

A Commitment to Change



Report on the Recommendations of the Somalia Commission of Inquiry

Table of Contents

Introduction	1
Part I - Leadership And Management Issues	
Foreword.....	2
Leadership Issues.....	3
Accountability Issues.....	7
Chain of Command.....	19
Discipline.....	23
Personnel Selection and Screening.....	28
Training.....	36
Rules of Engagement.....	49
Operational Readiness.....	53
Mission Planning.....	58
Military Planning.....	63
Openness and Disclosure.....	78
Part II - Military Justice Issues	
Foreword.....	83
Military Justice.....	88
Conclusion	112

Minister
of National Defence



Ministre
de la Défense nationale

Ottawa, Canada K1A 0K2

On June 30, 1997, the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia submitted its final report to the Government. On behalf of the Department of National Defence and the Canadian Forces, I would like to thank the Commission members for their hard work and dedication.

The Commission's 160 recommendations have been carefully analysed by my department. We agree with 132, in whole or in part, which represents about 83% of the total. In many cases, recommendations have already been implemented. For those recommendations that are not yet fully implemented, where we can, we have provided a date for completion.

The Commission's recommendations complement the changes and reforms that we have introduced over the course of the past few years. In the aftermath of Somalia, DND and the CF could not wait to address many of the problems that faced Canada's military. Fortunately, most of the initiatives that we have pursued are compatible with the Commission's objectives and most of its recommendations.

In its report, the Commission asks that we report to Parliament by June 30, 1998, on all actions taken in response to their recommendations. I believe we should go further. If we are to reinforce the contract of trust that exists with Canadians, we must demonstrate our commitment to change. To ensure accountability in the implementation of reforms, I have asked Canadians, from wide ranging backgrounds, to be part of a Monitoring Committee on Change in the Canadian Forces and the Department of National Defence. The Committee will report directly to me and prepare semi-annual reports that I will release to the public.

I believe the establishment of the Monitoring Committee along with the many other initiatives described in our response will ensure the openness, transparency and accountability of the Canadian Forces and the Department of National Defence as our institution evolves to better serve the security needs of Canadians and Canada's interests in the world.

As we move forward, we must not forget that Canada's military is made up of women and men who volunteer to serve their country.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Arthur C. Eggleton'.

Arthur C. Eggleton

Canada

Introduction

The Department of National Defence (DND) and the Canadian Forces (CF) have analysed the report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia. In doing so, DND and the CF have been guided by the 1994 Defence White Paper, which sets out the mandate of the organization, as well as the recommendations made by the Minister of National Defence in the two reports he submitted to the Prime Minister in late March, 1997. These reports – *Leadership and Management in the Canadian Forces*, and the *Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services* – have been endorsed for early action by the Prime Minister.

This report presents the results of the analysis of the Commission of Inquiry's five volume report, which encompassed over 1600 pages. To ensure that the report was analysed in a comprehensive and timely fashion, senior staff from the policy, communications, personnel and operations branches, as well as the three principal commands in the CF, were tasked with reviewing relevant sections of the Report.

Of the Commission's 160 recommendations, 132 have been accepted in whole or in part. Of the 28 that have not been accepted, most of the objectives could be achieved through means other than those specified by the Commission. In many instances, decisions to employ alternative approaches were driven by resource and personnel constraints, process issues and an emphasis on making existing systems work better before creating new ones.

Implementation of some of the Commission's recommendations will require amendments to the National Defence Act. As indicated previously, work is underway to put a comprehensive set of amendments to the NDA before parliament in the near future. These amendments will, for the most part, deal with the Military Justice System, which is reviewed in detail in Part II of this report.

The numbering system used in this report is identical to the one in the Commission of Inquiry report. Since the Commission of Inquiry numbered their recommendations by chapter number, the first recommendation to appear is 15.1

To maintain consistency with the approach taken in the two reports which the Minister of National Defence previously submitted, Part I of the document deals largely with leadership and management issues, to cover Commission recommendations 15.1 to 39.3 and Part II deals with military justice, covering Commission recommendations 40.1 to 40.45.

Part I - Leadership and Management Issues

Foreword

Part I of this report addresses the Somalia Commission of Inquiry (COI) recommendations on leadership, accountability, the chain of command, discipline, training (including personnel selection and screening), mission planning, military planning, operational readiness and openness, and disclosure. Of the 160 recommendations contained in the COI report, 112 deal specifically with these issues.

The responses in Part I, based on a detailed review of the above COI recommendations, clearly indicate that the majority of the recommendations are supported. More significant is the fact that implementation is already underway or has been completed in a large number of cases. This is not surprising, since there have been a number of changes underway in DND and the CF over the last several years as outlined in the document, *Compendium of Changes in the Canadian Forces and the Department of National Defence*, issued by the MND in March 1997. Further, the recent MND report, *Leadership and Management of the CF*, focussed on many of the same issues as the Somalia COI report and National Defence Headquarters has already put in place a specific action plan to implement the MND report recommendations. In a large number of cases, the approach which the COI recommended to resolve specific concerns was either identical or very similar to the MND report and other initiatives.

It should be noted that footnotes have been used as necessary to clearly highlight linkages between the COI recommendations and the MND reports, *Leadership and Management of the Canadian Forces* and *The Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Services*.

Leadership Issues

COIR 15.1 The Chief of the Defence Staff adopt formal criteria, along the lines of the core qualities of military leadership, other necessary attributes, and indicative performance factors set out in Chapter 15 of this Report, as the basis for describing the leadership necessary in the Canadian Forces, and for orienting the selection, training, development and assessment of leaders.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by January 1999.

Comment

The formal CF ethos statement, *Ethos and Values in the Canadian Forces*, published in March 1997, contains many of the same criteria found in Chapter 15 of the Commission of Inquiry Report. This formal statement of ethos and values will be included in all recruiting and training programs, professional development activities, and performance assessments of members of the CF at all levels as part of the new CF Personnel Appraisal System (CFPAS).¹ The undergraduate program at the Royal Military College will be reviewed to increase the emphasis on developing values, ethics and leadership skills, as will the curriculum of the Canadian Forces Command and Staff College.²

With respect to the training of senior leaders, a three-month course will be instituted in 1998 to prepare officers at the colonel/captain (navy) level for senior leadership responsibilities.³ In 1999, a more strategically-oriented, six-month course will be created for officers about to be, or recently promoted to, general/flag rank.⁴ The first course will emphasize jointness, senior leadership and ethics, while the second will emphasize executive leadership, strategic operations and resource management.

To ensure only the best are selected for command and senior leadership positions, a new formal selection process is in place, along with strengthened assessments of future leaders, to ensure they have the appropriate experience, education and training.

¹ Minister's Report Recommendation #25, completion Apr '98

² Minister's Report Recommendation #12, completion in '98

³ Minister's Report Recommendation #19, completion Jan '98

⁴ Minister's Report Recommendation #20, completion Jan '99

COIR 15.2 The core qualities and other necessary attributes set out in Chapter 15 of this Report be applied in the selection of officers for promotion to and within general officer ranks. These core qualities are integrity, courage, loyalty, selflessness and self-discipline. Other necessary attributes are dedication, knowledge, intellect, perseverance, decisiveness, judgement, and physical robustness.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April, 1998.

Comment

The current Performance Evaluation Reporting (PER) system demands that all officers be evaluated on these specific factors for merit board consideration for promotion purposes. The new Canadian Forces Personnel Appraisal System (CFPAS) will replace the PER system in April 1998. The CFPAS will continue to assess officers (as well as non-commissioned members (NCMs)) on these same factors. However, the CFPAS will place even more emphasis on core qualities for promotion for both officers and NCMs, by requiring supervisors to assess members for reliability, accountability, conduct (on and off duty) and initiative. As well, a revised PER for general/flag officers is being developed for implementation with CFPAS, which will incorporate similar assessment criteria.⁵

COIR 15.3 The Chief of the Defence Staff adopt formal criteria for the accountability of leaders within the Canadian Forces derived from the principles of accountability set out in Chapter 16 of this Report, and organized under the headings of accountability, responsibility, supervision, delegation, sanction and knowledge.

Action

This recommendation is accepted in principle, however, the objectives will be achieved through other means.

Comment

A guidance document entitled *Authority, Responsibility and Accountability*, to address accountability at the strategic level, has been developed and is in the process of being

⁵ Minister's Report Recommendation #25, completion Apr '98

promulgated within DND and the CF. In terms of individual accountability, the principles of accountability and responsibility contained in Chapter 16 of the Commission of Inquiry Report are consistent with current CF standards. However, more emphasis will be placed on accountability in training at all levels of the Canadian Forces.⁶

COIR 15.4 The Canadian Forces make a concerted effort to improve the quality of leadership at all levels by ensuring adoption of and adherence to the principles embodied in the findings and recommendations of this Commission of Inquiry regarding the selection, screening, promotion and supervision of personnel; the provision of appropriate basic and continuing training; the demonstration of self-discipline and enforcement of discipline for all ranks; the chain of command, operational readiness and mission planning; and the principles and methods of accountability expressed throughout this Report.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April 1999.

Comment

These principles have been, and continue to be, fundamental to the assessment of leadership in the CF. Implementation of the recommendations in the MND Report, *Leadership and Management of the Canadian Forces*, will further strengthen activities related to the selection, training, development and assessment of leaders including self-discipline and the enforcement of discipline. For example, to ensure leaders are properly assessed, the experience, educational and training requirements for promotion to various rank levels for the different military occupational classifications will be clarified.⁷ A formal selection process is also in place to ensure that only the best are selected for command and senior leadership positions.⁸ The Officer Professional Development System is also being refined to produce a comprehensive, integrated and sequential process that consists of education, training, job experience and self-development activities. The Non-Commissioned Member Professional Development System will further address and improve the quality of leadership at all levels.⁹

⁶ Minister's Report Recommendation #51, Guidance document was issued in Mar '97

⁷ Minister's Report Recommendation #24, completion Oct '97

⁸ Minister's Report Recommendation #30, completed Sep '97

⁹ Minister's Report Recommendation #11, completion Apr '99

Aside from the current slate of leadership training and development courses, a three-month course will be instituted in 1998 to prepare officers at the colonel/captain (navy) level for senior leadership responsibilities.¹⁰ In 1999, a more strategically-oriented, six-month course will be created for officers about to be, or recently promoted to, general/flag rank. The first will emphasize jointness, senior leadership and ethics, while the second will emphasize executive leadership, strategic operations and resource management.¹¹

¹⁰ Minister's Report Recommendation #19, completion Jan '98

¹¹ Minister's Report Recommendation #20, completion Jan '99

Accountability Issues

COIR 16.1 The National Defence Act, as a matter of high priority, be amended to establish an independent review body, the Office of the Inspector General, with well defined and independent jurisdiction and comprehensive powers, including the powers to:

1. evaluate systemic problems in the military justice system;
2. conduct investigations into officer misconduct, such as failure to investigate, failure to take corrective action, personal misconduct, waste and abuse, and possible injustice to individuals;
3. protect those who report wrongdoing from reprisals; and
4. protect individuals from abuse of authority and improper personnel actions, including racial harassment.

Action

The recommendation to establish an Inspector General is not accepted, however, the objectives of this recommendation will be achieved through other means.

Comment

It is agreed that every effort should be made to strengthen oversight of DND and the CF. There are a number of existing organizations already mandated to fulfill an oversight role. These include:

- internal agencies such as the Chief of Review Services, which conduct internal audits and evaluations, the CF Provost Marshal, and the Military Police; and
- external agencies such as the Office of the Auditor General, the Canadian Human Rights Commission, the Commissioner of Official Languages, the Privacy Commissioner, the Access to Information Commissioner, and so on.

Report on the Recommendations of the Somalia Commission of Inquiry

In addition, new initiatives are being implemented to strengthen the effectiveness and enhance the transparency of oversight mechanisms, as well as to improve what have been termed "mechanisms of voice." These include:

- the forthcoming appointment of a DND/CF organizational Ombudsman by the Minister with direct access to the Minister, the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister, independent of the chain of command, accessible to all members of the CF and DND without fear of retribution, and capable of addressing either individual or systemic problems;¹²
- improvements to the internal grievance process to reduce the number of levels and authorities involved, speed up decision-making, and provide members of the CF with a more effective grievance process;¹³
- the proposed establishment, through amendments to the NDA, of an independent grievance review board, to make recommendations to the CDS regarding final dispositions of grievances.
- the stand-up (effective 1 September 1997) of the National Investigation Service, an internal police agency with considerable independence from the chain of command and the power to lay charges;¹⁴
- the proposed establishment through amendments to the NDA, of a Military Police Complaints Commission, composed of civilians, to receive and investigate complaints concerning the conduct of Military Police as well as allegations of interference by the chain of command;¹⁵ and,
- the introduction of an Alternate Dispute Resolution mechanism to assist CF members and DND employees resolve issues and complaints at the lowest possible level, before the problem becomes a formal complaint or grievance.

¹² Minister's Report Recommendation #8, completion Oct '97

¹³ Minister's Report Recommendation #6, completion tied to changes to the National Defence Act

¹⁴ Dickson's Report Recommendation #13, completed

¹⁵ Dickson's Report Recommendation #35, completion tied to changes to the National Defence Act

In order to increase transparency, annual and public reporting will be required of the Chief of the Defence Staff, the Judge Advocate General, the CF Provost Marshal, the Military Police Complaints Commission, the DND/CF Ombudsman and the independent grievance review board.¹⁶

The suggested Office of the Inspector General (IG), as described in Chapter 16 of the Commission's report, foresees the appointment of a civilian bureaucrat with broad responsibilities to investigate and report on military discipline, efficiency, operational effectiveness, readiness, morale, the conduct of operations, the functioning of the military justice system, and personnel and personal matters in the CF including promotions, the selection of commanding officers, conditions of service and the welfare and treatment of individuals. The IG would have the ability to conduct inspections anywhere in Canada or abroad, at any time, in peace or war, without prior warning and thus, presumably, without coordinating with Canadian or Allied commanders. In their report (Vol 5, Ch 44, pp 1454-1455) the Commissioners noted that "Directing the Chief of the Defence Staff (CDS) and the Deputy Minister (DM) is the duty of the Minister of National Defence acting for the government of the day". They go on to state that they see no requirement for Parliament to establish "a 'counter-expert' body to challenge the authority and responsibilities of the Minister, the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister." In making these statements, the Commissioners underline the critical importance of clear lines of responsibility and accountability. Introducing an IG of the kind envisaged in Chapter 16 would, however, demand the very sort of "counter-expert body" the Commissioners consider inappropriate in Chapter 44.

In short, an IG as proposed by the Commission would serve to obscure the authority of the Minister before Parliament and introduce ambiguities regarding the responsibilities and accountabilities of the Chief of the Defence Staff and Deputy Minister in both practice and law. Accordingly, creation of an IG will not be pursued.

COIR 16.2 The Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister of National Defence institute a comprehensive audit and review of:

- 1. the duties, roles and responsibilities of all military officers and civilian officials to define better and more clearly their tasks, functions and responsibilities;**

¹⁶ Dickson's Report Recommendation #6, completion tied to changes to the National Defence Act

2. **the adequacy of existing procedures and practices of reporting, record keeping, and document retention and disposal, including the adequacy of penalties for failures to comply; and**
3. **the duties and responsibilities of military officers and departmental officials at National Defence Headquarters in advising government about intended or contemplated military activities or operations.**

Action

The recommendation for a comprehensive audit and review is not accepted, however, the objectives of this recommendation are being achieved through other means, which will be fully implemented by April 1999.

Comment

Each DND civilian employee has a work description that describes the tasks to be performed and the requirements associated with these tasks. Under the Universal Classification System, all civilian jobs within the department will be reviewed by the end of 1998. On the military side, the CF has always had terms of reference (TOR) for most positions. The responsibilities within National Defence Headquarters (NDHQ) were further delineated in the report, *Authority, Responsibility and Accountability*, which has been promulgated within DND and the CF.¹⁷ This publication resulted from a comprehensive review as recommended by the Commission.

The *Authority, Responsibility and Accountability* document, which was part of the MND Report to the Prime Minister in March 1997, will also be used as a reference by CF training and education establishments in their instructional packages. This will be incorporated into all staff schools and courses for mid and senior level officers focussed on executive leadership functioning in an integrated headquarters. Officers selected for employment within NDHQ will attend briefing sessions and receive packages on the subjects of the integrated national headquarters functions, as well as authority, responsibility and accountability.

¹⁷ Minister's Report Recommendation #51, Guidance document was issued in Mar '97

The Officer Professional Development Program is also being revised to better define the duties roles and responsibilities of military officers.¹⁸

The new CF Officer General Specification (OGS), which was promulgated on 15 June 1995, specifies the tasks, skills and knowledge requirements for all officers at all rank levels. As a consequence of the new OGS, affected courses have been amended or are in the process of being amended to reflect these requirements.

The recommendation concerning the adequacy of existing records management procedures is being pursued with staff from the National Archives of Canada. Within this context, DND is working closely with the National Archives to improve the classification storage, retention and destruction of its paper based records and is looking at ways to improve the management of its electronic holdings. In April 1996, the Minister approved a project for an electronic document and records management system and DND is participating in a Treasury Board shared initiative called "Record Document Information System (RDIMS)."

With respect to providing advice to Government, procedures are already well established and individual responsibilities were further clarified in the *Authorities, Responsibilities, and Accountabilities* document.

COIR 16.3 The Chief of the Defence Staff incorporate the values, principles and processes of accountability into continuing education of officer cadets at the Royal Military College and in staff training, command and staff training, and senior command courses. In particular, such education and training should establish clearly the accountability requirements in the command process and the issuance of orders, and the importance of upper ranks setting a personal example with respect to morality and respect for the rule of law.

Action

This recommendation is accepted and will be implemented in stages by June 1999.

¹⁸ Minister's Report Recommendation #11, completion Apr '99

Comment

Values, principles and processes of accountability are an inherent and continuing part of education, training and development in all four developmental periods for CF officers. However, additional and focussed emphasis will be placed on these areas, and additional material will be incorporated into the reviews of the curricula of the Royal Military College,¹⁹ Canadian Forces College,²⁰ Advanced Military Studies Course (AMSC)²¹ and National Security Studies Course (NSSC).²² The AMSC and the NSSC are being designed to provide senior officers with specific education and training to better prepare them for senior responsibilities.²³ Accountability and command responsibility awareness will be further enhanced as part of pre-command training for all new commanders. The contents of the document *Authority, Responsibility and Accountability* are being incorporated into appropriate training at all levels.²⁴

COIR 16.4 To strengthen the capacity of Parliament to supervise and oversee defence matters, the National Defence Act be amended to require a detailed annual report to Parliament regarding matters of major interest and concern to the operations of the National Defence portfolio and articulating performance evaluation standards. Areas to be addressed should include, but not be limited to:

1. a description of operational problems;
2. detailed disciplinary accounts;
3. administrative shortcomings;
4. fiscal and resource concerns; and
5. post-mission assessments.

¹⁹ Minister's Report Recommendation #17, completion May '98

²⁰ Minister's Report Recommendation #18, completion Jun '98

²¹ Minister's Report Recommendation #19, completion Jan '98

²² Minister's Report Recommendation #20, completion Jan '99

²³ Minister's Report Recommendation # 31, completion Jun '99

²⁴ Minister's Report Recommendation #51, Guidance document was issued in Mar '97

Action

The recommendation for a detailed annual report to Parliament is not accepted, however the objectives of this recommendation are being achieved through other means.

Comment

The Department of National Defence currently provides Parliament with a number of detailed reports concerning “the operations of the National Defence portfolio”. Principal in this regard is Part III of the Estimates, an annual report which contains a detailed overview of Departmental spending plans and a measurement of performance across all Environments and activities. The Part III Estimates also include detailed supplemental information in areas requested by Parliament (such as personnel, capital equipment, search and rescue activities, Reserves and Cadets and peacekeeping, for example). Starting this Fall, the Department will submit the first of a new report to Parliament entitled the *Departmental Performance Report*. This report will provide a clear indication of CF and DND accomplishments over the previous fiscal year and offer Parliamentarians a better insight into how resources have been utilized and what results have been achieved. Should Parliament perceive gaps in the information being provided, subsequent reports will be modified accordingly. Beginning next Spring, DND will also submit to Parliament a new *Departmental Plans and Priorities Report*. This report will provide an outline of DND’s overall strategy and specific plans to accomplish the missions and objectives laid out in the Defence White Paper and other government policy directives. Finally, the Department routinely submits a number of other annual and biannual reports to Parliament, including the *Access to Information and Privacy Act Annual Report*, the *Sustainable Development Strategy Report*, the *CF Superannuation Act Report* and so on.

In addition to the reports noted above, reporting to Canadians will be enhanced through the following additional (and public) reports:

- beginning next Spring, the MND will provide the Standing Committee on National Defence and Veterans’ Affairs with an annual report prepared by the Chief of the Defence Staff on the state of the CF (including all accomplishments and concerns in areas such as operations, personnel, discipline, force structure, administration etc);
- an annual report prepared by the Judge Advocate General on the administration of justice across the CF;

- an annual report prepared by the Canadian Forces Provost Marshal on Military Police operations and the overall state of policing within the CF; and
- annual reports by the independent CF Grievance Board, the DND/CF Ombudsman and the proposed Military Police Complaints Commission.

COIR 16.5 The National Defence Act be amended to require a mandatory parliamentary review of the adequacy of the act every five years.

Action

This recommendation is accepted.

Comment

In the context of amendments to the NDA, a mandatory review after 5 years will be proposed. Parliament will then have the opportunity to decide whether subsequent reviews are warranted.

COIR 16.6 The *Queen's Regulations and Orders* be amended to provide for a special and more effective form of military career review procedure to deal with cases of intimidation and harassment related to the Somalia deployment and this Commission of Inquiry.

COIR 16.7 Such special career review boards be entirely independent and impartial committees and contain representation from outside military, including judges or other respected members of the larger community, to ensure transparency and objectivity in this process.

COIR 16.8 Decisions of these special career review boards be subject to a further effective review by a special committee of the House of Commons or the Senate or a judge of the Federal Court.

COIR 16.9 In the event that a finding is made that reprisals have occurred and career advancement has been adversely affected, a mechanism for redress be available.

COIR 16.10 For the next five years, an annual report reviewing the career progression of all those who have testified before or otherwise assisted the Inquiry be prepared by the Chief of the Defence Staff for consideration by a special committee of the House of Commons or the Senate.

Action

The recommendation to establish a special career review procedure to deal with cases of intimidation and harassment related to the Somalia deployment and the Commission of Inquiry is not accepted, however, the objectives of these recommendations will be achieved through other means.

Comment

The important principles of independence, impartiality, transparency, objectivity and protection from retribution that are identified in these recommendations are fully endorsed. These principles will be strengthened through a number of mechanisms that are either in place or being developed.

The following existing mechanisms should be noted:

- Members of the CF can lay complaints with a variety of agencies without fear of retribution. The existing grievance mechanism is well recognized and used. Any CF member that thinks that he/she has suffered any personal oppression, injustice, or other ill-treatment, may complain orally or in writing to his/her commanding officer or their superior. If the member is not satisfied with the response, he/she may submit his/her complaint through successive levels of the chain of command as necessary. The final adjudicator is currently the Minister of National Defence.
- Current career review board procedures are already well established and outside the influence and control of the direct chain of command. Transparency is achieved through the complete disclosure to the individuals of information reviewed and the right to make representations.
- The Canadian Human Rights Commission (CHRC) is also available to members of the CF. The CHRC, established under the *Canadian Human Rights Act*, is a independent body that responds to human rights complaints when other established procedures have failed.

The following enhancements and additions to existing mechanisms are underway:

- As part of implementing the MND Report to the Prime Minister, proposals are being developed to improve the internal grievance process to reduce the number of

levels and authorities involved, speed up decision-making, and provide members of the CF with a more effective grievance process;

- The proposed establishment, through amendments to the NDA, of an independent grievance review board, to make recommendations to the CDS regarding final dispositions of grievances;
- The forthcoming appointment of a DND/CF organizational Ombudsman by the Minister with direct access to the Minister, the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister, independent of the chain of command, accessible to all members of the CF and DND without fear of retribution, and capable of addressing either individual or systemic problems.²⁵ The office will provide confidential, independent and informal assistance to members to help resolve complaints and concerns quickly and fairly.²⁶
- The introduction of an Alternate Dispute Resolution mechanism to assist CF members and DND employees resolve issues and complaints at the lowest possible level, before the problem becomes a formal complaint or grievance. The CF implementation of ADR is based on the RCMP model and will use mediation to resolve conflict.

In addition to the above rights and processes available to members, the DND/CF Ombudsman, the independent grievance review board and the Judge Advocate General will produce annual public reports²⁷ to improve transparency. Therefore, additional procedures, committees, reports and amendments to *Queen's Regulations and Orders* are not considered necessary.

COIR 16.11 A specific process be established, under the purview of the proposed Inspector General, designed to protect soldiers who, in the future, bring reports of wrongdoing to the attention of their superiors.

²⁵ Minister's Report Recommendation #8, completion Oct '97

²⁶ Minister's Report Recommendation #6, completion tied to changes to the National Defence Act

²⁷ Dickson's Report Recommendation #6, completion Dec '97

Action

As outlined in the comment to COIR 16.1, the establishment of an Inspector General is not accepted, however, the objectives of this recommendation will be achieved through other means.

Comment

As mentioned in the comments to COIR 16.1 and 16.6 through 16.10, the following initiatives will ensure that the objectives of this recommendation are achieved:

- the forthcoming appointment of a DND/CF organizational Ombudsman by the Minister with direct access to the Minister, the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister, independent of the chain of command, accessible to all members of the CF and DND without fear of retribution, and capable of addressing either individual or systemic problems;²⁸
- improvements to the internal grievance process to reduce the number of levels and authorities involved, speed up decision-making, and provide members of the CF with a more effective grievance process;²⁹
- the proposed establishment, through amendments to the NDA, of an independent grievance review board, to make recommendations to the CDS regarding final dispositions of grievances; and
- the introduction of an Alternate Dispute Resolution mechanism to assist CF members and DND employees resolve issues and complaints at the lowest possible level, before the problem becomes a formal complaint or grievance.

COIR 16.12 The *Queen's Regulations and Orders* Article 19 and other official guidelines and directives be amended to demonstrate openness and receptivity to legitimate criticism and differing points of view, so that members of the military enjoy a right of free expression to the fullest extent possible, consistent with the need to maintain good order, discipline, and national security.

²⁸ Minister's Report Recommendation #8, completion Oct '97

²⁹ Minister's Report Recommendation #6, completion tied to changes to the National Defence Act

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

Articles 19.36 and 19.37 of *Queen's Regulations and Orders*, dealing with the disclosure of information or opinion to the public by CF members, are being reviewed. This work is being conducted to ensure that the freedom of expression of members of the CF is respected. The aim of this review is to develop regulations which will allow members to express their opinion to the fullest extent possible.

Canada's Public Service and the CF traditionally emphasize the characteristics of impartiality, neutrality, fairness and integrity. Employment in the Public Service involves acceptance of certain restraints with respect to the public expressing personal opinions. Similar constraints apply to members of the CF.

Chain of Command

COIR 17.1 The Chief of the Defence Staff:

1. **confirm in doctrine and in orders that the chain of command is the sole mechanism for transmitting orders and directions to the Canadian Forces;**

Action

This recommendation is reflected in current doctrine.

Comment

The Canadian Forces Operations Manual, keystone operational doctrine for the CF, was approved by the Armed Forces Council in June 1997. It includes specific references to the chain of command in operations. Chapter 2 specifically states that “the Chief of the Defence Staff issues orders and instructions to the CF through the chain of command.” Furthermore, article 203.4 states that “the commander at each level responds to orders and direction received from a higher authority and, in turn, issues orders and direction to subordinates.” Additionally, the *CF Operational Process Manual*, a subsidiary document to the *Canadian Forces Operational Manual*, provides strategic level direction on the issuance of orders to the Canadian Forces.

2. **confirm in doctrine and in orders that staff officers are never part of the chain of command and have no authority to issue orders except in the name of their respective commanders; and**

Action

This recommendation is reflected in current doctrine.

Comment

This long-standing and well-understood principle is clearly outlined in Chapter 7 of the *Canadian Forces Operations Manual*. The doctrine states that the “staff must never interfere with or impede the relationship between a senior and subordinate commander.”

- 3. in the case of a specific operation, improve existing mechanisms for reviewing, confirming and publishing the chain of command.**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Article 206 of *The Canadian Forces Operations Manual* requires that the command-and-control arrangements, method of command and level of command authority, be determined in the planning process and provided as part of the strategic guidance and direction given to a Task Force commander.

COIR 17.2 The Chief of the Defence Staff ensure that technical networks, such as legal, medical or engineering specialist networks, do not interfere with or confuse the chain of command between commanders.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Technical support networks are necessary to facilitate the distribution of specialist advice. Action has been taken to ensure that technical networks do not interfere with the chain of command and are only used to pass technical information. For example, within the Land Force, Branch advisor roles have been clarified in an April 1997 Commander Land Staff directive, which states that "these appointments are advisory only with respect to the chain of command."

COIR 17.3 The Chief of the Defence Staff establish general concepts and principles for the command of Canadian Forces contingents on international operations. These concepts and principles should then be instilled through training and used to frame particular orders for commanders of specific missions.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

These concepts are included in Chapter 8 of *The Canadian Forces Operations Manual*. In addition, all existing instructions to Commanders of deployed operations have been reviewed and updated. These instructions, as well as a number of new ones, have been grouped in a new manual, *DCDS Instructions to Commanders of Canadian Forces Deployed Operations*. This draft manual has been in the validation phase since the summer of 1997 and the approved version will be issued in November 97. This manual encompasses all vital command, accountability and support concepts and principles related specifically to deployed operations. This manual will be the basis for the formulation of orders by the Joint Staff and, as such, will be routinely used in staff training.

COIR 17.4 For greater clarity, and to remedy deficiencies in existing practices the Chief of the Defence Staff ensure that all commanders of Canadian Forces contingents destined for international operations are given operations orders concerning the chain of command:

1. within the contingent;
2. between the Canadian Forces contingent and allied commanders; and
3. between the deployed contingent and the Chief of the Defence Staff or subordinate commanders.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

A chain of command is outlined for every operation. The *Canadian Forces Operations Manual* outlines overall doctrine, the *CF Operational Process Manual* provides specific direction and each commander's terms of reference set out his/her specific relationships.

COIR 17.5 The Chief of the Defence Staff conduct national training exercises routinely to test and evaluate the Canadian Forces chain of command in likely or planned operational settings.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

A newly published plan provides direction on national joint staff training. In conjunction with National Defence Headquarter's annual joint staff orientation briefings in the fall of 1997, senior departmental and CF leadership will participate in EXERCISE STRATEGIC STAR to test responsibilities and duties in planning and conducting operations. Continuity training will take place through periodic crisis-management exercises. The Deputy Chief of the Defence Staff's National Lessons Learned Cell will monitor and evaluate these training activities.

Discipline

COIR 18.1 The Chief of the Defence Staff institute an official policy on screening aspirants for all leadership positions, beginning with the selection of master corporals:

1. identifying self-discipline as a precondition of both commissioned and non-commissioned officership; and
2. providing for the evaluation of the individual in terms of self-discipline, including the ability to control aggressive and impulsive behavior.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April 1998.

Comment

Official policy related to screening individuals for leadership positions in the CF has always been based on leadership and potential within a formal merit system. The merit system includes, among many other attributes, the evaluation of self-discipline and conduct, the latter including all aspects of behavior. However, a new and improved CF Personnel Appraisal System will be implemented on 1 April 1998 and changes to the merit board and command selection board processes, in addition to improvements to pre-command training, will further enhance the selection of personnel for leadership assignments.

COIR 18.2 The Chief of the Defence Staff ensure that the importance, function and application of discipline be taught in all officer leadership training, including Royal Military College, staff and command college courses, and senior command courses.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Discipline is taught and is integral to all four developmental periods for officers and non-commissioned members (NCMs) of the CF under their respective Officer Professional

Development and NCM Professional Development Programs. Therefore, the objectives addressed in this recommendation are already in force. Nevertheless, additional and focused emphasis on discipline will be considered during ongoing reviews of the Royal Military College and Canadian Forces College curricula, including the CFC development of the Advanced Military Studies Course (CFC). In addition, other military institutions which focus on leadership training will also review their curricula to ensure that all dimensions of military leadership are addressed and emphasized.

COIR 18.3 The Chief of the Defence Staff modify the performance evaluation process to ensure that each individual's standard of self-discipline is assessed in the annual performance evaluation report form, along with the individual's performance in applying discipline when exercising authority.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April 1998.

Comment

Assessment of self-discipline and the application of discipline when exercising authority will be assessed by the new Canadian Forces Personnel Appraisal System (CFPAS) using a number of assessment factors. After its implementation on 1 April 1998, CFPAS specifically will ensure that all members are assessed for their ability to closely monitor standards, effectively apply military law to complex disciplinary situations, display fairness and good judgement in addressing disciplinary matters, effectively apply supervisory style to job, situation or individuals, make appropriate choices and select best course of action, remain calm and effective under intense or adverse circumstances, accept the fullest extent of responsibility, admit their own mistakes, respect the dignity of others, promote diversity and sensitivity to personal differences, and properly apply knowledge and skills.

COIR 18.4 The Chief of the Defence Staff establish the head of Canadian Forces personnel (currently the Assistant Deputy Minister Personnel) as the focal point for discipline at the senior staff level in National Defence Headquarters, with advice and support from the Director General of Military Legal Services and the Director of Military Police. To this end, the head of personnel should establish and review policy on discipline, monitor all Canadian Forces plans and programs to ensure that discipline is considered, and assess the impact of discipline on plans, programs, activities and operations, both as they are planned and regularly as they are implemented.

Action

The recommendation to appoint the Assistant Deputy Minister Personnel (ADM(Per)) as the focal point for discipline is not accepted, however, the objectives of this recommendation are being achieved through other means.

Comment

As noted in the MND report to the Prime Minister, discipline is the life-blood of the CF, spelling the difference between military success and failure. However, the Commissioners' proposal to appoint a senior National Defence Headquarters staff officer (ADM (PER)) to serve as focal point for discipline is inappropriate organizationally and inconsistent with the Commissions' expression of the responsibilities of the chain of command. The measures outlined in the MND report and that of the Special Advisory Group headed by Chief Justice (Ret'd) Brian Dickson, including annual reports from the Chief of the Defence Staff,³⁰ the Judge Advocate General,³¹ and CF Provost Marshal will ensure an appropriate focus on discipline at all levels of the CF, without abrogating the responsibilities and accountabilities of the chain of command for the performance of all personnel assigned to their formations or units.

COIR 18.5 The Chief of the Defence Staff emphasize the importance of discipline by reviewing frequent and regular reports of the Inspector General, and by requiring the head of personnel to report at least monthly at a Daily Executive Meeting on the state of discipline throughout the Canadian Forces, both inside and outside the chain of command, and by personally overseeing any necessary follow-up.

Action

As outlined in the response to COIR 16.1, the establishment of an Inspector General is not accepted, however, the objectives of the Commission's recommendation will be achieved through other means.

³⁰ Minister's Report Recommendation #65, completion May '98

³¹ Dickson's Report Recommendation #6, completion Dec '97

Comment

The importance that is placed on discipline has been clearly stated in the MND report, *Leadership and Management of the Canadian Forces*. While the Daily Executive Meeting does not provide an appropriate venue for the discussion of specific issues of discipline, this issue will be dealt with by Armed Forces Council on a regular basis. It will also be dealt with publicly within the context of the annual report prepared by the Chief of Defence Staff vis-à-vis the state of the CF, as well as the reports prepared by the Judge Advocate General and the Canadian Forces Provost Marshall.

COIR 18.6 The Chief of the Defence Staff establish in doctrine and practice that discipline be identified as a determining factor in assessing the operational readiness of any unit or formation.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

In determining the operational readiness of units and formations, a number of factors are currently assessed, including the condition of personnel. An evaluation of the state of personnel includes an assessment of discipline. The essence of this evaluation with respect to discipline is specifically addressed in the performance objectives set out in *NDHQ Instruction 5/96* entitled "Training Requirements for Peace Support Operations."

COIR 18.7 The Chief of the Defence Staff establish in doctrine and practice that during operations, all officers and non-commissioned officers must monitor discipline closely; and that the head of personnel oversee and, at the end of each mission, report on discipline.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented (with the exception of the head of personnel ADM(Per) overseeing and reporting on discipline, as outlined in the response to COIR 18.4).

Comment

Articles 402 and 501 of the *Queens Regulations and Orders* specifically direct both officers and non-commissioned members, as part of their general responsibilities, whether deployed on operations or not, to “report to the proper authority any infringement of the statutes, regulations, rules, orders, and instructions governing the conduct of any person subject to the *Code of Service Discipline*.” The requirement for commanders to report on discipline is also included in Chapter 3, Section 6 of the *DCDS Instructions to Commanders of CF Deployed Operations*, which will be issued in November, 1997.

Key aspects of this information will be reported in the Chief of the Defence Staff’s annual report on the state of the CF.³²

COIR 18.8 To remedy deficiencies in existing practices, the Chief of the Defence Staff undertake regularly a formal evaluation of the policies, procedures and practices that guide and influence the administration of discipline in the Canadian Forces.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

The Special Advisory Group raised a similar concern about the lack of systematic reporting on the administration of military justice. It recommended that the *National Defence Act* be amended to require the Judge Advocate General (JAG) to review and report annually to the Minister of National Defence on the overall effectiveness of the military justice system throughout the CF. The JAG’s report to the MND, in combination with reports issued by the Chief of the Defence Staff, the DND/CF organizational Ombudsman, the Military Police Complaints Commission, the independent CF Grievance Board and the CF Provost Marshal, will ensure the administration of discipline in the CF is thorough and fair.

³² Minister’s Report Recommendation #65, completion May ‘98

Personnel Selection and Screening

COIR 20.1 The Chief of the Defence Staff enforce adherence to the following principles in the Canadian Forces promotion and appointment system:

- 1. that merit be a predominant factor in all promotion decisions; and**
- 2. that the operational needs of the Service always have priority over individual career considerations and administrative convenience.**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Merit is the predominant factor when individuals are considered for promotion. Secondly, the operational needs of the CF do have priority over individual career considerations and administrative convenience.

COIR 20.2 To remedy deficiencies in existing practices, and to avoid minimization or concealment of personnel problems, the Chief of the Defence Staff modify the Performance Evaluation Report system to ensure that a frank assessment is rendered of Canadian Forces members and that poor conduct or performance is noted for future reference by superiors (whether or not the matter triggers formal disciplinary or administrative action):

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April 1998.

Comment

Merit boards are routinely provided with all records of reproof, recorded warnings and counseling and probation reports on individual members to determine merit standing. After 1 April 1998, the new Canadian Forces Personnel Appraisal System will also require that all supervisors assess their subordinates for conduct on and off duty to ensure members abide by all CF and civilian laws, policies, rules, regulations and orders. This assessment will form part of the member's permanent evaluation record reviewed annually

by merit boards for promotion purposes and regularly by career managers for posting, course selection and other career administrative functions.

COIR 20.3 The proposed Inspector General conduct periodic reviews of appointments to key leadership positions in the Canadian Forces to ensure that the proper criteria are being applied and that such appointments are as competitive as possible.

Action

As outlined in the response to COIR 16.1, the formal establishment of an Inspector General is not being accepted, however, the objectives of this recommendation are being addressed through other means.

Comment

Formal merit boards have been implemented for promotion to the rank of major-general/rear-admiral and lieutenant-general/vice-admiral.³³ These boards include a high ranking-public servant from outside DND. Formal command selection boards have been established across the CF for key appointments to command positions.³⁴ These changes will ensure CF leaders are properly assessed and have the experience, educational and training requirements needed for promotion to the various rank levels and for appointment to key military positions.³⁵ In addition, these changes will ensure that proper criteria are being applied and that such appointments are as competitive as possible.

COIR 20.4 The Chief of the Defence Staff ensure that good discipline is made an explicit criterion in all promotion and appointment decisions.

Action

This recommendation is standard practice and will be strengthened by April 1998.

³³ Minister's Report Recommendation #28, completed May 97

³⁴ Minister's Report Recommendation #30, completed Sep 97

³⁵ Minister's Report Recommendation #24, completion Oct '97

Comment

Discipline constitutes a significant scoring criterion for current promotion considerations and is accounted for under the assessment category of Leadership. The conduct of merit boards is guided by the *Canadian Forces Merit Board Guidance Manual* which requires merit boards to consider a variety of assessment factors for promotion including, but not limited to, leadership, experience, employability and qualifications. Assessment of leadership is based on reliability, initiative and discipline. After its introduction on 1 April 1998, the Canadian Forces Personnel Appraisal System will place even more emphasis on core qualities, such as discipline, for purposes of promotion and command selection.

COIR 20.5 The Chief of the Defence Staff develop formal criteria for appointment to key command positions, including unit and sub-unit commands, deviation from which would require the formal approval of the Chief of the Defence Staff.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Formal boards have been instituted to select officers and senior non-commissioned members (NCMs) for command selection and key appointments. Chiefs of the Maritime, Land and Air Staffs are responsible for establishing the selection criteria and for approving all command and key appointments³⁶ under their command. The criteria for command and key appointment selection is based on leadership, professional attributes and factors that are germane to the specific environment thus ensuring the selection of the most suitable and capable officers and NCMs for command and key appointments. Merit boards have also been established, to consider brigadier-generals/commodores and major-generals/rear-admirals for promotion and senior appointments.³⁷

COIR 20.6 The Chief of the Defence Staff ensure that, for any future composite combat arms unit (such as the Canadian Airborne Regiment):

- 1. formalized criteria for selection to the unit are established;**

³⁶ Minister's Report Recommendation #30, completed Sep 97

³⁷ Minister's Report Recommendation #28, completed May 97

2. **the Commanding Officer have maximum freedom in selecting personnel for that unit; and**
3. **the Commanding Officer have maximum freedom to employ personnel as the Commanding Officer deems appropriate.**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Changes already implemented will ensure this recommendation is achieved, specifically:

- creating composite units remains an operational necessity. Commanders of the Maritime, Land and Air staffs have been given clear direction on the preparedness of their operationally assigned units in chapters 7 and 10 of the *CF Operations Manual*.
- career managers work very closely with unit commanding officers to ensure the homogeneity and effectiveness of assigned personnel; and
- commanding officers have always enjoyed the latitude to employ personnel assigned to their command as required to satisfy the unit's assigned mission and tasks.

COIR 20.7 Canadian Forces Administrative Orders 20-50 and 20-46, which deal with the screening of Canadian Forces personnel for overseas deployments, be amended to:

1. **place priority on discipline as a criterion for selecting personnel for overseas deployment;**
2. **make consideration of the behavioral suitability indicators mandatory; and**
3. **make it clear that although the behavioral suitability indicators listed in Canadian Forces Administrative Order 20-50, as well as the option of referring cases for assessment by behavioral specialists, can assist commanding officers in screening personnel for deployment, they in no way displace or qualify commanding officers' responsibility or accountability for screening personnel under their command.**

Action

This recommendation will be fully implemented by the summer of 1998.

Comment

Canadian Forces Administrative Orders 20-50 & 20-46, which deal with the screening of CF personnel for overseas deployment, are currently being amended. In the interim, the major policy points were disseminated through a CF-wide message in May 1994. The amendments, to be incorporated in a new *Defence Administrative Orders and Directives* by summer 1998, will direct that the member's social and behavioral suitability be assessed by the Commanding Officer (CO) to ensure that there are no indications of a propensity for behaviour that would violate Canadian societal or CF professional norms to which personnel on duty outside Canada are expected to adhere. Specifically, changes initiated will:

- place more priority on discipline as a criterion for selecting personnel for overseas deployment; and
- in addition to career action taken or in progress, ensure COs take into account:
 - a behavioural history indicating a lack of self-control as evidenced by alcohol or drug abuse that has not been successfully resolved;
 - a record of conviction for disciplinary or any other offence for which a pardon has not been granted;
 - misconduct resulting in administrative action against the member;
 - a history of inappropriate aggressive behaviour;
 - antisocial behaviour such as racist conduct as defined in *Canadian Forces Administrative Order 19-43*, or a history of harassment as defined in *Canadian Forces Administrative Order 19-39*;
 - an impulsive or belligerent disposition;
 - a history of unstable personal relationships; and

- below-average effort and performance in the member's occupation.
- make it clear, in an amendment to *Canadian Forces Administrative Order 20-50 Annex A*, COs are responsible and accountable for screening personnel under their command.

COIR 20.8 The Chief of the Defence Staff develop and issue clear and comprehensive guidelines to commanders at all levels regarding prohibited racist and extremist conduct. The guidelines should define and list examples of racist behavior and symbolism and should include a list and description of extremist groups to which Canadian Forces members may not belong or lend their support.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The CF has had comprehensive guidelines regarding racism since 1993. The Standard for Harassment and Racism Prevention (SHARP) Course introduced in 1993 incorporates cultural sensitivity and anti-racism issues. Attendance at this course is compulsory for all CF and DND members. To date, 40% of CF personnel have attended. SHARP was developed with the help of anti-racist groups. In July 1997, the Chief of the Defence Staff issued updated guidelines to commanders regarding the CF policy of zero tolerance for racism and harassment.

COIR 20.9 The Canadian Forces continue to monitor racist group involvement and affiliation among Canadian Forces members.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Commanding Officers are working with military police to continually monitor and deal with suspected incidents of racist conduct by CF members. National Defence Headquarters monitors not only incidents but also the dispositions of such cases in order

to assess the nature and extent of racist conduct in the CF as well as the effectiveness of counter-racism initiatives.

COIR 20.10 The Department of National Defence and the Canadian Forces clarify their position on the extent of their obligations under applicable privacy and human rights laws in screening applicants and members of the Canadian Forces for behavioral suitability, including racist group affiliation.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The revised recruitment screening procedures implemented in 1995 now require that recruits sign a statement of understanding acknowledging the CF policy of zero tolerance on discrimination and harassment.

COIR 20.11 The Department of National Defence and the Government of Canada review their security policies and practices to ensure that, within the limits of applicable privacy and human rights legislation, relevant information concerning involvement by Canadian Forces members or applicants with racist organizations and hate groups is shared efficiently and effectively among all responsible agencies, including the chain of command.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The policy and practices have been reviewed and updated. *Canadian Forces Administration Order* 19-43, entitled "Racist Conduct," was issued on 8 November 1996 and describes updated policies and procedures for dealing with racist conduct by CF members. Racist activities by CF members or applicants are investigated by the National Investigation Services (NIS) and shared by/with other police agencies through the Police Liaison Services. A CF-wide Deputy Provost Marshall Databank is used to track specific cases. Appropriate cases are referred to the immediate chain of command (recognizing confidentiality and personal rights) for administrative and disciplinary action. Commanding Officers report any racist conduct by a 'Report of Racist Activity' for

monitoring purposes. The National Counter Intelligence Unit, in cooperation with the NIS, monitors and gathers information on racist groups which may have a connection to military members.

COIR 20.12 The Department of National Defence and the Canadian Forces establish regular liaison with anti-racist groups to obtain assistance in the conduct of appropriate cultural sensitivity training and to assist supervisors and commanders in identifying signs of racism and involvement with hate groups.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

When the CF introduced the policy of zero tolerance for racism and harassment in 1993, it implemented a program called the Standard for Harassment and Racism Prevention (SHARP). Anti-racist groups were involved in developing the curriculum and such groups continue to be involved today. The SHARP program incorporates cultural sensitivity and anti-racism training.

DND maintains contact with various diversity groups, such as the Canadian Police Race Relations, Canadian Centre for Race Relations, Assembly of First Nations and Assembly of Manitoba Chiefs. DND invites these groups to attend the Defence Diversity Council, holds regular meetings and consultations with them, maintains contact through various defence advisory groups, and mutually exchanges research results.

The SHARP training course began in the summer of 1996 and attendance is compulsory for all CF and DND members. To date, more than 40% of CF personnel have received training through this program. This program clearly outlines what behaviour is and is not acceptable.

The Basic Officer Training Course and the Basic Recruit Training Course have been revised to include greater emphasis on cultural sensitivity. Other appropriate courses have been, or will be, examined to ensure that they adequately address these issues.

This, in conjunction with a firm statement of ethos created by the military in co-operation with representatives of the Canadian public, will ensure that the CF remains in step with the values and attitudes of the public it serves.

Training

COIR 21.1 The Canadian Forces training philosophy be recast to recognize that a core of non-traditional military training designed specifically for peace support operations (and referred to as generic peacekeeping training) must be provided along with general purpose combat training to prepare Canadian Forces personnel adequately for all operational missions and tasks.

COIR 21.2 Generic peacekeeping training become an integral part of all Canadian Forces training at both the individual (basic, occupational and leadership) and collective levels, with appropriate allocations of resources in terms of funding, people and time.

COIR 21.3 The Chief of the Defence Staff order a study to determine how best to integrate the full range of knowledge, skills, attitudes and values required for peace support operations at all stages of individual and collective training for both officers and non-commissioned members.

COIR 21.4 The Canadian Forces recognize, in doctrine and practice, that peace support operations require mental preparation and conditioning that differ from what is required for conventional warfare, and that the training of Canadian Forces members must provide for the early and continuous development of the values, attitudes and orientation necessary to perform all operational missions, including peace support operations.

Action

These recommendations are accepted and will be fully implemented by June 1999.

Comment

Individual and collective training programs are being restructured to incorporate considerable amounts of generic training for peace-support operations, along with general-purpose combat training. The following subjects have been incorporated: laws of armed conflict, rules of engagement, human rights, legal responsibilities, cultural awareness, public affairs and ethics.

These changes are part of the MND's report recommendations and the work already underway focuses on the following:

- reviewing the Canadian Forces College (CFC) curricula to ensure proper emphasis is placed on operations in the spectrum of conflict between traditional peacekeeping and all-out war;³⁸
- extending basic training from 8 to 10 weeks to ensure new recruits better understand the ethics, responsibilities, traditions and values to which they are expected to subscribe and which, as Canadians in uniform, they represent;³⁹
- formalizing pre-command training in all services to ensure that the knowledge of all candidates is current in such areas as military law, human rights, public affairs, legal responsibilities, resource management, environmental stewardship, employment equity and ethics;⁴⁰ and
- placing greater emphasis on training in the laws of armed conflict and rules of engagement for all officers through the Officer Professional Development Program and related examinations, courses offered by CFC and instruction at environmental training institutions.⁴¹

COIR 21.5 The Chief of the Defence Staff ensure that the development of comprehensive training policies and programs for peace support operations makes greater use of a broad range of sources, including peacekeeping training guidelines and policies developed by the UN and member states, and the training provided by police forces and international aid organizations.

Action

This recommendation has been implemented as part of the training standards for peace-support operations.

Comment

In addition to support provided by the recently opened Pearson Peacekeeping Centre, the Joint Doctrine and Training Staff at National Defence Headquarters also maintains contact

³⁸ Minister's Report Recommendation #18, completed Sep 97

³⁹ Minister's Report Recommendation #22, completion Jan '98

⁴⁰ Minister's Report Recommendation #31, completion May '99

⁴¹ Minister's Report Recommendation #42, completion Jun '99

with the United Nations (UN) Training Division. UN and member states were consulted while developing the training standards for peace-support operations. Selected CF personnel attend a variety of international peacekeeping courses and fora to determine if different nations have better concepts or methods that may benefit Canada. Examples include participation in the annual peacekeeping training exercise in Camberly, United Kingdom (UK) and joint conferences with the UN, USA, UK, France, etc. on the development of peacekeeping doctrine. A Memorandum of Understanding has been signed with CARE Canada for the attachment of an officer, commencing in late 1997. Each officer will be posted for a six-month period. The aim of this agreement is to enhance military and civilian collaboration in responding to international humanitarian emergencies.

COIR 21.6 The Chief of the Defence Staff order that the mandates of all Canadian Forces institutions and programs involved in education and training be reviewed with a view to enhancing and formalizing peace support operations training objectives.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by June 1999.

Comment

Individual and collective training programs are being restructured to incorporate considerable amounts of generic peacekeeping training along with general-purpose combat training. The following subjects have been incorporated: laws of armed conflict, rules of engagement, human rights, legal responsibilities, cultural awareness, public affairs and ethics.

These changes are part of the MND report recommendations and the work already underway focuses on the following:

- reviewing of the Canadian Forces College (CFC) curricula to ensure proper emphasis on operations in the spectrum of conflict between traditional peacekeeping and all-out war;⁴²

⁴² Minister's Report Recommendation #18, completed Sep 97

- extending basic training from 8 to 10 weeks to ensure new recruits better understand the ethics, responsibilities, traditions and values to which they are expected to subscribe and which, as Canadians in uniform, they represent;⁴³
- formalizing pre-command training in all services to ensure that the knowledge of all candidates is current in such areas as military law, human rights, public affairs, legal responsibilities, resource management, environmental stewardship, employment equity and ethics;⁴⁴ and
- placing greater emphasis on training in the laws of armed conflict and rules of Engagement for all officers through the Officer Professional Development Program and related examinations, courses offered by CFC and instruction at environmental training institutions.⁴⁵

COIR 21.7 Recognizing steps already taken to establish the Peace Support Training Centre and Lessons Learned Centres, the Chief of the Defence Staff make provision for the co-ordination of and allocation of adequate resources to the following functions:

- 1. continuing development of doctrine respecting the planning, organization, conduct and evaluation of peace support operations training;**

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by 1999.

Comment

The *Canadian Forces Operations Manual* provides general guidelines and work has started to create a strategic manual on peace support doctrine, as recently authorized by the CF Doctrine Board. To provide an interim solution, CF educational institutions will be issued *A Guide to Peace Support Operations*, developed by the Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies at Brown University. This publication is in use in the United Kingdom, Sweden and the Netherlands.

⁴³ Minister's Report Recommendation #22, completion Jan '98

⁴⁴ Minister's Report Recommendation #31, completion May '99

⁴⁵ Minister's Report Recommendation #42, completion Jun '99

- 2. development of comprehensive and detailed training standards and standardized training packages for all components of peace support operations training;**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

In December 1996, new peace-support training standards were published to promote effective, focussed training for peace-support operations. These standards address, for example, issues such as intervention between hostile factions, monitoring for violations, application of force and conduct of investigations.

- 3. timely distribution of current doctrine and training materials to all personnel tasked with planning and implementing peace support operations training, and to all units warned for peace support operations duty;**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

All CF units hold existing doctrine manuals within their unit libraries. New or amended doctrine manuals are distributed electronically to command doctrine staff who, in turn, distribute them to units and formations under their control. This ensures that current doctrine is available before the formal publication and distribution process. This process was used effectively for the revised *Use of Force Manuals*. Doctrine will also be placed on the Defence Intranet, as well as the Internet, for public access. The *Canadian Forces Operations Manual* is presently being formatted for posting on the Internet.

- 4. timely development and distribution of mission-specific information and materials for use in pre-deployment training;**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Staffs currently make every effort, within the time constraints of each mission, to develop and distribute the necessary information. However, this task can sometimes be complicated by a decision to deploy into areas where little or no familiarity exists. In these cases, the CF must rely on external agencies for information.

- 5. systematic compilation and analysis of lessons learned, and updating of doctrine and training materials in that light;**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Lessons Learned Cells are standard practice in the sea, land and air environments. In addition, at the strategic level in National Defence Headquarters, a Lessons Learned Cell was established in May 1996 as part of the Deputy Chief of the Defence Staff doctrine and training organization, to ensure that operational lessons learned can be quickly transferred into doctrine and training.

- 6. systematic monitoring and evaluation of training to ensure that it is conducted in accordance with established doctrine and standards; and**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The Chiefs of the Maritime, Land and Air Staffs, as part of their declaration of operational readiness, must consider the level of training as a key factor. As a fundamental principle, training is based on doctrine.

- 7. provision of specialist assistance as required by units in their pre-deployment preparations.**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Peace Support Training Centre opened in July 1996 in Kingston, Ontario, as the centre of excellence for pre-deployment training for all peace-support missions. The Centre conducts individual pre-deployment training and provides advice and assistance to formations and units in conducting individual pre-deployment training at the tactical level. Some of the topics covered by the Centre are rules of engagement, land-mine awareness, cultural awareness, investigation techniques, negotiation, mediation, and some language training. The National Defence Headquarters rules of engagement team, with specialist staff assistance, conducts visits to units before deployment.

COIR 21.8 The Chief of the Defence Staff oversee the development of specialist expertise within the Canadian Forces in training in the Law of Armed Conflict and the Rules of Engagement, and in intercultural and intergroup relations, negotiation and conflict resolution; and ensure continuing training in these skills for all members of the Canadian Forces.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by June 1999.

Comment

A training package is being developed to implement these recommendations. DND has adopted Law of Armed Conflict, Rules of Engagement, intercultural and intergroup relations, negotiation and conflict resolution as important subject areas for the professional development of personnel. Some interim training has already taken place and progress is being made in clearly defining the needs of CF personnel in these areas.

COIR 21.9 The Chief of the Defence Staff ensure that the time and resources necessary for training a unit to a state of operational readiness be assessed before committing that unit's participation in a peace support operation.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Each mission requires a specific training period. The length of the training period depends on mission requirements, the state of assigned forces, training and the availability of resources. For example, as a general rule, the Land Force uses three months as a guideline for meeting training requirements. However, there are circumstances where the humanitarian considerations outweigh time constraints. Decisions to shorten the optimal training requirements or to conduct remedial training are made at the appropriate level in the chain of command, based on a military risk assessment.

COIR 21.10 The Chief of the Defence Staff integrate a minimum standard period of time for pre-deployment training into the planning process. In exceptional cases, where it may be necessary to deploy with a training period shorter than the standard minimum, the senior officers responsible should prepare a risk analysis for approval by the Chief of the Defence Staff. In addition, a plan should be developed to compensate for the foreshortened training period, such as making provision for the enhanced supervision of pre-deployment training activities, a lengthened acclimatization period, and supplementary in-theatre training.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

When the urgency of a situation requires that training time be compressed, a command decision on what training is necessary and a review of the risk associated with its omission is made and endorsed by the chain of command. The Chief of the Defence Staff is responsible for approving mission deployment, after carefully analyzing the risks involved. Alternative arrangements to compensate for the reduced training are also considered and incorporated whenever possible.

COIR 21.11 The Chief of the Defence Staff confirm in doctrine and policy the recognition of sufficient and appropriate training as a key aspect of operational readiness.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

This recommendation has already been implemented in Chapter 6 of the *Canadian Forces Operations Manual*, which states: "Training and exercises, conducted in accordance with Canadian Forces' doctrine and procedures, are essential to adequately prepare CF elements for their roles in support of Canadian national policy. Headquarters and combat forces that may be expected to form a Task Force must train together routinely. Commanders must ensure that their line and staff subordinates are exercised in planning and making timely and independent decisions based on general direction and broad guidance." Commanders are specifically directed in *NDHQ Instruction D/5/96* to ensure that personnel have completed prerequisite training to the prescribed standard. Departmental guidance on readiness is contained in the document, *Defence Planning Guidance*, which includes training as a component of operational readiness.

COIR 21.12 **Contrary to experience with the Somalia deployment, where general purpose combat training was emphasized, the Chief of the Defence Staff confirm in doctrine and policy that the pre-deployment period, from warning order to deployment, should be devoted primarily to mission-specific training.**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Although general-purpose combat training provides the structural foundation on which operational effectiveness is based, effective participation in peace-support operations requires unique skills. *NDHQ Instruction 5/96*, "Training Requirements for Peace Support Operations," issued in December 1996, outlines 15 requirements which must be completed before deployment. These include such items as operation and maintenance of equipment specific to the mission, intervention between hostile factions and application of force. In addition, the *Canadian Forces Operations Manual* allows for commanders to direct the inclusion of any additional mission-specific training requirements as part of the deployment preparations.

COIR 21.13 The Chief of the Defence Staff establish in doctrine and policy that to facilitate pre-deployment training focused on mission-specific requirements, units preparing for peace support operations be provided, on a timely basis, with:

- 1. a clearly defined mission and statement of tasks;**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Chapter 2 of the *Canadian Forces Operations Process Manual* addresses this requirement.

- 2. up-to-date and accurate intelligence as a basis for forecasting the conditions likely to be encountered in theatre;**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Intelligence is fundamental to mission planning and every effort is made to provide up-to-date and accurate intelligence. Available intelligence is passed to commanders in applicable operational orders. In addition, contingent commanders now receive personal intelligence briefings as soon as possible after being appointed and throughout their mission.

- 3. mission-specific Rules of Engagement and Standing Operating Procedures; and**

Action

This recommendation will be implemented by November 1997.

Comment

Permanently assigned rules-of-engagement planners have been incorporated into the Strategic Planning and Operations Directorate in National Defence Headquarters since May 1996. These officers begin formulating rules of engagement as soon as the planning process is initiated and also provide assistance to contingent commanders in the form of briefings and training advice. Contingent commanders can address or request rules of engagement advice or changes through planning and staff co-ordination conferences and staff assistance visits. The *DCDS Instructions to Commanders of Canadian Forces Deployed Operations*, to be issued in November 1997, will ensure these procedures remain in place.

4. **a sufficient quantity of vehicles and equipment, in operational condition, to meet training needs.**

Action

This recommendation is standard practice.

Comment

The principle of meeting training needs has always been an accepted norm. In a resource-limited force there are always trade-offs; however, these are catered for by the Chiefs of the Maritime, Land and Air Staffs to the degree possible, considering the level of overall operational commitments at the time. Any difficulties in meeting these training requirements are usually raised at the first planning conference so that they can be addressed. As part of the overall training system within Land Force Areas, equipment pools are now maintained on an Area basis. These pools provide an immediately accessible source of serviceable equipment that can be used to supplement unit holdings.

COIR 21.14 The Chief of the Defence Staff establish mechanisms to ensure that all members of units preparing for deployment on peace support operations receive sufficient and appropriate training on the local culture, history, and politics of the theatre of operations, together with refresher training on negotiation and conflict resolution and the Law of Armed Conflict, as well as basic language training if necessary.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Peace Support Training Centre provides individual pre-deployment training, advice and assistance to formations and units in conducting individual pre-deployment training at the tactical level. Some of the topics covered by the Centre are rules of engagement, land-mine awareness, cultural awareness, investigation techniques, negotiation, mediation and some language training. For personnel of formed sub-units and units, the staff travels to the unit to provide this training.

COIR 21.15 The Chief of the Defence Staff establish in doctrine and policy that no unit be declared operationally ready unless all its members have received sufficient and appropriate training on mission-specific Rules-of-engagement and steps have been taken to establish that the Rules-of-engagement are fully understood.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

This requirement is specified in *NDHQ Instruction DCDS 5/96*, "Training Requirements for Peace Support Operations."

COIR 21.16 The Chief of the Defence Staff ensure that training standards and programs provide that training in the Law of Armed Conflict, Rules-of-engagement, cross-cultural relations, and negotiation and conflict resolution be scenario-based and integrated into training exercises, in addition to classroom instruction or briefings, to permit the practice of skills and to provide a mechanism for confirming that instructions have been fully understood.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Peace Support Training Centre has developed a series of specific performance objectives which require the successful, practical application by the individual. This requirement has been incorporated into recent exercises and is a fundamental part of pre-

deployment training. The Chiefs of the Maritime, Land and Air Staffs also validate operational readiness by training and testing units in mission-specific scenarios.

COIR 21.17 The Chief of the Defence Staff establish in doctrine and policy that an in-theatre training plan be developed for any unit deploying on a peace support operation. The plan should provide for ongoing refresher training and remedial training in areas where deficiencies were noted before deployment and be modified as required to meet changing or unexpected conditions in theatre.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by November 1997.

Comment

The *DCDS Instruction for Commanders of Canadian Forces Deployed Operations* requires that any training not done before deployment be completed in theatre. It also directs that refresher training be conducted throughout the duration of the deployment.

COIR 21.18 Canadian Forces doctrine recognize the personal supervision of training by all commanders, including the most senior, as an irreducible responsibility and an essential expression of good leadership. Canadian Forces doctrine should also recognize that training provides the best opportunity, short of operations, for commanders to assess the attitude of troops and gauge the readiness of a unit and affords a unique occasion for commanders to impress upon their troops, through their presence, the standards expected of them, as well as their own commitment to the mission on which the troops are about to be sent.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Personal supervision of training has long been recognized as a basic leadership responsibility in the CF. This principle is highlighted in several Canadian Forces doctrine manuals. For example, a new CF publication, *Canada's Army*, (in the final stage of preparation), specifically states that an officer is responsible for taking a hands-on approach to training.

Rules of Engagement

COIR 22.1 The Chief of the Defence Staff create a general framework for the development of Rules of Engagement to establish the policies and protocols governing the production of such rules.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

A two-part manual, *The Use of Force in Canadian Forces Operations*, was approved and issued in October 1996 to ensure that rules of engagement are consistent with the concept of operations, the mandate and domestic and international law. The first part of the manual sets out clear definitions and principles governing the use of force in the CF. The second part is a list of specific rules of engagement that will enable a specialized team at National Defence Headquarters to promptly devise appropriate rules of engagement for a given mission, and to amend them as the situation warrants.

COIR 22.2 The Chief of the Defence Staff develop and promulgate generic Rules-of-engagement based on international and domestic law, including the Law of Armed Conflict, domestic foreign policy, and operational considerations.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Volume II of *The Use of Force in Canadian Forces Operations*, approved and issued in October 1996, contains generic rules of engagement.

COIR 22.3 The Chief of the Defence Staff establish and implement policies for the timely development of mission-specific rules-of-engagement and ensure that a verification and testing process for the rules-of-engagement is incorporated in the process for declaring a unit operationally ready for deployment.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by November 1997.

Comment

As noted in the MND report to the Prime Minister, all CF units scheduled for deployment now receive detailed mission-specific briefings on rules of engagement and laws of armed conflict. In addition, specific direction to contingent commanders for rules of engagement training has been included in Chapter 3 of the *DCDS Instructions to Commanders of Deployed Operations*.

COIR 22.4 The Chief of the Defence Staff ensure that the Canadian Forces maintain a data bank of rules-of-engagement from other countries, as well as rules-of-engagement and after-action reports from previous Canadian missions, as a basis for devising and evaluating future rules-of-engagement.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Joint Plans and Operations Directorate currently holds allied rules-of-engagement data, as well as past Canadian rules of engagement, to help commanders and staff evaluate future requirements. In addition, after-action reports are maintained by a Deputy Chief of the Defence Staff Lessons Learned Cell.

COIR 22.5 The Chief of the Defence Staff develop standards for scenario-based, context-informed training on rules-of-engagement, both before a mission and in theatre, with provision for additional training whenever there is confusion or misunderstanding.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Standards have been developed and are included in the performance objectives used by the Peace Support Training Centre. For larger contingents, it is now standard practice to use scenario-driven exercises to confirm that rules of engagement have been understood and are correctly applied before declaring the contingent operationally ready to deploy.

COIR 22.6 The Chief of the Defence Staff develop and put in place a system for monitoring the transmission, interpretation and application of the rules-of-engagement, to ensure that all ranks understand them, and develop an adjustment mechanism to permit quick changes that are monitored to comply with the intent of the Chief of the Defence Staff.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Operational commanders constantly monitor operational rules of engagement to ensure that they match the mission requirements. The rules-of-engagement planning cell evaluates any proposed changes, and sends recommended changes to the Chief of the Defence Staff (CDS) for approval. Commanders are responsible for ensuring that all ranks understand modifications to rules of engagement as directed in Volume I of the *Use of Force in Canadian Forces Operations* and in the mission's rules-of-engagement document signed by the CDS.

COIR 22.7 The Chief of the Defence Staff ensure that any change in the Rules-of-engagement, once disseminated, result in further training.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

In the mission's rules-of-engagement document, which is signed by the Chief of the Defence Staff, deployed contingent commanders are directed to ensure that personnel under their command receive periodic training and are thoroughly briefed and exercised on

Report on the Recommendations of the Somalia Commission of Inquiry

any changes to the rules of engagement. This was done for the mandate renewal for Haiti in August 1996 and in 1997.

Operational Readiness

COIR 23.1 The Chief of the Defence Staff ensure that standards for evaluating individuals, units and elements of the Canadian Forces for operational tasks call for the assessment of two necessary elements, operational effectiveness and operational preparedness, and that both criteria be satisfied before a unit is declared operationally ready for any mission.

COIR 23.2 To avoid confusion between readiness for employment and readiness for deployment on a particular mission, the Chief of the Defence Staff adopt and ensure adherence to the following definitions throughout the Canadian Forces: Operational effectiveness is a measure of the capability of a force to carry out its assigned mission. Operational preparedness is a measure of the degree to which a unit is ready to begin that mission. Operational readiness of any unit or element, therefore, should be defined as the sum of its operational effectiveness and preparedness.

Action

These recommendations have been implemented.

Comment

Defence Planning Guidance and the *Land Force Command Strategic Operations and Resource Plan* assign a variety of tasks to units. Battle-task standards and ongoing collective training ensure that the unit is capable of conducting these tasks. Once assigned a specific task, the unit will be organized and equipped to achieve the optimum capability for the assigned mission, and mission-specific training and preparations will then occur to ensure that the unit is ready to begin the mission. Every formation and unit which undertakes mission-specific training will have consulted the Lessons Learned Centre. Thus, it is ensured that the unit is capable of carrying out its assigned mission (operational effectiveness) and is ready to begin that mission (operational preparedness). Before deployment, the commander responsible to mount the mission ascertains the operational readiness of the unit, usually by conducting a validation exercise.

COIR 23.3 Contrary to the experience of the Somalia mission, the Chief of the Defence Staff ensure, before any Canadian Forces unit or element of any significant size is deployed on active service or international operations, that a formal declaration is made to the government regarding the readiness of that unit to undertake the mission effectively.

Action

The recommendation is not accepted, however, the objectives of this recommendation will be achieved through other means.

Comment

The Chief of the Defence Staff is responsible and accountable for reporting to the Minister of National Defence on the readiness of the CF to undertake missions assigned by the Government. Notwithstanding government approval for the CF to participate in a particular mission, the Chief of the Defence Staff will only deploy units of the CF once they have been declared operationally ready by their relevant Environmental Chief of Staff.

COIR 23.4 The Chief of the Defence Staff establish a staff, under CDS authority, to conduct no-notice tests and evaluations of the operational effectiveness and preparedness of selected commands, units and sub-units of the Canadian Forces.

Action

This recommendation has been implemented for those units to which it applies - units with immediate-response requirements.

Comment

No-notice tests and evaluations are currently conducted for such units as Joint Task Force 2, search-and-rescue units, and nuclear, biological, and chemical emergency response teams because of their immediate-response requirements. No-notice tests and evaluations are not conducted on most other units, since specific missions are not assigned and because of the cyclical nature of training. However, as part of their respective training requirements, operational formations do evaluate operational preparedness on a cyclical basis or as part of pre-deployment training. Readiness will be evaluated on an ongoing basis through the Readiness and Capability reporting system, the successor process to the Operational Readiness Effectiveness System.

COIR 23.5 The Chief of the Defence Staff order that national and command operational orders issued to Canadian Forces units tasked for active service or international operations state precisely the standards and degrees of operational effectiveness and operational preparedness demanded of individuals, sub-units, units, and commanders.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Peace Support Operational Standards and Operational Readiness criteria already exist in *NDHQ Instruction DCDS 5/96*, "Training Requirements for Peace Support Operations," issued in December 1996.

COIR 23.6 The Chief of the Defence Staff standardize format, information, and directions concerning declarations of operational readiness and require such declarations to be signed by commanders.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The process for confirming a unit's operational readiness has been strengthened and now culminates in a formal declaration of readiness from the appropriate Environmental Chief of Staff to the Chief of the Defence Staff, as part of the transfer of command authority process.

COIR 23.7 The Chief of the Defence Staff establish clear, workable and standard measurements of operational effectiveness and preparedness for individuals, sub-units, units, and commanders in units and formations of the Canadian Forces.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April, 1998.

Comment

Since 1979, the CF has had a system in place to measure the operational readiness and effectiveness of those Commands and Groups assigned operational tasks by the Chief of the Defence Staff (CDS). The Operational Readiness and Effectiveness System was

designed to keep the CDS and senior managers informed of the operational status of the CF in the areas of personnel, equipment, training, service support, and command and control. Commanders and Group Principals were required to submit annual reports to the CDS with regard to the status of their respective command or group, including major achievements and shortfalls encountered during the previous fiscal year. The Operational Readiness and Effectiveness System is being replaced by a new system, the Readiness and Capability reporting system, which will provide a real-time readiness reporting system for use by the CDS and the Department. The new system is expected to be in place by April 1998.

COIR 23.8 The Chief of the Defence Staff replace the Operational Readiness Evaluation System with a more reliable and efficient process aimed at collecting information about the effectiveness and preparedness of major units of the Canadian Forces for assigned operational missions.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April 1998.

Comment

As noted above, the Readiness and Capability reporting system will provide the Chief of the Defence Staff and the Department with a real-time assessment of the readiness and capability of all operational forces. This new system will be in place by April 1998.

COIR 23.9 The new readiness reporting system be capable of giving the Chief of the Defence Staff, senior commanders and staff officers a real-time picture of the effectiveness and preparedness of major operational units of the Canadian Forces for their assigned tasks.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April 1998.

Comment

The Readiness and Capability reporting system will permit the Chiefs of the Maritime, Land and Air Staffs and Group Principals to provide accurate and in-depth reports to the Chief of the Defence Staff, senior managers and appropriate staff officers on deployment

readiness. This will provide a real-time picture to government of the ability of the Capability Components of the CF and DND to achieve their Defence objectives as outlined in the *Defence Planning Guidance*.

COIR 23.10 The new operational readiness reporting system identify operational units as being in certain degrees of effectiveness and preparedness, such as high, medium and low, and in certain states of readiness, such as standby-ready and deployment-ready.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by April 1998.

Comment

The new Readiness and Capability reporting system will measure the ability of the Capability Components of the CF and DND to accomplish Defence Objectives in terms of readiness, capability, sustainability, and deployability. Readiness states, response times and intensity levels will also be incorporated in the Readiness and Capability system in order to ensure that defence objectives can be undertaken as directed in the *Defence Planning Guidance*.

Mission Planning

COIR 24.1 The Government of Canada issue new guidelines and compulsory criteria for decisions about whether to participate in a peace support operation.

Action

This recommendation is not accepted as appropriate guidelines already exist.

Comment

In the 1994 *Defence White Paper*, the Government identified a number of key principles which it noted should be reflected in the design of all missions. Experience since 1994 has demonstrated the validity of these guidelines therefore, there is no need to develop and issue new ones. However, these guidelines are not cast in stone. The Government will continue to use judgement when reviewing potential peace support operations, using the existing guidelines as a key measure of the likelihood of success and the desirability of Canadian involvement. Finally, when dealing with a world that is anything but "black and white," the Government feels that the issuance of compulsory criteria would not be particularly helpful.

COIR 24.2 The Government of Canada define clearly the respective roles and responsibilities of the Department of Foreign Affairs and International Trade and the Department of National Defence in the decision-making process for peace support operations.

Action

This recommendation is not accepted as existing roles are adequately defined and adhered to by all concerned.

Comment

The Government recognizes that the nature of peace-support and other international operations requires close co-operation and good interdepartmental communication between Department of Foreign Affairs, DND, and the Privy Council Office. In fact, recent practical experience in the planning of peace support operations in Bosnia, Haiti, and particularly Zaire, where a special interdepartmental team was struck, demonstrates

that the roles and responsibilities assigned to the Department of Foreign Affairs and International Trade, DND and other Government Departments and Agencies are adequately defined and adhered to by all concerned.

COIR 24.3 In briefings or advice to the Government relating to participation in a peace support operation, the Government of Canada require a comprehensive statement of how the peace support operations guidelines and criteria apply to the proposed operation.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

In the 1994 *Defence White Paper*, the Government identified a number of key guidelines which it noted should be reflected in the design of all missions. These guidelines are referred to in the Minister's advice to the Government when seeking approval for operations. In addition, references to the Chief of the Defence Staff's military advice are now clearly highlighted in all such submissions.

COIR 24.4 The Chief of the Defence Staff develop Canadian Forces doctrine to guide the planning, participation and conduct of peace support operations.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Deputy Chief of the Defence Staff has developed and promulgated doctrine to guide the planning, participation, and conduct of peace-support operations. This doctrine is approved by the Chief of the Defence Staff through the Armed Forces Council, and appears in the *Canadian Forces Operations Manual*. In addition, work has begun on developing additional Peace Support Operations Doctrine. The *CF Operations Process Manual* is being updated to reflect lessons learned. Instructions to commanders are being modified to cover all CF operations, not just peace support operations. The lessons learned process is being improved for more timely analysis and application.

COIR 24.5 The Government of Canada establish a new and permanent advisory body or secretariat to co-ordinate peace support operations policy and decision making.

Action

This recommendation is not accepted as a new body would duplicate existing mechanisms.

Comment

The need for broad-based consultations in decision-making for peace support operations is accepted and undertaken in every instance. However, the current machinery of government provides adequate means to carry out these consultations. A new body or secretariat, separate from existing mechanisms, would be a duplication and be counter-productive. Specifically, the Privy Council Office currently provides an appropriate venue to bring together the departments and agencies noted above to ensure that peace support policies and operations are properly addressed.

COIR 24.6 The Government of Canada adopt the policy that Canadian participation in United Nations peace support operations is contingent upon:

1. completion of a detailed mission analysis by the Chief of the Defence Staff each time Canada is asked to participate in a peace support operation; and
2. inclusion in the mission analysis of the following elements: a determination of troop strengths, unit configuration, resource requirements, and weapons and other capabilities.

Action

This recommendation reflects current policy.

Comment

It is current policy to send an assessment team, either by including Canadian officers within a UN reconnaissance team or by sending a national contingent to the mission theatre, every time Canada considers participating in a peace support operation. The assessment team evaluates the situation in theatre so that the planning staff can develop a mission analysis. This document includes a risk and threat analysis, as well as analysis of

what are the best options regarding Canada's participation, including determination of troop strength, unit configuration, resource requirements and other needed capabilities.

COIR 24.7 The Government of Canada, as part of its foreign and Defence policy, advocate reform within the United Nations, particularly in the following areas:

- 1. development of a process to ensure that the mandates of United Nations operations, as adopted by the United Nations Security Council, are clear, enforceable and capable of achieving the goals of the mission; and**
- 2. development of a process to enhance the current planning structure at the United Nations to improve co-ordination of peace support operations through proper development of concepts of operations and strategic planning.**

Action

This recommendation reflects current government foreign and defence policy.

Comment

Canada is a leader in advocating reform in the United Nations (UN). Canada has been at the forefront of nations advocating that Security Council mandates are clear, enforceable, and capable of achieving the goals of a mission. Considerable peacekeeping expertise has been used to advise the UN Secretariat and the Security Council on what is sufficient, enforceable, and achievable. Moreover, when the United Nations failed to take into consideration DND concerns when renewing the mandate for Rwanda in December 1995, the government declined to participate. Canada will continue to work for reform with respect to both the substance of UN mandates and the process by which they are developed.

With respect to planning, the Canadian government tabled a report at the 50th UN General Assembly in September 1995, entitled *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. This report includes a recommendation on creating a rapidly deployable mission headquarters. This headquarters would strengthen the current planning structure at the UN by doing strategic planning between deployments.

Report on the Recommendations of the Somalia Commission of Inquiry

To assist the UN directly, Canada also provides, on a secondment basis, CF officers to the UN Directorate of Peacekeeping Operations (DPKO). As employees of the UN, these officers provide knowledge and expertise, and assist the UN Secretariat in developing appropriate military advice in the formation of peacekeeping-related processes.

Military Planning

COIR 25.1 To redress the planning problems earmarked by the Somalia mission, the Chief of the Defence Staff reinforce the importance of battle procedure (the process commanders use to select, warn, organize, and deploy troops for missions) as the proper foundation for operational planning at all levels of the Canadian Forces, and that the importance of systematic planning based on battle procedure be emphasized in staff training courses.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by spring of 1998.

Comment

The *Canadian Forces Operations Process Manual* has just been totally revised and will be reissued by spring of 1998. This document clearly establishes the steps and sequence to be followed for operational planning, and is the basis for instruction at CF staff training institutions.

COIR 25.2 Contrary to recent experience, the Chief of the Defence Staff enunciate the principles that apply to planning, commanding and conducting operations by the Canadian Forces in each international operation where these differ from national principles of planning, commanding and conducting operations.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

Planning factors have been consolidated in the *Canadian Forces Operations Process Manual*, presently under final review and to be reissued by spring of 1998. Notwithstanding, each operation brings its own unique planning circumstances which must be assessed when preparing individual estimates.

COIR 25.3 The Chief of the Defence Staff ensure that all states of command, such as national command, full command and operational command, are defined on the basis of Canadian military standards and criteria.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

These definitions originate from agreed NATO terminology and are clearly defined in Chapter 2 of the *Canadian Forces Operations Manual*. These definitions are the basis of command relationships in multinational operations, are well understood and are taught in professional education institutions. They are considered as fully meeting Canada's military standards and criteria. The specific aspect raised in Chapter 25 of the Somalia Commission's report deals with the commander's responsibilities for national command. It is standard practice for the Chief of the Defence Staff to provide the national commander with terms of reference which delineate the relationship between the national commander and the multinational commander.

COIR 25.4 For each international operation, the Chief of the Defence Staff issue clear and concrete orders and terms of reference to guide commanders of Canadian Forces units and elements deployed on those operations. These should address, among other things, the mission statement, terms of employment, command relationships, and support relationships.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The Chief of the Defence Staff issues terms of reference to commanders of CF deployed operations which address the recommended areas. Under current doctrine, supplemental guidance may be provided separately, as this was the case during the recent municipal elections in Bosnia.

COIR 25.5 The Chief of the Defence Staff clarify the duties and responsibilities of the Deputy Chief of the Defence Staff and, in particular, identify precisely when the Deputy Chief of the Defence Staff is or is not in the chain of command.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Chief of the Defence Staff exercises command and control of all CF deployed operations. Terms of reference for the Deputy Chief of the Defence Staff are clarified in the *Authority, Responsibility and Accountability* document which gives the Deputy Chief of the Defence Staff the "responsibility to coordinate on behalf of the Chief of the Defence Staff, strategic-level operational planning and Chief of the Defence Staff operational direction to the Commander in the field."⁴⁶ Specifically related to the chain of command, the document also indicates that the Deputy Chief of the Defence Staff is responsible for exercising command and control of non-routine and contingency operations on behalf of the Chief of the Defence Staff.

COIR 25.6 In light of the Somalia experience, the Chief of the Defence Staff assert the authority of the Chief of the Defence Staff under the National Defence Act, to establish better "control and administration" of the Canadian Forces, taking appropriate steps to ensure that the Chief of the Defence Staff has adequate staff assistance to carry out this duty.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Measures that will improve the command, control, and administration of the CF in response to supporting operational missions have been underway for sometime. In addition to the recent clarification of individual responsibilities in the *Authority, Responsibility and Accountability* document, the activities of the Management, Command

⁴⁶ Minister's Report Recommendation #51, Guidance document was issued in Mar 97

and Control Re-engineering Team(MCCRT) during the past three years have focused on creating a more efficient and effective command and control structure, with the resources and staff necessary to support CF activity. Directly related to this activity, the Chief of the Maritime, Land and Air Staffs are now collocated in National Defence Headquarters. This leads to better co-ordination, which will significantly enhance all activities related to supporting deployed forces.

COIR 25.7 The Chief of the Defence Staff provide commanders deployed on operations with precise orders and unambiguous reporting requirements and lines to ensure that Canadian laws and norms are respected.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Section 6 of Chapter 3 of the *DCDS Instruction to Commanders of Canadian Forces Deployed Operations* specifies clearly those reports and returns that must be provided. Chapter 1 further outlines the code of conduct for CF personnel, which states that all personnel “are legally bound by a national Code of Conduct, based on the *Criminal Code of Canada* and the *Charter of Rights and Freedoms*, as well as the *Universal Declaration of Human Rights*.”

COIR 25.8 The Chief of the Defence Staff ensure that all plans for the employment of the Canadian Forces be subject to operational evaluations at all levels before operational deployment.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The CF Operations Process used by all levels of Headquarters provides an operations plan for every deployment. In parallel, operational training before deployment ensures that troops arrive in theatre prepared for their assigned mission. Operational evaluations are conducted before every operational deployment of CF elements and periodically for contingency plans, except when circumstances absolutely preclude an evaluation taking

place. In cases where operational evaluations may have to be cancelled, commanders at all levels are to consider the level of training achieved and assess the risks before approving the deployment.

COIR 25.9 The Chief of the Defence Staff establish standing operating procedures for:

- 1. planning, testing and deploying Canadian Forces in domestic or international operations; and**

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

The *National Defence Headquarters Plan* (HQDP 900), authorizes and describes the staffing of operations in National Defence Headquarters which apply to day-to-day operations as well as to crisis, emergencies short of war and war situations. This existing plan is currently being strengthened to provide National Defence Headquarters with improved standard operating procedures for planning and conducting operations. These procedures will be compatible with the new *Canadian Forces Operations Manual* and the *Canadian Forces Operations Process Manual*. Operational plans will be used as the basis for training activities, thus achieving a considerable degree of validation.

- 2. the conduct of operations by the Canadian Forces in domestic or international operations.**

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

An instruction has been issued for commanders of CF deployed operations which outlines standardized procedures for the conduct of operations.

COIR 25.10 The Chief of the Defence Staff establish principles, criteria and policies governing the selection, employment and terms of reference for commanders appointed to command Canadian Forces units or elements in domestic or international operations.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

As described in Chapter 3 of the DCDS *Instructions to Commanders of Canadian Forces Deployed Operations*, the Contingent commander is normally the senior officer in theatre and is appointed by the Chief of the Defence Staff, who considers the nature of the mission and the qualifications of nominated personnel in deciding who should be selected. Additionally, it is now standard operating procedure to issue terms of reference to commanders of contingents deployed on CF operations.

With respect to the selection of commanders appointed to command Canadian Forces units, a new formal selection process is now in place. The new process is intended to ensure leaders have the appropriate experience, education and training, and that only the best are selected for command and senior leadership.

COIR 25.11 The Chief of the Defence Staff conduct training and evaluation exercises to prepare and test staff procedures, doctrine, planning and staff officers in National Defence Headquarters and in the chain of command.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Starting this fall, a strategic-level training exercise will be conducted annually at National Defence Headquarters as part of the National Joint Training Plan. This exercise is designed to test Departmental and CF senior leadership and mid-level staff officers with the operational planning and staff procedures necessary for effective staff planning. Additional continuity training and evaluation of the operational planning process will take place for all joint staff training activities and operations.

COIR 25.12 The Chief of the Defence Staff establish a uniform system for recording decisions taken by senior officers during all stages of planning for operations. The records maintained under this system should include a summary of the actions and decisions of officers and identify them by rank and position. The records should include important

documents related to the history of the operation, including such things as estimates, reconnaissance reports, central discussions, orders, and casualty and incident reports.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

At the strategic level, procedures have been implemented as part of the review of *Headquarters Defence Plan 900*, to ensure that the National Defence Operations Centre is established as the central information-tracking agency. This process will be facilitated by the implementation of the Joint Command Control and Intelligence System. Operational commanders have been given direction, in the *DCDS Instruction to Commanders of CF Deployed Operations*, on the nature of documentation that has to be maintained. As for specific war-diary requirements, they are contained in *CF Administrative Order 71.7*, and amplifying instructions will be given in operations orders.

COIR 25.13 The Chief of the Defence Staff or the Chief of the Defence Staff's designated commander identify and clarify the mission goals and objectives before commencing calculation of the force estimate.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

This requirement is now covered in the CF Operations Process, which indicates that mission goals and objectives will be clarified before finalizing the force estimate.

COIR 25.14 The Chief of the Defence Staff base the force estimate for a given mission on the capacity of the Canadian Forces to fulfil the demands of the operation, as determined after a mission analysis has been completed and before recommending that Canadian Forces be committed for deployment.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The force estimate process uses a capability-based approach, which identifies the ability to meet the mission objectives and highlights any areas of risk.

COIR 25.15 The Chief of the Defence Staff develop a formal process to review force requirements once any Canadian Forces unit or element arrives in an operational theatre.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

A process already exists and has been formalized in the *DCDS Instructions to Commanders of Deployed Operations*, which specifically state that staff inspection visits will be conducted to identify or resolve functional problems that are beyond the purview of the deployed force. Normally, these visits will take place six weeks after the contingent's arrival in theatre; however, the force commander may bring specific problem areas to the Deputy Chief of the Defence Staff's attention at any time.

COIR 25.16 To remedy deficiencies in existing practices, before committing forces to an international operation, commanders should:

- 1. clearly establish the military mission as well as the tasks necessary to achieve the mission;**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

A clear military mission with defined tasks, as well as a military estimate, are required elements of the CF Operations Process. Furthermore, a contingent commander can address deficiencies at any time but must present a formal report on any deficiencies within 90 days.

- 2. return to the practice of preparing military estimates before developing the organization and composition of forces to be employed in operational theatres;**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

This recommendation has been incorporated into the *CF Operations Process Manual*.

- 3. be required to undertake a thorough reconnaissance of the specific area where the forces are to deploy; and**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Whenever circumstances permit, it is standard practice for the CF to carry out a detailed reconnaissance for every new mission. This requirement has been emphasized in the CF Operations Process.

- 4. accept that in the interests of deploying a force that is appropriate, well balanced and durable, proper estimates of the requirements be completed before forces are committed and personnel ceilings are imposed.**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The CF will not commit to deployment of forces that are insufficient or inadequate to carry out the proposed mission. Proper estimates are always completed before forces are committed and personnel ceilings are imposed.

COIR 25.17 The Chief of the Defence Staff develop specific doctrine outlining the intelligence-gathering process for all peace support operations, to be separate and distinct from the doctrine covering intelligence gathering for combat. This doctrine should include:

1. a statement confirming the purpose and principles of intelligence gathering for all peace support operations, from traditional peacekeeping to peace enforcement. Where required, a differentiation would be made between the strategic stage, the decision-making stage, and the operational planning stage of the operation;
2. a statement confirming the sources of information appropriate for use in the intelligence-gathering process;
3. a section outlining anticipated use of intelligence in peace support operations, during both the decision-making stage and the operational planning stage;
4. a section outlining the intelligence planning process during the various stages of planning, establishing what needs to be done and by whom, including any procedures required to develop an intelligence plan for the mission or intelligence support for the training of troops; and
5. a section describing the dissemination process for all stages, including the manner of dissemination and the personnel involved.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

The government recognized the inadequacies in 1992 of intelligence doctrine relating to peace-support operations, and the process of implementing improvements is well underway. Canadian Forces Publication (CFP 315-002), *Land Force Intelligence*, provisionally issued in June 1997, has incorporated a chapter on intelligence support to peace support operations. This new doctrine addresses most of the proposals in Recommendation 25.17.

COIR 25.18 The Government of Canada urge the United Nations to expand its peacekeeping planning division to include an intelligence organization within the secretariat that would serve to co-ordinate the intelligence required for peace support

operations, including maintenance of an information base on unstable regions available for use by troop-contributing countries.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

The United Nations Situation Centre, which includes an information coordination section, supports the Directorate of Peacekeeping Operations and continues to receive information from nations, including Canada. Although the United Nations (UN) still has no integral intelligence capability and must rely solely upon contributing nations for intelligence support, the new Rapidly Deployable Mission Headquarters being formed at the UN, a result of Canada's UN Rapid Reaction Study initiative, will include a senior intelligence officer on permanent staff.

COIR 25.19 The Chief of the Defence Staff ensure that planning doctrine includes appropriate assessment methodology to determine sufficient numbers of intelligence personnel and intelligence support personnel (interpreters) for the operation. In accordance with existing doctrine, the presence of intelligence personnel in the advance party should be ensured.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Each peace-support mission has different intelligence support requirements. During the planning process, the Director General Intelligence convenes a contingency planning staff, including all participating agencies, to determine the intelligence requirements for that specific mission. These requirements are then submitted to the Joint Staff and appropriate commanders for approval. Ultimately, the size of the intelligence element will depend on the mission and associated force-structure considerations.

The need to include intelligence personnel in an advance party is recognized and included in the mission plan.

COIR 25.20 The Chief of the Defence Staff develop guidelines and procedures for ensuring that cultural training programs are appropriately supported by the intelligence staff by providing adequate and appropriate resources for the intelligence staff well in advance of the operation.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

This recommendation has been incorporated in the second draft of *CF Publication 315-002, Security and Intelligence (Vol 2)*, "Intelligence in the Field," and will also be included in strategic joint intelligence doctrine.

COIR 25.21 The Chief of the Defence Staff ensure that sufficient resources are available and adequate guidelines are in place for intelligence staff to foster self-sufficiency in the area of intelligence planning and to discourage over-reliance on other intelligence sources.

Action

This recommendation is not accepted due to inherent resource limitations.

Comment

The CF cannot be completely self-sufficient in the field of intelligence because of resource shortfalls. Only a military superpower has the resources needed to be self-sufficient. At the national and strategic level, intelligence sharing with our allies is the only realistic approach available to the CF, especially concerning intelligence planning data for all possible geographic areas where peace support-operations might take place. However, a degree of localized intelligence self-sufficiency has been achieved in certain operations. The best example is Haiti, where a considerable portion of our operational intelligence in support of the United Nations is provided through CF field-information (intelligence) detachments.

COIR 25.22 The Chief of the Defence Staff review the organization and process for intelligence planning to ensure maximum communication and efficiency in the intelligence-gathering and dissemination processes.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The CF has developed a comprehensive information technology program to ensure adequate electronic receipt and distribution of intelligence. Computer networks already link National Defence Headquarters with all CF operational headquarters, deployed forces, selected Allies, and NATO. These networks facilitate the timely exchange of intelligence at the strategic, operational, and tactical levels. This is a very dynamic process, with constant upgrades and refinements to improve the networks and their capabilities.

COIR 25.23 To remedy deficiencies in existing practices, the Chief of the Defence Staff ensure that logistical planning is finalized only after the mission concept is developed, the size and composition of the Canadian contingent is estimated, and a full reconnaissance of the area of operations has been undertaken.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Recent financial and material initiatives, as well as changes to the CF Operations Process, have resulted in logistics planning being better tailored to the mission. More specifically, the revised *CF Operations Process Manual* directs that the concept of operations, including service support, be developed simultaneously at the strategic and operational-planning levels. This "concept of operations" includes an estimate of the size and composition of the contingent to be deployed and is usually completed after a full reconnaissance has been completed. An operations order is developed from the concept and released; following this, an administrative order or logistics plan is developed and released.

COIR 25.24 The Chief of the Defence Staff provide guidelines stipulating that sufficient time be taken to assess any changes in areas of operation. Such guidelines should include the stipulation that military considerations are paramount in decisions to change the proposed mission site after materiel has been packed and logistics planning completed for the original site.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

Further to Recommendation 25.23 above, the revised *CF Operations Process Manual* also directs that operations officers develop a review process which includes identifying the plan's major premises so that, should they change, the planning process would start over again. Changes in areas of operations and in missions are two aspects which would trigger a review. Resource limitations reinforce the need for national oversight of changes in missions and areas of operations. Details will be published in the new manual, *DCDS Instructions to Commanders of Canadian Forces Deployed Operations*, to be issued by November 1997.

COIR 25.25 When a change in mission is contemplated, the Chief of the Defence Staff ensure that new logistical contingency plans are completed before the new mission is undertaken.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

See Recommendation 25.23 and 25.24 above. The revised *CF Operations Process Manual* will ensure that new logistical contingency plans are completed as required.

COIR 25.26 The Chief of the Defence Staff ensure that a National Support Element (that is, an integrated logistics support unit) is included as a separate unit at the commencement of every mission undertaken by the Canadian Forces.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

This recommendation has been incorporated into CF doctrine, which states: "The National Support Element will be an independent command within a Canadian Forces contingent when the Canadian Forces commitment to a Multi-National Force is unit-size or greater." This has been the practice since Somalia, as demonstrated by the existence of National Support Elements in CF contingents deployed to Bosnia and Haiti.

Openness and Disclosure

COIR 39.1 The Department of National Defence ensure that the National Defence Operations Centre logs are properly maintained, by implementing the following:

- 1. an audit procedure to ensure that standing operating procedures provide clear and sufficient guidelines on the type of information to be entered and how the information is to be entered;**
- 2. an adequate data base system, which includes software controls to ensure accurate data entry in each field and appropriate training for operators and users of this system; and**
- 3. increased system security to an acceptable standard compatible with the objective of national security, including restricting access to authorized persons using only their own accounts and passwords and extending the use of secure (hidden) fields to identify persons entering or deleting data.**

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The National Defence Operations Centre (NDOC) has always kept an operations log. However, since November 1996, the NDOC has been equipped with a secure, non-erasable electronic log and each entry can be traced to the originator. All personnel assigned to the NDOC receive formal training on its use. Guidance to NDOC personnel is provided in a document entitled *NDOC Instructions*. With respect to the audit procedure described in the recommendations, it is a supervisory function presently conducted by the Senior Staff Officer within NDOC. NDOC standard operating procedures are constantly reviewed and continue to be improved as lessons are learned.

COIR 39.2 The Department of National Defence and the Canadian Forces take steps to ensure that an adequate record of in-theatre operations is created and preserved thereafter by:

1. **establishing better systems and procedures to ensure a more complete and permanent record of events, including the recording of each day's activity or inactivity, so that every date is accounted for, to avoid the appearance of non-reporting or deleted records;**
2. **training soldiers to appreciate the importance of the log and diary and their responsibility to follow proper procedures in creating, maintaining, and protecting the record;**
3. **providing better procedures for supervising the maintenance of records in theatre to ensure adherence to established procedures;**
4. **improving the integration of secure data collection and storage systems to ensure the integrity of records created; and**
5. **ensuring that data banks are sufficient and include accurate information concerning individual taskings; the start and finish dates of each log and diary; and the location of records.**

Action

This recommendation is accepted and will be implemented over time as new systems are procured.

Comment

The DND/CF policy governing the retention and destruction of documents lacks clarity and is open to broad interpretation. The policy divides records into broad subject headings and in many instances does not list retention or destruction schedules for certain types of documents. For example, the DND/CF policy gives little specific direction about which operational logs need to be kept and for how long. Consequently, the department is revising its policy with the National Archives of Canada to correct these deficiencies and improve the way it manages paper-based and electronic records holdings both in and outside of theatres of operation. Efforts will also continue to better educate DND/CF personnel about their obligation to create, retain, store and dispose of records in accordance with government policy to ensure that accurate and complete records are retained for historical purposes.

In April 1996, the Minister approved a project to procure an electronic document and records management system for DND/CF. Further, the Department is participating in a Treasury Board-shared initiative, entitled "Record Document Information Management System (RDIMS)." Fifteen sites have been selected to pilot the RDIMS solution, and work is well underway. Procurement of these electronic tools, in conjunction with other measures, will ensure compliance with the legislated requirements for document and records management. The project staff will investigate the practicality of using the RDIMS in operational headquarters.

COIR 39.3 The Department of National Defence take the following steps to promote openness and transparency:

1. **require the Deputy Minister of National Defence and the Chief of the Defence Staff to:**
 - a. **instil by example and through directives the importance of openness in responding to requests made under the *Access to Information Act*;**
 - b. **ensure that military and civilian personnel in the Department of National Defence are better trained to respond to *Access to Information Act* requests, particularly with regard to legal obligations and procedures; and**
 - c. **ensure that staff fully understand the requirement to report, as a significant incident under existing regulations, any suspected document alteration or improper response to *Access to Information Act* requests;**
2. **begin consultations with the Information Commissioner, within three months of the submission of this report to the Governor in Council, to determine the most effective way of improving departmental responses to *Access to Information Act* requests; and**
3. **ensure that public affairs policy and practices reflect the principles of openness, responsiveness, transparency and accountability expressed throughout this report.**

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by January 1998.

Comment

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have expended considerable effort to improve departmental compliance with the *Access to Information Act* (AIA) since the fall of 1995, including:

- issuing a directive in November 1995 to senior management re-emphasizing the imperative that DND comply fully with all provisions of the *AIA*;
- enhancing the form, content, distribution, and follow-up to DND's Access to Information Weekly Performance and Status Report;
- reminding senior management at every opportunity of the importance of *AIA* compliance;
- issuing a message on 26 July 1996, to all DND personnel providing policy direction on the requirement to provide all records in their existing form and clarifying the criteria of transitory documents; and
- communicating regularly with the Information Commissioner to resolve contentious issues and to respond to specific *AIA* requests.

In March 1997, in his *Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces*, the Minister of National Defence set out proposals to improve departmental responsiveness to *Access to Information Act* requests as well as enhance public access to DND/CF information.⁴⁷ Measures include:

- a concerted effort to process Access to Information requests more expeditiously by augmenting staff to better meet the added workload (staff was increased by 30% during FY 95/96, personnel resources devoted to this activity increased by a further 8% in 96/97, and will rise by another 12% in 1997-98);
- enhanced transparency by establishing two sites in the National Capital Region where the public can access digitized records released under previous *Access to Information Act* requests; and

⁴⁷ Minister's Report Recommendation #61, completed Sep '97

- listing on the DND web-site a summary of *Access to Information Act* requests completed by DND.

In March 1997, the Information Commissioner provided DND with a report on Access to Information processes and practices within DND. In June, the Deputy Minister responded to this report, accepting virtually all of the 93 recommendations it contained. The Deputy Minister's response detailed steps that have already been taken, as well as planned future actions. Both the Information Commissioner's report and the Deputy Minister's response are available on request.

The Minister's report to the Prime Minister also committed DND/CF to issue by year's end a document clarifying the procedures that will assure more transparent and effective communications with the public. The Department will also put in place a public affairs policy to ensure the principles of increased transparency, responsiveness, accessibility, and accuracy are embedded in day-to-day communications.⁴⁸

CF Administrative Order 4-13, "Reporting of Significant Incidents," will also be amplified to ensure that staff fully understand the requirement to report, as a significant incident under existing regulations, any suspected document alteration or improper response to *Access to Information Act* requests.

⁴⁸ Minister's Report Recommendation #62, completion Jan '98

Part II - Military Justice

Foreword

Maintaining effective discipline remains a critical element for any military force. Without discipline, a military force cannot function effectively and can become a danger not only to itself but to others. For the CF, effective discipline reflects a fundamental value of society, namely the supremacy of the rule of law. As well, the disciplinary system must fully conform with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and reflect Canadian values.

The Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services (the Special Advisory Group), chaired by the Right Honourable Brian Dickson, former Chief Justice of the Supreme Court of Canada, submitted a report on its assessment of the military justice system and military police investigation services on 14 March 1997. That report contained 35 detailed recommendations designed to improve the efficiency and independence of the military justice system and of the military police. The Minister of the day gave his full support to these recommendations in his *Report of the Minister of National Defence to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces* on 25 March 1997. The Prime Minister endorsed early action on the recommendations, and work began immediately to pursue implementation.

The Commission of Inquiry into the Deployment of CF to Somalia (the Commission) submitted its report to the Government on 30 June 1997. The Commission's report made recommendations intended to enhance the independence and efficiency of the military justice system and the military police. In addition, the Commission made a number of recommendations that relate to review and accountability of the military justice system and the main individuals with military justice responsibilities within that system. Its report contains a total of 48 recommendations relating to military justice, of which 37 have been accepted in whole or in part.

The Minister further asked the Special Advisory Group to examine the quasi-judicial role of the Minister in the military justice system. This second report of the Special Advisory Group, delivered on 25 July 1997, and containing 18 recommendations, recommended that the Minister divest himself of virtually all of the quasi-judicial powers currently set out in the *National Defence Act*. The Minister has given his full support to that conclusion, and proposals are being made to amend the *National Defence Act* and the *Queen's Regulations and Orders* accordingly. Changes to the *National Defence Act* will require approval by Parliament.

In response to the recommendations in these reports, amendments to the *National Defence Act* are being proposed:

- To strengthen the Canadian Forces as a vital national institution;
- To instill confidence in the men and women of the Canadian Forces that their justice system is fair and open;
- To more closely align the military justice system with current Canadian values and legal standards; and
- To preserve those characteristics of the system needed to satisfy the unique requirements of the Canadian Forces.

Common Concerns

There is a substantial convergence on common concerns which emerges from the reports of the Commission and the Special Advisory Group. They express similar concerns with regard to the need for increased transparency, accountability and equality of application of military justice across the ranks. As a result, the two reports contain a number of similar recommendations, such as:

- a number of measures to ensure that the broad discretion of the commanding officer in laying charges cannot be misused;
- measures to enhance the independence and quality of Military Police and the investigations they conduct;
- measures to limit the ability of commanding officers to try summarily any serious offences;
- the establishment of a military prosecutor who performs his or her functions independent of the chain of command; and
- measures to strengthen review and oversight of military justice.

Different Approaches

Notwithstanding this substantial commonality, there are a number of areas where the reports adopt different solutions. It is therefore difficult to compare the two reports by evaluating individual recommendations one against the other without an appreciation of the differences in the approaches of the Commission and the Special Advisory Group. Each report sets in place a

complex system of checks and balances. To a large extent, individual recommendations draw their synergy from the whole of each report's recommendations. This makes it extremely difficult to accept or reject an individual recommendation without considering the effect such action has on other recommendations to which it is related.

Bearing this in mind, the reports show a number of principled points of departure in the following areas:

- **Role of Chain of Command in Laying Charges**

The Commission recommended removing the chain of command from involvement in cases other than those involving minor disciplinary misconduct. The Special Advisory Group recommended continuing the involvement of the chain of command in all cases, but suggested substantially restructuring its role in respect of serious and sensitive cases.

- **Independence of Military Police (MP) Investigations**

The Commission recommended that a Director of Military Police oversee all Military Police (MP) investigations of major disciplinary and criminal misconduct and report on these matters to the Solicitor General of Canada. The Commission recognized this to be an unusual (although in their view necessary) response to the problems of command influence and conflict of interest because it would result in the MP reporting to someone other than the Minister of National Defence to whom they are otherwise responsible. The Special Advisory Group recommended establishing the Canadian Forces National Investigation Service (NIS) to investigate all serious and sensitive offences. The independence of the National Investigation Service from any influence by the chain of command would be accomplished by having the CF Provost Marshal report to the Vice Chief of the Defence Staff, who is outside the operational chain of command and therefore above those to whom the MP provides investigative services.

- **Status of Military Police**

The Commission recommended that the MP serve as advisers to an independent prosecuting authority, but that the MP not have authority to lay charges. This approach was considered feasible on the basis that there was no tradition of MP investigative independence as exists for other police forces in Canada. The Special Advisory Group recommended following the practice under Canadian criminal law, namely that the National Investigation Service has primary charging authority in respect of charges arising from their investigations, done on the advice of the military prosecutor.

- **Retention of Parallel System of Military Justice**

The Commission made two recommendations that suggest a significantly different construct than that of the military justice system affirmed by the Supreme Court of Canada in its judgement in *Genereux* and recognized in paragraph 11(f) of the Charter:

- an accused charged with offences carrying a possible penalty of five or more years imprisonment would be permitted to elect to be tried by a civil jury trial; and
- military judges would be replaced with civilian judges appointed under the *Judges Act*.

The Special Advisory Group, on the other hand, recommended that a distinct military justice system capable of dealing with serious offences affecting discipline and consistent with the supremacy of the rule of law, including the Charter, be maintained for the CF. Instead of replacing military judges with civilian judges, the Special Advisory Group chose to recommend improvements that would enhance further the independence of military judges.

- **Detention**

The Commission recommended that detention be removed from the punishments that could be awarded at summary trials. The Special Advisory Group recommended retaining authority to award detention at summary trials but reducing it from 90 days to 30 days, and further recommended moderating the effects of the punishment of detention by making the included punishment of reduction in rank applicable only during the period of detention and by providing for private's pay during that period.

The Special Advisory Group and the Commission had very different terms of reference. Consequently, there are recommendations for which there is no counterpart in each study. For example, the Commission made a number of recommendations relating to the employment of legal advisers, a subject not a part of the Special Advisory Group's work. The Commission also recommended that punishments such as fine options, community service, and conditional sentences, which exist in the civilian criminal system, be available within the military for all offences. On the other hand, the Commission's report does not mention a number of military justice issues for which the Special Advisory Group made specific recommendations. In particular, Chief Justice Dickson's Group made recommendations relating to sentencing at courts martial, removing the death penalty from the scale of punishments, introducing limitation periods for service offences, making non-commissioned members eligible to serve on Disciplinary and

General Courts Martial, and abolishing the need for the Judge Advocate General to review courts martial proceedings in certain circumstances.

Government Approach

Generally, in areas where the two reports differ, the Government is proposing to implement recommendations made by the Special Advisory Group, since its approach is considered to be more closely aligned with the Canadian civil criminal process while still accounting for the needs of the chain of command. However, a good number of the reform measures recommended by the Special Advisory Group are consistent, at least in part, with the Commission's recommendations. Therefore, while different from the modalities recommended by the Commission, many of the reform measures proposed will address the underlying concerns noted in the Commission's Report. They include the following:

- the summary trial process is being reformed to make it more transparent and *Charter* compliant. The measures adopted are based on recommendations made by the Special Advisory Group. They will retain much of the flexibility of the current system while at the same time addressing the Commission's concerns, by limiting the powers and jurisdiction of commanding officers to try summarily only minor disciplinary cases;
- the office of the Chief Military Trial Judge is being organized as a separate unit of the CF, addressing the Commission's concern that the judicial function performed by the members of this office be separated from the remaining functions of the Judge Advocate General;
- independent bodies such as an independent grievance board, and an independent military police complaints commission are being proposed to address the requirement for independent review and oversight mechanisms recommended by both reports; and
- the Judge Advocate General's responsibilities will be clearly delineated while retaining the historic title of the office.

Military Justice

COIR 40.1 The *National Defence Act* be amended to provide for a restructured military justice system, establishing three classes of misconduct:

- 1. Minor disciplinary:** Any misconduct considered minor enough not to warrant detention, dismissal or imprisonment should be considered minor disciplinary misconduct. Examples might include a failure to salute and quarreling with another Canadian Forces member. Minor disciplinary misconduct would not include service offences now listed in the *Queen's Regulations and Orders (QR&O) 108.31(2)*;
- 2. Major disciplinary:** Any misconduct considered serious enough to warrant detention, dismissal or imprisonment should be considered major disciplinary misconduct triable only by a court martial. This would include infractions such as some of those listed in *Queen's Regulations and Orders 108.31(2)*. Examples might include being drunk while on sentry duty during a time of war, insubordination and showing cowardice before the enemy. Major disciplinary misconduct would not include crimes under the *Criminal Code* or other federal statutes; and
- 3. Criminal misconduct:** Any misconduct that would constitute a crime and is to be the subject of a charge under the *Criminal Code* or other federal statute or foreign law, and triable only by court martial or a civil court.

Action

This recommendation is accepted in principle, however, the objectives will be achieved using an alternate approach that limits the jurisdiction of summary trials.

Comment

It is intended that the offence jurisdiction of summary trials be limited to more minor offences, including a small number of minor criminal offences, that are considered necessary to maintain unit discipline. It is also proposed that summary trial powers of punishment be reduced, in keeping with the role of such trials as a vehicle to deal with more minor disciplinary cases. For example, detention may be reduced from 90 to 30 days.

If implemented, this work, while somewhat different in thrust from the Commission recommendation, would effectively result in offences being categorized into minor and major based on the nature of the offence and the perceived seriousness of the actual misconduct. This approach approximates the categorization contained in COIR 40.01, with the following significant differences:

- a modified form of detention with fewer long-term consequences would be available as a form of punishment at summary trial; and
- summary trial jurisdiction over a small number of criminal offences (8) required to maintain unit discipline would be retained.

COIR 40.2 To prevent abuse of the commanding officer's discretion to determine into which class the misconduct falls, there be formalized safeguards provided for in the *National Defence Act* and regulations, including the possibility of independent military investigations into the misconduct, the authority of an independent military prosecutor to lay a charge for criminal misconduct arising out of the same incident, and the oversight performed by an independent Inspector General.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

It is recognized that:

- commanding officers' discretion with respect to investigation and charging is too broad, may be susceptible to misuse, and could cause potential conflicts of interest; and
- there is a need for more effective safeguards to ensure more principled use of that discretion, including the need for an independent prosecutor, and to remove from commanding officers the ability to dismiss charges so charges can proceed, if warranted, after careful investigation and consideration by competent police and legal personnel.

The issue of commanding officers' discretion was also reviewed by the Special Advisory Group (SAG). It was considered important for unit authorities to continue to participate

in an investigative and charge laying role. However, the SAG recommended that commanding officers' ability to lay charges be counterbalanced by ensuring that all serious and sensitive matters were referred to and investigated by the independent National Investigation Service having primary charge laying authority. The SAG also recommended the establishment of the office of a military prosecutor independent of the chain of command. These latter recommendations are being implemented. Work is underway to:

- develop policy and structure governing a Director of Military Prosecutions;
- draft National Investigation Services investigative policy to detail scope, mandate, and definition of responsibilities; and
- require that the decisions to investigate and lay charges in all but minor cases be taken on legal advice.

Note: With respect to the references to the portion of the Commission recommendation dealing with the independent Inspector General, see 40.36 below.

COIR 40.3 The *National Defence Act* be amended to provide clearly that any individual in the Canadian Forces or any civilian can lay a complaint with Military Police without fear of reprisal and without having first to raise the complaint with the chain of command.

Action

This recommendation is not accepted.

Comment

Under current procedures, a complaint may be made to either the military police or an appropriate unit authority, or both, without fear of reprisal. It is the duty of CF members to report to the proper authority any infringement of the pertinent statutes, regulations, orders and instructions that govern the conduct of any person subject to the *Code of Service Discipline (Queen's Regulations and Orders, Articles 4.02 and 5.01)*. The creation of the DND/CF organizational Ombudsman will establish a new avenue for individuals to bring complaints forward.⁴⁹ Civilians who lodge a complaint with the

⁴⁹ See comment to COIR 16.1

military police or other authorities should not need any additional protection for having lodged a complaint.

COIR 40.4 The *Queen's Regulations and Orders* be amended to circumscribe the discretion of a commanding officer with respect to the manner of conducting summary investigations to ensure that these investigations are conducted according to the guidelines in Canadian Forces Administrative Order 21-9, dealing with general instructions for boards of inquiry and summary investigations.

Action

This recommendation is accepted and will be implemented by 30 Nov, 1997.

Comment

This recommendation is being taken into account as a part of the current work to revise *Canadian Forces Administrative Order 21-9*. The revisions to this administrative order will provide guidance to officers who order investigations in respect of the type of investigative process to use in particular cases, and will ensure that all investigations are conducted according to the procedures contained in the administrative order.

COIR 40.5 The guidelines in Canadian Forces Administrative Order 21-9 be amended to provide that:

1. **summary investigations be restricted to investigation of minor disciplinary misconduct or administrative matters;**
2. **those conducting summary investigations have some minimum training standard in investigations, rules of evidence, and the recognition of potential criminality;**
3. **those conducting summary investigations have a specific duty to report matters of potential criminality directly to Military Police; and**
4. **those conducting summary investigations be free from any conflict of interest.**

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

Regulations will be amended to clearly indicate that, if the primary purpose of a summary investigation is to uncover evidence of the commission of a service offence, then the matter is to be dealt with by the Military Police, not a summary investigation. In addition, the instruction will direct that, if evidence of the commission of an offence is uncovered during a summary investigation, legal advice is to be sought before proceeding any further and, if appropriate, the matter is to be returned to the convening authority for referral to the Military Police.

Special training will be provided to commanding officers, who will be certified as capable of conducting summary trials. As a part of that training, they will receive instructions on the regulations governing the use of summary investigations and their responsibilities to refer, when appropriate, investigations to the military police.

COIR 40.6 Military Police be independent of the chain of command when investigating major disciplinary and criminal misconduct.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The newly formed CF National Investigation Service (CF NIS), which is responsible for investigating serious and sensitive criminal or service offences when requested and for initiating investigations or assuming control of other investigations as deemed necessary, stood up on 1 September 1997. The unit is independent of the operational chain of command and operates under the direct control of the CF Provost Marshal. New investigative standard operating procedures have been implemented. A Military Police Complaints Commission is being considered, to receive and investigate complaints concerning the conduct of Military Police, as well as allegations of interference by the chain of command.

COIR 40.7 Military Police be trained more thoroughly in police investigative techniques.

Action

This recommendation is accepted and will be implemented by November 1997.

Comment

The CF Provost Marshal is reviewing all Military Police (MP) specification requirements and all MP training standards to provide a more structured approach to MP training in general and investigations in particular. Further, an exchange and secondment program has been developed to enable the military police to gain practical investigative experience with other police forces.

COIR 40.8 All Military Police, regardless of their specific assignment, be authorized to investigate suspected misconduct of their own accord unless another Military Police investigation is under way.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Military Police are authorized to conduct investigations of minor misconduct. Investigations into major disciplinary or criminal misconduct will be conducted by the CF National Investigation Service.

COIR 40.9 Control of the conduct of Military Police investigations of major disciplinary and criminal misconduct be removed from the possible influence of the commanding officer or the commanding officer's superiors. Military Police attached to units or elements of the Canadian Forces should refer major disciplinary and criminal misconduct to the Director of Military Police through dedicated Military Police channels.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

As of 1 September 1997, all alleged offences of a serious or sensitive nature have been referred to the CF National Investigation Service for investigation no matter where these alleged offences have occurred. Since the CF National Investigation Service is under the command and control of the CF Provost Marshal, commanding officers will not interfere or influence investigations. Investigations will be independent of the operational chain of command. The new Military Police policy directive is very specific in terms of who will investigate certain alleged offences. If a member of the Military Police believes, however, that a Commanding Officer or other individual has interfered in the investigative process, he or she will be able to make a complaint to the proposed Military Police Complaints Commission.

COIR 40.10 The Director of Military Police oversee all Military Police investigations of major disciplinary and criminal misconduct and report on these matters to the Solicitor General of Canada.

Action

This recommendation has been implemented, with the exception of reporting to the Solicitor General of Canada.

Comment

There is no need for the CF Provost Marshal to report to the Solicitor General of Canada. The CF Provost Marshal, the senior Military Police (MP) officer, oversees all serious and sensitive MP investigations and reports directly to the Vice Chief of the Defence Staff. The CF Provost Marshal is responsible for overseeing all serious and sensitive MP investigations. The CF Provost Marshal will also produce an annual report on the status of military police and investigations within the military, a report which will be made public. The first annual report is due in February 1998 to cover the 1997 time period. Producing an annual report will provide added independence to the MP and increase the transparency of the investigative system. Given the changes noted above, the pitfalls of command influence and conflict of interest should be adequately addressed.

COIR 40.11 The Director of Military Police be responsible and accountable to the Chief of the Defence Staff for all Military Police purposes, except for the investigation of major disciplinary or criminal misconduct.

Action

This recommendation has been implemented. However, the CF Provost Marshal is responsible and accountable to the Vice Chief of the Defence Staff for the state of military policing and investigations with the Department and CF, not directly to the Chief of the Defence Staff.

Comment

As of 1 July 1997, the CF Provost Marshal was removed from the operational chain of command, to be responsible and accountable to the Vice Chief of the Defence Staff for standards of military policing within the Department and CF. The Vice Chief of the Defence Staff is empowered to set the broad strategic framework for policing, but maintains an arm's-length relationship with the CF Provost Marshal as it pertains to ongoing investigations. Given the increased responsibility of the CF Provost Marshal, the introduction of the CF National Investigation Service, the annual report, the new reporting relationship to the Vice Chief of the Defence Staff, and the proposed introduction of the Military Police Complaints Commission, the pitfalls of command influence and conflict of interest have been addressed. Therefore, there is no need to raise the reporting level to a higher office.

COIR 40.12 Commanding officers have the power to request Military Police to investigate any misconduct, but commanding officers have no power to control the method of the investigation or limit the resources available to Military Police conducting investigations.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

Powers of Commanding Officers have been clarified with the stand up of the National Investigation Service on 1 September 1997. The CF National Investigation Service is an independent investigative unit with its own integral resources. Only the CF Provost Marshal has a role in allocating resources, which eliminates chain-of-command involvement in investigative resource allocation. The personnel, equipment, and infrastructure required to begin operating the CF National Investigation Service is complete, and the investigative policies and standard operating procedures have been prepared. Further, it is proposed that if the members of the CF National Investigation

Service or other MP believe that there has been interference in an investigation by the chain of command, they can complain to the Military Police Complaints Commission.

COIR 40.13 The Director of Military Police and all Military Police under the command of the Director have a system of ranking different from the general Canadian Forces system, so that Military Police are not seen or treated as subordinate to those they are investigating.

Action

The recommendation to establish a different ranking system for the Military Police is not accepted. However, the objectives of this recommendation will be achieved through other means.

Comment

The CF National Investigation Service will be staffed by investigators who are either officers or non-commissioned members. Officer investigators will be the lead investigators when conducting investigations of senior personnel. The perception of intimidation flowing from junior ranks investigating more senior personnel will be eliminated through the new authority of CF National Investigation Service members to lay charges, and through the introduction of the proposed Military Police Complaints Commission. Further, to implement a system of ranking different from the general CF system would only serve to divorce the Military Police from the community they serve.

COIR 40.14 Professional police standards and codes of conduct be developed for Military Police.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

As of 1 July 1997, a professional standards directorate began operating within the CF Provost Marshal organization. The directorate is responsible for receiving and investigating complaints about the conduct of a MP. A proposed MP code of conduct is also being developed. Further, to improve and maintain the public confidence in the Military Police and the investigative process, a Military Police Complaints Commission is

proposed to receive and investigate complaints concerning the conduct of Military Police and any allegations of interference in investigations by the chain of command. This independent civilian review commission would be similar to other civilian police complaints commissions across Canada.

COIR 40.15 To give effect to these new policing arrangements, Military Police be given adequate resources and training to allow them to perform their tasks.

Action

This recommendation is accepted and will be fully implemented by 1 July 1998.

Comment

The CF Provost Marshal is reviewing all Military Police (MP) specification requirements and all MP training standards with the aim to provide a more structured approach to MP training in general and investigations in particular. Consultations with various civilian agencies are occurring. A secondment exchange program is being developed to provide an opportunity for MPs to acquire investigative expertise either with another police agency or by bringing civilian police agencies' expertise to MP units. Investigative resources are currently being allocated to the CF National Investigation Service to ensure that it can fulfill its mandate.

COIR 40.16 Adequate numbers of appropriately trained Military Police accompany Canadian Forces deployments.

Action

This recommendation is now standard procedure.

Comment

It is CF policy to deploy adequate Military Police resources on all CF deployments. For example, two investigators from the CF National Investigation Service were deployed to Haiti with a Military Police platoon.

COIR 40.17 In general, the results of investigations into all types of misconduct - minor disciplinary, major disciplinary or criminal - be reported to the commanding officer of the unit or element to which the Canadian Forces member concerned belongs.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

It has always been standard practice for Military Police to advise commanding officers of the results of investigations in which their personnel are involved.

COIR 40.18 Results of investigations of major disciplinary and criminal misconduct be reported to an independent prosecuting authority under the direction of the Director General of Military Legal Services.

Action

This recommendation is accepted and will be implemented.

Comment

Appropriate command authorities, the CF National Investigation Service, and a proposed independent prosecuting authority would be involved in reviewing investigations of all offences of a serious and sensitive nature. As to the Commission's concept of a Director General of Military Legal Services, see Recommendation 40.35, below.

COIR 40.19 Control of the decision to charge for major disciplinary or criminal misconduct be removed from the commanding officer and vested in an independent prosecuting authority.

Action

The recommendation, to remove from commanding officers all charge laying decisions for major disciplinary or criminal misconduct, is not accepted. However, the objectives of this recommendation will be substantially achieved through alternate means.

Comment

The Commission's approach would remove the chain of command from involvement in a significant number of cases involving serious matters affecting their units, formations, or commands. The Special Advisory Group recommended that commanding officers' ability

to take investigation and charging decisions be counterbalanced by measures ensuring that all serious and sensitive matters were referred to and investigated by an independent National Investigation Service having primary charge-laying authority. The underlying concerns of the Commission will be met substantially by the proposed implementation of the SAG recommendation. It is considered important for unit authorities to continue to play a role in charging decisions as a part of the responsibilities and duties for which they can be held accountable.

COIR 40.20 The commanding officer have the right to lay charges for minor disciplinary misconduct.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Commanding officers and designated unit personnel already have the right to lay charges for minor disciplinary matters. They will keep this charge-laying authority.

COIR 40.21 An independent prosecuting authority decide whether to lay charges for major disciplinary and criminal misconduct and have the responsibility for laying charges.

Action

This recommendation is accepted in principle, however, it will be the CF National Investigative Service that will have the responsibility for laying charges.

Comment

A modified version of this recommendation is proposed whereby charges in serious and sensitive cases would usually be laid by the CF National Investigation Service after receiving advice and charge approval from an independent Director of Military Prosecutions. The proposed charge-approval procedure would be similar to that in use in a number of civilian criminal jurisdictions in Canada.

COIR 40.22 The prosecuting authority be independent in determining whether to charge and prosecute. However, guidelines should be developed to assist in the exercise of prosecutorial discretion.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

The proposed prosecuting authority would be independent in determining whether to charge or prosecute. The interim policy, which currently exists to assist in exercising the prosecutorial discretion, is being reviewed and will be reissued in final form by the Judge Advocate General.

COIR 40.23 Military Police serve as advisers to the independent prosecuting authority, but have no authority themselves to lay charges.

Action

This recommendation is not accepted.

Comment

This recommendation could undermine Military Police (MP) independence in the sense that it does not permit the MP to be seen as equal in stature with the charge-laying authorities in the process, including commanding officers and their authorized delegates. In addition, this recommendation would perpetuate the problem identified by the Commission that the MP consider themselves “soldiers first, police officers second,” because they would continue to be responsible only for identifying wrongdoers, not “proving that the act constitutes a particular offence” (Chap. 40, p. 1,285). Where possible, the approach being taken is to align military practice with the practice in civil criminal law. In this regard, police have the power to investigate and lay charges independently. Special Advisory Group (SAG) recommendation 14(d) follows the civilian model. It enhances the stature of MPs within the CF community and the accountability of MPs for their investigations. It is proposed to implement SAG recommendation 14(d), and ensure that CF National Investigation Service investigators will have the authority to lay charges.

COIR 40.24 Commanding officers have no authority to dismiss charges laid by the independent military prosecutor.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

It is proposed to eliminate the authority of commanding officers to dismiss charges.

COIR 40.25 The independent military prosecutor have authority to lay charges for minor disciplinary offences when the prosecutor deems it useful to prosecute multiple acts of misconduct, including minor disciplinary misconduct, at the same trial.

Action

This recommendation is accepted and will be implemented.

Comment

It is proposed that independent prosecutors be able to refer charges in these circumstances.

COIR 40.26 An accused person has a right to counsel when prosecuted for major disciplinary or criminal misconduct.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

An accused person at a court martial already has the right to be represented by counsel.

COIR 40.27 The standard of proof at a trial for major disciplinary or criminal misconduct be proof beyond a reasonable doubt.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The current standard of proof for any service offence at both summary trials and courts martial is proof beyond a reasonable doubt.

COIR 40.28 There be no right to counsel in respect of minor disciplinary misconduct, since detention, dismissal or imprisonment would not be a possibility, but the right to counsel may be permitted at the discretion of the commanding officer.

Action

This recommendation is standard procedure, although the possibility will remain for a summary trial to award a punishment of detention.

Comment

An accused person may be permitted representation by legal counsel at a summary trial, at the discretion of the officer conducting the summary trial.

COIR 40.29 The standard of proof at a trial of minor disciplinary misconduct be proof on a balance of probabilities. An accused person may be compelled to testify at a trial of minor disciplinary misconduct.

Action

This recommendation is not accepted.

Comment

See 40.27 and 40.28 above. It is intended that summary trials have a somewhat broader jurisdiction and higher powers of punishment than recommended by the Commission. The standard of proof at all service tribunals will remain proof beyond a reasonable doubt. This standard provides additional protection for an accused.

COIR 40.30 Accused persons charged with misconduct carrying a possible penalty of five years' imprisonment or more should have the right to elect trial by jury before a civilian court.

Action

This recommendation is not accepted.

Comment

This recommendation would transfer to the accused the prosecutor's right to decide whether the interests of military justice in a particular case require a military trial. The recommendation would diminish the effectiveness of the *Code of Service Discipline* in dealing with serious offences. Implementing this recommendation would undermine the military-law objective for which paragraph 11(f) of the *Charter of Rights* exists.

COIR 40.31 Punishments such as fine options, community service and conditional sentences, which have been made available in the civilian criminal process, be available within the military for minor and major disciplinary and criminal misconduct.

Action

The principle of flexibility in sentencing is accepted.

Comment

The addition to the scale of military punishments of punishments used in the civilian criminal justice system will be studied. The application of the suggested punishments in the military context raises a number of practical problems which would have to be overcome, such as establishing a probation network across the CF to avoid disruption in monitoring offenders because of the frequent moves of military personnel.

COIR 40.32 Formal rules be established to permit appeals of summary trials of minor disciplinary misconduct by way of redress of grievance.

Action

This recommendation is accepted in principle. However, the objectives will be achieved through other means.

Comment

A formal administrative review mechanism for summary trial convictions will be

established which will be similar to, but distinct from, the grievance process.

COIR 40.33 All Canadian Forces members convicted at summary trials be served with a notice stating that an application for redress of grievance is available to appeal their conviction.

Action

The recommendation to serve CF members with a notice is not accepted. However, the objective will be achieved through other means.

Comment

The accused will be advised by his or her assisting officer of the right to review before a summary trial. Further, a booklet called *The Election To Be Tried by Summary Trial or Court Martial: Guide for Accused and Assisting Officers*, is being prepared for publication by the end of 1997. This guide, which will include a detailed section concerning the accused's right to review summary trial convictions, will be provided to the accused and the assisting officer. In view of the above measures, a notice form is unnecessary.

COIR 40.34 The *Queen's Regulations and Orders* be amended so that the Minister of National Defence has no adjudicative role in redress of grievance matters.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

The Minister has directed that action be undertaken to amend the *Queen's Regulations and Orders* so that the Minister has no adjudicative role in grievance matters.

COIR 40.35 The *National Defence Act* be amended to:

1. **replace the office of the Judge Advocate General with two independent institutions:**
 - a. **the office of the Chief Military Judge, to assume the judicial functions now performed by the office of the Judge Advocate General; and**

- b. the office of the Director General of Military Legal Services, to assume the prosecution, defence and legal advisory roles now performed by the office of the Judge Advocate General;**
- 2. specify that the office of the Director General of Military Legal Services consists of three branches: a Directorate of Prosecutions, a Directorate of Advisory Services, and a Directorate of Legal Defence;**
- 3. provide that the Director General of Military Legal Services report to the Minister of National Defence;**

Action

These recommendations are accepted, with the exception of the replacement of JAG with the Director General Military Legal Services.

Comment

It is proposed that the role and functions of the Judge Advocate General (JAG) be set out in statute in order to eliminate potential internal conflicts of interest and to strengthen the institutional independence of its constituent parts. The JAG is and has been for many years organized as recommended by the Commission. The JAG's responsibility to the Minister was recently articulated in a Ministerial Organization Order for the JAG. The Office of the Chief Military Justice has been established as a separate and independent unit.

The title of JAG, which is in common use in many foreign militaries that share our military history and traditions (the US service JAGs are the nearest examples), will be retained.

- 4. provide that the Chief Military Judge and all other judges be civilians appointed under the federal *Judges Act*; and**
- 5. state that judges trying serious disciplinary and criminal misconduct are totally independent of the military chain of command.**

Action

Recommendation 40.35(4) is not accepted. Recommendation 40.35(5) reflects the current status of military judges.

Comment

One of the strengths of the military justice system, as recognized by the Supreme Court of Canada in the case of *Généreux*, lies in using military judges with service experience who are familiar with the values and needs of the military community. The Supreme Court considered that neither the CF nor the accused would benefit from the loss of such an asset. Further, the deployability of the military judges, as members of the CF, is a definite asset. The Special Advisory Group (SAG), which recommended that the Minister of National Defence retain the authority to appoint military judges for fixed terms, made that recommendation after concluding that there is no reason to doubt the independence or impartiality of military trial judges. The SAG recommended strengthening further the independence of military judges by making the Chief Military Judge a separate unit.

Doing so will reinforce the present independence from the chain of command of military judges while performing their judicial duties.

COIR 40.36 The *National Defence Act* be amended to establish an Office of the Inspector General, headed by an Inspector General with the following functions relating to military justice:

1. **Inspection:** Inspections would focus on systemic problems within the military justice system.
2. **Investigations:** The Inspector General would receive and investigate complaints about officer misconduct and about possible injustices to individuals within the Canadian Forces. Among the types of officer misconduct the Inspector General could investigate are the following:
 - a. abuse of authority or position (for example, failure to investigate, failure to take corrective actions, or unlawful command influence); and
 - b. improper personnel actions (for example, unequal treatment of Canadian Forces members, harassment including racial harassment, failure to provide due process, reprisals).
3. **Assistance:** Among the Inspector General's functions would be to correct or assist in correcting injustices to individuals.

Action

As outlined in the comment to COIR 16.1, the recommendation to establish an Inspector General is not accepted, however, the objectives of this recommendation will be achieved through other means.

Comment

It is recognized that there is a need for independent review and oversight mechanisms of CF activities, decisions, and operations. The Minister's Recommendations and the Special Advisory Group both stress the requirement. It is proposed that a series of specialized review mechanisms be established to strengthen independent oversight and review of different areas of concern: a DND/CF Ombudsman, a CF Grievance Board and a Military Police Complaints Commission. It is also proposed that the Judge Advocate General be given a duty to review and report annually on the administration of military justice and that the Military Police Complaints Commission have the authority to receive and investigate complaints concerning the conduct of Military Police (MP), and allegations of interference by the chain of command in MP investigations.

COIR 40.37 The Inspector General have the power to inspect all relevant documents, conduct such interviews as may be necessary, review minor disciplinary proceedings and administrative processes, and make recommendations flowing from investigations.

Action

This recommendation is not accepted.

Comment

As outlined in the comment to COIR 16.1, the creation of an Inspector General is not accepted. It is proposed however that the inspection, review, and recommendation functions referred to in this recommendation will be performed by the specialized oversight and review mechanisms described above (see 40.36, comment).

COIR 40.38 Any person, Canadian Forces member or civilian, be permitted to complain to the Inspector General directly.

Action

As outlined in the comment to COIR 16.1, the recommendation to establish an Inspector General is not accepted, however, the objectives of this recommendation will be achieved through other means.

Comment

The proposed roles of the specialized oversight and review mechanisms are being designed with a view to responding to concerned members of the public, including members of the CF. Complaints concerning Military Police (MP) misconduct or interference with MP investigations would fall within the purview of the MP Complaints Commission, and the CF Grievance Board would deal with a broad spectrum of individual complaints of injustice or unfairness.

COIR 40.39 *To the extent that the regulations and orders contained in the Queen's Regulations and Orders and Canadian Forces Administrative Orders can be made public without compromising overriding interests such as national security, the Queen's Regulations and Orders and Canadian Forces Administrative Orders be published in the Canada Gazette.*

Action

This recommendation is accepted in principle, however, the objectives will be achieved through a variety of means.

Comment

Queen's Regulations and Orders are currently available in public libraries, court libraries and some university libraries. Copies of *Queen's Regulations and Orders* may also be purchased from Canada Communications Group. In addition, publication of *Queen's Regulations and Orders* on the National Defence Internet site is currently being considered. They are not currently required to be published in the *Canada Gazette*, but consideration is being given to publishing *Queen's Regulations and Orders* in the *Canada Gazette*, along with other federal regulations.

Canadian Forces Administrative Orders, on the other hand, are orders internal to the CF issued by or under the authority of the Chief of the Defence Staff. They are not regulations and are analogous to other government policy direction, such as Treasury

Board Directives. *Canadian Forces Administrative Orders* are available to the public on request and, as with *Queen's Regulations and Orders*, consideration is currently being given to their publication on the National Defence Internet site.

COIR 40.40 Adequate numbers of legal officers be deployed with units to allow them to perform their respective functions - prosecution, defence, advisory - without putting them in situations of conflict of interest.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

As a matter of CF policy, legal officers always participate in major deployments. If they are placed in a conflict or perceived conflict situation, then other legal officers are sent to assist.

COIR 40.41 Legal officers receive increased training in matters of international law, including the Law of Armed Conflict.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

Training in the laws of armed conflict is already a high priority. Additional resources in the Judge Advocate General are being directed to training.

COIR 40.42 Legal officers providing advisory services be deployed on training missions as well as actual operations.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

The Judge Advocate General sends legal officers on training missions.

COIR 40.43 Legal officers providing advisory services guide commanding officers and troops on legal issues arising from all aspects of operations, including Rules of Engagement, the Law of Armed Conflict, Canadian Forces Organization Orders and Ministerial Organization Orders.

Action

This recommendation is standard procedure.

Comment

Legal officers already provide these services.

COIR 40.44 Legal officers providing advisory services educate Canadian Forces members before and during deployment on local law, the Law of Armed Conflict, and Rules of Engagement.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

Training in the laws of armed conflict is already a high priority. CF legal officers have been in the forefront internationally in developing training manuals, and delivering Law of Armed Conflict training not only to members of the CF, but also to members of foreign military forces from around the world. Additional resources in the Judge Advocate General are being directed to training.

COIR 40.45 A Law of Armed Conflict section of legal officers be established and staffed as soon as possible within the Office of the Judge Advocate General and moved to the office of the Director General of Military Legal Services once that office is established.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Directorate of Law/Operations already provides advice on law of armed conflict issues within the Office of the Judge Advocate General.

Conclusion

COIR Conclusion 1. The Minister of National Defence report to Parliament by June 30, 1998 on all actions taken in response to the recommendations of this Commission of Inquiry.

Action

This recommendation is accepted and is being implemented.

Comment

The MND supports this recommendation and intends to go further in achieving the objectives. More specifically, the MND will be establishing a Monitoring Committee on Change in the CF and DND, comprised of Canadians from wide-ranging backgrounds, that will report to the MND and prepare semi-annual reports that will be released to the public.

COIR Conclusion 2. The transcripts of our proceedings, as amplified and illuminated by the credibility findings in this report, be examined comprehensively by appropriate authorities in the Department of National Defence and the Canadian Forces, with a view to taking appropriate and necessary action with regard to witnesses who by their actions and attitude flouted or demeaned:

- a. their oath or solemn affirmation;
- b. their military duty to assist the Inquiry in its search for the truth in the public interest;
- c. the trust and confidence of Canadians in them; or
- d. the officer's commission scroll, which expresses Her Majesty's special trust and confidence in a Canadian officer's loyalty, courage and integrity.

Action

This recommendation is not accepted.

Comment

This recommendation invites a review of approximately two million pages of documents provided by DND and two years of oral testimony contained in the transcript of record. It would require assessing the credibility of each witness who testified and making findings of fact about the attitudes and actions of each witness. Given the manner in which testimony was received, the type of testimony received (hearsay, opinion, circumstantial, etc.), the inability to determine conclusively from the record what testimony the Commission believed or disbelieved and why, what documentary evidence (including the papers they published) they believed or disbelieved and why, the fact that there may well be further evidence that would or could have been received by the Commission, which evidence could or would affect assessments, and the highly subjective nature of the issues requested to be addressed, it would be impractical to attempt to implement the recommendation under the circumstances. The Commission was in the best position to assess credibility.

COIR Conclusion 3. Save for those individuals who have been disciplined for actions in relation to the deployment, all members of the Canadian Forces who served in Somalia receive a special medal designed and designated for that purpose.

Action

This recommendation has been implemented.

Comment

The Government announced its decision to award medals in December 1996 and started to award medals in June 1997. CF members who served honourably in Somalia are currently receiving a medal to recognize their service.

Une volonté de changement



Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie

Canada

Octobre 1997



Une volonté de changement



Rapport sur les recommandations de la Commission d'enquête sur la Somalie

Table des matières

Introduction	1
Partie I - Le leadership et l'administration	
Avant-propos	2
Le leadership	3
L'obligation de rendre compte	7
La chaîne de commandement	19
La discipline	23
La sélection et la présélection du personnel	29
L'instruction militaire	38
Les règles d'engagement	52
L'état de préparation opérationnelle	56
La planification des missions	61
La planification militaire	66
Divulgence de documents et transparence	81
Partie II - La justice militaire	
Avant-propos	86
La justice militaire	91
Conclusion	115

Minister
of National Defence



Ministre
de la Défense nationale

Ottawa, Canada K1A 0K2

Le 30 juin 1997, la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie a présenté son rapport final au gouvernement. Au nom du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces canadiennes (FC), je tiens à remercier les membres de la Commission de leur travail et de leur dévouement.

Nous avons soigneusement analysé les 160 recommandations de la Commission. Nous appuyons 132 d'entre elles intégralement ou en partie, ce qui représente environ 83 p. 100 du total. Dans bien des cas, les recommandations ont déjà été mises en oeuvre. Quant à celles qui ne l'ont pas encore été entièrement, nous avons indiqué une échéance dans la mesure du possible.

Les recommandations de la Commission complètent les changements et les réformes que nous avons entrepris ces dernières années. Après les événements survenus en Somalie, le MDN et les FC ne pouvaient pas attendre de régler bon nombre des problèmes auxquels les forces armées du Canada étaient confrontées. Heureusement, la plupart des mesures que nous avons prises sont compatibles avec les objectifs de la Commission et avec la majorité de ses recommandations.

Dans son rapport, la Commission demande que nous fassions rapport au Parlement d'ici le 30 juin 1998 au sujet de toutes les mesures prises en réponse à ses recommandations. Je crois que nous devons aller plus loin. Si nous voulons renforcer la confiance de la population canadienne, nous devons manifester notre volonté de changement. Pour garantir la reddition de comptes à l'égard de la mise en oeuvre des réformes, j'ai demandé à des Canadiens de divers milieux de faire partie d'un comité de surveillance des changements au sein des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Ce comité relèvera directement de moi et rédigera des rapports semestriels que je communiquerai au public.

J'estime que la création du comité de surveillance ainsi que les nombreuses autres initiatives décrites dans le présent document assureront la transparence et l'obligation de rendre compte des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale, tandis qu'évoluera notre institution de façon à mieux répondre aux besoins de sécurité des Canadiens et à mieux servir les intérêts du Canada dans le monde entier.

Ce faisant, nous ne devons pas oublier que les forces militaires du Canada sont composées d'hommes et de femmes qui se sont portés volontaires pour servir leur pays.


Arthur C. Eggleton

Canada

Introduction

Le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC) ont analysé le rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie. À cette fin, le MDN et les FC se sont guidés sur le Livre blanc sur la défense de 1994, qui énonce le mandat de l'organisation, et sur les recommandations formulées par le ministre de la Défense nationale dans les deux rapports qu'il a présentés au Premier ministre à la fin de mars 1997. Ces rapports, intitulés *Le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes* et *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire*, ont reçu l'appui du Premier ministre afin que des mesures soient prises rapidement.

Le présent rapport fait état des résultats de l'analyse à laquelle ont été soumis les cinq volumes du rapport de la Commission d'enquête, qui totalisent plus de 1 600 pages. Pour veiller à ce que cette analyse soit complète et opportune, des cadres supérieurs des domaines de la politique, des communications, du personnel et des opérations, ainsi que des trois principaux commandements des FC, ont été chargés d'examiner les sections pertinentes du rapport.

Sur les 160 recommandations de la Commission, 132 ont été acceptées intégralement ou en partie. Quant aux 28 recommandations qui ont été rejetées, il était possible d'atteindre la plupart des objectifs en ayant recours à d'autres moyens que ceux précisés par la Commission. Dans nombre de cas, ces décisions ont été dictées par les contraintes en matière de ressources et de personnel, les questions de processus et l'importance d'améliorer les systèmes actuels avant d'en créer de nouveaux.

Pour mettre en oeuvre certaines des recommandations de la Commission, il faudra modifier la *Loi sur la défense nationale* (LDN). Comme nous l'avons indiqué précédemment, des travaux sont en cours en vue de déposer toute une série de modifications à la LDN devant le Parlement, dans un avenir rapproché. Ces modifications porteront pour la plupart sur le système de justice militaire, dont un examen détaillé figure à la partie II du présent rapport.

Nous avons numéroté les recommandations de la même façon que dans le rapport de la Commission d'enquête, soit par numéro de chapitre. La première recommandation présentée porte donc le numéro 15.1.

Conformément à la méthode employée dans les deux rapports déposés par le ministre de la Défense nationale, la partie I du document traite principalement du leadership et de l'administration (recommandations 15.1 à 39.3 de la Commission), et la partie II concerne la justice militaire (recommandations 40.1 à 40.45 de la Commission).

Partie I - Le leadership et l'administration

Avant-propos

La partie I du présent rapport traite des recommandations de la Commission d'enquête (CE) concernant le leadership, l'obligation de rendre compte, la chaîne de commandement, la discipline, l'instruction (y compris la sélection et la présélection du personnel), la planification des missions, la planification militaire, la préparation opérationnelle ainsi que la divulgation de documents et la transparence. Sur les 160 recommandations figurant dans le rapport de la CE, 112 portent précisément sur ces questions.

Les réponses de la partie I, qui découlent d'un examen approfondi des recommandations de la CE mentionnées ci-dessus, indiquent clairement que ces dernières sont pour la plupart appuyées. Il convient plus particulièrement de souligner le fait que la mise en oeuvre est déjà amorcée ou terminée dans bien des cas. Cela n'est pas étonnant puisqu'un certain nombre de changements ont été entrepris au sein du MDN et des FC ces dernières années, comme en témoigne le document intitulé *Changements d'envergure au sein des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale*, publié par le Ministre en mars 1997. Par ailleurs, le récent rapport du Ministre sur *Le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes* était axé sur bon nombre des questions examinées dans le rapport de la CE, et le Quartier général de la Défense nationale a déjà mis en oeuvre un plan d'action précis dans le but de donner suite aux recommandations du rapport du Ministre. Dans de nombreux cas, l'approche recommandée par la CE pour résoudre certains problèmes était identique ou très similaire à celle préconisée dans le rapport du Ministre et à d'autres initiatives.

Il convient de noter que des notes en bas de page ont servi, le cas échéant, à indiquer clairement les liens entre les recommandations de la CE et les rapports du Ministre, à savoir *Le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes* et le *Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire*.

Le leadership

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite intégralement d'ici janvier 1999.

Commentaires

L'énoncé officiel de l'éthique des FC, qui figure dans le document *Éthique et valeurs dans les Forces canadiennes*, publié en mars 1997, renferme bon nombre des critères énumérés au chapitre 15 du rapport de la CE. Cet énoncé officiel de l'éthique et des valeurs sera intégré dans tous les programmes de recrutement et d'instruction, les activités de perfectionnement professionnel et les exercices d'évaluation du rendement des membres des FC à tous les niveaux, et ce, dans le cadre du nouveau Système d'évaluation du personnel des FC (SEPFC).¹ On révisera le programme de premier cycle du Collège militaire royal afin qu'il soit davantage axé sur le développement des valeurs, de l'éthique et des qualités de chef. Il en sera de même pour le programme d'études du Collège d'état-major et de commandement des Forces canadiennes.²

Quant à la formation des chefs supérieurs, un cours de trois mois sera instauré en 1998 pour préparer les officiers du grade de colonel/capitaine (Mer) à leurs responsabilités de chefs supérieurs.³ En 1999, un cours de six mois de nature plus stratégique sera créé à l'intention des officiers qui sont sur le point ou qui viennent d'être promus au grade de général/amiral.⁴ Le premier cours portera sur la concertation, le leadership au niveau supérieur et l'éthique, tandis que le deuxième sera axé sur le leadership pour les cadres de direction, les opérations stratégiques et la gestion des ressources.

¹ Rapport du Ministre, recommandation n° 25, réalisation en avril 1998.

² Rapport du Ministre, recommandation n° 12, réalisation en 1998.

³ Rapport du Ministre, recommandation n° 19, réalisation en janvier 1998.

⁴ Rapport du Ministre, recommandation n° 20, réalisation en janvier 1999.

Afin de veiller à ce que seules les personnes les plus compétentes soient choisies pour occuper des postes de commandement et de chefs supérieurs, nous disposons d'un nouveau processus officiel de sélection et nous avons renforcé les évaluations des futurs chefs pour s'assurer qu'ils possèdent l'expérience, l'éducation et la formation nécessaires.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite intégralement d'ici avril 1998.

Commentaires

Selon le système actuel de rapports d'appréciation du rendement (RAR), tous les officiers doivent être évalués en fonction de ces facteurs spécifiques, pour ensuite faire l'objet d'un examen par des conseils de promotion au mérite aux fins de promotion. Le nouveau SEPFC remplacera le système de RAR le 1^{er} avril 1998 et continuera d'évaluer les officiers (et les militaires du rang (MR)) en fonction des mêmes facteurs. Toutefois, il accordera encore plus d'importance aux qualités fondamentales aux fins de promotion, tant chez les officiers que chez les MR, en exigeant que les superviseurs évaluent les militaires en fonction de la fiabilité, de l'obligation de rendre compte, de la conduite (en service et hors-service) ainsi que de l'initiative. En outre, un nouveau RAR est en voie d'élaboration à l'égard des généraux/amiraux; il sera instauré avec le SEPFC et comportera des critères d'évaluation analogues.⁵

RCE 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.

⁵ Rapport du Ministre, recommandation n° 25, réalisation en avril 1998.

Action

Nous acceptons cette recommandation en principe; cependant, d'autres mesures seront prises pour atteindre les objectifs.

Commentaires

Un document d'orientation intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes*, qui porte sur l'obligation de rendre compte au niveau stratégique, a été élaboré et est en voie de promulgation au sein du MDN et des FC. En ce qui concerne la responsabilité individuelle, les principes d'obligation de rendre compte et de responsabilité énoncés au chapitre 16 du rapport de la Commission d'enquête sont conformes aux normes actuelles des FC. Toutefois, nous mettrons davantage l'accent sur l'obligation de rendre compte dans le contexte de l'instruction à tous les niveaux des Forces canadiennes.⁶

RCE 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.**

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite intégralement d'ici avril 1999.

Commentaires

Ces principes demeurent indispensables à l'évaluation du leadership dans les FC. La mise en oeuvre des recommandations figurant dans le rapport du Ministre intitulé *Le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes* permettra de renforcer davantage les activités touchant la sélection, la formation, le perfectionnement et l'évaluation des chefs, y compris l'autodiscipline et le respect de la discipline. Par

⁶ Rapport du Ministre, recommandation n° 51, publication du document d'orientation en mars 1997.

exemple, pour veiller à ce que les chefs soient correctement évalués, nous éclaircirons les exigences en matière d'expérience, d'éducation et d'instruction pour la promotion à divers grades, dans les différents groupes professionnels militaires.⁷ De plus, un processus de sélection officiel est en place afin de garantir que seules les personnes les plus compétentes seront choisies pour occuper des postes de commandement et de chefs supérieurs.⁸ Nous apportons également des améliorations au Système de perfectionnement professionnel des officiers afin d'obtenir un processus exhaustif, intégré et séquentiel qui englobe l'éducation, l'instruction, l'expérience de travail et l'autoperfectionnement. Le Système de perfectionnement professionnel des militaires du rang, quant à lui, permettra d'améliorer la qualité du leadership à tous les niveaux.⁹

Outre la liste actuelle de cours de formation au leadership et de perfectionnement, un cours de trois mois sera instauré en 1998 afin de préparer les officiers du grade de colonel/capitaine (Mer) à leurs responsabilités de chefs supérieurs.¹⁰ En 1999, un cours de six mois de nature plus stratégique sera créé à l'intention des officiers qui sont sur le point ou qui viennent d'être promus au grade de général/amiral. Le premier cours portera sur la concertation, le leadership au niveau supérieur et l'éthique, tandis que le deuxième sera axé sur le leadership pour les cadres de direction, les opérations stratégiques et la gestion des ressources.¹¹

⁷ Rapport du Ministre, recommandation n° 24, réalisation en octobre 1997.

⁸ Rapport du Ministre, recommandation n° 30, réalisation en septembre 1997.

⁹ Rapport du Ministre, recommandation n° 11, réalisation en avril 1999.

¹⁰ Rapport du Ministre, recommandation n° 19, réalisation en janvier 1998.

¹¹ Rapport du Ministre, recommandation n° 20, réalisation en janvier 1999.

L'obligation de rendre compte

RCE 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 :

- 1. pouvoir d'évaluer les problèmes systémiques de la justice militaire;**
- 2. 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;**
- 3. pouvoir de protéger d'éventuelles représailles les personnes qui rapportent des méfaits;**
- 4. 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.**

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation visant la création d'un poste d'inspecteur général; cependant, d'autres mesures seront prises pour réaliser les objectifs de cette recommandation.

Commentaires

Nous convenons que tout devrait être mis en oeuvre pour renforcer la surveillance du MDN et des FC. Un certain nombre d'organisations ont déjà pour mandat de jouer un rôle en matière de surveillance, notamment :

- des organisations internes comme le Chef - Service d'examen, qui effectue des vérifications et des évaluations internes, le Grand Prévôt des FC et la police militaire;
- des organismes externes comme le Bureau du vérificateur général, la Commission canadienne des droits de la personne, le Commissariat aux langues officielles, le Commissariat à la protection de la vie privée et le Commissariat à l'information.

De plus, nous avons entrepris de nouvelles initiatives afin d'accroître l'efficacité et la transparence des mécanismes de surveillance et d'améliorer les mécanismes permettant aux militaires de s'exprimer. Ces initiatives comprennent :

- la nomination prochaine, par le Ministre, d'un ombudsman du MDN et des FC qui aura directement accès au Ministre, au Chef d'état-major de la Défense et au Sous-ministre et qui sera indépendant de la chaîne de commandement et capable de traiter les problèmes individuels ou systémiques; tous les membres des FC et du MDN pourront s'adresser à lui sans craindre des représailles;¹²
- l'amélioration de la procédure de règlement interne des griefs afin de réduire le nombre de paliers et d'autorités en cause, d'accélérer le processus décisionnel et de donner aux membres des FC une procédure de règlement des griefs plus efficace;¹³
- la création projetée, par le biais de modifications à la LDN, d'un comité indépendant d'examen des griefs qui aura pour tâche de présenter des recommandations au CEMD quant au règlement final des griefs;
- la mise en activité (le 1^{er} septembre 1997) du Service national des enquêtes, service de police interne jouissant d'une indépendance considérable par rapport à la chaîne de commandement et du pouvoir de porter des accusations;¹⁴
- la création projetée, par le biais de modifications à la LDN, d'une commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, composée de civils et chargée de recevoir et d'examiner les plaintes liées à la conduite de la police militaire et les allégations d'ingérence de la chaîne de commandement;¹⁵
- la mise en place d'un mode non judiciaire de règlement des litiges afin d'aider les membres des FC et les employés du MDN à régler des problèmes et des plaintes au palier le plus bas possible, avant que le problème ne devienne une plainte ou un grief officiel.

¹² Rapport du Ministre, recommandation n° 8, réalisation en octobre 1997.

¹³ Rapport du Ministre, recommandation n° 6, réalisation liée à la modification de la *Loi sur la défense nationale*.

¹⁴ Rapport Dickson, recommandation n° 13, réalisé.

¹⁵ Rapport Dickson, recommandation n° 35, réalisation liée à la modification de la *Loi sur la défense nationale*.

Afin d'accroître la transparence, le Chef d'état-major de la Défense (CEMD), le Juge-avocat général, le Grand Prévôt des FC, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, l'Ombudsman du MDN et des FC et le comité indépendant d'examen des griefs devront présenter des rapports annuels et publics.¹⁶

Le Bureau de l'inspecteur général (IG), dont on propose la création au chapitre 16 du rapport de la Commission, prévoit la nomination d'un civil qui assumerait de vastes responsabilités et qui serait chargé de faire enquête et rapport sur la discipline militaire, l'efficacité, l'efficacité opérationnelle, l'état de préparation, le moral, la conduite des opérations, le fonctionnement du système de justice militaire, ainsi que la gestion du personnel et les questions de nature personnelle au sein des FC, notamment les promotions, la sélection des commandants, les conditions de service, le bien-être et le traitement des personnes. L'IG serait en mesure d'effectuer des inspections n'importe où au Canada ou à l'étranger, en tout temps, que ce soit en temps de paix ou de guerre, sans préavis et, de ce fait, probablement sans coordination auprès des commandants canadiens ou alliés. Dans leur rapport (vol. 5, chap. 44, p. 1638-1639), les commissaires notent que «le ministre de la Défense nationale du gouvernement au pouvoir a le devoir et la responsabilité de donner des instructions au CEMD et au SM». Ils ajoutent qu'il ne voit aucune obligation pour le Parlement de créer «un organisme de "contre-expertise" pour contester l'autorité et les responsabilités du ministre, du CEMD et du SM». En faisant ces déclarations, les commissaires soulignent l'importance primordiale d'axes bien définis de responsabilité et de reddition de comptes. Toutefois, la création d'un poste d'inspecteur général tel qu'il est envisagé au chapitre 16 exigerait l'établissement du type même d'«organisme de contre-expertise» que les commissaires jugent inapproprié au chapitre 44.

Bref, le poste d'IG proposé par la Commission obscurcirait l'autorité du Ministre devant le Parlement et rendraient ambiguës les responsabilités et l'obligation de rendre compte du Chef d'état-major de la Défense et du Sous-ministre tant en pratique qu'en droit. Par conséquent, nous ne créerons pas de poste d'IG.

RCE 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 :

- 1. obligations, rôle et responsabilités de tous les officiers et hauts fonctionnaires afin de définir plus précisément et plus clairement leurs tâches, fonctions et devoirs;**

¹⁶ Rapport Dickson, recommandation n° 6, réalisation liée à la modification de la *Loi sur la défense nationale*.

2. **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;**
3. **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.**

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation visant la tenue d'une vérification et d'un examen complets; cependant, d'autres mesures sont prises afin d'atteindre les objectifs de cette recommandation, qui sera entièrement mise en oeuvre d'ici avril 1999.

Commentaires

Chaque employé civil du MDN dispose d'une description de travail qui décrit les tâches à accomplir et les exigences connexes. Selon le Système de classification universel, tous les postes civils au Ministère seront examinés d'ici la fin de 1998. Du côté militaire, les FC ont toujours eu des attributions pour la plupart des postes. Les responsabilités au sein du Quartier général de la Défense nationale (QGDN) ont été précisées dans le rapport intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes*, qui a été promulgué au MDN et dans les FC.¹⁷ Cette publication est le résultat d'un examen approfondi, comme l'a recommandé la Commission.

En outre, les établissements d'instruction et d'enseignement des FC se serviront du document intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes*, qui faisait partie du rapport que le Ministre a présenté au Premier ministre en mars 1997, comme référence dans leurs programmes d'instruction. Il en sera tenu compte dans les programmes de toutes les écoles d'état-major et dans les cours qui s'adressent aux officiers de grades intermédiaires et supérieurs et qui sont axés sur le leadership pour les cadres de direction travaillant dans un quartier général intégré. Les officiers choisis pour occuper des postes au QGDN assisteront à des séances d'information et recevront de la documentation sur les fonctions du quartier général national intégré de même que sur l'autorité, la responsabilité et la reddition de comptes.

¹⁷ Rapport du Ministre, recommandation n° 51, publication du document d'orientation en mars 1997.

Nous sommes également en train de réviser le Programme de perfectionnement professionnel des officiers afin de mieux définir les fonctions, les rôles et les responsabilités des officiers.¹⁸

La nouvelle Description des exigences militaires fondamentales - Officiers (DEMFO) des FC, publiée le 15 juin 1995, énonce les tâches, les compétences et les connaissances requises de tous les officiers à tous les grades. En conséquence de la nouvelle DEMFO, les cours touchés ont été modifiés ou sont en voie de l'être pour répondre à ces exigences.

La recommandation concernant le caractère adéquat des méthodes actuelles de gestion des dossiers est mise en oeuvre de concert avec les Archives nationales du Canada, avec qui le MDN travaille étroitement en vue d'améliorer le système de classification, d'entreposage, de conservation et de destruction de ses documents sur papier. En outre, le Ministère étudie des façons d'améliorer la gestion de ses documents sur support électronique. En avril 1996, le Ministre a approuvé un projet visant à mettre sur pied un système de gestion électronique des documents et des dossiers, et le MDN participe avec le Conseil du Trésor à une initiative appelée «Système de gestion d'information des dossiers et des documents (SGIDD)».

Pour ce qui est d'informer le gouvernement, des procédures sont déjà bien établies et les responsabilités individuelles ont été clarifiées dans le document intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes*.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite graduellement d'ici juin 1999.

¹⁸ Rapport du Ministre, recommandation n° 11, réalisation en avril 1999.

Commentaires

Les valeurs, principes et méthodes relatifs à l'obligation de rendre compte font partie intégrante de l'éducation, de la formation et du perfectionnement dans les quatre périodes de développement des officiers des FC. Toutefois, nous mettrons davantage l'accent sur ces questions et intégrerons d'autres sujets aux examens des programmes du Collège militaire royal¹⁹ et du Collège des Forces canadiennes²⁰, ainsi que du cours avancé sur les études militaires²¹ et du cours sur la sécurité nationale²². Ces deux cours sont conçus spécifiquement pour permettre aux officiers supérieurs de mieux se préparer à assumer des responsabilités de niveau supérieur.²³ La sensibilisation à l'obligation de rendre compte et à la responsabilité des commandants sera accrue dans le cadre de la formation préalable au commandement destinée à tous les nouveaux commandants. Le contenu du document intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes* est en voie d'intégration dans les programmes d'instruction appropriés, et ce, à tous les niveaux.²⁴

RCE 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 :

1. les problèmes opérationnels;
2. le détail des questions de discipline;
3. les lacunes administratives;
4. les préoccupations à l'égard des finances et des ressources;
5. les évaluations d'après mission.

¹⁹ Rapport du Ministre, recommandation n° 17, réalisation en mai 1998.

²⁰ Rapport du Ministre, recommandation n° 18, réalisation en juin 1998.

²¹ Rapport du Ministre, recommandation n° 19, réalisation en janvier 1998.

²² Rapport du Ministre, recommandation n° 20, réalisation en janvier 1999.

²³ Rapport du Ministre, recommandation n° 31, réalisation en juin 1999.

²⁴ Rapport du Ministre, recommandation n° 51, publication du document d'orientation en mars 1997.

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation visant le dépôt au Parlement d'un rapport annuel détaillé; cependant, d'autres mesures sont prises pour réaliser les objectifs de cette recommandation.

Commentaires

À l'heure actuelle, le ministère de la Défense nationale fournit au Parlement un certain nombre de rapports exhaustifs sur «les activités du portefeuille de la Défense». À cet égard, mentionnons principalement la partie III du Budget des dépenses, rapport annuel qui présente un aperçu détaillé des plans de dépenses du Ministère et une mesure du rendement dans l'ensemble des services et des activités. La partie III du Budget des dépenses renferme également d'autres informations détaillées dans des domaines requis par le Parlement (par exemple, le personnel, les biens d'équipement, la recherche et le sauvetage, la Réserve, les cadets et le maintien de la paix). Dès cet automne, le Ministère présentera au Parlement un nouveau rapport intitulé *Rapport de rendement du Ministère*. Ce rapport donnera une indication précise des réalisations des FC et du MDN au cours de l'année financière précédente et permettra aux parlementaires de mieux comprendre la façon dont les ressources ont été utilisées et les résultats obtenus. Si le Parlement décèle des lacunes dans l'information qui lui est communiquée, nous modifierons les rapports subséquents en conséquence. À compter du printemps prochain, le MDN présentera aussi au Parlement un nouveau *Rapport sur les plans et les priorités du Ministère*, qui offrira un aperçu de la stratégie globale du MDN et des plans précis visant à réaliser les missions et les objectifs énoncés dans le Livre blanc sur la défense et dans d'autres directives d'orientation du gouvernement. Enfin, le Ministère présente régulièrement au Parlement d'autres rapports annuels et semestriels, y compris le *Rapport annuel concernant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels*, le *Rapport sur la stratégie de développement durable* et le *Rapport annuel concernant la Loi sur la pension de retraite des FC*.

Outre les rapports susmentionnés, l'information communiquée à la population canadienne sera améliorée grâce à la présentation des rapports additionnels suivants (qui seront rendus publics) :

- dès le printemps prochain, le ministre de la DN présentera au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants un rapport annuel préparé par le Chef d'état-major de la Défense sur l'état des FC (il y sera question, entre autres, de toutes les réalisations et préoccupations dans des domaines comme les opérations, le personnel, la discipline, la structure des forces et l'administration);

- le Juge-avocat général produira un rapport annuel sur l'administration de la justice dans l'ensemble des FC;
- le Grand Prévôt des Forces canadiennes préparera un rapport annuel sur les opérations de la police militaire et sur l'état général des activités policières dans les FC;
- le Comité indépendant d'examen des griefs des FC, l'Ombudsman du MDN et des FC ainsi que la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, dont on propose la création, présenteront des rapports annuels.

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

Action

Nous acceptons cette recommandation.

Commentaires

Dans le contexte des modifications à la LDN, il sera proposé de tenir un examen obligatoire après cinq ans. Le Parlement pourra alors décider si des examens subséquents sont justifiés.

RCE 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.**

RCE 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.**

RCE 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.**

RCE 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.**

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation visant à établir un processus spécial de révision des carrières pour traiter les cas d'intimidation et de harcèlement liés au déploiement en Somalie et aux travaux de la Commission d'enquête; cependant, d'autres mesures seront prises pour atteindre les objectifs de ces recommandations.

Commentaires

Nous appuyons sans réserve les principes importants que sont l'indépendance, l'impartialité, la transparence, l'objectivité et la protection contre les représailles et qui sont précisés dans ces recommandations. Ces principes seront renforcés grâce à un certain nombre de mécanismes qui sont déjà en place ou qui sont en voie d'élaboration.

Il convient de souligner les mécanismes suivants, qui existent déjà :

- les membres des FC peuvent porter plainte auprès de divers organismes sans craindre des représailles. Le mécanisme qui permet actuellement aux militaires de présenter des griefs est reconnu et utilisé. Tout membre des FC qui estime avoir été victime d'oppression, d'injustice ou autre mauvais traitement peut présenter une plainte de vive voix ou par écrit à son commandant ou supérieur. Si le militaire n'est pas satisfait de la réponse, il peut soumettre sa plainte aux paliers successifs de la chaîne de commandement, le cas échéant. Le ministre de la Défense nationale représente actuellement le dernier palier d'arbitrage;
- il existe déjà des comités indépendants de révision des carrières qui sont bien établis et qui ne subissent pas l'influence et le contrôle de la chaîne de commandement directe. La transparence est assurée grâce à la divulgation complète de l'information examinée et au droit de formuler des observations;
- la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) est également à la disposition des membres des FC. Créée en vertu de la *Loi sur les droits de la personne*, la CCDP est un organisme indépendant qui répond aux plaintes

concernant les droits de la personne lorsque d'autres procédures établies ont échoué.

Les améliorations et additions suivantes aux mécanismes existants sont en cours :

- dans le cadre de la mise en oeuvre du rapport du ministre de la DN au Premier ministre, nous élaborons des propositions visant à améliorer la procédure de règlement interne des griefs afin de réduire le nombre de paliers et d'autorités en cause, d'accélérer le processus décisionnel et de donner aux membres des FC une procédure de règlement des griefs plus efficace;
- la création projetée, par le biais de modifications à la LDN, d'un comité indépendant d'examen des griefs qui aura pour tâche de présenter des recommandations au CEMD quant au règlement final des griefs;
- la nomination prochaine, par le Ministre, d'un ombudsman du MDN et des FC qui aura directement accès au Ministre, au Chef d'état-major de la Défense et au Sous-ministre et qui sera indépendant de la chaîne de commandement et capable de traiter les problèmes individuels ou systémiques; tous les membres des FC et du MDN pourront s'adresser à lui sans craindre des représailles.²⁵ Il apportera aux membres une aide confidentielle, indépendante et officieuse pour assurer le règlement juste et opportun des plaintes et autres préoccupations;²⁶
- la mise en place d'un mode non judiciaire de règlement des litiges afin d'aider les membres des FC et les employés du MDN à régler des problèmes et des plaintes au palier le plus bas possible, avant que le problème ne devienne une plainte ou un grief officiel. La mise en place de ce mécanisme par les FC se fonde sur le modèle de la GRC et fera appel à la médiation pour résoudre les conflits.

Outre les droits et processus susmentionnés dont peuvent se prévaloir les militaires, l'Ombudsman du MDN et des FC, le comité indépendant d'examen des griefs et le Juge-avocat général produiront des rapports publics annuels²⁷ qui permettront d'accroître la transparence. Par conséquent, d'autres procédures, comités, rapports et modifications aux *Ordonnances et règlements royaux* sont jugés inutiles.

²⁵ Rapport du Ministre, recommandation n° 8, réalisation en octobre 1997.

²⁶ Rapport du Ministre, recommandation n° 6, réalisation liée à la modification de la *Loi sur la défense nationale*.

²⁷ Rapport Dickson, recommandation n° 6, réalisation en décembre 1997.

RCE 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.

Action

Comme l'indiquent les commentaires formulés à l'égard de la RCE 16.1, nous n'acceptons pas la recommandation visant la création d'un poste d'inspecteur général; cependant, d'autres mesures seront prises pour réaliser les objectifs de cette recommandation.

Commentaires

Comme nous l'avons mentionné dans les commentaires relatifs aux RCE 16.1 et 16.6 jusqu'à 16.10, les initiatives suivantes veilleront à ce que les objectifs de cette recommandation soient réalisés :

- la nomination prochaine, par le Ministre, d'un ombudsman du MDN et des FC qui aura directement accès au Ministre, au Chef d'état-major de la Défense et au Sous-ministre et qui sera indépendant de la chaîne de commandement et capable de traiter les problèmes individuels ou systémiques; tous les membres des FC et du MDN pourront s'adresser à lui sans craindre des représailles;²⁸
- l'amélioration de la procédure de règlement interne des griefs afin de réduire le nombre de paliers et d'autorités en cause, d'accélérer le processus décisionnel et de donner aux membres des FC une procédure de règlement des griefs plus efficace;²⁹
- la création projetée, par le biais de modifications à la LDN, d'un comité indépendant d'examen des griefs qui aura pour tâche de présenter des recommandations au CEMD quant au règlement final des griefs;
- la mise en place d'un mode non judiciaire de règlement des litiges afin d'aider les membres des FC et les employés du MDN à régler des problèmes et des plaintes

²⁸ Rapport du Ministre, recommandation n° 8, réalisation en octobre 1997.

²⁹ Rapport du Ministre, recommandation n° 6, réalisation liée à la modification de la *Loi sur la défense nationale*.

au palier le plus bas possible, avant que le problème ne devienne une plainte ou un grief officiel.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Les articles 19.36 et 19.37 des *Ordonnances et règlements royaux*, qui portent sur la divulgation de renseignements ou d'opinions au public par des membres des FC, sont en voie de révision. Ces travaux sont effectués dans le but de veiller à ce que la liberté d'expression des membres des FC soit respectée. Cet examen vise à élaborer des règlements qui permettront aux militaires d'exprimer leurs opinions dans toute la mesure du possible.

En ce qui a trait à la fonction publique et aux FC, il existe au Canada une tradition qui met l'accent sur l'impartialité, la neutralité, l'équité et l'intégrité. L'emploi dans la fonction publique implique l'acceptation de certaines contraintes pour ce qui est d'exprimer des opinions personnelles. Des contraintes analogues s'appliquent aux membres des FC.

La chaîne de commandement

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

1. **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;**

Action

Cette recommandation est énoncée dans la doctrine en vigueur.

Commentaires

Le manuel *Opérations des Forces canadiennes*, qui renferme la doctrine opérationnelle des FC, a été approuvé par le Conseil des Forces armées en juin 1997. Il fait état expressément de la chaîne de commandement durant les opérations. On prescrit au chapitre 2 que le chef d'état-major de la Défense émet des ordres et des instructions aux Forces canadiennes par l'intermédiaire de la chaîne de commandement. Par ailleurs, on précise à l'article 203.4 que le commandant à chaque niveau répond aux ordres et directives reçus d'une autorité supérieure et qu'il énonce à son tour des ordres et des directives à l'intention de ses subordonnés. Par ailleurs, le manuel des Forces canadiennes sur les processus opérationnels (*Canadian Forces Operations Process Manual*), un document connexe au manuel *Opérations des Forces canadiennes*, fournit l'orientation de niveau stratégique en ce qui concerne les ordres transmis aux Forces canadiennes.

2. **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;**

Action

Cette recommandation est énoncée dans la doctrine en vigueur.

Commentaires

Ce principe, qui a toujours existé et qui est bien compris, est énoncé clairement au chapitre 7 du manuel *Opérations des Forces canadiennes*. Selon la doctrine, l'état-major

ne doit jamais s'ingérer dans les relations entre un commandant supérieur et un commandant subordonné ni nuire à cette relation.

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

Action

Cette recommandation a été mise en oeuvre.

Commentaires

Aux termes de l'article 206 du manuel *Opérations des Forces canadiennes*, les arrangements en matière de commandement et de contrôle, la méthode de commandement et les pouvoirs des commandants doivent être précisés à l'étape de la planification et fournis dans le cadre des orientations et directives stratégiques que l'on donne au commandant d'une force opérationnelle.

RCE 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.

Action

Cette recommandation a été mise en oeuvre.

Commentaires

Les réseaux spécialisés de soutien technique sont nécessaires pour simplifier la transmission de conseils spécialisés. Des mesures ont été prises pour faire en sorte que les réseaux techniques ne nuisent pas à la chaîne de commandement et qu'ils ne servent qu'à transmettre des renseignements techniques. Au sein de la Force terrestre, par exemple, les rôles dévolus aux conseillers de Branche ont été précisés dans une directive publiée en avril 1997 par le commandant de l'Armée de terre, dans laquelle il est énoncé que ces nominations ne sont faites qu'à titre consultatif par rapport à la chaîne de commandement.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est acceptée et nous y donnons suite.

Commentaires

Ces concepts sont mentionnés au chapitre 8 du manuel *Opérations des Forces canadiennes*. De plus, on a revu et mis à jour toutes les instructions qui existent à l'intention des commandants des déploiements opérationnels. Ces instructions et un certain nombre de nouvelles directives ont été réunies dans un nouveau guide, intitulé *Instructions du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des Forces canadiennes*. L'ébauche est au stade de la validation depuis l'été 1997, et la version approuvée sera publiée en novembre 1997. On y trouve tous les concepts et principes fondamentaux ayant trait au commandement, à la reddition de comptes et au soutien en ce qui regarde plus particulièrement les déploiements opérationnels. Ce guide servira de fondement à l'élaboration d'ordonnances par l'état-major interarmées, et il sera couramment utilisé aux fins de l'instruction de l'état-major.

RCE 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 :

1. au sein du contingent;
2. entre le contingent des Forces canadiennes et les commandants alliés;
3. entre le contingent déployé et le chef d'état-major de la Défense ou les commandants subordonnés.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Une chaîne de commandement est précisée pour chacune des opérations. Le manuel *Opérations des Forces canadiennes* énonce la doctrine générale, le manuel des Forces canadiennes sur les processus opérationnels procure une orientation précise et le mandat de chacun des commandants énonce les rapports hiérarchiques de chacun.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite.

Commentaires

Un plan qui vient d'être publié énonce des directives relatives à l'instruction nationale interarmées. De concert avec les séances annuelles d'orientation d'état-major interarmées du Quartier général de la Défense nationale qui auront lieu à l'automne 1997, les dirigeants supérieurs du Ministère et des Forces canadiennes prendront part à l'exercice STRATEGIC STAR afin de mettre à l'essai leurs responsabilités et fonctions en ce qui regarde la planification et la conduite des opérations. On donnera une formation de suivi dans le cadre d'exercices périodiques de gestion de crise. Le module national du sous-chef d'état-major de la Défense sur les leçons apprises fera le suivi et l'évaluation de ces activités de formation.

La discipline

RCE 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 :

- 1. en faisant de la discipline personnelle une condition nécessaire pour les postes d'officiers aussi bien que de sous-officiers;**
- 2. en prévoyant l'évaluation de l'aspirant en matière de discipline personnelle, dont la capacité de contrôler son agressivité et son impulsivité.**

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici avril 1998.

Commentaires

La politique officielle relative à la sélection des personnes qui exercent le commandement dans les Forces canadiennes a toujours été basée sur les qualités de chef et le potentiel des aspirants dans le cadre d'un système officiel de promotion au mérite. Entre autres avantages du système de promotion au mérite, mentionnons l'évaluation de la discipline personnelle et du comportement, ce qui comprend tous les aspects de la conduite d'un militaire. Toutefois, la mise en oeuvre d'un nouveau Système d'évaluation du personnel des Forces canadiennes à compter du 1^{er} avril 1998 et les changements qui sont apportés aux processus des comités de sélection au mérite et des comités de sélection des commandements, outre les améliorations apportées à l'instruction préalable à l'exercice du commandement, auront pour effet d'améliorer davantage la sélection du personnel affecté aux fonctions de leadership.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

La discipline est enseignée et fait partie intégrante des quatre étapes de perfectionnement offertes aux officiers et aux militaires du rang (MR) des Forces canadiennes, dans le cadre de leurs programmes respectifs de perfectionnement professionnel. Par conséquent, les objectifs visés par cette recommandation sont déjà réalisés. Néanmoins, nous étudierons la possibilité d'accentuer davantage la discipline dans le cadre des examens que nous avons entamés relativement aux programmes d'études du Collège militaire royal du Canada (CMRC) et du Collège des Forces canadiennes (CFC), y compris l'élaboration par le CFC du cours des hautes études militaires et du cours sur la sécurité nationale. De plus, d'autres établissements militaires qui mettent l'accent sur l'art du commandement examineront également leurs programmes d'études pour faire en sorte que l'on mette en valeur toutes les dimensions du leadership militaire.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici avril 1998.

Commentaires

La discipline personnelle et l'emploi de la discipline dans le cadre de l'exercice de l'autorité seront évalués au moyen du nouveau Système d'évaluation du personnel des Forces canadiennes (SEPFC), à partir d'un certain nombre de facteurs. Après sa mise en oeuvre le 1^{er} avril 1998, le SEPFC veillera expressément à ce que tous les militaires soient évalués en fonction de leur aptitude à suivre rigoureusement les normes, à dûment appliquer les principes du droit militaire dans des situations disciplinaires complexes, à faire montre d'équité et de jugement à l'égard des questions disciplinaires, à exercer judicieusement la supervision en fonction des tâches, des situations ou des personnes, à faire des choix appropriés et à adopter la meilleure voie à suivre, à rester calmes et efficaces dans des circonstances rigoureuses ou difficiles, à accepter toute la responsabilité de leurs actes, à admettre leurs erreurs, à respecter la dignité d'autrui, à promouvoir la diversité et la sensibilité aux différences personnelles et à dûment appliquer leurs connaissances et compétences.

RCE 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 oeuvre.

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation de confier au sous-ministre adjoint (Personnel) (SMA(Per)) la responsabilité de la coordination de la discipline, mais les objectifs qui sous-tendent cette recommandation sont réalisés par d'autres moyens.

Commentaires

Comme il est indiqué dans le rapport du ministre de la Défense nationale au Premier ministre, la discipline est le moteur des forces armées et elle peut faire la différence entre le succès et l'échec d'une mission militaire. Cependant, la proposition des commissaires visant à nommer un officier d'état-major supérieur du Quartier général de la Défense nationale (le SMA(Per)) au poste de responsable de la coordination en matière de discipline n'est pas appropriée du point de vue organisationnel et contrevient à l'expression par la Commission des responsabilités qui incombent à la chaîne de commandement. Les mesures énoncées dans le rapport du ministre de la DN et celles du Groupe consultatif spécial dirigé par le juge en chef (à la retraite) Brian Dickson, y compris les rapports annuels du chef d'état-major de la Défense³⁰, du Juge-avocat général³¹ et du Grand Prévôt des Forces canadiennes veilleront à ce que l'on mette suffisamment l'accent sur la discipline à tous les niveaux des Forces canadiennes, sans abroger les responsabilités ni les comptes à rendre de la chaîne de commandement à l'égard du rendement de tous les membres du personnel affectés aux diverses formations ou unités.

³⁰ Rapport du Ministre, recommandation n° 65, réalisation en mai 1998.

³¹ Rapport Dickson, recommandation n° 6, réalisation en décembre 1997.

RCE 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.

Action

Comme il est indiqué dans les commentaires sur la recommandation 16.1 de la CE, nous n'acceptons pas la mise en place d'un inspecteur général, mais les objectifs qui sous-tendent cette recommandation de la Commission seront réalisés par d'autres moyens.

Commentaires

L'importance attachée à la discipline a été énoncée clairement dans le Rapport du ministre de la DN, intitulé *Le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes*. Même si la réunion quotidienne de la direction n'est pas le moment opportun de discuter de questions particulières de discipline, le Conseil des Forces armées (CFA) s'y intéressera régulièrement. La question sera aussi examinée publiquement, dans le contexte du rapport annuel du chef d'état-major de la Défense faisant état de la situation des Forces canadiennes, ainsi que dans les rapports que diffuseront le Juge-avocat général et le Grand Prévôt des Forces canadiennes.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

On utilise à l'heure actuelle un certain nombre de facteurs d'évaluation pour établir l'état de préparation opérationnelle des unités et des formations, y compris l'état du personnel. L'évaluation de l'état du personnel englobe une évaluation de la discipline. Les principes fondamentaux de l'évaluation de la discipline sont intégrés aux objectifs de rendement

prescrits dans l'*Instruction 5/1996 du QGDN* portant sur les besoins d'instruction relatifs aux opérations de paix.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite (à l'exception de l'obligation pour le chef du personnel (SMA(Per)) de surveiller la discipline et d'en rendre compte, comme il est indiqué dans les commentaires relatifs à la recommandation 18.4 de la CE).

Commentaires

Aux termes des articles 4.02 et 5.01 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, les officiers et les militaires du rang sont tenus, dans le cadre de leurs responsabilités générales, qu'ils soient ou non en déploiement opérationnel, de «signaler aux autorités compétentes toute infraction aux lois, règlements, règles, ordres et directives pertinentes qui régissent la conduite de toute personne justiciable du *code de discipline militaire*». L'obligation pour les commandants de rendre compte de la discipline est aussi mentionnée à la section 6 du chapitre 3 des *Instructions du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des Forces canadiennes*, lesquelles seront publiées en novembre 1997.

Les principaux éléments de ces renseignements seront signalés dans le rapport annuel du chef d'état-major de la Défense sur l'état des Forces canadiennes.³²

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnons suite .

³² Rapport du Ministre, recommandation n° 65, réalisation en mai 1998.

Commentaires

Le Groupe consultatif spécial a soulevé une préoccupation semblable en ce qui concerne le manque de compte rendu systématique sur l'administration de la justice militaire. On recommande que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée pour obliger le Juge-avocat général (JAG) à examiner l'efficacité générale du système judiciaire dans l'ensemble des Forces canadiennes et à en rendre compte chaque année au ministre de la Défense nationale. Le rapport du JAG au ministre de la DN, en plus des rapports publiés par le chef d'état-major de la Défense, l'Ombudsman du MDN et des Forces canadiennes, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, le Comité indépendant d'examen des griefs des Forces canadiennes et le Grand Prévôt des Forces canadiennes, veilleront à ce que l'administration de la discipline dans les Forces se fasse de manière consciencieuse et équitable.

La sélection et la présélection du personnel

RCE 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 :

- 1. le mérite doit être un facteur prépondérant dans toutes les décisions en matière de promotion;**
- 2. les besoins opérationnels du service doivent toujours l'emporter sur les considérations de carrière individuelle et sur les préférences administratives.**

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Le mérite est le facteur prédominant sur lequel se fonde la promotion des militaires. Par ailleurs, les besoins opérationnels des Forces canadiennes l'emportent effectivement sur les considérations de carrière de chacun et sur les considérations administratives.

RCE 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).

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici avril 1998.

Commentaires

Les conseils de promotion au mérite reçoivent automatiquement toutes les copies pertinentes de blâmes, d'avertissements écrits et de rapports de mise en garde et de surveillance au moment d'établir le classement par ordre de mérite. Après le 1^{er} avril 1998, le nouveau Système d'évaluation du personnel des Forces canadiennes obligera également tous les surveillants à évaluer la conduite de leurs subordonnés durant

les heures de service et de loisirs pour vérifier que les militaires respectent tous les lois, politiques, règles, règlements et ordonnances civils et des FC. Cette appréciation sera intégrée à la fiche d'évaluation permanente du militaire que reverront chaque année les conseils de promotion et régulièrement les gestionnaires de carrières à des fins de mutation ou encore d'affectation à des cours ou à d'autres fonctions administratives.

RCE 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.

Action

Comme il est indiqué dans les commentaires relatifs à la recommandation 16.1 de la CE, nous n'acceptons pas la mise en place d'un inspecteur général, mais les objectifs qui sous-tendent cette recommandation de la Commission sont réalisés par d'autres moyens.

Commentaires

On a établi des conseils officiels de promotion au mérite pour la promotion aux grades de major-général/contre-amiral et de lieutenant-général/vice-amiral.³³ Ces conseils comptent un haut fonctionnaire venant de l'extérieur du MDN. On a mis sur pied des conseils de sélection officiels des commandements dans l'ensemble des FC, en vue de la nomination des titulaires des postes clés de commandement.³⁴ Ces changements feront en sorte que les chefs des Forces canadiennes soient dûment évalués et qu'ils possèdent l'expérience, les qualifications et la formation nécessaires à leur promotion aux divers grades et à leur nomination à des postes militaires clés.³⁵ Ces changements feront également en sorte que l'on applique des critères appropriés et que le processus des nominations soit aussi concurrentiel que possible.

RCE 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.

Action

³³ Rapport du Ministre, recommandation n° 28, réalisé en mai 1997.

³⁴ Rapport du Ministre, recommandation n° 30, réalisé en septembre 1997.

³⁵ Rapport du Ministre, recommandation n° 24, réalisation en octobre 1997.

Cette recommandation est pratique courante et elle sera consolidée d'ici avril 1998.

Commentaires

La discipline est un critère de classement important à l'heure actuelle, et l'on en tient compte dans la catégorie d'évaluation du leadership. La procédure des conseils de promotion au mérite est régie par le *Guide des conseils de promotion des Forces canadiennes*, dans lequel on exige des conseils de promotion qu'ils considèrent une gamme de facteurs d'évaluation aux fins de promotion, entre autres le leadership, l'expérience, l'aptitude à l'emploi et les qualifications, sans toutefois s'y limiter. L'évaluation du leadership se fonde sur la fiabilité, l'esprit d'initiative, ainsi que la discipline. Une fois mis en place le 1^{er} avril 1998, le Système d'évaluation du personnel des Forces canadiennes accordera encore plus d'importance aux qualités essentielles, notamment à la discipline, pour la sélection des militaires appelés à être promus et à exercer le commandement.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Des conseils officiels ont été établis pour choisir les officiers et les militaires du rang supérieurs qui exerceront le commandement et les postes clés. Les chefs d'état-major des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne doivent établir les critères de sélection et approuver toutes les nominations à des postes de commandement et à des postes clés³⁶ qui relèvent de leurs responsabilités. Les critères de la sélection des commandants et des titulaires des postes clés se fondent sur les qualités de chef, le profil professionnel et les facteurs qui sont propres à chaque armée, ce qui garantit que l'on choisisse les officiers et les militaires du rang les plus aptes et les plus compétents pour exercer le commandement et les fonctions principales. On a également établi des conseils

³⁶ Rapport du Ministre, recommandation n° 30, réalisé en septembre 1997.

de promotion pour étudier les promotions et les nominations aux postes supérieurs des brigadiers-généraux et commodores et des majors-généraux et contre-amiraux.³⁷

RCE 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 :

1. que des critères officiels de sélection des membres de l'unité soient établis;
2. que le commandant ait la plus grande latitude possible pour choisir les membres de cette unité;
3. que le commandant ait la plus grande latitude possible pour employer les membres du personnel qu'il juge nécessaires.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les changements déjà apportés feront en sorte que cette recommandation se réalise, plus précisément :

- La création d'unités composites demeure une nécessité du service. Aux chapitres 7 et 10 du manuel *Opérations des Forces canadiennes*, les commandants des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne ont reçu des directives claires en ce qui concerne l'état de préparation des unités opérationnelles qui leur sont assignées.
- Les gestionnaires de carrières travaillent en collaboration très étroite avec les commandants d'unité pour garantir l'homogénéité et l'efficacité des membres du personnel qui leur sont assignés.
- Les commandants ont toujours eu la latitude d'employer les membres du personnel qui leur sont assignés de manière à réaliser les missions et les tâches qui sont confiées à l'unité.

³⁷ Rapport du Ministre, recommandation n° 28, réalisé en mai 1997.

RCE 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 :**

1. **donner la priorité à la discipline comme critère de sélection des militaires qui seront déployés à l'étranger;**
2. **exiger la prise en considération des indicateurs d'aptitude sur le plan du comportement;**
3. **bien faire comprendre que, même si les indicateurs d'aptitude sur le plan du comportement énumérés dans l'Ordonnance administrative 20-50 des Forces canadiennes, comme la possibilité de faire évaluer des cas par des 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.**

Action

Nous donnerons suite à cette recommandation d'ici l'été 1998.

Commentaires

On modifie en ce moment les *Ordonnances administratives 20-50 et 20-46 des Forces canadiennes*, portant sur la présélection des membres du personnel des FC qui seront déployés à l'étranger. Entre-temps, les faits saillants de la politique ont été diffusés par voie de message à l'échelle des FC en mai 1994. Ces modifications, qui seront intégrées dans une nouvelle *directive et ordonnance administratives de la Défense* d'ici l'été 1998, obligeront les commandants à évaluer les qualités sociales et le comportement des militaires pour confirmer qu'il n'y a aucun signe que la personne serait de nature à transgresser les normes de la société canadienne ou les normes professionnelles des FC que l'on s'attend de voir respectées par les membres du personnel en service à l'extérieur du Canada. Plus précisément, les changements auront pour effet :

- d'accorder plus d'importance à la discipline en tant que critère de sélection des membres du personnel affectés à l'étranger;
- de faire examiner par les commandants, outre les mesures prises ou prévues en ce qui concerne la carrière, les indicateurs obligatoires d'aptitude sur le plan du comportement, entre autres :

- des antécédents montrant un manque de maîtrise de soi qui se reflète dans un problème d'abus d'alcool ou de consommation excessive de drogues qui n'a pas été réglé;
 - un dossier de condamnation par suite d'une infraction disciplinaire ou autre n'ayant pas fait l'objet d'un pardon;
 - une inconduite ayant donné lieu à des mesures administratives prises contre cette personne;
 - une conduite agressive inopportune dans le passé;
 - une conduite antisociale, comme un comportement raciste tel qu'il est défini à l'article 19-43 des *Ordonnances administratives des Forces canadiennes* ou des actes de harcèlement dans le passé, comme il est défini à l'article 19-39 des *Ordonnances administratives des Forces canadiennes*;
 - un tempérament impulsif ou belligérant;
 - des relations personnelles instables dans le passé;
 - un rendement et des efforts inférieurs à la moyenne dans l'exercice de ses fonctions professionnelles;
- d'énoncer clairement, dans le contexte d'un modificatif à l'annexe A de l'article 20-50 des *Ordonnances administratives des Forces canadiennes*, que les commandants sont en fait responsables de la présélection des membres du personnel qui relèvent de leur commandement et qu'ils doivent rendre des comptes à cet effet.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les Forces canadiennes ont depuis 1993 des lignes directrices exhaustives à l'égard du racisme. Le cours introduit en 1993 sur le Code de prévention du harcèlement et du racisme (CPHR) aborde les questions de sensibilité interculturelle et la lutte contre le racisme. La participation à ce cours est obligatoire pour les membres des Forces canadiennes et du MDN. À ce jour, 40 p. 100 des membres du personnel des FC ont suivi ce cours. Le CPHR a été élaboré avec l'aide de groupes antiracistes. En juillet 1997, le chef d'état-major de la Défense a publié des lignes directrices à jour à l'intention des commandants relativement à la politique de tolérance zéro des Forces canadiennes en matière de racisme et de harcèlement.

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

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les commandants travaillent de concert avec la police militaire pour suivre de façon continue et pour régler les incidents soupçonnés de comportement raciste de la part de membres des Forces canadiennes. Le Quartier général de la Défense nationale suit non seulement les incidents, mais également le règlement des cas de ce genre, afin d'évaluer la nature et l'ampleur des comportements racistes dans les Forces canadiennes, ainsi que l'efficacité des initiatives visant à enrayer le racisme.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

De nouvelles procédures de présélection des recrues ont été mises en oeuvre en 1995 et obligent maintenant les recrues à signer une déclaration reconnaissant qu'elles comprennent bien la politique de tolérance zéro des Forces canadiennes en matière de discrimination et de harcèlement.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

La politique et les pratiques ont été examinées et mises à jour. L'article 19-43 des *Ordonnances administratives des Forces canadiennes*, intitulé «Comportement raciste» et promulgué le 8 novembre 1996, établit les dernières politiques des Forces canadiennes en matière de racisme et les modalités à suivre en cas de comportement raciste de la part des membres des Forces canadiennes. Le Service national des enquêtes (SNE) fait enquête sur les activités racistes des membres des FC ou des personnes qui désirent se joindre aux FC et il transmet ces renseignements aux autres agences de police par l'entremise des services de liaison avec la police. Une base de données du Grand Prévôt adjoint pour l'ensemble des Forces canadiennes sert à suivre des dossiers particuliers. Les cas pertinents sont renvoyés à la chaîne de commandement immédiate (tout en tenant compte du caractère confidentiel des données et des droits de la personne) aux fins des mesures administratives et disciplinaires. Les commandants signalent tout comportement raciste par le biais d'un «compte rendu d'activité raciste» qui sert à des fins de surveillance. En collaboration avec le SNE, l'Unité nationale de contre-espionnage fait le suivi et la collecte des renseignements sur les groupes racistes pouvant avoir un lien avec des militaires.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Lorsque les Forces canadiennes ont mis en place la politique de tolérance zéro en matière de racisme et de harcèlement en 1993, elles ont lancé un programme appelé le Code de prévention du harcèlement et du racisme (CPHR). Des groupes antiracistes ont pris part à l'élaboration du programme, et certains groupes continuent de jouer un rôle encore aujourd'hui. Le CPHR comprend une sensibilisation aux diverses cultures et une formation contre le racisme.

Le ministère de la Défense nationale entretient des rapports avec divers groupes, comme la Fondation canadienne des relations raciales, le Centre canadien pour les relations interraciales de la police, l'Assemblée des Premières Nations et l'Assemblée des chefs du Manitoba. Il invite ces groupes à rencontrer le Conseil sur la diversité de la Défense, il tient régulièrement des réunions et des consultations avec ces organismes, il garde le contact par l'intermédiaire de divers groupes consultatifs sur la défense et il échange avec eux des résultats de recherche.

Le cours sur le CPHR a commencé durant l'été 1996, et tous les membres des Forces canadiennes et du MDN sont tenus de le suivre. À ce jour, plus de 40 p. 100 des membres du personnel des Forces canadiennes ont été formés dans le cadre de ce programme, qui permet d'établir clairement les comportements jugés acceptables et inacceptables.

Le cours élémentaire d'officier (CEO) et l'instruction élémentaire des recrues ont été révisés afin d'accentuer davantage la sensibilité aux diverses cultures. D'autres cours appropriés ont été examinés ou seront revus pour faire en sorte qu'ils tiennent dûment compte de ces questions.

Ces mesures, de concert avec une déclaration ferme d'éthique élaborée par les militaires en collaboration avec des représentants de la population canadienne, permettront aux Forces canadiennes de demeurer fidèles aux perceptions et aux attitudes du public qu'elles desservent.

L'instruction militaire

RCE 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.

RCE 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.

RCE 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.

RCE 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.

Action

Nous acceptons ces recommandations et y donnerons suite d'ici juin 1999.

Commentaires

Les programmes d'instruction individuelle et collective sont en voie de restructuration. On y intégrera un nombre considérable d'heures de formation générale en maintien de la paix, parallèlement à la formation polyvalente de combat. On y a intégré les sujets ci-après : les lois régissant les conflits armés, les règles d'engagement, les droits de la personne, les responsabilités juridiques, la sensibilisation interculturelle, les affaires publiques et l'éthique.

Ces changements font partie des recommandations du ministre de la DN, et les mesures déjà prises sont centrées sur ce qui suit :

- examiner le programme d'études du Collège des Forces canadiennes (CFC) pour s'assurer que l'on mette dûment l'accent sur les opérations dans toute la gamme des conflits allant du maintien de la paix traditionnel à la guerre totale;³⁸
- prolonger la durée de l'instruction élémentaire de 8 à 10 semaines, de sorte que les nouvelles recrues comprennent mieux l'éthique, les responsabilités, les traditions et les valeurs auxquelles elles doivent souscrire et qu'elles doivent défendre en tant que Canadiens portant l'uniforme;³⁹
- officialiser la formation préalable à l'exercice du commandement dans tous les services, afin de garantir que les connaissances des candidats soient à jour dans des domaines comme le droit militaire, les droits de la personne, les affaires publiques, les responsabilités juridiques, la gestion des ressources, la gérance de l'environnement, l'équité en matière d'emploi et l'éthique;⁴⁰
- accentuer la formation dans le domaine du droit des conflits armés et des règles d'engagement, à l'intention de tous les officiers, dans le cadre du Programme de perfectionnement professionnel des officiers et des examens qui s'y rattachent, ainsi qu'au CFC et dans les établissements d'enseignement des trois armées.⁴¹

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation dans le contexte des normes d'instruction applicables aux opérations de paix.

³⁸ Rapport du Ministre, recommandation n° 18, réalisé en septembre 1997.

³⁹ Rapport du Ministre, recommandation n° 22, réalisation en janvier 1998.

⁴⁰ Rapport du Ministre, recommandation n° 31, réalisation en mai 1999.

⁴¹ Rapport du Ministre, recommandation n° 42, réalisation en juin 1999.

Commentaires

En plus du soutien offert par le Centre Pearson de formation en maintien de la paix que l'on vient d'ouvrir, l'état-major interarmées de la doctrine et de l'instruction au Quartier général de la Défense nationale entretient des liens avec le service de l'instruction de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Nous avons consulté l'ONU et ses États membres au moment d'élaborer les normes d'instruction régissant les opérations de paix. Certains membres du personnel des Forces canadiennes suivent divers cours et participent à des tribunes internationales sur le maintien de la paix afin de déterminer si d'autres pays ont adopté des concepts ou des méthodes améliorés que le Canada aurait avantage à exploiter. Mentionnons par exemple la participation à l'exercice annuel de maintien de la paix à Camberly, au Royaume-Uni, et des conférences conjointes avec l'ONU, les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, etc. sur l'élaboration d'une doctrine du maintien de la paix. Un protocole d'entente a été signé avec CARE Canada en vue du détachement d'un officier à compter de la fin de 1997. L'affectation de chacun des officiers sera d'une durée de six mois. Ce protocole d'entente a pour but d'améliorer la coopération civilo-militaire aux fins de l'intervention en cas de crise humanitaire internationale.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici juin 1999.

Commentaires

Les programmes d'instruction individuelle et collective sont en voie de restructuration. On y intégrera un nombre considérable d'heures de formation générale en maintien de la paix, parallèlement à la formation polyvalente de combat. Les sujets ci-après y ont été intégrés : les lois régissant les conflits armés, les règles d'engagement, les droits de la personne, les responsabilités juridiques, la sensibilisation interculturelle, les affaires publiques et l'éthique.

Ces changements font partie des recommandations du ministre de la DN, et les mesures déjà prises sont centrées sur ce qui suit :

- on procède à l'examen du programme d'études du Collège des Forces canadiennes (CFC) pour s'assurer que l'on mette dûment l'accent sur les opérations dans toute la gamme des conflits allant du maintien de la paix traditionnel à la guerre totale;⁴²
- on prolongera la durée de l'instruction élémentaire de sorte que les nouvelles recrues comprennent mieux l'éthique, les responsabilités, les traditions et les valeurs auxquelles elles doivent souscrire et qu'elles doivent défendre en tant que Canadiens portant l'uniforme;⁴³
- on officialise la formation préalable à l'exercice du commandement dans tous les services, afin de garantir que les connaissances des candidats soient à jour dans des domaines comme le droit militaire, les droits de la personne, les affaires publiques, les responsabilités juridiques, la gestion des ressources, la gérance de l'environnement, l'équité en matière d'emploi et l'éthique;⁴⁴
- on accentue la formation dans le domaine du droit des conflits armés et des règles d'engagement, à l'intention de tous les officiers, dans le cadre du Programme de perfectionnement professionnel des officiers et des examens qui s'y rattachent, ainsi qu'au CFC et dans les établissements d'enseignement des trois armées.⁴⁵

RCE 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 :

1. 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;

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnerons suite d'ici 1999.

⁴² Rapport du Ministre, recommandation n° 18, réalisé en septembre 1997.

⁴³ Rapport du Ministre, recommandation n° 22, réalisation en janvier 1998.

⁴⁴ Rapport du Ministre, recommandation n° 31, réalisation en mai 1999.

⁴⁵ Rapport du Ministre, recommandation n° 42, réalisation en juin 1999.

Commentaires

Le manuel *Opérations des Forces canadiennes* fournit des lignes directrices générales, et l'on a commencé à élaborer un manuel de doctrine stratégique concernant les opérations de paix, comme vient de l'autoriser le Conseil de la doctrine des Forces canadiennes. En guise de solution provisoire, les établissements d'enseignement des Forces canadiennes recevront le document intitulé *A Guide to Peace Support Operations*, rédigé par l'Institut d'études internationales Thomas J. Watson Jr de l'Université Brown. Cette publication est employée au Royaume-Uni, en Suède et aux Pays-Bas.

- 2. 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;**

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

En décembre 1996, nous avons publié de nouvelles normes d'instruction sur les opérations de paix afin de promouvoir une formation efficace et dirigée sur les opérations de paix. Ces normes font état notamment de l'intervention entre des factions hostiles, de la surveillance des violations, de l'emploi de la force et de la réalisation d'enquêtes.

- 3. 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;**

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les manuels de doctrine qui existent se trouvent dans les bibliothèques de toutes les unités des FC. Pour ce qui est des manuels de doctrine nouveaux ou modifiés, leur diffusion se fait par voie électronique à l'état-major de la doctrine de chaque commandement, qui veille à les transmettre aux unités et aux formations qui relèvent de

leur commandement. Ainsi, la doctrine la plus à jour est accessible avant même la publication officielle et le processus de distribution. On a procédé ainsi avec succès pour la nouvelle version des *manuels sur l'emploi de la force*. La doctrine sera également diffusée sur le réseau Intranet de la Défense et mise à la disposition du public par Internet. Le manuel *Opérations des Forces canadiennes* est en voie de formattage en vue de sa diffusion sur Internet.

4. 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;

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les états-majors s'efforcent à l'heure actuelle, en respectant les contraintes de temps de chacune des missions, d'élaborer et de diffuser les renseignements nécessaires. Cependant, il faut comprendre que cette tâche est parfois compliquée par une décision de déployer des troupes dans des secteurs qui nous sont très peu familiers. Dans ces circonstances, les Forces canadiennes doivent dépendre d'organismes externes pour leurs renseignements.

5. 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;

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Des modules sur les leçons apprises ont été établis il y a quelque temps dans les forces maritimes et aériennes ainsi que dans l'Armée de terre. De plus, au niveau stratégique du Quartier général de la Défense nationale, une équipe sur les leçons apprises a été mise sur pied en mai 1996 dans l'organisation de la doctrine et de l'instruction du sous-chef d'état-major de la Défense, afin que les leçons tirées des opérations puissent se refléter rapidement dans la doctrine et l'instruction.

6. le contrôle et l'évaluation systématiques de la formation pour vérifier si elle respecte bien la doctrine et les normes établies;

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Les chefs d'état-major des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne, dans le contexte de leur déclaration de disponibilité opérationnelle, doivent tenir compte du niveau de formation en tant que facteur clé. Comme principe fondamental, l'instruction se fonde sur la doctrine.

7. la prestation de l'aide spécialisée nécessaire aux unités durant les préparatifs en vue du déploiement.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le Centre de formation des Forces canadiennes pour le soutien de la paix a ouvert ses portes à Kingston (Ontario) en juillet 1996. Chargé de coordonner les activités de formation préalables à l'affectation à toutes les missions de paix, il offre de l'instruction individuelle préalable au déploiement et fournit des conseils et de l'aide aux formations et aux unités qui désirent offrir de la formation individuelle à cet effet au niveau tactique. Certains des sujets abordés sont les règles d'engagement, la détection des mines terrestres, la sensibilisation interculturelle, les techniques d'enquête, la négociation et la médiation et quelques cours de langue. L'équipe du Quartier général de la Défense nationale qui est chargée des règles d'engagement et d'autres spécialistes d'état-major rencontrent les unités avant leur déploiement.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici juin 1999.

Commentaires

Nous élaborons une trousse de formation destinée à mettre en oeuvre ces recommandations. Le MDN a reconnu que le droit des conflits armés, les règles d'engagement, les relations entre les cultures et les groupes, la négociation et le règlement des différends sont des matières importantes à aborder dans le cadre du perfectionnement professionnel des membres de son personnel. Certains cours provisoires ont déjà été donnés, et des progrès sont accomplis pour ce qui est de la détermination des besoins des membres des FC à cet égard.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Chaque mission exige une période d'entraînement précise, qui dépend des exigences de la mission, de l'état des forces déployées, de la formation acquise et de la disponibilité des ressources. Par exemple, en règle générale, la Force terrestre se fonde sur le principe que les unités ont besoin de trois mois d'instruction. Il y a toutefois des circonstances dans lesquelles les facteurs humanitaires ont préséance sur les contraintes temporelles. La décision de réduire les exigences optimales de l'entraînement ou d'offrir des cours de recyclage est prise au niveau approprié de la chaîne de commandement, en fonction d'une évaluation des risques militaires.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Lorsque le caractère pressant de la situation oblige à écourter la période d'instruction, les commandants décident de l'entraînement nécessaire, ils examinent les risques que comporte l'omission de certaines séances d'instruction et cette décision est appuyée par la chaîne de commandement. Il revient au chef d'état-major de la Défense d'approuver le déploiement opérationnel, après une analyse approfondie des risques en cause. Des solutions de rechange pour pallier la réduction du temps d'entraînement sont examinées et intégrées dans la mesure du possible.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Cette recommandation a déjà été mise en oeuvre au chapitre 6 du manuel *Opérations des Forces canadiennes*, qui précise essentiellement ce qui suit : «L'instruction et les exercices, réalisés en conformité avec la doctrine et les procédures des Forces canadiennes, sont essentiels à la préparation adéquate des éléments des Forces canadiennes à l'accomplissement de leurs rôles de soutien de la politique nationale du Canada. Les quartiers généraux et les forces de combat qui peuvent être appelés à former une force opérationnelle doivent s'entraîner régulièrement ensemble. Les commandants doivent veiller à ce que leurs subordonnés s'exercent à la planification et à la prise de décisions opportunes et indépendantes, basées sur les directives et orientations générales.» Les commandants sont expressément chargés, aux termes de l'*Instruction 5/1996 du QGDN*, de veiller à ce que les membres du personnel obtiennent la formation préalable au niveau prescrit. Les directives ministérielles sur la disponibilité

opérationnelle se trouvent dans le *Guide de planification de la Défense*, lequel précise que l'entraînement est une composante de la disponibilité opérationnelle.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Même si l'entraînement polyvalent procure les fondements de l'efficacité opérationnelle, il faut posséder des aptitudes particulières pour jouer un rôle efficace dans les opérations de paix. L'*Instruction 5/1996 du QGDN*, portant sur les besoins d'instruction en vue des opérations de paix, a été publiée en décembre 1996 et énonce 15 exigences à respecter avant le déploiement. Ce sont notamment l'utilisation et l'entretien d'équipement propre à la mission, l'intervention entre des belligérants et l'emploi de la force. De plus, le manuel *Opérations des Forces canadiennes* prévoit que les commandants peuvent ordonner l'inclusion de toute obligation supplémentaire en matière d'instruction qui serait propre à la mission, à l'étape de la mise sur pied de la force.

RCE 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 :

1. un énoncé de mission et de tâches clair;

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Le chapitre 2 du manuel des Forces canadiennes sur les processus opérationnels répond à cette exigence.

- 2. des renseignements à jour et précis permettant de prévoir les conditions qui prévaudront probablement dans le théâtre des opérations;**

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Le renseignement est indispensable à la planification des missions, et l'on s'efforce toujours de fournir des renseignements à jour et exacts. Les renseignements disponibles sont transmis aux commandants dans les ordres opérationnels pertinents. De plus, les commandants des contingents reçoivent maintenant un breffage personnel sur le renseignement le plus tôt possible après leur nomination ainsi que pendant la durée de leur mission.

- 3. des règles d'engagement et des Instructions permanentes d'opération propres à la mission;**

Action

Cette recommandation sera mise en oeuvre avant novembre 1997.

Commentaires

Des responsables de la planification des règles d'engagement sont affectés depuis mai 1996 à la Direction de la planification et des opérations stratégiques du Quartier général de la Défense nationale. Ces officiers commencent à élaborer les règles d'engagement dès que l'on entame la planification d'une mission et ils soutiennent les commandants de contingent en leur fournissant des breffages et des conseils en matière d'instruction. Les commandants de contingent ont l'occasion de demander conseil relativement aux règles d'engagement dans le cadre de conférences de planification et de coordination de l'état-major et de visites d'aide d'état-major. Les *Instructions du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des Forces canadiennes*, qui seront publiées en novembre 1997, garantiront le maintien de ces procédures.

- 4. des véhicules et du matériel en quantité suffisante et en bon état de fonctionnement, pour répondre aux besoins de l'entraînement.**

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Le principe de répondre aux besoins d'instruction a toujours été reconnu. Il y a toujours des compromis à faire dans une force dotée de ressources limitées, mais les chefs d'état-major des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne s'en chargent dans la mesure du possible, en tenant compte du niveau de l'ensemble des engagements opérationnels en cours. Toute difficulté que pose le respect de ces besoins d'entraînement est normalement soulevée à la première conférence de planification, afin qu'on puisse y trouver des solutions. Dans le cadre du service général d'instruction des secteurs de la Force terrestre, on tient maintenant des parcs d'équipement dans chaque secteur. Ces parcs procurent une source immédiate d'équipement utilisable pouvant compléter les inventaires des unités.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le Centre de formation pour le soutien de la paix dispense l'instruction individuelle préalable au déploiement, des conseils et de l'aide aux formations et aux unités qui désirent offrir l'instruction individuelle préalable au déploiement, au niveau tactique. Certains des sujets abordés par le centre sont les règles d'engagement, la détection des mines terrestres, la sensibilisation interculturelle, les techniques d'enquête, la négociation et la médiation et quelques cours de langue. Des membres de l'état-major se rendent aussi dans les unités et sous-unités pour offrir des séances de formation aux membres du personnel.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Cette obligation est prescrite dans l'*Instruction du QGDN SCEMD 5/1996*, portant sur les besoins de formation des opérations de paix.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le Centre de formation pour le soutien de la paix a élaboré une série d'objectifs de rendement précis, qui obligent les participants à réussir les exercices pratiques. Cette obligation a été intégrée aux récents exercices et constitue un élément fondamental de l'instruction préalable aux déploiements. Les chefs d'état-major des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne confirment également la disponibilité opérationnelle en faisant exécuter par les unités des scénarios propres aux missions.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici novembre 1997.

Commentaires

Aux termes de l'*Instruction du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des Forces canadiennes*, il faut terminer dans le théâtre opérationnel toute séance d'instruction qui n'a pas été accomplie avant le déploiement. Il est aussi prescrit dans cette instruction que des cours de recyclage doivent être donnés pendant la durée du déploiement.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Il y a longtemps que l'on reconnaît que la surveillance personnelle de l'instruction est une responsabilité fondamentale du leadership dans les Forces canadiennes. Ce principe est réitéré dans plusieurs manuels de doctrine des Forces canadiennes. Par exemple, une nouvelle publication intitulée *L'Armée du Canada* (au dernier stade de préparation) prescrit qu'il incombe à chaque officier d'assumer personnellement la responsabilité de l'instruction.

Règles d'engagement

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Un manuel en deux parties sur l'emploi de la force dans les opérations des FC a été approuvé et publié en octobre 1996 dans le but d'assurer la concordance des règles d'engagement avec le concept des opérations, le mandat, le droit national et le droit international. La première partie du manuel énonce clairement les définitions et principes régissant l'emploi de la force dans les FC. La deuxième partie contient une liste de règles d'engagement particulières qui permettra à une équipe spécialisée du Quartier général de la Défense nationale d'élaborer rapidement les règles d'engagement appropriées pour une mission donnée et de modifier ces règles lorsque la situation l'exige.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le volume II du manuel sur l'emploi de la force dans les opérations des FC, qui a été approuvé et publié en octobre 1996, renferme les règles d'engagement générales.

RCE 22.3 Que le chef d'état-major de la Défense établisse et mette en oeuvre 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation qui sera pleinement mise en oeuvre d'ici novembre 1997.

Commentaires

Comme il est indiqué dans le rapport présenté au Premier ministre par le ministre de la DN, toutes les unités des FC devant être déployées reçoivent maintenant des briefings détaillés spécifiques de la mission et axés sur les règles d'engagement et les lois régissant les conflits armés. En outre, des lignes de conduite particulières portant sur la formation et les règles d'engagement et destinées aux commandants des contingents sont incluses dans le chapitre 3 des *Instructions du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels*.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

La Direction des plans et opérations interarmées tient des banques de données sur les règles d'engagement de nos alliés ainsi que sur celles des missions canadiennes précédentes afin d'aider les commandants et l'état-major à élaborer les futures règles d'engagement. De plus, le module responsable des leçons tirées, qui relève du sous-chef d'état-major de la Défense, conserve les comptes rendus immédiats.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Des normes ont été élaborées et elles sont incluses dans les objectifs de rendement utilisés par le Centre de formation des FC pour le soutien de la paix. Dans le cas de contingents plus importants, il est maintenant pratique courante de recourir à des exercices fondés sur des scénarios pour confirmer que les règles d'engagement sont comprises et appliquées correctement avant que le contingent soit déclaré prêt à un déploiement opérationnel.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les commandants opérationnels évaluent constamment les règles d'engagement afin de s'assurer qu'elles concordent avec les besoins de la mission. Toute proposition de modification est examinée par le module de planification des règles d'engagement, qui formule les recommandations appropriées et les soumet à l'approbation du chef d'état-major de la Défense (CEMD). Il incombe au commandant de s'assurer que les militaires de tous grades comprennent les modifications apportées aux règles d'engagement, comme il est précisé dans le Volume I du manuel sur l'emploi de la force dans les opérations des FC et dans le document sur les règles d'engagement de la mission émis par le CEMD.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Dans le document sur les règles d'engagement de la mission émis par le chef d'état-major de la Défense, il est spécifié que les commandants des contingents déployés doivent s'assurer que le personnel placé sous leurs ordres reçoit une formation périodique et assiste à des exposés détaillés sur les règles d'engagement et reçoit l'entraînement correspondant aux modifications apportées. Ces mesures ont été appliquées au moment du renouvellement du mandat de la mission en Haïti en août 1996 et en 1997.

Préparation opérationnelle

RCE 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.

RCE 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 d'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.

Action

Nous avons donné suite à ces recommandations.

Commentaires

Diverses tâches sont assignées aux unités dans le *Guide de planification de la Défense* et dans le *Plan stratégique sur les opérations et les ressources* du Commandement de la Force terrestre. Les normes d'aptitude au combat et l'instruction collective permanente confirment que l'unité est en mesure d'effectuer ces tâches. Une fois qu'elle a reçu une mission spécifique, l'unité est organisée et équipée de façon à atteindre sa capacité optimale, puis elle effectue l'entraînement spécifique et les préparatifs qui la rendront prête à entreprendre la mission. Chaque formation ou unité doit consulter le centre des leçons tirées avant d'entreprendre l'entraînement spécifique de la mission. De cette manière, on s'assure que l'unité est en mesure de s'acquitter de la mission qui lui est confiée (efficacité opérationnelle) et qu'elle est prête à entreprendre cette mission (état de préparation opérationnelle). Avant le déploiement, le commandant responsable de monter la mission vérifie l'état de préparation opérationnelle de l'unité, habituellement par un exercice de validation.

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation; cependant, ses objectifs seront réalisés par d'autres moyens.

Commentaires

Le chef d'état-major de la Défense est responsable d'informer le ministre de la Défense nationale de l'état de préparation des FC et de leur aptitude à entreprendre les missions qui leur sont confiées par le gouvernement. Même si le gouvernement approuve la participation des FC à une mission, le chef d'état-major de la Défense ne doit pas autoriser le déploiement des unités avant qu'elles ne soient déclarées opérationnellement prêtes par le chef d'état-major de l'élément approprié.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation dans les unités qui sont soumises à l'exigence de réaction immédiate.

Commentaires

Des tests et des évaluations sans préavis sont maintenant effectués dans les unités comme la Deuxième Force opérationnelle interarmées, les unités de recherche et sauvetage et les équipes d'intervention en cas d'urgence nucléaire, biologique et chimique, en raison de l'exigence de réaction immédiate. Aucun test ni aucune évaluation sans préavis n'est effectué dans la plupart des autres unités parce qu'elles ne reçoivent pas de missions spécifiques et que l'instruction y est dispensée de manière cyclique. Cependant, les formations opérationnelles évaluent leur état de préparation lors de la détermination cyclique de leurs besoins respectifs en instruction ou lors de l'entraînement préalable au déploiement. L'état de préparation sera évalué de façon permanente grâce au nouveau système de Rapport sur les ressources et les capacités qui remplace notre ancien Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Des normes opérationnelles de soutien de la paix et des critères de préparation opérationnelle ont déjà été publiés dans *l'Instruction du QGDN - SCEMD 5/96 Exigences d'instruction pour les opérations de paix* parue en décembre 1996.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Le processus de confirmation de l'état de préparation opérationnelle d'une unité a été renforcé et il aboutit maintenant à une déclaration officielle confirmant l'état de préparation; cette déclaration est transmise au chef d'état-major de la Défense par le chef d'état-major de l'élément approprié dans le cadre du processus de passation du pouvoir de commandement.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation qui sera pleinement mise en oeuvre d'ici avril 1998.

Commentaires

Depuis 1979, les FC disposent d'un système de mesure de la préparation et de l'efficacité opérationnelles des commandements et groupes auxquels le chef d'état-major de la Défense (CEMD) a confié des missions opérationnelles. Le Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle était conçu pour informer le CEMD et les cadres supérieurs de l'état opérationnel des FC dans les domaines suivants : état de préparation et efficacité du personnel, de l'équipement, de l'instruction, des services de soutien et du commandement et contrôle. Les commandants et chefs de groupes étaient également tenus de présenter un rapport annuel au CEMD sur l'état de leur commandement ou de leur groupe, rapport qui devait inclure les principales réalisations et les principales lacunes de l'année financière précédente. Le Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle est en voie d'être remplacé par un nouveau système désigné Rapport sur les ressources et les capacités, qui offrira au CEMD et au Ministère une idée réelle de l'état de préparation des FC. Le nouveau système devrait être mis en place d'ici avril 1998.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation qui sera pleinement mise en oeuvre d'ici avril 1998.

Commentaires

Comme il est indiqué plus haut, le système de Rapport sur les ressources et les capacités donnera au chef d'état-major de la Défense et au Ministère une idée réelle de l'état de préparation et de la capacité de toutes les forces opérationnelles. Ce nouveau système sera mis en place d'ici avril 1998.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation qui sera pleinement mise en oeuvre d'ici avril 1998.

Commentaires

Le système de Rapport sur les ressources et les capacités permettra aux chefs d'état-major des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne de même qu'aux chefs de groupe de présenter des comptes rendus exacts et approfondis au chef d'état-major de la Défense, aux cadres supérieurs et aux officiers d'état-major concernés. Ces comptes rendus donneront au gouvernement une idée réelle de l'aptitude des éléments de capacité des FC et du MDN à atteindre les objectifs de défense exposés dans le *Guide de planification de la Défense*.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation qui sera pleinement mise en oeuvre d'ici avril 1998.

Commentaires

Le nouveau système de Rapport sur les ressources et les capacités mesurera l'aptitude des éléments de capacité des FC et du MDN à réaliser les objectifs de défense en matière de préparation, de capacité, de soutenabilité et de déployabilité. L'état de préparation, le délai de réaction et les niveaux d'intensité seront aussi inclus dans le système de Rapport sur les ressources et les capacités afin de nous assurer que les objectifs de défense peuvent être réalisés conformément au *Guide de planification de la Défense*.

Planification des missions

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation parce que des lignes directrices appropriées existent déjà.

Commentaires

Dans le *Livre blanc sur la défense* de 1994, le gouvernement établissait un certain nombre de principes fondamentaux qui, notait-il, devraient se refléter dans la conception de chaque mission. L'expérience ayant démontré depuis 1994 la validité de ces lignes directrices, il n'y a pas lieu d'en élaborer de nouvelles. Cependant, ces lignes directrices ne sont pas immuables. Le gouvernement continuera donc de faire preuve de jugement dans l'examen des opérations de paix potentielles et, à cette fin, il aura recours aux lignes directrices existantes pour évaluer les chances de réussite et le bien-fondé d'une participation canadienne. Finalement, dans un monde où rien n'est jamais tout à fait blanc ni tout à fait noir, le gouvernement estime que l'imposition de critères ne serait pas particulièrement utile.

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation parce que les rôles et responsabilités sont bien définis et qu'ils sont respectés par tous les intéressés.

Commentaires

Le gouvernement reconnaît que la nature des opérations de paix et autres opérations internationales exige une coopération étroite et une bonne communication entre le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), le MDN et le Bureau du Conseil Privé. En fait, l'expérience récente de planification des opérations de

paix en Bosnie, en Haïti et plus particulièrement au Zaïre, pour laquelle une équipe interministérielle a été formée, a montré que les rôles et responsabilités du MAECI, du MDN et des autres ministères et agences du gouvernement sont bien définis et qu'ils sont respectés par tous les intéressés.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Dans le *Livre blanc sur la défense* de 1994, le gouvernement établissait un certain nombre de principes fondamentaux qui, notait-il, devraient se refléter dans la conception de chaque mission. Le Ministre fait état de ces principes dans les présentations qu'il adresse au gouvernement en vue de faire approuver la participation à des opérations. De plus, les conseils militaires offerts par le chef d'état-major de la Défense sont maintenant clairement mis en évidence dans ces présentations.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le sous-chef d'état-major de la Défense a élaboré et promulgué une doctrine servant de guide à la planification et à la conduite des opérations de paix ainsi qu'à la participation à ces opérations. Cette doctrine est approuvée par le chef d'état-major de la Défense par l'intermédiaire du Conseil des Forces armées et elle est publiée dans le manuel *Opérations des FC*. De plus, nous avons entrepris l'élaboration d'éléments additionnels de doctrine sur les opérations de paix. Le manuel des FC sur les processus opérationnels est

en train d'être mis à jour afin de refléter les leçons tirées de nos expériences. Les instructions aux commandants sont en voie d'être modifiées en vue de couvrir toutes les opérations des FC et non seulement les opérations de paix. Le processus d'application des leçons tirées subit également des changements visant à l'améliorer et à assurer une meilleure analyse.

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation parce qu'un nouvel organe consultatif constituerait un dédoublement de services.

Commentaires

La nécessité d'élargir le processus de consultation appliqué aux opérations de paix est reconnue et appliquée dans chaque cas. Cependant, l'appareil gouvernemental actuel permet ces consultations et un nouvel organe consultatif ou un secrétariat permanent qui serait distinct de l'appareil actuel constituerait un dédoublement de services et serait inefficace. De manière plus particulière, le Bureau du Conseil Privé constitue un point de rencontre approprié pour les ministères et organismes mentionnés plus haut lorsqu'ils traitent des politiques et opérations de paix.

RCE 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 :

1. 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;
2. inclusion des éléments suivants dans l'analyse de mission : détermination des effectifs, configuration des unités, ressources nécessaires, armes et autres capacités.

Action

Cette recommandation reflète la politique actuelle.

Commentaires

La politique actuelle est d'envoyer une équipe d'évaluation, soit en affectant des officiers canadiens à une équipe de reconnaissance des Nations Unies, soit en dépêchant un contingent canadien sur les lieux de la mission, chaque fois que le Canada envisage de participer à une opération de paix. L'équipe d'évaluation est chargée d'évaluer la situation sur place de sorte que les planificateurs puissent effectuer une analyse de la mission. Ce document inclut une analyse du risque et de la menace ainsi qu'une analyse des meilleures options possibles relativement à la participation canadienne (y compris la détermination des effectifs, la configuration des unités, les ressources nécessaires et autres capacités).

RCE 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 :

- 1. 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;**
- 2. 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.**

Action

Cette recommandation reflète la politique étrangère et la politique de défense actuelles du gouvernement.

Commentaires

Le Canada milite fortement en faveur de la réforme des Nations Unies (ONU). Il a joué un rôle de premier plan au sein des nations qui réclament du Conseil de sécurité des mandats clairs, réalisables et permettant d'atteindre les objectifs de la mission. Nous avons misé sur notre expérience considérable des opérations de paix pour informer le Secrétariat de l'ONU et le Conseil de sécurité de ce que nous estimons suffisant et réalisable. De plus, lorsque les Nations Unies n'ont pas tenu compte des préoccupations du MDN au moment du renouvellement du mandat de l'opération au Rwanda en décembre 1995, le gouvernement a refusé d'y participer. Le Canada continuera de promouvoir à la fois la réforme de la nature des mandats des Nations Unies et celle de leur processus d'élaboration.

En ce qui a trait à la planification, le gouvernement canadien a présenté en septembre 1995 à la 50^e Assemblée générale de l'ONU un rapport intitulé *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ce rapport inclut une recommandation concernant la création d'un quartier général de mission à déploiement rapide. Ce quartier général serait appuyé par la structure de planification actuelle à l'ONU et effectuerait de la planification stratégique entre les déploiements.

En appui direct à l'ONU, le Canada affecte également des officiers des FC auprès de la Direction des opérations de paix de l'ONU. Ces officiers mettent leurs connaissances et leur expertise au service de l'ONU et aident son Secrétariat à formuler des conseils militaires appropriés sur les processus de paix.

Planification militaire

RCE 25.1 Que, pour remédier aux 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation qui sera pleinement mise en oeuvre d'ici le printemps 1998.

Commentaires

Le manuel des FC sur les processus opérationnels a été entièrement révisé et la nouvelle version sera publiée d'ici le printemps 1998. Ce document établit clairement les étapes et la séquence de la planification opérationnelle et il sert de base à l'instruction dispensée dans les établissements des FC.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnons suite.

Commentaires

Les facteurs de planification sont précisés dans le manuel des FC sur les processus opérationnels; cependant, chaque opération est planifiée dans des circonstances particulières qui doivent être prises en compte dans la préparation des différentes estimations.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Ces définitions sont tirées de la terminologie officielle de l'OTAN et elles sont clairement expliquées dans le chapitre 2 du manuel *Opérations des FC*. Ces définitions régissent les relations de commandement des opérations multinationales, elles sont bien comprises et elles sont enseignées dans les établissements d'enseignement professionnel. On estime qu'elles satisfont entièrement aux normes et critères des forces armées canadiennes. Les aspects particuliers soulevés dans le Chapitre 25 du rapport de la Commission d'enquête portent sur les responsabilités des commandants en matière de commandement national. La pratique courante est que le chef d'état-major de la Défense donne au commandant national un mandat qui délimite ses relations avec le commandant multinational.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Le chef d'état-major de la Défense émet à l'intention des commandants des déploiements opérationnels des FC un mandat qui traite des points précisés dans la recommandation. Conformément à la doctrine courante, des lignes de conduite additionnelles peuvent être fournies séparément, comme ce fut le cas pour les élections municipales tenues récemment en Bosnie.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le chef d'état-major de la Défense assume le commandement et contrôle de tous les déploiements opérationnels des FC. Le mandat du sous-chef d'état-major de la Défense est précisé dans le document intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes*, où il est indiqué que le sous-chef d'état-major de la Défense «est chargé de coordonner, au nom du chef d'état-major de la Défense, la planification opérationnelle de niveau stratégique et les directives opérationnelles du chef d'état-major de la Défense à l'intention du commandant sur le terrain». ⁴⁶ En ce qui concerne plus particulièrement la chaîne de commandement, ce document précise aussi que le sous-chef d'état-major de la Défense est responsable d'exercer, au nom du chef d'état-major de la Défense, le commandement et le contrôle des opérations inhabituelles et des interventions d'urgence.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Des mesures visant à améliorer le commandement et le contrôle ainsi que l'administration des FC en vue de soutenir ses missions opérationnelles sont en préparation depuis quelque temps. La clarification des responsabilités individuelles dans le document intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes* et aussi le travail effectué par l'Équipe de restructuration - Gestion, commandement et contrôle (ERGCC) au cours des

⁴⁶Rapport du Ministre, recommandation n° 51, document publié en mars 1997

trois dernières années ont permis de créer une structure de commandement et contrôle plus efficiente et plus efficace qui dispose des ressources et des effectifs voulus pour appuyer les activités des FC. Ces projets ont eu comme résultat direct l'installation des chefs d'état-major des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne au Quartier général de la Défense nationale, une mesure qui se traduira par une amélioration considérable du soutien aux forces déployées.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Dans la section 6 du Chapitre 3 des *Instructions du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des FC*, les rapports et comptes rendus qui doivent être présentés sont clairement indiqués. En outre, le Chapitre 1 définit le code de conduite des membres des FC, lequel précise qu'ils sont «tenus par la loi d'observer un code de conduite national fondé sur le *Code criminel du Canada*, sur la *Charte des droits et libertés* et sur la *Déclaration universelle des droits de l'homme*».

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le processus opérationnel des FC utilisé à tous les niveaux du Quartier général fournit un plan d'opérations pour chaque déploiement. Parallèlement à ce processus, l'instruction opérationnelle préalable au déploiement permet aux troupes d'être prêtes à s'acquitter de leur mission dès leur arrivée sur le théâtre d'opérations. Des évaluations opérationnelles sont réalisées avant chaque déploiement d'éléments des FC; ces évaluations sont aussi

effectuées périodiquement dans le cas des plans d'urgence, sauf si les circonstances ne le permettent absolument pas. Lorsqu'ils sont obligés de contremander les évaluations opérationnelles, les commandants de tous les niveaux doivent tenir compte du niveau d'entraînement atteint et évaluer les risques avant d'approuver le déploiement.

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

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

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnons suite.

Commentaires

La nouvelle version du *Plan de défense du Quartier général* (HQDP 900) autorise et décrit les procédures d'état-major du Quartier général de la Défense nationale qui s'appliquent aussi bien aux opérations quotidiennes qu'aux situations de crise, aux urgences autres que la guerre et à la guerre. Ce plan est en voie d'être renforcé afin de fournir au Quartier général de la Défense nationale de meilleures instructions permanentes sur la planification et la conduite des opérations. Ces instructions concorderont avec le nouveau manuel *Opérations des FC* et le manuel des FC sur les processus opérationnels. Les plans opérationnels serviront de base à l'instruction, ce qui assurera un degré de validation appréciable.

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

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Une instruction adressée aux commandants des déploiements opérationnels des FC contient les procédures permanentes qui s'appliquent à la conduite des opérations.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Comme il est précisé dans le Chapitre 3 des *Instructions du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des FC*, le commandant du contingent est normalement l'officier ayant le plus d'ancienneté; il est nommé par le chef d'état-major de la Défense, qui tient compte de la nature de la mission et des compétences de l'intéressé. De plus, il est pratique courante d'émettre un mandat aux commandants des déploiements opérationnels des FC.

Quant au choix des commandants des unités des Forces canadiennes, un nouveau processus de sélection officiel a été mis en place. Le nouveau processus vise à assurer que les chefs possèdent l'expérience, l'éducation et la formation voulues et que seuls les meilleurs sont nommés aux postes de commandement et de direction.

RCE 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 et les officiers d'état-major au Quartier général de la Défense nationale et au sein de la chaîne de commandement.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

À partir de cet automne, un exercice stratégique sera organisé annuellement au Quartier général de la Défense nationale dans le cadre du Plan national d'instruction interarmées. Cet exercice est conçu pour permettre aux cadres supérieurs du Ministère et des FC ainsi qu'aux officiers d'état-major de niveau intermédiaire de mieux connaître et de mettre à l'essai la planification opérationnelle et les procédures d'état-major essentielles à une planification d'état-major efficace. De plus, de l'instruction continue et des évaluations

additionnelles des processus de planification opérationnelle auront lieu dans le cadre de toutes les activités d'instruction et d'opérations de l'état-major interarmées.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Sur le plan stratégique, des procédures ont été mises en oeuvre dans le cadre de l'examen du *Plan de défense du Quartier général 900* afin de s'assurer que le Centre des opérations de la Défense nationale devienne l'organisme central de localisation de l'information. Ce processus sera facilité par la mise en place du Système de commandement, de contrôle et de renseignement interarmées. *L'Instruction du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des FC* contient des directives sur les documents qui doivent être conservés. Les directives particulières sur la tenue du journal de guerre sont contenues dans *l'Ordonnance administrative des FC 71.7*; des instructions complémentaires seront publiées dans les ordres d'opérations.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Cette question est maintenant traitée dans les processus opérationnels des FC, qui précisent qu'il faut clarifier les buts et objectifs de la mission avant de finaliser l'évaluation des forces nécessaires.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Le processus d'évaluation des effectifs requis repose sur une approche fondée sur la capacité qui permet de déterminer s'il est possible d'atteindre les objectifs de la mission et de mettre en évidence les facteurs de risque.

RCE 25.15 Que le chef d'état-major de la Défense mette au point une procédure officielle d'étude des exigences une fois l'unité ou l'élément des Forces canadiennes déployé sur le théâtre des opérations.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Une procédure officielle existe déjà. *L'Instruction du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des FC* spécifie que des visites d'inspection d'état-major doivent être effectuées en vue de reconnaître et de résoudre les problèmes fonctionnels qui ne sont pas du ressort de la force déployée. Normalement, ces visites ont lieu six semaines après l'arrivée du contingent sur le théâtre des opérations; cependant, le commandant de la force peut en tout temps porter les problèmes particuliers à l'attention du sous-chef d'état-major de la Défense.

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

1. établissent clairement la mission militaire ainsi que les tâches nécessaires pour la mener à bien;

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Une mission militaire claire, des tâches définies ainsi qu'une estimation militaire constituent des éléments essentiels du processus opérationnel des FC. De plus, les commandants des déploiements opérationnels peuvent signaler en tout temps les lacunes constatées; ils sont toutefois tenus de présenter un rapport officiel sur ces lacunes dans les 90 jours suivants.

- 2. reviennent à la pratique d'évaluer les effectifs militaires nécessaires avant de déterminer l'organisation et la composition des forces à déployer sur le théâtre des opérations;**

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Cette recommandation a été intégrée dans le manuel des FC sur les processus opérationnels.

- 3. soient tenus d'effectuer une reconnaissance approfondie détaillée de la zone prévue de déploiement;**

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Les FC ont comme pratique d'effectuer une reconnaissance détaillée pour chaque nouvelle mission lorsque les circonstances le permettent. Cette exigence a été mise en évidence dans les processus opérationnels des FC.

- 4. 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.**

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Les FC n'acceptent pas de déployer une force dont le nombre et les compétences sont insuffisants pour réaliser les objectifs de la mission. Nous réalisons toujours des estimations en bonne et due forme avant de fournir des troupes et d'imposer un plafonnement d'effectifs.

RCE 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 :

1. 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 la mise en application de la paix. Au besoin, on distinguerait entre l'étape stratégique, l'étape de la prise de décisions et l'étape de la planification opérationnelle;
2. un énoncé confirmant les sources d'information appropriées pour la collecte des renseignements;
3. 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;
4. 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 de l'activité liée aux renseignements pour l'entraînement des troupes;
5. une section décrivant le processus de diffusion à toutes les étapes, y compris le mode de diffusion et le personnel concerné.

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnons suite.

Commentaires

Les lacunes constatées en 1992 concernant la doctrine sur la collecte de renseignements dans les opérations de paix ont été reconnues par le gouvernement et le processus d'amélioration est bien amorcé. La publication des Forces canadiennes (PFC 315-002) intitulée *Land Force Intelligence* et publiée sous forme provisoire en juin 1997 inclut un chapitre sur le soutien au renseignement dans les opérations de paix. Cette nouvelle doctrine traite de la majorité des propositions de la recommandation 25.17.

RCE 25.18 Que le gouvernement du Canada demande instamment aux Nations Unies d'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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnons suite.

Commentaires

Le Centre de coordination des Nations Unies, qui comprend une section de coordination de l'information, appuie la Direction des opérations de paix et continue de recevoir de l'information des états membres, dont le Canada. Bien que l'ONU ne dispose pas encore d'un service de renseignement intégré et qu'à cette fin, il doive compter uniquement sur la collaboration des états membres, le nouveau Quartier général de mission à déploiement rapide qui est en voie d'être créé à l'ONU, en réponse à l'étude effectuée par le Canada sur une force de réaction rapide, comprendra un officier supérieur du renseignement dans son état-major permanent.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Les besoins en soutien au renseignement diffèrent pour chaque opération de paix. Au cours du processus de planification, le Directeur général - Renseignement convoque un état-major de planification d'urgence qui inclut tous les organismes participants afin de déterminer les besoins particuliers de la mission en matière de renseignement. Ces besoins sont ensuite soumis à l'approbation de l'état-major interarmées et des commandants visés. Finalement, la taille de l'élément responsable du renseignement dépend de la mission et de facteurs liés à la structure de la force.

La nécessité d'inclure des spécialistes du renseignement dans le groupe précurseur est reconnue et elle est inscrite dans le plan de mission.

RCE 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, qui, pour ce faire, doit disposer des ressources adéquates et appropriées bien avant l'opération.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Cette recommandation a été intégrée dans la deuxième ébauche de la publication des FC 315-002 - *Sécurité et renseignement, Vol 2, Le renseignement en campagne* - et elle sera également ajoutée à la doctrine interarmées de renseignement stratégique.

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation en raison de la rareté inhérente des ressources.

Commentaires

Les FC ne peuvent être entièrement autonomes dans le domaine du renseignement à cause du manque de ressources. Seule une superpuissance militaire dispose des ressources suffisantes pour être autonome en cette matière. Sur le plan national/stratégique, le partage du renseignement avec nos alliés est la seule méthode réaliste dont disposent les FC, particulièrement en ce qui concerne les données de planification du renseignement visant tous les lieux géographiques où des opérations de paix pourraient avoir lieu. Cependant, un certain degré d'autonomie locale a été atteint dans certaines opérations. Le meilleur exemple est celui d'Haïti, où une part considérable du renseignement opérationnel offert à l'ONU provient des détachements d'information de campagne (renseignement) des FC.

RCE 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'efficacité en matière de collecte et de diffusion des renseignements.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Les FC ont élaboré un programme complet de technologie de l'information afin d'assurer de façon adéquate la réception et la distribution électroniques du renseignement. Des réseaux informatisés relient déjà le Quartier général de la Défense nationale à tous les quartiers généraux opérationnels des FC, aux forces déployées ainsi qu'à certains alliés et membres de l'OTAN. Ces réseaux facilitent l'échange du renseignement aux échelons stratégique, opérationnel et tactique. Il s'agit d'un processus très dynamique qui est constamment mis à niveau afin d'améliorer la capacité des réseaux.

RCE 25.23 Que, pour pallier les lacunes des 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les initiatives récentes en matière de finances et de matériel de même que les changements apportés aux processus opérationnels des FC ont abouti à une planification logistique mieux adaptée à la mission. Plus particulièrement, dans la version révisée du manuel des FC sur les processus opérationnels, il est précisé que le concept des opérations, y compris le soutien, doit être élaboré conjointement par les responsables de la planification stratégique et de la planification opérationnelle. Ce «concept d'opération» inclut une estimation de la taille et de la composition du contingent et il est normalement élaboré après une reconnaissance complète. À partir du concept, un ordre d'opérations est ensuite établi et publié et une ordonnance administrative ou un plan logistique est publié.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnons suite.

Commentaires

Par suite de la recommandation 25.23, dans la version révisée du manuel des FC sur les processus opérationnels, il est également stipulé que les officiers des opérations doivent établir un processus d'examen incluant l'identification des principaux emplacements figurant sur le plan, de sorte que si ces emplacements venaient à changer, le processus de planification serait repris au tout début. Les changements relatifs aux zones d'opérations et aux missions sont deux types de changements qui déclencheraient un examen. Nos ressources limitées rendent encore plus importante la surveillance nationale des changements de missions et de zones d'opérations. De l'information plus détaillée sera incluse dans le nouveau manuel intitulé *Instructions du SCEMD aux commandants des déploiements opérationnels des FC*, qui sera publié en novembre 1997.

RCE 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 en cas d'imprévus sont mis au point avant le début de la nouvelle mission.

Action

Nous acceptons cette recommandation et nous y donnons suite.

Commentaires

Voir les recommandations 25.23 et 25.24. La nouvelle version du manuel des FC sur les processus opérationnels assurera la mise au point en temps voulu de nouveaux plans logistiques en cas d'imprévus.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante.

Commentaires

Cette recommandation a été intégrée à la doctrine des FC, qui stipule que «l'élément de soutien national est un commandement indépendant au sein d'un contingent des FC lorsque l'engagement des Forces canadiennes dans une force multinationale est au moins de l'ordre de l'unité.» En outre, cette pratique est en vigueur depuis les événements de la Somalie, comme en témoignent les éléments de soutien national des contingents des FC déployés en Bosnie et en Haïti.

Divulgence de documents et transparence

RCE 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 :

- 1. mise en place d'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;**
- 2. un système adéquat de bases de données, qui comprenne des contrôles au moyen de logiciels visant à assurer l'exactitude des données entrées dans chaque zone ainsi qu'une formation appropriée des opérateurs et des utilisateurs du système;**
- 3. 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.**

Action

Cette recommandation est devenue pratique courante.

Commentaires

Le Centre des opérations de la Défense nationale (CODN) a toujours tenu un registre des opérations. Cependant, depuis novembre 1996, le CODN est équipé d'un registre électronique protégé et non effaçable avec lequel il est possible de retracer l'auteur de chaque inscription. Tous les employés affectés au CODN apprennent à l'utiliser. Des directives sont données au personnel du CODN dans un document intitulé *NDOC Instructions*. Quant à la procédure de vérification décrite dans la recommandation, c'est une fonction de supervision qui est assumée actuellement par l'officier supérieur d'état-major du CODN. Les instructions permanentes d'opération du CODN sont continuellement révisées et améliorées en fonction des leçons apprises.

RCE 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 sur le théâtre est créé et préservé :

1. **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;**
2. **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;**
3. **en améliorant les procédures applicables à la supervision de la tenue des registres sur le théâtre afin d'assurer la conformité aux procédures établies;**
4. **en améliorant l'intégration des systèmes protégés de collecte et de stockage des données afin d'assurer l'intégrité des dossiers créés;**
5. **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.**

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite graduellement, à mesure que les nouveaux systèmes seront mis en place.

Commentaires

La politique du MDN et des FC sur la conservation et la destruction des documents manque de clarté et est sujette à interprétation. Cette politique distingue plusieurs grandes catégories de documents (selon le sujet), et dans bien des cas, il n'y a pas de calendrier précis pour la conservation ou la destruction de certains types de documents. Par exemple, la politique du MDN et des FC n'indique pas avec précision quels registres opérationnels doivent être conservés, et pour combien de temps. Par conséquent, le Ministère est en train de réviser sa politique, avec les Archives nationales du Canada, pour corriger ces déficiences et améliorer la gestion des dossiers sur support papier et sur support électronique, à l'intérieur comme à l'extérieur des théâtre d'opérations. Des efforts seront également déployés pour sensibiliser les employés du MDN et les membres des FC à l'obligation qu'ils ont de créer, de conserver et d'éliminer des documents conformément à la politique du gouvernement, afin que le Ministère dispose de dossiers complets et précis.

En avril 1996, le Ministre a approuvé l'acquisition d'un système de gestion électronique des documents et des dossiers pour le MDN et les FC. De plus, le Ministère participe à un programme du Conseil du Trésor intitulé «Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI)». Quinze sites ont été choisis pour mettre ce système à l'essai, et les travaux sont en cours. L'achat de ces outils électroniques, combiné à d'autres mesures, permettra au MDN de respecter les lois applicables à la gestion des dossiers et des documents. L'équipe de projet examinera la possibilité d'utiliser le SGDDI dans les QG opérationnels.

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

- 1. exiger que le Sous-ministre de la Défense nationale et le Chef d'état-major de la Défense :**
 - a. inculquent, 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*;**
 - b. 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;**
 - c. 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*;**
- 2. 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*;**
- 3. s'assurer que la politique et les pratiques dans le domaine des affaires publiques traduisent les principes d'ouverture, de réceptivité, de transparence et de responsabilité préconisés dans l'ensemble du présent rapport.**

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici janvier 1998.

Commentaires

La Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense ont déployé beaucoup d'efforts pour faire en sorte que le Ministère respecte davantage la *Loi sur l'accès à l'information (LAI)*. Depuis l'automne 1995, ils ont pris notamment les mesures suivantes :

- En novembre 1995, ils ont publié une directive à l'intention des cadres supérieurs qui rappelle que le MDN doit respecter toutes les dispositions de la *LAI*.
- Ils ont amélioré la présentation, le contenu, la distribution et le suivi du rapport hebdomadaire du MDN sur l'accès à l'information.
- Chaque fois qu'ils en ont l'occasion, ils ont rappelé aux membres de la haute direction combien il est important de respecter la *LAI*.
- Le 26 juillet 1996, dans un message adressé à tout le personnel du MDN, ils ont rappelé que les documents transmis ne doivent pas être altérés, et ils ont précisé les critères applicables aux documents éphémères.
- Ils communiquent régulièrement avec le Commissaire à l'information pour régler les questions litigieuses et pour répondre à certaines demandes particulières présentées en vertu de la *LAI*.

En mars 1997, dans son *Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes*, le ministre de la Défense nationale a formulé des propositions pour améliorer le traitement des demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et pour donner au public un meilleur accès à l'information détenue par le MDN et les FC.⁴⁷ Il a proposé notamment les mesures suivantes :

- un effort concerté pour accélérer le traitement des demandes d'accès à l'information, et notamment une augmentation du personnel pour faire face à la charge de travail accrue (le personnel chargé du traitement des demandes d'accès à l'information a été augmenté de 30 % au cours de l'AF 1995-1996, et de 8 % en 1996-1997; il sera encore augmenté de 12 % en 1997-1998);

⁴⁷ Rapport du Ministre, n° 61, réalisation en septembre 1997

- une plus grande transparence grâce à l'établissement, dans la région de la capitale nationale, de deux salles de lecture où le public pourra consulter, sur support électronique, les documents divulgués en réponse aux demandes d'accès à l'information antérieures;
- la publication, sur le site Internet du MDN, d'une liste des documents divulgués au titre de la *Loi sur l'accès à l'information*.

En mars 1997, le Commissaire à l'information a communiqué au MDN un rapport sur les processus et les pratiques en vigueur, au MDN, dans le domaine de l'accès à l'information. En juin, la Sous-ministre (SM) a répondu à ce rapport, acceptant pratiquement l'intégralité de ses 93 recommandations. La réponse de la Sous-ministre indique les mesures qui ont déjà été prises pour donner suite à ces recommandations, et les mesures qui sont envisagées. Pour obtenir le rapport du Commissaire à l'information et la réponse de la Sous-ministre, il suffit d'en faire la demande.

Dans son rapport au Premier Ministre, le ministre de la Défense nationale promet qu'avant la fin de l'année, le MDN et les CF publieront un document qui clarifie les procédures visant à améliorer la transparence et l'efficacité des communications avec le public. Le Ministère adoptera également une politique d'affaires publiques qui fera en sorte que les principes de transparence, de réceptivité, d'accessibilité et d'exactitude soient intégrés aux communications courantes.⁴⁸

L'Ordonnance administrative des Forces canadiennes 4-13, «Compte rendu d'incidents d'importance», sera modifiée pour que le personnel comprenne parfaitement 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*.

⁴⁸ Rapport du Ministre, n° 62, réalisation en janvier 1998

Partie II - La justice militaire

Avant-propos

Le maintien d'une bonne discipline demeure un élément essentiel de toute force militaire. Sans discipline, une force militaire ne peut pas fonctionner efficacement et peut devenir un danger non seulement pour elle-même, mais pour les autres. Les FC estiment qu'une bonne discipline est le reflet d'une des valeurs fondamentales de la société : la primauté du droit. De plus, le système disciplinaire doit être conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux valeurs de la société.

Le Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire (le Groupe consultatif spécial), présidé par le très honorable Brian Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, a présenté un rapport, le 14 mars 1997, dans lequel il donne son appréciation du système de justice militaire et des services d'enquête de la police militaire. Ce rapport contient 35 recommandations détaillées qui visent à améliorer l'efficacité et l'indépendance du système de justice militaire et de la police militaire. Le ministre de la Défense nationale de l'époque a appuyé pleinement ces recommandations dans son *Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes*, le 25 mars 1997. Le Premier ministre a demandé que l'on donne suite à ces recommandations sans délai, et le travail de mise en oeuvre a commencé immédiatement.

La Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (la Commission) a présenté son rapport au gouvernement le 30 juin 1997. Le rapport de la Commission contient des recommandations qui visent à améliorer l'indépendance et l'efficacité du système de justice militaire et de la police militaire. De plus, la Commission a fait un certain nombre de recommandations sur l'examen du système de justice militaire et sur la responsabilisation des principales personnes qui détiennent des responsabilités dans ce système. Le rapport de la Commission contient 48 recommandations sur la justice militaire, dont 37 ont été acceptées en tout ou en partie.

Le Ministre a ensuite demandé au Groupe consultatif spécial d'examiner les rôles quasi judiciaires du Ministre dans le système de justice militaire. Dans ce deuxième rapport, présenté le 25 juillet 1997 et contenant 18 recommandations, le Groupe consultatif spécial recommande au Ministre de renoncer à pratiquement tous les pouvoirs quasi judiciaires qui lui sont attribués dans la *Loi sur la défense nationale*. Le Ministre s'est dit parfaitement d'accord avec cette conclusion, et des propositions sont en voie de présentation pour modifier en conséquence la *Loi sur la défense nationale* et les *Ordonnances et règlements royaux*. Les modifications à la *Loi sur la défense nationale* devront être approuvées par le Parlement.

En réponse aux recommandations contenues dans ces rapports, des amendements à la *Loi sur la défense nationale* sont proposés afin de :

- renforcer les Forces canadiennes en tant qu'institution nationale essentielle;
- convaincre les hommes et les femmes des Forces canadiennes que le système de justice militaire est équitable et transparent;
- aligner plus étroitement le système de justice militaire sur les valeurs et les normes juridiques de la société canadienne;
- préserver les caractéristiques du système qui sont requises pour répondre aux besoins particuliers des Forces canadiennes.

Préoccupations communes

Il y a beaucoup de points de convergence entre le rapport de la Commission et celui du Groupe consultatif spécial. Les deux se montrent préoccupés par la nécessité d'accroître la transparence, la responsabilisation, et l'égalité d'application de la justice militaire quel que soit le grade de l'accusé. C'est pourquoi les deux rapports contiennent un certain nombre de recommandations similaires, comme les suivantes :

- un certain nombre de mesures visant à faire en sorte que les commandants d'unité n'abusent pas de leur pouvoir de porter des accusations;
- des mesures pour accroître l'indépendance et la qualité de la police militaire et de ses enquêtes;
- des mesures qui limitent le droit qu'ont les commandants d'unité d'utiliser la procédure de procès sommaire pour juger des infractions graves;
- la création d'un poste de procureur militaire indépendant de la chaîne de commandement;
- des mesures pour renforcer l'examen et la supervision du système de justice militaire.

Divergences

Malgré les points de convergence qui viennent d'être mentionnés, il y a un certain nombre de questions sur lesquelles les deux rapports adoptent des solutions divergentes. Par conséquent, il est difficile de comparer des recommandations individuelles tirées des deux rapports sans tenir compte du fait que la Commission et le Groupe consultatif spécial ont adopté des approches différentes. Chacun des deux rapports met en place un système complexe de freins et de contrepoids. Dans une large mesure, les recommandations individuelles tirent leur synergie de

l'ensemble du rapport. C'est pourquoi il est très difficile d'accepter ou de rejeter une recommandation individuelle sans tenir compte de l'effet de cette décision sur les autres recommandations qui s'y rattachent.

Ainsi, les deux rapports proposent des solutions divergentes dans les domaines suivants :

- **Rôle de la chaîne de commandement dans la mise en accusation**

La Commission recommande que la chaîne de commandement ne se mêle pas des cas de manquement mineur à la discipline. Le Groupe consultatif spécial recommande que la chaîne de commandement continue de s'occuper de tous les cas, mais que son rôle soit substantiellement modifié en ce qui concerne les infractions de nature grave ou délicate.

- **Indépendance des enquêtes de la police militaire (PM)**

La Commission recommande qu'un directeur de la police militaire (PM) surveille toutes les enquêtes menées par celle-ci sur les manquements graves à la discipline et les cas d'inconduite de nature criminelle, et qu'il fasse rapport à ce sujet au Solliciteur général du Canada. La Commission reconnaît qu'il s'agit là d'une réponse inhabituelle (bien que nécessaire à son avis) aux problèmes que constituent l'influence des commandants et les conflits d'intérêts, car la PM ferait rapport à une personne autre que le ministre de la Défense nationale, dont elle relève normalement. Le Groupe consultatif spécial recommande l'établissement d'un Service national des enquêtes (SNE) des Forces canadiennes qui ferait enquête sur toutes les infractions de nature grave ou délicate. Pour que le SNE soit à l'abri de toute influence exercée par la chaîne de commandement, le Grand prévôt des FC relèverait du Vice-chef d'état-major de la Défense, qui est en dehors de la chaîne de commandement opérationnelle, et par conséquent au-dessus de ceux à qui la PM fournit des services d'enquête.

- **Statut des policiers militaires**

La Commission recommande 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. Cette approche est jugée réaliste, car la police militaire n'a pas de tradition d'indépendance, contrairement aux autres forces de police du Canada. Le Groupe consultatif spécial recommande que l'on se conforme au droit criminel canadien, et notamment que le SNE ait le pouvoir de porter des accusations à la suite de ses enquêtes, sur l'avis du procureur militaire.

- **Maintien d'un système parallèle de justice militaire**

La Commission fait deux recommandations qui laissent entrevoir un système de justice militaire fort différent de celui qui est prévu par la Cour suprême dans le jugement *Généreux*, et qui est reconnu au paragraphe 11(f) de la *Charte* :

- un militaire accusé d'une infraction et passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus aurait le droit de choisir un procès avec jury devant un tribunal civil;
- les juges militaires seraient remplacés par des juges civils nommés en vertu de la *Loi sur les juges*.

Par contre, le Groupe consultatif spécial recommande le maintien d'un système de justice militaire distinct capable de traiter les infractions graves, et fidèle au principe de la primauté du droit, y compris la *Charte*. Plutôt que de promouvoir le remplacement des juges militaires par des juges civils, le Groupe consultatif spécial recommande des améliorations qui renforceront l'indépendance des juges militaires.

- **Détention**

La Commission recommande que la détention soit éliminée de la liste des peines qui peuvent être imposées à l'issue d'un procès sommaire. Le Groupe consultatif spécial recommande le maintien de la possibilité d'imposer une peine de détention à l'issue d'un procès sommaire, mais à condition que la peine maximale soit ramenée de 90 à 30 jours. En même temps, il recommande que cette peine soit atténuée : la rétrogradation ne s'appliquerait qu'à la période de détention, et pendant cette période, le militaire aurait droit à la solde d'un soldat.

Le Groupe consultatif spécial et la Commission avaient des mandats très différents. Par conséquent, il y a des recommandations qui n'ont aucune contrepartie dans le rapport de l'autre organisme. Par exemple, la Commission fait un certain nombre de recommandations sur l'emploi de conseillers juridiques, sujet qui n'est pas abordé par le Groupe consultatif spécial. La Commission recommande également que les peines comme les solutions de rechange à l'amende, le service communautaire et les condamnations avec sursis, qui existent dans le processus criminel civil, puissent être imposées dans le système militaire pour toutes les catégories d'infractions. Par contre, le rapport de la Commission ne fait pas mention de certaines questions qui font l'objet de recommandations précises dans le rapport du Groupe consultatif spécial. En particulier, le Groupe du juge en chef Dickson fait des recommandations sur le prononcé de la sentence dans un procès en cour martiale, l'élimination de la peine de mort, l'introduction d'une

prescription pour les infractions d'ordre militaire, la possibilité pour les militaires du rang de servir comme membres d'une cour martiale disciplinaire ou générale, et l'abolition de la nécessité qu'un procès en cour martiale soit réexaminé par le Juge-avocat général dans certaines circonstances.

Approche du gouvernement

D'une façon générale, dans les domaines où les deux rapports expriment des opinions divergentes, le gouvernement recommande la mise en oeuvre des recommandations du Groupe consultatif spécial, qui sont jugées plus conformes au droit criminel canadien, et qui répondent aux besoins de la chaîne de commandement. Cependant, bon nombre des mesures préconisées par le Groupe consultatif spécial sont compatibles, du moins en partie, avec les recommandations de la Commission. Par conséquent, bien que leurs modalités soient différentes de celles que recommande la Commission, bon nombre des mesures proposées répondent aux préoccupations exprimées dans le rapport de la Commission. C'est le cas notamment des mesures suivantes :

- La procédure de procès sommaire sera réformée, l'objectif étant de la rendre plus transparente et plus conforme à la *Charte*. Les mesures adoptées sont fondées sur les recommandations du Groupe consultatif spécial. Elles permettront de conserver la flexibilité du système actuel, tout en corrigeant les problèmes signalés par la Commission : les commandants d'unité ne pourront utiliser la procédure de procès sommaire que pour juger les manquements mineurs à la discipline.
- Le bureau du Juge militaire en chef deviendra une unité distincte des FC. Cela donnera satisfaction à la Commission, qui souhaite que les fonctions judiciaires de ce bureau soient séparées des autres fonctions du Juge-avocat général.
- L'établissement d'organismes indépendants (par exemple : un comité d'examen des griefs, et une commission d'examen des plaintes concernant la police militaire) est proposé pour répondre à l'exigence de mécanismes d'examen et de supervision indépendants, qui figure dans les deux rapports.
- Les responsabilités du Juge-avocat général (JAG) seront clairement définies. Cependant, le JAG conservera son titre historique.

La justice militaire

RCE 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 :

- 1. Infraction mineure à la discipline :** toute faute dont on considère qu'elle n'est pas suffisamment importante pour justifier la détention ou l'emprisonnement devrait être classée dans la catégorie des infractions mineures à la discipline. On peut, en guise d'exemples, mentionner le fait de ne pas un autre membre des Forces canadiennes ou de se quereller avec lui. La catégorie des infractions mineures 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);
- 2. Infraction importante à la discipline :** toute faute jugée suffisamment grave pour justifier la détention, le renvoi ou l'emprisonnement devrait être considérée comme une infraction importante à la discipline que seule une cour martiale pourrait juger. Appartiendraient à cette catégorie des infractions similaires à celles qui sont énumérées 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 infractions graves à la discipline ne comprendraient pas les délits relevant du *Code criminel* ou d'autres lois fédérales;
- 3. Inconduite criminelle :** toute inconduite constituant un délit et devant faire l'objet d'une accusation en vertu du *Code criminel* ou de toute autre loi fédérale, ou d'un régime de droit étranger, et qui ne pourrait être jugée par une cour martiale ou un tribunal civil.

Action

Nous acceptons cette recommandation en principe. Cependant, les objectifs seront réalisés par le biais d'autres mesures limitant la juridiction des procès sommaires.

Commentaires

Nous avons l'intention de limiter la juridiction des procès sommaires aux délits mineurs, y compris un petit nombre de délits criminels, jugés nécessaires au maintien de la discipline au sein de l'unité. Nous proposons également de réduire les pouvoirs de punition des procès sommaires pour correspondre au rôle joué par ceux-ci, qui servent à

régler des problèmes de discipline mineur. Par exemple, on pourrait réduire la période de détention de 90 à 30 jours.

Si elle était adoptée, cette mesure, bien qu'ayant une orientation quelque peu différente de la recommandation de la Commission, entraînerait le classement des infractions dans les catégories «infractions mineures» et «infractions importantes» selon leur nature et selon la gravité du type d'inconduite. On se rapproche ainsi des catégories proposées dans la RCE 40.01, avec les différences suivantes :

- une forme de détention modifiée entraînant moins de conséquences à long terme serait inscrite au nombre des punitions qui pourraient être infligées lors d'un procès sommaire;
- un petit nombre de délits criminels (8) pourraient encore être jugés par procès sommaire pour assurer le maintien de la discipline au sein de l'unité. (JAG)

RCE 40.2 Afin de prévenir l'abus du pouvoir discrétionnaire du commandant de déterminer la catégorie à laquelle l'infraction correspond, qu'on mette en place des mesures de sauvegarde, prévues dans la *Loi sur la défense nationale* et les règlements, ce qui comprend la possibilité d'enquêtes militaires indépendantes sur l'infraction, la nomination d'un procureur militaire indépendant investi du pouvoir de porter une accusation d'inconduite criminelle découlant de l'incident en cause, et une surveillance par un inspecteur général indépendant.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Nous reconnaissons que :

- le pouvoir discrétionnaire que détiennent les commandants en ce qui a trait aux enquêtes et au dépôt d'accusations est trop important, risque d'entraîner des abus et pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts;
- il faut trouver de meilleurs moyens d'assurer que ce pouvoir soit exercé de façon plus judicieuse. En outre, il s'avère nécessaire de nommer un procureur militaire indépendant et de retirer aux commandants le pouvoir de rejeter des accusations, de manière à ce que les accusations puissent être portées si elles sont jugées

pertinentes suite à une enquête et une étude approfondies menées par des policiers et des avocats compétents.

Le pouvoir discrétionnaire des commandants a également été examiné par le Groupe consultatif spécial (GCS). Ce dernier a jugé important que les autorités de l'unité continuent de jouer un rôle lors de l'enquête et au moment de porter une accusation. Cependant, le GCS a recommandé que le pouvoir accordé aux commandants pour ce qui est de porter des accusations soit contrebalancé par l'assurance que les enquêtes sur toutes les questions graves et délicates soient confiées à un Service national d'enquête (SNE) qui serait la principale autorité en matière d'accusation. Le GCS a également recommandé l'établissement du bureau d'un procureur militaire indépendant de la chaîne de commandement. Ces dernières recommandations sont en voie de réalisation. Des mesures ont été prises en vue :

- d'établir la politique et la structure visant à la création d'un Directeur des poursuites militaires indépendant;
- de faire l'ébauche de la politique relative aux enquêtes du Service national d'enquête, dans laquelle seront énoncées la portée et le mandat du service, ainsi que les responsabilités de celui-ci;
- d'exiger que les décisions d'enquêter et de porter des accusations dans tous les cas d'infractions, sauf les infractions mineures, ne soient prises que sur les conseils d'un avocat.

Nota : Pour ce qui est de la partie de la recommandation de la Commission portant sur l'inspecteur général indépendant, voir la recommandation 40.36 ci-dessous. (JAG)

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation.

Commentaires

Selon les procédures actuelles, on peut adresser une plainte soit à la police militaire, soit à l'autorité compétente au sein de son unité, ou les deux, sans crainte de représailles. C'est le devoir des membres des Forces canadiennes de signaler à l'autorité compétente toute infraction aux lois, règlements, ordres et instructions pertinentes régissant la conduite de toute personne soumise au Code de discipline militaire (voir art. 4.02 et 5.01 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes). La création du poste d'ombudsman du MDN et des FC offrira aux gens une autre voie à suivre pour porter plainte.⁴⁹ Les civils qui portent plainte auprès de la police militaire ou d'autres autorités ne devraient pas avoir besoin d'une protection supplémentaire parce qu'ils ont porté plainte.

RCE 40.4 Que les Ordonnances et règlements royaux soient modifiés afin de limiter 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 donne des instructions générales relatives aux commissions d'enquête et aux enquêtes sommaires.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici le 30 novembre 1997.

Commentaires

Nous tenons compte de cette recommandation dans le cadre des travaux actuellement en cours pour remanier l'*Ordonnance administrative des Forces canadiennes 21-9*. Les modifications apportées à l'Ordonnance administrative des Forces canadiennes 21-9 contiendront des directives à l'intention des officiers qui ordonnent la tenue d'une enquête, leur permettant de déterminer le type d'enquête à adopter selon la situation et faisant en sorte que toutes les enquêtes soient menées conformément aux procédures énoncées dans l'ordonnance administrative.

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

1. que les enquêtes sommaires soient limitées à l'examen d'infractions mineures à la discipline ou de questions administratives;

⁴⁹ Voir commentaires liés à la RCE 16.1

2. **que les personnes effectuant des enquêtes sommaires doivent avoir reçu une certaine formation touchant les enquêtes, les règles de la preuve et la détection d'une éventuelle activité criminelle;**
3. **qu'il incombe expressément aux personnes effectuant des enquêtes sommaires de soumettre directement à la police militaire les questions concernant une éventuelle activité criminelle;**
4. **que les personnes menant des enquêtes sommaires doivent être exemptes de tout conflit d'intérêts.**

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Les règlements seront modifiés de manière à indiquer clairement que, si le but premier d'une enquête sommaire consiste à découvrir la preuve qu'une infraction militaire a été commise, alors l'affaire doit être confiée à la Police militaire et ne doit pas faire l'objet d'une enquête sommaire. En outre, l'instruction indiquera que si, dans le cadre d'une enquête sommaire, la preuve est faite qu'une infraction militaire a été commise, on doit obtenir les conseils d'un avocat avant de continuer et, si cela est jugé pertinent, l'affaire doit être remise entre les mains de l'autorité convocatrice, qui devra s'occuper de la confier à la police militaire.

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

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le nouveau Service national d'enquête des Forces canadiennes (SNE FC) — responsable d'enquêter sur demande sur les infractions militaires ou criminelles graves et délicates et d'entreprendre des enquêtes ou prendre le contrôle d'autres enquêtes, si nécessaire, a entrepris ces activités le 1^{er} septembre 1997. L'unité est indépendante de la chaîne de

commandement et relève directement du Grand Prévôt des FC. De nouvelles instructions permanentes d'opération relatives aux enquêtes sont entrées en vigueur. Une commission d'examen des plaintes concernant la police militaire est en voie d'être créée pour recevoir les plaintes relatives à la conduite des policiers militaires, ainsi que les allégations d'ingérence de la part de la chaîne de commandement et enquêter sur celles-ci.

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

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici le mois de novembre 1997.

Commentaires

Le Grand Prévôt des FC examine actuellement toutes les exigences professionnelles des policiers militaires (PM) et toutes les normes d'instruction afin de mieux structurer la formation des PM en général et des enquêteurs en particulier. De plus, un programme d'échange et de détachement a été mis sur pied pour permettre aux policiers militaires d'acquérir une expérience pratique en matière d'enquête dans d'autres forces policières.

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

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les policiers militaires sont autorisés à mener des enquêtes sur des cas d'inconduite mineure. Les enquêtes portant sur des cas d'inconduite criminelle grave ou d'infraction importante à la discipline seront menées par le Service national d'enquête des FC.

RCE 40.9 Que le contrôle de la conduite des enquêtes de la police militaire sur des infractions importantes à la discipline et sur des cas d'inconduite 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 s infractions importantes à la discipline et les cas d'inconduite criminelle au directeur de la police militaire par les voies de communication réservées à la police militaire.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Depuis le 1^{er} septembre 1997, toutes les infractions présumées de nature grave ou délicate sont soumises au Service national d'enquête des FC aux fins d'enquête, quel que soit l'endroit où l'infraction a eu lieu. Comme le Service national d'enquête des FC relève du commandement et contrôle du Grand Prévôt des FC, les commandants ne pourront pas influencer la tenue des enquêtes, ni s'en mêler. Les enquêtes se dérouleront en dehors de la chaîne de commandement opérationnelle. La nouvelle directive de la police militaire est très précise en ce qui a trait aux personnes autorisées à enquêter sur certaines infractions présumées. Cependant, si un membre de la police militaire croit qu'un commandant ou une autre personne est intervenu dans le déroulement d'une enquête, il ou elle pourra faire une plainte à la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, dont on propose la création..

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

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation, sauf en ce qui a trait à la nécessité de faire rapport au Solliciteur général du Canada.

Commentaires

Le Grand Prévôt des FC n'a pas besoin de faire rapport au Solliciteur général du Canada. Le Grand Prévôt des FC, qui est le PM supérieur, surveillera toutes les enquêtes menées par la PM sur des cas d'infraction graves ou délicats et en fera rapport directement au Vice-chef d'état-major de la Défense. Le Grand Prévôt des FC sera responsable de surveiller toutes les enquêtes sur des cas graves ou délicats menées par les PM. Le Grand Prévôt des FC produira également un rapport annuel sur la situation de la police militaire et des enquêtes menées au sein des Forces. Ce rapport sera rendu public. Le premier

rapport annuel devra être présenté en février 1998 et portera sur l'année 1997. Le fait de produire un rapport annuel donnera encore plus d'indépendance à la PM et au système d'enquête. En outre, suite à l'établissement de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, la police militaire jouira d'une plus grande autonomie en matière d'application de la loi. Les changements susmentionnés devraient permettre de contrecarrer l'influence des commandants et d'éliminer les conflits d'intérêts.

RCE 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 infractions importantes à la discipline ou sur des cas d'inconduite criminelle.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation. Cependant, le Grand Prévôt des FC est responsable et comptable devant le Vice-chef d'état-major de la Défense de l'état des enquêtes et des activités de la police militaire menées au sein du Ministère et des Forces canadiennes et non pas devant le Chef d'état-major de la Défense.

Commentaires

Depuis le 1^{er} juillet 1997, le Grand Prévôt des FC ne fait plus partie de la chaîne de commandement opérationnelle, mais il est responsable et comptable devant le Vice-chef d'état-major de la Défense pour ce qui est des normes de police militaire au sein du Ministère et des Forces canadiennes. Le VCEMD a le pouvoir d'établir le cadre stratégique général des activités policières, mais doit garder ses distances par rapport au Grand Prévôt des FC en ce qui a trait aux enquêtes en cours. La responsabilité accrue accordée au Grand Prévôt des FC, la création du Service national d'enquête des FC, le rapport annuel, le nouveau rapport hiérarchique avec le Vice-chef d'état-major de la Défense et la proposition de mettre sur pied une Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire viennent contrecarrer l'influence des commandants et éliminer les conflits d'intérêts. Par conséquent, le directeur de la police militaire n'a pas besoin de relever d'un palier supérieur.

RCE 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Les pouvoirs conférés aux commandants sont clairement définis depuis la mise sur pied du Service national d'enquête le 1^{er} septembre 1997. Le Service national d'enquête des FC est une unité d'enquête indépendante dotée de ses propres ressources. Seul le Grand Prévôt des FC aura un rôle à jouer dans l'attribution des ressources, éliminant ainsi la participation de la chaîne de commandement dans l'attribution des ressources d'enquête. Le personnel, l'équipement et l'infrastructure nécessaires à la mise en marche du Service national d'enquête des FC sont prêts et la rédaction des politiques relatives aux enquêtes, ainsi que des instructions permanentes d'opération est terminée. De plus, nous proposons que les membres du Service national d'enquête des FC ou d'autres PM qui croient que la chaîne de commandement est intervenue dans le déroulement d'une enquête, puissent porter plainte auprès de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, qui se chargera d'enquêter sur la question et de présenter un rapport.

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation en ce qui a trait à l'établissement d'un système de classement hiérarchique distinct pour la police militaire. Cependant, d'autres mesures seront prises en vue de réaliser les objectifs de cette recommandation.

Commentaires

Les effectifs du Service national d'enquête des FC se composeront d'enquêteurs détenant des grades d'officiers et de militaires du rang. Les officiers seront les enquêteurs-chefs lors des enquêtes portant sur des cadres supérieurs. Le sentiment d'intimidation ressenti par les enquêteurs de grade inférieur enquêtant sur des plus haut gradés sera éliminé du fait que les membres du Service national d'enquête des FC seront habilités à porter des accusations et qu'ils seront protégés grâce à la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire que nous proposons d'établir. En outre, la mise sur pied d'un système de classement hiérarchique différent de celui des Forces canadiennes ne ferait que séparer les PM de la communauté qu'ils servent.

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

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le 1^{er} juillet 1997, une direction des normes professionnelles a entrepris ses activités au sein de l'organisation du Grand Prévôt des FC. Cette direction est chargée de recevoir les plaintes concernant la conduite des PM et de faire enquête sur celles-ci. Un projet de code de déontologie de la PM est également en cours d'élaboration. De plus, en vue de conserver et d'accroître la confiance du public envers la police militaire et le processus d'enquête, nous proposons d'établir une commission d'examen des plaintes contre la police militaire pour recevoir les plaintes relatives à la conduite des policiers militaires et toute allégation d'ingérence de la chaîne de commandement dans les enquêtes. Cette commission civile indépendante serait semblable aux autres commissions d'examen des plaintes contre la police que l'on retrouve actuellement dans la communauté civile un peu partout au Canada.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite d'ici le 1^{er} juillet 1998.

Commentaires

Le Grand Prévôt des FC examine actuellement les exigences professionnelles des policiers militaires (PM) et toutes les normes d'instruction de la PM dans le but de mieux structurer l'instruction de la PM en général et des enquêteurs, en particulier. Des consultations avec divers organismes civils sont en cours. Un programme d'échange et de détachement est en voie d'être mis sur pied en vue de fournir aux PM l'occasion d'acquérir de l'expérience dans la tenue des enquêtes, soit dans un autre corps policier, soit grâce à la présence de membres des corps policiers civils dans les unités de la PM. On est actuellement en train de doter le Service national d'enquête des FC des ressources d'enquête qui lui permettront de remplir son mandat.

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

Action

Cette recommandation est maintenant pratique courante dans les FC.

Commentaires

Dans les Forces canadiennes, un nombre suffisant de policiers militaires accompagne les Forces canadiennes dans tous leurs déploiements. Par exemple, deux enquêteurs du Service national d'enquête des FC ont accompagné le peloton de police militaire à Haïti.

RCE 40.17 Que, de manière générale, les résultats des enquêtes sur toutes les catégories d'inconduite — infractions mineures ou importantes à la discipline, ou inconduite criminelle — soient portés à l'intention du commandant de l'unité ou de l'élément auquel appartient le membre des Forces canadiennes en cause.

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC.

Commentaires

La police militaire a toujours informé les commandants des résultats des enquêtes menées sur des membres de leur personnel.

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

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite.

Commentaires

Les autorités de commandement compétentes, le Service national d'enquête des FC et le procureur indépendant que nous proposons de nommer participeraient à l'examen des enquêtes portant sur toutes les infractions de nature grave ou délicate. Pour ce qui est du

concept du directeur général des Services juridiques militaires de la Commission, voir la recommandation 40.35 ci-dessous.

RCE 40.19 Qu'on retire au commandant le contrôle de la décision de porter des accusations d'infraction importante à la discipline ou d'inconduite criminelle, et qu'on attribue ce contrôle à un procureur indépendant.

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation de retirer au commandant le contrôle de la décision de porter des accusations d'infraction importante à la discipline ou d'inconduite criminelle. Cependant, d'autres mesures seront prises pour réaliser de façon substantielle les objectifs de cette recommandation.

Commentaires

La méthode recommandée par la Commission empêcherait la chaîne de commandement de s'occuper d'un grand nombre d'affaires concernant des questions graves ayant des répercussions sur ses unités, formations ou commandements. Le Groupe consultatif spécial a recommandé que le pouvoir de prendre des décisions concernant les enquêtes et les accusations que détiennent les commandants soit contrebalancé par des mesures assurant que toutes les affaires graves ou délicates soient confiées à un service national d'enquête indépendant ayant le pouvoir de déposer des accusations. On remédiera de façon substantielle aux préoccupations profondes de la Commission par l'application proposée de la recommandation du GCS. Nous considérons important que les responsables des unités conservent leur pouvoir de porter des accusations dans le cadre des responsabilités et des tâches desquelles ils ont obligation de rendre compte.

RCE 40.20 Que le commandant ait le droit de porter des accusations d'infraction mineure à la discipline.

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC.

Commentaires

Les commandants et des membres désignés de l'unité sont déjà autorisés à porter des accusations d'infraction mineure à la discipline. Ils conservent ce pouvoir.

RCE 40.21 Qu'un procureur indépendant décide de l'opportunité de porter ou non des accusations d'infraction importante à la discipline ou d'inconduite criminelle, et qu'il lui incombe de porter les accusations.

Action

Nous acceptons cette recommandation en principe. Cependant, c'est au Service national d'enquête des FC qu'il incombera de porter des accusations.

Commentaires

Nous proposons une version modifiée de cette recommandation selon laquelle les accusations d'infraction graves ou délicates seraient normalement portées par le Service national d'enquête des FC avec les conseils et l'approbation du directeur des poursuites militaires indépendant. La procédure d'approbation de l'accusation s'apparenterait à celle en usage dans un certain nombre de juridictions criminelles civiles au Canada.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Le procureur que nous proposons de nommer pourra en toute indépendance décider de porter ou non des accusations et d'engager des poursuites. La politique provisoire, qui est actuellement en vigueur en vue de faciliter l'exercice des pouvoirs de décision en matière de poursuites, fait actuellement l'objet d'un examen et sera publiée dans sa version finale par le Juge-avocat-général.

RCE 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation.

Commentaires

Cette recommandation risquerait de nuire à l'indépendance de la police militaire (PM) du fait qu'elle empêche le policier militaire d'être perçu dans ce processus comme étant aussi important que les personnes autorisées à déposer des accusations, notamment les commandants et leurs délégués autorisés. En outre, cette recommandation viendrait perpétuer le problème soulevé par la CE, c'est-à-dire que les PM se considèrent «avant tout comme des soldats, ensuite comme des policiers», car ils continueraient d'être chargés uniquement de détecter les contrevenants, et non de «prouver que cet acte constitue une infraction» (Chapitre 40, p. 1442). Autant que possible, on tente de faire correspondre la méthode militaire à la méthode du droit criminel civil. À cet égard, la police a le pouvoir d'enquêter et de porter des accusations de façon indépendante. La recommandation 14 (d) du Groupe consultatif spécial (GCS) suit le modèle civil. Elle rehausse l'importance des PM au sein des Forces canadiennes et les oblige à rendre compte des enquêtes qu'ils mènent. Nous proposons de mettre en oeuvre la recommandation 14(d) du GCS et les enquêteurs du Service national d'enquête des FC seront autorisés à déposer des accusations.

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

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Nous proposons de retirer aux commandants le pouvoir de rejeter des accusations.

RCE 40.25 Que le procureur militaire indépendant dispose du pouvoir de porter des accusations d'infraction mineure à la discipline lorsqu'il juge utile d'engager des poursuites liées à de multiples actes d'inconduite, y compris des infractions mineures à la discipline, au cours du même procès.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnerons suite.

Commentaires

Nous proposons que les procureurs indépendants soient en mesure de porter des accusations dans ces circonstances.

RCE 40.26 Qu'un accusé ait droit à un avocat lorsqu'il fait l'objet de poursuites pour infraction importante à la discipline ou pour conduite criminelle.

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC.

Commentaires

Un accusé poursuivi en cour martiale a le droit d'être représenté par un avocat.

RCE 40.27 Que la norme de preuve à un procès intenté pour infraction importante à la discipline ou pour conduite criminelle soit celle de la preuve hors de tout doute raisonnable.

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC.

Commentaires

La norme de preuve aux procès sommaires et aux cours martiales est celle de la preuve hors de tout doute raisonnable, à l'égard de toute infraction militaire.

RCE 40.28 Qu'il n'existe pas de droit à un avocat dans le cas d'infractions mineures à la discipline, étant donné qu'il n'y a pas de risque de détention ou d'incarcération, mais que le droit à un avocat ou à une autre forme d'aide puisse être accordé à la discrétion du commandant.

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC, bien qu'il demeurera toujours possible d'infliger une peine de détention suite à un procès sommaire.

Commentaires

L'officier dirigeant le procès sommaire peut autoriser un accusé à être représenté par un avocat.

RCE 40.29 Que la norme de preuve à un procès intenté pour infraction mineure 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 une infraction mineure à la discipline.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation.

Commentaires

Voir RCE 40.27 et 40.28 ci-dessus. Nous visons à ce que les procès sommaires aient une juridiction un peu plus vaste et des pouvoirs de punition plus importants que ceux recommandés par la Commission. La norme de preuve dans tous les tribunaux militaires demeurera celle de la preuve hors de tout doute raisonnable. Cette norme assure à l'accusé une protection supplémentaire.

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

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation.

Commentaires

Cette recommandation confierait à l'accusé la Action qui revient au procureur, c'est-à-dire déterminer si, dans un cas particulier, les intérêts de la justice militaire seraient servis par la tenue d'un procès militaire. La recommandation réduirait l'efficacité du *Code de discipline militaire* en matière d'infractions importantes. La mise en oeuvre de cette recommandation irait à l'encontre de l'objectif de droit militaire pour lequel le par. 11(f) de la *Charte des droits et libertés* existe.

RCE 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 d'infractions mineures ou importantes à la discipline, et d'inconduite criminelle.

Action

Nous acceptons le principe de la souplesse en matière de peines.

Commentaires

Nous étudierons la possibilité d'ajouter à l'éventail de peines militaires des peines infligées dans le système judiciaire criminel civil. L'imposition des peines proposées dans le contexte militaire soulève un certain nombre de problèmes d'ordre pratique qu'il faudrait solutionner, par exemple il faudrait établir un réseau de probation dans l'ensemble des FC afin d'éviter l'interruption de la surveillance des contrevenants en raison de la fréquence des mouvements du personnel.

RCE 40.32 Qu'on établisse des règles en bonne et due forme permettant d'interjeter appel des jugements de procès sommaires portant sur des infractions mineures à la discipline par la voie de la réparation des préjudices.

Action

Nous acceptons cette recommandation en principe. Cependant, d'autres mesures seront prises en vue d'en réaliser les objectifs.

Commentaires

Un mécanisme administratif officiel d'examen des condamnations découlant des procès sommaires sera mis en place et sera semblable au processus de réparation des préjudices, tout en étant distinct de celui-ci.

RCE 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 réparation de préjudice.

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation voulant que les membres des FC reçoivent un avis. Cependant, d'autres mesures seront prises pour réaliser cet objectif.

Commentaires

L'accusé sera informé par son officier désigné de son droit à une révision avant la tenue du procès sommaire. De plus, un livret intitulé «*Choisir entre un procès sommaire et une cour martiale : guide à l'intention de l'accusé et de l'officier désigné*» est en voie de rédaction et devrait être publié d'ici la fin de 1997. Ce guide, qui comprendra une section détaillée portant sur le droit de l'accusé à une révision des condamnations découlant d'un procès sommaire, sera fourni à l'accusé et à l'officier désigné. En raison des mesures susmentionnées, il est inutile de présenter un avis.

RCE 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 la réparation des préjudices.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Le Ministre a ordonné que des mesures soient prises en vue de modifier les *Ordonnances et règlements royaux* de manière à ce que le ministre de la Défense nationale n'ait aucun rôle d'arbitre à jouer dans la réparation des préjudices.

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

1. remplacer le cabinet du juge-avocat général par deux institutions indépendantes :
 - a. le bureau du juge militaire en chef, qui prendrait en charge les fonctions judiciaires qu'accomplit actuellement le bureau du juge-avocat général;
 - b. le bureau du directeur général des Services juridiques militaires, qui assumerait les fonctions de poursuite, de défense et de prestation d'avis juridiques qu'accomplit actuellement le bureau du juge-avocat général;
2. préciser que le bureau du directeur général des Services juridiques militaires comprend trois volets : une Direction des poursuites, une Direction des services consultatifs et une Direction de la défense juridique;

- 3. disposer que le directeur général des Services juridiques militaires relève du ministre de la Défense nationale;**

Action

Nous acceptons ces recommandations, sauf lorsqu'il s'agit de remplacer le JAG par le Directeur général des Services juridiques militaires.

Commentaires

Nous proposons que le rôle et les fonctions du Juge-avocat général soient établis dans la Loi afin d'éliminer tout risque de conflit d'intérêts interne et de renforcer l'indépendance de ses parties constituantes au sein de l'institution. Le JAG est depuis longtemps organisé selon les recommandations de la CE, sauf que la responsabilité du JAG envers le Ministre n'a été énoncée que dernièrement dans un Décret ministériel d'organisation. Le bureau du Juge militaire en chef constituera une unité distincte et indépendante.

Le titre de JAG, qui est d'usage courant dans de nombreuses forces armées étrangères partageant notre histoire et nos traditions militaires, (citons un exemple proche de nous, le JAG des forces armées américaines) sera conservé.

- 4. disposer que le juge militaire en chef et tous les autres juges soient des civils nommés en vertu de la *Loi fédérale sur les juges* ;**
- 5. déclarer que les juges instruisant des cas d'infraction grave à la discipline ou d'inconduite criminelle sont totalement indépendants de la chaîne de commandement militaire.**

Action

Nous n'acceptons pas la recommandation 40.35(4). Quant à la recommandation 40.35(5), elle reflète la situation actuelle des juges militaires.

Commentaires

Un des points forts du système de justice militaire, comme le reconnaît la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Généreux*, repose dans le recours aux juges militaires ayant de l'expérience dans les forces et qui connaissent les valeurs et les besoins de la communauté militaire. La Cour suprême a considéré que ni les FC ni l'accusé ne tireraient profit de la perte d'un tel avantage. De plus, la capacité de déploiement des

juges militaires, en tant que membres des FC, constitue un atout important. Le Groupe consultatif spécial (GCS), qui a recommandé que le ministre de la Défense nationale conserve le pouvoir de nommer les juges militaires pour des périodes établies, a fait cette recommandation après avoir conclu qu'il n'y a aucune raison de douter de l'indépendance ou de l'impartialité des juges militaires. Le GCS a recommandé de rendre les juges militaires encore plus indépendants de la chaîne de commandement en faisant du bureau du Juge militaire en chef une unité distincte.

Ainsi, les juges militaires seront encore plus indépendants de la chaîne de commandement dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

RCE 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 :**

- 1. Inspection : les inspections mettraient l'accent sur les problèmes systémiques qui se posent au sein du régime de justice militaire;**
- 2. 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 :**
 - a. abus de pouvoir (par exemple, non-exécution d'une enquête, absence de mesures correctrices, ou influence illicite sur le commandement);**
 - b. prises de mesures répréhensibles à l'égard du personnel (par exemple, traitement inégal des membres des Forces canadiennes, harcèlement, y compris le harcèlement pour des motifs raciaux, non-attribution de la possibilité de bénéficier d'une application régulière de la loi, représailles).**
- 3. Assistance : l'inspecteur général aurait notamment pour fonction de pallier les injustices faites à des particuliers ou d'aider à y remédier.**

Action

Tel que mentionné dans la réponse à la RCE 16.1, nous n'appuyons pas cette recommandation en ce qui a trait la création d'un poste d'inspecteur général, Cependant, d'autres démarches seront entreprises en vue de réaliser les objectifs de cette recommandation.

Commentaires

Tel qu'énoncé dans la réponse à la RCE 16.1, nous n'appuyons pas la création du poste d'inspecteur général. Cependant, il s'avère nécessaire de mettre en place des mécanismes indépendants d'examen et de surveillance des activités, des décisions et des opérations des FC. Les recommandations du Ministre et du Groupe consultatif spécial soulignent ce besoin. Nous proposons d'établir une série de mécanismes d'examen spécialisés en vue de faciliter l'examen et la surveillance des différents secteurs de préoccupation : un ombudsman du MDN et des FC, un comité d'examen des griefs des FC, une commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et un processus indépendant d'examen de la justice militaire. Nous proposons également que le Juge-avocat général se voie confier le devoir d'examiner chaque année l'administration de la justice militaire et de présenter un rapport à ce sujet et que la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire ait le pouvoir de recevoir les plaintes concernant la conduite des policiers militaires et les allégations d'ingérence de la chaîne de commandement dans les enquêtes de la police militaire (PM) et de faire enquête sur celles-ci.

RCE 40.37 Que l'inspecteur général dispose du pouvoir de vérifier tous les documents pertinents, de tenir les entretiens nécessaires, d'examiner les délibérations relatives à des infractions mineures à la discipline et les processus administratifs, et de faire des recommandations découlant de ses enquêtes.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation.

Commentaires

Tel qu'énoncé dans la réponse à la RCE 16.1, nous n'acceptons pas la création du poste d'inspecteur général. Nous proposons cependant que les fonctions d'inspection, d'examen et de recommandation dont il est question dans cette recommandation soient remplies par les mécanismes d'examen et de surveillance spécialisés dont la description a été faite dans la réponse précédente (40.36).

RCE 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.

Action

Tel qu'énoncé dans la réponse à la RCE 16.1, nous n'acceptons pas la recommandation en ce qui a trait à la création du poste d'inspecteur général. Cependant, d'autres démarches seront entreprises en vue de réaliser les objectifs de la recommandation.

Commentaires

Nous travaillons actuellement à concevoir les rôles que nous proposons de confier aux mécanismes spécialisés d'examen et de surveillance afin que ceux-ci puissent réagir aux préoccupations des membres du public, notamment les militaires. Les plaintes concernant l'inconduite des policiers militaires (PM) ou l'ingérence dans les enquêtes menées par ces derniers dans les enquêtes relèveront de la compétence de la Commission d'examen des plaintes concernant la PM, tandis que le Comité d'examen des griefs des FC aura le pouvoir de traiter un large éventail de plaintes individuelles concernant des injustices.

RCE 40.39 **Que, dans la mesure où on peut publier ces ordonnances et règlements sans compromettre des intérêts prépondérants, comme la sécurité nationale, on publie les *Ordonnances et règlements royaux*, et les *Ordonnances administratives des Forces canadiennes* dans la *Gazette du Canada*.**

Action

Nous acceptons cette recommandation en principe. Cependant, toute une gamme de mesures seront prises en vue de réaliser les objectifs.

Commentaires

Des exemplaires à jour des *Ordonnances et règlements royaux* sont actuellement disponibles dans les bibliothèques publiques et dans celles des palais de justice et de certaines universités. On peut aussi se procurer un exemplaire des *Ordonnances et règlements royaux* auprès du Groupe Communications Canada. En outre, on étudie actuellement la possibilité de publier les *Ordonnances et règlements royaux* sur le site Internet de la Défense nationale. Il n'est pas encore obligatoire qu'ils soient publiés dans la *Gazette du Canada*, mais on songe à les y publier, ainsi que d'autres règlements fédéraux.

Quant aux *Ordonnances administratives des Forces canadiennes*, ce sont des ordonnances internes des Forces canadiennes publiées par le Chef d'état-major de la Défense ou avec son autorisation. Ce ne sont pas des règlements et elles ne ressemblent pas à d'autres directives de politique du gouvernement comme, par exemple, les Directives du Conseil du Trésor. Les *Ordonnances administratives des Forces*

canadiennes sont disponibles aux gens qui en font la demande et, comme pour les *Ordonnances et règlements royaux*, on songe à les publier sur le site Internet de la Défense nationale.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC.

Commentaires

Selon la politique des Forces canadiennes, les avocats militaires participent toujours aux grands déploiements. S'ils se retrouvent dans une situation de conflit ou qui pourrait être perçue comme telle, alors d'autres avocats militaires seront appelés en renfort.

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

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Le cours de droit des conflits armés constitue déjà une grande priorité. Au bureau du JAG, on est en train de consacrer des ressources supplémentaires à la formation.

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

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC.

Commentaires

Le Juge-avocat général envoie des avocats militaires prendre part à des missions de formation.

RCE 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.

Action

Cette recommandation est pratique courante dans les FC.

Commentaires

Les avocats militaires offrent déjà ces services.

RCE 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Les cours sur le droit des conflits armés constituent déjà une grande priorité. Les avocats des FC sont parmi les premiers au monde à préparer des manuels d'instruction et à donner des cours sur le droit des conflits armés non seulement aux membres des FC, mais aussi aux militaires de différents pays. Le bureau du JAG est en train de consacrer des ressources supplémentaires à la formation.

RCE 40.45 Qu'on constitue une section d'avocats militaires spécialisés dans le droit des conflits armés au sein du bureau du juge-avocat général, qu'on la dote en personnel dans les meilleurs délais et qu'on la réaffecte au bureau du directeur général des Services juridiques militaires, une fois que ce dernier aura été mis sur pied.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

La direction juridique/Opérations prodigue des conseils sur le droit des conflits armés au sein du bureau du Juge-avocat général.

Conclusion

Conclusion 1 du RCE. 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.

Action

Nous acceptons cette recommandation et y donnons suite à l'heure actuelle.

Commentaires

Le ministre de la DN appuie cette recommandation et a l'intention d'aller encore plus loin dans la réalisation des objectifs fixés. Plus précisément, le Ministre formera un Comité de surveillance des changements au sein des FC et du MDN. Ce comité, qui sera composé de Canadiens de divers milieux, relèvera du ministre de la DN et rédigera des rapports semestriels qui seront rendus publics.

Conclusion 2 du RCE. 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.

Action

Nous n'acceptons pas cette recommandation.

Commentaires

Cette recommandation exige la lecture d'environ 2 millions de pages de documents fournis par le MDN et de deux années de témoignages verbaux contenus dans la transcription des délibérations. Il nous faudrait évaluer la crédibilité de chacun des témoins et tirer des conclusions de faits quant aux attitudes et aux actes de chacun d'entre eux. Étant donné la manière dont chaque témoignage a été rendu, le type de témoignage rendu (ouï-dire, opinion, circonstanciel, etc.), l'impossibilité de déterminer avec certitude à partir des documents quels témoignages la Commission a crus et lesquels elle n'a pas crus et pourquoi, à quelles preuves documentaires (y compris les documents qu'elle a publiés), la Commission a ajouté foi ou non et pourquoi, le fait que la Commission aurait fort bien pu recevoir d'autres preuves qui auraient pu influencer les évaluations et, enfin, en raison de la nature hautement subjective des questions que l'on nous demande de régler, nous considérons qu'il ne serait pas pratique de mettre en oeuvre cette recommandation dans les circonstances. La Commission était la mieux placée pour évaluer la crédibilité.

Conclusion 3 au RCE. 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.

Action

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Commentaires

Le gouvernement a annoncé sa décision de décerner des médailles en décembre 1996 et a commencé à les remettre en juin 1997. Nous distribuons actuellement des médailles aux membres des Forces canadiennes qui ont servi honorablement en Somalie, en reconnaissance de leur dévouement.

