UN HÉRITAGE DÉSHONORÉ

Les leçons de l'affaire somalienne

Rapport
de la Commission d'enquête
sur le déploiement
des Forces canadiennes en Somalie

Sommaire

LIBR-00091

UN HÉRITAGE DÉSHONORÉ

Les leçons de l'affaire somalienne

Rapport
de la Commission d'enquête
sur le déploiement
des Forces canadiennes en Somalie

Sommaire

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997

En vente au Canada chez votre libraire ou par courrier,
par l'entremise des Éditions du gouvernement du Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

Sommaire
Catalogue nº CP32-66/1977
ISBN 0-660-60271-7

Imprimé et relié au Canada

Aussi disponible en anglais sous le titre :
Dishonoured Legacy: The Lessons of the Somalia Affair

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire S-1

Introduction S-5
- Mandat S-6
- Sources d'information S-8
- Structure du rapport S-9

Grands thèmes S-11
Le contexte de la mission en Somalie S-11
Ce qui s'est produit avant, pendant et après la mission en Somalie S-12
Introduction aux conclusions S-13
Le leadership S-13
L'obligation de rendre compte S-15
La chaîne de commandement S-20
La discipline S-23
Aptitude et cohésion S-26
Sélection et présélection du personnel S-27
L'instruction S-29
Les règles d'engagement S-33
La préparation opérationnelle S-34
Planification de la mission S-36
Les manquements des officiers supérieurs S-37
L'incident du 4 mars 1993 ..... S-38
Transparence et divulgation de renseignements à la Commission d'enquête S-40
La justice militaire S-42
La méfloquine S-44
Abrégement de l'enquête et mandat inachevé S-46

Les forces armées dans la société canadienne S-50
La nécessité d'avoir un Parlement vigilant S-52
Conclusion S-53

Recommandations S-57
Chapitre 15 Le leadership S-57
Chapitre 16 L'obligation de rendre compte S-58
Chapitre 17 La chaîne de commandement S-61
Chapitre 18 La discipline militaire S-62
Chapitre 20 Sélection et présélection du personnel S-64
Chapitre 21 L'instruction militaire S-66
Chapitre 22 Les règles d'engagement S-70
Chapitre 23 L'état de préparation opérationnelle S-72
Chapitre 24 La mission du Canada en Somalie S-74
Chapitre 25 Le système de planification militaire S-75
Chapitre 39 Divulgation de documents et transparence S-80
Chapitre 40 La justice militaire S-82
Conclusion S-90

SOMMAIRE

L'opération a mal tourné dès les premiers moments. Les soldats, à part quelques exceptions notables, ont fait de leur mieux. Mais, mal préparés et livrés à eux-mêmes, ils se sont inexorablement enfoncés dans le bourbier qui a abouti à la débâcle somalienne. Une tradition honorée a ainsi été souillée.

Les systèmes se sont enrayés et la discipline organisationnelle s'est effondrée. On ne saurait dissocier de telles fautes systémiques ou institutionnelles de la responsabilité des chefs. Or, en ce qui concerne la mission en Somalie, ceux-ci ont commis des erreurs nombreuses et fondamentales : les systèmes mis en place étaient insuffisants et profondément défectueux; les pratiques qui encourageaient le carriérisme généralisé et faisaient passer l'ambition individuelle avant les besoins de la mission s'étaient enracinées; le contrôle et la surveillance exercés sur des secteurs essentiels de responsabilité étaient foncièrement inadéquats, et les chefs se contentaient des évaluations les plus superficielles; même lorsqu'ils avaient connaissance d'événements troublants ou qu'on leur signalait des cas inquiétants d'indiscipline et de brutalité, ils n'agissaient pas, ou les mesures qu'ils prenaient étaient de nature à exacerber et à aggraver les problèmes; la planification, l'instruction et la préparation générales étaient nettement insuffisantes; et ils exigeaient de leurs subalternes des normes de reddition de comptes qu'eux-mêmes n'étaient pas disposés à respecter. Nos soldats ont cherché, souvent en vain, quelqu'un qui sache les diriger et les inspirer.

Nombre des chefs appelés à venir nous expliquer leur rôle aux diverses étapes du déploiement ont refusé de reconnaître leurs erreurs. Acculés, ils ont imputé la faute à leurs subordonnés qui, à leur tour, ont rejeté la responsabilité sur leurs propres subalternes. Et s'ils ont adopté cette attitude à contrecœur lorsque leurs premières affirmations — selon lesquelles nombre des problèmes les plus graves étaient dûs à « quelques mauvais éléments » — se sont effondrées, cette prise de position n'a rien d'honorable.

Tout ce que nous pouvons espérer, c'est qu'en Somalie les Forces canadiennes aient atteint le comble de leur infortune. Il semble difficile d'imaginer qu'on puisse tomber plus bas. Mais une chose est sûre : si l'on ne fait rien pour y remédier, les problèmes qui ont surgi dans le désert somalien et dans les salles de réunion du Quartier général de la Défense nationale continueront d'engendrer l'ignominie dans les milieux militaires. Les victimes en seront le Canada et sa réputation internationale.

Le texte qui suit est un sommaire du rapport final de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie. Il répond, dans toute la mesure de nos moyens, à notre obligation, énoncée dans plusieurs décrets, de faire enquête sur le fonctionnement de la chaîne de commandement, le leadership, la discipline, les actes et les décisions des Forces canadiennes, ainsi que sur les mesures et les décisions prises par le ministère de la Défense nationale en ce qui a trait à la participation des Forces canadiennes à la mission de maintien de la paix de l'ONU en Somalie en 1992-1993.

Pendant que les troupes canadiennes étaient déployées en Somalie, il s'y produit certains événements qui ont entaché la réputation de diverses personnes, des forces militaires canadiennes, voire de la nation elle-même. Ces événements, dont certains sont maintenant bien connus de la plupart des Canadiens, comprenaient notamment des coups de feu tirés sur des intrus somaliens au camp canadien de Belet Uen, le meurtre par coups et blessures d'un adolescent confié à la garde de soldats du 2e Commando du Régiment aéroporté du Canada (RAC), une apparente tentative de suicide de l'un de ces soldats canadiens et, après la mission, des allégations selon lesquelles des informations essentielles auraient été retenues ou falsifiées. De répugnantes séances d'initiation, filmées sur des bandes vidéo, auxquelles avaient participé des membres du RAC ont été révélées également. Certains de ces événements, les protestations d'un chirurgien militaire inquiet aidant, ont amené le gouvernement à demander cette enquête. Il convient de rappeler que le gouvernement avait jugé les travaux de la commission d'enquête militaire, qui s'était penchée sur les mêmes événements, insuffisants pour satisfaire aux normes canadiennes régissant l'obligation de rendre des comptes au public, notamment parce que ces travaux s'étaient déroulés à huis clos et que le mandat de la commission était beaucoup plus limité. Le gouvernement a donc ouvert une enquête complète et publique.

La principale conclusion de cette enquête est que la mission a très mal tourné : l'organisation s'est enrayée quand les systèmes ont fait défaut. C'est après avoir examiné un vaste éventail de questions et d'événements, ainsi qu'une masse de documents et de témoignages, que nous sommes arrivés à ce triste constat. Même là, à deux égards importants, nous avons éprouvé énormément de difficulté à remplir nos obligations.

Premièrement, la *Loi sur les enquêtes* nous autorise à citer et à entendre des témoins, à engager des experts-conseils et des conseillers, et à évaluer la preuve. Dans des circonstances normales, ces pouvoirs auraient dû nous permettre de présenter nos conclusions sans faire de réserves. Toutefois, le 10 janvier 1997, alors que le Parlement ne siégeait pas, le ministre de la Défense nationale a annoncé la décision du Cabinet de couper court aux travaux de la Commission et de lui imposer de terminer ses audiences aux environs du 31 mars 1997, puis de présenter un rapport et des recommandations au plus tard le 30 juin 1997.

Voilà comment le gouvernement a répondu à notre demande de prolongation de nos travaux jusqu'au 31 décembre 1997, prolongation qui nous aurait permis de mener à bien notre recherche de la vérité. Cette recherche a nécessité, notamment, des milliers d'heures de préparation et de contre-interrogatoire des personnes qui ont joué divers rôles lors du déploiement en Somalie et, avec le temps, de leurs officiers supérieurs. À mesure que l'enquête progressait, nous nous approchions, en remontant la chaîne de commandement, des principaux centres de responsabilité. Malheureusement, la décision prise par le ministre le 10 janvier 1997 a mis fin à toute possibilité de poursuivre cette voie jusqu'à sa conclusion logique et nous a empêchés d'étendre pleinement notre champ d'enquête aux officiers supérieurs qui étaient responsables avant, pendant et après la mission en Somalie — en remontant la chaîne de commandement.

Cette décision d'imposer soudainement de telles limites de temps à une enquête de cette ampleur est sans précédent au Canada. Il ne fait aucun doute qu'elle a compromis et limité notre recherche de la vérité. De plus, elle entravera et retardera la mise en place des mesures propres à corriger le système dans lequel de tels événements ont pu se produire.

Deuxièmement, la recherche consciencieuse de la vérité peut exiger un travail minutieux et être parfois frustrante. Les enquêtes publiques disposent des meilleurs outils qu'offre notre système juridique pour rechercher la vérité, mais, même lorsqu'on a accès à des pouvoirs de procédure considérables, les réponses peuvent se révéler insaisissables.

Même dans les domaines où nous avons pu tenir des audiences — la phase antérieure au déploiement de la mission et une partie de la phase des opérations sur le théâtre — nous avons trop souvent été frustrés dans notre travail par le comportement de témoins dont la crédibilité doit être mise en doute. Le principal outil à notre disposition pour déterminer ce qui s'était passé en Somalie et au Quartier général de la Défense nationale était notre pouvoir de citer des témoins. Quelque 116 personnes ont comparu devant la Commission d'enquête au cours d'audiences publiques télédiffusées dans tout le Canada.

Témoigner devant une commission d'enquête publique n'est pas un acte insignifiant. C'est une épreuve d'intégrité personnelle et morale qui exige qu'on ait le courage de reconnaître les faits et de dire la vérité. Le témoin doit aussi être prêt à rendre des comptes et à accepter la responsabilité des fautes qu'il a commises. De nombreux soldats, sous-officiers et officiers ont montré ce type d'intégrité. Ils ont donné la preuve de leur courage et de leur sens du devoir, même si cela les obligeait à reconnaître leurs défauts personnels ou à exprimer une critique importune à l'égard de leur institution. Nous sommes au courant des pressions qu'ont subies les témoins de la part des forces armées comme de leurs pairs. Ces soldats-témoins méritent le respect et la gratitude de notre société pour avoir ainsi contribué à améliorer une institution qui leur est manifestement si chère.

Nous regrettons toutefois de devoir signaler que nous avons à maintes reprises entendu des témoignages empreints de contradictions, d'improbabilité, d'invraisemblance, d'imprécision, de souvenirs sélectifs, de demi-vérités, voire de mensonges. De fait, sur certaines questions, nous nous sommes heurtés à ce que nous ne pouvons qu'appeler un « mur de silence ». Lorsque plusieurs témoins se comportent de cette manière, le mur de silence est manifestement une tactique de tromperie délibérée.

Ce qui est peut-être plus inquiétant, c'est que nombre des témoins chez qui nous avons constaté ces défauts étaient des officiers, des sous-officiers et des hauts fonctionnaires — c'est-à-dire des personnes qui ont juré de respecter et de promouvoir les valeurs que sont le leadership, le courage, l'intégrité et l'obligation de rendre compte. Pour ces personnes, la loyauté excessive envers un régiment ou l'institution militaire ou, pis encore, le simple intérêt personnel, ont primé sur l'honnêteté et l'intégrité. En se comportant de la sorte, ces témoins ont également manqué à leur devoir d'aider la Commission dans ses travaux. Chez des officiers, une telle conduite constitue une violation des engagements énoncés dans leur commission.

L'imprécision et la tromperie, si évidentes à nos yeux, dont étaient imprégnés les témoignages de nombreux officiers supérieurs, en disent long sur le triste état dans lequel est tombé le leadership au sein de nos forces armées et sur la mentalité carriériste qui existe au ministère de la Défense nationale. Ces personnes haut placées appartiennent à une élite dans laquelle nos soldats et le grand public canadien ont placé leur confiance.

Nous savons que le ministre de la Défense nationale a reçu récemment des rapports sur les questions du leadership et de la gestion au sein des Forces canadiennes. Ces études et rapports, effectués par des spécialistes compétents, sont certainement utiles. Mais seul un examen public complet et rigoureux de ces questions, qui donne aux militaires la possibilité de fournir des renseignements et de répondre aux critiques, permettrait d'évaluer pleinement la portée et l'ampleur des problèmes. Seule une analyse étendue et serrée

des personnes, des événements et des documents en cause pourrait aboutir à un plan d'action propre à engendrer des changements véritables et bien dirigés.

C'est précisément à cette fin qu'avait été créée la présente Commission d'enquête. L'abrégement de ses travaux laisse sans réponse de nombreuses questions que se posent les Canadiens, civils et militaires. De fait, la décision de mettre fin prématurément aux travaux de la Commission soulève elle-même de nouvelles questions au sujet de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte.

Bien que nous ayons exprimé des réserves au sujet de la crédibilité des témoins et du leadership dans les forces armées, il serait injuste de donner l'impression que la mission en Somalie a été un échec total. Si nous mettons en évidence les défauts du système et les lacunes du leadership, nous devons — et souhaitons — reconnaître que de nombreux soldats et commandants se sont acquittés de leur devoir avec honneur et intégrité. En conséquence, nous appuyons fermement l'idée de remettre les médailles appropriées à ceux qui ont si bien servi au cours de cette mission semée d'écueils.

Il nous paraît en outre important, dans un rapport de cette nature, de reconnaître l'inestimable contribution qu'ont apportée et qu'apportent encore les Forces canadiennes au nom du Canada. Des milliers de soldats ont accompli des tâches difficiles et souvent dangereuses dans la poursuite des objectifs nationaux. Nous tenons fréquemment pour acquis leur dévouement, leur altruisme et leur professionnalisme, car nous avons toujours pensé que ces qualités étaient la norme. C'est pourquoi les événements en Somalie, dans lesquels les Forces canadiennes étaient impliquées et qui ont fait l'objet de notre enquête, nous ont tant choqués. C'est le contraste frappant entre ces événements et le comportement coutumier de nos militaires qui a provoqué l'alarme, l'indignation et la tristesse chez tant de Canadiens. En fin de compte, nous espérons que notre enquête donnera lieu à des mesures correctives qui contribueront à rendre aux Forces canadiennes la place d'honneur qu'elles ont si longtemps occupée.

INTRODUCTION

Pour un examen détaillé de la façon de procéder globale adoptée par la Commission d'enquête, de son mandat, de ses séances, de sa méthodologie, de ses règles de procédure, de ses décisions et de ses déclarations officielles, nous renvoyons le lecteur à l'Introduction du présent rapport (volume 1, chapitre 1).

Mandat

La portée de toute enquête publique est déterminée par son mandat. Le nôtre, détaillé et complexe, se divisait en deux parties. La première comportait un paragraphe général d'introduction nous demandant d'enquêter et de faire rapport de façon générale sur le système de la chaîne de commandement, le leadership, la discipline, les opérations, les actes et les décisions des Forces canadiennes, ainsi que sur les mesures et les décisions prises par le ministère de la Défense nationale touchant l'opération en Somalie. Le mandat précisait clairement que notre enquête ne devait pas nécessairement se limiter aux détails et aux questions mentionnés dans les paragraphes suivants.

La seconde partie de notre mandat concernait des aspects précis de la période antérieure au déploiement, des opérations sur le théâtre et de la période qui avait suivi le déploiement en Somalie. Au sujet de la phase préalable au déploiement (avant le 10 janvier 1993), on nous demandait d'examiner, notamment, la question de savoir si le Régiment aéroporté du Canada était apte à se déployer et si l'état de la discipline dans ses rangs était satisfaisant, aussi bien que la capacité opérationnelle du Groupement tactique — Régiment aéroporté du Canada avant son déploiement, compte tenu de la mission et des tâches qu'on lui avait confiées. Quant aux questions relatives aux opérations sur le théâtre (du 10 janvier au 10 juin 1993), elles comprenaient l'aptitude de la Force interarmées du Canada en Somalie (FICS) à remplir sa mission et ses tâches, et sa composition à cet effet; la mesure dans laquelle les différences culturelles avaient influé sur la conduite des opérations, le cas échéant; l'attitude des militaires de tous grades à l'égard de la conduite licite des opérations; et la façon dont la FICS avait exécuté sa mission et ses tâches et réagi aux problèmes opérationnels, disciplinaires et administratifs rencontrés sur le théâtre d'opérations, y compris les allégations de camouflage et de destruction d'éléments de preuve. Enfin, les questions liées à la période postérieure au déploiement (du 11 juin au 28 novembre 1994) touchaient la manière dont la chaîne de commandement des Forces canadiennes avait réagi aux problèmes opérationnels, disciplinaires et administratifs résultant du déploiement.

Ce mandat nous a obligés à déterminer si des faiblesses structurelles et organisationnelles étaient à l'origine des incidents controversés auxquels des militaires canadiens avaient été mêlés en Somalie. La Commission d'enquête n'a pas voulu s'instituer en tribunal, même si elle a examiné, au cours de ses audiences, les causes institutionnelles des incidents qui avaient auparavant entraîné l'inculpation de certaines personnes et leur comparution en justice, ainsi que la réaction des autorités à ces incidents. L'enquête portait essentiellement sur les questions organisationnelles et systémiques relatives à l'organisation et à la gestion des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale, et non sur les personnes employées par ces institutions.

Toutefois, pour mener à bien notre mandat, nous avons dû inévitablement examiner les actes de personnes faisant partie de la chaîne de commandement et la manière dont elles avaient exercé leur leadership.

Notre mandat, ainsi décrit, nous a amenés à examiner plusieurs questions institutionnelles fondamentales. Comment l'obligation de rendre compte est-elle définie, déterminée et remplie dans la chaîne de commandement des Forces canadiennes? Les procédures de rapport étaient-elles adéquates et respectées de façon que l'information puisse circuler à l'intérieur de la chaîne de commandement et que les mesures correctives puissent être prises au besoin? Les mesures et les décisions prises relativement à l'opération en Somalie témoignaient-elles d'un leadership efficace ou déficient? Pour répondre à ces questions, nous avions projeté d'examiner les décisions et la conduite non seulement d'officiers et de sous-officiers des Forces canadiennes, mais également de hauts fonctionnaires du Quartier général de la Défense nationale (par exemple, le sous-ministre de la Défense nationale). En effet, nous avons pu traiter la grande majorité des questions qui nous avaient été confiées dans notre mandat. Toutefois, étant donné la décision du gouvernement de mettre fin à l'enquête, nous n'avons pu nous rendre aux échelons supérieurs relativement aux allégations de camouflage et à l'ampleur de leur participation au cours de la période qui a suivi le déploiement.

Nous avons dû examiner si l'on avait appliqué les bons critères pour décider d'envoyer des troupes canadiennes en Somalie en premier lieu; si l'on avait défini convenablement la mission et les tâches des Forces canadiennes ainsi que les règles d'engagement régissant leur conduite sur le théâtre d'opérations; et si cette information avait été bien communiquée aux intéressés et comprise par eux. En raison des problèmes disciplinaires et organisationnels qui sont devenus manifestes au sein du Régiment aéroporté du Canada à certains moments, il a en outre fallu évaluer dans quelle mesure les officiers supérieurs avaient informé ou auraient dû informer la ministre de la Défense nationale, par l'intermédiaire de la chaîne de commandement, de la capacité réelle du RAC en vue de la mission.

Nous avions également prévu de déterminer dans quelle mesure le sous-ministre de la Défense nationale devait tenir la ministre au courant des événements ou des incidents importants qui survenaient sur le théâtre d'opérations et jusqu'à quel point il s'était effectivement acquitté de cette responsabilité. Nous avions de plus projeté d'examiner en détail les fonctions et les responsabilités des dirigeants politiques et civils à l'échelon ministériel, y compris l'étendue des fonctions et des responsabilités de l'honorable Kim Campbell, qui était la ministre de la Défense nationale au moment de l'opération en Somalie. Nous aurions cherché à déterminer si celle-ci avait été tenue exactement au courant des problèmes survenus au cours de l'opération en Somalie. Pour étudier cette vaste question, nous avions établi qu'il

était important d'examiner, d'une part, la nature et l'étendue des responsabilités qu'avait le personnel ministériel de veiller à ce que la ministre soit bien informée et, d'autre part, la responsabilité qu'avait le sous-ministre d'organiser le ministère de façon à assurer la transmission et la réception de l'information appropriée et nécessaire à son bon fonctionnement.

Bref, nous avons interprété notre mandat de façon large, mais raisonnable, compte tenu de la nature de notre tâche, et nous avons limité notre enquête aux questions qui y étaient énoncées, en termes d'ailleurs très généraux. Nous n'avions pas l'intention d'examiner des questions qui nous semblaient déborder notre mandat.

Sources d'information

Les renseignements sur lesquels se fonde le présent rapport sont venus de diverses sources. La production de documents pertinents par le ministère de la Défense nationale (MDN), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (auparavant le ministère des Affaires extérieures) et le Bureau du Conseil privé a été une source d'importance capitale. Au ministère de la Défense nationale, l'Équipe de liaison de l'enquête sur la Somalie (ELES) a été créée afin de recueillir et de communiquer les documents et les autres formes de renseignements exigés par la Commission. Celle-ci a finalement reçu de divers ministères plus de 150 000 documents que son personnel a soigneusement classés en fonction de leur sujet et de leur pertinence.

Reconnaissant que pour reconstituer les faits survenus en Somalie, le MDN et les autres ministères devraient communiquer tous les documents pertinents, nous leur avons demandé, par ordonnance datée du 21 avril 1995, de nous fournir tous ces documents. Selon l'évaluation initiale de l'ELES, cela touchait probablement 7 000 documents. Des représentants de l'ELES nous ont convaincus qu'il serait beaucoup plus économique de procéder au balayage informatique de tous ces documents et de les présenter sous forme électronique. Ce qui s'est passé après que nous avons consenti à cette façon de procéder était totalement inattendu et n'était que le début d'une longue série d'échecs dont nous traitons plus amplement au chapitre 39.

La communication des documents est restée incomplète pendant toute la durée des travaux de la Commission. L'information arrivait au compte-gouttes au lieu d'être transmise de manière efficace. Des documents clés ont été omis, falsifiés, voire détruits. Certains ne sont venus à notre connaissance que par pur hasard, par exemple lorsqu'ils ont été découverts grâce à une demande d'accès à l'information présentée par une tierce partie. Certains documents clés n'ont été communiqués officiellement qu'après que d'autres

personnes en eurent confirmé l'existence devant la Commission. Nous avons constamment signalé aux représentants de l'ELES la lenteur et le caractère incomplet des communications du MDN. Malgré de nombreuses réunions portant sur le processus de transmission des documents et des rencontres privées avec des représentants de l'ELES au cours desquelles nous avons exprimé notre mécontentement, nous n'avons obtenu que peu de résultats. Finalement, compte tenu de la falsification de documents liés à la Somalie, de l'absence et de la destruction de registres de campagne et de la disparition d'un disque dur du Centre des opérations de la Défense nationale, nous avons dû aborder la question de la destruction de documents lors d'une série d'audiences entièrement consacrées à la question de la divulgation de documents par le MDN et les Forces canadiennes, par l'entremise du Directeur général des Affaires publiques du MDN, ainsi qu'à la question du respect de nos ordonnances exigeant la transmission de documents.

Une partie considérable du grand nombre de documents et autres renseignements qui ont été communiqués à la Commission ont été déposés à titre de pièces. Ceux-ci comprenaient notamment : le rapport de la commission d'enquête interne, comportant 11 volumes, et la réponse du chef d'état-major de la Défense aux recommandations de celle-ci; la transcription des procès en cour martiale des personnes poursuivies à la suite de leur présumée inconduite en Somalie; des documents de politique et des manuels militaires canadiens et autres; et de la documentation sur les Forces canadiennes et sur les missions de maintien de la paix et de rétablissement de la paix des Nations Unies.

L'analyse que renferme le présent rapport se fonde essentiellement sur les abondants témoignages et les observations de toutes les parties aux audiences de l'enquête, sur les documents et autres éléments d'information déposés à titre de pièces aux audiences, sur des articles et des ouvrages faisant autorité, sur de la documentation pertinente recueillie lors de conférences et obtenue de spécialistes, sur des documents rédigés par des consultants auprès de la Commission et d'autres renseignements fournis par eux, ainsi que sur des recherches et des analyses originales effectuées par notre propre personnel de recherche.

Structure du rapport

Outre ce sommaire, le rapport compte cinq volumes.

Le **premier volume** décrit la façon générale dont nous avons abordé l'enquête, puis présente les principaux thèmes et principes découlant de notre mandat qui ont déterminé notre mode d'action. Ces grands thèmes forment le fil conducteur du rapport et font partie intégrante de notre analyse et de nos recommandations. Ce volume comporte également un certain nombre

de chapitres d'information où nous décrivons la situation telle qu'elle existait lors de la mission en Somalie. Nous avons ainsi visé à permettre aux lecteurs de se familiariser avec la nature et l'organisation des forces armées canadiennes et avec les facteurs militaires, juridiques et culturels qui ont influé sur la participation du Canada à la mission en 1992-1993. Ce volume se termine par le récit de ce qui s'est produit avant, pendant et après le déploiement des troupes canadiennes en Somalie. En plus d'y relater les événements et les actes, nous signalons où nous soupçonnons l'existence de problèmes systémiques.

Les **volumes 2, 3, 4 et 5** renferment l'essence de nos travaux. Nous y analysons les événements décrits auparavant dans notre exposé des faits, pour arriver à nos conclusions et formuler nos recommandations. Pour chacun des grands thèmes définis précédemment, nous décrivons les normes (ce à quoi il aurait fallu s'attendre), précisons les écarts décelés (les préoccupations signalées aux chapitres 12, 13 et 14 du volume 1) et tirons des conclusions de cette analyse. Les recommandations suivent les conclusions. Elles figurent aussi à la fin du rapport de même que dans le présent sommaire.

Le **volume 2** aborde les thèmes principaux du leadership, de l'obligation de rendre compte et de la chaîne de commandement puis examine des questions capitales comme la discipline, l'aptitude de l'unité choisie pour la mission, les processus de présélection et de sélection du personnel, l'instruction, les règles d'engagement de la mission et la capacité opérationnelle générale.

Le **volume 3** est consacré à une étude de cas du processus de planification de la mission en vue du déploiement en Somalie. Le **volume 4** présente nos conclusions en ce qui concerne l'inconduite des officiers des Forces canadiennes qui avaient reçu des préavis en vertu de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* relativement à la période antérieure au déploiement et qui n'ont pas respecté nos ordonnances visant la divulgation de documents liés à la mission en Somalie. Le **volume 5** contient des conclusions supplémentaires sur plusieurs sujets importants, dont une analyse fouillée de l'incident du 4 mars 1993 et de ses suites, la divulgation des documents, et une évaluation détaillée du système de justice militaire, accompagnée de recommandations en vue de sa réforme. Dans ce même volume, nous examinons les conséquences de la décision du gouvernement de mettre prématurément fin à nos travaux et indiquons ce que nous aurions pu accomplir si on nous avait donné le temps de compléter notre mandat. La conclusion, le résumé de nos recommandations et les appendices sont également regroupés dans ce volume.

Dans la suite de ce sommaire, nous présentons les points saillants de chacune des sections du rapport, puis nos recommandations.

GRANDS THÈMES

Dans le chapitre 2 nous présentons les thèmes centraux de notre mandat. Ils constituent un étalon à partir duquel nous pouvons mesurer l'ampleur des écarts que révèle la relation des événements effectivement survenus dans le désert de Somalie et dans les salles de réunion du Quartier général de la Défense nationale. Ces thèmes sont les suivants :

- **le leadership**
- **l'obligation de rendre compte**
- **la chaîne de commandement**
- **la discipline**
- **la planification de la mission**
- **l'aptitude des soldats pour la mission**
- **l'instruction**
- **les règles d'engagement**
- **la capacité opérationnelle**
- **le camouflage**
- **la divulgation des renseignements**
- **la justice militaire**

Une lecture attentive de ce chapitre permettra de mieux saisir les thèmes découlant de notre mandat. Chacun est ensuite traité séparément et en profondeur dans notre rapport. Le leadership et l'obligation de rendre compte sont deux thèmes primordiaux du fait de leur influence directe sur tous les autres, et parce qu'ils sont essentiels au bon fonctionnement des forces armées dans une société libre et démocratique.

LE CONTEXTE DE LA MISSION EN SOMALIE

Afin de bien comprendre ce qui s'est passé avant, pendant et après le déploiement en Somalie, il est nécessaire de saisir plusieurs aspects du contexte militaire canadien.

Par conséquent, le chapitre 3 examine la structure et l'organisation des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale au moment de la mission en Somalie; le chapitre 4 décrit l'importance de la chaîne de commandement dans les forces armées canadiennes; le chapitre 5 expose la culture et l'éthique militaires; le chapitre 6 explore les relations entre civils et militaires au Canada; le chapitre 7 présente le système de justice militaire canadien au moment du déploiement en Somalie; le chapitre 8 décrit le système de gestion du personnel au sein des FC; le chapitre 9 relate l'histoire

du Régiment aéroporté canadien; le chapitre 10 expose l'évolution des activités internationales de maintien de la paix et le rôle joué par le Canada dans ce domaine; et le chapitre 11 fait l'historique des événements en Somalie et décrit la situation qui a donné lieu à la participation du Canada.

CE QUI S'EST PRODUIT AVANT, PENDANT ET APRÈS LA MISSION EN SOMALIE

Les chapitres 12 à 14 relatent l'histoire de la mission somalienne. On y expose d'abord la détérioration de la situation en Somalie en 1992, et on conclut avec la décision du gouvernement de couper court aux travaux de la Commission d'enquête, en janvier 1997. En nous fondant sur les témoignages et les documents que nous avons reçus, nous estimons que ces chapitres présentent un récit suffisamment complet et équilibré de ce qui s'est effectivement passé pour servir de base à l'analyse détaillée des questions sur lesquelles nous avons été chargés expressément de faire enquête.

Le récit est structuré selon les trois phases qui avaient été précisées dans notre mandat, soit le prédéploiement, la présence sur le théâtre d'opérations et la période qui a suivi le déploiement. Ainsi, le chapitre 12, qui traite de la période antérieure au déploiement, rappelle la décision initiale de participer à l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM), les préparatifs et la planification qui ont eu lieu, et les facteurs qui ont conduit à déclarer que le RAC était prêt pour l'opération. Le chapitre 13 décrit les événements qui se sont produits sur le théâtre d'opérations en Somalie, depuis l'arrivée des troupes canadiennes jusqu'au retour au Canada du Groupe tactique — Régiment aéroporté du Canada, en passant par les premières étapes de la mission, les incidents des 4 et 16 mars, et les efforts qui auraient été faits pour les dissimuler. Le chapitre 14, sur la période postérieure au déploiement, résume les procès en cour martiale qui ont suivi, les travaux de la commission d'enquête de Faye, la création du groupe de travail sur la Somalie au sein du MDN, et les événements qui se sont produits durant notre enquête — jusqu'à la décision du ministre de la Défense nationale de couper court aux travaux de notre Commission.

INTRODUCTION AUX CONCLUSIONS

Comme les volumes 2, 3, 4 et 5 du rapport renferment l'essence de nos travaux, ils constituent le gros de notre sommaire. Nous y analysons l'écart par rapport aux principes et thèmes définis au chapitre 2 comme étant la norme. Les thèmes se recoupent dans le discours théorique ainsi que dans la présentation des faits auxquels ils se rapportent. Les deux principaux sont le leadership et l'obligation de rendre compte, car ils sous-tendent dans une large mesure tous les autres. Nous avons déployé des efforts considérables pour étudier en profondeur et exposer la façon dont, à notre sens, ces deux éléments constituent la clé de voûte sur laquelle repose le bon fonctionnement des forces armées dans une société libre et démocratique.

LE LEADERSHIP

Notre examen du leadership a pour but d'établir une norme afin d'évaluer la qualité du leadership exercé par les dirigeants des Forces canadiennes lors de la mission en Somalie.

Un leadership efficace est un élément absolument essentiel dans le contexte militaire. D'après un manuel des Forces canadiennes, le « leadership est la raison d'être de tous les officiers des Forces canadiennes ». Sans un leadership fort, il est peu probable qu'une force armée puisse fournir les efforts concertés qui devraient la caractériser, et que ses membres puissent se rallier autour du but commun essentiel au succès des opérations militaires. Un leadership fort est associé à des degrés élevés de cohésion et à l'élaboration d'un objectif commun. Le leadership joue un rôle important à tous les paliers des Forces canadiennes, et cela vaut tant pour les officiers commissionnés que pour les sous-officiers.

Toutefois, le leadership est aussi un concept complexe qui fait appel à de nombreuses valeurs, et sa définition dépend dans une certaine mesure du contexte. Le leadership ne suppose pas seulement avoir de l'autorité, mais aussi être capable de diriger d'autres personnes. Un commandant ne sera pas un chef s'il ne fait pratiquement rien pour influencer et inspirer ses subordonnés. En réalité, le commandant ne devient un chef que lorsqu'il est accepté comme tel par ses subordonnés. Le leadership exige beaucoup plus

que des compétences en gestion ou une autorité légale. Le chef est celui qui motive les autres. Comme le constate un commentateur américain du leadership militaire :

> Une personne ne devient pas un vrai chef du simple fait qu'elle occupe un poste ou exerce des fonctions qui nécessitent un comportement de chef. Ce genre de nomination peut correspondre à un poste de direction mais pas nécessairement à un leadership. Les postes de prestige et d'autorité ont des liens avec le leadership, mais ne coïncident pas nécessairement avec lui. [Traduction libre]

Une étude effectuée en 1995 par le ministère de la Défense nationale sur les attitudes des employés civils et militaires au MDN a révélé un sentiment d'insatisfaction à l'égard du leadership. Les répondants ont dit croire que les dirigeants du Ministère étaient trop occupés à se construire un empire et à « défendre leurs propres intérêts », et que le MDN était trop bureaucratique. Selon ce sondage, « les employés, tant militaires que civils, ont moins confiance dans les dirigeants et les gestionnaires du Ministère, ou ont perdu toute confiance en eux. » L'ancien chef d'état-major de la Défense (CEMD), le gén Jean Boyle, a déclaré publiquement en 1996 que les militaires du rang s'inquiétaient à juste titre de la qualité du haut commandement. Plus récemment, le lgén Baril, commandant du Commandement de la Force terrestre, déclarait :

> L'armée a des lacunes importantes sur le plan du leadership. [...] Même si certaines de ces valeurs fondamentales peuvent sembler démodées aux yeux de certains, elles n'en ont pas moins contribué à la sorte de leadership qui a forgé les liens de confiance mutuelle qui ont uni notre armée au combat. C'est cette confiance entre le chef et le soldat qui fait la différence entre une unité supérieure et une unité médiocre. [Traduction libre]

Compte tenu de toute la gamme d'opinions relatives à ce qui constitue le leadership militaire, nous avons décidé de recenser les qualités fondamentales qui y sont essentielles. Nous avons aussi tenté de déterminer d'autres attributs nécessaires, ainsi que les facteurs indiquant un bon rendement à cet égard. Nous avons examiné des documents militaires canadiens ainsi que des témoignages devant la Commission. De plus, nous avons consulté les ouvrages renfermant l'opinion de hauts dirigeants militaires, ainsi que d'autres experts dans le domaine. Nous avons été frappés de constater que les qualités nécessaires à un bon leadership dans les forces armées étaient les mêmes dans les divers documents que nous avons examinés.

Qualités et attributs du chef militaire efficace

Qualités fondamentales du chef militaire	Autres attributs nécessaires	Facteurs indicatifs du rendement
Intégrité Courage Loyauté Altruisme Autodiscipline	Dévouement Connaissances Intelligence Persévérance Esprit de décision Jugement Vigueur physique	Donne l'exemple Impose une discipline à ses subalternes Accepte les responsabilités Défend ses convictions personnelles Analyse les problèmes et les situations Prend des décisions Délègue et dirige Supervise (vérifie et revérifie) Rend compte de ses actes Travaille bien sous pression Assure le bien-être de ses subalternes

Telles sont les qualités que nous estimons importantes lorsqu'il s'agit d'évaluer le rendement des chefs dans le contexte de la mission en Somalie.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'obligation de rendre compte est le principal mécanisme qui permet de vérifier si les normes d'action sont respectées. Dans une société libre et démocratique, les personnes investies de pouvoirs importants et d'une autorité discrétionnaire doivent être comptables de toutes les activités qui leur sont confiées — en somme, de toutes les activités dont elles sont responsables.

Au sein d'un système ou d'une organisation fonctionnant comme il se doit, chacun devrait être responsable de ses actes, que ceux-ci aient été bien exécutés et aient eu d'heureuses conséquences ou qu'ils aient été mal exécutés et aient eu des conséquences fâcheuses. En cas de faute, le fonctionnaire

soumis à l'obligation de rendre compte ne peut se retrancher derrière le prétexte que les actes reprochés ont été commis par son subalterne. Il est toujours responsable devant ses supérieurs.

Quelle que soit la structure d'une organisation, les chefs sont toujours responsables des mesures et des décisions prises par leurs subalternes à tous les échelons. Dans une hiérarchie de commandement bien structurée, l'obligation de rendre compte n'est pas affaiblie par l'éloignement. Lorsqu'un subalterne commet une faute, celle-ci est partagée par celui qui la commet et par tous ceux qui exercent l'autorité : subalterne, supérieur et supérieur du supérieur. Dans sa forme la plus globale et la plus universelle, l'obligation de rendre compte se situe inévitablement au niveau du premier dirigeant de l'organisation ou de l'établissement.

Responsabilité n'est pas synonyme d'obligation de rendre compte. La personne qui est autorisée à agir ou qui est investie de pouvoirs est « responsable ». Mais elle a aussi des comptes à rendre. La personne qui exerce certains pouvoirs dans l'accomplissement de fonctions officielles doit répondre de l'exercice qu'elle fait des pouvoirs ou des fonctions qui lui sont confiés. La personne qui exerce un pouvoir de supervision est responsable, et donc comptable de la manière dont ce pouvoir est exercé.

La personne qui délègue des pouvoirs est également responsable, et donc comptable, non pas de la supervision directe que le superviseur est censé exercer, mais du contrôle dont fait l'objet celui à qui les pouvoirs ont été délégués et, en définitive, des actes posés par celui-ci. La délégation de pouvoirs ne relève pas le fonctionnaire responsable de son obligation de rendre des comptes. Il peut déléguer certains pouvoirs d'agir, mais il ne peut déléguer la responsabilité de s'assurer que les tâches sont bien exécutées.

Lorsqu'un supérieur délègue des pouvoirs d'agir à un subalterne, il demeure responsable, premièrement des actes posés par la personne à qui les pouvoirs sont délégués, deuxièmement du choix de la personne à qui les pouvoirs sont délégués, troisièmement de la pertinence de la délégation et, enfin, du contrôle qu'il doit exercer sur les actes de ce subalterne.

Même si le fonctionnaire de niveau supérieur fait preuve de diligence et de prudence et se conduit comme il se doit, il est toujours responsable des erreurs et des fautes commises par ses subalternes. En cas d'erreur, lorsque les autorités ont à établir si un supérieur a réagi comme il fallait devant l'erreur ou l'inconduite d'un subalterne, elles peuvent être justifiées à retenir une sanction ou une peine de moindre gravité ou à n'en imposer aucune.

Les personnes qui assument des pouvoirs de supervision ou qui ont délégué des pouvoirs d'exécution à des subalternes, sont tenues de savoir ce qui se passe dans leur secteur de responsabilité. Il incombe au supérieur de se tenir constamment informé de ce qui se passe dans son secteur de responsabilité même si les subalternes qui sont chargés de lui signaler tous les faits, situations et suites qui s'y rapportent manquent à leur devoir.

Lorsqu'un supérieur affirme qu'il n'a jamais été informé d'un fait ou d'une situation ou qu'on ne lui a pas fourni tous les renseignements requis sur des faits ou des situations liés à l'exercice de responsabilités organisationnelles, il importe de comprendre quels processus et quelles méthodes ont été prévus pour assurer la communication efficace des renseignements. Il est également pertinent d'évaluer la mesure dans laquelle ces renseignements étaient notoires ou connus de tous, et d'établir comment on aurait pu raisonnablement prévoir ce qui s'est produit. En outre, la réaction du gestionnaire qui vient de découvrir cette lacune dans la communication des renseignements sera souvent importante.

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes appliqués à définir les termes et à établir des principes directeurs. Nous passons maintenant à une étude et à une analyse des questions pratiques que soulève l'obligation de rendre compte.

Nous constatons tout d'abord que les normes examinées ci-dessus n'ont pas été bien protégées récemment dans les Forces armées canadiennes. La hiérarchie de l'autorité au Quartier général de la Défense nationale (QGDN), et particulièrement entre le chef d'état-major de la Défense (CEMD), le sous-ministre (SM) et le juge-avocat général, est devenue confuse et déformée. L'autorité au sein des Forces canadiennes est mal définie par les dirigeants, ou elle n'est pas clairement évidente dans l'organisation, non plus que dans les actes et les décisions des dirigeants militaires dans la chaîne de commandement. En outre, nous constatons que les gouvernements ne se sont pas acquittés consciencieusement de leur devoir de surveiller les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale de manière à ce que les deux fonctionnent sous le contrôle strict du Parlement.

Nous élaborons ci-après celles des lacunes que nous avons relevées qui ont le plus d'incidences sur l'obligation de rendre compte.

1. Les exigences, les politiques et les pratiques officielles en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers, dans l'ensemble du MDN et des Forces canadiennes, sont incohérentes, parfois inefficaces et susceptibles de donner lieu à des abus. Nous avons vu que, dans certains cas (par exemple, dans les comptes rendus et les procès-verbaux des réunions quotidiennes de la direction), au fur et à mesure que la publicité sur le déploiement en Somalie s'intensifiait, les documents devenaient délibérément confus ou n'étaient tout simplement pas conservés dans les dossiers, ceci afin d'éviter un examen ultérieur des opinions exprimées et des décisions prises.
2. Dans le chapitre 39, où est décrite la phase de nos travaux portant sur la divulgation de documents, nous démontrons qu'il y a une hostilité inacceptable à l'égard des objectifs et des exigences de la *Loi sur*

l'accès à l'information, qui fait partie intégrante de l'obligation de rendre des comptes au public. Aux paliers supérieurs, on semble se soucier davantage de gérer l'ordre du jour et de contrôler la circulation de l'information que d'affronter directement le problème et les questions qui se posent et de tenter de les résoudre.

3. Les fonctions et les responsabilités propres à bien des grades, à bien des postes et à bien des fonctions au QGDN sont mal définies et mal comprises. En outre, les rapports entre les officiers et les fonctionnaires au QGDN ainsi qu'avec les commandants des commandements et ceux des formations opérationnelles au Canada et outre-mer sont, au mieux, ambigus et incertains.
4. La nature et l'ampleur des fonctions et des responsabilités des supérieurs en matière de surveillance et de supervision manquent de clarté, sont mal comprises ou font l'objet d'un arbitraire personnel inacceptable. On semble justifier le défaut de surveillance et de supervision en se bornant à affirmer que le supérieur avait confiance que la personne à qui la tâche avait été confiée s'en acquitterait comme il se doit.
5. Les mécanismes actuels de vérification interne et d'examen des programmes, qui sont des responsabilités du chef du Service d'examen (CS Ex), sont enveloppés de secret. Les rapports publiés n'ont pas besoin d'être connus, et c'est le chef d'état-major de la Défense ou le sous-ministre, de qui relève le CS Ex, qui décide de ce que l'on en fait. Le CEMD ou le SM, selon le cas, a les pouvoirs discrétionnaires absolus concernant le suivi d'un rapport et la décision de soumettre ce dernier à un examen indépendant. Le CS Ex n'a pas l'autorité d'instituer des enquêtes. Il n'existe aucun mécanisme de suivi ou d'évaluation indépendante des rapports ou des recommandations de changement du CS Ex.
6. Il semble qu'une situation préoccupante existe concernant les rapports faisant suite à des incidents et les études exécutées sur commande à l'interne. Ces rapports et ces études peuvent servir aux fins de la reddition de comptes, pourvu qu'on les prenne au sérieux, que l'on examine avec soin les recommandations qu'ils renferment, et que l'on y donne suite. Bien que, dans la plupart des cas, les exigences concernant la production d'évaluations et de rapports faisant suite à des incidents soient claires, il n'y a pas de mécanisme systématique et rigoureux qui assure un examen et un suivi efficaces. Nous avons de nombreux exemples de problèmes qui ont été signalés à maintes reprises et à propos desquels rien n'a été fait et de recommandations proposant des solutions qui ne sont pas suivies. Leur sort semble laissé à l'entière discrétion des fonctionnaires des échelons supérieurs, qui

peuvent rejeter — et rejettent en fait souvent — les changements suggérés sans autre forme de discussion ou d'explication ni possibilité d'étude ou d'évaluation extérieure.

7. Les mécanismes de surveillance du ministère de la Défense nationale et des activités militaires par le Parlement sont inefficaces. Les membres d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes de 1994 approuvaient tous l'idée selon laquelle il fallait renforcer le rôle du Parlement pour les questions de défense. Nous n'envisageons pas que le Parlement joue un rôle de surveillance extraordinaire en ce qui concerne la conduite militaire mais, de toute évidence, il pourrait et devrait faire plus. Le Parlement est particulièrement efficace pour encourager les organismes à lui rendre compte en recevant, étudiant et diffusant les rapports que ceux-ci doivent lui soumettre (comme ce serait le cas, par exemple, des responsabilités que nous proposons de confier à un inspecteur général).
8. Nous avons repéré de nombreuses lacunes dans le fonctionnement de mécanismes de reddition de comptes plus indirects, comme les cours martiales et les procès sommaires, les enquêtes, les rapports et le processus de mise en accusation de la police militaire, les évaluations du personnel, les moyens utilisés pour inculquer et faire observer la discipline, les enquêtes sur les problèmes et les écarts de discipline, et les mesures correctives, les évaluations de l'entraînement, les déclarations de capacité opérationnelle, et ainsi de suite. Toutes ces questions font l'objet d'un examen approfondi dans plusieurs chapitres du présent rapport.
9. Nous avons constaté que le leadership en matière de reddition de comptes et l'éthique, ou l'ethos, à cet égard sont très déficients aux échelons supérieurs militaires, bureaucratiques et politiques. Hormis les platitudes qui figurent à présent dans les codes de déontologie, et le traitement superficiel de la question qu'on retrouve dans certains documents déposés par le ministre de la Défense nationale le 25 mars 1997, nous n'avons pas senti chez les représentants de ces trois échelons une volonté très forte de promouvoir la reddition de comptes comme une valeur souhaitable ni d'examiner sérieusement, et d'améliorer, les mécanismes de reddition de comptes.
10. De même, il semble qu'on soit peu ou point intéressé à créer ou à élaborer des mécanismes pour encourager les militaires de tous grades et les bureaucrates à faire rapport de façon précise et opportune aux autorités désignées des lacunes et des problèmes, et à établir ou suivre des processus et des procédés clairs pour faire enquête sur ces rapports et en assurer le suivi.

Cette description des graves lacunes sur le plan de l'obligation de rendre compte qui ont été révélées par l'expérience du déploiement en Somalie suggère plusieurs solutions possibles. Certaines des solutions proposées sont examinées plus en détail dans le présent chapitre et dans d'autres parties de ce rapport. Une suggestion concerne la création d'un bureau de l'inspecteur général, qui aurait pour but de promouvoir une meilleure reddition de comptes dans l'ensemble des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Cette recommandation et d'autres qui lui sont connexes sont examinées en détail au chapitre 16.

LA CHAÎNE DE COMMANDEMENT

La chaîne de commandement est une filière bidirectionnelle d'autorité et de reddition de comptes qui relie le bureau du chef d'état-major de la Défense (CEMD) au plus bas échelon des Forces canadiennes. C'est aussi une hiérarchie de commandants qui prennent des décisions au sein des formations et unités fonctionnelles faisant partie de cette chaîne. Elle est censée être un instrument de commandement prépondérant qui permet aux commandants d'obtenir de l'information, de donner des orientations et de surveiller les opérations. Elle constitue un aspect fondamental de la structure et du fonctionnement des Forces armées canadiennes, et assurer sa solidité est donc une responsabilité primordiale du commandement.

À notre avis, avant et pendant le déploiement de la Force interarmées du Canada en Somalie, la chaîne de commandement des Forces canadiennes laissait gravement à désirer. La Commission d'enquête a été confrontée à de multiples reprises à des éléments flagrants de preuve révélant une chaîne de commandement qui fonctionnait très mal au sein des Forces armées canadiennes. Elle n'a pas bien joué son rôle comme filière de communication, et elle s'est rompue sous une tension minime. Des commandants sont, à plusieurs occasions, venus dire à la Commission qu'ils n'avaient pas eu connaissance de problèmes importants parce que personne ne les en avait informés. Ils ont aussi déclaré que des éléments d'information et des décisions importantes n'avaient jamais atteint les commandants subalternes ni les troupes, ou ne les avaient atteints qu'au prix d'une déformation du message. Le lecteur trouvera de nombreuses illustrations de ces problèmes au chapitre 17.

À titre d'exemple, les défaillances de la chaîne de commandement aux niveaux supérieurs sont illustrées de façon frappante par l'évaluation que les commandants faisaient du Régiment aéroporté du Canada en 1992. De nombreux officiers supérieurs de la chaîne de commandement, du mgén MacKenzie

au gén de Chastelain, sont venus dire à la Commission qu'ils n'étaient pas au courant de la situation disciplinaire du RAC, ni de son aptitude à remplir la mission. Pourtant, ils ont soutenu, même pendant l'enquête, qu'ils croyaient le RAC parfaitement en mesure d'entreprendre une mission parce qu'ils étaient persuadés que le régiment était irréprochable sur les plans de la discipline et de l'esprit de corps.

Pendant toute la période qui s'est écoulée entre le début de 1992 et le déploiement du RAC en Somalie, en décembre 1992, plusieurs problèmes de discipline graves — dont au moins un de nature criminelle — sont survenus au sein du RAC. Ces incidents étaient d'une telle importance qu'ils ont notamment entraîné le renvoi du commandant du RAC, ce qui constitue en soi un événement unique et extraordinaire dans l'armée canadienne en temps de paix. Pourtant, on nous a dit que peu d'officiers de la chaîne de commandement connaissaient même l'existence de ces problèmes.

On nous a demandé de croire que la multitude d'officiers d'état-major responsables de gérer l'information provenant des unités, pour le compte des officiers supérieurs et des commandants en poste au Quartier général de la Force d'opérations spéciales, du Secteur du Centre de la Force terrestre et du Commandement des Forces terrestres ainsi qu'au QGDN, n'ont jamais informé aucun d'entre eux des graves incidents en question. En fait, il nous faut supposer que le système spécialisé de transmission d'information de la police militaire n'a pas réussi à pénétrer la chaîne de commandement, alors que ce système s'appuie sur des militaires du rang et des officiers qualifiés, habitués à établir des rapports de police et à mener des enquêtes à l'intention expresse des commandants. Autrement dit, il nous faut croire que les commandants ignoraient ce qui se passait au sein de leur commandement, et donc que la chaîne de commandement n'a pas rempli sa fonction. Cependant, tout indique que la chaîne de commandement a transmis suffisamment d'information, et que les commandants auraient dû enquêter sur la situation et agir.

On nous a dit sans plus d'explication ni aucune preuve à l'appui que « les Forces avaient une conception administrative de l'organisation et du contrôle du commandement et [que] tel est encore le cas. » Quoi qu'il en soit, à notre avis, la confusion entourant les responsabilités au QGDN et l'absence de définitions précises concernant le pouvoir de commandement dans les FC et au QGDN sont telles qu'elles soulèvent des questions inquiétantes sur la fiabilité du concept de commandement dans les Forces canadiennes en général, voire sur l'existence même d'un concept solide en la matière.

Les problèmes de la structure de commandement et de contrôle des FC pendant des opérations au Canada et à l'étranger n'étaient toutefois pas inconnus des chefs des FC. À preuve, dès 1985, le chef d'état-major de la

Défense avait commandé des études sur la persistance de la confusion qui régnait au QGDN en matière de planification opérationnelle, études qui ont confirmé ce fait. Le rapport d'une de ces études avisait le CEMD et le sous-ministre qu'on ne pouvait pas compter sur le QGDN pour produire des plans opérationnels efficaces ni pour assumer le rôle de base de commandement et de contrôle des Forces canadiennes pendant des opérations. En 1988, les faiblesses signalées dans la planification des opérations des FC près d'Haïti ont suscité la tenue d'une autre étude sur l'autorité et sur les responsabilités de planification au QGDN. L'étude a constaté : qu'on n'appliquait aucun concept convenu relativement aux opérations des FC en temps de guerre; que le QGDN était mal organisé pour assumer des fonctions de commandement; que les responsabilités du CEMD et du SM étaient floues; et que la « question la plus complexe qui avait été abordée » avait trait aux relations entre le sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) et les commandants à l'extérieur d'Ottawa. Aucun de ces problèmes n'a été réglé de façon satisfaisante.

Un rapport préparé pour le compte du CEMD et du SM, en septembre 1992, a confirmé que ces problèmes n'avaient pas été traités de façon appropriée. Notamment, les évaluateurs ont constaté que « la structure de commandement était indûment complexe et qu'il y avait trop de possibilités d'interprétation erronée ». En outre, « l'évaluation a démontré qu'il était absolument nécessaire de mettre en place une structure de commandement et de contrôle simplifiée qui mettrait un terme à l'improvisation actuelle ». Donc, à partir de leurs propres études et expériences, les officiers supérieurs des FC auraient dû savoir que la structure existante de commandement des FC était à tout le moins suspecte et que cette situation exigeait une attention soutenue.

Bref, des éléments de preuve convaincants nous prouvent qu'avant et pendant le déploiement, la chaîne de commandement s'est révélée inefficace tant comme outil de transmission et de recherche de l'information que comme structure de commandement. En outre, des éléments de preuve considérables nous révèlent qu'un grand nombre de défectuosités dans la chaîne de commandement ont été surmontées par les chefs subalternes et leurs soldats qui, par les mesures qu'ils ont prises et les compétences dont ils ont fait preuve, ont permis l'exécution de l'opération. Ce fut tout particulièrement le cas lorsque l'opération « Cordon » (la contribution du Canada à la mission originale de maintien de la paix des Nations Unies) a été annulée et que l'opération « Deliverance » (la contribution du Canada à la mission d'imposition de la paix menée par les États-Unis) a été autorisée et mise en œuvre.

LA DISCIPLINE

Parmi les nombreuses questions que nous avons dû examiner, celle de la discipline s'est révélée d'une importance cruciale pour la compréhension de ce qui a mal tourné dans la mission en Somalie. Une bonne partie du problème du RAC en tant qu'unité, la plupart des incidents qui se sont produits à l'étape des préparatifs au Canada et les nombreux incidents troublants mettant en cause des soldats canadiens en Somalie ont une origine commune : le manque de discipline. Aux yeux des citoyens ordinaires, qui ont peu de contact avec les forces armées, la discipline constitue la pierre angulaire des armées, et on s'attendrait donc à ce que cette caractéristique soit très à l'honneur dans une force armée aussi réputée pour son professionnalisme que les Forces canadiennes. C'est l'écart entre les attentes du public et les événements réels qui se sont produits au cours de la mission en Somalie qui a retenu l'attention du public canadien et qui a occasionné l'institution de l'enquête. En guise d'exemple, il s'est produit 20 incidents de décharge d'une arme personnelle par accident ou par négligence, et deux incidents de décharge par accident ou par négligence d'armes servies par des troupes sur le théâtre d'opérations. L'un de ces incidents a fait un blessé et un autre a causé la mort d'un soldat des Forces canadiennes. La Commission d'enquête sur le leadership, la discipline, les opérations, les actions et les procédures du Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada a fait remarquer que ces décharges par accident se produisaient à « un degré inacceptable ».

Peu de professions dépendent autant de la discipline que les forces armées. La meilleure façon de concevoir l'armée est d'y voir un collectif d'individus qui mettent de côté leurs intérêts, leurs préoccupations et leurs craintes personnels pour se rallier collectivement au but poursuivi par le groupe. La canalisation de volontés et de talents individuels au sein d'une entité unique permet à une armée de relever des défis intimidants et de faire face à une grande adversité et, par conséquent, d'atteindre des objectifs qui seraient hors de portée sans cet effort concerté. C'est la discipline qui permet d'en arriver là.

La principale raison d'être de la discipline militaire est de mobiliser la capacité de l'individu pour répondre aux besoins du groupe. Le sentiment de cohésion qui découle de la combinaison des volontés individuelles des membres du groupe procure à celui-ci une unité d'intention. Le groupe qui en arrive à une telle cohésion forme véritablement une unité. Une bonne discipline est un facteur d'une importance capitale à tous les niveaux des forces armées, mais plus encore au niveau de l'unité. Le chapitre 18 porte en bonne partie sur le RAC considéré en tant qu'unité, ou sur ses diverses parties, les sous-unités du bataillon.

Cela dit, la discipline joue un rôle capital à tous les niveaux au sein des forces armées. Trop souvent, les armées ont tendance à traiter la discipline comme étant surtout l'affaire des échelons inférieurs, une dimension qui concerne principalement les sous-officiers et dont on n'a besoin qu'au niveau de l'unité et aux niveaux inférieurs. Mais la discipline est un facteur important du bon fonctionnement de la chaîne de commandement à tous les échelons des forces armées. Des officiers d'état-major ou des commandants indisciplinés qui se croient au-dessus des rigueurs de la discipline peuvent nuire bien plus à l'effort collectif des forces armées que n'importe quel soldat du rang.

Nous sommes arrivés à la conclusion que le RAC donnait manifestement des signes d'indiscipline au début des années 90, en dépit des mesures correctives recommandées dans le rapport Hewson de 1985 portant sur les infractions à la discipline et le comportement antisocial. Nous traitons ces questions en détail au chapitre 18.

Certains facteurs ont contribué aux problèmes disciplinaires qu'a connus le RAC, et plus précisément le 2e Commando, avant le déploiement, dont : le manque de collaboration périodique des régiments d'attache du RAC pour faire en sorte que leurs meilleurs hommes soient affectés à celui-ci; l'incompétence de certains officiers subalternes et de certains sous-officiers; les pratiques douteuses concernant le recrutement des sous-officiers au sein du 2e Commando; les rapports ambigus entre les caporaux-chefs et les soldats; le taux de roulement élevé au sein du RAC et des sous-unités; la méfiance et l'aversion qu'entretenaient entre eux un grand nombre d'officiers et de sous-officiers du RAC; l'aptitude sujette à caution de certains officiers à faire partie du RAC et à remplir les fonctions de leur grade; une tendance à minimiser la portée des infractions à la discipline, voire à les passer complètement sous silence; et la capacité soutenue des membres du RAC de se soustraire continuellement à leurs responsabilités quant aux infractions à la discipline.

Comme nous l'exposons avec davantage de détails au chapitre 19, le RAC n'était tout simplement pas prêt à entreprendre une mission à l'automne 1992, encore moins à se déployer en Somalie. Les trois incidents des 2 et 3 octobre 1992 ont révélé un sérieux relâchement de la discipline au sein du 2e Commando au cours de la période critique de l'entraînement et des préparatifs en vue des opérations en Somalie. Des pièces pyrotechniques ont été mises à feu illégalement à l'occasion d'une fête au mess des caporaux et soldats; une automobile appartenant au sous-officier de service a été incendiée; et des membres du 2e Commando ont utilisé des pièces pyrotechniques et des munitions qu'ils détenaient illégalement, à l'occasion d'une fête au parc Algonquin. La possession illégale de ces pièces pyrotechniques résultait à la fois d'un vol au MDN et de la soumission de fausses déclarations. Une fouille effectuée dans les locaux des soldats a permis de découvrir des munitions volées au MDN, ainsi que 34 drapeaux des Confédérés.

Ces incidents étaient si graves que le lcol Morneault a proposé de laisser le 2e Commando au Canada si les auteurs de ces actes ne se manifestaient pas. Après avoir consulté le mgén MacKenzie, le bgén Beno s'est opposé à ce plan. Presque tous ceux qui étaient soupçonnés d'avoir participé aux incidents d'octobre ont été autorisés à faire partie du déploiement. Plusieurs d'entre eux ont été à l'origine des difficultés qu'a connues le RAC en Somalie.

Malgré la doctrine, la pratique et les procédures établies, on a relevé des problèmes aux échelons supérieurs de la chaîne de commandement, dont une supervision inadéquate, ce qui a entraîné des carences sur le plan de la discipline, des lacunes dans l'acheminement de l'information, le caractère peu opportun des réactions sous forme d'avis ou d'intervention, ainsi que l'inefficacité des mesures correctives adoptées. Ces problèmes semblent s'être posés si fréquemment qu'ils témoignent de graves lacunes systémiques dans l'exercice du commandement.

Bref, l'attitude adoptée à l'égard de la discipline par les militaires de tous grades, des simples soldats aux commandants supérieurs des Forces canadiennes, était incontestablement faible. Le manque de respect et d'attention à l'égard de la discipline, sur laquelle repose tout l'édifice militaire, ne peut mener qu'à l'échec des opérations. Sous l'angle de la discipline, il ne fait pas de doute que la mission en Somalie s'est révélée un échec.

En réalité, au moment de la mission en Somalie, on tenait tout simplement la discipline pour acquise. Il semble qu'on supposait que des soldats entraînés au sein d'une armée professionnelle seraient naturellement bien disciplinés. On suivait la situation et on signalait les écarts de conduite de manière indifférente et sporadique, sans coordination centrale ni regard critique aux échelons les plus élevés de la hiérarchie. Par-dessus tout, cette fonction a fait l'objet d'une attention, d'une supervision, d'orientations, d'une application ou de mesures correctives inadéquates de la part des échelons supérieurs de la chaîne de commandement et, fait choquant, on n'en a fait aucun cas ou on l'a minimisée.

En prévision de l'avenir, la première exigence consiste à prendre des mesures pour reconnaître officiellement l'importance de la discipline et du rôle qu'elle doit jouer. Pour assurer la discipline, il s'agit de définir la politique et d'insister sur la doctrine, l'entraînement et l'instruction, mais aussi de veiller à ce qu'elle occupe une place prédominante et manifeste dans l'esprit des autorités supérieures. Les recommandations du présent rapport visent à faciliter ces changements.

APTITUDE ET COHÉSION

Aux termes de notre mandat, nous devions évaluer l'aptitude du Régiment aéroporté du Canada à servir en Somalie. Était-il adéquatement doté, organisé, équipé et entraîné pour cette mission particulière?

À cet égard, l'aptitude inhérente du RAC constitue une question importante. Or, si l'on affirme qu'une unité possède une aptitude inhérente, cela ne signifie pas nécessairement qu'elle est apte en tous points à accomplir chaque mission. C'est à ce stade précis qu'il faut envisager l'aptitude à une mission particulière.

Ces considérations théoriques mises à part, nous avons constaté que, même avant que le Régiment aéroporté du Canada ne soit restructuré en 1991-1992, il existait des lacunes reconnues dans l'organisation et le commandement du régiment. Ces différences ont été exacerbées par la réorganisation, qui n'est pas parvenue à éliminer l'indépendance des trois commandos du Régiment. Il n'y avait aucune collaboration entre les francophones et les anglophones, qui constituaient généralement des commandos distincts, et les rapports entre le 1er Commando et le 2e Commando en particulier dépassaient les limites de la simple rivalité, devenant même hostiles à certains moments. Cumulativement, cette situation s'est traduite, au sein du Régiment, par un manque de cohésion au niveau le plus fondamental.

En outre, la réduction de l'effectif du RAC lors de sa restructuration en 1992 a été effectuée sans qu'on ait d'abord décidé du « concept d'emploi » qui lui convenait. Les mesures prises étaient mal conçues. Comme en 1977, lors du transfert du RAC à la BFC Petawawa, la réduction de l'effectif du Régiment en 1992 s'est faite sans qu'on ait suffisamment réfléchi à la mission, au rôle et aux tâches appropriés pour le RAC.

De plus, la qualité de certains membres du personnel affecté au RAC s'est détériorée. Cette situation a été exacerbée lorsque le Régiment a été transformé en bataillon. Il y a eu des pénuries de personnel dans plusieurs domaines d'une importance cruciale, à un point tel que le RAC ne disposait pas de l'effectif approprié au moment de la mission en Somalie.

L'existence de graves problèmes de leadership à plusieurs niveaux du RAC a également sapé la cohésion du régiment, au point où il a cessé d'être efficace. Le manque de discipline constitue l'une des raisons pour lesquelles le RAC n'avait pas atteint un niveau de cohésion suffisant. Il existait aussi un manque de cohésion entre les officiers et les soldats du RAC. Le fait de n'avoir pas séparé les caporaux-chefs du reste des soldats dans les casernes a affaibli l'autorité des sous-officiers. En outre, il existait un manque de cohésion entre les officiers et les sous-officiers du RAC. Les conflits et le manque de confiance entre plusieurs officiers et sous-officiers occupant une place importante au sein du régiment nuisaient au bon fonctionnement de la chaîne de commandement.

Le Régiment aéroporté du Canada a connu un roulement de personnel important au cours de la période active des affectations à l'été de 1992. Ce roulement n'était pas particulier au régiment, mais il était néanmoins excessif et a contribué à compromettre la cohésion de l'unité au cours de la phase de préparation en vue de l'opération « Deliverance ».

Bref, si en théorie le RAC possédait une aptitude « inhérente » à accomplir la mission en Somalie, en réalité, l'état de son leadership, de sa discipline et de sa cohésion le rendait inapte à exécuter quelque opération que ce soit à l'automne de 1992. Dans l'optique de sa mission particulière, le RAC avait été mal préparé et, peu importe la norme appliquée, il n'avait pas la capacité opérationnelle requise pour être déployé en Somalie.

SÉLECTION ET PRÉSÉLECTION DU PERSONNEL

Pour évaluer la pertinence des processus de sélection et de présélection du personnel en vue du déploiement en Somalie, il faut se demander en premier lieu si les responsables du système ont pris des risques inacceptables — sciemment ou par négligence — en ce qui a trait à la dotation du RAC (qui constituait plus de 70 p. 100 du personnel des FC déployé en Somalie) et à la sélection des membres de cette unité jugés aptes à prendre part à la mission. Nous avons découvert des preuves abondantes qu'on a effectivement pris des risques inacceptables.

Au moment du déploiement en Somalie, le RAC n'avait pas été bien servi par le système de gestion du personnel. Des lacunes dans les façons de procéder et dans les actions et les décisions des personnes responsables du fonctionnement du RAC ont grandement contribué aux problèmes qu'il a éprouvés en 1992 et en 1993.

Les rapports d'appréciation du personnel, sur lesquels reposent les décisions clés concernant le perfectionnement professionnel d'un militaire (nomination, admission à des cours et promotion) minimisaient habituellement les faiblesses d'un candidat; et pourtant, on s'y fiait beaucoup, voire aveuglément, pour accorder de l'avancement et procéder à des nominations.

La chaîne de commandement a maintes fois passé outre aux avertissements selon lesquels des candidats choisis pour des postes importants n'étaient pas à la hauteur. Il était pratique courante pour les gestionnaires de carrières d'éviter de transmettre, à propos de candidats, des observations formulées par des pairs ou des subalternes. Ils n'acceptaient pas non plus l'avis des officiers au sujet de remplaçants. Sauf dans les cas de mesures disciplinaires ou administratives officielles, les renseignements concernant la conduite répréhensible de membres des FC n'étaient habituellement pas consignés

au dossier ni transmis aux supérieurs immédiats. En outre, il n'existait pas de critères officiels de sélection des candidats pour des postes clés, tels ceux de commandant de régiment et de commandant d'unités du Régiment.

Le Commandement de la Force terrestre a dérogé à ses propres critères officieux afin de favoriser les candidats des régiments d'appartenance, même si d'autres candidats plus qualifiés étaient disponibles ou auraient pu le devenir. Les représentants des conseils des régiments d'appartenance, ou les « parrains » régimentaires, qui ne font pas partie de la chaîne de commandement et qui n'ont donc pas de comptes à rendre, exerçaient une trop grande influence. Cette situation posait un problème particulier pour le RAC, étant donné que les officiers en question étaient à peu près les seuls à pouvoir proposer des candidats de leur régiment en vue d'une affectation au RAC et qu'un mauvais choix aurait des conséquences beaucoup plus grandes pour le RAC que pour leur propre régiment.

Dans le processus de nomination, les objectifs de carrière individuels avaient trop souvent préséance sur les besoins opérationnels. On a laissé des impératifs bureaucratiques et administratifs diluer le principe du mérite et prendre le dessus sur les besoins opérationnels. Dans certains cas, la chaîne de commandement a laissé des facteurs sans aucune pertinence, telles la politique interrégimentaire et la politique nationale, influencer les nominations à des postes clés. On savait que le RAC avait besoin de chefs plus expérimentés que d'autres unités, mais la chaîne de commandement a sciemment choisi des candidats moins qualifiés pour occuper des postes clés dans le RAC, alors que de meilleurs candidats étaient ou auraient pu être disponibles.

Le Système de promotion par délégation de pouvoir (SPDP) a promu des soldats moins expérimentés au grade de caporal-chef — un poste important qui constitue le premier niveau de commandement dans les Forces canadiennes. Le RAC a abusé du SPDP en l'utilisant pour éviter de choisir des caporaux-chefs dans les régiments d'appartenance et promouvoir plutôt des membres du RAC. Compte tenu du manque de mobilité du personnel entre les trois commandos d'infanterie du RAC, il s'en est suivi que les postes dotés par le SPDP au sein du RAC ont été ouverts à beaucoup moins de candidats que ceux des régiments d'appartenance. Le cpl Matchee, par exemple, a été nommé caporal-chef par l'intermédiaire du SPDP, bien qu'il n'ait pas réussi à se classer au-dessus de ses pairs, qu'il ait participé à l'incident du 3 octobre 1992 dans le parc Algonquin, et que le commandant et le commandant adjoint de son peloton aient exprimé des réserves au sujet de sa nomination, et aient même mis en doute son aptitude à être déployé en Somalie.

Bien avant le déploiement en Somalie, le Commandement de la Force terrestre reconnaissait en général que le RAC était une unité spéciale, en ce sens qu'elle avait besoin de chefs mûrs et expérimentés à tous les niveaux,

depuis les sous-officiers supérieurs jusqu'aux commandants de peloton, de compagnie et d'unité. Pourtant, au moment du déploiement en Somalie, la tendance était apparemment à la nomination de soldats et de chefs subalternes jeunes et peu expérimentés. Les pratiques de promotion telles que les prétendues « offres de l'aéroporté », qui permettaient de combler les vacances au sein du RAC par voie de promotion, et le Système de promotion par délégation de pouvoir — surtout de la façon dont il était utilisé dans le cas du Régiment aéroporté — ont contribué à cette tendance.

Il n'y avait pas de normes strictes de sélection des soldats pour le RAC. Le RAC pouvait rejeter le choix des candidats et renvoyer des soldats dans leur régiment d'appartenance, mais le choix des soldats à affecter au Régiment incombait entièrement aux unités d'origine. Le processus officieux de sélection étant géré par les unités et les régiments d'origine, le RAC risquait de servir de débarras pour les militaires trop agressifs ou les cas problèmes. Même s'il était reconnu que le Régiment avait besoin de soldats plus mûrs, certains soldats qui y ont été affectés avaient fait preuve encore récemment d'inconduite lors de certains incidents.

La présélection du personnel du RAC en vue de la mission a été entachée par des erreurs de jugement, en particulier dans le 2e Commando. On semble avoir fait passer le bon moral à court terme avant la discipline. Les dirigeants de l'unité n'ont pas tenu compte d'avertissements marqués au sujet de l'aptitude de certains membres du personnel. On a maintenu les nominations à des postes clés au sein du RAC en dépit de sérieuses réserves exprimées par des officiers supérieurs et des membres de la chaîne de commandement, et malgré le fait qu'il s'agissait du premier déploiement outre-mer de l'unité depuis plusieurs années.

Nos propositions concernant les politiques de nomination et de promotion des Forces canadiennes, ainsi que les autres mesures à prendre pour lutter contre le racisme dans les forces armées, figurent dans les recommandations qui suivent le présent sommaire.

L'INSTRUCTION

Pour qu'une unité soit prête sur le plan opérationnel, il est essentiel qu'elle soit formée de troupes bien entraînées pour effectuer toutes les tâches de la mission à laquelle elle est affectée. Par conséquent, notre rapport vise une vaste gamme de questions liées à l'instruction, dont les objectifs et les normes d'entraînement qui ont été utilisés pour les opérations « Cordon » et « Deliverance ».

Nous avons été étonnés de constater que, en 1992, malgré presque 40 années de participation intensive du Canada à des opérations internationales de paix, il n'existait pas de système officiel et normalisé d'instruction en vue des opérations de paix. On n'avait pas élaboré de politique globale de formation, fondée sur les besoins nouveaux, et il n'y avait pas de doctrine, de normes ou de mécanismes d'évaluation du rendement concernant l'instruction des unités affectées à des missions de paix. Cette situation existait en dépit du fait que les lacunes en matière de politique, d'orientation et de gestion de l'instruction avaient été clairement reconnues bien avant 1992, dans des examens internes et des documents d'état-major des FC.

Pour préparer leurs troupes en vue des missions de maintien de la paix, les FC comptaient presque exclusivement sur un programme d'entraînement général au combat, complété par une instruction propre à la mission pendant la phase antérieure au déploiement. Cette optique traditionnelle de la formation ne permettait pas de fournir au personnel militaire toute la gamme des compétences requises ni l'orientation voulue pour faire face aux défis variés et complexes que comportaient les missions de paix de la période qui a suivi la fin de la guerre froide. On n'a intégré l'instruction générale en maintien de la paix ni dans le système d'instruction individuelle ni dans le calendrier régulier d'instruction opérationnelle.

Pour s'acquitter de son mandat en tant qu'unité de réserve de l'ONU, le RAC aurait dû maintenir, en tout temps, une capacité générale au combat et une compétence en techniques générales de maintien de la paix (par exemple, compréhension de la nature des opérations de l'ONU et du rôle du Casque bleu, techniques de résolution des conflits et de négociation, relations interculturelles, retenue dans le recours à la force et opérations normales de l'ONU). Cependant, le RAC n'a pratiquement pas reçu d'instruction continue en techniques générales de maintien de la paix afin de se préparer aux opérations de l'ONU, en dépit du fait qu'il était désigné depuis de nombreuses années comme unité de réserve de l'ONU. Cette situation reflétait la conviction traditionnelle du MDN et des FC, selon laquelle l'entraînement général au combat est le meilleur moyen de préparer les militaires à des missions de maintien de la paix et constitue une solution satisfaisante à cet égard.

L'absence de doctrine d'instruction en matière de maintien de la paix, de lignes directrices relatives à l'élaboration de plans d'instruction pour les déploiements de l'ONU et d'un ensemble standardisé de précédents et de leçons tirées de missions antérieures a imposé un fardeau excessif aux officiers d'état-major subalternes du RAC aux étapes initiales de l'élaboration d'un plan d'instruction pour l'opération « Cordon ». Cette carence représente un manquement flagrant et inexcusable de la part des autorités militaires, particulièrement aux échelons supérieurs, étant donné que le Canada participe

depuis des décennies à des missions de maintien de la paix. L'état-major du RAC a déployé des efforts considérables pour essayer de compenser cette absence de doctrine, de lignes directrices et de documents.

Le plan d'instruction pour l'opération « Cordon » ne prévoyait pas une instruction suffisante et appropriée en ce qui a trait à plusieurs aptitudes non liées au combat qui sont essentielles au maintien de la paix, dont la nature des opérations de maintien de la paix de l'ONU et le rôle du Casque bleu; le droit des conflits armés, y compris les procédures d'arrestation et de détention; l'instruction relative aux politiques sur le recours à la force, y compris les règles d'engagement propres à la mission; le perfectionnement des compétences en matière de négociation et de résolution de conflits; les relations interculturelles, la culture, l'histoire et la politique dans le contexte visé; ainsi que la préparation psychologique et la gestion du stress. Si le plan d'instruction ne permettait pas d'acquérir ces aptitudes non liées au combat, c'est surtout parce qu'il n'y avait pas de doctrine reconnaissant la nécessité d'une telle instruction, de normes d'instructions et de documents à l'appui.

La plupart des activités d'instruction du RAC pour l'opération « Cordon » se sont déroulées avant le 18 octobre 1992. Ces activités englobaient la plupart des catégories mentionnées dans les plans d'instruction pour septembre et octobre mais, étant donné l'absence d'objectifs, de normes et de critères d'évaluation en matière d'instruction, il était difficile pour les intéressés d'évaluer les niveaux d'instruction offerts et les niveaux de compétence atteints. Par ailleurs, il y a eu d'importantes lacunes en raison du manque de matériel et d'autres ressources nécessaires à l'instruction.

Les dirigeants à tous les niveaux de la chaîne de commandement, le commandant de la brigade constituant toutefois une exception notable, ont manqué à leur obligation de superviser convenablement les préparatifs d'instruction du RAC en prévision de l'opération « Cordon ».

Bien qu'il ait semblé conscient de la nécessité de donner le ton et d'inculquer une attitude convenant aux préparatifs d'instruction et à la mission, le RAC n'a pas su veiller à ce que le personnel, à tous les niveaux de l'unité, comprenne bien et adopte ce ton et cette attitude. Au moins quelques éléments du RAC ont gardé un comportement excessivement agressif pendant les exercices d'entraînement. Les efforts de dernière heure qui ont été déployés pour favoriser l'adoption d'une attitude compatible avec les missions de paix ne sauraient faire contrepoids à des années de socialisation axées sur le combat.

Il existait une certaine confusion au sein de la brigade et du régiment quant à l'objectif de l'exercice « Stalwart Providence » auquel le RAC avait pris part à l'automne de 1992. Cet objectif a donné lieu à diverses interprétations dès le stade de la planification : certains n'y voyaient qu'un exercice d'entraînement, d'autres, un exercice permettant d'éprouver la cohésion des sous-unités, d'autres encore un exercice visant à confirmer l'état de préparation opérationnelle du RAC dans son ensemble. Nous considérons que,

compte tenu des délais très courts, on aurait dû se contenter de demander au commandant de prévoir un exercice régimentaire plutôt que de lui imposer en hâte d'organiser, au niveau de la brigade, un test de capacité opérationnelle.

Le court délai entre la communication de l'ordre d'avertissement et le déploiement n'a pour ainsi dire pas laissé de temps pour une instruction préparatoire à l'opération « Deliverance ». Rien n'indique que les autorités qui ont pris la décision d'affecter les troupes canadiennes à la nouvelle mission ont tenu compte des besoins en matière d'instruction, et rien ne permet de conclure que le commandement supérieur a donné au Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada des directives à ce sujet. En agissant de la sorte, le commandement supérieur a gravement manqué à ses obligations.

Le GTRAC n'a procédé à aucune véritable instruction après que l'opération « Cordon » (une mission de la paix en vertu du chapitre VI de la *Charte des Nations Unies*) soit devenue l'opération « Deliverance » (une mission d'imposition de la paix en vertu du chapitre VII). Les diverses conditions préalables à une planification efficace et au bon déroulement de l'instruction, notamment un énoncé de mission clair, des renseignements concernant le théâtre d'opérations, des règles d'engagement propres à la mission, l'accès au matériel et aux véhicules requis ainsi que des délais suffisants, n'ont pas été réunies. Le nouveau groupement tactique n'a pas pu suivre un plan d'instruction collectif. Le GTRAC a été déployé en Somalie, dans le cadre d'une mission qui risquait d'être dangereuse, sans avoir reçu d'instructions suffisantes et sans savoir fonctionner avec cohésion. Seule la chance lui a évité de devoir affronter, dès son arrivée dans le théâtre d'opérations, une démonstration de force qui aurait pu avoir des conséquences tragiques.

Nous concluons de manière générale que les soldats de métier envoyés en Somalie qui arboraient le drapeau du Canada sur leur uniforme n'étaient pas suffisamment préparés pour leur mission. Ce manque de préparation était attribuable en grande partie à de graves lacunes d'instruction. La mission exigeait des troupes bien dirigées, très disciplinées, et capables de souplesse dans l'exécution de diverses tâches nécessitant patience, compréhension et sensibilité à l'égard de la misère du peuple somalien. Or, les soldats sont arrivés dans le désert entraînés et mentalement conditionnés au combat.

Pour parer aux besoins futurs, nous exhortons les Forces canadiennes de reconnaître l'importance cruciale de la compétence en techniques générales de la paix ainsi que de l'instruction propre à la mission lorsqu'elles préparent une opération de paix. Nos recommandations à cet égard sont regroupées dans la conclusion du présent sommaire.

LES RÈGLES D'ENGAGEMENT

L'expression « règles d'engagement » (RE) désigne les directives régissant l'emploi de la force armée par les soldats dans un théâtre d'opérations. Les RE ont deux utilités fondamentales pour les membres des Forces canadiennes participant à des missions internationales. D'abord, elles définissent le degré et le type de force à laquelle les soldats peuvent avoir recours. Deuxièmement, elles précisent les circonstances et les limites relatives à l'utilisation de cette force. Elles équivalent à des ordres.

Il a été établi que des membres des FC en service en Somalie ont tiré des coups de feu et causé la mort de Somaliens au cours de plusieurs incidents. Pris séparément et collectivement, ces incidents soulèvent de graves questions au sujet des RE régissant les membres des FC en Somalie. Lors de la rédaction des RE, a-t-on prévu toute la gamme de situations pouvant nécessiter le recours à la force? Les RE ont-elles été clairement rédigées? L'information sur les RE a-t-elle été transmise adéquatement à tous les niveaux de la chaîne de commandement? Les membres des FC ont-ils reçu une instruction appropriée pour ce qui est des RE?

Pour répondre à ces questions, il faut rappeler les lacunes que nous avons notées ailleurs dans notre rapport : manque de clarté entourant la mission en Somalie; manque de temps pour se préparer, obligeant les responsables à prendre des mesures hâtives et mal conçues; une chaîne de commandement qui n'a pas clairement communiqué les RE aux soldats; une formation insuffisante sur les RE en général et sur celles propres à la mission avant le déploiement et dans le théâtre; et le peu d'empressement des membres des FC à respecter les RE.

Plus précisément, nous avons constaté que les RE avaient été communiquées aux soldats canadiens par bouts, lentement et au petit bonheur. Dans le théâtre d'opérations, il existait de nombreuses versions incompatibles de la carte du soldat. L'interprétation des RE a considérablement changé au cours des opérations en Somalie. En outre, les RE étaient incomplètes et plutôt vagues. Elles ne réglaient notamment pas le problème de la distinction capitale à faire entre un « acte d'hostilité » et une « intention hostile ».

L'interprétation et l'application des RE ont causé une profonde confusion au sein des troupes. Les interprétations fort douteuses proposées par les commandants n'ont fait qu'accroître cette confusion, tout comme le fait de ne pas avoir envisagé assez sérieusement de renoncer à appliquer les RE au vol simple et d'aviser les soldats en conséquence.

L'instruction qui a été donnée au sujet des RE pendant la phase préalable au déploiement et dans le théâtre était insuffisante et n'était pas conforme aux normes. En fait, nos soldats avaient reçu une piètre formation sur les

RE; en ce qui concerne cette question cruciale, leurs chefs supérieurs avaient semé la confusion dans leur esprit, les avaient induits en erreur et les avaient dans une large mesure abandonnés. Ces faits ont contribué de façon directe aux graves difficultés d'ordre pratique que posait l'application des RE pendant le déroulement des opérations canadiennes en Somalie, particulièrement en ce qui concerne l'incident du 4 mars.

Dans nos recommandations, nous avons tenté de préciser le genre de formation qu'on aurait dû dispenser en matière de règles d'engagement, de décrire la façon de les appliquer et de rendre ces règles plus claires.

LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE

Le chef d'état-major de la Défense et les commandants subordonnés sont responsables de la préparation opérationnelle des Forces canadiennes et ils sont tenus d'en rendre compte. Cette responsabilité est particulièrement importante lorsque des unités ou des éléments des FC sont sur le point d'être affectés à des opérations qui pourraient être dangereuses, inhabituelles ou revêtir une importance spéciale pour l'intérêt national. Il appartient donc aux officiers de la chaîne de commandement d'avoir constamment un tableau précis de l'état des forces armées et d'évaluer la capacité opérationnelle des unités et des éléments des FC à participer à des missions données, avant d'autoriser leur déploiement en service actif ou dans des missions de sécurité internationale.

De toute évidence, il aurait été difficile pour le CEMD et ses commandants au Commandement de la Force terrestre et au Secteur du centre de la Force terrestre de connaître le niveau de préparation opérationnelle des unités en l'absence d'une méthode de vérification fiable. Or, la méthode en vigueur, le Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle (SEEPO), n'était pas fiable, et peu d'efforts ont été faits pour mettre en place un processus adéquat avant de procéder aux évaluations en vue du déploiement. Par conséquent, du fait qu'ils ne pouvaient pas connaître et qu'ils ne connaissaient pas l'état initial des unités en 1992, le CEMD et ses commandants ne pouvaient pas vraiment déterminer quelles activités d'instruction ou autres, y compris le remplacement de l'équipement défectueux, étaient requises pour amener les unités au niveau final de préparation opérationnelle sans procéder à une inspection poussée de chaque unité. En outre, étant donné que les détails de l'opération « Deliverance » n'ont été connus qu'après l'arrivée sur place de la Force interarmées du Canada en Somalie, aucune évaluation de l'efficacité et du degré de préparation à la mission n'a pu être faite avant le déploiement de la force.

Ces graves lacunes du processus de planification laissent supposer que les évaluations et les « estimations » d'état-major qui ont été faites à tous les niveaux de commandement — notamment celles préparées à l'intention du CEMD au QGDN et dont ce dernier s'est servi pour conseiller le gouvernement sur l'envoi des Forces canadiennes en Somalie — étaient essentiellement subjectives et peu fiables. En outre, ces lacunes, conjuguées au fait que les commandants et l'état-major n'ont pas pris le soin de vérifier l'état exact des unités, laissent supposer que la planification subséquente ainsi que les décisions et mesures prises ultérieurement par les autorités et les officiers supérieurs étaient tout aussi arbitraires et peu fiables.

Nous avons constaté qu'il existe au sein du QGDN et du corps des officiers des FC une confusion fondamentale quant à l'importante distinction qu'il faut établir entre l'unité qui est prête à être déployée et celle qui peut être affectée à une mission militaire. La question qu'aucun commandant ne semble s'être posée en évaluant l'état de préparation d'une unité est « préparation à quoi? » L'absence de conclusions précises concernant l'état de préparation à la mission et la confusion entre la préparation au déploiement et la préparation — ou la capacité — opérationnelle sont des problèmes importants.

Les officiers ne s'entendaient pas sur le sens à donner à l'expression « état de préparation opérationnelle ». L'expression n'étant pas définie de façon précise dans la politique ou la doctrine, elle avait la signification que voulaient bien lui donner les officiers et les commandants. Autrement dit, n'importe quel officier pouvait déclarer une unité opérationnellement prête sans crainte d'être contredit, puisqu'il n'existait aucune norme de référence.

Un autre facteur qui explique ces lacunes est l'idée reçue au sein de la chaîne de commandement selon laquelle « l'état de préparation opérationnelle » est un critère subjectif, et que son évaluation relève exclusivement du commandant sur place. Les commandants de tous niveaux semblaient s'accommoder des déclarations de leurs subordonnés selon lesquelles le RAC et le GTRAC étaient prêts, sans s'assurer que leur capacité opérationnelle avait été vérifiée dans le cadre d'un scénario réaliste. Dans son témoignage, le mgén MacKenzie nous a déclaré que « curieusement, [l'état de préparation] n'est pas une expression en usage [...] dans l'armée. Selon la tradition, il incombe au commandant d'évaluer l'état de préparation » selon ses propres critères.

Les commandants se sont contentés d'imputer toutes les lacunes en matière de préparation au « piètre leadership » du lcol Morneault, en dépit de l'existence flagrante d'autres problèmes graves touchant l'unité et ses préparatifs. Il peut arriver que le commandant d'une unité soit jugé inapte et qu'il n'existe pas d'autres problèmes de préparation, mais ce n'était pas le cas du RAC. Il apparaît clairement que les commandants ont omis de procéder sur le terrain à une évaluation rigoureuse de tous les aspects de l'état de préparation du RAC à la mission, après avoir donné des ordres à l'unité.

Ainsi, juste avant le déploiement, les commandants de tous les niveaux de la FOS, du SCFT, du CFT et du QGDN avaient toutes les raisons d'évaluer la capacité opérationnelle du GTRAC, une nouvelle unité, et peu de raisons d'assumer qu'il était opérationnellement prêt pour la mission en Somalie. Malgré tout, aucun commandant de la chaîne de commandement n'a pris de mesures concrètes pour effectuer une telle évaluation ou pour répondre à l'ordre de le faire.

L'absence de normes et d'évaluations objectives et l'attitude « téméraire » et peu professionnelle des officiers supérieurs, ajoutées à d'autres contraintes — comme l'impression que les supérieurs voulaient accélérer le déploiement — peuvent presser les commandants de déclarer qu'une unité est prête avant qu'elle ne le soit vraiment. Les témoignages nous donnent toutes les raisons de croire que c'est ce qui s'est produit pendant la préparation à l'opération « Deliverance ».

Les problèmes qu'a connus le GTRAC pendant sa mission en Somalie se sont déroulés dans un contexte beaucoup plus pacifique qu'il n'avait été prévu avant le départ. Si nos soldats s'étaient heurtés à une résistance puissamment armée en Somalie, le manque de préparation opérationnelle du GTRAC aurait pu occasionner une tragédie de grande envergure, plutôt qu'une série de désastres et d'incidents isolés, si malheureux soient-ils.

PLANIFICATION DE LA MISSION

Le volume 3 analyse comment les officiers et les cadres du QGDN ont planifié de façon générale la mission en Somalie entre 1991 et 1993. Il offre une image fidèle et détaillée de la façon dont le Canada a planifié la participation des Forces canadiennes à une opération internationale. Dans nos recommandations, nous proposons des mesures qui favoriseraient une meilleure planification des opérations de maintien de la paix dans l'avenir.

Dans l'ensemble, pour ce qui est de la mission en Somalie, nous avons constaté que les paliers les plus élevés de la hiérarchie militaire ont fait preuve d'une précipitation et d'un enthousiasme téméraires en faveur d'une action de prestige présentant un risque élevé, et ce, au détriment des voies de droit régulières et d'une prise de décision rationnelle. On a systématiquement ignoré la doctrine, les processus militaires éprouvés, les lignes directrices et même la politique établie. Les lignes directrices et les listes de contrôle existantes n'ont reçu que très peu d'attention. Le déploiement des FC a donc débuté dans un contexte où la mission était floue, les tâches non définies, les dispositions relatives au commandement improvisées, les rapports avec le commandement américain non consolidés et les règles d'engagement

imprécises. Un engagement international conçu à l'origine suivant la tradition canadienne de maintien de la paix a été transformé à la hâte en une opération militaire irréfléchie pour laquelle les FC, le RAC et le GTRAC étaient mal préparés.

LES MANQUEMENTS DES OFFICIERS SUPÉRIEURS

Le volume 4 est le seul volume où les conduites individuelles sont examinées de façon distincte des activités d'ordre systémique ou institutionnel. Les carences organisationnelles méritent certes notre attention; elles ressortent en de nombreux points de notre rapport, dans l'analyse détaillée des questions d'ordre systémique ou institutionnel. Cependant, nous voulons ici nous demander exclusivement s'il y a eu des manquements ou des carences individuels pendant la mission en Somalie et si certaines personnes se sont mal conduites. Notre mandat ayant été restreint, nous avons été forcés de limiter notre analyse des manquements individuels à la période précédant le déploiement et nos efforts en vue d'obtenir des documents de la DGAP. Nous avons informé les responsables de la phase de la mission s'étant déroulée dans le théâtre d'opérations que nous ne porterions pas de jugement sur les éventuelles fautes personnelles liées à cette phase, et nous avons retiré les préavis de faute grave qui leur avaient été remis.

Le premier chapitre du volume 4 s'intitule « Les manquements des officiers supérieurs ». L'examen que nous faisons ici des manquements en matière de leadership suppose l'application du principe de l'obligation de rendre compte dont nous avons traité précédemment, et l'appréciation des qualités de leadership décrites dans le chapitre portant sur cette question. Cependant, il y a un autre aspect propre au manque de leadership dont il est important de tenir compte dans la présente discussion, qui n'est pas abordé explicitement dans les autres parties du rapport. Il s'agit des lacunes découlant du fait qu'une personne manque à son devoir de commandant.

Les fautes ou manquements individuels en question ont déjà été cernés et signalés aux personnes concernées au moyen d'un préavis en vertu de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, aux termes de laquelle « [la] rédaction d'un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu'auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis suffisant de la faute qui lui est imputée et qu'elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat. »

Les personnes qui ont reçu un avis en vertu de l'article 13 ont reçu celui-ci au début de nos travaux, et avant que nous entendions les témoins. Toutes les personnes ayant reçu un préavis en vertu de l'article 13 pouvaient convoquer des témoins et présenter des observations orales ou écrites, en plus du

droit qu'elles ont eu pendant tous nos travaux d'obtenir la communication équitable et intégrale des renseignements demandés, d'être représentées, d'interroger et de contre-interroger des témoins.

Ces personnes, dont les actions sont examinées de près dans ce volume du rapport, sont des militaires dont la carrière est marquée d'importantes réalisations. Comme on peut s'y attendre de soldats montés aussi haut dans les FC, leur dossier militaire est jusqu'ici irréprochable. Pour eux, la mission en Somalie fait donc tache dans une carrière par ailleurs exemplaire. Certaines justifications ou excuses formulées devant nous pourraient, si on les accepte, modifier ou atténuer les conclusions auxquelles nous sommes arrivés. On nous a dit par exemple : « le système fonctionnait bien; les problèmes n'étaient le fait que de quelques mauvais éléments », « il se commettra toujours des erreurs », « je ne savais pas », « je n'étais pas au courant », « ce n'était pas ma responsabilité », « j'ai fait confiance à mes subalternes ». Nous n'examinons pas chacune de ces affirmations dans le volume 4, mais nous en avons dûment pris note.

Le fait que ces personnes doivent être considérées comme le produit d'un système qui encourage une attitude téméraire est une circonstance atténuante. Le réflexe d'acquiescer d'emblée à un commandement ou à une ligne de conduite plutôt que d'en remettre en question le bien-fondé va évidemment à l'encontre d'une discussion libre et franche, mais il est ancré dans la discipline et la culture militaires. Toutefois, les leaders soucieux de bien assumer leur responsabilité de commandement doivent reconnaître et affirmer qu'ils ont non seulement le droit mais aussi le devoir de déconseiller les actions inappropriées, sans quoi ils manquent de professionnalisme.

L'INCIDENT DU 4 MARS 1993

Les coups de feu tirés dans la nuit du 4 mars 1993 ont marqué un tournant décisif dans le déploiement des Forces canadiennes en Somalie. Ils ont entraîné la mort d'un ressortissant somalien et causé des blessures à un autre, et ils ont peut-être été à l'origine des événements tragiques du 16 mars. Ces événements, à leur tour, n'ont pu être dissimulés et ont jeté l'opprobre sur les Forces canadiennes et finalement, ce sont eux qui ont déclenché la présente enquête.

L'incident du 4 mars découlait en fin de compte de l'interprétation douteuse des règles d'engagement selon laquelle les soldats canadiens pouvaient, dans certaines circonstances, tirer sur les voleurs et les intrus en fuite.

La planification et l'exécution de la mission, ce soir-là, par le peloton de reconnaissance du GTRAC ont soulevé de graves préoccupations chez d'autres membres du Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada.

Immédiatement après les coups de feu, le maj Armstrong, le médecin militaire qui a examiné le corps de M. Aruush, le Somalien qui est mort lors de cet incident, a conclu qu'il avait été « liquidé » et il a alerté le commandant. Dans les jours suivants, le maj Jewer, médecin chef, et l'aumônier militaire ont rencontré le commandant pour exprimer des préoccupations semblables. Beaucoup soupçonnaient que les deux Somaliens avaient été trompés, piégés et abattus, en violation des RE. À Ottawa, les autorités du Quartier général de la Défense nationale ont immédiatement exprimé leur crainte que les deux hommes se soient fait tirer dans le dos tandis qu'ils s'enfuyaient des camps canadiens et qu'une force excessive ait été utilisée.

Malgré toutes ces préoccupations, l'incident a fait l'objet d'une enquête sommaire superficielle de la part du commandant, qui a chargé un capitaine faisant partie de sa chaîne de commandement de faire rapport sur l'incident. En d'autres termes, le commandant a enquêté sur ses propres actions et ses propres décisions opérationnelles.

Le rapport du commandant concluait que les coups de feu avaient été tirés dans les limites des règles d'engagement, exonérait le peloton de reconnaissance de toute responsabilité criminelle et louait son travail. Il est possible que d'autres membres du GTRAC aient vu dans ces conclusions des raisons de croire que tous les incidents de ce genre feraient l'objet d'une enquête menée dans le même esprit. En effet, en janvier et en février, il y avait eu plusieurs cas semblables de coups de feu tirés sur des Somaliens en fuite. En outre, certains prisonniers avaient été maltraités et photographiés comme s'il s'agissait de trophées. Tous ces incidents restés impunis, comme également les volées de coups qui auraient été administrées les nuits du 14 et du 15 mars, ont peut-être ouvert la voie à la torture brutale et à l'assassinat, le 16 mars, d'un adolescent somalien détenu au camp canadien.

Le chapitre 38 présente en détail les événements du 4 mars, les allégations faites par la suite, les lacunes de l'enquête sommaire et l'opération de camouflage qui s'en est suivie.

Nous formulons dans cette section des conclusions précises mais nous avons constaté que, d'une façon générale, la réaction de la chaîne de commandement aux problèmes administratifs, opérationnels et disciplinaires mis en lumière par l'incident du 4 mars a été faible, tardive, insuffisante, opportuniste, injustifiable et indigne du leadership militaire que nos soldats méritent et auquel s'attend le public canadien. Les intérêts personnels et institutionnels sont passés avant l'intégrité et le courage. Nous sommes convaincus, d'après les éléments de preuve dont nous disposons, que le fait que la chaîne de commandement n'ait pas essayé de résoudre les problèmes révélés par l'incident du 4 mars a ouvert la voie au décès par torture d'un adolescent somalien, 12 jours plus tard.

TRANSPARENCE ET DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS À LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Au cours de notre enquête, nous avons été confrontés à deux obstacles imprévus mais interreliés qui, à notre avis, ont considérablement entaché le degré de coopération dont ont fait preuve les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale, notamment sa direction des affaires publiques, dans ses rapports avec la Commission d'enquête ainsi que l'ouverture et la transparence du Ministère dans ses rapports avec le public. Par ses actes, le MDN a entravé le déroulement de notre enquête et en a compromis l'efficacité; cela ne nous a laissé d'autre choix que de recourir à des procédures d'enquête extraordinaires pour pouvoir nous acquitter convenablement de notre mandat.

Le premier obstacle s'est présenté au niveau de l'exécution par le MDN de nos demandes de production de documents en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, et des retards et des difficultés que nous avons connus dans nos rapports avec l'Équipe de liaison de l'enquête sur la Somalie (ELES).

Le deuxième obstacle, relié au premier, touche la non-conformité de la direction des affaires publiques du MDN (communément appelée DGAP) à notre ordre de divulgation et ses tentatives de destruction des documents reliés à la Somalie que nous demandions. Nous nous sommes également penchés sur le traitement par le DGAP des demandes de renseignements sur les incidents en Somalie présentées par Michael McAuliffe, un journaliste à la CBC. Cette affaire est devenue un sujet de préoccupation pour nous, car les documents demandés par M. McAuliffe recoupaient l'information qui faisait l'objet de notre ordre de production de documents adressé au MDN.

Notre mandat nous faisait obligation de faire enquête sur certaines questions qui nous ont inévitablement amenés à examiner les mesures et les décisions prises par le MDN en réponse à nos ordres de production de documents et aux demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* relativement à des documents qui faisaient simultanément l'objet de notre enquête. En fin de compte, ces événements sont venus confirmer les conclusions auxquelles nous en étions arrivés relativement à la médiocrité du leadership et du manque d'imputabilité aux échelons supérieurs des forces armées du Canada — deux questions qui sont devenues des thèmes constants tout au long de notre enquête et de ce rapport et qui se traduisent par ce qui semble être la prédominance de l'ambition individuelle, la tendance à jeter le blâme sur les subordonnés et une loyauté aveugle envers l'institution militaire au détriment de l'obligation d'informer le public et de rendre compte.

Le peu d'empressement du MDN à se conformer à nos ordres de production de documents et aux demandes ultérieures de documents particuliers n'a peut-être pas le caractère dramatique des événements de Somalie. Mais ces questions de respect des ordres inspirent des préoccupations plus vastes à l'égard du leadership dans les forces armées, des allégations de dissimulation et, en fin de compte, de l'ouverture et de la transparence du gouvernement, préoccupations qui revêtent une importance considérable pour ceux qui planifient l'avenir des Forces canadiennes et en fait, pour le gouvernement et les Canadiens et les Canadiennes en général.

La *Loi sur les enquêtes* confère aux commissaires nommés en vertu de cette loi de vastes pouvoirs d'enquête et le droit d'avoir accès à toute information considérée comme reliée à l'objet de l'enquête. Les actes qui contribuent directement ou délibérément à retarder le dépôt de documents ou altérer les documents et les dossiers réclamés aux fins de l'exécution d'un mandat confié en vertu de la Loi devraient être considérés par la population canadienne comme un affront à l'intégrité du processus d'enquête publique et à notre système de gouvernement. Sous cet éclairage, l'histoire de la non-conformité aux ordres d'une commission d'enquête publique et la nature du rôle joué par l'ELES dans cette histoire, laquelle est racontée dans les pages suivantes, en deviennent d'autant plus choquantes.

En surface, les événements relatés au chapitre 39 font croire soit à de l'incompétence, soit à un manque de respect envers la primauté du droit et le droit du public de savoir. À mesure que l'enquête avançait, nous avons rencontré des difficultés telles que la falsification ou la destruction de documents. On ne saurait trop insister sur l'effet cumulatif de ces actions sur nos travaux. Nous devions pouvoir compter au moment opportun sur une information exacte du Ministère pour décider des questions à examiner et du déroulement des audiences. Comme les documents n'étaient pas produits en temps opportun et qu'il manquait de nombreux renseignements cruciaux, les travaux de la Commission ont été retardés et notre personnel a passé beaucoup de temps à s'occuper des questions relatives aux documents.

En dépit de ces obstacles, nous avons pu examiner un certain nombre de questions de façon attentive et approfondie. Nos travaux ont progressé régulièrement mais, au bout du compte, les problèmes d'accès aux documents n'ont pas causé que des dérangements et des retards. Finalement, avec d'autres facteurs, les retards causés par ces problèmes ont amené l'annonce soudaine du gouvernement qu'il ordonnait de mettre fin aux audiences et d'avancer la date du dépôt du rapport. Il s'en est malheureusement suivi que beaucoup de témoins importants n'ont pas été entendus et que plusieurs des questions importantes qui avaient déclenché la création de la Commission demeurent sans réponse.

Au lieu de nous aider à obtenir l'information voulue en temps opportun, l'ELES a manifestement adopté des procédés stratégiques dans ses rapports avec la Commission, s'employant à retarder ou à empêcher systématiquement la divulgation de renseignements pertinents à la Commission et, partant, à la population canadienne.

Le fait que le MDN ait tardé à nous fournir de la documentation et que cette documentation ait été fragmentaire et incomplète, allié aux preuves irréfutables que des documents ont été détruits, falsifiés ou modifiés, a probablement eu comme conséquence la plus troublante d'éveiller naturellement et inévitablement les soupçons quant à l'existence d'une opération de camouflage s'étendant jusqu'aux plus hautes sphères du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

La gravité de ces préoccupations et leur effet sur la nature de notre enquête nous obligent à relater ces événements de façon très détaillée au chapitre 39.

LA JUSTICE MILITAIRE

En dépit des délais qui nous ont été imposés, nous avons été en mesure d'examiner toute la gamme des incidents disciplinaires qui se sont produits dans le théâtre d'opérations et après le déploiement. Il est clair que le système de justice militaire présente de nombreuses lacunes inhérentes qui ont contribué aux problèmes sur lesquels nous avons enquêté. À moins que des changements profonds n'y soient apportés, le système continuera de présenter des lacunes en ce qui a trait à la promotion de la discipline, de l'efficience et de la justice.

Afin de comprendre les problèmes soulevés au chapitre 40, il est essentiel de bien se rendre compte à quel point le commandant constitue la figure centrale du système de justice militaire. Le commandant possède des pouvoirs discrétionnaires à la plupart des étapes du processus de justice militaire, avant et pendant les enquêtes, les poursuites et le prononcé de la sentence ainsi que dans l'application des sanctions administratives et officieuses. Cette discrétion se manifeste partout, transcende tout et s'exerce pratiquement sans entrave.

Bref, un commandant mis au courant d'une inconduite possible peut convoquer une commission d'enquête ou ordonner une enquête sommaire, une enquête par la police militaire ou l'examen officieux des allégations. À l'inverse, le commandant peut décider de ne prendre aucune mesure.

Si le commandant choisit de faire enquêter sur la présumée inconduite, l'enquête peut se traduire par la recommandation de mesures à prendre contre un individu. Encore une fois, le commandant peut réagir de diverses façons, notamment en prenant des mesures disciplinaires ou administratives ou en ne prenant aucune mesure. Si le commandant choisit un des mécanismes de l'actuel système disciplinaire, un procès par voie sommaire, par exemple, il détient souvent d'autres pouvoirs discrétionnaires.

La police militaire peut également décider d'enquêter sur une inconduite possible. De son propre chef, elle peut décider d'enquêter et choisir ses méthodes d'enquête conformément à la loi. Toutefois, en pratique, ses pouvoirs sont limités parce qu'elle fait partie de la chaîne de commandement. De plus, d'autres facteurs limitent l'efficacité des policiers militaires dans des rôles de maintien de l'ordre traditionnel : leur expérience relativement limitée des enquêtes, leur conflit d'allégeance en tant que soldats et policiers militaires et le peu d'empressement des supérieurs à attribuer des ressources suffisantes aux enquêtes.

Le rôle du juge-avocat général (JAG) dans les enquêtes et la décision d'intenter des poursuites est plus limité que celui de la police militaire. Dans le cadre des responsabilités touchant les avis juridiques à donner aux décideurs du système de justice militaire, les officiers du JAG peuvent donner à la police militaire ou au commandant des avis sur la légalité d'une méthode d'enquête donnée ou aider à déterminer l'accusation à porter. Toutefois, les représentants du JAG ne sont pas tenus de participer aux enquêtes ou aux décisions relatives aux accusations. Néanmoins, les officiers du JAG poursuivent et défendent en cour martiale les membres des Forces canadiennes (FC) accusés d'infractions militaires.

Dans le chapitre 40, nous décrivons une vaste gamme de difficultés qui sont survenues lors des enquêtes et des interventions relatives à l'inconduite de certains membres des FC peu de temps avant, pendant et après le déploiement en Somalie, notamment les conflits d'intérêts, l'influence exercée par les commandants et le manque d'indépendance. Nous y décrivons les conditions qui, dans le système de justice militaire, ont contribué à ces difficultés. Nous discutons des facteurs qui limitent l'efficacité et l'objectivité du système de justice militaire et, en dernier ressort, la capacité des FC de s'acquitter de leur mandat. Dans ce chapitre, nous préconisons une restructuration importante du système de justice militaire afin de remédier à une grande partie des faiblesses du système actuel et nous formulons des recommandations en conséquence.

LA MÉFLOQUINE

La méfloquine est un antipaludique relativement nouveau, auquel le public canadien a accès depuis 1993. Elle sert à la prévention (prophylaxie) et au traitement de la malaria. La méfloquine est utilisée dans les régions où les souches locales de malaria ont développé une résistance aux autres médicaments antipaludiques. La Somalie est une de ces régions.

On nous a laissé entendre que la méfloquine avait de graves effets secondaires et qu'elle aurait entraîné un comportement anormal et violent chez certains membres des Forces canadiennes en Somalie. Il nous a été impossible d'examiner tous les effets possibles de la méfloquine. Cela aurait nécessité d'autres audiences consacrées à cette question, mais nous ne disposions pas du temps nécessaire. Nous voulons toutefois noter ici nos conclusions générales sur la méfloquine et son impact possible sur les opérations en Somalie.

Il est clair que la méfloquine a causé des problèmes mineurs en Somalie, comme on pouvait s'y attendre d'après l'examen des publications médicales sur le sujet. Nous avons appris que plusieurs individus ont souffert de troubles digestifs ou d'insomnie ou ont eu des rêves angoissants ou des cauchemars (que les soldats appelaient des « meflomars ») après avoir pris de la méfloquine. Les effets secondaires — ou du moins les effets secondaires mineurs, et peut-être aussi les effets secondaires majeurs — semblent avoir été particulièrement prononcés dans les 24 à 48 heures suivant la prise de méfloquine.

Si la méfloquine a effectivement été à l'origine de certains cas d'inconduite sur lesquels portait notre enquête ou si elle y a contribué de quelque façon, il se peut que le comportement des membres des FC qui étaient sous l'influence du médicament soit partiellement ou entièrement excusable. Cependant, pour les raisons décrites plus en détail au chapitre 41, nous n'avons pu en arriver à une conclusion définitive sur cette question. Nous ne pouvons que faire des observations générales sur la décision de prescrire de la méfloquine au personnel déployé en Somalie.

1. La décision prise par le MDN en 1992 de prescrire de la méfloquine aux membres des FC déployés en Somalie semble compatible avec les pratiques médicales en vigueur à ce moment-là. Ce point de vue se fonde sur les publications médicales de l'époque, selon lesquelles la méfloquine était un médicament antipaludique indiqué pour les troupes déployées en Somalie et les symptômes neuropsychiques graves étaient rares, se manifestant chez un usager sur 10 000 ou 13 000 environ. La méfloquine a aussi été administrée aux soldats américains, bien qu'à des doses plus faibles. Nous ne pouvons toutefois déterminer si le MDN a pris les précautions voulues pour que la

méfloquine ne soit pas administrée aux personnes souffrant de troubles psychiques graves, car on savait depuis 1992 qu'il n'était pas indiqué de prescrire la méfloquine aux individus ainsi affectés.

2. Au moment du déploiement, il ne semblait y avoir aucune preuve solide démontrant que la méfloquine pouvait interagir avec l'alcool de manière à provoquer des comportements anormaux ou à accroître les risques à cet égard, ou encore à aggraver ce comportement. Les effets indésirables possibles de l'interaction de la méfloquine avec l'alcool n'ont fait l'objet d'analyses détaillées dans les publications médicales qu'après le déploiement en Somalie. On ne peut donc blâmer le MDN de n'avoir su faire le lien entre la consommation d'alcool et l'usage de la méfloquine.
3. Des données médicales plus récentes laissent entendre que les effets indésirables graves découlant de l'usage de la méfloquine comme agent prophylactique ne sont pas aussi rares qu'on l'avait pensé au début, mais il y a divergence de vues à ce sujet et il y aurait peut-être lieu de procéder à une enquête plus approfondie.
4. L'usage de la méfloquine aurait pu contribuer au comportement anormal de certains soldats déployés en Somalie. Toutefois, avant de pouvoir déterminer si la méfloquine a contribué au comportement des personnes en cause, il faudrait d'abord répondre aux questions suivantes :
   a. Les soldats en cause ont-ils pris de la méfloquine?
   b. Les militaires en cause auraient-ils reçu une dose de « traitement » plus forte? Cela se serait produit uniquement s'ils avaient contracté la malaria. On savait, même à l'époque du déploiement en Somalie, que les doses plus fortes comportaient un risque plus élevé de troubles neuropsychiques que les doses plus faibles que la plupart des soldats ont reçues pour prévenir la malaria.
   c. Les militaires des FC en cause avaient-ils déjà souffert troubles psychiques qui auraient pu accroître le risque d'effets secondaires graves attribuables à la méfloquine?
   d. Quel jour de la semaine prenaient-ils de la méfloquine? Quel(s) jour(s) de la semaine les cas d'inconduite se sont-ils produits?
   e. Les soldats se sont-ils plaints à un moment donné de symptômes quelconques, légers ou graves, dont on sait maintenant qu'ils sont associés à la méfloquine?
   f. Quelqu'un a-t-il remarqué un comportement anormal de la part des militaires en cause dans les jours suivant la prise de méfloquine?

> Dans l'affirmative, quel était ce comportement? Est-il raisonnable de dire que la méfloquine ait pu contribuer à ce comportement? Y a-t-il un autre facteur (consommation d'alcool, attitude raciste, caractère généralement belliqueux ou agressif de la personne en cause, milieu stressant, tolérance de la part des autorités à l'égard des comportements limites) qui aurait pu causer ce comportement ou y contribuer?

Il est évident qu'il faudrait une enquête plus approfondie pour pouvoir en arriver à des conclusions définitives sur le rôle possible de la méfloquine.

ABRÉGEMENT DE L'ENQUÊTE ET MANDAT INACHEVÉ

En vertu du mandat révisé qui nous a été confié au lendemain de la décision de la Cour fédérale, qui a qualifié d'illégale la décision du gouvernement fédéral d'abréger notre enquête, nous avons reçu instruction de faire rapport sur la période antérieure au déploiement en Somalie et sur tous les autres aspects de notre mandat initial dans la mesure où nous le jugions à propos. En conséquence, notre rapport décrit dans le détail toutes les questions que nous avons été en mesure d'examiner dans les délais impartis. Il donne aussi un aperçu des questions sur lesquelles nous avions été chargés d'enquêter à l'origine, mais que nous n'avons pu entièrement examiner par suite de l'abrégement de nos travaux.

Le public s'intéresse manifestement à connaître les réponses aux questions qui se posent sur ce qu'il reste à examiner dans l'affaire somalienne.

Le chapitre 42 commence par un compte rendu des efforts que nous avons déployés pour obtenir un délai suffisant pour nous acquitter de notre mandat. Nous examinons ensuite la décision du gouvernement de mettre fin à celui-ci. En conclusion, nous examinons les aspects du mandat que nous avons été obligés d'abandonner à la suite de la décision du gouvernement, soit le travail inachevé de la Commission.

Toutes ces questions ont été prises en considération dans notre demande de prolongation du délai qui nous aurait permis de présenter notre rapport en décembre 1997 plutôt qu'en juin 1997. Nous étions prêts à examiner ces questions : les questions et les témoins avaient été identifiés, et l'interrogatoire des témoins avait commencé.

Nous avons terminé l'enquête sur la période antérieure au déploiement. En ce qui concerne les opérations dans le théâtre, nous avons reçu et examiné suffisamment de témoignages et amplement de preuves documentaires

au sujet de la plupart des questions énoncées dans notre mandat. Dans ce contexte, l'examen approfondi des événements survenus dans la nuit du 4 mars 1993, au cours desquels on a tiré sur deux civils somaliens qui s'enfuyaient, a produit des preuves substantielles, importantes et convaincantes qui nous ont permis de nous acquitter de presque toutes nos attributions.

Toutefois, nous n'avons pas fait tout ce que nous avions à faire. Nous n'avons évidemment pas pu analyser dans le détail la réaction globale de la chaîne de commandement, après le déploiement, aux problèmes rencontrés au cours de la mission en Somalie, ni la conduite des officiers supérieurs et des hauts fonctionnaires afin de déterminer leur responsabilité personnelle, car nos audiences ont été interrompues avant que les témoins les plus importants à l'égard de cette question et de la période visée aient pu être appelés à comparaître. Nos travaux ont été interrompus au moment même où nous commencions à interroger les plus hauts dirigeants des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale et à examiner les allégations de camouflage relatives à certains incidents. Il a fallu annuler immédiatement les avis déjà envoyés à certaines personnes pour les avertir que leur conduite risquait d'être condamnée. Donc, nous avons pu examiner des questions systémiques découlant des événements survenus dans le théâtre d'opérations et après le déploiement, mais nous n'avons pas pu cerner, dans notre rapport, des cas d'inconduite ou des manquements de la part de qui que ce soit. La décision du gouvernement a effectivement permis à bon nombre de personnes qui occupaient des postes de commandement supérieur au cours du déploiement d'éviter de rendre compte de leur conduite, de leurs décisions et de leurs actes pendant et après la mission.

Plus précisément, nous n'avons pas pu entendre tous les témoignages pertinents des personnes qui occupaient à l'époque les postes de ministre et de sous-ministre de la Défense nationale, de juge-avocat général (JAG) et de chef d'état-major de la Défense. Ce sont ces personnes qui en fin de compte, étaient responsables et qui auraient normalement dû rendre compte du déroulement du déploiement, de la politique régissant celui-ci, des erreurs, lacunes et fautes éventuelles associées à sa planification, à son exécution et à ses suites, et qui auraient dû s'assurer que les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale réagissaient de façon appropriée aux problèmes qui surgissaient ou qui étaient identifiés.

Nous aurions aussi appelé à comparaître les chefs de cabinet et les membres du personnel supérieur de ces responsables et dirigeants, non seulement pour entendre ce qu'ils avaient à dire au sujet de leur propre conduite et de celle de leurs supérieurs et de leurs associés, mais aussi pour comprendre comment leurs cabinets étaient gérés, les fonctions, rôles et responsabilités que leur personnel et eux-mêmes devaient remplir, et la politique ou les instructions permanentes d'opération applicables à la gestion de leurs cabinets.

Les porte-parole du gouvernement ont souvent affirmé qu'il nous appartenait de décider de convoquer les commandements et les cadres supérieurs et, le cas échéant, de déterminer le moment de leur comparution. Ils ont déclaré que nous aurions aisément pu convoquer qui nous voulions dans les délais dont nous disposions pour accomplir notre travail. Il suffit d'examiner le mandat rédigé par ce même gouvernement pour voir à quel point ces affirmations sont irréalistes. Conformément aux articles de notre mandat concernant les cadres supérieurs, nous devions essentiellement examiner les moyens qu'ils avaient pris pour résoudre les « problèmes d'ordre opérationnel, administratif et disciplinaire » survenus pendant le déploiement. Nous devions, pour évaluer les mesures prises, cerner les problèmes (qui étaient légion) un à un et avec soin.

Si les militaires avaient admis au départ l'existence de certains des problèmes, cela nous aurait simplifié la tâche. Toutefois, leur persistance à nier les faits — jusqu'à ce que des preuves accablantes soient produites durant nos délibérations et à la suite des incidents survenus en Bosnie — a rendu notre travail nécessaire. Nous aurions essuyé des critiques justifiées si nous nous en étions remis à ces mêmes cadres et enquêteurs, dont précisément nous devions examiner et évaluer la conduite et les actes, pour cerner les problèmes pour nous. Nous aurions encore davantage été critiqués — et avec raison — si nous avions interrogé les cadres supérieurs au sujet de leur participation possible aux efforts de dissimulation, sans avoir préalablement démontré ou recueilli des témoignages permettant de conclure qu'il y avait effectivement eu camouflage ou tentative de camouflage, et sans avoir établi la nature et l'ampleur des actes de dissimulation, la nature des renseignements dissimulés et le rôle que les cadres en cause avaient pu jouer à cet égard.

M. Young, le ministre de la Défense nationale au moment de la décision du gouvernement d'abréger l'enquête, a également déclaré, à maintes reprises et à notre étonnement, que tout ce qu'il y avait à savoir au sujet de « ce qui s'est passé » en Somalie était connu. Nous persistons à penser que des faits importants touchant le déploiement et ses suites demeurent inconnus ou obscurs. Les déclarations publiques du gouvernement nous avaient amenés à croire qu'il jugeait également indispensable et dans l'intérêt des forces armées canadiennes et de leur renouvellement, de mettre au jour, comprendre, affronter et analyser les faits publiquement et de façon indépendante et objective et d'aborder toutes les questions importantes énoncées dans notre mandat. De toute évidence, nous nous étions trompés, car le gouvernement a renoncé à donner suite à son intention initiale et avouée de demander des comptes aux cadres supérieurs qui ont participé à la planification et à l'exécution de la mission et réagi aux problèmes qui ont surgi. Une fois de plus, l'histoire se répète, en ce sens que les militaires de grade inférieur sont obligés de payer pour les échecs flagrants de leurs supérieurs.

Nous craignons que la mise en place de mesures de réforme superficielles et conçues à la hâte, alliée à la renonciation à exiger des comptes, ou encore la mise en œuvre de réformes sans rapport avec les faits et les problèmes reconnus et évalués de façon approfondie, indépendante et impartiale, ne fasse que retarder le jour où il faudra inévitablement rendre des comptes.

L'abrégement de notre enquête et de ses audiences nous a empêchés de traiter plus en profondeur certains faits, problèmes, erreurs et manquements importants liés au déploiement. Nous croyons cependant que nous devons, dans l'intérêt du public canadien et de ses forces armées, cerner, à tout le moins, les questions et les problèmes demeurés sans réponse qui découlent de certains incidents graves. Il faut espérer que ces problèmes et questions seront abordés et résolus, et que les mesures correctives appropriées seront prises.

Au chapitre 42, nous énonçons les autres questions que nous aurions explorées si notre enquête n'avait pas été abrégée. Ces questions sont regroupées sous les rubriques suivantes :

- L'émeute du 17 février au pont Bailey
- L'incident du 4 mars 1993
- L'incident du 16 mars
- Le meurtre d'un garde de la Croix-Rouge le 17 mars 1993
- La détention de personnes soupçonnées de vol
- Les actions, les décisions et les responsabilités des cadres supérieurs
- Le sous-ministre
- Le chef d'état-major de la Défense et le sous-chef d'état-major de la Défense
- Le ministre de la Défense nationale
- Le juge-avocat général
- Autres allégations de camouflage
- Questions systémiques

Toutes les questions restées sans réponse qui sont soulevées au chapitre 42 figuraient à l'ordre du jour et faisaient partie du plan de travail que nous avions remis au gouvernement le 27 novembre 1996. Ce plan comportait divers scénarios pour l'achèvement de nos travaux, et dans l'un d'entre eux nous nous engagions à fournir un rapport complet sur tous les aspects de notre mandat avant la fin de 1997. Ce projet, qui était fort détaillé, contenait un calendrier des audiences et une liste des principaux témoins que nous allions convoquer.

Nous étions persuadés que nous pourrions examiner en profondeur toutes les questions mentionnées ici et terminer notre rapport avant la fin de l'année 1997. Lorsque nous avons pris cet engagement, nous savions parfaitement que les enquêtes publiques devaient respecter des critères d'économie et d'efficience. Nous avons ressenti une vive irritation lorsque les retards mis à nous transmettre des documents importants et le temps consacré à faire enquête sur la destruction de documents militaires nous ont obligés à demander une prolongation de délai. Sans ces événements imprévisibles, nous aurions, à coup sûr, réussi à terminer nos travaux en un peu plus de deux ans à compter de la date de notre nomination.

LES FORCES ARMÉES DANS LA SOCIÉTÉ CANADIENNE

La mission en Somalie nous a permis d'examiner non seulement la relation entre les forces militaires et l'autorité civile, mais aussi celle qui existe entre les forces armées et la société canadienne en général. Cette étude revêt une importance particulière à l'heure actuelle étant donné l'incidence du déploiement en Somalie sur la réputation des Forces canadiennes et sur l'estime que la population canadienne a toujours eu pour ses forces armées.

Nous sommes partis du principe que puisque le Canada est un pays souverain, il continuera à avoir besoin d'une force armée professionnelle pour assurer sa sécurité. Dans le présent chapitre, nous examinons la place que les militaires occupent dans la société canadienne. Notre examen porte sur les facteurs touchant les forces armées canadiennes, les valeurs et les caractéristiques militaires, les affaires et les relations publiques, la raison d'être des forces armées, les activités de formation, ainsi que sur des questions comme l'agressivité et la discipline, le respect des lois, des droits et des obligations, et, enfin, les valeurs fondamentales des forces armées canadiennes.

Rien ne distingue davantage le soldat du civil que le fait d'accepter que l'un des droits fondamentaux auxquels on peut être appelé à renoncer dans l'intérêt national est le droit à la vie. L'obligation de sacrifier sa vie pour son pays est, ce que l'on appelle dans la documentation militaire, « la clause de la responsabilité illimitée ». Il s'agit là de la distinction essentielle entre les soldats et leurs concitoyens.

L'existence de cette qualité remarquable dépend de deux conditions. La première est la discipline, que les chefs doivent inculquer par l'exemple. Ceux-ci doivent être les premiers à vouloir se sacrifier pour leurs troupes.

En contrepartie, les soldats s'engagent à faire volontairement leur devoir et à sacrifier leur vie si nécessaire. La deuxième condition est le respect de l'éthique militaire, qui met l'accent sur les valeurs de base que constituent l'intégrité, le courage, la loyauté, l'altruisme et l'autodiscipline. Toutes les opérations militaires, de Vimy à Dieppe, d'Ortona à Caen, de Kapyong à l'ex-Yougoslavie, ont confirmé la nécessité de cette éthique.

D'aucuns prétendent que l'éthique des FC risque de s'émousser. En outre, certains militaires estiment que, même si elle facilite la gestion du MDN, la tendance récente à adopter des pratiques à caractère plus civil et commercial nuit aux Forces canadiennes. D'après eux, des valeurs militaires essentielles sont compromises du fait qu'en essayant d'adopter ces pratiques, les membres des forces armées finissent par s'identifier aux caractéristiques et aux valeurs qui les sous-tendent.

Compte tenu de l'expérience somalienne, il ne suffit peut-être pas d'établir un code d'éthique et d'exhorter les soldats à le respecter. Il semblerait plus indiqué de prévoir un exercice confirmatoire et probatoire afin de prouver que tous les soldats, mais plus particulièrement les haut gradés, appliquent l'éthique militaire et personnifient ses valeurs de base. Il incombe aux officiers supérieurs de réintroduire une éthique irréprochable dans les forces armées.

Nous recommandons aux officiers supérieurs des Forces canadiennes de redéfinir les caractéristiques et les valeurs des Forces canadiennes et d'instaurer un système d'autosurveillance permanente. Pour cela, il sera essentiel de confirmer les valeurs de base sans lesquelles il est impossible d'assainir le métier des armes au Canada. Pendant ce processus de réévaluation, les dirigeants des FC devraient se donner comme impératif d'être prêts à se conformer aux normes, aux valeurs, aux lois et à l'éthique canadiennes, dans le cadre de leurs opérations, en temps de paix comme en temps de guerre.

Les soldats portent l'uniforme officiel du Canada. Ils affichent le drapeau canadien sur cet uniforme lorsqu'ils sont en mission à l'étranger. Les attentes de la société à l'égard des porte-étendards du pays sont en effet plus grandes que ses attentes à l'égard du citoyen moyen. On part du principe que les soldats incarnent les traits du caractère national.

Nous croyons qu'une population éclairée reconnaîtra que, à notre époque, les forces armées ne peuvent pas renoncer à leurs valeurs de base, même lorsqu'elles s'efforcent de s'adapter aux changements qui se produisent dans la société. Le fléchissement des valeurs militaires est au cœur de l'expérience somalienne. Il est à espérer que, sous la direction des politiques et des médias, la population soutiendra les efforts déployés par les forces armées pour reconquérir la place particulière de dépositaire des valeurs nationales qu'elles occupaient jadis dans l'esprit du public.

LA NÉCESSITÉ D'AVOIR UN PARLEMENT VIGILANT

Le Canada a entamé une nouvelle relation avec ses forces armées, une relation qui exige en principe une plus grande participation des députés et des Canadiens en général à la direction, à la supervision et au contrôle des Forces canadiennes. Le contrôle civil des forces armées peut être une caractéristique à laquelle se reconnaissent les démocraties libérales, mais il ne s'exerce pas automatiquement. Le contrôle civil des forces armées, qu'elles se trouvent au Canada ou à l'étranger, devrait être le fait de citoyens attentifs agissant par l'intermédiaire d'un Parlement informé, sensibilisé et vigilant.

Le besoin se fait sentir de renforcer le rôle du Parlement en matière de définition et d'examen de la politique de défense. En outre, il est possible qu'on puisse atteindre cet objectif en établissant un mécanisme efficace au Parlement pour superviser l'organisation de la défense dans son ensemble, et en apportant quelques modifications importantes à la *Loi sur la Défense nationale*.

La condition essentielle pour le contrôle des forces armées et de tous les aspects de la défense nationale est un Parlement vigilant. Durant la période de 1949 à 1989, les missions, les tâches, l'organisation et le fonctionnement des forces armées étaient largement déterminés par les circonstances de la guerre froide. La surveillance des forces armées par le Parlement durant cette période était largement théorique. Depuis 1989, cependant, les Forces canadiennes ont été de plus en plus appelées à servir le Canada dans des situations complexes dans le cadre d'alliances incertaines, où les missions ou la doctrine applicable ne sont pas toujours claires et où les ressources sont, trop souvent, inadéquates.

Compte tenu de cette réalité, le Parlement doit faire preuve d'une plus grande diligence quand il s'agit de surveiller d'un œil critique les conditions convenues ou fixées par le gouvernement pour l'utilisation des Forces canadiennes à l'étranger et de protéger les membres des forces armées contre des risques excessifs. Le Parlement doit également surveiller les opérations des commandants et des troupes sur le terrain. En 1994, un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a déclaré que « quelles que soient nos vues personnelles sur les différents aspects de la politique ou des opérations de défense, il est un élément sur lequel nous nous sommes dès le départ entendus : le Parlement doit jouer un plus grand rôle en matière de définition et d'examen de la politique de défense ». Ceux qui préconisent un plus grand rôle pour le Parlement voient aussi la nécessité de renforcer la participation de celui-ci dans d'autres secteurs importants de la défense nationale. Leur argument est établi sur la base que le Canada a besoin d'un mécanisme moderne et plus efficace pour un plus grand contrôle de la défense nationale, un mécanisme qui convienne mieux à une démocratie libérale souveraine et aux circonstances auxquelles les FC devront probablement faire face au Canada et à l'étranger.

Il devrait en principe incomber au Parlement de mener des enquêtes de cette nature, bien que ce ne soit pas encore le cas. Pour obtenir une surveillance plus efficace, il importe d'améliorer les mécanismes d'enquête du Parlement. Pour commencer, comme il en a été question au chapitre 44, il conviendrait peut-être de définir clairement dans la loi les pouvoirs et responsabilités du ministre de la Défense nationale, du chef d'état-major de la Défense et, plus particulièrement, du sous-ministre de la Défense nationale. Nous recommandons également que le Parlement procède à un examen quinquennal de la *Loi sur la Défense nationale* pour voir si elle reste adéquate. Cela permettrait également de renforcer le rôle du Parlement et d'en assurer la croissance, tout en donnant aux militaires davantage accès au Parlement.

CONCLUSION

À ce stade-ci, il est inexact de parler de *conclusion* à l'égard du fiasco de la mission en Somalie. Notre enquête a été écourtée, et d'importantes questions restent sans réponse. L'affaire somalienne, malheureusement, demeurera un sujet pénible et délicat pour les forces militaires canadiennes pendant encore bien des années. On ne pourra clore le sujet que lorsqu'on aura résolu complètement et effectivement la multitude de problèmes qui assaillent les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale.

Nous avons commencé le présent rapport en exprimant l'espoir sincère que jamais les forces armées canadiennes ne tomberaient plus bas que lors de l'opération somalienne, éventualité qui nous semble difficile à imaginer. Que la mission en Somalie représente ou non le point le plus bas jamais atteint, elle a certainement permis de nous en apprendre beaucoup sur la condition lamentable actuelle des forces armées.

Il faut marquer le déploiement en Somalie du stigmate de l'échec car la mission a échoué à de trop nombreux égards. Même si la lecture en est déprimante, une revue de nos conclusions sur des points fondamentaux montre bien l'ampleur du bourbier dans lequel nos forces armées se sont enlisées.

Le *leadership* a été l'élément central de notre enquête, car il fallait déterminer dans quelle mesure la mission avait échoué parce que les chefs avaient manqué à leur devoir. Tout au long du rapport, nous demandons sans cesse si les chefs ont fait ce qu'il aurait fallu faire. Trop souvent, la réponse est négative.

La question de *l'obligation de rendre compte* s'est posée tout au long de l'enquête, étant donné que le but même d'une enquête est de fournir un compte rendu complet de ce qui s'est produit. Le gouvernement d'alors et les Canadiens attendaient de notre enquête qu'elle produise des conclusions sur la responsabilité des officiers supérieurs des Forces canadiennes et des

hauts-fonctionnaires du ministère de la Défense nationale à l'égard des échecs de la mission en Somalie. Nous établissons des principes de reddition de comptes qui nous serviront de points de repère pour évaluer les actions et les décisions des dirigeants supérieurs. Là encore, nous avons trop souvent constaté que ces actions et ces décisions laissaient scandaleusement à désirer.

Si la *chaîne de commandement* est inefficace, l'entreprise militaire est vouée à l'échec. Dans le cadre de notre enquête, qui consistait à examiner et à analyser la pertinence des actions et des décisions des chefs ainsi que l'efficacité de l'ensemble de l'opération, l'importance d'une chaîne de commandement efficace est évidente. Nous devons malheureusement conclure que la chaîne de commandement, que ce soit sur le théâtre d'opérations ou au quartier général de la Défense nationale à Ottawa, a carrément failli à la tâche à des étapes cruciales de la mission ainsi que par la suite.

La *discipline*, qui a principalement pour objet de harnacher les aptitudes de l'individu pour répondre aux besoins du groupe, est imposée initialement par une instruction rigoureuse. Le but ultime de la discipline militaire est d'amener chaque soldat au point où il maîtrise sa conduite et ses actions. Les chances de succès d'une mission dépendent du degré de discipline régnant parmi les soldats. Lors de la préparation au déploiement, de même qu'en Somalie même, le degré de discipline au sein des troupes était dangereusement insuffisant — une situation qui a persisté sans jamais être corrigée.

La *planification de la mission* nécessite une préparation et une planification adéquates. Quand ces étapes présentent des défauts, la mission a de bonnes chances d'échouer. Des lacunes importantes en matière de planification étaient évidentes en ce qui concerne les changements de dernière minute apportés à la mission, son lieu, les tâches à accomplir, les règles régissant le recours à la force, l'organisation, la composition et la structure des forces ainsi qu'en ce qui concerne le soutien logistique, les armes et le matériel et l'instruction des militaires.

La question de l'*aptitude* porte sur les qualités de l'unité choisie pour la mission en Somalie. Puisque le Régiment aéroporté du Canada a été choisi pour servir en Somalie, il nous a fallu évaluer la pertinence de ce choix par les hauts gradés, compte tenu de réalités comme les lacunes et les manquements reconnus dans l'organisation et le leadership du régiment; la restructuration et la réduction des effectifs du régiment; l'impuissance à remédier aux problèmes connus de discipline et le roulement important de personnel survenu juste avant le déploiement. Notre examen de cette question nous a amenés à conclure que, pour cette mission en particulier, le RAC était manifestement inapte à servir en Somalie.

L'*instruction* constitue la base de la discipline et le fondement de l'image professionnelle des forces armées. Pour évaluer l'état de préparation opérationnelle d'une unité, il est essentiel de déterminer si les troupes sont bien

formées pour s'acquitter de tous les aspects de la mission qui a lui été confiée. Dans notre rapport, nous avons tâché de répondre à la question de savoir si les soldats déployés en Somalie avaient reçu une instruction adéquate pour la mission qu'ils avaient à accomplir. Pour cela, il a fallu évaluer la nature et la pertinence de l'instruction réellement dispensée ainsi que les politiques régissant cette instruction, et examiner si le rendement de nos soldats aurait pu être meilleur s'ils avaient reçu une instruction supplémentaire, plus précise et plus poussée. En ce qui concerne l'instruction relative à la mission, nous en arrivons à la conclusion que, à presque tous les égards, la mission en Somalie a été un échec lamentable.

Les *Règles d'engagement* sont les directives opérationnelles qui régissent l'application de la force armée par les soldats dans le théâtre d'opérations et qui définissent le degré, les circonstances et les limites d'application de cette force ainsi que la manière de l'appliquer. Notre travail consistait à évaluer dans quelle mesure les règles d'engagement ont été interprétées, comprises et appliquées adéquatement à tous les niveaux de la chaîne de commandement des Forces canadiennes. Nous constatons que les RE avaient été mal rédigées, qu'elles ont été transmises trop tard, qu'elles n'ont jamais fait l'objet d'une formation appropriée et qu'elles ont été interprétées et appliquées de façon incohérente. De plus, nous avons relevé de sérieuses lacunes dans la politique et les procédures canadiennes touchant l'élaboration, la formulation et la transmission des règles d'engagement.

Pour évaluer la *capacité opérationnelle*, il faut analyser de manière rigoureuse et exhaustive si une unité est prête à s'acquitter de sa mission dans un théâtre d'opérations. Dans un certain sens, le concept regroupe tous les points abordés jusqu'ici. Si une unité est dirigée par des chefs compétents et responsables qui respectent les règles du système hiérarchique et y adhèrent, si les soldats servant sous les ordres de ces chefs sont recrutés et sélectionnés de façon appropriée, s'ils sont solidaires, bien formés et disciplinés, s'ils ont des règles d'engagement bien conçues, transmises efficacement et qu'ils comprennent clairement, alors on peut être certain que cette unité est prête sur le plan opérationnel à être déployée et à servir. À notre vif regret, nous en sommes venus à des conclusions négatives sur chacun de ces éléments et avons constaté que le Régiment aéroporté du Canada n'était fondamentalement pas prêt, sur le plan opérationnel, à s'acquitter de sa mission.

Le terme *camouflage* a été utilisé dans notre rapport pour décrire une ligne de conduite délibérée visant à contrarier le droit, moral ou juridique, du public à l'information et trahissant une réelle volonté de dissimulation. Chez les militaires, des lois et des règlements stricts imposent des devoirs bien précis en ce qui concerne les rapports, la conservation ou la divulgation de renseignements. Dans le cadre de notre enquête, nous avons constaté qu'il y a eu camouflage à trois égards : les rapports d'incidents importants survenus sur le théâtre d'opérations et la pertinence des enquêtes qui ont suivi;

l'altération et la falsification de documents et la manipulation des processus d'accès à l'information; et la non-communication ou la communication, avec une lenteur délibérée ou sous une forme incomplète, de nombreux documents auxquels nous avions droit et que des autorités, tant gouvernementales que militaires, avaient promis publiquement de nous fournir. Nous avons relevé des manquements graves aux règles morales et juridiques à cet égard quand nous avons découvert les origines du camouflage à l'égard de l'incident du 4 mars 1993 et dans notre examen de la direction des affaires publiques du MDN.

Nous ne tirons aucune satisfaction à dire que ce qui s'est passé est honteux. Il n'existe pas de terme plus juste et moins direct pour décrire ce que nous avons découvert. Il n'y a pas grande fierté à tirer de cet échec.

L'échec de la mission en Somalie est attribuable d'abord et avant tout aux dirigeants. Bien que nous ayons identifié dans notre rapport certains manquements individuels — surtout en ce qui concerne la phase précédant le déploiement de la mission — les manquements que nous avons relatés plus en détail sont ceux qui mettent en cause la responsabilité organisationnelle ou collective à l'égard des carences institutionnelles ou systémiques. Les dirigeants des FC et du MDN visés sont ceux qui occupaient les échelons supérieurs de leur organisation pendant les périodes examinées. L'ensemble des hauts gradés qui étaient responsables de la mission en Somalie et de ses contrecoups doivent assumer la responsabilité des lacunes dans l'organisation dont ils avaient la charge.

Les dirigeants supérieurs auxquels nous nous sommes intéressés font partie d'un groupe d'élite. Jusqu'à maintenant, ils avaient eu une carrière marquée de réussites, d'éloges et de récompenses. Nous comprenons que le fait d'être impliqué dans une enquête comme la nôtre, où l'on examine à la loupe des événements et des problèmes passés, peut être une expérience particulièrement éprouvante. Certains de ceux qui faisaient partie de ce groupe sélect à l'époque pourraient même se plaindre d'avoir été éclaboussés par l'affaire somalienne. Nous n'avons guère de sympathie pour ce genre de plaintes. Leadership va de pair avec responsabilité.

Plusieurs des hauts gradés dont nous avons parlé dans notre rapport ont maintenant pris leur retraite ou sont passés à autre chose. À notre avis, les forces armées ne s'en trouveront que mieux. Il est temps qu'une nouvelle direction apparaisse au ministère de la Défense nationale et dans les Forces canadiennes, et il est temps que ces nouveaux dirigeants donnent aux forces armées une nouvelle orientation. Nos soldats consciencieux et très patients le méritent bien.

Dans notre rapport, nous faisons des centaines de constatations, grandes et petites, et formulons 160 recommandations. Nous n'avons pas la prétention de proposer un plan visant à corriger tous les maux des forces armées, mais si les réformes que nous suggérons sont étudiées consciencieusement et mises en œuvre avec diligence, nous croyons que le processus de guérison pourra commencer.

RECOMMANDATIONS

Chapitre 15 – Le leadership

Nous recommandons :

15.1 Que le chef d'état-major de la Défense adopte, en fonction des qualités fondamentales du leadership militaire, des autres attributs nécessaires et des facteurs de rendement établis au chapitre 15 du présent rapport, des critères formels visant à définir le leadership qui s'impose dans les Forces canadiennes et à orienter la sélection, la formation, le perfectionnement et l'évaluation des chefs.

15.2 Que les qualités fondamentales et les autres attributs nécessaires définis au chapitre 15 du présent rapport entrent en compte dans le choix des officiers à promouvoir à un grade d'officier général. Ces qualités fondamentales sont l'intégrité, le courage, la loyauté, l'altruisme et l'autodiscipline. Les autres attributs nécessaires sont le dévouement, les connaissances, l'intelligence, la persévérance, l'esprit de décision, le jugement et la résistance physique.

15.3 Que le chef d'état-major de la Défense adopte, en ce qui concerne l'obligation de rendre compte des personnes qui occupent des postes de chef au sein des Forces canadiennes, des critères officiels qui soient inspirés des principes établis au chapitre 16 du présent rapport et structurés selon les rubriques suivantes : obligation de rendre compte, responsabilité, supervision, délégation, sanctions et connaissances.

15.4 Que les Forces armées canadiennes se mobilisent pour améliorer le leadership à tous les niveaux en veillant à ce que l'on adopte et respecte les principes contenus dans les conclusions et les recommandations de notre Commission concernant la présélection, la sélection, la promotion et la supervision du personnel; la prestation d'une formation militaire de base et d'une formation continue; l'autodiscipline et l'application de la discipline à tous les grades; la chaîne de commandement, l'état de préparation opérationnelle et la planification des missions; les principes et les méthodes exposés tout au long du présent rapport en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte.

Chapitre 16 – L'obligation de rendre compte

Nous recommandons :

16.1 Qu'en toute première priorité, la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée pour créer un organe d'examen indépendant, le Bureau de l'inspecteur général, auquel seront conférés une compétence particulière bien définie et des pouvoirs clairs et distincts, y compris les suivants :

(a) pouvoir d'évaluer les problèmes systémiques de la justice militaire;

(b) pouvoir d'enquêter sur les cas d'inconduite d'officiers tels que le défaut d'enquêter et de prendre des mesures correctrices, l'inconduite personnelle, le gaspillage et les abus, et l'injustice possible à l'égard de personnes;

(c) pouvoir de protéger d'éventuelles représailles les personnes qui rapportent des méfaits;

(d) pouvoir de protéger les personnes contre les abus de pouvoir et les mauvaises décisions concernant le personnel, y compris le harcèlement en raison de la race.

16.2 Que le chef d'état-major de la Défense et le sous-ministre de la Défense nationale entreprennent une vérification et un examen complets des aspects suivants :

(a) obligations, rôle et responsabilités de tous les officiers et hauts fonctionnaires afin de définir plus précisément et plus clairement leurs tâches, fonctions et devoirs;

(b) procédures et pratiques régissant l'établissement des rapports, la tenue des dossiers et la conservation et l'élimination des documents, y compris le caractère adéquat des peines prévues en cas d'infraction;
(c) devoir et responsabilité des officiers et des hauts fonctionnaires du Quartier général de la Défense nationale d'informer le gouvernement des activités ou des opérations militaires prévues ou envisagées.

16.3 Que le chef d'état-major de la Défense intègre les valeurs, principes et méthodes relatifs à l'obligation de rendre compte dans les cours d'éducation permanente du Collège militaire royal à l'intention des élèves-officiers et dans les cours d'état-major, dans les cours de commandement et d'état-major ainsi que dans les cours destinés aux commandants supérieurs. Ces cours devraient notamment établir clairement le processus de reddition de comptes à respecter lorsqu'on occupe un poste de commandement et qu'on donne des ordres et faire valoir l'importance de l'exemple donné par les officiers supérieurs en matière de moralité et de respect de la loi.

16.4 Que, pour renforcer la capacité du Parlement de surveiller et de superviser les questions de défense, la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée pour exiger le dépôt au Parlement d'un rapport annuel détaillé sur les questions intéressant principalement les activités du portefeuille de la Défense nationale et dans lequel seraient précisées les normes d'évaluation du rendement pertinentes. Les aspects suivants, entre autres, seraient examinés :
(a) les problèmes opérationnels;
(b) le détail des questions de discipline;
(c) les lacunes administratives;
(d) les préoccupations à l'égard des finances et des ressources;
(e) les évaluations d'après mission.

16.5 Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée pour exiger un examen quinquennal de la loi par le Parlement.

16.6 Que les Ordonnances et règlements royaux soient modifiés de façon à instaurer un processus spécial et plus efficace de révision des carrières militaires dans les cas d'intimidation et de harcèlement liés au déploiement en Somalie et aux travaux de notre Commission.

16.7 Que ces conseils spéciaux de révision des carrières soient des comités entièrement indépendants et impartiaux comptant, dans l'intérêt de la transparence et de l'objectivité du processus, des représentants de l'extérieur des forces armées, dont des juges et d'autres membres respectés de la collectivité.

16.8 Que les décisions de ces conseils spéciaux de révision des carrières soient soumises à un comité spécial de la Chambre des communes ou du Sénat ou à un juge de la Cour fédérale.

16.9 Qu'un mécanisme de recours soit prévu au cas où l'on découvrirait qu'il y a eu effectivement des représailles et que l'avancement professionnel en a souffert.

16.10 Que, chaque année au cours des cinq prochaines années, un rapport sur l'avancement professionnel de toutes les personnes qui ont témoigné devant la Commission ou qui ont autrement contribué à l'enquête soit soumis par le chef d'état-major de la Défense à un comité spécial de la Chambre des communes ou du Sénat.

16.11 Que soit établie et que relève du poste d'inspecteur général que l'on propose de créer une procédure visant spécifiquement à protéger les soldats qui, à l'avenir, signaleront des méfaits à leurs supérieurs.

16.12 Que l'article 19 des Ordonnances et règlements royaux et d'autres lignes directrices et directives officielles soient modifiés de façon à témoigner d'une certaine ouverture et d'une certaine réceptivité à l'égard des critiques légitimes et des opinions divergentes afin que les militaires puissent le plus possible s'exprimer librement, en autant que l'ordre, la discipline et la sécurité nationale sont assurés.

Chapitre 17 – La chaîne de commandement

Nous recommandons :

17.1 Que le chef d'état-major de la Défense :

(a) confirme dans la doctrine et dans les ordres que la chaîne de commandement est le seul mécanisme de transmission des ordres et des instructions aux Forces canadiennes;

(b) confirme dans la doctrine et dans les ordres que les officiers d'état-major ne font jamais partie de la chaîne de commandement et n'ont aucunement le pouvoir de donner des ordres, sauf au nom de leurs commandants respectifs;

(c) améliore, dans le cas d'une opération donnée, les mécanismes servant à examiner, à confirmer et à faire connaître officiellement la chaîne de commandement.

17.2 Que le chef d'état-major de la Défense s'assure que les réseaux spécialisés, tels que les réseaux d'avocats, de médecins ou d'ingénieurs, ne perturbent pas la chaîne de commandement entre les commandants.

17.3 Que le chef d'état-major de la Défense établisse des notions et des principes généraux pour le commandement des contingents des Forces canadiennes affectés à des opérations internationales. Ces notions et principes devraient ensuite faire partie de la formation des militaires et servir à formuler des ordres particuliers à l'intention des commandants de missions spécifiques.

17.4 Que, dans l'intérêt de la clarté et pour remédier aux lacunes des pratiques actuelles, le chef d'état-major de la Défense s'assure que tous les commandants des contingents des Forces armées canadiennes affectés à des opérations internationales reçoivent des ordres d'opérations concernant la chaîne de commandement :

(a) au sein du contingent;

(b) entre le contingent des Forces canadiennes et les commandants alliés;
(c) entre le contingent déployé et le chef d'état-major de la Défense ou les commandants subordonnés.

17.5 Que le chef d'état-major de la Défense effectue régulièrement des exercices nationaux d'entraînement pour vérifier et évaluer la chaîne de commandement des Forces canadiennes dans des théâtres d'opérations probables ou prévus.

Chapitre 18 – La discipline militaire

Nous recommandons :

18.1 Que le chef d'état-major de la Défense institue une politique officielle de présélection des aspirants à tous les postes de commandement, à commencer par la sélection des caporaux-chefs :
(a) en faisant de la discipline personnelle une condition nécessaire pour les postes d'officiers aussi bien que de sous-officiers;
(b) en prévoyant l'évaluation de l'aspirant en matière de discipline personnelle, dont la capacité de contrôler son agressivité et son impulsivité.

18.2 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que tous les programmes de formation au commandement pour les officiers, notamment les cours dispensés au Collège militaire royal et dans les collèges d'état-major et de commandement ainsi que les cours destinés aux commandants supérieurs, comportent un enseignement sur l'importance, la fonction et l'application de la discipline.

18.3 Que le chef d'état-major de la Défense modifie le processus d'appréciation du rendement de manière que la discipline personnelle soit évaluée dans le formulaire de rapport annuel d'appréciation du rendement de chaque militaire ainsi que la façon dont il a fait respecter la discipline dans l'exercice de son autorité.

18.4 Que le chef d'état-major de la Défense confère au chef du personnel des Forces canadiennes (à l'heure actuelle, le sous-ministre adjoint (Personnel)) la responsabilité de la coordination en matière de discipline au niveau de l'état-major supérieur du Quartier général de la Défense nationale, tout en pouvant compter sur les avis et le soutien du directeur général des services juridiques militaires et du directeur de la police militaire. À cette fin, le chef du personnel devrait établir et réviser la politique en matière de discipline, suivre de près tous les plans et les programmes des Forces canadiennes pour veiller à ce que l'on tienne compte de la discipline et en évaluer l'incidence sur les plans, les programmes, les activités et les opérations au moment de leur élaboration, puis au fur et à mesure de leur mise en œuvre.

18.5 Que le chef d'état-major de la Défense fasse valoir l'importance de la discipline en examinant les rapports fréquents et réguliers de l'inspecteur général, en priant le chef du personnel de faire rapport au moins tous les mois à la réunion quotidienne de la direction sur l'état de la discipline partout dans les Forces canadiennes, tant dans la chaîne de commandement qu'à l'extérieur, et en supervisant personnellement tout suivi nécessaire.

18.6 Que le chef d'état-major de la Défense confirme dans la doctrine et dans la pratique que la discipline est un facteur déterminant pour l'évaluation de l'état de préparation opérationnelle d'une unité ou d'une formation.

18.7 Que le chef d'état-major de la Défense confirme dans la doctrine et dans la pratique que, durant les opérations, tous les officiers et les sous-officiers doivent surveiller la discipline de très près; que le chef du personnel surveille la discipline et fasse rapport à ce sujet à la fin de chaque mission.

18.8 Pour remédier aux lacunes dans les pratiques existantes, que le chef d'état-major de la Défense procède régulièrement à une évaluation officielle des politiques, procédures et pratiques qui guident et déterminent l'application de la discipline dans les Forces canadiennes.

Chapitre 20 – Sélection et présélection du personnel

Nous recommandons :

20.1 Que le chef d'état-major de la Défense impose le respect des principes suivants dans le système de promotion et de nomination au sein des Forces canadiennes :

(a) le mérite doit être un facteur prépondérant dans toutes les décisions en matière de promotion;

(b) les besoins opérationnels du service doivent toujours l'emporter sur les considérations de carrière individuelle et sur les préférences administratives.

20.2 Pour remédier aux lacunes des pratiques existantes et pour éviter qu'on minimise ou qu'on dissimule les problèmes personnels, que le chef d'état-major de la Défense modifie le système de rapport d'appréciation du rendement pour faire en sorte qu'on fasse une honnête appréciation des membres des Forces canadiennes et qu'on note la mauvaise conduite ou le mauvais rendement de l'individu aux fins de consultation éventuelle par les supérieurs (que le cas ait donné lieu ou non à une mesure disciplinaire ou administrative).

20.3 Que le futur inspecteur général examine périodiquement les nominations aux principaux postes de commandement au sein des Forces canadiennes pour s'assurer qu'on a appliqué les critères appropriés et que ces nominations sont le résultat d'un processus aussi compétitif que possible.

20.4 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que l'on fasse de la bonne discipline un critère explicite pour toute décision en matière de promotion et de nomination.

20.5 Que le chef d'état-major de la Défense élabore, pour la nomination aux principaux postes de commandement, y compris les commandements d'unité et de sous-unité, des critères officiels auxquels personne ne pourra déroger sans son approbation officielle.

20.6 Que désormais, pour toute unité composite des armes de combat (comme le Régiment aéroporté du Canada), le chef d'état-major de la Défense fasse en sorte :

(a) que des critères officiels de sélection des membres de l'unité soient établis;

(b) que le commandant ait la plus grande latitude possible pour choisir les membres de cette unité;

(c) que le commandant ait la plus grande latitude possible pour employer les membres du personnel qu'il juge nécessaires.

20.7 Que les *Ordonnances administratives des Forces canadiennes* 20-50 et 20-46, qui ont trait à la présélection des membres des Forces canadiennes en vue d'un déploiement à l'étranger, soient modifiées de manière à :

(a) donner la priorité à la discipline comme critère de sélection des militaires qui seront déployés à l'étranger;

(b) exiger la prise en considération des indicateurs d'aptitude sur le plan du comportement;

(c) bien faire comprendre que, même si les indicateurs d'aptitude sur le plan du comportement énumérés dans l'OAFC 20-50, comme la possibilité de faire évaluer des cas par de spécialistes du comportement, peuvent aider les commandants à présélectionner le personnel à déployer à l'étranger, la responsabilité des commandants à l'égard de la présélection du personnel sous leurs ordres ne s'en trouve ni écartée ni réduite.

20.8 Que le chef d'état-major de la Défense élabore et communique aux commandants, à tous les niveaux, des lignes directrices claires et exhaustives touchant les comportements racistes et extrémistes interdits. Ces lignes directrices devraient définir, à l'aide d'exemples, les comportements et symboles racistes et fournir la liste et la description des groupes extrémistes auxquels les membres des Forces canadiennes ne peuvent ni appartenir ni donner leur appui.

20.9 Que les Forces canadiennes continuent de surveiller l'affiliation de militaires canadiens à des groupes racistes.

20.10 Que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes précisent leur position quant à la portée des obligations que leur imposent les lois sur la protection de la vie privée et sur les droits de la personne en matière de présélection de candidats et de membres des Forces canadiennes sur le plan du comportement, y compris les sympathies à l'égard de groupes racistes.

20.11 Que le ministère de la Défense nationale et le Gouvernement du Canada examinent leurs politiques et leurs pratiques en matière de sécurité pour veiller à ce que, sous réserve des lois sur la protection de la vie privée et sur les droits de la personne, l'information pertinente concernant la participation de membres des Forces canadiennes ou de candidats à la vie militaire dans des organisations racistes et des groupes haineux soit dûment communiquée à tous les organismes responsables, notamment à la chaîne de commandement.

20.12 Que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes communiquent régulièrement avec des groupes antiracistes afin d'obtenir de l'aide en vue de dispenser une formation appropriée en matière de sensibilisation aux autres cultures et pour aider les superviseurs et les commandants à reconnaître les signes de racisme et d'appartenance à des groupes haineux.

Chapitre 21 – L'instruction militaire

Nous recommandons :

21.1 Que la formation des Forces canadiennes soit repensée de manière à englober un entraînement non traditionnel (appelé formation générale en maintien de la paix), conçu spécialement pour répondre aux besoins des opérations de paix et dispensé parallèlement à la formation polyvalente de combat, afin de préparer le personnel des Forces canadiennes aux missions et tâches opérationnelles de tous les types.

21.2 Que la formation générale en maintien de la paix devienne partie intégrante de l'instruction de l'ensemble des Forces canadiennes, au niveau individuel (formation de base, professionnelle et au commandement) et collectif, et que les fonds, les ressources humaines et le temps nécessaires y soient alloués.

21.3 Que le chef d'état-major de la Défense commande une étude pour déterminer la meilleure façon d'intégrer l'ensemble des connaissances, compétences, attitudes et valeurs nécessaires aux opérations de paix à toutes les étapes de la formation individuelle et collective des officiers et des militaires du rang.

21.4 Que les Forces canadiennes reconnaissent, dans la doctrine et dans la pratique, que les opérations de paix nécessitent une préparation et un conditionnement mental différents de ceux qu'exige la guerre traditionnelle, et que les membres des Forces canadiennes doivent, très tôt et de façon continue, recevoir une formation leur inculquant les valeurs, les attitudes et l'orientation nécessaires à l'exécution de toutes les missions opérationnelles, y compris les opérations de paix.

21.5 Que le chef d'état-major de la Défense voie à ce que l'élaboration des politiques et programmes de formation militaire générale en vue des opérations de paix s'inspire plus largement de diverses sources, notamment les lignes directrices et les politiques élaborées par les Nations Unies et les États membres en matière de formation au maintien de la paix ainsi que la formation dispensée par les forces policières et les organismes d'aide internationale.

21.6 Que le chef d'état-major de la Défense ordonne que les mandats de tous les programmes et établissements d'enseignement et d'instruction des Forces canadiennes soient examinés en vue de préciser et d'officialiser les objectifs de la formation visant les opérations de paix.

21.7 Que, compte tenu des mesures prises à ce jour relativement à l'établissement d'un centre de formation en vue des opérations de paix et à la création des Centres des leçons retenues, le chef d'état-major de la Défense fasse le nécessaire pour assurer la coordination des fonctions suivantes et pour veiller à ce que des ressources suffisantes leur soient allouées :

(a) l'évolution continue de la doctrine en matière de planification, d'organisation, de conduite et d'évaluation de la formation en vue des opérations de paix;

(b) l'élaboration de normes de formation complètes et détaillées et de programmes de formation normalisés pour toutes les composantes de la formation en vue des opérations de paix;

(c) la distribution en temps opportun d'une documentation à jour sur la doctrine et la formation à tous les membres du personnel chargés de planifier et de dispenser la formation en vue des opérations de paix et à toutes les unités ayant été averties de leur participation à une mission de paix;
(d) l'élaboration et la diffusion au moment opportun de renseignements et de documentation propres à chaque mission à utiliser dans le cadre de l'entraînement préalable au déploiement;
(e) la compilation et l'analyse systématiques des leçons retenues et, dans cette optique, la mise à jour de la documentation sur la doctrine et l'entraînement;
(f) le contrôle et l'évaluation systématiques de la formation pour vérifier si elle respecte bien la doctrine et les normes établies;
(g) la prestation de l'aide spécialisée nécessaire aux unités durant les préparatifs en vue du déploiement.

21.8 Que le chef d'état-major de la Défense supervise l'acquisition, au sein des Forces armées, de compétences spécialisées en formation dans les domaines du droit des conflits armés et des règles d'engagement, des relations entre les cultures et les groupes, de la négociation et du règlement des différends; qu'il veille à la formation continue de tous les membres des Forces canadiennes à cet égard.

21.9 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que le temps et les ressources dont une unité a besoin durant son entraînement pour atteindre un niveau donné de capacité opérationnelle fassent l'objet d'une évaluation avant d'engager l'unité en vue d'une opération de paix.

21.10 Que le chef d'état-major de la Défense prévoie, dans le processus de planification, une période réglementaire minimale d'entraînement préalable au déploiement. Dans les cas exceptionnels où il faudrait procéder au déploiement après une période d'entraînement écourtée, les officiers supérieurs responsables devraient effectuer une analyse des risques et la présenter au chef d'état-major de la Défense. En outre, pour pallier la réduction du temps d'entraînement, le personnel responsable devrait élaborer un plan comportant une supervision accrue des activités préalables au déploiement, une période d'adaptation plus longue et un entraînement supplémentaire dans le théâtre des opérations.

21.11 Que le chef d'état-major de la Défense confirme, dans la doctrine et dans la politique, qu'une formation suffisante et adéquate constitue un aspect fondamental de l'état de préparation opérationnelle.

21.12 Que, contrairement au déploiement en Somalie, où on a mis l'accent sur la formation polyvalente de combat, le chef d'état-major de la Défense confirme, dans la doctrine et dans la politique, que la période préalable au déploiement, depuis l'ordre d'avertissement jusqu'au déploiement, devrait être consacrée principalement à la formation propre à la mission.

21.13 Que le chef d'état-major de la Défense confirme, dans la doctrine et dans la politique, que pour faciliter une formation préalable au déploiement qui réponde aux besoins propres à la mission, les unités qui se préparent à des opérations de paix doivent recevoir, au moment opportun :

(a) un énoncé de mission et de tâches clair;

(b) des renseignements à jour et précis permettant de prévoir les conditions qui prévaudront probablement dans le théâtre des opérations;

(c) des règles d'engagement et des Instructions permanentes d'opération propres à la mission;

(d) des véhicules et du matériel en quantité suffisante et en bon état de fonctionnement, pour répondre aux besoins de l'entraînement.

21.14 Que le chef d'état-major de la Défense établisse des mécanismes permettant de s'assurer que tous les membres des unités qui se préparent au déploiement en vue d'une mission de paix reçoivent une formation suffisante et adéquate concernant la culture, l'histoire et la situation politique du théâtre des opérations, suivent un cours de recyclage concernant la négociation et le règlement des différends et le droit des conflits armés et, au besoin, reçoivent une formation linguistique de base.

21.15 Que le chef d'état-major de la Défense prévoie, dans la doctrine et dans la politique, qu'aucune unité ne puisse être déclarée en état de préparation opérationnelle si tous ses membres n'ont pas reçu une formation suffisante et adéquate concernant les règles d'engagement propres à la mission et si aucune mesure n'a été prise pour s'assurer que les règles d'engagement sont pleinement comprises.

21.16 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que les normes et programmes d'instruction exigent que la formation concernant le droit des conflits armés, les règles d'engagement, les relations interculturelles, la négociation et la résolution des conflits soit fondée sur des scénarios et intégrée aux exercices de formation, en plus de la formation ou des briefings en classe, de manière à mettre en pratique les compétences acquises et à disposer d'un mécanisme permettant de s'assurer que les directives ont été bien comprises.

21.17 Que le chef d'état-major de la Défense prévoie dans la doctrine et dans la politique qu'un plan de formation dans le théâtre des opérations soit établi pour toute unité déployée dans le cadre d'une opération de paix. Le plan devrait comporter un recyclage et une formation de rattrapage continus dans les domaines où des lacunes ont été constatées avant le déploiement, et être modifié selon les besoins, de manière à permettre de répondre aux conditions nouvelles ou imprévues dans le théâtre.

21.18 Que la doctrine des Forces canadiennes reconnaisse que la supervision personnelle de l'entraînement par tous les commandants, y compris les plus haut gradés, est une responsabilité incontournable et l'expression essentielle d'un bon leadership. La doctrine des Forces canadiennes devrait également reconnaître que, outre les opérations, l'entraînement est la meilleure façon pour les commandants d'évaluer l'attitude des troupes et de mesurer l'état de préparation d'une unité. L'entraînement offre également aux commandants une chance unique de faire comprendre à leurs troupes, par leur présence même, la qualité du travail qu'ils attendent d'elles et leur engagement personnel dans la mission prochaine.

Chapitre 22 – Les règles d'engagement

Nous recommandons :

22.1 Que le chef d'état-major de la Défense crée un cadre général d'élaboration des règles d'engagement en vue d'établir les politiques et protocoles régissant ces règles.

22.2 Que le chef d'état-major de la Défense élabore et promulgue des règles d'engagement générales inspirées du droit international et du droit national, dont le droit des conflits armés, la politique étrangère nationale et des facteurs opérationnels.

22.3 Que le chef d'état-major de la Défense établisse et mette en œuvre des politiques régissant l'élaboration opportune de règles d'engagement pour chaque mission et s'assure qu'un mécanisme de vérification des règles d'engagement est intégré au processus consistant à déclarer une unité opérationnellement prête à être déployée.

22.4 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que les Forces canadiennes tiennent une banque de données sur les règles d'engagement d'autres pays et les règles d'engagement et comptes rendus des missions canadiennes précédentes, dans le but de concevoir et d'évaluer de futures règles d'engagement.

22.5 Que le chef d'état-major de la Défense élabore des normes permettant de dispenser, avant la mission et dans le théâtre des opérations, une formation relative aux règles d'engagement fondée sur des scénarios et sur le contexte, et qu'une formation supplémentaire soit prévue en cas de mauvaise compréhension ou de confusion au sujet des règles d'engagement.

22.6 Que le chef d'état-major de la Défense élabore et mette en place un système de surveillance de la transmission, de l'interprétation et de l'application des règles d'engagement, afin de s'assurer que le personnel de tous grades les comprend, qu'il élabore un mécanisme d'ajustement permettant d'apporter des changements rapides, et que ces changements fassent l'objet de supervision afin d'en assurer la conformité aux attentes du chef d'état-major de la Défense.

22.7 Que le chef d'état-major de la Défense s'assure que la diffusion de toute modification des règles d'engagement est suivie d'une formation additionnelle.

Chapitre 23 – L'état de préparation opérationnelle

Nous recommandons :

23.1 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que les normes d'évaluation des membres, des unités et des éléments des Forces canadiennes, en vue de l'exécution de tâches opérationnelles, prévoient l'évaluation de deux critères essentiels, soit l'efficacité opérationnelle et la préparation opérationnelle, et à ce que ces critères soient satisfaits avant qu'une unité soit déclarée opérationnellement prête à prendre part à une mission.

23.2 Que, pour éviter toute confusion entre l'état de préparation en vue d'une utilisation et l'état de préparation en vue d'un déploiement dans le cadre une mission particulière, le chef d'état-major de la Défense adopte les définitions suivantes et en assure la conformité à l'échelle des Forces canadiennes : l'efficacité opérationnelle désigne la capacité d'une force de s'acquitter de la mission qui lui a été confiée; la préparation opérationnelle désigne la mesure dans laquelle une unité est prête à entreprendre cette mission. Par conséquent, l'état de préparation opérationnelle d'une unité ou d'un élément doit donc se définir comme étant la combinaison de son efficacité et de sa préparation opérationnelles.

23.3 Contrairement à ce qui s'est passé dans le cas de la mission en Somalie, avant qu'une unité ou un élément de taille considérable des Forces canadiennes ne soit déployé en service actif ou dans des opérations à l'étranger, que le chef d'état-major de la Défense veille à ce qu'une déclaration officielle soit faite au gouvernement concernant l'état de préparation de cette unité à entreprendre la mission de manière efficace.

23.4 Que le chef d'état-major de la Défense établisse un effectif relevant de lui pour effectuer des tests et des évaluations sans préavis de l'efficacité et de la préparation opérationnelles de certains commandements, unités et sous-unités des Forces canadiennes.

23.5 Que le chef d'état-major de la Défense exige que les ordres opérationnels nationaux et de commandement donnés aux unités des Forces canadiennes en service actif ou affectées à des opérations à l'étranger précisent clairement quelles normes et quels niveaux d'efficacité et de préparation opérationnelles sont exigés des membres, des sous-unités, des unités et des commandants.

23.6 Que le chef d'état-major de la Défense normalise la présentation, les informations et les directives concernant les déclarations d'état de préparation opérationnelle et exige que ces déclarations soient signées par les commandants.

23.7 Que le chef d'état-major de la Défense établisse un système clair, pratique et uniforme en vue de mesurer l'efficacité et la préparation opérationnelles des membres, des sous-unités, des unités et des commandants des unités et des formations des Forces canadiennes.

23.8 Que le chef d'état-major de la Défense remplace le système d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle par un processus plus fiable et plus efficient visant à recueillir des informations sur l'efficacité et la préparation opérationnelles des principales unités des Forces canadiennes à l'égard des missions opérationnelles qui leur sont confiées.

23.9 Que le nouveau système de compte rendu sur l'état de préparation opérationnelle puisse donner au chef d'état-major de la Défense, aux commandants supérieurs et aux officiers d'état-major une idée réelle de l'efficacité et de la préparation des principales unités des Forces canadiennes à l'égard des tâches qui leur sont attribuées.

23.10 Que le nouveau système de compte rendu sur l'état de préparation opérationnelle permette de déterminer le degré d'efficacité et de préparation des unités opérationnelles, par exemple élevé, moyen ou faible, et leur état de préparation, par exemple prêtes en tant que force en attente ou prêtes à être déployées.

Chapitre 24 – La mission du Canada en Somalie

Nous recommandons :

24.1 **Que le gouvernement du Canada émette de nouvelles lignes directrices et des critères obligatoires applicables à toute décision de participer ou non à une opération de paix.**

24.2 **Que le gouvernement du Canada définisse clairement les rôles et les responsabilités respectifs du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du ministère de la Défense nationale dans le processus décisionnel relatif aux opérations de paix.**

24.3 **Que, pour ce qui est des séances d'information et des avis donnés au gouvernement du Canada au sujet de la participation à une opération de paix, le gouvernement du Canada exige un énoncé complet de la mesure dans laquelle les lignes directrices et les critères relatifs aux opérations de paix s'appliquent à l'opération proposée.**

24.4 **Que le chef d'état-major de la Défense établisse une doctrine des Forces canadiennes régissant la planification et la conduite des opérations de paix, ainsi que la participation à celles-ci.**

24.5 **Que le gouvernement du Canada établisse un organe consultatif ou un secrétariat permanent chargé de coordonner l'élaboration des politiques et la prise de décisions relatives aux opérations de paix.**

24.6 **Que le gouvernement du Canada adopte une politique établissant les conditions suivantes à la participation du Canada à des opérations de paix des Nations Unies :**

(a) réalisation d'une analyse de mission détaillée par le chef d'état-major de la Défense chaque fois que le Canada est invité à participer à une opération de paix;

(b) inclusion des éléments suivants dans l'analyse de mission : détermination des effectifs, configuration des unités, ressources nécessaires, armes et autres capacités.

24.7 Que le gouvernement du Canada, dans le cadre de sa politique étrangère et de défense, insiste sur la nécessité d'une réforme au sein des Nations Unies, en particulier dans les domaines suivants :

(a) élaboration d'un processus faisant en sorte que les mandats des opérations des Nations Unies, adoptés par le Conseil de sécurité des Nations Unies, soient clairs et réalisables et permettent d'atteindre les objectifs de la mission;

(b) élaboration d'un processus visant à préciser la structure de planification actuelle des Nations Unies afin d'améliorer la coordination des opérations de paix grâce à l'élaboration ordonnée de concepts d'opérations et grâce à la planification stratégique.

Chapitre 25 – Le système de planification militaire

Nous recommandons :

25.1 Que, pour corriger les problèmes de planification mis en évidence par la mission en Somalie, le chef d'état-major de la Défense renforce l'importance de la procédure de combat (processus qu'utilisent les commandants pour la sélection, les ordres d'avertissement, l'organisation et le déploiement des troupes en vue des missions) en tant que fondement approprié de la planification opérationnelle à tous les échelons des Forces canadiennes, et que l'on insiste sur l'importance de la planification systématique fondée sur la procédure de combat dans les cours de formation du personnel.

25.2 Que, contrairement à l'expérience récente, le chef d'état-major de la Défense énonce les principes régissant la planification, le commandement et la conduite des opérations par les Forces canadiennes pour chaque opération internationale, lorsque ces principes diffèrent des principes nationaux de planification, de commandement et de conduite des opérations.

25.3 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que tous les types de commandement, tels que le commandement national, le commandement intégral et le commandement opérationnel, soient définis selon les normes et les critères des forces armées canadiennes.

25.4 Que, pour chaque opération à l'étranger, le chef d'état-major de la Défense émette des ordres et un mandat clairs et concrets pour orienter les commandants des unités et des éléments des Forces canadiennes déployés. Ces ordres et mandats doivent traiter notamment des points suivants : l'énoncé de la mission, les modalités d'emploi, les relations de commandement et les relations de soutien.

25.5 Que le chef d'état-major de la Défense établisse clairement les fonctions et les responsabilités du sous-chef d'état-major de la Défense et, plus particulièrement, qu'il indique exactement les cas où ce dernier fait ou non partie de la chaîne de commandement.

25.6 Que, compte tenu de l'expérience de la Somalie, le chef d'état-major de la Défense exerce le pouvoir que lui confère la *Loi sur la défense nationale* de mieux « contrôler et administrer » les Forces canadiennes, en prenant les mesures voulues pour avoir à sa disposition un effectif adéquat lui permettant de s'acquitter de ses fonctions.

25.7 Que le chef d'état-major de la Défense donne des ordres précis aux commandants déployés dans des opérations et qu'il établisse des exigences non équivoques relativement à la soumission de rapports et aux voies hiérarchiques à suivre de manière à ce que les lois et les normes canadiennes soient respectées.

25.8 Que le chef d'état-major de la Défense veille à ce que tous les plans prévoyant l'utilisation des Forces canadiennes fassent l'objet d'évaluations opérationnelles à tous les niveaux avant le déploiement opérationnel.

25.9 Que le chef d'état-major de la Défense établisse des instructions permanentes d'opération concernant :

(a) la planification, l'évaluation et le déploiement des Forces canadiennes dans le cadre d'opérations nationales ou internationales;

(b) la conduite des opérations par les Forces canadiennes à l'occasion d'opérations nationales ou internationales.

25.10 Que le chef d'état-major de la Défense établisse les principes, les critères et les politiques régissant la sélection, l'emploi et

le mandat des commandants nommés à la tête d'unités ou d'éléments des Forces canadiennes dans le cadre d'opérations nationales ou internationales.

25.11 Que le chef d'état-major de la Défense effectue des exercices de formation et d'évaluation pour préparer et mettre à l'essai les procédures d'état-major, la doctrine, la planification ainsi que les officiers d'état-major au Quartier général de la Défense nationale et au sein de la chaîne de commandement.

25.12 Que le chef d'état-major établisse un système uniforme d'enregistrement des décisions prises par les officiers supérieurs durant toutes les étapes de la planification des opérations. Ces registres devraient comprendre un résumé des mesures et des décisions prises par les officiers, lesquels seront désignés par leur grade et leur poste. Les registres devraient également contenir les documents importants concernant l'historique de l'opération, notamment les estimations, les rapports de reconnaissance, les discussions importantes, les ordres et les rapports de décès et d'incident.

25.13 Que le chef d'état-major de la Défense ou son commandant désigné précise et clarifie les buts et objectifs de la mission avant de commencer à évaluer les forces nécessaires.

25.14 Que le chef d'état-major de la Défense fonde l'évaluation des effectifs requis pour une mission donnée sur la capacité des Forces canadiennes de répondre aux exigences de l'opération, capacité déterminée après réalisation d'une analyse de la mission et avant qu'ait été faite la recommandation de s'engager à déployer des militaires canadiens.

25.15 Que le chef d'état-major de la Défense mette au point une procédure officielle de réévaluation des besoins en effectifs une fois l'unité ou l'élément des Forces canadiennes déployé dans le théâtre des opérations.

25.16 Que, pour corriger les lacunes dans les pratiques existantes et avant de s'engager à affecter des troupes à une opération internationale, les commandants :

(a) établissent clairement la mission militaire ainsi que les tâches nécessaires pour la mener à bien;

(b) reviennent à la pratique d'évaluer les effectifs militaires nécessaires avant de déterminer l'organisation et la composition des forces à déployer dans le théâtre des opérations;
(c) soient tenus d'effectuer une reconnaissance détaillée de la zone prévue de déploiement;
(d) reconnaissent que, pour déployer une force appropriée, équilibrée et durable, il faut évaluer les besoins avec soin avant de s'engager à fournir des troupes et d'imposer un plafonnement d'effectifs.

25.17 Que le chef d'état-major de la Défense élabore une doctrine exposant le processus de collecte de renseignements pour toutes les opérations de paix, qui soit distincte de la doctrine applicable à la collecte des renseignements de combat. Cette doctrine devrait comprendre :
(a) un énoncé confirmant l'objet et les principes de la collecte de renseignements pour toutes les opérations de paix, depuis le maintien de la paix traditionnel à l'imposition de la paix. Au besoin, il faudrait distinguer entre l'étape stratégique, l'étape de la prise de décisions et l'étape de la planification opérationnelle;
(b) un énoncé confirmant les sources d'information appropriées pour la collecte des renseignements;
(c) une section énonçant l'utilisation envisagée des renseignements dans les opérations de paix, tant à l'étape de la prise de décisions qu'à celle de la planification opérationnelle;
(d) une section exposant le processus de planification des renseignements aux diverses étapes de la planification et établissant ce qui doit être fait et par qui, y compris les procédures requises pour élaborer un plan de collecte de renseignements pour la mission ou prévoir un soutien en matière de renseignement pour l'entraînement des troupes;
(e) une section décrivant le processus de diffusion à toutes les étapes, y compris le mode de diffusion et le personnel concerné.

25.18 Que le gouvernement du Canada exhorte les Nations Unies à élargir leur division de planification du maintien de la paix de façon que le Secrétariat comprenne un service du renseignement qui serait chargé de coordonner les renseignements requis pour les opérations de paix, notamment en tenant à jour une base de données sur les régions instables, à laquelle auraient accès les pays fournisseurs de troupes.

25.19 Que le chef d'état-major de la Défense s'assure que la doctrine de planification comprend une méthodologie d'évaluation permettant de déterminer le nombre de spécialistes du renseignement et d'employés de soutien (interprètes) requis pour l'opération. Selon la doctrine en vigueur, il faut s'assurer que le groupe précurseur comprend des spécialistes du renseignement.

25.20 Que le chef d'état-major de la Défense élabore des lignes directrices et des procédures pour faire en sorte que les programmes de formation culturelle bénéficient d'un soutien approprié de la part du personnel du renseignement en fournissant à ce dernier des ressources adéquates et appropriées bien avant l'opération.

25.21 Que le chef d'état-major de la Défense s'assure que le personnel du renseignement dispose de ressources suffisantes et de lignes directrices adéquates afin d'encourager l'autonomie dans le domaine de la planification du renseignement et de décourager une dépendance excessive vis-à-vis d'autres sources de renseignements.

25.22 Que le chef d'état-major de la Défense examine l'organisation et le processus de planification du renseignement afin d'optimiser les communications et l'efficience en matière de collecte et de diffusion des renseignements.

25.23 Que, pour corriger les lacunes dans les pratiques existantes, le chef d'état-major de la Défense s'assure que la planification logistique est finalisée seulement après mise au point du concept de la mission, évaluation de la taille et de la composition du contingent canadien, et reconnaissance détaillée de la zone d'opérations.

25.24 Que le chef d'état-major de la Défense fournisse des lignes directrices stipulant qu'il faut prendre le temps d'évaluer tout changement survenu dans les zones d'opérations. Ces lignes directrices doivent préciser que ce sont les considérations d'ordre militaire qui l'emportent dans la décision de changer l'emplacement proposé pour la mission une fois le matériel emballé et la planification logistique terminée pour l'emplacement original.

25.25 Que, lorsqu'un changement de mission est envisagé, le chef d'état-major de la Défense s'assure que de nouveaux plans logistiques de contingence sont mis au point avant le début de la nouvelle mission.

25.26 Que le chef d'état-major de la Défense s'assure qu'un élément de soutien national (c'est-à-dire une unité de soutien logistique intégrée) se joint au contingent déployé en tant qu'unité distincte au début de chaque mission.

Chapitre 39 – Divulgation de documents et transparence

Nous recommandons :

39.1 Que le ministère de la Défense nationale s'assure que les registres du Centre des opérations de la Défense nationale sont bien tenus, en prenant les mesures suivantes :

(a) une procédure de vérification pour s'assurer que les instructions permanentes d'opération fournissent des lignes directrices claires et suffisantes sur le genre d'informations à consigner et sur la façon de les consigner;

(b) un système adéquat de bases de données, qui comprend des contrôles logiciels visant à assurer l'exactitude des données entrées dans chaque zone ainsi qu'une formation appropriée pour les opérateurs et les utilisateurs du système;

(c) un degré de sécurité des systèmes relevé à un niveau acceptable, compatible avec l'objectif de la sécurité nationale, en restreignant l'accès aux personnes autorisées avec leurs propres comptes et mots de passe, et en élargissant l'utilisation des zones sécurisées (cachées) de façon à identifier les personnes qui entrent ou suppriment des données.

39.2 Que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes prennent des mesures pour s'assurer qu'un registre adéquat des opérations dans le théâtre des opérations est créé et préservé :

(a) en améliorant les systèmes et les procédures pour que les comptes rendus des événements soient plus complets et gardés plus longtemps, y compris le rapport quotidien sur les activités,

même s'il n'y a rien à signaler, de façon à ne pas donner l'impression qu'il n'y a jamais eu de rapports ou que ceux-ci ont été supprimés;

(b) en faisant prendre conscience aux soldats de l'importance des registres et des journaux, ainsi que de leur obligation de suivre les procédures appropriées pour ce qui est de la création, de la tenue et de la protection des registres;

(c) en améliorant les procédures applicables à la supervision de la tenue des registres dans le théâtre des opérations afin d'assurer la conformité aux procédures établies;

(d) en améliorant l'intégration des systèmes protégés de collecte et de stockage des données afin d'assurer l'intégrité des dossiers créés;

(e) en s'assurant que les banques de données sont suffisantes et comprennent des renseignements exacts sur les tâches individuelles; les dates de début et de clôture de chaque registre et journal, et l'emplacement des dossiers.

39.3 Que le ministère de la Défense nationale prenne les mesures suivantes pour promouvoir l'ouverture et la transparence :

(a) exiger que le sous-ministre de la Défense nationale et le chef d'état-major de la Défense :

(i) fassent comprendre, en donnant l'exemple et en promulguant des directives en ce sens, l'importance de faire preuve d'ouverture dans le traitement des demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;

(ii) s'assurent que le personnel militaire et civil du ministère de la Défense nationale soit mieux préparé à répondre aux demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement en ce qui concerne les obligations et les procédures juridiques;

(iii) s'assurent que le personnel comprend bien l'obligation de signaler, en tant qu'incident d'importance aux termes du règlement existant, tout soupçon qu'un document a été modifié ou qu'on n'a pas répondu de façon appropriée à une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information;*

(b) entamer des consultations avec le Commissaire à l'information dans les trois mois suivant la présentation du présent rapport au gouverneur en conseil, afin de déterminer la façon la plus efficace d'améliorer les réponses du Ministère aux demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;

(c) s'assurer que la politique et les pratiques dans le domaine des affaires publiques reflètent les principes d'ouverture, de réceptivité, de transparence et de responsabilité préconisés dans l'ensemble du présent rapport.

Chapitre 40 – La justice militaire

Nous recommandons :

40.1 Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de manière à permettre la restructuration du régime de justice militaire et l'établissement de trois catégories d'inconduite :

(a) Manquement mineur à la discipline : toute faute que l'on ne considère pas suffisamment importante pour justifier la détention, le renvoi ou l'emprisonnement devrait être classée dans la catégorie des manquements mineurs à la discipline. On peut, en guise d'exemples, mentionner le fait de ne pas saluer un autre membre des Forces canadiennes ou de se quereller avec lui. La catégorie des manquements mineurs à la discipline ne comprendrait pas les infractions militaires actuellement énumérées à l'article 108.31(2) des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ORFC);

(b) Manquement grave à la discipline : toute faute jugée suffisamment grave pour justifier éventuellement la détention, le renvoi ou l'emprisonnement devrait être considérée comme étant un manquement grave à la discipline. Appartiendraient à cette catégorie les manquements similaires à ceux qui sont énumérés à l'article 108.31(2) des ORFC. Mentionnons, par exemple, une sentinelle qui se trouverait en état d'ébriété en temps de guerre, l'insubordination et la lâcheté devant l'ennemi. Les manquements graves à la discipline ne comprendraient pas les délits relevant du *Code criminel* ou d'autres lois fédérales;

(c) Inconduite de nature criminelle : toute inconduite constituant un crime et devant faire l'objet d'une accusation en vertu du *Code criminel* ou de toute autre loi fédérale.

40.2 Afin de prévenir un abus du pouvoir discrétionnaire du commandant au niveau de la classification des manquements à la loi ou à la discipline, que la *Loi sur la défense nationale* et la réglementation afférente renferment des mesures formelles de protection, notamment la possibilité d'enquêtes militaires indépendantes sur le manquement, le pouvoir d'un procureur militaire indépendant de porter une accusation d'inconduite de nature criminelle découlant du même incident et une surveillance par un inspecteur général indépendant.

40.3 Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée de manière à disposer clairement que tout membre des Forces canadiennes ou tout civil peut porter plainte auprès de la police militaire sans crainte de représailles et sans devoir d'abord soumettre la plainte à la chaîne de commandement.

40.4 Que les *Ordonnances et règlements royaux* soient modifiés pour circonscrire le pouvoir discrétionnaire d'un commandant quant à la manière de mener des enquêtes sommaires afin de garantir que ces enquêtes soient effectuées conformément aux directives figurant dans l'*Ordonnance administrative des Forces canadiennes* 21-9, qui traite des instructions générales relatives aux commissions d'enquête et aux enquêtes sommaires.

40.5 Que les lignes directrices énoncées dans l'*Ordonnance administrative des Forces canadiennes* 21-9 soient modifiées de manière à disposer :

(a) que les enquêtes sommaires soient limitées à l'examen de manquements mineurs à la discipline ou de questions administratives;

(b) que les personnes effectuant des enquêtes sommaires aient reçu une certaine formation en matière d'enquêtes, de règles de la preuve et de détection d'une éventuelle activité criminelle;

(c) qu'il incombe expressément aux personnes effectuant des enquêtes sommaires de rapporter directement à la police militaire les cas de nature potentiellement criminelle;
(d) que les personnes menant des enquêtes sommaires soient exemptes de tout conflit d'intérêts.

40.6 Que la police militaire soit indépendante de la chaîne de commandement lorsqu'elle fait enquête sur des manquements graves à la discipline et sur des cas d'inconduite de nature criminelle.

40.7 Qu'on donne à la police militaire une formation plus approfondie en ce qui concerne les techniques d'enquête policière.

40.8 Que tous les membres de la police militaire, indépendamment de leur mission particulière, soient autorisés à enquêter de leur propre chef sur les cas soupçonnés d'inconduite, à moins qu'une autre enquête de la police militaire ne soit en cours.

40.9 Que le contrôle de la conduite des enquêtes de la police militaire sur des manquements graves à la discipline et sur des cas d'inconduite de nature criminelle soit soustrait à l'éventuelle influence du commandant ou de ses supérieurs. Les membres de la police militaire affectés à des unités ou à des éléments des Forces canadiennes devraient soumettre les manquements graves à la discipline et les cas d'inconduite de nature criminelle au directeur de la police militaire par les voies de communication réservées à la police militaire.

40.10 Que le directeur de la police militaire surveille toutes les enquêtes menées par celle-ci sur les manquements graves à la discipline et sur les cas d'inconduite de nature criminelle et fasse rapport à ce sujet au Solliciteur général du Canada.

40.11 Que le directeur de la police militaire soit responsable et comptable devant le chef d'état-major de la Défense de toutes les activités de la police militaire, à l'exception des enquêtes sur des manquements graves à la discipline ou sur des cas d'inconduite de nature criminelle.

40.12 Que les commandants aient le pouvoir de demander à la police militaire de faire enquête sur toute affaire d'inconduite, sans toutefois avoir le pouvoir de contrôler la méthode d'enquête ou de limiter les ressources dont dispose la police militaire pour effectuer son enquête.

40.13 Que le directeur de la police militaire et que tous les policiers militaires relevant de lui soient régis par un système de classement hiérarchique différent de celui des Forces canadiennes, de sorte que les policiers militaires ne soient ni perçus ni traités comme des subordonnés des personnes faisant l'objet de leur enquête.

40.14 Qu'on élabore des normes professionnelles et des codes de déontologie à l'intention de la police militaire.

40.15 Que, pour donner effet à ces nouveaux arrangements, on accorde à la police militaire les ressources et la formation requises pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches.

40.16 Qu'un nombre suffisant de policiers militaires ayant reçu une formation appropriée accompagne les Forces canadiennes déployées.

40.17 Que, de manière générale, les résultats des enquêtes sur toutes les catégories d'inconduite — manquements mineurs ou graves à la discipline, ou inconduite de nature criminelle — soient portés à l'attention du commandant de l'unité ou de l'élément auquel appartient le membre des Forces canadiennes en cause.

40.18 Que les résultats des enquêtes sur les manquements graves à la discipline ou sur des cas d'inconduite de nature criminelle soient communiqués à un procureur indépendant sous la direction du directeur général des Services juridiques militaires.

40.19 Qu'on retire au commandant le contrôle de la décision de porter des accusations pour des manquements graves à la discipline ou pour une inconduite de nature criminelle, et qu'on attribue ce contrôle à un procureur indépendant.

40.20 Que le commandant ait le droit de porter des accusations pour un manquement mineur à la discipline.

40.21 Qu'un procureur indépendant décide de l'opportunité de porter ou non des accusations pour un manquement grave à la discipline ou d'une inconduite de nature criminelle, et qu'il lui incombe de porter les accusations le cas échéant.

40.22 Que le procureur puisse en toute indépendance décider de porter ou non des accusations et d'engager des poursuites. Toutefois, il y aurait lieu d'élaborer des lignes directrices qui l'aideraient à exercer son pouvoir discrétionnaire.

40.23 Que les membres de la police militaire jouent le rôle de conseillers auprès du procureur indépendant, mais qu'ils ne disposent pas eux-mêmes du pouvoir de porter des accusations.

40.24 Que les commandants n'aient pas le pouvoir d'annuler les accusations portées par le procureur militaire indépendant.

40.25 Que le procureur militaire indépendant dispose du pouvoir de porter des accusations pour un manquement mineur à la discipline lorsqu'il juge utile de poursuivre en même temps de multiples actes d'inconduite, y compris des manquements mineurs à la discipline.

40.26 Qu'un accusé ait droit à un avocat lorsqu'il fait l'objet de poursuites pour manquement grave à la discipline ou pour inconduite de nature criminelle.

40.27 Que la norme de preuve à un procès intenté pour manquement grave à la discipline ou pour inconduite de nature criminelle soit celle de la preuve hors de tout doute raisonnable.

40.28 Qu'il n'existe pas de droit à un avocat dans le cas de manquements mineurs à la discipline, étant donné qu'il n'y a pas de risque de détention, de renvoi ou d'incarcération, mais que le droit à un avocat soit accordé à la discrétion du commandant.

40.29 Que la norme de preuve à un procès intenté pour manquement mineur à la discipline soit celle d'une preuve établie en fonction de la prépondérance des probabilités. Un accusé peut être tenu de témoigner à un procès portant sur un manquement mineur à la discipline.

40.30 Que les personnes accusées d'inconduite qui sont passibles d'au moins cinq ans de réclusion aient le droit de choisir un procès devant jury par un tribunal civil.

40.31 Que les peines comme les solutions de rechange à l'amende, le service communautaire et les condamnations avec sursis qui existent maintenant dans le processus criminel civil puissent être imposées dans le processus disciplinaire militaire dans le cas de manquements mineurs ou graves à la discipline.

40.32 Qu'on établisse des règles en bonne et due forme permettant d'interjeter appel des jugements de procès sommaires portant sur des manquements mineurs à la discipline par voie de règlement de griefs.

40.33 Que tous les membres des Forces canadiennes reconnus coupables à l'issue de procès sommaires reçoivent un avis indiquant qu'ils peuvent faire appel en présentant une demande de règlement de griefs.

40.34 Qu'on modifie les *Ordonnances et règlements royaux* de façon à ce que le ministre de la Défense nationale n'ait aucun rôle d'arbitre à jouer dans le règlement de griefs.

40.35 Qu'on modifie la *Loi sur la défense nationale* afin de

(a) remplacer le cabinet du juge-avocat général par deux institutions indépendantes :

(i) le Bureau du juge militaire en chef, qui prendrait en charge les fonctions judiciaires qu'accomplit actuellement le juge-avocat général;

(ii) la Direction des services juridiques militaires, qui assumerait les fonctions de poursuite, de défense et de prestation d'avis juridiques qu'accomplissent actuellement les avocats militaires du juge-avocat général;

(b) préciser que la Direction des services juridiques militaires comprend trois volets : une Direction des poursuites, une Direction des services consultatifs et une Direction de la défense juridique;

(c) disposer que le responsable de la Direction des services juridiques militaires porte le titre de directeur général des Services juridiques militaires et relève du ministre de la Défense nationale;

(d) déclarer que les juges instruisant des cas de manquement grave à la discipline ou d'inconduite de nature criminelle sont totalement indépendants de la chaîne de commandement militaire.

40.36 Qu'on modifie la *Loi sur la défense nationale* afin de constituer un Bureau de l'inspecteur général, ce dernier exerçant les fonctions suivantes liées à la justice militaire :

(a) inspection : les inspections mettraient l'accent sur les problèmes systémiques qui se posent au sein du régime de justice militaire;

(b) enquêtes : l'inspecteur général recevrait les plaintes au sujet des inconduites commises par des officiers et des injustices dont seraient victimes des membres des Forces canadiennes, et il ferait enquête à ce propos. Parmi les inconduites commises par des officiers qui pourraient faire l'objet d'une enquête de la part de l'inspecteur général, mentionnons les suivantes :

(i) abus de pouvoir ou de fonction (par exemple, non-exécution d'une enquête, absence de mesures correctrices, ou utilisation illégale de l'influence conférée par un poste de commande);

(ii) prise de mesures inconvenantes à l'égard du personnel (par exemple, traitement inégal des membres des Forces canadiennes, harcèlement, y compris le harcèlement en raison de la race, impossibilité de bénéficier d'une application régulière de la loi, représailles).

(c) assistance : l'inspecteur général aurait notamment pour fonction de corriger les injustices faites à des particuliers ou d'aider à y remédier.

40.37 Que l'inspecteur général dispose du pouvoir de vérifier tous les documents pertinents, de tenir les entretiens nécessaires, de réviser les procédures relatives à des manquements mineurs à la discipline et les processus administratifs, et de faire des recommandations découlant de ses enquêtes.

40.38 Que toute personne, qu'il s'agisse d'un membre des Forces canadiennes ou d'un civil, soit autorisée à porter plainte directement auprès de l'inspecteur général.

40.39 Que, dans la mesure où on peut publier les ordonnances et règlements contenus dans les ORFC et les OAFC sans compromettre des intérêts prépondérants, comme la sécurité nationale, on les publie dans la *Gazette du Canada*.

40.40 Qu'un nombre suffisant d'avocats militaires soient déployés au sein des unités pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions respectives — poursuites, défense, prestation de conseils — sans être en conflit d'intérêts.

40.41 Que les avocats militaires reçoivent une formation plus poussée en droit international, dont le droit des conflits armés.

40.42 Que des avocats militaires dispensant des services consultatifs soient déployés à l'occasion des missions d'entraînement ainsi que dans le cadre d'opérations réelles.

40.43 Que les avocats militaires dispensant des services juridiques donnent des avis aux commandants et aux troupes à propos des questions d'ordre juridique touchant tous les aspects des opérations, y compris les règles d'engagement, le droit des conflits armés, les *Ordonnances d'organisation des Forces canadiennes* et les Décrets ministériels d'organisation.

40.44 Que les avocats militaires dispensant des services consultatifs informent les membres des Forces canadiennes, avant et pendant le déploiement, au sujet des lois locales, du droit des conflits armés et des règles d'engagement.

40.45 Qu'on constitue une section d'avocats militaires spécialisés dans le droit des conflits armés au sein du cabinet du juge-avocat général, qu'on la dote en personnel dans les meilleurs délais et qu'on la réaffecte à la Direction des services juridiques militaires, une fois que cette dernière aura été mise sur pied.

Conclusion

Nous recommandons :

1. **Que le ministre de la Défense nationale rende compte au Parlement, d'ici le 30 juin 1998, de toutes les mesures prises en vue de donner suite aux recommandations de la présente Commission d'enquête.**

2. **Que les transcriptions de nos délibérations, qui ont été explicitées et illustrées par les conclusions du présent rapport en matière de crédibilité, soient examinées en profondeur par les autorités pertinentes du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, afin qu'elle puissent prendre les mesures voulues et nécessaires à l'égard des témoins qui, par leurs actions ou leur attitude, ont violé ou terni :**
   (a) leur serment ou leur affirmation solennelle;
   (b) leur devoir militaire d'aider la Commission d'enquête à rétablir les faits dans l'intérêt public;
   (c) la confiance des Canadiens envers eux;
   (d) leur brevet d'officier, qui exprime la confiance spéciale de Sa Majesté dans la loyauté, le courage et l'intégrité d'un officier canadien.

3. **Que tous les membres des Forces canadiennes qui ont servi en Somalie, à l'exception des personnes qui ont fait l'objet de sanctions disciplinaires en raison d'actions liées au déploiement, reçoivent une médaille spéciale conçue et désignée à cette fin.**