrait également à l'article 39 du *Manuel sur la politique du Ministère*, parce que cet article exige que la date à laquelle un ancien combattant commence ses démarches auprès d'un représentant du Ministère par téléphone pour la soumission d'une demande soit considérée comme la date de prise d'effet de la demande. Toutefois, ce n'est pas ce qui s'est produit dans le cas de l'appelant, puisque le Ministère a refusé de reconnaître le 19 août 1997 comme date de sa demande, même s'il s'agit du moment où il a entrepris le processus de demande en 1997. De plus, le paragraphe 21 (1), partie 4, partie B.2 du Manuel sur la politique du Ministère indique que, lorsqu'une demande est dûment faite, le Ministère doit rendre une décision sur la demande même s'il estime que le dossier médical ne prouve pas l'existence d'une invalidité, sauf si le requérant décide de retirer sa demande.

Si, d'un autre côté, le personnel du Ministère qui a traité la demande n'estimait pas que l'appelant avait soumis une demande dûment faite, étant donné qu'il ne s'est pas conformé à l'exigence de fournir une déclaration du médecin complète, alors le comité doit noter que cette question n'a pas été réglée comme il se doit avec ni l'un ni l'autre, car le personnel du ministre n'a pas informé l'appelant que, sans les renseignements nécessaires, il ne pourrait pas rendre une décision sur sa demande parce qu'il n'a pas soumis une demande selon la façon prescrite par le ministre en vertu de l'article 3 du *Règlement sur les compensations*. Ici, la preuve indique que le Ministère a informé l'appelant par écrit que certaines preuves médicales étaient requises, mais qu'il n'a pas indiqué dans sa lettre que s'il n'envoyait pas les renseignements, cela aurait des répercussions négatives sur la poursuite d'une pension. La lettre laisse supposer que sa demande ne serait pas examinée davantage en vue d'une décision à ce moment-là, mais n'a pas indiqué que cela changerait la date de paiement de toute compensation subséquente, ni que la demande elle-même serait traitée comme abandonnée ou annulée s'il omettait de répondre. Même si la lettre indiquait qu'il serait nécessaire de soumettre les renseignements demandés avant qu'une demande soit présentée, rien n'indiquait que le défaut de répondre pourrait entraîner le « retrait » de la « demande ».

Comme ce comité l'a indiqué précédemment dans la présente décision, le *Manuel de la politique sur les pensions* du Ministère peut être tendancieux, en ce sens qu'il pourrait donner l'impression que toute forme de contact initial, en particulier le contact qui est suivi de l'envoi d'un formulaire de demande signé et daté remis par écrit, suffirait pour établir une date de prise d'effet pour une demande. Ainsi, il est nécessaire dans un cas où le personnel du ministre détermine que le processus de demande n'est pas terminé, que le demandeur soit clairement informé que sa demande ne sera pas considérée valable ou dûment faite par le ministre à moins que le demandeur ne se conforme aux exigences énoncées à l'article 3 du *Règlement sur les compensations*. Toutefois, à partir de l'examen du contenu des communications entre le Ministère et l'appelant dans cette affaire, il est clair que l'appelant n'a pas été informé. Compte tenu de ce fait, selon toute probabilité, l'appelant aurait l'impression qu'il a entrepris une demande de pension d'invalidité valide pour son genou droit et, même si la demande ne faisait pas l'objet d'une décision immédiatement, la date de

la demande serait basée sur la date à laquelle il a communiqué au départ avec le Ministère, soit le 19 août 1997.

Par conséquent, tandis que le comité doit prendre note du fait que cette affaire laisse certaines questions en suspens quant au niveau de diligence et d'une conformité opportune démontrée par l'appelant, le comité note également que les actes mêmes du Ministère laissent supposer que ce dernier avait considéré que la demande présentée en 1997 était valide ou dûment faite, mais qu'il manquait des éléments d'information qui auraient pu mener à des résultats favorables. La description attribuée à la demande du 28 avril 2000 comme étant « réactivée » tend à appuyer cette inférence, car elle donne à penser que le Ministère a considéré que la demande soumise en 2000 était la continuité d'un processus amorcé précédemment.

Le comité a également examiné le contenu du document PEN-923 de 1997 afin de déterminer si les éléments de preuve appuient les conclusions à l'effet que ce formulaire, rempli en 1997, aurait pu être considéré comme une demande dûment faite. Habituellement, il s'agit d'un point qui est laissé à la discrétion du ministre et le comité n'aurait pas tendance à interférer avec une telle détermination. Toutefois, dans cette affaire, comme le personnel du ministre n'a pas traité la question comme il faut, il semble que cela devrait maintenant être discuté. Sur cette question, le comité fait remarquer que le formulaire PEN-923, signé par l'appelant et daté du 15 septembre 1997, indique que l'appelant a identifié le service militaire, l'endroit et les circonstances au cours desquelles il a subi une blessure conduisant à l'invalidité pour laquelle il cherche à obtenir une pension. L'état pour lequel l'appelant cherchait pension a été décrit avec précision. De plus, le comité fait remarquer que les faits indiqués par l'appelant dans le formulaire de 1997 ne différaient pas des faits indiqués dans le formulaire de 2000, dont le formulaire a été par la suite accepté. Il semble qu'il y ait suffisamment d'éléments de preuve et de renseignements sur le formulaire de 1997 pour faire pencher la balance en faveur de l'inférence à l'effet que la demande de 1997 avait été dûment faite.

En prenant cela en compte, ainsi que le fait que le Ministère semble avoir traité le formulaire de demande rempli en 1997 comme une demande dûment faite, le comité conclut que le formulaire de demande PEN-923, signé et daté en 1997, pourrait être considéré comme la première demande dûment faite pour l'affection à l'étude (déplacement interne, genou droit). Compte tenu que la documentation versée au dossier indique que le personnel du ministre n'a pas exercé sa discrétion de façon conforme aux dispositions de la *Loi sur les pensions*, et à ses propres politiques, il ne semblerait pas juste dans les circonstances de constater que l'appelant serait lésé si l'on considérait la date inscrite sur la dernière demande comme la bonne date. Par conséquent, le comité conclut que la date du contact initial pour la demande soumise en 1997 est la date de prise d'effet de la pension de l'appelant pour l'affection à l'étude (déplacement interne, genou droit) en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi sur les pensions*.

Après examen de la documentation versée au dossier, et après avoir pris en compte les nouveaux éléments de preuve, le Tribunal décide d'accorder la rétroactivité basé sur le paragraphe 39(1) de la *Loi sur les pensions*, à compter du 19 août 1997, date à laquelle la demande a été soumise pour la première fois.

DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA LOI

Aux termes de l'alinéa 21(2)(a) de la *Loi sur les pensions*, des pensions sont accordées sur demande aux membres des forces ou à leur égard, en cas d'invalidité causée par une blessure ou maladie ou son aggravation consécutive ou rattachée directement au service militaire accompli dans la milice active non permanente ou dans l'armée de réserve pendant la Seconde Guerre mondiale ou le service militaire en temps de paix.

Aux termes de paragraphe 29(1) de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, le comité d'appel peut soit confirmer, modifier ou infirmer la décision en appel, soit la renvoyer pour réexamen, complément d'enquête ou nouvelle audition à la personne ou au comité de révision qui l'a rendue, soit encore déférer à cette personne ou à ce comité toute question non examinée par eux.

Aux termes du paragraphe 39(1) de la *Loi sur les pensions*, le paiement d'une pension accordée pour invalidité prend effet à partir de celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre :

- (a) la date à laquelle une demande à cette fin a été présentée en premier lieu;

- (b) une date précédant de trois ans la date à laquelle la pension a été accordée au pensionné.

L'article 25 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* stipule que le demandeur qui n'est pas satisfait de la décision rendue en vertu des articles 21 ou 23 peut en appeler au Tribunal.

L'article 26 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* stipule que le Tribunal a compétence exclusive pour statuer sur tout appel interjeté en vertu de l'article 25, ou sous le régime de la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* ou de toute autre loi fédérale, ainsi que sur toute question connexe.

L'article 3 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* stipule que les dispositions de la présente loi et de toute autre loi fédérale, ainsi que de leurs règlements, qui établissent la compétence du Tribunal ou lui confèrent des pouvoirs et fonctions doivent s'interpréter de façon large, compte tenu des obligations que le peuple et le gouvernement du Canada reconnaissent avoir à l'égard de ceux qui ont si bien servi leur pays et des personnes à leur charge.

L'article 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* stipule que le Tribunal applique, à l'égard du demandeur ou de l'appelant, les règles suivantes en matière de preuve il tire des circonstances et des éléments de preuve qui lui sont présentés les conclusions les plus favorables possible à celui-ci; il accepte tout élément de preuve non contredit que lui présente celui-ci et qui lui semble vraisemblable en l'occurrence; il tranche en sa faveur toute incertitude quant au bien-fondé de la demande.

DÉCISION FAISANT L'OBJET D'UN APPEL

DÉRANGEMENT INTERNE GENOU DROIT (RÉTROACTIVITÉ)

L'invalidité en cause est consécutive ou est rattachée directement au service en temps de paix dans les forces régulières.

paragraphe 21(2), *Loi sur les pensions*

Aucun changement de la date d'entrée en vigueur.

paragraphe 39(1), *Loi sur les pensions*

TACRA Comité de révision, le 19 janvier 2001

L'appelant a présenté une demande de pension pour l'affection à l'étude, en premier lieu, le 19 août 1997.

Date de modification : 2012-01-20