

Inconduite sexuelle et changements culturels dans les Forces armées canadiennes

Des avancées dans le soin et le soutien aux anciennes combattantes

Nous tenons à exprimer notre gratitude envers la capitaine (MRC) Andrea Siew (à la retraite), ancienne présidente de l'Association canadienne du renseignement militaire (organisation membre du CNAAC) et ancienne co-présidente du Groupe consultatif sur les politiques du Ministère, pour sa contribution exceptionnelle à cet exposé de position d'une importance capitale qui est un élément hautement prioritaire du Programme législatif du CNAAC.

Introduction

En 2021, le CNAAC a produit un exposé de position ainsi qu'un historique approfondi des cas d'inconduite sexuelle commis dans les FAC au cours des 30 dernières années, y compris un résumé des conclusions des enquêtes précédentes sur la question, ainsi que les recommandations qui en ont découlé et la réponse du gouvernement pour remédier à ce comportement inacceptable et odieux.

Ce rapport fait le point sur les progrès réalisés en ce qui concerne l'implantation de changements culturels durables menant à la prévention et à l'élimination du harcèlement et de l'inconduite sexuelle dans les FAC. Nous soulignerons la progression de la mise en œuvre des recommandations incluses dans l'Examen externe

indépendant et complet (EEIC) de l'honorable Louise Arbour, de même que les actions visant à s'assurer que le MDN et les FAC parviennent à effectuer une transformation culturelle significative afin de prévenir et d'éradiquer l'inconduite et le harcèlement sexuel dans les FAC.

Nous soulignerons également la récente étude parlementaire effectuée par le Comité permanent des anciens combattants sur l'expérience des anciennes combattantes intitulée *Plus jamais invisibles. Les expériences des vétéranes canadiennes*. Nous évoquerons aussi les lacunes dans le soutien et les soins fournis par ACC aux anciennes combattantes malades ou blessées. Nous concluons par une évaluation des recommandations du CNAAC pour mener au changement.

Contexte

Depuis 2021, les FAC s'efforcent de procéder à une transformation culturelle complète et significative au sein du MDN et des FAC.¹ Ce changement a été entamé par la création du poste de Chef – Conduite professionnelle et culture (CCPC) et la nomination de la générale Jennie Carignan pour diriger cette transformation.

Pour parvenir à cette transformation, et en réponse aux allégations de cas majeurs d'inconduite sexuelle, le gouvernement a annoncé en avril 2021 qu'un Examen externe indépendant

1 <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/directives-sm-cemd/directive-lancement-cemd-sm-concernant-conduite-professionnelle-culture.html>

et complet (EEIC) des politiques, procédures et programmes et de la culture au sein des FAC et du MDN serait lancé et qu'il serait mené par l'ancienne juge de la Cour suprême Louise Arbour. Le rapport détaillé qui en a résulté, a été publié le 30 mai 2022². Il contient une description des causes de la présence continue de harcèlement et d'inconduite sexuelle dans les FAC, ainsi que 48 recommandations visant à prévenir et à éliminer l'inconduite et le harcèlement sexuel. On y discute d'un éventail de sujets, dont la façon dont les FAC définissent l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel, le mandat et les activités du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle (CIIS), les enjeux relatifs au recrutement, à l'entraînement et aux collègues militaires, et les mécanismes de contrôle internes et externes. Les recommandations du rapport sont détaillées, et faciliteraient des changements durables pour prévenir et éradiquer le harcèlement sexuel et l'inconduite sexuelle, tant qu'elles sont appliquées dans leur intégralité.

Le 24 octobre 2022, le gouvernement a nommé Mme Jocelyne Therrien au poste de vérificatrice externe dont le mandat serait de suivre les efforts déployés par le MDN et les FAC afin de remédier au harcèlement et à l'inconduite sexuelle au sein des FAC, ainsi que de superviser la mise en œuvre des 48 recommandations du rapport.

Jocelyne Therrien a produit son premier rapport d'avancement le 2 mai 2023.³ Elle y conclut que, bien qu'un certain progrès ait été réalisé, il est nécessaire d'établir un plan stratégique général

qui permettrait de s'assurer que les ressources sont harmonisées aux priorités.

Le second rapport d'avancement a été publié le 20 novembre 2023. Le rapport confirme la continuation des progrès dans l'exécution des 48 recommandations.

Progrès en 2024

Au cours de l'année dernière, des progrès significatifs ont été accomplis en ce qui concerne les sujets de préoccupation du CNAAC, notamment un changement de culture durable et la prévention et l'éradication du harcèlement et de l'inconduite sexuelle au sein des FAC.

Le point sur l'EEIC

Le troisième rapport d'avancement de Jocelyne Therrien est paru le 8 mai 2024. On décrit ci-dessous les progrès réalisés en 2024 quant à la mise en œuvre des recommandations de l'EEIC.⁴

- (i) L'examen indépendant des collègues militaires royaux, dont il est question dans la recommandation n° 29 de l'EEIC, a été annoncé le 6 décembre 2023. Le comité d'examen inclut cinq membres experts externes et indépendants, et deux directeurs internes; il disposera de 12 mois pour compléter son examen.⁵
- (ii) Le 21 mars 2024, le ministère de la Défense nationale a annoncé une

2 <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/rapport-de-lexamen-externe-independant-et-complet.html>

3 Le rapport d'avancement publié en mai 2023 est disponible au lien suivant : <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/rapport-surveillance-externe-premier-rapport-etape-2-mai-2023.html>.

4 Le troisième rapport d'avancement rédigé par la vérificatrice indépendante Jocelyne Therrien a été publié le 8 mai 2024. Le rapport d'avancement confirme la progression dans l'exécution des 48 recommandations de Mme Arbour. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/rapport-de-surveillance-externe-troisieme-rapport.html>.

5 <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/nouvelles/2023/12/le-ministre-blair-annonce-la-creation-de-la-commission-dexamen-des-colleges-militaires-canadiens.html>

modification à la *Loi sur la défense nationale*, le *Projet de loi C-66 (Loi modernisant le système de justice militaire)*. On propose une série de changements précis visant à moderniser le système de justice militaire en abordant des recommandations clés mentionnées dans les examens externes et indépendants menés par d'anciens juges de la Cour suprême Louise Abour et Morris J. Fish. Le plus important de ces changements est l'amendement relatif à la Recommandation n° 5 de l'EEIC visant à retirer de façon permanente la compétence des FAC à enquêter et à actionner les cas d'infractions sexuelles en vertu du *Code criminel* commises au Canada. La mesure législative proposée ferait en sorte que l'enquête et la poursuite en justice de ces infractions commises au Canada relèveraient entièrement de la compétence des autorités civiles. Il importe de noter que cette modification ne concerne que l'enquête et la poursuite en justice d'infractions commises au Canada. Il s'agit d'une distinction importante, et nous sommes incertains de ce qui adviendra des infractions commises à l'extérieur du Canada. Cette modification législative est toujours en cours de révision par le Parlement.

Cette modification ferait en sorte que les victimes d'infraction sexuelle ne pourraient plus choisir la façon dont leur grief sera enquêté et actionné en justice. De plus, les longs temps d'enquête et de poursuite au sein d'un système juridique civil déjà surmené demeurent un problème. Certains cas ont déjà été



transférés du système juridique militaire au système civil avant d'être abandonnés en raison du temps d'attente entre l'accusation et le procès.

Bien qu'il s'agisse d'une avancée positive vers la modernisation et l'amélioration du système juridique militaire, il reste bien du chemin à faire, notamment pour déterminer comment seront menées les enquêtes et les poursuites en cas d'infractions sexuelles commises à l'étranger et pour veiller à ce que les besoins des victimes de traumatisme sexuel dans les forces armées soient prioritaires.

- (iii) Le 8 mai 2024, Jocelyne Therrien a publié son troisième rapport d'avancement sur les progrès du MDN et des FAC quant à la mise en œuvre des recommandations de l'EEIC. Dans ce plus récent rapport, elle présente une mise à jour sur l'exécution des recommandations qui s'appuie sur ses conversations régulières avec le ministre Bill Blair et des représentants du MDN et des FAC, de même que sur son analyse de documents, de politiques et d'actes de procédure. Elle remarque qu'il existe un désir profond d'apporter des changements pour

rétablir la confiance envers les FAC en tant que milieu de travail professionnel et inclusif, mais mentionne également qu'il reste beaucoup de chemin à faire, et que l'institution doit se hâter à mettre en œuvre ces changements. Le rapport d'avancement souligne plusieurs avancées, dont les suivantes :

- (a) Introduction d'une mesure législative visant à moderniser le système juridique militaire (Loi C-66);⁶
- (b) Transformation du système de plaintes, y compris les griefs;
- (c) Nomination de la Commission d'examen des collèges militaires du Canada;
- (d) Amélioration des procédés d'inscription et de recrutement;
- (e) Création de postes supplémentaires de Capitaine de vaisseau et de Colonel dans les milieux de soutien et spécialisés afin d'ouvrir la voie vers les rangs d'officiers généraux et d'officiers de pavillon pour les femmes membres des forces armées.

(iv) Le 27 juin 2024, le ministre de la Défense nationale a présenté une mise à jour relative à l'implantation des recommandations suivantes visant à apporter un changement culturel important au sein du MDN et des FAC :

- (a) En réponse aux Recommandations n° 1 et 2 de

l'EEIC, les FAC ont publié des lignes directrices provisoires afin d'abolir la définition du terme « inconduite sexuelle » de ses politiques pour plutôt inclure une définition autonome du terme « agression sexuelle », se référant au *Code criminel* comme étant la loi applicable. En réponse à ces recommandations, le terme « inconduite sexuelle » sera remplacé par ces trois nouveaux termes :

- i. Écart de conduite à caractère sexuel;
- ii. Harcèlement à caractère sexuel;
- iii. Crimes à caractère sexuel.

(b) Le terme « agression sexuelle » sera également inclus sous une définition distincte dans les politiques concernées. Ces changements mèneront à une meilleure cohérence et une plus grande clarté, en plus de réduire la confusion et de mieux représenter la variété des conduites inappropriées.

(c) En réponse à la Recommandation n° 11 de l'EEIC, on a annoncé que l'abolition des règlements relatifs à l'obligation de signaler entrerait en vigueur le 30 juin 2024. L'été dernier, le MDN et

⁶ <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/nouvelles/2023/12/le-ministre-blair-annonce-la-creation-de-la-commission-dexamen-des-colleges-militaires-canadiens.html>

les FAC ont débuté le procédé d'abolition des règlements en relation avec l'obligation de signaler après que l'EEIC a déterminé que ceux-ci entraînaient des conséquences négatives inattendues pour les survivantes et survivants, qui se voyaient privés de leur autonomie au cours du processus de signalement. L'EEIC affirme que « le devoir de signaler n'a pas atteint l'objectif visé et, pire encore, n'a servi qu'à terroriser et à revictimiser les personnes qu'il était censé protéger ». L'abrogation des règlements relatifs à l'obligation de signaler ne limitera pas les membres des FAC qui veulent signaler leurs propres expériences d'inconduite, et n'empêchera pas les signalements appropriés. Cette modification élimine simplement l'obligation juridique des membres des FAC de dénoncer les cas d'inconduite afin de favoriser une approche sensible et fondée sur des données probantes qui priorisent les survivantes et survivants. La suppression du devoir de signaler créera un espace sûr qui permettra aux membres des FAC de faire preuve de discernement

et de choisir eux-mêmes ou elles-mêmes la meilleure voie à suivre.

- (d) Le MDN et les FAC ont également publié le *Plan global de mise en œuvre*⁷, un plan d'action sur cinq ans qui explique comment ces institutions répondront aux recommandations provenant de quatre examens externes clés. La publication du Plan global suit la recommandation de la Vérificatrice externe Jocelyne Therrien en 2023 selon laquelle le MDN et les FAC devraient élaborer un « plan stratégique global » indiquant comment les organisations comptent faire la transition entre chaque étape du plan relatif aux changements culturels. Ce plan aidera le MDN et les FAC à garantir une approche délibérée, concertée et efficace pour répondre aux 206 recommandations incluses dans les quatre rapports clés, soit :
- i. L'EEIC, sous l'autorité de l'honorable Louise Arbour (mai 2022);⁸
 - ii. Le Troisième examen indépendant de la *Loi sur la défense nationale*, sous l'autorité de l'honorable Morris J. Fish (avril 2021);

7 <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/conduite-culture/plan-global-de-mise-en-oeuvre-2023-2028.html>

8 <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/lois-reglements/troisieme-examen-independant-ldn.html>

- iii. Le Rapport final du Groupe consultatif de la ministre de la Défense nationale sur le racisme systémique et la discrimination (janvier 2022);⁹
- iv. Le Rapport du Comité consultatif national sur les excuses du 2^e Bataillon de construction (mai 2022).¹⁰

Ce résumé datant de juin 2024 confirme que le MDN et les FAC ont répondu à 65 des recommandations du *Plan global de mise en œuvre*, y compris 19 recommandations provenant de l'EEIC de Mme Arbour. On y projetait également que toutes les recommandations de l'EEIC seraient abordées avant la fin de 2025.

Étude du CPAC

En juin 2024, le Comité permanent des anciens combattants (CPAC) a présenté à la Chambre des communes son étude sur l'expérience des anciennes combattantes, intitulée *Plus jamais invisibles. Les expériences des vétérans canadiennes*.

Ce rapport, qui est la plus grande étude jamais réalisée par le comité, documente pour la première fois les expériences vécues par plus de 60 femmes vétérans toujours en service ou ayant servi au cours des 40 dernières années. Leurs témoignages dépeignent les horribles cas d'abus sexuel qu'elles ont subis en tant que membres des FAC et de la GRC, ainsi que les abus d'autorité et la discrimination

dont elles ont été victimes. Leurs témoignages soulignent primordialement tous les obstacles et embûches qu'elles ont dû surmonter afin que leurs blessures liées au service soient reconnues par ACC et qu'elles puissent accéder aux soins, prestations, et services dont elles avaient besoin. Le manque de reconnaissance des blessures physiques et mentales résultant de leur service fait en sorte que de nombreuses femmes se sentent invisibles, et ont l'impression de ne pas être des anciennes combattantes.

Les 42 recommandations incluses dans le rapport procurent aux FAC, à la GRC et à ACC un point de départ pour enfin prendre la responsabilité des expériences et des blessures permanentes subies par les anciennes combattantes. Le gouvernement doit maintenant mettre en œuvre ces recommandations et entamer le processus afin de s'assurer que toutes les femmes qui ont servi, qui servent et qui serviront le Canada puissent recevoir les soins et le soutien qui répondront à leurs besoins uniques en matière de santé liés aux blessures subies lors de leur service.



9 [Groupe consultatif de la ministre de la Défense nationale sur le racisme systémique et la discrimination – Rapport final – Janvier 2022 - Canada.ca](#)

10 <https://www.canada.ca/fr/armee/services/evenements/2-bataillon-de-construction/dexcuses-nationales.html>

Ce rapport est attendu depuis longtemps et ne doit pas, comme bien d'autres rapports produits par ce comité, finir par ramasser la poussière. Il s'agit d'un enjeu trop important. Les femmes qui servent doivent savoir qu'elles sont valorisées, que les abus ne seront pas tolérés, qu'elles recevront des soins et du soutien en cas de blessure, et que la procédure pour accéder à ceux-ci est empreinte de compassion et de respect.

Le nombre d'anciennes combattantes a augmenté depuis 1988, des suites d'une décision du Tribunal canadien des droits de la personne permettant l'intégration totale des femmes dans tous les rôles (à l'exception des sous-marins). De nos jours, on compte près de 100 000 anciennes combattantes, le groupe de vétérans ayant connu la plus grande croissance au Canada.¹¹ Cependant, le rapport du CPAC indique que les besoins et les soins liés au service des anciennes combattantes canadiennes sont inéquitables en ce qui a trait à leur santé et à leur bien-être comparativement aux autres anciens combattants, et qu'elles font face à des obstacles et à des embûches lorsqu'elles tentent d'accéder aux programmes et services d'ACC. Les recherches démontrent que les femmes vétérans sont confrontées à des problèmes de santé mentale et physique différents de ceux des hommes vétérans, tels que des taux plus élevés de problèmes de santé mentale, de douleurs chroniques et de troubles gastro-intestinaux.

En outre, les femmes vétérans ont des besoins uniques en matière de santé et de bien-être liés à leur sexe et à leur cycle de vie, et sont confrontés à des problèmes de santé relatifs à leur service et particuliers à leur sexe, tels que l'insuffisance ovarienne, l'infertilité, l'incontinence urinaire, le cancer du sein, le prolapsus utérin, les complications liées à la grossesse et la dépression post-partum. ACC tarde pourtant à introduire et à incorporer des soins de santé uniques aux

femmes et des services de soutien permettant aux anciennes combattantes d'accéder aux soins et aux services dont elles ont besoin, au moment où elles en ont besoin. Le rapport du CPAC et ses 42 recommandations contribueront grandement à s'assurer qu'ACC corrige ces lacunes dans les soins et le soutien offerts aux vétérans. Il est grand temps d'agir. ACC et les FAC sont tenus de fournir une réponse au CPAC au sujet des recommandations dans un délai de 90 jours, soit aux alentours du 10 octobre 2024. Le CNAAC suivra de près leur réponse.

Sommaire

Le CNAAC demeure profondément préoccupé par plus de 30 ans d'allégations d'inconduite sexuelle au sein des FAC. La confiance en la direction, le moral et l'efficacité opérationnelle en sont sévèrement affectées. Bien qu'on remarque des progrès importants, chaque partie concernée doit s'engager pleinement pour mettre en place des changements durables, et il reste encore beaucoup à faire. Le CNAAC suit de près la progression des initiatives de changement culturel, et participe à celles-ci en tant qu'intervenant actif. Nous pouvons affirmer avec confiance que des progrès importants ont été réalisés.

Le rapport du CPAC met en évidence le fait que les besoins liés au service et les soins requis par les anciennes combattantes sont inéquitables en ce qui a trait à leur santé et leur bien-être, comparativement aux autres anciens combattants. Elles font face à des obstacles et à des embûches uniques lorsqu'elles tentent d'accéder aux programmes et services d'ACC. Il est grand temps qu'ACC soit tenu responsable de la disponibilité et de l'accessibilité des programmes et des services qui répondront aux besoins uniques des femmes vétérans.

11 <https://www.statcan.gc.ca/o1/fr/plus/4932-les-veterans-du-canada-en-chiffres>

Recommandations

D'importants progrès continuent d'être réalisés afin d'assurer que les changements culturels nécessaires soient implantés tout en donnant suite aux recommandations faites par le CNAAC en 2021 pour garantir des changements immédiats et durables au sein des FAC. Sur les neuf recommandations formulées en 2021, huit ont été mises en œuvre et une dernière n'a pas été exécutée. En 2024, le CNAAC a fait une nouvelle recommandation.

Les recommandations du CNAAC et leur statut incluent :

Le Programme législatif 2021 a fait cinq recommandations afin que des changements immédiats et durables soient mis en œuvre, et toutes sauf une ont été appliquées.

- (i) Il faut procéder sur le champ à une transformation culturelle significative et complète au sein du MDN des FAC afin de rétablir la confiance envers les dirigeants. Les hommes et les femmes qui servent notre pays méritent d'évoluer dans un milieu exempt de toute forme de comportement préjudiciable. (exécutée)
- (ii) Il faut créer un système de signalement et d'enquête externe et indépendant hors de la chaîne de commandement. Ce système doit offrir un mécanisme de signalement des incidents d'inconduite sexuelle sans représailles, sans crainte et sans isolement. (exécutée)
- (iii) Les personnes qui commettent ces gestes odieux et inacceptables doivent être tenues responsables de leurs actes. (exécutée)
- (iv) Toutes les victimes d'agression sexuelle, y compris les membres des FAC et les vétérans et vétérans, doivent avoir accès à des ressources et à du soutien. (exécutée)
- (v) Enfin, pour opérer un réel changement et assurer une véritable supervision, le gouvernement doit mettre sur pied un Bureau de l'inspecteur général des FAC et du MDN entièrement indépendant et relevant du Parlement. (pas exécutée)

Dans le Programme législatif 2022 du CNAAC, nous avons fait deux recommandations supplémentaires :

- (i) Le ministre de la Défense nationale devrait nommer immédiatement un vérificateur externe indépendant ou une vérificatrice externe indépendante dont le mandat sera de superviser la mise en œuvre des recommandations, tel que décrit dans la Recommandation n° 48 de l'Examen externe indépendant et complet. (exécutée)
- (ii) Le ministre de la Défense nationale devrait non seulement informer le Parlement de toute recommandation que le gouvernement n'a pas l'intention de mettre en œuvre avant la fin de 2022 (Recommandation n° 47), mais également fournir des renseignements sur le statut, la progression et l'échéancier d'exécution de chaque

recommandation proposée par la juge Arbour dans le cadre de l'Examen externe indépendant et complet. (exécutée)

Dans le Programme législatif 2023 du CNAAC, nous avons fait deux recommandations supplémentaires :

- (i) Le ministre de la Défense nationale doit prolonger le mandat de la vérificatrice externe par au moins trois ans afin qu'elle supervise les efforts du MDN et d'ACC pour résoudre les enjeux du harcèlement et de l'inconduite sexuelle, et qu'elle fasse le suivi de la mise en œuvre des recommandations faites dans l'EEIC. (exécutée)
- (ii) Le ministre de la Défense nationale devrait entreprendre les démarches nécessaires pour entamer immédiatement l'examen externe des deux collèges militaires. (exécutée)

En 2024, le CNAAC a rapporté que, des neuf recommandations faites depuis 2021, une seule n'a pas encore été exécutée :

- (i) Pour opérer un réel changement et assurer une véritable supervision, le gouvernement doit mettre sur pied un Bureau de l'inspecteur général des FAC et du MDN entièrement indépendant et relevant du Parlement.

Le CNAAC continuera de promouvoir la mise en œuvre de cette recommandation. De plus, nous faisons cette année la recommandation suivante :

- (i) Le gouvernement doit agir immédiatement afin de garantir la mise en œuvre des 42 recommandations contenues dans le rapport du CPAC, Plus jamais invisibles. Les expériences des vétérans canadiens et produire un plan de mise en application qui inclut un calendrier détaillé et une supervision bien définie.

Le CNAAC attend avec impatience le prochain rapport de la vérificatrice externe de l'EEIC, qui devrait paraître avant la fin de 2024, ainsi que le rapport de l'examen des collèges militaires.