
2025

Rapport au ministre de la Défense nationale du l'Ombud de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes

Être solidaire :

**Veiller au traitement
équitable des conseillers/
conseillères linguistiques
et culturels canadiens
qui ont servi en
Afghanistan**



Ombudsman

Défense nationale et
Forces armées canadiennes



National Defence and
Canadian Armed Forces

Canada 

Pour nous joindre

Site web : ombuds.ca

Formulaire de plainte sécurisé en ligne : www3.ombudsman.forces.gc.ca/ocf_f.php

Téléphone : 1-888-828-3626

Télécopieur : 1-877-471-4447

Adresse postale :

Bureau de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale
et des Forces armées canadiennes
100, rue Metcalfe, 12^e étage
Ottawa (Ontario)
K1P 5M1
Canada

Courriel : ombudsman-communications@forces.gc.ca
(information non confidentielle uniquement)

X (Twitter) : www.x.com/MDNFC_Ombudsman

Facebook : www.facebook.com/mdnfcombudsman

Instagram : www.instagram.com/mdnfcombudsman

ISBN :

PDF : D74-43/2025F-PDF
978-0-660-75147-4

Crédit photo : Cpl Robert Bottrill, Combat Camera. Le palais royal donne sur les logements du camp Julien où quelque 700 militaires canadiens résident durant leur mission dans le cadre de la ROTO II de l'opération Athena.

Table des matières

Mandat	1
Guide des abréviations	2
Section 1 : Introduction	3
Section 2 : Contexte	4
Section 3 : Constatations	6
Conditions de travail	6
Fréquence et durée de l'affectation	7
Suivi de l'état de santé après le déploiement	8
Situation d'emploi : Employés de la fonction publique nommés pour une période déterminée	8
Section 4 : Recommandations	11
Section 5 : Conclusion	12
Annexe 1 – Calendrier des directives émises et des efforts déployés	13
Annexe 2 – Consentement éclairé	16
Annexe 3 – Ébauche de politique préparée en 2006, « Affectation des employés du MDN au service des opérations internationales relevant des Forces canadiennes »	18
Annexe 4 – Déclaration officielle	20

Mandat

Le Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes a été créé en 1998 par décret afin de favoriser la transparence au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, et de garantir une approche équitable dans le traitement des préoccupations soulevées par les membres des Forces armées canadiennes, les employés du Ministère et leurs familles.

Le Bureau est une source directe d'information, d'orientation et de sensibilisation pour les membres de la communauté de la Défense. Il a pour rôle d'aider les personnes à se prévaloir des mécanismes d'assistance ou de recours existants lorsqu'elles souhaitent déposer une plainte ou exprimer une préoccupation. Le Bureau est également chargé d'effectuer des examens et des enquêtes sur les plaintes formulées par les personnes qui sont admissibles à avoir recours à ses services, et qui estiment avoir été traitées de façon injuste ou inappropriée par le ministère de la Défense nationale ou par les Forces armées canadiennes. Par ailleurs, l'ombudsman peut mener des enquêtes et présenter des rapports publics sur des questions relatives au bien-être des membres des FAC, des employés du ministère de la Défense nationale et d'autres personnes qui relèvent de sa compétence. Son objectif ultime consiste à permettre à la communauté de la Défense de bénéficier d'améliorations substantielles et durables.

Les personnes suivantes sont habilitées à déposer une plainte auprès de l'ombudsman lorsque le litige est directement lié au ministère de la Défense nationale ou aux Forces armées canadiennes :

- les membres, actifs ou anciens, des Forces armées canadiennes;
- les membres, actifs ou anciens, des cadets;
- les employés, actifs ou anciens, du ministère de la Défense nationale;
- les membres, actifs ou anciens, du personnel des Fonds non publics des FAC;
- les personnes qui posent leur candidature à l'enrôlement dans les Forces armées canadiennes;
- les membres de la famille immédiate de l'une ou l'autre des personnes susmentionnées;
- les personnes affectées ou détachées auprès des Forces armées canadiennes.

L'ombudsman est indépendant de la chaîne de commandement militaire et des hauts responsables civils et relève directement du ministre de la Défense nationale.

Guide des abréviations

ADK	Aérodrome de Kandahar
CLC	Conseiller/conseillère linguistique et culturel
CSPAAT	Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario
FAC	Forces armées canadiennes
J2X CRD	Direction du J2X, Chef du renseignement de la Défense
MDN	Ministère de la Défense nationale
TSO	Traumatisme lié au stress opérationnel
TSPT	Trouble de stress post-traumatique
SMA (RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils)

Section 1 : Introduction

Les opérations des Forces armées canadiennes (FAC) en Afghanistan¹ ont débuté en décembre 2001, au moment où le Canada a rejoint la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN. Au cours de la décennie qui a suivi, plus de 40 000 membres des FAC ont servi en Afghanistan; 158 membres des FAC et un diplomate canadien y ont perdu la vie, et nombreux sont ceux qui ont subi des blessures ayant eu un impact sur leur vie, notamment des séquelles psychologiques.

Des professionnels canadiens dévoués, dont des employés civils du ministère de la Défense nationale (MDN), ont soutenu les opérations des FAC. Parmi eux figurait un petit groupe de Canadiens spécialisés dans les langues et la culture afghanes, les conseillers/conseillères linguistiques et culturels (CLC). Les CLC ont été très appréciés et ont joué un rôle essentiel dans les opérations des FAC en Afghanistan; ils leur ont apporté une expertise qui était absente de leurs effectifs.

Ce rapport présente les expériences vécues par 19 anciens CLC qui ont communiqué avec notre bureau pour obtenir de l'assistance. Cette analyse est basée sur leur lutte obstinée pour obtenir des soins et une assistance suite aux blessures qu'ils ont subies dans le cadre de leur travail aux côtés des FAC en Afghanistan.

Par le passé,² nous nous sommes adressés au ministre pour qu'il intervienne afin que les CLC blessés reçoivent des soins et une indemnisation appropriés. Bien que le ministre actuel se soit engagé à apporter son soutien dans ce domaine, les CLC n'ont reçu que très peu d'aide jusqu'à présent.

¹ Ministère de la Défense nationale, Le Canada en Afghanistan (2001-2014)

² Le Bureau demande que des mesures soient prises depuis juin 2019 (lettre au SM) et a proposé une voie à suivre en mars 2024.

Section 2 : Contexte

Le MDN a recruté 81 citoyens canadiens originaires d'Afghanistan et des régions avoisinantes pour servir en tant que CLC. Ils ont été embauchés par le MDN en tant que fonctionnaires pour une durée déterminée afin de conseiller les FAC en Afghanistan sur les questions en matière de langue et de culture. Leurs connaissances culturelles et linguistiques particulières étaient essentielles à la mission, car cette expertise était absente des FAC. Les CLC ont été affectés à Kandahar de 2006 jusqu'à la fin des opérations de combat en 2011, tout en contribuant à la mission d'entraînement et d'encadrement des FAC à Kaboul jusqu'en 2014.

Avant le recrutement de ces CLC, la Direction du J2X, Chef du renseignement de la Défense (CRD) leur a demandé de signer un formulaire standard utilisé pour embaucher des civils à l'appui des opérations internationales des Forces armées canadiennes. Ce formulaire, intitulé « Consentement éclairé » (lien vers l'annexe 2), faisait état des risques et des difficultés liés à leur travail, mais ne précisait pas les tâches ou les conditions de travail des CLC. Ce formulaire n'était pas réservé aux affectations en Afghanistan et comprenait des cases à remplir pour indiquer le nom de l'opération et le lieu de l'affectation. Le J2X CRD a également confirmé aux CLC, par courriel,³ que leurs activités se dérouleraient dans des bureaux ou des salles de classe, à l'aérodrome de Kandahar (ADK), qui est relativement sécuritaire. La réalité s'est avérée toute autre.

En réponse à l'offre d'emploi, de nombreux CLC ont déclaré qu'ils avaient le devoir d'aider le Canada tout en ayant la chance d'aider l'Afghanistan. Un CLC a déclaré : « J'étais fatigué, et ma famille et ma maison me manquaient, mais quand ils m'ont demandé de rester, je suis resté. C'était mon devoir. Le Canada nous a tout donné, à moi et à ma famille... »⁴

Le J2X CRD a fourni aux CLC une formation sommaire⁵. Santé Canada a examiné les CLC afin de confirmer leur aptitude physique et, avant leur départ pour l'Afghanistan, le MDN a souscrit pour eux une assurance en cas de décès ou de mutilation.

Les CLC sont revenus au Canada à différents moments et au terme de périodes d'affectation plus ou moins longues; leur contrat de travail a pris fin peu de temps après leur retour. Même si la majorité des CLC sont revenus au Canada sans avoir subi de blessures physiques, nombre d'entre eux ont depuis connu des problèmes de santé mentale, qu'ils associent à leur séjour en Afghanistan, y compris l'exposition à des traumatismes, et qui n'étaient pas apparents lorsqu'ils ont été évalués à leur retour. La plupart des symptômes du TSPT n'apparaissent généralement que lorsque le stress ou le traumatisme s'est dissipé, ce qui signifie que ces problèmes peuvent réapparaître longtemps après la fin du service à l'étranger.

³ Courriel du Groupe du renseignement des FC aux CLC, 1er février 2006; Examen des dossiers des CLC par le Bureau de l'ombudsman, Groupe du renseignement des FC, 14 décembre 2023

⁴ Un CLC qui a appuyé sept forces opérationnelles des FAC.

⁵ Cette formation aurait été identique à celle dispensée aux employés civils du MDN affectés en Afghanistan. Elle couvrait les points suivants : introduction aux FAC; services et commodités dans le théâtre d'opérations; ressources humaines; renseignements sur la mission; hygiène personnelle; premiers soins; conditions chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires; sensibilisation aux risques liés aux explosifs; code de conduite; sécurité de l'information; conduite après la capture. En complément de cette formation, les CLC ont suivi un cours de cinq jours offert par l'ELFC sur les compétences et les pratiques en matière d'interprétation.

La Loi sur l'indemnisation des agents de l'État prévoit un mécanisme d'indemnisation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle pour les agents de l'État fédéral, y compris les conseillers/conseillères linguistiques et culturels (CLC), et c'est l'organisme provincial responsable de la gestion de l'assurance contre les accidents du travail qui l'administre. La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) de l'Ontario statue sur les demandes d'indemnisation des fonctionnaires fédéraux qui ont travaillé à l'étranger.

Au moment où les CLC ont commencé à éprouver des problèmes d'ordre psychologique, ils n'étaient plus employés par le MDN et n'avaient donc plus de lien avec celui-ci. Ils n'avaient pas accès aux connaissances et aux ressources institutionnelles sur les traumatismes opérationnels et les traumatismes liés au stress opérationnel dont disposaient le MDN et les FAC. À plusieurs reprises, certains CLC ont établi le lien entre leurs symptômes et leur participation à une affectation et ont sollicité un soutien et une assistance. Ignorant comment obtenir de l'aide, certains CLC se sont adressés à Anciens Combattants Canada, d'autres au MDN et quelques-uns ont sollicité une assistance juridique.

En 2019, notre bureau a examiné une plainte individuelle déposée par un CLC. Nous avons constaté que le MDN avait omis d'assurer un suivi auprès de l'ensemble des CLC. Nous avons donc recommandé au MDN d'entrer en contact avec tous les CLC afin de s'assurer de leur bien-être, et de fournir des renseignements et des ressources à ceux qui pourraient nécessiter de l'aide à la suite d'une blessure ou d'une maladie résultant de leur emploi. La même année, le MDN a confirmé qu'il avait pris contact avec les CLC. Depuis, il a poursuivi ses efforts pour surveiller l'évolution des demandes d'indemnisation présentées par certains CLC auprès de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) de l'Ontario.

En raison du manque de renseignements sur la procédure à suivre pour obtenir de l'assistance, les CLC ont mis un certain temps à présenter une demande auprès de la CSPAAT. Bien que les CLC aient reçu du MDN une description de leurs tâches pour les aider à déposer leurs demandes auprès de la CSPAAT, ils ont tout de même éprouvé des difficultés. Certaines d'entre elles étaient liées aux questions abordées dans le présent rapport, comme la non-divulgation, et d'autres étaient liées aux séquelles de leurs blessures et à la complexité de la procédure de demande. Ceux-ci se sont alors adressés à un conseiller juridique pour obtenir de l'aide et, finalement, à notre bureau pour les aider à surmonter les obstacles qu'ils rencontraient.

Section 3 : Constatations

Conditions de travail

Constatation 1 : Les conditions de travail des CLC n'étaient pas celles présentées par le MDN.

Le MDN a fourni la description de travail applicable aux CLC entre 2004 et 2009. Néanmoins, il a été incapable de confirmer qu'il s'agissait bien du document remis aux CLC au cours de cette période. Les CLC avec lesquels nous nous sommes entretenus ont déclaré qu'ils étaient censés travailler sur la base de l'ADK, principalement dans une salle de classe ou un bureau, « à l'intérieur du périmètre ». En réponse à leurs interrogations, le J2X CRD leur a donné l'assurance par courriel que ce serait le cas.

Or, quelques jours après leur arrivée, la plupart d'entre eux ont dû travailler en dehors de la base, à l'extérieur de la sécurité relative offerte par l'aérodrome de Kandahar (ce que l'on appelle « à l'extérieur du périmètre »), et porter des uniformes. Ils ont accompagné des membres des FAC en uniforme lors de patrouilles dans les villages, ont pris part à des convois et se sont même rendus sur des bases d'opérations avancées. La plupart des CLC ont déclaré que leurs confrères des FAC veillaient attentivement sur eux.

Bien que le MDN n'ait pas été en mesure de nous fournir tous les documents originaux, nous avons procédé à une analyse des éléments qui étaient à notre disposition pour déterminer ce qui avait pu être communiqué aux CLC au sujet de leur environnement de travail. Les copies des formulaires de consentement qu'ils étaient tenus de signer décrivent l'environnement de travail qui leur était proposé comme intrinsèquement dangereux. La description du travail a également fait l'objet d'un examen, notamment en ce qui concerne les tâches à accomplir par les CLC, les difficultés habituelles liées au travail sur une base militaire au cours d'une affectation et le fait qu'ils pouvaient être amenés à se rendre sur une base d'opérations avancée. Dans aucun des documents que nous avons examinés, il n'est fait mention du fait que leur principal environnement de travail se situerait en dehors de la sécurité relative assurée par l'ADK, auprès des membres des FAC qui effectuaient des patrouilles.

La plupart des CLC ont reçu de nombreux éloges de la part des responsables militaires. Tandis que les membres des FAC effectuaient diverses rotations en Afghanistan, les CLC sont demeurés sur place et dans le théâtre d'opérations, et leur contrat d'emploi était renouvelé de façon régulière. À leur arrivée en Afghanistan, les membres des contingents des FAC se familiarisaient avec les CLC et les autres ressources affectées à la mission. Les CLC portaient l'uniforme des FAC et travaillaient aux côtés des membres des FAC, tout en affrontant des attaques ennemis, la présence d'engins explosifs improvisés et d'autres risques et en subissant des épreuves physiques et psychologiques considérables.

Situation d'emploi : Employés de la fonction publique nommés pour une période déterminée

Constatation 4 : Le statut des CLC en tant qu'employés nommés pour une période déterminée a restreint leur accès aux soins de santé et aux avantages sociaux dont ils avaient besoin au-delà de leur période d'affectation en Afghanistan.⁶

La fréquence et la durée des affectations à des opérations de déploiement ont été clairement définies pour les membres des FAC⁷, notamment dans un CANFORGEN⁸ datant de mai 2007. L'objectif était de répondre aux besoins des engagements opérationnels « tout en protégeant leur personnel des effets négatifs d'une très longue absence du foyer⁹ ». Sauf exception, les membres des FAC peuvent être affectés à une opération de déploiement pour une durée maximale de six à neuf mois et pas plus d'une fois tous les trois ans.¹⁰

Toutefois, en 2007, le MDN ne disposait pas d'une telle politique pour les CLC ou d'autres employés civils du Ministère. Le MDN a indiqué que l'affectation des CLC constituait une « première » pour le Ministère. La directive sur la fréquence de l'affectation des CLC aux opérations internationales des FAC a été communiquée en 2011 dans un CANFORGEN, publié quatre ans après la politique applicable aux membres des FAC et seulement après la fin des opérations de combat du Canada en Afghanistan.¹¹ Même si le MDN a élaboré un projet de politique visant à limiter le nombre de civils dans les opérations de déploiement dès 2006 (lien vers l'annexe 3), les travaux sur cette politique n'ont repris qu'en 2014, année où les opérations en Afghanistan ont pris fin. Même si les enjeux liés aux affectations consécutives étaient bien connus, le MDN n'a mis en œuvre ces lignes directrices qu'en 2018, soit quatre ans après la fin des opérations en Afghanistan.¹²

6 Les explications à ce sujet sont variées. Selon la personne responsable de l'élaboration de la politique dans l'organisation du Directeur – Relations de travail du personnel civil, cette situation s'explique par le fait que la tâche de mise en œuvre est passée entre les mailles du filet au moment de la réorganisation du Ministère. Parmi les autres explications proposées figurait une remarque plus franche faisant état d'une pénurie de CLC dotés des compétences et des connaissances essentielles aux opérations des FAC en Afghanistan, raison pour laquelle le MDN et les FAC ne pouvaient pas réduire la durée et la fréquence de leurs affectations sans perdre la capacité essentielle à la mission qu'ils fournissaient.

7 CANFORGEN 082/07, Politique sur le PERSTEMPO pour les opérations internationales des FC, qui a remplacé le CANFORGEN 124/05 daté de juillet 2005.

8 Un CANFORGEN est un Message général des Forces canadiennes, émis par les dirigeants des FAC et applicable à tous les membres des FAC.

9 CANFORGEN 082/07 (accessibles uniquement sur le réseau de Défense ou l'application de FAC).

10 CANFORGEN 082/07 (accessibles uniquement sur le réseau de Défense ou l'application de FAC).

11 CANFORGEN 205/11 (accessibles uniquement sur le réseau de Défense ou l'application de FAC) a été mis en œuvre en janvier 2012 et est resté en vigueur pendant six affectations de CLC. L'un de ceux-ci a été prolongé au-delà de la période limite prévue par la politique.

12 Lignes directrices sur le déploiement des fonctionnaires du MDN au service des opérations internationales auprès des Forces armées canadiennes, en ligne à Lignes directrices sur le déploiement des employés du MDN au service des opérations internationales auprès des Forces armées canadiennes.

Les explications concernant le retard dans la mise en œuvre de la politique sont diverses. Selon la personne responsable de l'élaboration de la politique dans l'organisation du Directeur – Relations de travail du personnel civil, cette situation s'explique par le fait que la tâche est passée entre les mailles du filet au moment de la réorganisation du Ministère. Une observation plus franche faisait état d'une pénurie de CLC dotés des compétences et des connaissances essentielles aux opérations des FAC en Afghanistan, raison pour laquelle le MDN et les FAC ne pouvaient pas réduire la durée et la fréquence de leurs affectations sans perdre la capacité essentielle à la mission qu'ils fournissaient.¹³

La plupart des CLC qui ont communiqué avec notre bureau ont participé à des opérations de déploiement pendant environ deux ans au total. Le MDN a affecté aux opérations de déploiement deux CLC pendant environ quatre ans et quatre autres pendant environ trois ans. L'affectation à une opération de déploiement unique la plus courte a duré 57 jours, tandis que la plus longue a duré plus de deux ans et sept mois.

¹³ Point de vue présenté au Bureau de l'ombudsman par l'employé responsable au sein de l'organisation du Directeur – Relations de travail du personnel civil, pour expliquer par la réorganisation du ministère les retards dans la reprise des travaux sur l'ébauche de la politique.

Suivi de l'état de santé après le déploiement

Constatation 3 : À la différence des membres des FAC, l'état de santé et de bien-être des CLC n'a pas fait l'objet d'un suivi après la fin de leur emploi

Les militaires revenant d'Afghanistan ont bénéficié de politiques et de procédures établies exigeant que les FAC évaluent leur état de santé par le biais de dépistages médicaux post-déploiement et d'évaluations de santé périodiques ultérieures.¹⁴ Bien que les évaluations de santé post-déploiement des FAC soient réalisées différemment selon qu'il s'agit de membres de la Force régulière ou de la Force de réserve, l'intention commune consiste à effectuer des évaluations de santé immédiatement à leur retour, et à des intervalles déterminés allant de trois mois à deux ans. Cela tient compte du fait que les blessures psychologiques peuvent survenir bien après les blessures physiques.

Malgré le fait que les CLC aient travaillé dans le même environnement, et pour la plupart depuis beaucoup plus longtemps que leurs homologues des FAC, le MDN n'avait aucune obligation formelle d'effectuer un suivi périodique. À leur retour au Canada, les CLC ont uniquement fait l'objet d'une évaluation de leur état de santé par Santé Canada. Le J2X CRD a organisé des rendez-vous, mais ce ne sont pas tous les CLC qui s'y sont rendus, car leur emploi avait pris fin. Le MDN n'était pas tenu de fournir aux CLC, au terme de leur emploi, des renseignements au sujet d'évaluations ou de soins complémentaires, de symptômes à surveiller ou encore des personnes à contacter en cas de détérioration de leur état de santé, et il ne l'a pas fait. C'est ce à quoi se résume leur suivi post-déploiement.

On sait que dans le cas des traumatismes liés au stress opérationnel, tels que le trouble de stress post-traumatique (TSPT), la manifestation des symptômes peut avoir lieu un certain temps après le déploiement. Au moment où les CLC ont ressenti les premiers symptômes, ils n'étaient plus employés par le MDN. Aucune politique ou pratique n'exigeait alors du MDN qu'il continue à assurer le suivi des CLC, alors qu'un processus semblable était en place pour les membres des FAC.

¹⁴ Instructions des Services de santé des FC 4000-17 Dépistages médicaux post-déploiement, en vigueur le 20 juin 2008 (uniquement disponible sur le RID), consulté le 24 octobre 2024.

Situation d'emploi : Employés de la fonction publique nommés pour une période déterminée

Constatation 4 : Le statut des CLC en tant qu'employés nommés pour une période déterminée a restreint leur accès aux soins de santé et aux avantages sociaux dont ils avaient besoin au-delà de leur période d'affectation en Afghanistan.

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* est le fondement juridique pour les nominations au sein de la fonction publique fédérale. Elle prévoit que la durée de l'emploi dans la fonction publique est indéterminée, à moins que l'autorité investie du pouvoir de nomination ne précise que la durée des fonctions est déterminée.¹⁵

Le J2X CRD a recruté les CLC, et le SMA(RH-Civ) les a embauchés en tant qu'employés du MDN nommés pour une période déterminée. À ce titre, ils ont pu bénéficier de prestations de soins de santé complètes comparables à celles des employés du MDN nommés pour une durée indéterminée, et ce pendant toute la durée de leur emploi. Ces avantages comprenaient des congés de maladie payés et l'accès au régime d'assurance maladie collectif de la fonction publique. À la fin de leur contrat de travail, environ un mois après leur retour, les CLC ont perdu à la fois leur salaire et leurs avantages sociaux.

Constatation 5 : Un grand nombre de CLC n'ont pas été en mesure de trouver et d'obtenir un soutien approprié pour les graves problèmes de santé et de bien-être auxquels ils font face depuis plus d'une décennie.

Depuis leur retour au Canada, les CLC ont fait face à divers défis et ont vécu diverses expériences. Nombre de ceux qui ont communiqué avec notre bureau ont fait état de problèmes de santé d'ordre psychologique importants qui affectaient parfois leur capacité à travailler et entraînaient des difficultés financières et personnelles. Ceux qui ont tenté d'obtenir de l'aide ont souvent eu du mal à en obtenir, tandis que les autres ne connaissaient pas l'existence des services d'aide disponibles. À titre d'exemple, certains CLC se sont adressés à Anciens Combattants Canada pour obtenir de l'aide, croyant à tort qu'ils avaient droit à des prestations d'anciens combattants après avoir été affecté « à l'extérieur du périmètre » et avoir travaillé, vêtus d'uniformes et d'équipements de protection des FAC, aux côtés de militaires.¹⁶

Certains CLC ont fait une demande de prestations auprès de la CSPAAT. Cette procédure s'est étalée sur plusieurs années et a nécessité de nombreuses demandes, des examens, des décisions et des appels, qui ont amené les CLC à recourir à une assistance juridique. Au terme de cette procédure de longue haleine, la majorité des CLC qui ont déposé une plainte auprès de notre bureau, et dont les dossiers sont suivis par le MDN, a reçu des prestations pour soins de santé.¹⁷

Un grand nombre de CLC ont déclaré avoir eu des difficultés à obtenir ou à conserver un emploi lorsque leur contrat avec la fonction publique fédérale a pris fin. De ce fait, certains ont également

¹⁵ Ministère de la Justice du Canada. *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, articles 57 et 58.

¹⁶ Les CLC ne pouvaient bénéficier des avantages accordés aux anciens combattants, car le mandat d'Anciens Combattants Canada ne prévoit pas l'octroi de prestations aux employés civils du MDN.

¹⁷ Voir le calendrier (annexe 1) pour plus de renseignements.

déclaré avoir puisé dans leurs économies et vendu leur maison pour subvenir aux besoins de leur famille. En outre, certains CLC ont indiqué qu'ils éprouvaient un sentiment de honte parce qu'ils n'étaient pas en mesure de subvenir aux besoins de leur famille et qu'ils étaient aux prises avec des problèmes de toxicomanie, de sans-abrisme, de rupture conjugale et de conflits familiaux.

Constatation 6 : La plupart des difficultés rencontrées par les CLC pour obtenir un soutien découlent de l'absence de politique du MDN en matière de gestion des besoins consécutifs aux affectations des CLC à des opérations de déploiement.

Un manque de communication et de suivi a également causé des difficultés liées au fait que les CLC n'étaient pas certains de l'information qu'ils pouvaient inclure dans leurs éventuelles demandes d'aide, sans enfreindre leurs obligations de garder secrets certains renseignements. À la suite de notre intervention en 2018, le MDN a aidé à régler ce problème en 2019 en fournissant à la CSPAAT une lettre décrivant le travail des CLC et leurs conditions de travail.

Comme aucune politique n'exigeait du MDN qu'il effectue un suivi des problèmes de santé des CLC au terme de leur contrat de travail, celui-ci ne l'a pas fait. Les CLC eux-mêmes ont pris connaissance tardivement de leurs problèmes de santé, et par conséquent leur diagnostic a été retardé en raison de cette absence de suivi. Cette situation a également contribué à entraver leurs tentatives pour obtenir de l'aide et les a empêchés de faire un lien direct entre l'emploi, l'accident, l'invalidité et les pertes qui en ont résulté.

Dans le cas des membres des FAC, le processus de réintégration et de suivi après le déploiement permet non seulement au personnel médical de cerner les problèmes, mais aussi d'échanger des éléments d'information au sujet des difficultés rencontrées et des ressources d'aide disponibles. En plus des retards évoqués ci-dessus, les CLC ont eu beaucoup de difficulté à déterminer vers qui ils devaient se tourner pour obtenir de l'aide en raison de la dégradation de leur état de santé.

Enfin, le fait que leur emploi se soit terminé environ un mois après leur retour au Canada et avant que les symptômes ne se soient entièrement manifestés a complexifié le calcul de leurs revenus.¹⁸ Au moins deux CLC ont ainsi été désavantagés; ils ont cependant été finalement reconnus comme étant admissibles à un remplacement du revenu.

¹⁸ CSPAAT, Ontario, *Prestations pour perte de gain*, consulté le 5 novembre 2024.

Section 4 : Recommandations

En raison des lacunes passées et actuelles en matière de soins et de soutien apportés aux anciens citoyens canadiens originaires d'Afghanistan et des régions avoisinantes qui ont servi en tant que conseillers/conseillères linguistiques et culturels (CLC), ainsi que des problèmes mentaux, physiques et financiers auxquels ils font face en permanence :

1. Il est recommandé que, sous l'autorité du ministre de la Défense nationale, le ministère de la Défense nationale procède immédiatement à des évaluations indépendantes pour ce groupe de CLC qui ont servi en tant qu'employés du MDN nommés pour une période déterminée entre 2006 et 2014 et qui affirment avoir subi des effets négatifs ou permanents en raison de leur emploi.

Ces évaluations doivent permettre de :

- 1.1 déterminer quels sont les soins physiques et psychologiques à apporter aux personnes concernées;
 - 1.2 déterminer les besoins à long terme des personnes concernées;
 - 1.3 servir de fondement à l'élaboration et au financement d'un plan de soins adapté.
2. Les personnes concernées doivent bénéficier d'une compensation financière immédiate et équitable, conformément à la jurisprudence en vigueur pour des situations semblables.

Section 5 : Conclusion

Des citoyens canadiens experts en langues et en culture afghanes, appelés conseillers/conseillères linguistiques et culturels (CLC), ont été recrutés pour servir aux côtés des Forces armées canadiennes (FAC) dans des opérations en Afghanistan entre 2005 et 2014. De nombreux responsables militaires ont fait l'éloge des CLC et attesté ainsi que leurs compétences étaient essentielles à la mission des FAC en Afghanistan.

Malgré les affirmations des FAC selon lesquelles le travail se déroulerait principalement dans des bureaux et des salles de classe, les CLC se sont souvent retrouvés à l'extérieur du périmètre de sécurité. Nombre de CLC ont souffert de traumatismes liés au stress opérationnel, tels que le trouble de stress post-traumatique, après leur retour au pays, sans avoir accès à des services de soutien et à des ressources post-déploiement.

Cet examen était fondé sur les expériences des 19 CLC qui ont sollicité l'aide de notre bureau et révèle leur lutte acharnée pour obtenir soins et assistance pour les blessures subies en raison du temps qu'ils ont passé en Afghanistan.

Les éléments de preuve disponibles indiquent que ces difficultés peuvent être liées à l'absence de politique du MDN visant à limiter la fréquence et la durée des affectations des civils et à gérer les besoins des CLC après le déploiement.

Nous exhortons à nouveau le ministre de la Défense nationale à prendre des mesures concrètes pour pallier aux graves lacunes en matière de soins de santé et de protection des CLC et à veiller à ce qu'ils bénéficient du traitement équitable et de l'aide qu'ils méritent. Les observations sur cette question doivent être empreintes de profondeur et réfléchies, pour refléter les services extraordinaires que ces personnes ont rendus dans des circonstances exceptionnelles auxquelles elles n'étaient pas préparées, en mettant potentiellement leur vie en danger et en la bouleversant.

Annexe 1 - Calendrier des directives émises et des efforts déployés

Étape	De / À (Date / Date)	Commentaires supplémentaires
DOAD 5028-0 Déploiement d'employés du ministère de la Défense nationale à l'appui des Forces armées canadiennes	2005	Élaboration d'une politique garantissant que les civils affectés à des opérations internationales sont suffisamment informés des risques, de l'environnement, des difficultés et de la description du travail. Modifiée en 2020.
Le J2X CRD a recruté des Canadiens originaires de la région visée par la mission pour assurer le rôle de CLC.	2005 / 2011	Travail au sein des enceintes de la base (à l'intérieur du périmètre)
Travail des CLC à Kandahar et à Kaboul, Afghanistan	2006 / 2014	Kandahar 2006-2011, Kaboul 2012-2014 Le travail a été effectué à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre, lors de patrouilles avec des membres des FAC.
Élaboration de lignes directrices visant à limiter la durée et la fréquence des affectations de civils aux opérations internationales	2006 / 2018	Ébauche achevée en 2006. Les travaux ont repris en 2014. Promulguée en 2018. « Lignes directrices sur le déploiement de fonctionnaires du MDN à l'appui des opérations internationales des Forces armées canadiennes ».

CANFORGEN 205/11 RH-Civ
007/11 142047Z NOV 11

Novembre 2011

Le Bureau de l'ombudsman ouvre le premier dossier pour les CLC

Lettre de l'ombudsman au sous-ministre du MDN : Résultats de l'enquête d'un civil blessé en Afghanistan

Août 2017 / Décembre 2019

Juin 2019

Lettre de réponse du sous-ministre de la Défense à l'ombudsman : Résultats de l'enquête d'un civil blessé en Afghanistan

Juin 2019

Les CLC soumettent leurs demandes de prestations à la CSPAAT

Décembre 2019 / Milieu de 2020

Le CANFORGEN Affectation des fonctionnaires au service des opérations internationales a été publié le 14 novembre 2011 et il portait la date d'entrée en vigueur du 1er janvier 2012.

La CSPAAT accorde une indemnisation pour les soins de santé et la perte de revenus.

Le Bureau a présenté la situation des CLC et a demandé de l'aide/du soutien pour les anciennes CLC.

Le sous-ministre a répondu à la première lettre et au premier dossier de CLC du Bureau de l'ombudsman en expliquant que le MDN travaillait avec les FAC et la CSPAAT pour communiquer avec les anciens CLC qui pourraient avoir besoin d'aide, dans le but de leur fournir des renseignements et de leur offrir des ressources à la suite de leurs affectations en Afghanistan.

Les anciens CLC, par l'intermédiaire de leur conseiller juridique, ont demandé ou redemandé des prestations à la CSPAAT (perte de revenus et soins de santé). Les CLC ont fait l'objet de décisions initiales en 2022-2023.

Lettre du sous-ministre de la Défense à l'ombudsman

Février 2020

Lettre non publiée du sous-ministre fournissant une mise à jour concernant les progrès du dossier d'un CLC auprès de la CSPAAT. Le MDN s'est à nouveau engagé à communiquer avec tous les CLC qui ont servi en Afghanistan entre 2001 et 2014 afin de s'assurer qu'ils bénéficient des ressources et des soins auxquels ils ont droit.

Première vague de décisions de la CSPAAT pour le groupe des CLC

Mai 2022 / Août 2022

La majorité des CLC ont obtenu une décision au cours de la première vague. La CSPAAT a approuvé quatre demandes de soins de santé et a rejeté toutes les demandes de prestations pour onze d'entre eux.

La CSPAAT rend de nouvelles décisions

Octobre 2023 / Décembre 2023

La CSPAAT a approuvé au moins neuf demandes de CLC pour des prestations de soins de santé. Le SMA(RH-Civ) estime que la CSPAAT a approuvé trois autres demandes pour les soins de santé, mais le calendrier n'est pas clair.

Le groupe des CLC attend les résultats des décisions d'appel

Fin 2023 / Aujourd'hui

Lettre au ministre de la Défense nationale

Mars 2024

Juillet 2024 : Neuf appels en attente de décision. Quatre autres ont peut-être déposé un appel avant la date limite (et sont en attente).

Août 2024 : Sur la base d'une mise à jour confuse, deux appels sont apparemment en attente d'une décision et trois ou quatre personnes se sont vu accorder une indemnisation pour perte de revenus.¹⁹

Voie à suivre proposée

¹⁹ Ambiguïté du statut rapporté ; clarifications demandées.

Annexe 2 – Consentement éclairé

Consentement éclairé – Affectations des employés du MDN accompagnant les Forces canadiennes dans le cadre des opérations relevant des FC

Je soussigné(e), (NOM EN LETTRES MOULÉES), en mon nom, au nom de mes héritiers, de mes exécuteurs testamentaires et administrateurs judiciaires, en considération de mon affectation temporaire consistant à accompagner les Forces canadiennes dans le cadre d'un déploiement opérationnel relevant des FC (nom et lieu de l'OPÉRATION en lettres moulées) pour la période du (date en lettres moulées), déclare par la présente ce qui suit :

- a. Je reconnais avoir été informé(e) de la nature de l'affectation, de sa durée, des conditions de vie et du lieu, et je conviens que l'affectation est intrinsèquement dangereuse et qu'elle pourrait entraîner des blessures, physiques ou autres, ou des dommages à mes biens, et, en tout état de cause, je souhaite participer à l'affectation; de ce fait, je consens volontairement à participer à l'affectation et j'assume tous les risques inhérents à ladite affectation;
- b. Je reconnais et comprends que je serai assujetti(e) au Code de discipline militaire pour la durée de l'affectation;
- c. Je reconnais et comprends que je serai assujetti(e) aux Ordres permanents de la force opérationnelle pendant mon affectation au théâtre d'opérations;
- d. Je reconnais, convient et déclare que j'ai été informé(e) des procédures et des mesures en matière de santé et de sécurité en vigueur avant, pendant et après l'affectation, et je m'engage à les respecter;
- e. Je reconnais, convient et déclare que j'ai divulgué tout problème médical préexistant à l'autorité responsable pertinente;
- f. Je reconnais, conviens et déclare que si certains problèmes de santé ou médicaux sont découverts après mon affectation et que selon l'évaluation du médecin-chef, je suis inapte à continuer mon service, je peux être rapatrié(e);
- g. Je reconnais, conviens et déclare que j'ai reçu la formation requise pour participer à l'affectation, y compris, sans s'y limiter, la formation relative à l'utilisation ou à la manipulation de tout équipement ou installation fournie par le gouvernement du Canada aux fins de l'exécution de cette affectation;
- h. Je reconnais, consens et déclare que j'ai été informé(e) des conditions spéciales, y compris les particularités culturelles et juridiques propres au lieu de l'affectation, y compris les lieux où je pourrais devoir exécuter mes tâches ou être de passage avant, pendant ou après l'affectation;
- i. Je reconnais, conviens et déclare que j'ai été informé(e) des normes de conduite et de discipline en vigueur avant, pendant et après l'affectation, y compris toutes les périodes de débarquement en pays étrangers, et que je m'engage à les respecter;
- j. Je reconnais, conviens et déclare que j'ai été informé(e) du fonctionnement de la chaîne de commandement et de mes rapports hiérarchiques au sein de la C de C;
- k. Je reconnais, conviens et déclare que j'ai été informé(e) de ma rémunération et de mes avantages sociaux, y compris les droits aux congés et les heures de travail;
- l. Je reconnais, conviens et déclare que j'ai été informé(e) que l'affectation exigera des déplacements dans des pays qui ne bénéficient pas d'une Convention sur le statut des forces (SOFA) ou d'un protocole d'entente (PE) semblable avec le Canada, et que dans ces circonstances, je pourrais être assujetti(e) aux lois locales, qui pourraient avoir des fondements différents de ceux des lois canadiennes.

La signature de ce formulaire de consentement éclairé ne constitue en aucun cas une renonciation à mes droits ni une exonération de la responsabilité de la Couronne à mon égard.

FAIT à (lieu), le (jour) (mois) (année).

Nom et adresse du témoin (EN LETTRES MOULÉES)

Annexe 3 - Ébauche de politique préparée en 2006, « Affectation des employés du MDN au service des opérations internationales relevant des Forces canadiennes »

ÉBAUCHE – CHAPITRE 20 – GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CIVILES :

Affectation des employés du MDN au service des opérations internationales relevant des Forces armées canadiennes

Remarque : Les Directives du SCEMD sur les opérations internationales (DSOI) seront probablement remplacées par des documents équivalents afin de répondre aux besoins des commandements opérationnels dans le cadre de la nouvelle structure de commandement opérationnel des FC (mise en place à partir du 1er février 2006). Toute référence aux DSOI dans le présent document a pour but de renvoyer aux orientations du Ministère et des FC en matière d'opérations, quel que soit le titre utilisé.

Références :

- A. *Loi sur la gestion des finances publiques*
- B. *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*
- C. *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*
- D. *Code canadien du travail*
- E. *Loi sur la défense nationale*
- F. *Loi canadienne sur les droits de la personne*
- G. *Politique sur les conditions d'emploi dans la fonction publique*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- H. Directives du Conseil national mixte
- I. Conventions collectives pertinentes
- J. DSOI Chapitre 12 – Soutien du personnel

Erreurs et omissions. Si le présent chapitre diffère des références susmentionnées et autres, la référence aura préséance.

2000. Préambule :

1. Pour appuyer les opérations internationales relevant des FC, l'affectation d'employés civils du MDN (ci-après appelés « employés du MDN ») aux opérations de déploiement peut s'avérer nécessaire. Tout en demeurant régi par la législation et les politiques de la fonction publique

(FP), ces employés du MDN peuvent également être soumis au Code de discipline militaire, au droit international, aux Directives sur le service extérieur; et aux Directives sur le service militaire à l'étranger. Il incombe aux cadres et à la chaîne de commandement de gérer les ressources humaines des employés du MDN. Le sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) [SMA (RH-Civ)] est responsable de l'élaboration de politiques de niveau stratégique et de la communication de conseils et d'orientations sur les questions de gestion des ressources humaines civiles à la chaîne de commandement, ainsi que de la prestation d'un soutien et de services en matière de ressources humaines civiles à la fois à la chaîne de commandement et aux employés du MDN.

2. Toutes les questions se rapportant aux employés du MDN affectés à des opérations internationales sont présentées ici. Ce chapitre (20) aborde la sélection du personnel, l'évaluation des risques, la gestion opérationnelle en matière de ressources humaines (GORH), l'administration associée à la GORH, la préparation au déploiement, l'administration du déploiement, l'administration post-déploiement, ainsi que d'autres questions administratives et juridiques. Les directives relatives à l'affectation à des opérations internationales des employés des fonds non publics (FNP), des employés des Économats des Forces canadiennes (CANEX), des entrepreneurs et des autres civils ne sont pas présentées dans le présent chapitre.
3. Le présent chapitre, ainsi que ses annexes et pièces jointes, définit le cadre applicable à la gestion et à l'administration des employés du MDN qui accompagnent

Version de juillet 2006

Annexe 4 – Déclaration officielle

Déclaration officielle et attestation du conseiller/conseillère linguistique et culturel (CLC)

Je, Initiales/Nom, CIDP, ai été affecté(e) au soutien des activités de la Force opérationnelle interarmées – Afghanistan (FOI-Afg). Je reconnais qu'en apportant mon soutien, je peux être exposé(e) à des activités classées « SECRET » ou y participer.

Je certifie et reconnais que :

1. j'ai été informé(e) que les sujets suivants, en rapport avec les opérations, sont classés « SECRET » :
 - a. les détails relatifs à la capacité, à l'effectif et à l'organisation de la FOI-Afg;
 - b. toutes les opérations auxquelles la FOI participe, y compris les opérations reportées et annulées;
 - c. les détails des plans opérationnels, y compris les dates, les renseignements concernant les positions géographiques, les mouvements de troupes des forces amies, les déploiements tactiques, les noms des unités spécifiques dans la zone d'opérations;
 - d. les renseignements sur les activités de collecte de renseignements, y compris les renseignements sur tous les fichiers, documents, transmissions audio ou vidéo, ou toute autre forme de communication liée à la collecte de renseignements sur les cibles, et les méthodes d'attaque; les détails sur son efficacité;
 - e. l'identité, y compris le nom, l'adresse, l'emploi et les qualifications des tireurs d'élite, du personnel navigant, des membres de la communauté du renseignement, du personnel des Forces canadiennes qui ont tué ou blessé des insurgés, du personnel de la FOI-Afg qui est porté disparu ou dont la capture est connue. Le « personnel de la FOI-Afg » comprend les civils canadiens, les journalistes intégrés et le personnel des pays alliés;
 - g. tous les systèmes et équipements des FC désignés comme ayant un statut spécial, y compris l'armement et les dispositifs de surveillance, les descriptions de leurs capacités et de leurs limites, les détails de l'étendue des dommages subis par les véhicules ou les ressources aériennes des FC ou de la FIAS à la suite d'attaques d'insurgés, y compris (mais sans s'y limiter) les engins explosifs artisanaux et les attentats-suicides à la bombe;
 - g. les fréquences de communication, le matériel de chiffrement et les codes;
 - h. les détails des techniques, normes et méthodes d'instruction;
 - i. les détails de l'aménagement des installations et des zones militaires réservées, tels que les plans, les schémas des bâtiments et les aides à l'instruction;
 - j. les mesures de sûreté pour la protection de la force, y compris les détails des plans pour l'autodéfense.
2. j'ai lu et compris la Loi sur la protection de l'information (RS, 1985, c.0-5), disponible à l'adresse suivante : <http://laws.justice.gc.ca/>, et en ai été informé(e). En particulier, le paragraphe 4(1), qui stipule : commet une infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou en son contrôle un chiffre officiel ou mot de passe, un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement se rapportant à un endroit prohibé ou à quelque chose en cet endroit ou qui y est utilisé, ou qui a été fabriqué ou obtenu contrairement à

la présente loi, ou qui lui a été confié par une personne détenant une fonction relevant du Comité, ou qu'il a obtenu ou auquel il a eu accès, alors qu'il était assujetti au code de discipline militaire au sens de la Loi sur la défense nationale, ou à titre de personne détenant ou ayant détenu une fonction relevant du Comité, ou à titre de personne qui est ou a été l'adjudicataire d'un contrat passé pour le compte du Comité, ou d'un contrat qui est exécuté en totalité ou en partie dans un endroit prohibé, ou à titre de personne qui est ou a été à l'emploi de quelqu'un qui détient ou a détenu cette fonction, ou est ou a été l'adjudicataire du contrat,

- a. utilise les renseignements au profit d'une puissance étrangère ou d'une manière préjudiciable à la sécurité ou aux intérêts de l'État;
 - b. conserve les renseignements alors qu'il n'en a pas le droit ou qu'il ne se conforme pas aux ordres légitimes de restitution ou d'élimination des renseignements;
 - c. ne prend pas les mesures raisonnables pour protéger les renseignements.
3. j'ai lu la Politique de sécurité du ministère de la Défense nationale et des Instructions de la sécurité de la Défense nationale en ce qui concerne mes responsabilités en matière de protection des données et des renseignements sensibles, qui m'ont été communiquées à l'adresse suivante : <http://veds.mil.ca/cfpm/pubs/pol-pubs/intro>, et j'en ai été informé(e). Plus particulièrement, j'ai lu et compris :
- a. les Instructions de sécurité de la Défense nationale, Chapitre 26 – Accès à l'information et diffusion de l'information – Conditions générales de sécurité, et je reconnaiss que je ne peux pas avoir accès à des renseignements classés « CONFIDENTIEL » ou « SECRET » ou communiquer ces renseignements si les conditions suivantes ne sont pas remplies :
 - 1) Justification du besoin de savoir et détention de la cote de sécurité appropriée;
 - 2) Autorisation des supérieurs hiérarchiques.
4. en cas de contradiction ou de manque de précision concernant mes obligations et responsabilités en tant que conseiller linguistique et culturel/conseillère linguistique et culturelle, j'en référerai à mon supérieur hiérarchique afin qu'il m'oriente.

Initials, Nom

Date

Signature

Nom du témoin

Signature du témoin

Ombudsman

Défense nationale et
Forces armées canadiennes



National Defence and
Canadian Armed Forces

**NOUS SOMMES
PRÊTS À VOUS
AIDER.
WE ARE READY
TO HELP.
WWW.OMBUDS.CA
1-888-828-3626**



Canada 