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

CANADA

Commission of Inquiry
into the Deployment of
Canadian Forces to Somalia

Le Quartier général de la Défense nationale un centre de décision

Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie

Douglas L. Bland

LIBR-00095

Le Quartier général de la Défense nationale

Le Quartier général de la Défense nationale
un centre de décision

Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie

Douglas L. Bland
Directeur, Études sur la gestion de la défense
l'Université Queen's

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997
Imprimé et relié au Canada

En vente au Canada chez votre libraire local ou par la poste, par l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-64/5-1997F
ISBN 0-660-95601-2

Données de catalogage avant publication (Canada)

Bland, Douglas L.

Quartier général de la Défense nationale : centre de décision

Publ. aussi en anglais sous le titre: National Defence Headquarters, centre for decision.

ISBN 0-660-95601-2
N° de cat. CP32-64/5-1997F

1. Canada. Ministère de la Défense nationale. Quartier général — Gestion.
2. Canada. Ministère de la Défense nationale — Gestion.
3. Canada — Forces armées canadiennes — Gestion.
I. Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie.
II. Titre.

UA602.N37B52 1997 355.3'0971 C97-980127-3

Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES vii
AVANT-PROPOS ix

CHAPITRE UN — INTRODUCTION 1

CHAPITRE DEUX — LES CONCEPTS DE BASE 7
Contrôle civil des Forces armées canadiennes 7
Commandement militaire 12
Administration de la défense 16

CHAPITRE TROIS — LA LOI ET LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE 19

CHAPITRE QUATRE — LES DÉCIDEURS 23
Le ministre de la Défense nationale 23
Le chef d'état-major de la Défense 24
Le sous-ministre 26
Ambiguïté institutionnelle ou équilibre des pouvoirs? 28

CHAPITRE CINQ — LE COMMANDEMENT 31
Les aspects juridiques du commandement 31
Responsabilités du CEMD en matière d'opérations 36
Une structure de prise de décision en matière de défense 41
Le système de gestion aléatoire 45

CHAPITRE SIX — UN SYSTÈME EN DIFFICULTÉ 51
L'échec des structures 51
Un problème d'éthique 52
Un problème de stratégie et de commandement 57
Le problème posé par « l'Équipe de la Défense » 61

CHAPITRE SEPT — QUATRE PAS EN AVANT ET UN PAS EN ARRIÈRE 67
Première étape : renforcer le rôle du Parlement 67
Deuxième étape : confirmer le fondement juridique de la structure de la défense 69
Troisième étape : réformer la structure de commandement 72
Quatrième étape : reconstituer les fondements de l'éthique 73
Un pas en arrière : redécouvrir l'essence de l'unification 75

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES 79
BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE 83

Sigles et acronymes

CEMD	Chef d'état-major de la Défense nationale
FC	Forces canadiennes
GEG	Groupe d'étude de la gestion
CREOG	Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement
LDN	Loi sur la défense nationale
MDN	Ministère de la Défense nationale
Ministre de la DN	Ministre de la Défense nationale
ONU	Organisation des Nations Unies
ORFC	Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
QGFC	Quartier général des Forces canadiennes
SM	Sous-ministre

Avant-propos

Le Quartier général de la Défense nationale (QGDN) est au centre de la politique de défense, du commandement des Forces canadiennes (FC) et de l'administration de la défense. C'est l'instrument dont le gouvernement se sert tant pour contrôler la politique de défense que pour diriger les forces armées. Par conséquent, le QGDN n'est pas seulement une cible légitime d'enquête pour tous ceux qui s'intéressent à la politique de défense et aux résultats opérationnels, il doit également être le centre principal de leur attention.

Au Canada, les trois principaux aspects de la défense nationale — orientation politique, commandement et administration — se chevauchent nécessairement, jusqu'à un certain point, mais le Parlement a adopté des limites législatives qui visent à équilibrer les pouvoirs des personnes qui sont chargées de chacune de ces fonctions. Il arrive que des questions complexes rendent ces limites plus floues, mais nul dommage permanent ne peut être causé tant que les dirigeants politiques conservent les rênes. Une situation considérablement plus dangereuse peut survenir lorsqu'une autorité accapare un secteur adjacent et reprend à son compte des tâches que le Parlement ne lui destinait pas. En pareil cas, les responsabilités et les obligations de rendre compte ne sont jamais clairement définies. Par conséquent, le pouvoir politique a la responsabilité très importante de maintenir les limites et d'empêcher que des particuliers ou des groupes au sein de l'institution de la défense accèdent à une position et des pouvoirs qui vont au-delà de leur mandat légal. La présente étude explore l'aspect crucial des relations civilo-militaires propres à la dynamique qui existe entre l'élaboration des politiques, le commandement et l'administration, en faisant porter l'attention sur le QGDN, le centre des prises de décisions en matière de défense au Canada.

Le présent document porte sur les études principales qui concernent le gouvernement et l'organisation des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale (MDN). L'ensemble de ces études retrace l'historique des idées et des décisions qui ont mené à l'établissement du QGDN; ces études sont indispensables si l'on veut vraiment comprendre la hiérarchie actuelle des responsabilités au sein du quartier général. La liste des principales sources de référence se trouve au début de la bibliographie.

Le présent document contient également de nombreuses références à la *Loi sur la défense nationale* et à son règlement d'exécution. L'auteur remercie le brigadier-général (à la retraite) James Simpson, juge-avocat général de 1972 à 1976, pour ses avis et conseils. Cependant, l'interprétation finale de toutes les études et de tous les règlements et lois applicables aux Forces armées canadiennes et au ministère de la Défense nationale est celle de l'auteur uniquement.

Douglas L. Bland,
Université Queen's
Décembre 1996

CHAPITRE UN

Introduction

La défense nationale, c'est-à-dire la protection du Canada contre les menaces militaires, est le produit de la politique gouvernementale, du commandement des Forces armées canadiennes (FC) et de l'administration de la défense. La façon dont le Canada est défendu se décide en fin de compte en fonction des conceptions qu'ont certaines personnes des forces armées et de l'exercice du pouvoir et elle est inséparable de la préoccupation centrale du gouvernement. Une politique est un ensemble de décisions au sujet de fins et de moyens. Le processus d'élaboration des politiques, toutefois, ne revient pas uniquement à déterminer « qui obtient quoi, » mais aussi à déterminer qui décide de la répartition des ressources nationales. Selon l'usage militaire, le commandement est l'autorité légale de donner des ordres et de les faire observer. La chaîne de commandement militaire qui relie responsabilité et obligation de rendre compte est composée de ceux qui donnent les ordres et de ceux qui les exécutent. L'administration de la défense est plus difficile à définir, mais elle consiste toujours à déceler les problèmes et à choisir les solutions à apporter. La défense nationale, par conséquent, est le résultat des relations entre politiciens, commandants et administrateurs ainsi que de leurs décisions et de leurs actions. La défense nationale, comme politique et comme résultat, ne peut se comprendre que dans le contexte de cette complexité dynamique.

À la base de l'ordre social dans les États se trouve la « sanction de la force : la force non pas de créer le droit, mais de le maintenir; la force de maintenir l'ordre, de réprimer la rébellion au pays et de maîtriser l'ennemi à l'étranger » (Howard, 1957, p. 11). Si les sociétés ne reposent pas uniquement sur la force, c'est néanmoins une réalité constante des communautés nationales. Dans les États modernes, la force est la prérogative du pouvoir politique. Toutefois, dans les démocraties libérales, c'est le peuple qui autorise les politiciens à organiser et à utiliser la force, même la force meurtrière, en son nom et à des fins d'ordre communautaire convenues. Les États, par conséquent, maintiennent « une catégorie d'hommes mis à

part du gros de la collectivité, entraînés à des fins particulières, formés à des notions particulières, régis par des lois particulières, marqués par des distinctions particulières » (Howard, 1957, p. 11). Les Forces canadiennes sont composées d'une telle « catégorie d'hommes [et de femmes] » et leur existence même peut être une source de salut ou de difficulté pour les Canadiens, d'où la nécessité de « lois particulières. »

Par leur nature même, les forces armées posent une menace à la société et elles doivent, par conséquent, faire l'objet d'une attention particulière de la part des civils élus. Les dirigeants politiques doivent protéger la société de l'utilisation indépendante de la force par les militaires en fixant et en contrôlant les conditions et les situations dans lesquelles la force peut être utilisée au nom de la société. D'un autre côté, la société doit se protéger contre l'obéissance inconditionnelle des commandants des forces armées au gouvernement en place, et c'est pourquoi les législateurs adoptent des lois restreignant les activités politiques partisanes dans les forces armées. La soldatesque constitue une troisième menace pour la société. Pour paraphraser Edmund Burke, une armée efficace et une force disciplinée peuvent constituer une menace pour la liberté, mais une armée inefficace et indisciplinée peut être catastrophique pour la société.

Les États, en particulier ceux qui sont inspirés des traditions de Westminster, cherchent à maîtriser ces problèmes persistants que posent les relations entre civils et militaires en divisant les différents aspects de la direction, du commandement et de l'administration des forces armées entre les politiciens, les officiers militaires et les fonctionnaires. Le contrôle des forces militaires, toutefois, exige et requiert la supervision active des forces armées par des civils élus au parlement[1]. En bout de ligne, le gouvernement au pouvoir doit être tenu responsable de l'efficacité, du bon ordre et de la discipline des forces armées et des usages auxquels son pouvoir est appliqué.

Le contrôle des forces armées se trouve toutefois compliqué par la façon dont la politique de défense, les opérations et l'administration de la défense sont reliées à l'économie nationale et aux autres politiques gouvernementales et les influencent. Au Canada, les politiciens ont pris acte de ce fait de la vie politique au début des années 70 en favorisant l'émergence d'un nouveau genre de sous-ministre de la Défense qui, espéraient-ils, pondérerait le conseil des généraux et coordonnerait la politique de défense à l'intérieur du champ plus vaste de l'administration publique. Toutefois, comme il est communément compris dans la théorie politique canadienne et au gouvernement, la frontière entre les responsabilités, les intérêts et les activités des ministres, d'une part, et des

fonctionnaires, d'autre part, est floue en pratique, sinon en droit[2]. Les habitudes normales de la bureaucratie et le processus continuel d'harmonisation des politiques et de l'administration encouragent — exigent même, selon certains — les incursions des dirigeants politiques dans les domaines de responsabilité des dirigeants de la fonction publique et inversement. L'institution de la défense[3] et sa bureaucratie sont plus complexes et exigent plus d'attention de la part des politiciens que tout autre ministère parce qu'elles regroupent trois, et non pas deux, ensembles d'intervenants : les politiciens, les officiers militaires et les fonctionnaires.

Malgré les pouvoirs présumés des ministres de la défense, une part considérable du contrôle du programme de la défense peut passer aux mains de spécialistes qui donnent des conseils et définissent les problèmes pour eux. C'est là un motif d'inquiétude pour ceux qui pensent que les questions de guerre et de paix sont trop importantes pour être laissées aux généraux. Depuis 1972, des aspects importants de l'administration de la défense et le contrôle de la politique de défense sont passés des généraux aux sous-ministres, mais de façon ponctuelle. En conséquence, les politiciens, qui se souciaient jadis surtout de contrôler les généraux et les amiraux, doivent faire face maintenant à une « institution de défense » unifiée et encore plus formidable composée de soldats et de fonctionnaires détenant une puissante concentration de compétences, de pouvoirs et d'autorité administrative.

Aujourd'hui, la nécessité d'avoir accès à des conseils spécialisés en matière de défense couplée à la difficulté de les contrôler pose un énorme dilemme à l'intérieur des relations civilo-militaires parce que les enjeux et les technologies sont plus complexes que jamais. Samuel Huntington (1957, p. 20) parlait de cette difficulté en 1957 lorsqu'il disait : « le problème [des relations civilo-militaires] dans l'État moderne n'est pas la révolte armée, mais le rapport du spécialiste au ministre. » Par conséquent, il se peut que les politiciens canadiens qui ont tenté de surmonter la complexité de la politique de la défense en transmettant le pouvoir aux fonctionnaires aient tout simplement compliqué le « problème des spécialistes » dans les relations civilo-militaires au Canada en augmentant le nombre des intervenants et en brouillant la responsabilité et l'obligation de rendre compte. S'il se peut que les choix finals incombent aux ministres, la question fondamentale en matière de défense est de savoir qui fait la sélection des choix possibles. La réponse, en 1996, est peut-être plus difficile à cerner que jamais, mais elle doit néanmoins préoccuper les Canadiens.

Le Parlement est l'instrument par lequel les Canadiens expriment les éléments fondamentaux de la politique de défense et contrôlent les forces

armées du Canada. Le ministre de la Défense nationale (ministre de la DN) est l'agent du Parlement chargé de l'orientation de la politique de défense et il doit, avec le concours de ses collègues du Cabinet, définir les menaces militaires et les facteurs de vulnérabilité avec lesquels le Canada est aux prises. Le ministre bénéficie de l'aide de conseillers militaires spécialisés et de conseillers de la fonction publique répartis en organisations distinctes entre les Forces canadiennes (FC) et le ministère de la Défense nationale (MDN).

Les FC et le MDN sont des entités séparées et distinctes qui relèvent du ministre de la DN, chacune ayant son propre chef. Il y a donc trois relations principales dans l'institution de la défense, non pas une comme dans les autres ministères. Tandis que tous les ministères gouvernementaux (y compris le MDN) sont administrés en vertu de leurs propres lois et de règlements communs, une distinction est faite entre le MDN et les FC dans la *Loi sur la défense nationale* (LDN). La LDN constitue le fondement juridique du contrôle civil des forces armées, de l'autorité du commandement dans les FC et de l'organisation de la défense, et range les politiciens, les officiers militaires et les fonctionnaires dans des camps distincts. Ces différences découlent de la nécessité pour le Parlement de faire en sorte que la responsabilité et l'obligation de rendre compte en matière de politique de défense, de commandement des FC et d'administration de la défense soient distinctes.

Au Canada, les trois principaux aspects de la défense nationale — la direction politique, le commandement et l'administration — se chevauchent forcément jusqu'à un certain point, mais le Parlement a fixé dans la loi des limites qui permettent un équilibre des pouvoirs entre ceux qui sont chargés de chaque fonction. Ces limites peuvent parfois se trouver obscurcies par des questions complexes, mais aucun dommage permanent ne peut être causé tant que les dirigeants politiques tiennent les rênes. Une situation considérablement plus dangereuse peut survenir lorsqu'une autorité s'empare d'un secteur voisin et reprend à son compte des tâches que le Parlement ne lui destinait pas. Dans ce genre de situation, la responsabilité et l'obligation de rendre compte ne sont jamais claires et elles sont pratiquement impossibles à retracer. Le pouvoir politique a par conséquent la très importante responsabilité de maintenir les limites et d'empêcher que des particuliers ou des groupes au sein de l'institution de la défense se retrouvent dans une position ou se voient conférer une autorité qui soit au-delà de leur mandat légal. Le présent document examine l'aspect capital des relations civilo-militaires inclus dans la dynamique qui existe entre l'élaboration des politiques, le commandement et

l'administration, en s'intéressant au QGDN, le centre des décisions en matière de défense au Canada.

On entend souvent dire que ce sont les gens et non pas les organisations qui prennent des décisions. Il découle de cette thèse que le Quartier général de la Défense nationale (QGDN) est essentiellement une organisation inerte et impuissante — quelques lignes et des cases dans un organigramme — obéissant sans discuter aux cadres supérieurs. L'un des arguments principaux du présent document et, comme nous le verrons, de la litanie de critiques adressées au Quartier général de la Défense au cours des années, est que le QGDN est tout ce qu'on voudra sauf une entité neutre qui ne fait que réagir. Il s'agit, au contraire, d'une **structure dynamique**. Autrement dit, le QGDN s'est transformé, comme CARL, l'ordinateur autonome de la science-fiction, en une structure qui fonctionne en dehors du contrôle de ceux qu'elle est censée servir.

Techniquement, le QGDN est un amalgame d'éléments : des intervenants qui ont le pouvoir de prendre des décisions, des services qui font le lien entre ces intervenants et leur autorité et un processus interne de prise de décision. Il est raisonnable de supposer que le fait de changer un élément de la structure changerait également la nature des politiques émanant de l'ensemble. D'ailleurs, nous soutenons ici que la structure du QGDN modèle chaque aspect de la politique de défense et, à tout le moins, influence le contrôle politique des forces armées et de l'institution de la défense, le commandement des FC et l'administration de la politique de défense de manière à perpétuer sa propre existence.

Le Quartier général de la Défense nationale est au centre de la politique, du commandement et de l'administration de la défense. Il est tout à la fois chargé de contrôler la politique de défense et de diriger les forces armées pour le compte du gouvernement. Si les secteurs du contrôle politique, du commandement et de l'administration étaient structurés différemment au QGDN, les décisions et les politiques seraient différentes. En tout cas, comme nous le verrons, c'est l'argument que les ministres, les conseillers et les bureaucrates ont utilisé lorsqu'ils ont remanié le MDN et le Quartier général des Forces canadiennes (QGFC) pour en faire le QGDN en 1972 et c'est le noeud de l'argumentation soutenue par les officiers supérieurs qui ont tenté, en vain, de modifier la structure du QGDN en 1980-1981. Par conséquent, non seulement le QGDN est la cible légitime d'une enquête serrée de la part des personnes qui s'intéressent à la politique de défense et aux résultats opérationnels, mais il doit être le centre principal de leur attention.

CHAPITRE DEUX

Les concepts de base

D'importants concepts sont à la base des lois et des règlements qui régissent les forces armées et l'administration de la politique de défense au Canada. Trois grands cadres conceptuels articulent la façon dont le Canada oriente et organise sa défense nationale: le contrôle civil des forces armées, le commandement militaire et l'administration de la défense dans tous ses aspects.

CONTRÔLE CIVIL DES FORCES ARMÉES CANADIENNES

Dans les démocraties libérales, le contrôle civil des forces armées signifie le contrôle des forces armées par des civils élus au Parlement. Au Canada, le **contrôle civil** des forces armées — conceptuellement distinct du **contrôle par des civils** — relève du Parlement[1]. Il doit « veiller à ce que les décisions et les risques qui sont essentiellement de nature politique soient pris par les politiciens plutôt que par des soldats, des fonctionnaires et d'autres personnes qui ne doivent pas directement rendre des comptes au Parlement » (Bland,1987a, p. 218). Le Cabinet considéré collectivement, et sous la direction du premier ministre, est (ou devrait être) par conséquent, l'agent responsable de la définition de la politique de défense et du contrôle des forces armées du Canada et celui qui doit en répondre.

La responsabilité de l'établissement de la politique de défense et de l'utilisation des forces armées pour instaurer une assurance raisonnable de défense nationale est déléguée au parti au pouvoir par la population du Canada. Toutefois, la délégation de ces responsabilités au gouvernement en place est limitée. Aucun gouvernement n'a de pouvoir sans limite sur les FC. Les dispositions constitutionnelles et les lois du Canada prévoient plutôt un ensemble de mécanismes qui visent à équilibrer le pouvoir du gouvernement, des forces armées et des administrations civiles. En fait, la formulation de la politique de défense et la mise en oeuvre et

l'administration de cette politique sont partagées entre le gouverneur général, le premier ministre, le ministre de la Défense nationale, agissant en tant qu'agent du Parlement et du Cabinet, le chef de l'état-major de la Défense (CEMD) et, dans un sens plus restreint, le sous-ministre (SM) du MDN[2].

Les coutumes et les normes qui se sont développées au fil de l'histoire et qui sont maintenant inhérentes aux relations entre les politiciens et les soldats de même qu'à certaines lois et certains règlements explicites protègent habituellement la société contre les forces armées et contre toute tentative du gouvernement d'utiliser les forces armées à ses propres fins partisanes. En règle générale, officiers et politiciens jouent des rôles différents mais complémentaires au niveau de la planification de la défense nationale et du contrôle des forces armées. Ainsi, la loi confère aux politiciens le contrôle des questions qui touchent l'établissement et l'utilisation des forces armées, tandis que les officiers sont autorisés à contrôler les questions qui sont plus strictement d'ordre militaire. Parmi les aspects de nature plus strictement militaire, mentionnons les normes et la doctrine, la discipline, l'organisation des unités et des formations et la direction des opérations sur le terrain. L'espace qui sépare ce qui relève de la responsabilité civile de ce qui relève de la responsabilité militaire est étroit, mais il donne aux ministres et aux officiers suffisamment de marge de manoeuvre pour s'adapter aux circonstances politiques et militaires. Lorsque, toutefois, une partie empiète un peu trop sur le secteur de responsabilité de l'autre, les relations civilo-militaires peuvent se rompre.

La notion de partage des responsabilités est illustrée par la relation qui existe entre le gouverneur général et les forces armées. Il existe un risque, si minime soit-il, dans un Parlement dominé par des politiques de parti que le CEMD se voie ordonner de faire pour le gouvernement quelque chose qui soit essentiellement partisan. Si le CEMD était assujetti au contrôle illimité du parti au pouvoir, il serait alors tenu d'obéir à l'ordre partisan, sinon il enfreindrait la loi. Dans une telle situation, le Canada pourrait connaître une crise des relations civilo-militaires. Pour éviter que cela se produise, c'est le gouverneur général qui est placé à la tête des forces armées à titre de « commandant en chef », constituant ainsi un écran constitutionnel entre le CEMD et le premier ministre. Les FC ne sont pas l'instrument du gouvernement au pouvoir et ce mécanisme de protection constitutionnelle est renforcé par la loi. La LDN désigne les FC comme « les forces armées de Sa Majesté[3] » et définit les officiers comme étant des personnes titulaires « d'une commission d'officier de

Sa Majesté » dans les FC[4]. Le gouverneur général est, naturellement, le représentant de Sa Majesté au Canada[5].

En tant que chef du gouvernement, le premier ministre a une responsabilité évidente en matière de défense nationale, encore que la politique de défense ait rarement préoccupé les premiers ministres canadiens. Le premier ministre est, néanmoins, l'arbitre final pour toutes les questions de défense nationale et nul officier ou fonctionnaire ne peut soutenir en public un point de vue qui soit opposé au sien. Cela dit, le CEMD dispose d'un pouvoir implicite que lui confère son état de conseiller militaire unique du gouvernement et qui lui donne une certaine influence sur la définition de la politique de défense nationale.

Bien que le pouvoir du premier ministre soit supérieur à celui du CEMD, essentiellement, les deux partagent la responsabilité de la défense du Canada (Bland, 1995, p. 127-174). Avant qu'une opération militaire puisse commencer, le premier ministre et le CEMD souhaiteront s'entendre sur ses éléments essentiels. La LDN ne permet pas au premier ministre d'agir sans le CEMD, ce qui confère à ce dernier l'autorité unique d'adresser des ordres aux FC[6]. Le CEMD, par ailleurs, est assujetti au pouvoir confié au premier ministre qui peut recommander au gouverneur en conseil la nomination et la destitution d'officiers à ce poste. Par conséquent, une controverse publique portant sur la faisabilité et les plans d'une opération militaire qui opposerait le premier ministre et le CEMD pourrait bien exiger la destitution du CEMD. Cet acte placerait à coup sûr le premier ministre au coeur d'une tourmente politique où on pourrait l'accuser d'agir de façon téméraire en étant son propre conseiller militaire. Aussi le premier ministre et le CEMD s'efforcent-ils habituellement d'atteindre leur objectif commun — à savoir la défense du Canada — en dehors de toute controverse publique, ce qui en fait, dans un certain sens, des partenaires.

Aux termes de la LDN, le Parlement confère au chef d'état-major de la Défense une certaine indépendance par rapport au parti au pouvoir et lui donne certaines responsabilités en matière de défense nationale. Le CEMD, « sous l'autorité du ministre et sous réserve des règlements, [...] assure la direction et la gestion des forces canadiennes »[7]. Toutefois, les tâches du CEMD ne sont pas des tâches qui sont déléguées par le ministre; elles sont séparées et distinctes des tâches du ministre. En fait, lorsqu'il dirige et administre les FC, le CEMD agit de son propre chef sous l'autorité du ministre qui est responsable devant le Parlement. Et par la coutume et par la loi, les FC sont placées sous la « direction » de l'officier le plus haut

placé du Canada, le CEMD, ce qui, de ce fait, limite l'accès du premier ministre aux forces militaires.

Le CEMD est également indépendant du Parlement du Canada et du premier ministre pour les questions d'« aide au pouvoir civil », dans les circonstances où il doit répondre à une demande émanant du procureur général d'une province. L'article 278 de la LDN stipule que seul le CEMD « fait intervenir la partie des forces canadiennes qu'il juge nécessaire » à l'accomplissement des fonctions qu'exige l'aide au pouvoir civil; « ici, le Parlement s'en remet tout particulièrement à l'opinion du CEMD et c'est son opinion et non celle du premier ministre ou du sous-ministre qui est cruciale » (Bland, 1987a, p. 90-92). Ainsi, le CEMD est tenu, aux termes de la LDN, de donner suite aux demandes émanant des provinces sans tenir compte du premier ministre du Canada, quoique, comme toujours, le CEMD décidera du type et de l'effectif des forces à déployer et il conservera l'autorité à l'égard des troupes déployées. En pratique, le CEMD prendrait de telles décisions après avoir pris en compte les considérations d'ordre financier et politique de chaque cas, mais la décision quant à la façon d'agir appartient à lui seul.

Le ministre de la Défense nationale a, lui aussi, des responsabilités particulières en matière de défense nationale qui découlent de la coutume et des lois du Parlement. En vertu de la LDN, le ministre « est responsable » des forces armées, mais la LDN limite son autorité sur le CEMD à la direction de ce dernier dans l'exercice de la « direction » des FC. Il est particulièrement important de noter que le CEMD est nommé par le gouverneur en conseil et qu'il sert « à titre amovible » tant qu'il conserve la confiance du premier ministre. Par conséquent, même s'il rend habituellement des comptes au premier ministre par l'intermédiaire du ministre de la Défense nationale, il n'est pas obligé de le faire. En fait, il est arrivé que des chefs d'état-major de la Défense soient considérés par certains premiers ministres comme égaux des ministres (Bland, 1995, p. 134-144).

Les gouvernements modernes ont appris à neutraliser, ne serait-ce qu'imparfaitement, le problème de « l'influence des spécialistes » dans les relations civilo-militaires en plaçant un ministre civil rendant des comptes au Parlement au-dessus des forces armées nationales. Dans les démocraties libérales occidentales, les ministres ont leur mot à dire dans la planification de la défense et ont habituellement accès aux discussions, documents, plans et décisions du haut commandement des forces armées. Cette situation est encore renforcée par le pouvoir qu'ont les parlements de gérer l'affectation et la distribution des fonds consacrés à la défense nationale.

En outre, tout particulièrement depuis la fin des années 20, des ministères de la Défense regroupant une combinaison d'officiers et de fonctionnaires se sont constitués pour aider les ministres à gérer leur portefeuille[8]. Cette formule n'est cependant pas une panacée. Les ministères de la Défense sont devenus des acteurs indispensables dans l'institution de la défense et ils ont acquis une influence et un ascendant considérables sur l'orientation de la politique de défense parce qu'ils possèdent l'information nécessaire à la défense, et aussi parce que les officiers et les fonctionnaires qui dirigent les ministères jouissent d'une grande latitude. En outre, les officiers et les fonctionnaires regroupés dans le Ministère peuvent constituer une formidable équipe de spécialistes aux intérêts communs, capables de contrecarrer les orientations données par les ministres. Ironiquement, les ministères de la Défense unifiés mis sur pied pour aider les ministres à contrôler les forces armées ont peut-être aggravé le problème des ministres en les obligeant à surveiller les pouvoirs des militaires et des fonctionnaires réunis au sein de l'institution de la défense. Par conséquent, même si le ministère de la Défense a été créé pour aider les ministres dans l'exercice d'une autorité civile sur les forces armées, le contrôle des relations civilo-militaires demeure toujours entre les mains du gouvernement et du ministre qui assurent activement la direction et la supervision de l'administration, du commandement et de la politique de défense.

Le sous-ministre n'est investi d'aucune responsabilité directe en matière de défense nationale; il est, cependant, l' « alter ego » du ministre[9]. En règle générale, le sous-ministre a les mêmes pouvoirs que le ministre, à l'exception de celui de prendre des règlements. Toutefois, la pratique, la coutume et la jurisprudence ont limité la portée de cette disposition. Au MDN, les principales fonctions du sous-ministre sont de diriger les fonctionnaires et de gérer le budget de la défense (bien que même cette responsabilité soit partagée avec le CEMD, pour les questions relatives au système de rémunération ou à la structure des grades dans les FC, par exemple). Le sous-ministre n'exerce cependant aucun pouvoir de façon indépendante, ou à la place du ministre, en ce qui concerne les opérations des FC. Néanmoins, le fait que le sous-ministre soit responsable de l'utilisation efficace et judicieuse des fonds consacrés à la défense lui confère une responsabilité subsidiaire en matière de défense nationale et il est arrivé que, pour diverses raisons, certains sous-ministres acquièrent une influence considérable sur la politique de défense et les opérations de forces armées. Toutefois, ces cas (ou ces exceptions) ne justifient nullement l'exercice par le sous-ministre de responsabilités touchant les FC ou les opérations militaires.

La notion de responsabilité partagée, qui n'est pas toujours limpide, suscite parfois de la controverse dans le fonctionnement quotidien du gouvernement. Il peut sembler à certains qu'il subsiste une ambiguïté inutile dans les rapports et les responsabilités respectives des dirigeants politiques, des chefs militaires et des hauts fonctionnaires en matière de défense nationale. « Cette perception tient cependant à une confusion entre l'autorité juridique et le désir légitime de consultation et de collaboration des personnes qui l'exercent. Dès que l'on a compris que chacun [politiciens, officiers et fonctionnaires] a, en vertu de la loi, des responsabilités particulières qui ne peuvent être partagées, l'ambiguïté disparaît » (Bland, 1987a, p. 93). Le QGDN en tant que centre institutionnel de la défense, devrait assurer au sein de son organisation un partage clair des responsabilités qui reflète la lettre et l'esprit de la loi. Malheureusement, tel n'est pas le cas à l'heure actuelle.

COMMANDEMENT MILITAIRE

Le commandement et la discipline constituent les fondements même de l'appareil militaire. On retrouve à la tête de celui-ci, le commandant, l'officier dont émane toute autorité. Le commandement, ce pouvoir légal de donner des ordres et d'exiger l'obéissance, doit être défini précisément dans la loi, appliqué sans ambiguïté dans l'organisation, et incontestable dans l'exécution. Mais l'exercice du commandement est aussi une affaire de décision. « L'art, les concepts et la philosophie du commandement font intervenir à la fois des notions de décision et d'organisation. Ainsi, le commandement, la décision et l'organisation sont étroitement entremêlés » (Eccles, 1965, p. 119). Le commandement n'en demeure pas moins une activité humaine façonnée par l'imagination créatrice et entachée des faiblesses de la nature humaine.

Les opérations de guerre mettent en danger des personnes et peuvent les amener à faire le sacrifice de leur vie. Le soldat va souvent suivre spontanément ses chefs et obéir aux ordres dans les situations les plus périlleuses. En d'autres temps, cependant, il va se rebeller et rien ne réussira à le faire avancer. Même si le pouvoir de commander constitue le fondement de l'ordre et de la discipline et est ordinairement appuyé par un code de lois militaires destinées à assurer le maintien de la discipline, il est rarement suffisant à lui seul.

Le leadership, qui est l'art d'obtenir l'obéissance spontanée de subalternes, est un élément essentiel du commandement. Le courage personnel, l'intégrité, l'abnégation, la faculté de prendre des décisions difficiles

ainsi que la responsabilité personnelle sont, depuis toujours, des attributs indissociables du leadership militaire. Lorsque ce sens des responsabilités est associé à « une connaissance profonde de la troupe et de ses problèmes, à un but clair, à la discipline et à un très bon entraînement », les soldats suivent leurs chefs de bon gré (Eccles, 1965, p. 245). En guerre, le danger est omniprésent et les ordres seuls ne réussissent pas toujours à garder les troupes au combat, mais des chefs respectés y parviennent ordinairement.

Le meilleur chef demeure toutefois impuissant s'il ne peut prendre de décision ou si ses décisions ne sont pas appliquées. Les plans les plus minutieux, les meilleures armes, les troupes les mieux entraînées sont inefficaces si le commandant ne les emploie pas judicieusement. De bonnes décisions sont l'essence du commandement, mais la façon de les mettre en oeuvre est souvent un art très négligé. «Dans certains cas, on peut passer toute sa vie active dans des fonctions d'administration courante, cantonné peut-être dans des décisions tactiques secondaires, puis se retrouver soudain obligé de prendre seul, en quelques minutes, *la décision* de sa vie, de laquelle dépend la sécurité et le succès d'une armée en campagne» (Eccles, 1965, p. 19). Dans de telles circonstances, l'issue dépend énormément d'une bonne formation, de l'appui d'un état-major chevronné et d'une combinaison équilibrée de logique et d'intuition qui est le fruit de l'expérience. Sans cet appui, la décision « viendra de l'inspiration du moment et sera entachée d'incertitude, elle sera de nature plausible et l'action aura tendance à être fortuite ou intempestive » (Eccles, 1965, p. 119).

La décision de commandement part d'une vision claire des circonstances dans lesquelles elle est prise. Chaque action doit être subordonnée à un objectif précis, non seulement pour déterminer ce qui doit être accompli, mais aussi pour définir à quoi on reconnaîtra que l'objectif est atteint. Il est important de connaître le coût, à savoir le mérite relatif des différents partis possibles. Le commandant doit ensuite ajouter les éléments de situation aux facteurs substantiels afin d'avoir une vision cohérente des options. La décision, tempérée par l'expérience, doit découler de cette analyse. L'état-major du commandant et les commandants subordonnés peuvent aider à évaluer la situation, mais « le commandant, par son propre énoncé d'objectifs et sa propre analyse, doit assumer *son inéluctable obligation* qui est d'assurer l'unité de concept malgré divers paradoxes, distractions et contractions » (Eccles, 1965, p. 149). Enfin, **la décision** revient au commandant seul et dépend ultimement du courage avec lequel il la prend et de l'intégrité avec laquelle il en assume la responsabilité.

Même si le commandement s'exerce dans la solitude, les commandants ont toujours compté sur certaines formes d'état-major pour les aider dans leur réflexion ainsi que dans l'exécution de leurs plans. Le commandement et les états-majors militaires ont évolué depuis le début de l'histoire de la guerre et les théoriciens ainsi que les chefs militaires sont pratiquement unanimes en ce qui concerne le modèle souhaitable de rapports entre les commandants, les états-majors et les unités.

L'unité de commandement suppose qu'un seul chef exerce le commandement et rende compte de toutes les décisions. Cette notion constitue aussi le fondement de la discipline, en ce sens qu'elle relie les commandants subalternes aux commandants principaux. Les délégations de pouvoirs que peut faire le commandant principal ne sont nullement contradictoires avec l'unité de commandement, puisque la délégation porte sur les pouvoirs et non sur la responsabilité assumée au sein de la chaîne de commandement. Le commandant délégant demeure responsable et comptable des ordres que donnent ses délégataires ainsi que des mesures qu'ils prennent.

Les commandants ont des pouvoirs, mais les officiers d'état-major n'en ont pas. Ce principe découle de la notion d'unité de commandement. Il existe une distinction entre les officiers qui assistent les commandants et ceux qui sont responsables de la planification ainsi que de la conduite des opérations et qui doivent en rendre compte. Les officiers d'état-major ont beau être des officiers supérieurs et diriger des équipes imposantes investies de fonctions complexes, leur autorité demeure circonscrite et extérieure à la chaîne de commandement. Autrement, le pouvoir de commander serait dilué et aucun commandant subordonné ou délégataire ne serait jamais certain de la source de ses ordres. Les officiers d'état-major agissent donc toujours au nom de leurs commandants, et non à la place de ceux-ci.

L'emploi de l'« art des opérations »[10] au nom de l'État, constitue la raison d'être de toute force armée. Toute tentative pour employer les forces armées à des fins qui leur sont propres, ou pour manipuler la politique de défense dans l'intérêt des institutions militaires, représente un facteur de subversion tant pour la société que pour les forces armées. À l'intérieur des forces armées, par conséquent, la gestion de la violence ainsi que les aspects opérationnels sont primordiaux. Bien que le succès d'une armée en campagne nécessite d'énormes ressources logistiques et administratives, cet appui demeure le moyen de parvenir à une fin et non la fin elle-même. La planification opérationnelle devrait donc primer sur tous les autres aspects du travail d'un état-major militaire. En outre, comme les

besoins du plan opérationnel priment invariablement sur ceux des plans logistiques et administratifs nécessairement subordonnés, les officiers des directions opérationnelles des forces armées doivent toujours être à la tête des états-majors, ou au moins avoir la préséance, dans tout quartier général militaire.

L'« efficience », dans un contexte militaire, se définit et se mesure en fonction des succès opérationnels et non dans un sens économique étroit. Les officiers d'états-majors militaires, si conscients qu'ils soient de la nécessité de ménager des ressources précieuses, savent néanmoins que les incertitudes et les tiraillements de la guerre exigent que les plans prévoient des réserves abondantes. La planification militaire doit donc être fondée sur une évaluation opérationnelle des ressources nécessaires à la victoire, et non de celles qui sont disponibles. Les commandants et les officiers d'état-major qui sont prisonniers de définitions « commerciales » de l'efficience perdent les guerres.

Enfin, les états-majors militaires s'efforcent de « mener à bien le travail d'état-major ». Cette notion a des connotations à la fois techniques et éthiques. Les officiers sont censés comprendre tous les aspects d'un problème et en assimiler toutes les dimensions. Ils sont aussi entraînés à l'exactitude et à la précision. Ils doivent préparer des estimations, des plans et des énoncés de besoins, sans jamais perdre de vue que les erreurs dues à un travail incomplet ou bâclé peuvent causer la mort de soldats et l'échec de missions opérationnelles. Les officiers d'état-major doivent faire le constat des problèmes et porter tout élément d'incertitude à l'attention de leurs commandants. Il leur faut, comme on disait dans l'armée prussienne « parler ouvertement au Kaiser ». Les officiers qui échouent sur ce plan manquent à leur devoir.

Le commandement repose sur des choix et sur l'exercice du jugement et, en ce sens, il participe de l'éthique. L'acte du commandement « implique des actions éthiques en ce sens que les individus sont moralement responsables de tout écart entre ce qu'ils font et ce qu'ils ont promis de faire et de ne pas faire. Dans un sens plus étroit, les soldats sont moralement responsables de l'observation du code d'éthique auquel ils ont accepté de se conformer lorsqu'ils ont choisi la profession des armes » (Gabriel, 1982, p. 29).

Ce code d'éthique s'applique à tous les soldats et à tous les officiers, mais il revêt une signification particulière pour les commandants, et cela, pour deux raisons. En premier lieu, le code du soldat comporte depuis toujours « l'observation des obligations et des préceptes moraux applicables au rôle d'une certaine personne au sein de la profession militaire »

(Gabriel, 1982, p. 41). En second lieu, toute personne étant ultimement responsable de son propre destin, la vie militaire transfère effectivement du subordonné au supérieur l'exercice individuel du choix. En outre, les effets du commandement comportent des risques pour ceux que la loi oblige à obéir à des commandements et à des ordres. Un commandant doit donc, en s'appuyant sur son intelligence, sur sa formation et sur son expérience, comprendre les raisons ainsi que les conséquences de ses actions ou de son inaction. En outre, les commandants peuvent être appelés à expliquer et à défendre leur choix, en regard du code militaire ainsi que de ce que la société considère comme le bien et le mal.

ADMINISTRATION DE LA DÉFENSE

La façon dont la défense est administrée a une grande influence sur les résultats obtenus. L'administration efficace des politiques et des ressources de défense peut évidemment avoir un effet bénéfique sur les opérations militaires. Malgré tout, l'administration de la défense consiste à choisir entre différents moyens d'atteindre des objectifs, et elle place un pouvoir considérable entre les mains de ceux qui doivent faire les choix. Comme l'écrit si brillamment John Sweetman (1984, p. 10) dans son ouvrage sur l'organisation britannique de la défense au XIXe siècle, « l'administration doit être de responsabilité politique et ne pas être laissée aux ronds-de-cuir ».

Généralement, l'administration de la défense englobe les efforts de la nation en vue d'assembler, d'équiper, de financer et d'approvisionner les forces armées. Elle est distincte de la logistique militaire, laquelle porte sur l'approvisionnement des armées en campagne — y compris des unités des forces maritimes et aériennes — et relève principalement d'un état-major militaire. L'administration de la défense touche la logistique, mais elle englobe bien davantage.

La politique ne s'applique pas d'elle-même. Elle doit être mise en oeuvre. Les administrateurs des ministères de la Défense ainsi que d'autres ministères gouvernementaux transforment la politique officielle en politique effective grâce à l'administration de moyens. En outre, en assurant une fonction de coordination officielle entre le gouvernement et l'armée, les administrateurs de la défense assurent la synergie entre les politiques de défense, les forces armées et le ministère de la Défense d'une part, et les autres politiques, ministères et organismes gouvernementaux d'autre part. Dans la fonction publique et l'administration civile, les administrateurs ont généralement une certaine latitude et ils sont appelés à choisir

entre différentes options. Par conséquent, comme les commandants, ils doivent être appelés à rendre compte de leurs décisions ainsi que de « ce qu'ils ont promis de faire et ne pas faire ».

Le ministère de la Défense nationale a une longue histoire. Bien des fonctionnaires font carrière pendant toute leur vie au Ministère et, au même titre que celui-ci, assurent une certaine continuité dans l'administration et la politique de la défense. L'âge amène la stabilité, sinon le respect, et cette stabilité institutionnelle donne aux fonctionnaires de la Défense (qui, on peut le présumer, connaissent l'histoire de leur ministère) un poids considérable dans les différends avec d'autres bureaucrates ou officiers militaires. Les programmes de la défense ont aussi une vie assez longue — un projet majeur d'armement peut avoir une durée de vie de vingt-cinq ans ou davantage. Un fonctionnaire ou un officier qui gère un projet important pendant si longtemps établit une certaine autorité et une certaine présence institutionnelle dont il est difficile de ne pas tenir compte sans menacer la continuité du projet. La complexité de l'administration de la défense ainsi que les longues carrières de certains titulaires constituent des mécanismes d'autorenforcement qui assurent à ces titulaires un pouvoir considérable sur les officiers et les politiciens, dont le passage dans les ministères de la Défense est ordinairement éphémère.

Les administrateurs de la défense sont censés être des employés des ministres et des forces armées. Si les politiciens et les militaires ne sont pas vigilants, l'administration peut facilement prendre une place démesurée. C'est en ce sens que Sweetman prévient contre l'influence « des ronds-de-cuir ». Le pouvoir et l'autorité qu'exercent les administrateurs pendant de si longues périodes sont à l'origine du problème « contemporain » dans les relations civilo-militaires que dénonce Huntington dès 1957. Aujourd'hui, pour tenir en main les forces armées d'un État moderne, les ministres doivent diriger d'une main de fer à la fois l'institution de la défense et les fonctionnaires qui personnifient cette institution.

CHAPITRE TROIS

La Loi et le ministère de la Défense

La *Loi sur la défense nationale* et les règlements d'application régissent presque tous les aspects de l'activité civilo-militaire au Canada. Aucune réforme ou modification des dispositions prises pour le contrôle civil des FC, le pouvoir de commander ou l'administration de la défense ne peut être faite sans passer par la LDN et ses règlements. Les accords auxiliaires concernant l'organisation de la défense, les échelons de la hiérarchie et les rapports entre les politiciens, les officiers et les fonctionnaires sont aussi assujettis aux lois et aux règlements régissant la défense nationale et l'administration publique.

La LDN est complétée par divers textes, en particulier les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (ORFC)[1]. La Loi établit clairement deux grands domaines de compétence qui déterminent les paramètres et les rapports entre l'autorité civile et les FC. Le premier domaine englobe l'organisation du ministère de la Défense et les autorités civiles et le second, l'organisation et le commandement militaire, ainsi que les pouvoirs particuliers des autorités militaires.

Ainsi, l'institution de la défense comprend au Canada deux entités distinctes : le MDN et les FC. Cette distinction est importante et elle est très ancienne au Canada. Dans les lois sur la défense qui régissaient les trois forces armées avant 1950, on désignait toujours l'armée, la marine et l'aviation sous le nom de « forces armées de Sa Majesté », ce qui mettait clairement en relief que les forces armées étaient distinctes, même du gouvernement. Le Parlement a repris cette terminologie dans la LDN lorsqu'il a refondu les lois sur les trois forces en 1950[2]. En outre, pendant le débat de 1950 concernant l'adoption de la LDN, les députés ont expressément séparé le Ministère des forces armées en divisant la Loi en deux « parties »[3]. Lorsque les FC ont été « unifiées » en 1967, la séparation a subsisté.

Après la fusion du QGFC et du QGDN en 1972, les officiers et les fonctionnaires commencèrent à parler des FC et du MDN comme s'il

s'agissait d'une seule entité. Cette habitude, très critiquée, a poussé le juge-avocat général (1988, p. 4) à déclarer que « la structure intégrée du QGDN est un facteur de confusion important pour ceux qui doivent traiter avec les deux organisations nationales de défense [les FC et le MDN] », parce qu'elle donne l'impression que les deux entités sont simplement des divisions d'une même organisation. Il conclut qu'une telle déduction est erronée et que « désigner le MDN et les FC comme s'il s'agissait d'une même organisation est inexact et a des conséquences juridiques importantes ».

Sur le plan pratique, en ce qui concerne le commandement et l'administration, la façon dont l'institution de la défense est structurée — en une entité ou deux — a aussi d'importantes conséquences en ce qui a trait aux politiques. Cela ne signifie pas que la relation entre les FC et le MDN est immuable. Cependant, lorsque la structure des FC et du MDN établie par la Loi (la LDN) est modifiée par une autorisation administrative non validée par le législateur, les relations civilo-militaires peuvent en être dangereusement embrouillées. Et une telle confusion, si elle n'est pas corrigée, risque de déboucher sur des situations où personne ne sait avec certitude qui a l'autorité sur qui et qui assume la responsabilité au sein de l'institution de la défense en ce qui a trait à la politique, au commandement et à l'administration des FC. Les caprices bureaucratiques du QGDN ont rendu ambigu ce qui était clair dans la Loi.

Le MDN est un ministère de la fonction publique constitué sous l'autorité de l'article 3 de la partie I de la LDN, lequel se lit comme suit : « est constitué le ministère de la Défense nationale, placé sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Celui-ci est nommé par commission sous le grand sceau ».

La partie I de la Loi ne concerne que le MDN, tandis que les autres parties touchent les FC. Le Ministère, comme tous les autres ministères fédéraux, est géré par un administrateur ministériel, le sous-ministre, qui dirige un personnel civil. Le sous-ministre est guidé par diverses lois et divers règlements qui lui confèrent la responsabilité du contrôle financier du budget de la Défense ainsi que de la gestion des fonctionnaires du Ministère[4].

L'article 14 de la partie II de la LDN montre clairement que les FC sont séparées du MDN : « Les Forces canadiennes sont les forces armées de Sa Majesté levées par le Canada. Elles constituent un service intégré appelé Forces armées canadiennes ». La partie II de la LDN fournit des orientations concernant la composition, l'organisation, le commandement et l'administration des forces armées. Les parties IV à IX de la LDN

prescrivent le Code de discipline militaire. En fait, sauf la partie I, toutes les autres parties de la LDN ne s'appliquent qu'aux membres des FC (sauf dans des circonstances exceptionnelles) et cela contribue encore davantage à distinguer les FC du MDN.

En outre, alors que le MDN est une entité unique, un ministère sans aucun autre élément, la LDN prévoit que « les Forces canadiennes sont formées des unités et autres éléments constitués par le ministre ou sous son autorité[5]. » En vertu de l'article 2.08(1) des ORFC, le ministre peut autoriser :

> a) l'établissement de commandements ou de formations; et
> b) l'affectation aux commandements et aux formations de bases, unités et éléments qu'il juge opportun [*sic*][6].

Les fonctionnaires du MDN et les officiers des FC doivent évidemment coordonner leurs activités et coopérer afin de mettre en oeuvre les directives et les politiques du gouvernement canadien. Cependant, l'organisme de défense dans son ensemble et ses procédés de gestion ne doivent pas nuire à la capacité du gouvernement de conserver un contrôle effectif direct sur les forces armées. En outre, comme le commandement dans les FC confère à ceux qui l'exercent des pouvoirs spéciaux sur des citoyens canadiens et s'accompagne de la responsabilité spécifique d'employer la force meurtrière pour la défense du Canada, le pouvoir de commander et la responsabilité dans les forces armées doivent être dépourvus de toute ambiguïté et exercés selon la loi.

Les FC et le MDN sont uniques parmi les ministères et organismes gouvernementaux parce que la Loi ne prévoit le rôle ni de l'un ni de l'autre. L'emploi des FC, sauf pour « prêter main-forte aux civils », prévu dans la partie XI de la *Loi sur la défense nationale*[7], demeure une prérogative de l'État. Par conséquent, il appartient au gouvernement en place de décider comment il désire employer les FC[8]. Cette condition oblige le Parlement et le gouvernement à donner des orientations claires aux FC et à surveiller de près leurs activités.

CHAPITRE QUATRE

Les décideurs

La LDN et ses règlements d'application énoncent les responsabilités du ministre de la Défense nationale, du CEMD et du sous-ministre — les principaux intervenants dans la politique de défense, le commandement et l'administration — de même que les rapports officiels qui les lient. Il est nécessaire de comprendre les lois qui régissent ces principaux intervenants et les rapports qu'ils entretiennent entre eux pour être en mesure de discuter de l'exercice du pouvoir et des répercussions des politiques au sein de la Défense nationale. Il est également important de comprendre que tout changement dans l'attribution des responsabilités et des pouvoirs ainsi que dans les rapports qui lient ces intervenants se répercutera inévitablement sur la formulation de la politique de défense, le commandement des FC et l'administration de la défense. Par conséquent, toute suggestion de réforme ou de modification des rapports entre le ministre, le CEMD et le sous-ministre doit être faite en tenant compte de la LDN et seulement après avoir effectué une analyse poussée des répercussions qu'auraient ces réformes sur les relations civilo-militaires au Canada.

LE MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

La LDN définit le poste statutaire du ministre de la Défense nationale, du sous-ministre et du CEMD et les rapports qui doivent exister entre eux. Le ministre et le sous-ministre sont nommés par le gouverneur en conseil aux termes de la partie I, ministère de la Défense nationale, tandis que le CEMD est nommé par le gouverneur en conseil aux termes de la partie II, Forces canadiennes, de la LDN.

Comme il a été précisé plus tôt dans la présente étude, l'article 3 stipule « est constitué le ministère de la Défense nationale, placé sous l'autorité du ministre de la Défense nationale ». La LDN précise à l'article 4 que « le ministre occupe sa charge à titre amovible et est responsable des Forces canadiennes; il est compétent pour toutes les questions de défense

nationale[...] » En règle générale, les pouvoirs du ministre peuvent être répartis en trois groupes principaux :

- les pouvoirs qu'il exerce en vertu du poste constitutionnel qu'il occupe en tant que ministre de l'État, comme présenter des rapports au gouverneur en conseil et conseiller ce dernier sur les questions de défense;
- les pouvoirs de compétence législative, comme prendre des règlements, qu'il est habilité à exercer en vertu d'une loi du Parlement, p. ex., le paragraphe 13 (2) de la LDN;
- tous les autres pouvoirs qui lui sont conférés par les diverses lois du Parlement, par exemple la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur les forces étrangères présentes au Canada* et la LDN, y compris le pouvoir qui lui est accordé par la LDN d'assumer la responsabilité des Forces canadiennes, y compris celle du CEMD.

Le paragraphe 12 (2) stipule que le ministre, « sous réserve des règlements du gouverneur en conseil, peut prendre des règlements concernant l'organisation, l'instruction, la discipline, l'efficacité et la bonne administration des Forces canadiennes ». Toutefois, le ministre « ne peut prendre de règlement dans les domaines où la présente loi attribue explicitement des pouvoirs réglementaires au gouverneur en conseil ou au Conseil du Trésor».

LE CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE

Il importe de faire la distinction entre les parties I et II de la LDN, dans lesquelles on précise clairement les pouvoirs qui incombent au CEMD et ceux qui incombent au ministre et au MDN. À cet égard, le paragraphe 18 (1) de la LDN précise que « le gouverneur en conseil peut élever au poste de chef d'état-major de la Défense un officier . . . Sous l'autorité du ministre et sous réserve des règlements, cet officier assure la direction et la gestion des Forces canadiennes ».

Le CEMD tire ses pouvoirs de la LDN et de ses règlements d'application (tout particulièrement des ORFC, volumes I, II et III). Comme il a été mentionné plus haut, le CEMD relève du ministre pour l'exercice de ses pouvoirs généraux, mais ce n'est pas le ministre qui lui délègue ses tâches. Dans trois domaines de compétence, le CEMD a des responsabilités pour lesquelles il ne relève pas du ministre de la Défense nationale (ni évidemment du sous-ministre) :

1. Les pouvoirs pour lesquels il est évident qu'il ne relève ni du ministre ni du sous-ministre. Les articles 204 et 205 des ORFC sont des exemples de règlements qui laissent entendre que les pouvoirs conférés au CEMD ne relèvent pas de l'autorité du ministre. Selon ces articles, le taux de solde d'un officier général est établi à l'intérieur de l'échelle annuelle prescrite par le Conseil du Trésor, « comme le chef d'état-major de la Défense le décide de temps à autre en se fondant sur le critère de mérite ». Dans un tel cas, le CEMD sera fortement influencé par le sous-ministre eu égard aux ressources financières qui sont disponibles et aux autres incidences financières, mais la décision finale doit appartenir au CEMD.
2. Les pouvoirs qui sont accordés au CEMD d'une manière qui, de toute évidence, indique qu'il ne relève pas du ministre ou du sous-ministre dans l'exercice de ces pouvoirs. Par exemple, selon l'article 236 de la LDN, le CEMD doit déployer « la partie des Forces canadiennes jugée nécessaire[...] » pour **aider le pouvoir civil**. Ici, le Parlement se fie, tout particulièrement, au jugement du CEMD, et c'est bien l'opinion du CEMD qui importe et non celle du premier ministre, du ministre de la Défense nationale ou du sous-ministre. Pour se faire une opinion, le CEMD doit, évidemment, tenir compte de nombreux facteurs comme les besoins opérationnels et financiers. En tant qu'officier militaire le plus haut gradé, c'est le CEMD qui est le plus apte à juger des besoins opérationnels, mais il peut vouloir être conseillé par le sous-ministre pour ce qui est des besoins financiers. Même s'il doit éventuellement se faire sa propre opinion, dans une certaine mesure, les désirs du premier ministre et du ministre de la Défense nationale auront sans aucun doute une influence sur ses décisions, car il doit garder leur confiance.
3. Les pouvoirs qui ont trait à des **questions strictement d'ordre militaire** comme la conduite des opérations militaires, compte tenu des restrictions imposées par le gouvernement au niveau politique et sur le plan des finances ou de la politique étrangère[1].

Ainsi, bien qu'il y ait d'une certaine manière une organisation appelée « le Ministère », qui est essentiellement civile, et « placée sous l'autorité » du ministre, et une organisation distincte appelée les « Forces canadiennes » qui est sous la direction du CEMD, le ministre a des pouvoirs statutaires différents pour ce qui est de ces deux organisations, tandis que le CEMD n'a de pouvoirs statutaires que sur les FC.

Il est aussi important de noter que le ministre « est responsable » des Forces canadiennes, tandis que le CEMD, assure la « direction et la gestion des Forces canadiennes » « sous l'autorité du ministre ». La distinction entre responsabilité et gestion n'est pas évidente, il pourrait s'agir, mais pas nécessairement, davantage de degré d'application que de définition comme telle. Mais ce qui est évident toutefois, c'est que le Parlement a décidé d'accorder la « direction » des FC directement au CEMD, sous l'autorité seulement du ministre.

La raison pour laquelle on utilisait le mot « responsable » pour désigner les pouvoirs du ministre peut ne plus être valable depuis l'unification des trois éléments distincts qui « constituent un service intégré appelé Forces armées canadiennes »[2]. Historiquement, lorsque les FC étaient constituées de trois services distincts, il était peut-être plus justifié que le ministre assume la responsabilité des trois services des forces armées et que chacun des chefs d'état-major dirige son propre service. Certaines personnes ont suggéré à quelques reprises que la LDN devrait dorénavant stipuler que le CEMD assure le « commandement » des Forces canadiennes; en règle générale, le mot commandement est synonyme de direction, mais il met davantage l'accent sur l'autorité qui doit être exercée sur une force militaire. Ces suggestions n'ont cependant pas été retenues, car « à la Reine continuera d'être [. . .] attribué le commandement en chef [. . .] de toutes les forces militaires [. . .][3] » et changer le mandat du CEMD soulèverait des questions constitutionnelles compliquées concernant le rôle du gouverneur général.

LE SOUS-MINISTRE

L'article 7 de la LDN précise que « le gouverneur en conseil nomme le sous-ministre de la Défense nationale ». Cependant, la Loi ne fait aucunement mention des pouvoirs du SM en matière de politique de défense. En règle générale, les pouvoirs du sous-ministre se limitent à l'administration du Ministère et il ne s'agit habituellement que des pouvoirs qui lui sont attribués en raison de la position qu'il occupe en vertu des lois du Parlement. C'est-à-dire, que ses pouvoirs lui sont accordés en vertu de lois comme la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi d'interprétation*, de même que leurs règlements d'application. C'est le paragraphe 23(2) de la *Loi d'interprétation* qui détermine en grande partie les pouvoirs du sous-ministre et les rapports qu'il doit entretenir avec le ministre de la Défense nationale et le CEMD. Le paragraphe se lit en partie comme suit :

La mention d'un ministre par son titre ou dans le cadre de ses attributions, qu'elles soient administratives, législatives, ou juridiques [...] vaut mention : a) de tout ministre agissant en son nom; b) de ses successeurs à la charge; c) du sous-ministre du Ministère en cause. L'alinéa (2)c) n'a toutefois pas pour effet d'autoriser un sous-ministre à exercer le pouvoir de prendre des règlements.

Ainsi, le sous-ministre peut, sous réserve des pouvoirs qui lui sont délégués par le ministre, avoir en gros les mêmes pouvoirs que le ministre lui-même. Néanmoins, les principaux pouvoirs qui sont dévolus au sous-ministre du MDN en vertu des lois portent essentiellement sur la gestion financière et la gestion du personnel civil. Certaines personnes croient, parce que les sous-ministres agissent parfois comme l'« alter-ego » des ministres et parce qu'en règle générale ils peuvent exercer les pouvoirs qui leur sont attribués par les ministres, que les sous-ministres du MDN ont des pouvoirs quasi illimités en ce qui a trait aux questions de défense, y compris les décisions opérationnelles touchant les FC.

Cet argument ne tient pas pour un certain nombre de raisons. Premièrement, les ministres de la Défense nationale n'exercent pas un contrôle total sur tous les volets de la politique de défense parce que le CEMD a des responsabilités statutaires qui lui sont dévolues par la LDN, y compris la « direction » des FC. Par conséquent, comme le ministre n'exerce pas un contrôle total sur les FC, il est évident que le sous-ministre du MDN ne peut pas exercer un contrôle absolu sur les FC ou sur le CEMD. Deuxièmement, selon M. Henry Molot (1994, p. 272), lorsqu'un ministre exerce son autorité sur deux ministères distincts, « les fonctionnaires d'un ministère ne peuvent agir au nom ou pour le compte du ministre qui dirige [l'autre] ministère ». S'il en est ainsi, compte tenu que les FC et le MDN sont deux entités distinctes, le sous-ministre du MDN ne peut agir au nom du ministre pour la direction et la gestion des FC. Troisièmement, M. Molot soutient encore que le ministre ne peut déléguer de responsabilités « importantes » que le Parlement lui demande d'assumer et qu'il ne peut déléguer à un fonctionnaire que les pouvoirs et les responsabilités qui sont « pertinents et reliés aux fonctions » que ce dernier occupe (Molot, 1994, p. 275). La direction et la gestion des forces armées sont sans aucun doute des questions importantes et la planification et les opérations militaires ne sont en aucun cas des fonctions « pertinentes » des fonctionnaires. Quatrièmement, les militaires des FC ne sont pas des fonctionnaires qui relèvent des instances supérieures de la fonction publique et le sous-ministre n'a pas d'autorité sur eux. Enfin, la Loi stipule clairement que tous les ordres et directives adressés aux Forces canadiennes

émanent du CEMD, ce qui signifie évidemment que le sous-ministre ne peut pas donner d'ordres aux FC.

Selon un usage établi, le sous-ministre du MDN n'exerce pas les pouvoirs du ministre en ce qui concerne les questions d'ordre opérationnel ou de discipline militaire. En 1961, le juge-avocat général a rendu un avis juridique selon lequel, même si la *Loi d'interprétation* permettait au sous-ministre de diriger les anciens chefs d'état major des trois services dans la direction et la gestion des Forces canadiennes, selon une coutume bien ancrée au Ministère, le sous-ministre ne devrait pas exercer ce pouvoir juridique à moins qu'il ne s'agisse de questions relatives à l'approvisionnement, aux biens de la défense, au personnel civil ou encore qu'elles aient des conséquences financières graves (Bland, 1995, p. 154-161).

Le poste de sous-ministre au MDN est donc quelque peu différent de celui des sous-ministres des autres ministères. Elgin Armstrong, qui a été sous-ministre au MDN pendant de nombreuses années (1960-1971), a fait remarquer un jour que les attributions du poste de sous-ministre par rapport aux forces armées sont laissées à la discrétion du titulaire (Bland, 1995, p. 159). Depuis 1972, les sous-ministres qui lui ont succédé ont cherché à se créer un poste important et à l'officialiser, non seulement dans les domaines traditionnels comme la gestion du personnel et des finances, mais également dans les secteurs généraux de la politique de défense et des opérations militaires. En 1982, « Buzz » Nixon (sous-ministre de 1975 à 1982) s'est attribué ouvertement des pouvoirs étendus en matière de politique de défense, de planification et d'utilisation des ressources opérationelles (Bland, 1995, p. 161-165). Cela correspondait peut-être à une réalité bureaucratique de l'époque, mais n'avait aucune valeur sur le plan juridique ou selon l'usage répandu alors. En 1984, Robert Fowler (sous-ministre de 1989-1994) a présenté au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Défense du Canada une liste semblable énumérant les responsabilités qu'il s'était attribuées en matière de politique de défense et de gestion (Fowler, 1994, p. 4).

AMBIGUITÉ INSTITUTIONNELLE OU ÉQUILIBRE DES POUVOIRS?

Il est arrivé que des commissions ou certaines personnes aient suggéré de meilleures façons de mettre de l'ordre dans les rapports et les responsabilités de l'institution de la défense. Ces suggestions proposent habituellement une structure rationnelle vague qui mettra en ordre toutes les questions de politique de défense, de commandement et d'administration selon une

hiérarchie d'autorité relevant du contrôle absolu du ministre. Dans la plupart des cas, ces suggestions viennent d'écoles privées de gestion ou de commerce et semblent ignorer les problèmes et les principes fondamentaux en matière de relations civilo-militaires. Cependant, la LDN est devenue un instrument qui, s'il ne s'appuie pas sur une structure de gestion clairement définie, favorise la résolution des problèmes les plus importants en matière de relations civilo-militaires comme surveiller les militaires dans l'exercice de leurs propres pouvoirs, surveiller les abus des politiciens envers les militaires, appliquer la discipline au sein des forces armées et contrôler l'influence des spécialistes au sein du ministère de la Défense. Pour ce faire, la loi partage les pouvoirs et l'obligation de rendre compte en ce qui concerne la politique, le commandement et l'administration entre les politiciens, les officiers et les fonctionnaires. Toute tentative de concentrer ces pouvoirs dans un secteur de l'institution de la défense compromettrait l'équilibre nécessaire des pouvoirs prévu par la LDN.

La commission Glassco de 1961 portait sur les rapports entre le ministre de la DN, le CEMD et le SM (Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement [CREOG]). Trop souvent, on ne tient pas compte des points de vue exprimés par les membres de commission, lesquels fournissent peut-être la meilleure description de ce qui pourrait sembler être une entente indûment compliquée. Les membres de la commission ont remarqué tout particulièrement qu'il y avait dans les lois du Parlement un fondement et une intention juridiques de départager les pouvoirs du ministre de la Défense nationale, ceux du CEMD et ceux du sous-ministre. À leur avis, le SM du MDN n'a pas le même rôle que les SM des autres ministères parce que « la surveillance et la direction générales confiées au sous-ministre par la *Loi sur le service civil* sont soumises aux restrictions fixées par la *Loi sur la défense nationale* » (CREOG, 1961, p. 74). Ils reconnaissent en outre qu'étant donné que le sous-ministre est un « délégué légitimement nommé », le ministre peut à son gré lui confier des fonctions. « Il en résulte que c'est le ministre qui détermine le rôle du sous-ministre du MDN. Il peut lui assigner les fonctions les plus diverses, **pourvu qu'elles ne dépassent pas certaines limites statutaires et constitutionnelles** » (CREOG, 1961, p. 75).

La LDN et ses règlements d'application interdisent aux ministres de la Défense d'attribuer n'importe quelle tâche aux sous-ministres ou aux chefs d'état-major. De plus, ils restreignent la surveillance du CEMD exercée par le SM et la substitution des pouvoirs du CEMD par ceux du sous-ministre, et vice versa. Par conséquent, compte tenu du fait que les pouvoirs

du sous-ministre et ceux du CEMD n'ont pas les mêmes teneur juridique, portée, objet et application, ils ne pourront jamais être combinés.

En conclusion, le ministre de la Défense nationale, le chef d'état-major de la Défense et le sous-ministre ont chacun des responsabilités distinctes qui leur sont accordées par la loi. Aucune « interprétation » satisfaisante n'a encore été proposée pour soutenir que l'une ou l'autre de ces personnes est habilitée à remplacer les deux autres ou à parler en leur nom pour toutes les questions ou dans toutes les situations. S'il existait une réponse facile ou même défendable, on l'aurait certainement soumise au Parlement, comme bon nombre d'enquêteurs l'ont déjà proposé. Cependant, aucun ministre n'a encore senti la nécessité ni ne s'est senti assez confiant pour lancer un tel débat sur la place publique.

Dès que l'on a admis que la loi attribue des responsabilités qui sont propres à chaque représentant, afin que le Parlement soit en mesure de diriger les FC tout en protégeant les officiers contre les politiques partisanes, il devient alors évident que la responsabilité collégiale en matière de politique de défense et de gestion des FC n'est pas seulement impossible, mais aussi contre-indiquée. Sans aucun doute, il y aura toujours un certain chevauchement des pouvoirs juridiques et de la volonté toute naturelle des représentants de se consulter et de collaborer. La seule chose que les ministres doivent faire c'est d'assurer l'organisation de l'institution de la défense et du processus de la politique de défense de manière à faire une distinction nette entre l'exercice de la consultation et l'exercice du pouvoir et du commandement.

Enfin, l'organisation du MDN, les FC et le QGDN doivent respecter les dispositions de la Loi et fournir à chacun des représentants les ressources humaines et les moyens qui leur permettent de s'acquitter de leurs responsabilités selon l'esprit et l'intention de la Loi. Aujourd'hui, bon nombre de personnes s'interrogent sur le partage collégial du système d'administration et des pouvoirs qui est à la base de l'organisation du QGDN et laissent entendre qu'il a peut-être pris naissance à la suite d'une mauvaise compréhension ou de fausses interprétations de la loi. Par conséquent, le système peut induire en erreur le ministre, le CEMD et le sous-ministre. Par ailleurs, la confusion au sein du Ministère peut conduire à une déformation de la politique de défense, à une interruption du commandement et au bouleversement de l'administration, de sorte qu'il serait impossible d'évaluer la responsabilité et l'obligation de rendre compte de chacun.

CHAPITRE CINQ

Le commandement

LES ASPECTS JURIDIQUES DU COMMANDEMENT

Les règles qui régissent les pouvoirs de commandement au sein des Forces canadiennes sont prescrites dans la LDN et dans les règlements. C'est le gouverneur en conseil qui assume l'autorité suprême en ce qui concerne « l'organisation, l'instruction, la discipline, l'efficacité et la bonne administration des Forces canadiennes » (article 12). En vertu du paragraphe 12(2) de la Loi, le ministre a aussi le pouvoir de réglementer ces mêmes activités, mais il est assujetti à l'autorité du gouverneur en conseil et du Conseil du Trésor. Le commandement des FC et le commandement au sein des FC constituent des activités qui se distinguent de ces catégories générales.

Deux dispositions de la LDN traitent des aspects du commandement régis par la Loi. Le paragraphe 18(1) stipule que le gouverneur en conseil peut nommer un chef d'état-major de la Défense « qui, sous l'autorité du ministre et sous réserve des règlements, assure la direction et la gestion des Forces canadiennes. » Il faut interpréter l'expression « direction et gestion » comme correspondant à la notion militaire du « commandement intégral » qui n'est assujetti qu'aux prérogatives de Sa Majesté la reine du Canada, aux dispositions de la LDN et aux directives du ministre. En outre, le « commandement » des FC et au sein des FC est une activité militaire qui est du ressort des officiers et des sous-officiers des FC, selon ce qui est prescrit au paragraphe 18(2) de la LDN :

> Sauf ordre contraire du gouverneur en conseil, tous les ordres et directives adressés aux Forces canadiennes pour donner effet aux décisions et instructions du gouvernement fédéral ou du ministre émanent, directement ou indirectement, du chef d'état-major de la Défense.

L'article de la LDN qui traite des pouvoirs de commandement stipule que « l'autorité et les pouvoirs de commandement des officiers et des militaires

du rang sont ceux que prescrivent les règlements[1] ». L'article 1.13 des ORFC est un des règlements qui régissent l'application de cette disposition de la loi. Ce règlement, émis par le gouverneur en conseil, précise que le CEMD **peut** déléguer certains de ses pouvoirs à des sous-ministres adjoints du MDN qui sont des officiers des FC :

Lorsqu'un pouvoir ou une compétence est conféré au chef d'état-major de la Défense ou qu'une action ou chose doit être faite par lui, à lui ou devant lui, il peut selon les modalités qu'il juge nécessaires, déléguer ce pouvoir ou cette compétence à, ou autoriser l'accomplissement de cette action ou chose par, **un officier**[2] [des FC] d'un grade non inférieur à celui de major-général qui est titulaire d'un des postes suivants au Quartier général de la Défense nationale :

a) sous-ministre adjoint (Politiques);
b) sous-ministre adjoint associé (Politiques);
c) sous-ministre adjoint (Personnel);
d) sous-ministre adjoint associé (Personnel);
e) sous-ministre adjoint (Finances);
f) sous-ministre adjoint associé (Finances);
g) sous-ministre adjoint (Matériel);
h) sous-ministre adjoint associé (Matériel).

Conformément aux modalités fixées par le chef d'état-major de la Défense, ce pouvoir ou cette compétence peut être exercé par un tel officier, ou cette action ou chose peut être faite par ce dernier, à lui ou devant lui.

Selon les dispositions de l'article 1.13 des ORFC, le CEMD a le pouvoir de « déléguer » tout pouvoir ou toute compétence qui lui a été conféré à des « officiers » titulaires d'un poste de sous-ministre adjoint ou de sous-ministre adjoint associé au QGDN.

Les articles 1.14, 1.15 et 1.16 des ORFC donnent le pouvoir au CEMD d'autoriser toute personne (officier ou civil) qui occupe un poste de sous-ministre adjoint à exercer un pouvoir ou une compétence conféré au chef d'état-major de la Défense en vertu de règlements émis par le Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil ou le ministre. La loi autorise donc un sous-ministre adjoint civil à assumer certaines des responsabilités conférées au CEMD, mais ces responsabilités sont limitées. Les sous-ministres adjoints n'ont pas le droit d'agir à la place du CEMD sans que ce dernier ne leur ait délégué l'autorité de le faire. Quoi qu'il en soit, ces personnes sont expressément exclues de tout ce qui touche aux grades et à la structure

des FC, à l'aide aux autorités civiles, au Code de discipline militaire et à tout aspect des opérations militaires ou à la chaîne de commandement des forces armées[3]. Il est intéressant de noter que ces dispositions n'autorisent le CEMD à déléguer les pouvoirs conférés à des sous-ministres adjoints civils dans les secteurs qui ne touchent pas le commandement comme ceux des politiques, des finances et du matériel qu'aux officiers supérieurs du QGDN et non aux commandants des commandements des FC[4].

Selon le règlement pertinent, le commandant d'un commandement détient le pouvoir de « commander toutes les formations, bases, unités et tous les éléments affectés à son commandement[5] » et certains autres pouvoirs comme celui de convoquer des cours martiales[6]. C'est ainsi qu'on peut décrire de deux manières la chaîne de commandement, cette hiérarchie militaire de commandement et d'obligation de rendre compte au sein des FC. Il s'agit d'abord d'une hiérarchie d'ordre juridique qui commence (et qui se termine) chez le CEMD. Cette chaîne de commandement est également une structure hiérarchique qui regroupe les commandants des diverses formations et unités fonctionnelles qui composent les services des FC. Aucun d'eux n'a d'existence permanente, de statut juridique ou n'existe comme « service unique » en dehors des FC. Ces services existent parce que le ministre de la Défense nationale le veut bien, mais leurs commandants servent uniquement le bon plaisir du CEMD.

La chaîne de commandement établie au sein de chacun des services est décrite dans la LDN et dans les règlements et les coutumes militaires. Selon la LDN, les ordres et les directives viennent du CEMD et ils sont transmis aux unités et aux membres des FC par l'intermédiaire des « officiers supérieurs ». On entend par « officier supérieur » « tout officier ou militaire du rang qui est autorisé par la Loi [LDN], les règlements ou les traditions du service à donner légitimement un ordre à un autre officier ou à un autre militaire du rang »[7]. Personne d'autre, y compris le ministre et les fonctionnaires, ne fait partie de la chaîne de commandement et personne d'autre n'assume des pouvoirs de commandement au sein des FC. Les membres des FC ne sont donc pas tenus d'obéir aux « ordres ou directives »qui leur sont donnés par une personne qui n'est pas un « officier supérieur » des FC.

D'un autre côté, quiconque désobéit à un ordre légitime d'un officier supérieur enfreint la LDN[8]. Cette disposition de la Loi définit l'obligation de rendre compte au sein des FC, les rapports du subalterne envers son supérieur, et est renforcée par l'article 129 de la LDN, selon lequel « tout acte, comportement ou négligence préjudiciable au bon ordre et à la

discipline constitue une infraction ». De plus, de par son enrôlement dans les FC (article 20 de la LDN), le membre des FC est soumis aux dispositions du Code de discipline militaire et il doit respecter les normes du bon ordre et de la discipline. Les membres des FC doivent donc toujours obéir aux ordres légitimes et ils peuvent toujours avoir à rendre compte de leurs actes à leurs supérieurs, qu'ils aient agi ou non sur les ordres de ceux-ci.

Cependant, le Code de discipline militaire s'applique uniquement aux membres des FC, sauf dans des circonstances particulières et spéciales. C'est pourquoi normalement les civils ne sont pas tenus d'obéir aux ordres donnés par des militaires, tout comme les membres des FC ne sont aucunement tenus d'obéir à des ordres donnés par des civils. Même le ministre ne fait pas partie de la chaîne de commandement, puisqu'il n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux FC, sauf par l'intermédiaire du CEMD et même là, il doit respecter les limites imposées. Comme le faisait remarquer Brooke Claxton au cours de sa longue carrière comme ministre de la Défense : « La chaîne de commandement s'étend du commandant en chef [...], le gouverneur-général, au Canada, jusqu'à la plus nouvelle recrue [...] Le ministre ne fait pas partie de la chaîne de commandement; il n'est pas plus autorisé à donner des ordres qu'il n'est autorisé à porter l'uniforme » (Archives nationales du Canada, non daté, p. 21-22).

Ainsi, la notion de chaîne de commandement dans les FC telle qu'elle est définie dans la LDN est sans équivoque. Chapeautée par le CEMD, elle relie les « officiers supérieurs » des FC à chaque membre des FC. La chaîne de commandement détermine l'obligation de rendre compte au sein des FC tout simplement parce qu'elle rattache les supérieurs qui assument des pouvoirs et des responsabilité aux subalternes qui exercent des degrés moindres de pouvoir et de responsabilité. La LDN indique comment les ordres légitimes doivent être donnés aux membres des FC et, selon cette même loi et les règlements qui en découlent, les ordres ne doivent être transmis que d'un supérieur à un subalterne au sein des FC. Toujours selon les règlements, les subalternes sont tenus d'obéir aux ordres et commandements qu'ils reçoivent, sauf lorsqu'il est évident que ces ordres et commandements sont illégitimes. De plus, la loi stipule que les officiers supérieurs doivent superviser l'exécution d'ordres, de commandements et de directives qui sont légitimes. C'est indispensable pour le maintien de la discipline et du bon ordre au sein des FC[9].

La chaîne de commandement fait partie de l'organisation des FC. Lorsque des officiers se voient confier le commandement d'unités ou de formations des FC, ils assument des responsabilités particulières en ce sens qu'ils sont chargés de veiller à l'instruction, à la discipline et à

l'administration des forces qui relèvent de leur commandement. Les commandants des divers échelons sont, entre autres choses, « responsables de l'organisation » qu'ils commandent et ils doivent se réserver « les questions d'organisation et de ligne de conduite générale, les questions importantes qui exigent leur attention et leur décision personnelle et le contrôle et la surveillance d'ordre général des diverses fonctions qu'ils confient à d'autres[10] ». Les officiers qui se voient confier des « commandements » des FC assument des pouvoirs et des responsabilités supplémentaires et doivent donc faire preuve d'une application toute particulière dans l'exécution de leurs tâches.

Les coutumes des forces armées distinguent les officiers supérieurs nommés au poste de commandant d'une unité ou d'une formation de tous les autres officiers supérieurs. Tout d'abord, le poste de commandant leur est habituellement confié pour une période d'une durée limitée. Deuxièmement, l'organisation des unités est fondée sur une structure hiérarchique qui établit clairement les rapports qui existent entre les officiers et les militaires du rang et selon laquelle le commandant est normalement le seul habilité légitimement à émettre des ordres et des directives au sein de son unité ou de sa formation. Cette situation est renforcée par le fait que les commandants possèdent les pouvoirs particuliers d'autoriser des officiers ou des militaires du rang à porter des accusations en vertu du Code de discipline militaire et sont investis de pouvoirs spéciaux de sanction uniquement pendant qu'ils occupent leur poste de commandant. De plus, selon la coutume militaire, les commandants sont directement responsables et comptables de la conduite de leurs unités et de leurs formations. C'est pourquoi même si les FC constituent un « service unique » et que les unités et formations n'ont aucun statut permanent, la nature hiérarchique de l'organisation militaire réflète le statut juridique des officiers supérieurs face à leurs subalternes et illustre la notion de la chaîne de commandement « normale ».

Bien que les officiers supérieurs soient toujours responsables des unités qu'ils commandent, il ne serait pas normal qu'un officier supérieur puisse donner directement des ordres à des unités ou à des militaires sans passer par l'intermédiaire des commandants qui lui sont immédiatement subordonnés. Quoi qu'il en soit, les coutumes militaires et la LDN obligent les officiers supérieurs, qu'ils fassent partie ou non de la chaîne de commandement, à prendre les mesures correctives requises chaque fois qu'ils jugent que leurs subalternes ont donné des ordres illégitimes, ont compromis la sécurité de leurs troupes ou toutes les fois qu'ils s'aperçoivent que des actes contraires au bon ordre et à la discipline ont été commis. Par

conséquent, même si l'organisation des FC en unités et en formations procure une façon méthodique de donner des ordres, d'imposer la discipline, de mener des opérations et d'évaluer les obligations de rendre compte, cette façon de procéder n'est pas immuable.

RESPONSABILITÉS DU CEMD EN MATIÈRE D'OPÉRATIONS

Évidemment, le chef d'état-major de la Défense occupe un poste qui le distingue de tous les autres officiers des FC. En qualité de chef des Forces canadiennes et de conseiller du gouvernement en matière militaire, le CEMD assume un certain nombre de responsabilités et de fonctions particulières (et qui se chevauchent). Le CEMD est l'officier de liaison entre les forces armées et le gouvernement, le lien entre le gouvernement et les forces armées. Ce n'est pas le rôle du CEMD d'essayer d'imposer une solution militaire au ministre de la Défense nationale ou au Cabinet, mais en revanche, on ne peut pas lui demander de modifier son propre point de vue pour servir des intérêts politiques partisans. Le CEMD est plus qu'un simple messager neutre, car la loi lui a confié un rôle déterminant dans la politique de défense. Bien que cela ne soit pas stipulé dans la LDN, il est certain qu'une des principales tâches du CEMD consiste à fournir au gouvernement des conseils éclairés et apolitiques et de s'assurer ensuite que les décisions prises par le gouvernement sont mises en oeuvre par les FC.

En fait, les relations qui existent entre le CEMD et le gouvernement ne sont pas régies par des règles, mais fondées sur une confiance mutuelle. Le gouvernement doit pouvoir se fier à l'intégrité des conseils fournis par le chef d'état-major de la Défense et ce dernier doit avoir confiance en la politique de défense du gouvernement. En outre, chaque CEMD doit évaluer la politique du gouvernement en tenant compte des responsabilités qu'il assume face aux membres des FC qu'il doit soutenir et protéger de tout risque inacceptable. Lorsqu'un climat de confiance mutuelle ne règne pas entre le gouvernement et le CEMD, les relations entre les civils et les militaires en souffrent, ce qui a également une incidence sur le contrôle exercé sur les forces armées et sur l'obligation de rendre compte.

Depuis que le poste de chef d'état-major de la Défense a été créé en 1964, les officiers qui l'ont occupé n'ont pas toujours eu la tâche facile. Les titulaires du poste doivent faire face à deux problèmes. En effet, le rôle de commandant du CEMD est diminué par le fait que le Canada a l'habitude de « prêter des troupes » à d'autres commandements nationaux et à d'autres pays alliés[11]. De plus, depuis un demi-siècle, la stratégie du

Canada est fondée sur un système d'alliances, ce qui semble diminuer la nécessité d'avoir un commandant militaire national et un quartier général pour l'appuyer. Cette situation a amené certaines personnes, dont les membres de la commission Glassco, à déclarer que « le rôle principal de l'administration centrale du MDN consiste à soutenir (sur le plan de la logistique et de la dotation) plutôt qu'à diriger les opérations » (CREOG, 1961, p. 65-66). Les chefs d'état-major de la Défense se heurtent à un deuxième problème tout aussi grave que le premier : ils ont tendance à se voir comme des fonctionnaires et à formuler leurs recommandations au gouvernement en tenant compte d'intérêts partisans. La disparition du rôle neutre et apolitique du CEMD risque d'avoir des conséquences très néfastes pour la nation, car si le CEMD donne au gouvernement des conseils qui concordent avec les préférences de ce dernier, on risque de se retrouver sans le vouloir dans une situation désastreuse sur le plan militaire. Le CEMD doit tenir compte des politiques et du programme du gouvernement, mais il doit avant tout « parler ouvertement au Kaiser ».

On n'a pas créé le poste de chef d'état-major de la Défense parce que le commandement des opérations des Forces armées canadiennes constituait une préoccupation majeure (Bland, 1995, p. 89-90). Néanmoins, comme tous les pouvoirs et toutes les responsabilités en matière de direction et de gestion des FC sont confiés au CEMD, ce dernier est en fait un commandant aux yeux du droit et des coutumes militaires. Toutefois, l'exercice du commandement, c'est-à-dire la direction des forces opérationnelles, a rarement été une préoccupation majeure des chefs d'état-major de la Défense. De plus, il est arrivé souvent que le gouvernement ne tienne pas compte de leurs conseils au moment de définir la politique de défense ou de prendre des décisions concernant la défense du Canada (Bland, 1995, p. 89-90).

Cette situation inhabituelle vient du fait que les politiciens, les fonctionnaires et le public canadiens acceptent volontiers que l'on confie le commandement des Forces canadiennes à des forces étrangères ou à celles de pays alliés. Elle découle également des engagements pris par le Canada après la Seconde Guerre mondiale envers l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et les Nations Unies (ONU) qui semblent avoir ôté certaines responsabilités et prérogatives au CEMD. C'est pourquoi un grand nombre de technocrates, de bureaucrates et de fonctionnaires ainsi que plusieurs chefs d'état-major de la Défense en sont venus à considérer le CEMD comme une sorte d'administrateur principal de la Défense (Bland, 1987a, p. 95-119). Les causes et les conséquences de cette situation ont beaucoup d'importance.

Le poste de CEMD a été créé à une époque où le concept de commandement national était très confus. L'importance du commandement national était encore plus diminuée par le fait que le Canada avait signé des engagements à long terme qui confiaient le commandement des FC à l'ONU ou à des pays alliés. La direction politique des forces armées a continué d'accuser des lacunes qui ont aggravé ce problème, tout particulièrement après 1972, lorsque les ministres de la Défense ont abandonné presque entièrement à des fonctionnaires la responsabilité d'administrer les relations civilo-militaires. Comme on était en temps de paix, l'incidence de cette confusion au sujet du commandement ne s'est pas manifestée. Cependant, lorsque le système a été mis à rude épreuve, comme en Somalie, il a flanché.

Bien qu'on ne soit pas certain des raisons qui ont motivé à l'origine la création du poste de CEMD, il reste qu'actuellement le CEMD est de droit et de fait le commandant des FC et que les officiers s'en remettent à lui pour prendre les décisions qui s'imposent en matière de commandement. Le CEMD assume la responsabilité ultime des FC et des tâches qu'il confie aux commandants subordonnés. Le CEMD ne peut se dissocier de la chaîne de commandement sans briser la hiérarchie de pouvoir et de responsabilité qui existe au sein des FC. En outre, comme le CEMD est le lien qui unit le Parlement aux FC, toute coupure entre le CEMD et les commandants et les unités opérationnelles réduirait le contrôle civil sur les forces militaires. L'unité du commandement représente donc un élément essentiel des relations civilo-militaires; cet aspect est peut-être encore plus important que la simple nécessité d'avoir un commandement pour assurer l'efficacité et la discipline des forces militaires.

Si le CEMD s'éloigne des responsabilités propres au commandement ou qu'on le perçoit ainsi, on risque que d'autres officiers et même certains bureaucrates tentent de prendre la relève. C'est en fait ce qui est arrivé en 1980, lorsque les commandants ont essayé de ressusciter les anciens commandements séparés parce qu'ils estimaient que le sous-ministre avait usurpé les pouvoirs du CEMD et qu'on assistait à un « transfert des pouvoirs à des civils » au sein du QGDN (Bland, 1995, p. 101-125). Sans un commandement centralisé et fort, l'unité du commandement disparaîtra et les pouvoirs risquent d'être confiés à d'autres. Dans une telle éventualité, le contrôle du Parlement sur les forces armées serait compromis.

Le Parlement exige que le commandement des FC soit assumé par des officiers canadiens, non pour simplement satisfaire les ambitions professionnelles de ces officiers, mais pour s'assurer que les FC sont commandées par des personnes qui doivent lui rendre des comptes. C'est pourquoi

le système de commandement des FC en temps de paix, en situation d'urgence et en temps de guerre constitue un élément essentiel des relations civilo-militaires au Canada. Si ce système de commandement n'est pas clair, le contrôle exercé par le Parlement sur les forces armées et l'obligation de rendre compte qui s'y rapporte font également défaut.

Il est malheureux de constater qu'au cours de la guerre du Golfe, presque trente ans après l'unification des forces, lorsque les FC ont eu pour la première fois l'occasion de fournir une force de combat unifiée, la contribution du Canada s'est faite dans la confusion parce que le CEMD et les officiers du QGDN ne savaient pas très bien comment organiser et commander une force de combat unifiée relevant d'un commandement national (Bland, 1995, p. 200-203). Aujourd'hui, le poste du CEMD, qui a été créé précisément pour renforcer le contrôle exercé sur les FC par le Parlement, bat de l'aile parce que les autorités politiques et les autorités militaires n'ont pas accordé toute l'attention voulue au rôle de commandant du CEMD, compromettant ainsi le contrôle exercé par le Parlement.

Le CEMD partage avec les dirigeants du gouvernement la responsabilité de la défense du Canada. Selon la loi et les coutumes militaires, le CEMD assume envers le Canada et envers les membres des FC des responsabilités qui l'amènent à faire la part des choses entre les préférences du gouvernement en place et les opérations militaires. Aucun CEMD ne peut accepter de mettre en oeuvre des politiques qui risquent de compromettre sérieusement la défense nationale ou de mettre en danger la vie de militaires (Bland, 1995, p. 127-175). Selon le paragraphe 18 (1) de la LDN, le CEMD est responsable en tout temps de la direction et la gestion des FC, et l'exécution de ces tâches ne peut être compromise par les intérêts partisans du gouvernement. Le CEMD doit fournir aux ministres des conseils pertinents mais apolitiques et accomplir diverses tâches sans tenir compte des partisaneries du gouvernement en place. Il est donc possible que la nature conflictuelle des tâches accomplies par le CEMD l'amène à ne pas partager les vues, les politiques et les intérêts du gouvernement. Il est certain qu'un CEMD ne voudra pas se retrouver dans une telle situation, mais il ne doit pas pour autant compromettre sa neutralité politique ou ses responsabilités envers son pays et les membres des FC par crainte d'une confrontation.

Lorsqu'un ministre rejette ou modifie arbitrairement un plan établi par un fonctionnaire pour l'application d'une politique et qu'il y substitue son propre plan, le fonctionnaire n'a aucun motif valable de donner sa démission pour une question de principe. En revanche, si un ministre modifie un plan militaire sans les conseils du CEMD, cela signifie qu'il y

a eu une perte de confiance entre les deux hommes et, selon le code d'éthique militaire, le CEMD pourrait avoir à donner sa démission pour « le bien du service », tout comme pour le bien du pays.

D'autres problèmes d'éthique ou d'ordre professionnel au sein des FC pourraient inciter un CEMD à donner sa démission. Par exemple, le CEMD pourrait être **obligé** de donner sa démission après un échec cuisant des FC dans le cadre d'une mission militaire importante, tout particulièrement si cet échec des FC est dû à une décision d'un commandement supérieur. Toute faute d'ordre administratif qui cause la mort, qui discrédite les FC ou le gouvernement aux yeux du public ou qui implique un vol ou une fraude lié au service du CEMD **obligerait** le CEMD à démissionner. Toute infraction au code de conduite ou à l'éthique militaire, comme un manquement grave au « bon ordre et à la discipline » au sein des FC, plus particulièrement s'il s'agit d'une faute due à un manque de diligence raisonnable à l'échelon du commandement, **obligerait** le CEMD à donner sa démission. Ce type de manquement comprend non seulement les fautes commises, mais également toute mesure qu'on a omis de prendre pour prévenir une erreur, toute omission contraire au code du bon soldat.

Un CEMD n'est pas obligé de démissionner simplement parce que le gouvernement rejette son opinion sur une question militaire. En dernière analyse, la volonté du gouvernement doit prévaloir, et les politiciens trancheront toujours les questions de défense en tenant compte d'autres besoins et intérêts. Néanmoins, les incursions continuelles de technocrates, de bureaucrates et d'experts-conseils en administration des affaires dans les domaines importants de la planification et des opérations militaires posent un grave problème au CEMD. « Un militaire n'a pas trop de mal à accepter une décision défavorable basée sur des considérations non militaires. Toutefois, il a beaucoup de difficulté à accepter une décision défavorable de ses supérieurs civils basée sur des considérations militaires » (Ginsburgh, 1964, p. 84). Ainsi, si le gouvernement prend une décision de principe importante touchant la défense nationale ou les FC d'une manière fondamentale sans tenir compte de l'avis du CEMD, ou si le gouvernement accepte un autre avis basé sur une évaluation militaire plutôt que celui du CEMD, alors le CEMD n'aurait d'autre choix que de démissionner. Ne pas tenir compte de l'avis du CEMD, c'est ne pas faire confiance à son jugement, et chaque fois que le gouvernement perd confiance dans le CEMD, il **faudrait** que ce dernier démissionne. Inversement, chaque fois que le CEMD perd confiance dans la manière dont le gouvernement dirige la défense du Canada ou dans la place que le CEMD occupe dans le processus de planification, le CEMD devrait démissionner immédiatement.

Ces normes et obligations placent un poids énorme sur les épaules du CEMD ainsi que sur celles d'autres commandants supérieurs. Un conflit ouvert entre les forces armées et le gouvernement ne sert à rien et peut nuire aux FC à certains égards. Par conséquent, les ministres et le CEMD doivent s'efforcer de trouver des positions qui améliorent le contrôle du Parlement sur les forces armées, mais qui rendent les FC insensibles à l'ingérence partisane dans ce que sont les responsabilités vraiment militaires. Un aspect important de ce processus dépend de la compréhension qu'ont les officiers supérieurs de leurs rapports spéciaux avec le gouvernement. Malheureusement, peu d'officiers supérieurs démontrent une bonne connaissance de leur responsabilité collective envers le Canada et les FC au-delà du gouvernement en place. Cette lacune professionnelle fait que certains sont pris au piège dans un chassé-croisé de confusion éthique et que d'autres compromettent leur neutralité professionnelle.

UNE STRUCTURE DE PRISE DE DÉCISION EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Ni les politiques ni les commandements ne s'appliquent d'eux-mêmes. Chaque directive exige la participation active des autorités avec les personnes chargées d'exécuter les décisions et ordres. Cette activité peut être simple et directe — donner un ordre et fixer un délai — ou extrêmement complexe et couvrir de longues périodes. La politique de défense est difficile à gérer parce qu'elle est basée sur une technologie en rapide évolution, formulée autour de facteurs incertains, et influencée par des circonstances internationales et des alliances qui échappent en grande partie au contrôle des gouvernements. L'institution de la défense, comme les membres de la commission Glassco et d'autres l'ont fait remarquer, présente une gamme spéciale de problèmes à cause de sa taille, de l'étendue et du coût de ses activités, et de l'influence qu'ont accessoirement les décisions de la défense sur les communautés locales et sur d'autres politiques nationales.

Il est également difficile d'établir un mécanisme central efficace pour la planification et les opérations de défense nationale parce qu'un tel mécanisme doit concilier deux cultures professionnelles différentes et deux concepts opérationnels distincts. Les différences entre la culture militaire et la culture de la fonction publique proviennent, comme on l'a déjà dit, de différences essentielles dans les antécédents, l'éthique, les responsabilités et les rapports avec les gouvernements et les ministres. En outre, les normes et pratiques de gestion publique ne sont pas nécessairement compatibles avec ce qu'il est convenu d'appeler les principes

de la guerre et du commandement. Ces facteurs divergents incitent les officiers et les fonctionnaires à défendre des objectifs et valeurs disparates et à aborder les problèmes selon des points de vue différents. Ils ont naturellement tendance à avoir des opinions différentes sur ce qui est important et sur la façon de résoudre les problèmes. Bien que les officiers et les fonctionnaires puissent ordinairement trouver un terrain d'entente sur lequel établir la politique de défense, on ne peut jamais tenir ce résultat pour acquis.

L'histoire de la planification de la défense au Canada retrace en gros les efforts continus des officiers et des fonctionnaires pour faire face aux politiques de défense des gouvernements sans bénéficier d'une attention particulière de la part des ministres. Dans presque toute l'histoire du Canada, la politique de défense et l'emploi ainsi que le commandement des éléments opérationnels des forces armées ont été assumés dans le cadre des stratégies d'alliance et des structures de commandement d'autres pays. Cette « subordination volontaire » semble libérer les ministres de l'obligation de surveiller et de diriger la politique de défense et les forces armées, ou du moins c'est ce que croyaient un grand nombre d'entre eux à l'époque. Néanmoins, même l'administration quotidienne des FC à l'intérieur d'une stratégie d'alliance suppose des décisions qui exigent l'attention des ministres. Toutefois, lorsque les officiers et les fonctionnaires n'ont pas de directives claires, ils se sentent obligés d'agir, et cette nécessité peut favoriser les mauvaises habitudes.

Compte tenu des circonstances, le Canada conçoit et utilise tout naturellement des structures de défense pour formuler et appliquer la politique de défense et pour commander les FC. La conception de cette structure est influencée principalement par les stratégies alliées et les engagements nationaux, le manque d'attention politique aux détails de la politique de défense, l'habitude de transférer le commandement national des troupes canadiennes à des commandements multinationaux, une friction constante, mais non inamicale, entre les officiers et les fonctionnaires, et la recherche continue d'un état non défini d'« efficience ». L'ensemble de ces influences a tendance à faire de l'organe central de prise de décisions en matière de défense un organe « trop centralisé au sein duquel l'état-major a trop d'influence » (Pederson et Neelin, 1974, p. 33-39) et à altérer le commandement et la surveillance actives des forces armées sur le terrain.

Trois périodes principales de réforme marquent l'histoire de l'institution de la défense depuis 1945. Au cours de chaque période, les ministres de la Défense ont tenté d'améliorer l'efficience et l'efficacité de l'institution

de la défense, de centraliser les mécanismes de prise de décisions et d'unifier les forces armées. Brooke Claxton (ministre de la Défense nationale de 1946 à 1954) a créé le ministère de la Défense nationale moderne. Il a regroupé les divers services et fonctionnaires en un seul ministère sous la direction d'un seul sous-ministre. Claxton a réuni les chefs des trois services en un système intégré de comités et a nommé un président du comité des chefs d'état-major. Ses efforts ont permis au Canada, après la Seconde Guerre mondiale, de démobiliser et de reconstruire les forces armées et, dans les années 50, de déployer rapidement les forces en Corée et en Europe. Les réformes de Claxton ont été très importantes, et certaines ont été contestées, mais elles ont été possibles uniquement grâce à la supervision énergique qu'il a exercée sur ses officiers et fonctionnaires (Voir Bercuson, 1993).

La façon d'administrer de Claxton n'était pas parfaite, et lorsque Paul Hellyer est devenu ministre de la Défense nationale (1963-1967), il a décidé d'apporter d'autres changements — que certains diront radicaux — dans la structure des forces armées et du Ministère. Sa première décision a été d'unifier le commandement des FC sous un seul chef d'état-major et de réorganiser le Conseil de la Défense. Tandis que les prédécesseurs de Hellyer avaient six ou sept conseillers principaux, Hellyer, après avoir réorganisé son comité, en avait trois : le CEMD pour les conseils militaires, le sous-ministre pour les conseils financiers et politiques, et le président du Conseil de recherches pour la défense pour les conseils scientifiques. Il voulait une plus grande efficience et une plus grande participation civile au sein du QGFC sous le CEMD et de l'administration centrale sous le sous-ministre, mais il n'avait pas l'intention de fusionner ces deux entités distinctes. Hellyer a tenu à protéger le CEMD contre les fonctionnaires qui pouvaient assumer « des fonctions qui sont nécessaires à l'état-major pour pouvoir contrôler efficacement les forces militaires et s'acquitter de leurs responsabilités militaires » [12] Hellyer partait du principe qu'il serait un ministre actif de la Défense et qu'il prendrait des décisions sur l'avis de son Conseil de la Défense. Tant que ce principe a tenu (et il a tenu sous Hellyer), la structure érigée par lui s'est avérée raisonnablement efficace pour ce qui est de gérer et de contrôler la politique de défense et les FC.

Donald Macdonald (ministre de la Défense nationale de 1970 à 1972) était intolérant à l'égard du MDN et des chefs des FC. En outre, il n'était pas très intéressé à superviser activement son portefeuille. De concert avec le gouvernement Trudeau, Macdonald avait l'intention de donner

une nouvelle orientation à la politique de défense, et a réorganisé le ministère de la Défense de façon à suivre cette voie (Granatstein et Bothwell, 1990, p. 234-244).

Macdonald était d'avis que le sous-ministre devait jouer un plus grand rôle dans les questions de politique et dans l'administration des FC afin de libérer le ministre pour d'autres fonctions politiques. Il a créé un « groupe d'étude de la gestion » (GEG) dirigé par des civils et chargé d'évaluer les organisations militaire, civile et de recherches du Ministère et de recommander des changements (MDN, 1971a : 42-43). Le GEG a recommandé que le ministre amalgame le Ministère et les FC en une seule unité, et que le sous-ministre soit placé dans un « cabinet du ministre » et qu'il commande chaque aspect de la politique, des opérations et de l'administration de la défense. Il soutenait que cette suggestion radicale exigerait des modifications à la LDN étant donné qu'elle changeait le statut juridique du CEMD, des FC, et qu'elle plaçait un civil, le sous-ministre, entre les forces armées et le Parlement (MDN, 1972, p. XI).

Macdonald a quitté le portefeuille de la défense avant que le rapport du GEG ne soit terminé, mais son successeur, Edgar Benson (ministre de la Défense nationale en 1972), l'a accepté avec certaines réserves. Ni lui ni aucun autre ministre n'ont modifié la LDN ainsi qu'on le recommandait, et personne n'a accepté non plus l'idée du « cabinet du ministre ». Le rapport a été présenté devant le comité parlementaire de la défense, mais il a rapidement disparu au MDN. Néanmoins, une version tronquée du rapport a été utilisée, quoique de façon imparfaite, comme base de l'établissement du QGDN, une fusion de l'administration centrale du Ministère et du QGFC. Sous Sylvain Cloutier (sous-ministre de 1971 à 1975) et le général Jacques Dextraze (CEMD de 1972 à 1977), le QGDN s'est transformé en un type de structure de commandement militaire et d'administration civile. Malheureusement, la légitimité incertaine de sa naissance a troublé et brouillé les rapports entre le CEMD et le sous-ministre au QGDN, ainsi que leurs rapports avec les ministres et le Parlement à l'extérieur du quartier général (Bland, 1987a, p. 175-182).

La fusion du QGDN a également eu d'autres effets néfastes. Hellyer a mis sur pied un commandement unifié fort sous le CEMD, mais le succès de cette idée dépendait non seulement du pouvoir du poste, mais également de la force du QGFC — l'outil du chef d'état-major pour administrer et contrôler les commandements subordonnés. Les commandants comptaient sur le CEMD et son état-major pour fournir des priorités et des ordres clairs et pour protéger les intérêts à long terme des FC. Lorsque le QGFC a disparu et que le sous-ministre a commencé à assumer de plus

vastes responsabilités au QGDN, la confiance des commandants subordonnés dans les fonctions assumées par le CEMD et dans la direction centrale des FC a diminué. Ils ont commencé rapidement à se plaindre que la politique de défense et l'administration des FC s'organisaient d'une manière civile, c'est-à-dire qu'elles étaient contrôlées et conditionnées par des idées et programmes qui leur étaient étrangers. Cette perception a poussé les commandants des commandements à former des centres militaires basés sur leurs intérêts plus étroits en matière de services. En fait, l'établissement du QGDN comme dyarchie CEMD/SM a poussé les commandants à créer une structure militaire semi-autonome à l'extérieur d'Ottawa. Cette mesure officieuse a eu d'autres conséquences négatives sur la coordination de la politique et le contrôle des forces armées par le Parlement.

L'incertitude, et selon certains, l'illégitimité, qui ont marqué l'établissement du QGDN règnent encore de nos jours. En réalité, parce que l'autorité et l'obligation de rendre compte ne sont pas claires au QGDN, le contrôle sur l'élaboration des politiques, le commandement et l'administration de la défense s'exerce souvent suivant la force de la personnalité d'individus dans l'organisation. Par moments, les chefs d'état-major dominent le QGDN, et d'autres fois, ce sont les sous-ministres qui règnent et, à l'occasion, un ministre fort prend le pouvoir et dirige l'ensemble. Les rapports et responsabilités changent en même temps que les personnalités, les événements et les sujets de préoccupation, mais toujours de manière imprévisible.

LE SYSTÈME DE GESTION ALÉATOIRE

On a dit du QGDN qu'il fonctionne suivant un système de gestion aléatoire dans lequel les événements et les plans se déroulent sans faire grand cas des lois, normes ou principes ordinairement associés aux ministères de la défense ou aux commandements militaires (Bland, 1987a). La confusion des objectifs et l'union forcée de la culture militaire avec celle de la fonction publique sont la cause profonde de ces perturbations continues. Souvent, en période calme, il est possible de contrôler cette difficulté sous-jacente, mais chaque fois que le QGDN subit un stress ou que les responsables n'arrivent pas à s'entendre, les faiblesses dans les assises du quartier général font trembler toute la structure.

Le maréchal en chef de l'air Frank Miller, le premier CEMD, a bien saisi le problème lorsqu'il a fait remarquer en 1960: « si nous pouvions être assurés d'avoir un ministre de la Défense attentif[...] alors il ne serait

pas nécessaire d'avoir un chef des forces de défense; [*sic*] toutefois, nous ne pouvons pas planifier la forme future du Ministère sur cette hypothèse » (tel que cité dans Bland, 1995, p. 2). Il était d'avis que parce que les ministres avaient abandonné leurs responsabilités de coordination, le MDN et les services avaient inventé un nouveau poste, celui de CEMD, pour remplacer le ministre.

Les changements de 1972 qui ont joint le QGFC au Ministère ont été motivés exactement par la même attitude. Toutefois, le centre du pouvoir devait alors être transféré au sous-ministre. Au milieu des années 70, le QGDN était devenu une institution hybride, dirigée d'une manière collégiale où le pouvoir et l'autorité et, par conséquent, l'obligation de rendre compte, étaient devenus difficiles à situer. Au cours des 20 années suivantes, il y a eu une alliance difficile où les officiers et les fonctionnaires assumaient conjointement la responsabilité de la coordination de la politique de défense et prenaient des décisions administratives qui auraient dû être prises par les ministres. Cette situation ne constituait pas tant une usurpation de pouvoir qu'une nécessité si l'on voulait faire progresser les affaires de la défense.

Avec le temps, le QGDN est devenu le centre réel de décision, éclipsant non seulement le ministre, mais également le CEMD et le sous-ministre, ce qui ne veut pas dire que le QGDN soit devenu une institution de planification rationnelle. L'absence de consensus interne sur la stratégie nationale et l'absence d'une orientation politique solide faisaient que le CEMD et le SM n'avaient pas d'objectif clairement défini vers lequel diriger le MDN et les FC. Sous la pression de facteurs externes comme la stratégie de l'OTAN et les missions imprévues des Nations Unies, les planificateurs de la défense se trouvaient devant un programme désordonné. Une telle situation permettait aux services, aux fonctionnaires et à d'autres groupes d'intérêts internes de faire avancer leurs projets favoris, ce qu'ils ont d'ailleurs fait. Naturellement, ils s'opposaient aux efforts pour clarifier les politiques et l'autorité lorsque ces efforts semblaient aller à l'encontre de leurs intérêts. Ainsi le programme de défense et le QGDN ont continué en général à fonctionner sur le mode de « gestion aléatoire » qui les caractérisait. Les chefs n'ont pas été capables de vaincre cette inertie bureaucratique en partie parce qu'ils dépendaient d'officiers et de fonctionnaires qui ne voyaient pas la nécessité — à cause de leur étroitesse d'esprit — d'apporter des changements substantiels (Bland, 1987a, p. 175-182).

L'absence d'orientation politique et la nature aléatoire de l'administration de la défense entravent les incitations aux changements aux niveaux

supérieurs au QGDN parce qu'aucune autre orientation et aucun autre système de gestion ne semble meilleur que le système existant. Cela ne veut pas dire que l'on ne reconnaît pas le besoin de changer la structure et les méthodes de l'institution de la défense. Depuis 1970, le QGDN a entrepris au moins sept études et examens importants de la structure de commandement des FC, et des propositions de réforme ont été faites à la suite de chacun. Toutefois, aucune de ces propositions n'a abouti à un changement significatif du statu quo. Les problèmes mis en lumière au milieu des années 80 empoisonnent toujours l'existence du QGDN en 1994 (MDN, 1994).

Par exemple, une étude critique appelée rapport Little-Hunter rédigé en 1988, s'est penchée sur le rôle du QGDN dans les crises et les guerres (MDN, 1990). Le CEMD, le général Manson, avait commandé le rapport après avoir constaté l'échec de toutes les tentatives entreprises par le QGDN en vue de diriger les opérations des FC. L'étude a fait ressortir que la principale cause de l'échec du QGDN en tant que centre de commandement était la répartition confuse des responsabilités et de l'autorité entre le CEMD et le sous-ministre, ainsi que la confusion qui s'ensuivait au sein des états-majors au QGDN. Toutefois, au lieu de s'attaquer à ce problème fondamental, le nouveau CEMD, le général de Chastelain, a rejeté le rapport parce qu'il croyait « qu'il avait été dépassé par les événements[...] et qu'il ne ferait probablement pas partie des priorités du Ministère dans un proche avenir » (MDN, 1990, p. 1). Le général de Chastelain et le sous-ministre, M. Fowler, ont plutôt confirmé la dyarchie du CEMD/SM et la structure fusionnée du QGDN. Le problème, comme d'habitude, était que personne ne pouvait définir un concept de commandement pour les FC et que ni le CEMD ni le SM n'étaient prêts à subir les effets qu'aurait sur leur pouvoir la réorganisation des FC et du MDN en deux entités distinctes[13].

Ce que les études répétées du QGDN n'ont pas réussi à expliquer, toutefois, c'est la raison pour laquelle des dirigeants expérimentés ont continuellement refusé de prendre des mesures pour corriger un système qui, comme bon nombre d'entre eux l'ont reconnu, est faible et inefficace. De toute évidence, ces chefs sont prêts (inertie délibérée) à composer avec leurs problèmes plutôt que de changer la structure du QGDN et risquer de rencontrer des problèmes nouveaux et plus frustrants, c'est-à-dire, tant qu'ils ne seront pas confrontés à des problèmes administratifs ou opérationnels importants. Mais même alors, l'inertie est si forte que les chefs sont disposés à s'attacher à une autre cause — « quelques feux de broussailles », par exemple — alors que la forêt est en train de flamber.

Les seuls critères concernant le commandement des FC et l'application de la politique de défense sont fournis dans la LDN et les règlements d'application. S'ils ne sont pas acceptés et s'il n'existe aucun autre critère légitime, comment peut-on savoir dans quelle direction aller? Le QGDN est actuellement dirigé par des personnes qui se fient « énormément à la prise de décision collective, la responsabilité partagée, et l'établissement subjectif de priorités » (Vérificateur général du Canada, 1984, p. 12-2). Ils voient souvent tout changement destiné à clarifier les responsabilités, l'obligation de rendre compte, et les critères d'établissement des priorités comme une menace à leurs pouvoirs et ententes. Mais parce qu'un changement significatif ne peut que bouleverser le statu quo, une force de dissuasion inhérente énorme s'exerce contre tout responsable qui essaierait d'apporter un changement. Cette situation explique en partie pourquoi les réformes au sein du Ministère et des forces armées sont ordinairement lancées et dirigées par des politiciens, des commissions et des critiques de l'extérieur.

Toute réforme significative de la défense se heurte à divers obstacles tels que la culture interne des membres des FC et des fonctionnaires du MDN, une préférence bureaucratique voulant que l'on traite les FC et le MDN comme une seule entité symbolisée par le QGDN, et la confusion au sujet des relations civilo-militaires au Canada. Les officiers supérieurs et les hauts fonctionnaires du QGDN prisent plus que presque tout la « bonne entente ». Il est naturellement avantageux pour la planification de la défense nationale qu'il y ait un haut niveau de coopération entre le CEMD et le sous-ministre et leurs employés respectifs. Toutefois, les mandats du CEMD et du sous-ministre ne coïncident pas nécessairement. Chacun a des responsabilités selon la loi, et subi des pressions extérieures qui empêchent la synchronisation parfaite de leurs conseils en matière de programme d'action aux ministres, et cette situation crée naturellement une tension entre le CEMD et le SM.

Toutefois, un grand nombre de chefs d'état-major et de sous-ministres préfèrent cacher ces tensions. Sinon les ministres seraient obligés de choisir entre leurs conseillers, et un tel effort pourrait briser le consensus et le programme que l'institution de la défense est parvenue à établir. Par conséquent, le CEMD et le SM s'évertuent à obtenir au moins l'apparence de l'unanimité, même si une entente réelle est une illusion. Toutefois, le danger est que les efforts faits pour parvenir à une apparence d'unité puissent amener à prendre des décisions capitales à des niveaux inférieurs de la bureaucratie et empêcher les problèmes plus politiques d'atteindre le ministre. La structure dyarchique du QGDN est un symbole important de la coopération entre le CEMD et le SM et quiconque la met en doute est

rapidement confronté à des prévisions alarmantes d'échec et de confusion en cas de changement du quartier général (Voir les commentaires de Nixon dans Bland, 1995, p. 117-121; et aussi Fowler, 1994, p. 5-8). Lorsque les organisations de défense masquent des choix difficiles qui devraient parvenir aux ministres, elles altèrent le contrôle civil des forces armées.

Les ministres devraient apprécier la tension qui s'exerce entre les volets militaire et civil de leur portefeuille, car cela leur offre l'occasion de vérifier les choix politiques qu'ils reçoivent du QGDN. Lorsque les ministres de la défense encouragent des discussions ouvertes et exposent différents raisonnements entre leurs conseillers militaires, politiques et scientifiques, ils sont davantage en mesure de contrôler la sélection des choix que tout administrateur public doit prendre en considération. Telle était la position de Hellyer comme ministre de la Défense nationale. Il avait créé le Conseil de la Défense de façon à se prémunir contre les officiers et fonctionnaires qui essaient de pousser les projets qui leur tiennent à coeur, et qui traitent le ministre de la Défense comme s'il s'agissait « d'un simple passager inconscient, plutôt que du capitaine du navire qu'est le Ministère » (Hellyer, 1990, p. 33).

Toutefois, les ministres qui se penchent sur les conseils qu'ils reçoivent de leurs conseillers supérieurs, puis font leur propre choix, ne recueillent pas toujours l'approbation du public. Il faut que le capitaine soit brave pour s'en aller dans une autre direction alors que les principaux membres de son équipage ont déjà décidé de la route à prendre pour assurer la sécurité du navire. La tâche dangereuse consistant à manoeuvrer le navire qu'est le Ministère fait que certains ministres se dérobent à leurs fonctions, ne laissant d'autre choix au CEMD et au sous-ministre que de prendre des décisions qui rélèvent vraiment des ministres. Toutefois, l'équipage prend habituellement les ministres pour de simples passagers et dirigent le navire à sa façon.

Personne au MDN ni au sein des FC n'a jamais essayé de renverser le gouvernement, mais beaucoup d'équipages ont tenté de gouverner le navire. Toutefois, la leçon est assez claire. Pour amorcer des réformes, il faut que les ministres soient soucieux de leurs fonctions, qu'ils « président » le QGDN et dirigent le CEMD. Mais on a formé le QGDN en se basant sur l'hypothèse que les ministres ne pourraient pas exercer leurs droits et fonctions, ou ne le feraient pas. Si cette hypothèse était renversée, alors l'institution de la défense serait peut-être plus disposée à s'en remettre aux préceptes de la LDN.

CHAPITRE SIX

Un système en difficulté

L'ÉCHEC DES STRUCTURES

Les grandes organisations publiques et privées peuvent s'effondrer en période de bouleversements sans nécessairement mettre la société en danger. L'échec d'une société n'entraîne que des coûts financiers pour ses actionnaires, sans avoir en général de répercussions à long terme. Même lorsqu'il s'agit d'une administration publique, les répercussions d'un échec sont habituellement d'ordre local et le rétablissement ne tarde pas. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une organisation militaire, l'échec est synonyme de pertes de vie et de blessés, et peut mettre une société en danger. L'histoire fourmille d'exemples d'échecs militaires et des catastrophes qu'ils entraînent.

En général, l'échec des forces armées résulte de la disparition de leur fondement éthique, de la corruption de l'autorité, ou encore de la rigidité des structures ou de leur inadaptation aux rigueurs d'une situation de crise ou de guerre. Parfois, une organisation militaire peut être frappée par ces trois maux simultanément. Malheureusement, il est souvent difficile de déceler les lacunes fatales des forces armées tant qu'elles ne subissent aucune pression, et quand la situation se présente, il est alors souvent trop tard pour corriger rapidement le problème. La société doit donc être à l'affût de ces symptômes et y remédier promptement.

Au Canada, les relations entre les civils et les militaires sont difficiles et incertaines. Les événements récents ont mis le problème en lumière, mais ils ne sont que la manifestation présente de faiblesses qui marquent depuis longtemps la structure de l'institution de la défense. Le Quartier général de la Défense nationale est une institution puissante et le symbole du problème central que posent les relations civilo-militaires au Canada. C'est une organisation sûre d'elle-même qui a contrecarré les efforts de bon nombre d'officiers supérieurs et de hauts fonctionnaires visant à modifier la nature de la politique de défense, le commandement

des FC et l'administration de la défense nationale. Pour réformer les relations civilo-militaires, il faut réformer le centre, c'est-à-dire le QGDN. Malheureusement, les réformes ne porteront fruit que si les erreurs commises sur les plans de l'éthique, du commandement et de l'administration sont corrigées simultanément. L'histoire montre cependant que des réformes d'une telle complexité exigent une importante prise en charge politique, et c'est là précisément le dilemme devant lequel les Canadiens sont placés. Les relations entre le gouvernement et l'institution de la défense sont problématiques parce que les dirigeants politiques ont manqué à leur responsabilité fondamentale de superviser les forces armées du Canada.

UN PROBLÈME D'ÉTHIQUE

Toute faute d'éthique dans les forces armées, et surtout parmi le corps des officiers, pose un grave problème au niveau des relations civilo-militaires. Même si le comportement des officiers est régi par la Loi, les normes et les coutumes informelles qui s'établissent avec le temps jouent un rôle déterminant dans la façon dont les officiers réagissent à la société et au contrôle politique. L'obéissance des forces armées au pouvoir politique et leur neutralité dans les affaires politiques dépendent de la volonté des officiers de respecter un code d'éthique axé sur ce résultat. Lorsque le fondement éthique des forces armées est faible et incertain, on ne peut savoir avec certitude comment les militaires réagiront, surtout en situation de crise.

Selon Richard Gabriel (1982, p. 71), une culture militaire à l'éthique défaillante présente plusieurs caractéristiques connexes :

> L'organisation se réclame d'un code de déontologie que contredisent les pratiques internes; les pratiques internes encouragent, soutiennent et camouflent les manquements au code apparent; les éventuels dénonciateurs sont réduits au silence à force d'intimidation; les rares personnes qui ont le courage de parler doivent être protégées contre d'éventuelles représailles de la part de leur organisation; le sentiment collectif de culpabilité se traduit par la rationalisation des pratiques internes; ceux qui ont pour rôle de dénoncer la corruption agissent rarement, et lorsqu'ils y sont contraints par les forces extérieures, ils ramènent tout incident à un cas rare et isolé. [Traduction libre]

Il est difficile de déterminer avec précision à quel point ce malaise touche les FC et plus spécialement le QGDN, mais de nombreux officiers

d'expérience, fonctionnaires et observateurs éclairés en commentent les symptômes depuis nombre d'années[1].

L'éthique dans les FC n'est pas une préoccupation nouvelle. Cependant, la question n'avait guère retenu l'attention jusqu'à ce que Charles Cotton publie un rapport marquant sur le comportement du personnel des forces armées, en 1979. Le rapport Cotton avait apparemment « ébranlé la conscience collective de ceux que préoccupaient les affaires militaires et l'intégrité opérationnelle des Forces canadiennes », c'est-à-dire qu'il avait surtout dérangé les officiers généraux (Cotton, 1982-1983, p. 10). Les conclusions auxquelles en venait l'auteur remettaient en question la tranquille hypothèse selon laquelle les forces armées accepteraient de se battre. Mais surtout, elles révélaient une division profonde et grandissante entre les attitudes et les valeurs des officiers et celles des militaires du rang, ainsi qu'une contradiction entre l'éthique prônée par les officiers et celle qu'ils pratiquaient.

À la même époque, une crise de confiance a éclaté dans les rangs du haut commandement des FC, crise qui semblait résulter de la politique d'unification des forces armées adoptée en 1967. Les officiers supérieurs, spécialement les commandants des commandements, étaient convaincus que l'unification des forces et l'amalgame du QGDN ne pouvaient représenter adéquatement leurs services respectifs et leurs intérêts collectifs. Ils soutenaient que même si certains aspects de l'unification avaient de bons côtés, l'amalgame du QGFC avec le MDN, en 1972, avait transféré le QGDN aux mains des civils.

Les commandants et de nombreux officiers d'expérience en poste à Ottawa n'appréciaient pas que leur avis professionnel soit revu par des fonctionnaires. Le principal coupable dans cette affaire était le QGDN, parce qu'il dominait tous les aspects des décisions d'ordre militaire. On croyait que les officiers et les fonctionnaires modelaient les opinions des ministres, en dépit des avis exprimés par les commandants. Qui plus est, les commandants croyaient que les fonctionnaires avaient plus d'influence auprès du ministre que n'en avaient le CEMD et ses officiers d'état-major, parce que les civils étaient plus enclins à dire au gouvernement ce qu'il voulait entendre. Ils estimaient que cette situation faussait l'orientation de la politique et des priorités de défense, et minait la capacité opérationnelle de leur commandement. Mais au coeur de la controverse se trouvait la crainte profondément ancrée que les FC aient perdu leur direction professionnelle[2].

En 1980, le nouveau ministre de la Défense nationale du gouvernement conservateur, Allan McKinnon, a mis sur pied un groupe de travail composé d'experts-conseils de l'extérieur chargés d'évaluer l'efficacité de l'unification et d'étudier les plaintes qui lui parvenaient des officiers, à l'intérieur et à l'extérieur du QGDN. Le gouvernement conservateur a été défait avant que le rapport ne soit terminé et le rapport McKinnon a finalement été remis au nouveau ministre libéral, Gilles Lamontagne, qui n'a pas été emballé par les recommandations formulées. Le ministre, le CEMD, l'amiral Robert Falls, et le sous-ministre « Buzz » Nixon, se sont empressés de reléguer le rapport aux oubliettes. Ils ont invoqué pour ce faire une autre étude menée par Jack Vance, alors major-général, qui avait « passé en revue » le rapport du groupe de travail et formulé une série de recommandations différentes.

Le rapport du major-général Vance minimisait bon nombre des critiques formulées à l'égard de l'administration de la défense, mais mettait en relief le déclin des valeurs militaires en général. L'auteur déclarait que les FC se trouvaient devant un dilemme professionnel, du fait que les valeurs et les normes civiles remplacent leurs équivalents militaires éprouvés, ce qui mine les bases mêmes de la société militaire canadienne. Il concluait en conséquence que « les Forces canadiennes sentent que leur éthique même est menacée » (MDN, 1980b, p. 18-19). Jack Vance recommandait que le CEMD élabore un énoncé sur l'éthique des FC et liait cette recommandation aux idées selon lesquelles l'« efficacité opérationnelle » et la « viabilité en cas de conflit » devraient devenir les critères déterminants de toute action des FC et du QGDN (MDN, 1980b, p. 3-4).

Une recherche érudite terminée en 1982 par Peter Kasurak a fait un rapprochement entre l'affaiblissement des bases éthiques des militaires et l'intrusion de la fonction publique dans des domaines qui étaient auparavant la chasse gardée des officiers militaires. L'auteur a constaté qu'« un nombre important de membres des forces armées en étaient venus à croire que les Forces canadiennes avaient adopté des normes civiles au point où la chose était devenue inacceptable, et que les fonctionnaires exerçaient une influence indue sur des questions qui étaient (ou qui auraient dû être) de nature exclusivement militaire » (Kasurak, 1982, p. 109). Si l'on pouvait s'interroger sur l'influence des fonctionnaires dans les questions militaires, les commandants des commandements et beaucoup d'autres officiers trouvaient quant à eux cette influence prépondérante. Qui plus est, la loyauté envers la hiérarchie militaire se fissurait parce que beaucoup d'officiers sur le terrain et au QGDN estimaient que le CEMD et

ses subalternes immédiats acceptaient à tout le moins que des fonctionnaires s'immiscent dans les décisions d'ordre militaire (Bland, 1995, p. 103-106).

Certains officiers et la majorité des fonctionnaires ont réfuté ces accusations, qui n'ont pas longtemps retenu l'attention ni entraîné de mesures concrètes. Certains chefs de la défense et d'autres officiers jugeaient que les militaires et les fonctionnaires constituant le premier noyau d'autorité de la défense devaient coopérer, et que la meilleure façon d'y arriver était de gérer conjointement la politique de défense. Néanmoins, bon nombre d'officiers ont continué de remettre en question les gestes de leurs dirigeants et l'influence des fonctionnaires dans les affaires militaires. Au milieu des années 80, même les officiers et les fonctionnaires qui trouvaient des avantages à l'étroite collaboration des militaires et des fonctionnaires ont commencé à s'inquiéter de l'organisation du QGDN. Le général Ramsey Withers (CEMD de 1980 à 1983) et le sous-ministre Nixon ont tenté sans grand succès de lutter contre le ressentiment qui s'intensifiait chez leurs subalternes respectifs. Le successeur du général Withers, le général Gérald Thériault (CEMD de 1983 à 1986) et le nouveau sous-ministre, Bev Dewar, ont connu des difficultés encore plus grandes à mesure que les commandants sur le terrain gagnaient en pouvoir et en influence, divisant ainsi davantage l'institution de la défense.

Les signes d'un effondrement systémique de l'éthique au sein de l'institution de la défense étaient subtils, mais ils étaient réels et très sérieux. Pendant qu'ils étaient en poste, le général Thériault et le sous-ministre Dewar ont tous deux déploré que le QGDN échappe en définitive à toute emprise. Ils s'en sont pris aux « programmes dictés par les intérêts de tel ou tel service » et au travail d'état-major qui compromettaient le processus stratégique, mais se sont sentis impuissants à corriger le problème. Selon le CEMD, certains officiers et certaines factions du QGDN ne faisaient que « créer des obligations pour servir leurs propres intérêts ». Pendant ce temps, la justification stratégique du programme de défense devenait de plus en plus suspecte, les capacités s'atrophiaient et, au QGDN, l'intérêt pour la planification opérationnelle ainsi que les ressources en la matière disparaissaient graduellement (Bland, 1995, p. 240-252). De fait, des officiers avaient abandonné leurs responsabilités collectives au profit d'intérêts étroits et habituellement fondés sur le service.

Au début des années 90, des tensions cachées ont fait surface. Les FC étaient soumises au stress d'une redéfinition des missions, d'une réduction des budgets et de missions de plus en plus dangereuses et difficiles, surtout dans l'ancienne Yougoslavie. Pour « faire plus avec moins », si

une telle chose est possible, il faut une autorité manifeste, mais les soldats et les officiers subalternes semblaient n'avoir affaire qu'à une autorité très théorique. Les officiers supérieurs ne donnaient pas l'impression de comprendre les pressions auxquelles les unités étaient soumises, et prenaient rarement position devant leurs maîtres politiques. Les officiers semblaient avoir abandonné la première règle de l'éthique militaire exprimée par l'idée de « loyauté envers les subalternes », compte tenu du zèle qu'ils mettaient à montrer à leurs supérieurs de la classe politique une loyauté de « soldats capables de relever les défis ».

Après l'opération des FC en Somalie, en 1992-1993, les forces armées ont été la proie d'une série ininterrompue de scandales, de procès en cour martiale, d'enquêtes et de luttes intestines qui ont amené certains commentateurs à déclarer que les FC étaient en pleine « crise de commandement », une sorte d'échec collectif des hauts dirigeants. Lorsque les premières enquêtes sur la Somalie ont débuté, la plupart des officiers et des soldats étaient disposés à croire que « quelques mauvais éléments » étaient à l'origine des problèmes en Somalie. Toutefois, l'imposition de peines plus sévères aux soldats qu'à leurs officiers et le fait que les officiers supérieurs cherchent des excuses à leur comportement et ne s'estiment pas responsables de l'état des unités en cause ont provoqué un schisme profond entre les officiers et les soldats. La crise de commandement a fini par être assimilée à un échec de l'autorité découlant de l'abandon des valeurs militaires[3].

Ironiquement, ce sont des soldats qui ont pris sur eux de défendre les principes moraux des forces armées, alors même que la réputation du corps des officiers s'effritait. Des soldats du rang et des militaires subalternes à la retraite ont mené une campagne qui a mis au jour des cas de fraude, de tromperie et de négligence du devoir au sein du corps des officiers. Aucun officier ne s'est excusé pour l'état et les actions des FC en Somalie, et aucun n'a demandé qu'on fasse le ménage au sein des forces armées. En revanche, les soldats s'inquiétaient de la santé morale des militaires et certains ne demandaient qu'à ce que soient réprimandés ceux qui avaient fait honte aux FC[4]. Cela n'a pas empêché la réputation des FC de se détériorer.

Cette atmosphère était masquée par l'aveuglement de certains membres du corps des officiers se berçant de l'illusion qu'ils étaient les chefs et les commandants des meilleurs soldats du monde. La critique interne a fini par être réprimée parce que les promotions et l'accès au commandement s'articulaient autour de cette perception. On a fermé les yeux sur certaines fautes. Le « mérite », fondement supposé des promotions, dépendait

de plus en plus d'un système subjectif auquel peu d'officiers croyaient. Le « traitement spécial », sorte de népotisme de régiment pratiqué dans l'armée, le favoritisme, les honneurs non mérités liés à un « possible » rendement supérieur ainsi que le manque de normes objectives permettant de sélectionner les plus aptes à commander ont remplacé un système d'évaluation du rendement déficient (Vérificateur général du Canada, 1990, p. 483-512; et 1992, p. 101-105).

Graduellement, le corps des officiers, hautement solidaire, en est arrivé à l'immobilisme moral, incapable qu'il était de ressusciter son éthique par crainte de révéler des faiblesses systémiques, sans pour autant conserver son identité collective faute de pouvoir se réclamer de ses valeurs traditionnelles. Ce dilemme d'ordre éthique est d'autant plus compliqué que la structure intégrée du QGDN fait que les officiers, même favorables à des changements radicaux, semblent incapables d'agir de façon indépendante pour faire changer les FC parce qu'eux-mêmes et les forces armées sont, collectivement quoique indistinctement, associés à des fonctionnaires dans une « équipe de défense » dirigée en collégialité. Cette situation n'est pas le fruit du hasard. Le fil conducteur dans cette affaire est l'abandon presque imperceptible mais bien réel par les officiers de l'éthique militaire — « l'esprit caractéristique » de la profession — par ceux-là même qui ont fait serment de la préserver.

UN PROBLÈME DE STRATÉGIE ET DE COMMANDEMENT

Ces problèmes d'éthique sous-jacents se sont accompagnés d'un sentiment de désorientation stratégique, de confusion organisationnelle et d'ineptie, surtout après la fin de la guerre froide, en 1989. Les politiques de défense annoncées avec tambour et trompette en 1987 se sont révélées creuses[5]. Mais ce qui est pire encore, c'est que le QGDN ainsi que les officiers et les fonctionnaires de haut rang semblaient incapables d'embrasser une nouvelle orientation, alors même que l'environnement stratégique se modifiait de toute évidence. L'indécision régnait et des conflits surgissaient au QGDN parce que les politiciens n'étaient pas en mesure de décider et que les officiers et les fonctionnaires se montraient incapables de renouveler leur façon de penser.

Le démantèlement de l'Union soviétique, à la fin des années 80, a entraîné l'effondrement de la logique stratégique qui sous-tendait la structure et le programme de défense des FC. Le Livre blanc sur la défense de 1987, *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*, a été la dernière tentative de planification stratégique du Canada dans le contexte

de la guerre froide. Le ministre de la Défense nationale et le CEMD promettaient aux FC « un mandat réaliste et adapté à la conjoncture moderne [... et] les moyens de le remplir » (MDN, 1987, p. iii). Le QGDN a chargé des officiers supérieurs de visiter les bases et les unités pour encourager les soldats à appuyer l'initiative du gouvernement. Les commandants ont volontiers ajouté foi à la parole du ministre et du CEMD, et ils ont lié leur réputation à la promesse faite par le gouvernement de redonner une orientation claire aux FC et d'y restaurer le sentiment de fierté. En l'espace de deux ans, le gouvernement et le QGDN avaient abandonné le livre blanc et, selon certains, les FC.

En 1989, il y avait des raisons tout à fait valables de réévaluer la politique de défense, puisque la nature de la menace était fondamentalement bouleversée, ainsi que la pertinence des engagements des FC. Cependant, l'ampleur des compressions effectuées par le gouvernement en 1989 dans le budget de la défense, alors que les engagements demeuraient les mêmes, a pris les FC par surprise. Les officiers ont bientôt constaté qu'il n'y avait pas eu de réévaluation de la politique. Le gouvernement, avec l'aide du CEMD et du sous-ministre, avait plutôt pris des décisions qui semblaient arbitraires aux yeux des commandants et des soldats sur le terrain. Même si le CEMD avait déclaré en 1987 que le matériel était rongé par la rouille et qu'il ne serait plus possible de remplir des missions à moins d'obtenir les ressources promises dans le livre blanc de 1987, le CEMD (M. Manson) et le sous-ministre (M. Fowler), n'ont rien trouvé de contradictoire dans le fait d'accepter en 1989 un programme qui ne pouvait qu'aboutir à ce contre quoi ils s'étaient opposés en 1987.

Les officiers supérieurs se sont sentis trahis parce qu'on ne les avait pas consultés et qu'ils devraient quand même expliquer à leurs soldats des changements qu'ils désapprouvaient. Compte tenu des circonstances, beaucoup d'officiers ont alors pensé que la volte-face du gouvernement et son refus de fournir les ressources promises amèneraient le CEMD et d'autres officiers à démissionner au nom de l'honneur. Personne ne l'a fait. Chez les officiers et les soldats, la surprise du début a fait place au ressentiment, puis à une résignation morose à l'idée que personne n'appréciait leur contribution, ne comprenait leurs besoins ni ne représentait leur point de vue[6]. Leur espoir d'un traitement équitable ayant été brisé, les hommes de troupe ont commencé à se considérer comme ne faisant plus partie du même camp que leurs supérieurs, alors que les engagements militaires dans des régions dangereuses comme l'ancienne Yougoslavie se poursuivaient avec la même intensité[7].

En 1990, le vice-chef d'état-major de la Défense, le vice-amiral Charles Thomas, a pourtant démissionné « dans un geste de protestation » parce qu'à son avis, ni le gouvernement ni le général de Chastelain, le CEMD, ne semblaient capables de faire des choix rationnels concernant les FC. Toutefois, alors que les forces armées subissaient l'assaut successif de compressions budgétaires, aucun officier supérieur sauf le vice-amiral Thomas ne semblait prêt à prendre ouvertement la défense des FC. Le CEMD et d'autres commandants ont plutôt continué d'affirmer que les FC pouvaient accomplir toutes les tâches qui leur étaient confiées, même avec des ressources réduites. En fait, le CEMD et le sous-ministre ont minimisé la portée de la démission du vice-amiral Thomas, qu'ils ont simplement qualifié de marin mécontent (Bland, 1995, p. 271-272).

David Collenette a présenté en 1994 son livre blanc sur la défense dans lequel étaient annoncées de nouvelles réductions des ressources militaires, sans que les engagements ne diminuent pour autant. À une conférence de presse au cours de laquelle la nouvelle politique est annoncée, le général de Chastelain, à qui l'on demandait s'il pourrait vivre avec ces réductions, avait répondu: « J'ai appris il y a longtemps à ne pas tracer dans le sable des lignes que je ne pourrais pas franchir. » Certains estiment au contraire que le CEMD est précisément censé tracer certaines lignes, ne serait-ce que pour protéger les FC du zèle des politiciens.

La stratégie de défense du Canada est souvent considérée comme tributaire des décisions et des intérêts d'État plus importants. Qui plus est, comme l'a dit Steven Harris, le Canada prête volontiers des soldats pour répondre à un quelconque besoin découlant des plans d'un pays étranger, d'une alliance ou de l'ONU. Les officiers canadiens fournissent le personnel mais ils ne dirigent pas. C'est ce qui fait que le mécanisme central de décisions stratégiques et de commandement évolue de façon très inégale et très lente (Harris, 1980). De fait, en 1961, les membres de la commission Glassco avaient déclaré que « le quartier général du MDN était davantage une organisation de soutien qu'une organisation de commandement opérationnel » (CREOG, 1961, p. 67). Il est remarquable qu'à l'époque, aucun officier n'ait contesté cet étonnant point de vue. La persistance de cette idée avait d'ailleurs occasionné d'importantes difficultés au gouvernement pendant la crise des missiles à Cuba, en 1962 (Haydon, 1993), et elle a contribué aux défaillances du commandement en Somalie, en 1993.

Il existait des signes évidents que l'organisation de 1972 du QGDN comportait des problèmes graves de commandement et de contrôle, même

avant 1987. Pourtant, aussi longtemps que les engagements militaires du Canada n'ont été qu'une éventualité, dans le contexte de la guerre froide, le public n'a rien su de ces problèmes. Cependant, les exercices de l'OTAN et des FC ont révélé que les forces armées étaient incapables de remplir des engagements et que les mécanismes de commandement étaient défectueux. En 1980, le commandant des FC en Europe a signalé au CEMD que le système central de commandement était inflexible et inadéquat, et qu'il pourrait entraîner la défaillance du commandement national (Bland, 1995, p. 183). D'autres exercices comme celui de 1985, qui visait à mettre à l'essai les plans de déploiement des FC dans le nord de la Norvège, ont confirmé l'évaluation du commandant (Bland, 1995). Pourtant, aucune mesure d'importance n'a été prise pour corriger les problèmes fondamentaux.

Comme nous l'avons signalé plus tôt, la constante incapacité du QGDN de servir de centre de planification opérationnel a amené le CEMD, le général Manson, à commander en 1988 une étude sur le rôle du QGDN dans les situations d'urgence et de guerre. L'étude Little-Hunter, menée sous la supervision de John de Chastelain, alors lieutenant-général, a confirmé ce que tout le monde savait. Aucun concept stratégique n'était associé aux FC; les responsabilités du CEMD et du QGDN au chapitre du commandement étaient compromises par l'amalgame du QGFC avec l'organisation ministérielle en 1972; et les responsabilités relatives au commandement et au contrôle étaient diffuses et imprécises (Bland, 1995, p. 191-198). Malheureusement, lorsque John de Chastelain est devenu CEMD, en 1990, il a mis de côté son propre rapport et aucune mesure d'importance n'a été prise pour combler les lacunes.

Les problèmes de commandement et de contrôle ont persisté. Au cours des opérations subséquentes pendant la guerre du Golfe, ici même pendant la crise d'Oka, en Bosnie et en Somalie, des officiers d'état-major et des commandants ont continué de signaler que les plans étaient inadéquats, les mécanismes de commandement non fiables et les responsabilités mal définies[8]. En général, les bonnes unités et leurs commandants réussissent à pallier les lacunes des systèmes de commandement et des commandants, phénomène qui a d'ailleurs continué de soutenir le QGDN et les FC sur le terrain. Cependant, lorsqu'aux lacunes du système s'est ajoutée la médiocrité de l'unité, tout l'édifice s'est effondré. C'est au cours de la période qui a précédé le déploiement et les opérations subséquentes en Somalie que les véritables dangers de cette crise fondamentale du commandement dans les FC ont pris une dimension funeste.

Depuis sa création en 1972, le QGDN est devenu un centre de soutien. Il a montré à maintes reprises qu'il est incapable de formuler une stratégie de défense d'envergure nationale ou de commander les FC à l'étranger. Les effets de ces lacunes s'observent à distance, mais c'est au centre qu'il faut en chercher la cause. Certains prétendent que les mécanismes de commandement des FC sont des questions qui concernent la profession militaire, mais ces mécanismes sont également des indicateurs des relations civilo-militaires. Le contrôle civil des militaires est indissociable du commandement national des forces armées. Si le commandement national est confié à des commandants étrangers ou alliés, les décisions portant sur l'utilisation et la responsabilité des forces armées échappent alors au contrôle politique national.

Cette relation entre le commandement des FC et le contrôle politique des forces armées est tellement importante qu'elle doit figurer parmi les principales préoccupations du ministre de la Défense nationale et du Parlement. Par conséquent, dans la mesure où le QGDN est le centre des décisions de commandement, les politiciens doivent s'assurer que la structure du QGDN est appropriée, efficace et conforme aux lois du Parlement. Peu de ministres ont saisi cet aspect important de leur mandat. Toutefois, le Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat déclarait récemment « Quelles que soient nos vues personnelles sur les différents aspects de la politique ou des opérations de défense, il est un élément sur lequel nous nous sommes dès le départ entendus : le Parlement doit jouer un rôle plus grand en matière de définition et d'examen de la politique de défense» (Canada, 1994). Le commandement et le contrôle des FC est une composante fondamentale de cette politique.

LE PROBLÈME POSÉ PAR « L'ÉQUIPE DE LA DÉFENSE »

Depuis sa formation en 1972, mais surtout depuis 1987, le Quartier général de la Défense nationale a toujours eu beaucoup de difficulté à préparer des avis de politique acceptables pour le gouvernement, ainsi qu'à planifier et diriger des opérations militaires. Les fondateurs du quartier général unifié diraient probablement que le QGDN n'avait pas à assurer ces fonctions. En 1972, comme on l'indique ailleurs dans le présent document, on pensait que la planification d'une politique stratégique et que le commandement des FC sur le terrain étaient du ressort des quartiers généraux alliés et de leurs commandants. Les auteurs du rapport du GEG qui ont établi les fondements du QGDN ont déclaré que les « principales

difficultés » qu'ils visaient à résoudre concernaient un « système de gestion inadéquat » et un processus ministériel qui exerçait des « demandes excessives sur le ministre, personnellement » (MDN, 1972, p. i). Le rapport du GEG ne fait pas une seule fois mention de guerre ou de conflit, raison d'être évidente des forces armées.

Par conséquent, les recommandations du GEG avaient pour principal objectif d'améliorer l'administration de la défense et, du même coup, espérait-on, les « aspects opérationnels » des forces armées. Même s'il n'a pas examiné les prémisses de base de la LDN ou l'impact civil et militaire de ses recommandations, le GEG a décidé que « la première chose à faire pour obtenir une institution de la défense améliorée plus efficace et plus efficiente consistait à restructurer le Ministère comme une entité unique » (MDN, 1972, p. iv). Les experts-conseils ont reconnu que leurs recommandations demanderaient des « modifications réglementaires » et « d'autres transferts officiels de responsabilités et de fonctions par décret du conseil », et ils ont insisté sur l'importance de prendre ces mesures rapidement (MDN, 192, p. xi).

Le GEG a sous-estimé la complexité des modifications qu'il recommandait. Lorsque le rapport a été présenté au Comité de la défense de la Chambre des communes, des députés ont immédiatement exposé le réalignement fondamental des relations civilo-militaires canadiennes qu'impliquait le fait de traiter les FC et le MDN comme une entité unique. Plus particulièrement, ils ont mis en doute la recommandation en vertu de laquelle on devait changer la relation entre le ministre de la Défense nationale, le CEMD et le sous-ministre en demandant au CEMD de faire rapport au ministre par l'intermédiaire du sous-ministre. Edgard Benson, le ministre de la Défense nationale, s'est laissé influencer par cette protestation et a essentiellement retiré le rapport de la circulation.

L'expérience devant le comité de la défense a convaincu le ministre et ses fonctionnaires qu'un débat public sur le changement de structures de l'institution de la défense aurait des effets politiques retentissants. Plutôt que de présenter au Parlement des modifications à la LDN pour confirmer les aspects principaux des recommandations du GEG, M. Benson a laissé le rapport au CEMD et au sous-ministre, qui ont préparé leur propre plan pour le QGDN nouvellement établi. Le principal résultat de cet exercice bureaucratique, c'est qu'on a accepté la notion suivant laquelle le MDN et les FC constituaient une seule entité et que cette notion allait servir de fondement à la structure du QGDN[9].

Cependant, la notion d'entité unique n'a pas de fondement légal et ne peut pas justifier la nomination d'un seul chef pour le quartier général

unifié. En outre, en 1972, le CEMD de l'époque, le général Dextraze, résiste aux efforts faits par le sous-ministre Sylvain Cloutier en vue de diriger la nouvelle institution, ce qui a mené à l'adoption comme compromis de la dyarchie CEMD/SM. Cette dyarchie aux postes supérieurs et la fusion du QGFC et du personnel ministériel au sein du QGDN ont finalement permis de regrouper plus ou moins toutes les fonctions d'état-major des FC et du MDN. Ainsi était née la notion « d'Équipe de la Défense », même si l'expression ne s'est répandue qu'à la fin des années 1980.

L'idée de l'Équipe de la Défense a conduit au regroupement désordonné des fonctions et des responsabilités au sein de l'institution de la défense. Des membres des FC se retrouvaient à commander des fonctionnaires, et vice versa. Des employés ont été regroupés sous les ordres de chefs militaires et de chefs civils. Les fonctionnaires du bureau unifié du sous-ministre adjoint (Personnel) se mirent peu à peu à gérer de plus en plus la carrière des officiers militaires supérieurs, bien que cela se faisait habituellement sous la direction de militaires. Bien souvent, ces types d'activités se révélaient avantageux pour les FC et le MDN, mais elles avaient aussi de graves effets négatifs et presque toujours aux niveaux supérieurs.

Les officiers d'état-major du QGDN ne savaient jamais avec certitude s'ils devaient faire rapport au CEMD, au sous-ministre ou aux deux. Plus grave encore, des plaintes se faisaient souvent entendre au QGDN suivant lesquelles personne ne savait vraiment d'où émanaient les ordres et les directives donnés aux FC. Le CEMD et le sous-ministre ont essayé d'atténuer le problème en inventant la formule CEMD/SM. Les ordonnances, documents et procès-verbaux des comités de haut niveau portaient l'annotation CEMD/SM. Malheureusement, cela n'a eu pour effet que de rendre les choses encore plus confuses. Les officiers et les fonctionnaires ne savaient plus dorénavant qui donnait les ordres, et on leur présentait un phénomène entièrement nouveau sans représentant ni fondement légal. La situation devenait de plus en plus difficile étant donné que les jeunes officiers, reproduisant les habitudes de leurs chefs militaires, commençaient à accepter des directives de hauts fonctionnaires comme s'il s'agissait d'officiers. En outre, la planification de la guerre et des critères comme la capacité opérationnelle et les conseils militaires finirent par passer des mains d'officiers d'état-major militaires uniquement responsables devant le CEMD à celles de groupes d'individus relevant de civils comme le sous-ministre adjoint (Politiques)

Les plus grandes difficultés surgissaient lorsque officiers et fonctionnaires divergeaient d'opinions quant aux avis à donner aux ministres.

Les officiers ont toujours cherché à trouver des options politiquement acceptables pour le gouvernement, mais ils n'agissent pas de façon responsable s'ils offrent des compromis qui pourraient mettre en danger la défense nationale ou la sécurité des soldats. Quant aux fonctionnaires, ils peuvent avoir plus de latitude. Ils peuvent considérer le long terme et ne sont pas liés par le code du soldat. Dans un système où les ministres s'attendent à recevoir des opinions diverses, ces opinions n'ont aucune incidence permanente parce que ce sont finalement les ministres qui prennent les décisions. Cependant, on peut se retrouver devant un grave problème civilo-militaire dans un système où il faut trancher entre différentes opinions aux échelons inférieurs à celui du ministre.

C'est précisément ce type de problème qui a causé, en 1980, la rupture entre le CEMD et le sous-ministre au QGDN d'une part, et les commandants des commandements, d'autre part. Comme nous l'avons vu plus tôt, les commandants ont essayé, avec un certain appui du ministre, de renverser le QGDN. Ils se plaignaient principalement que les intérêts opérationnels ne recevaient pas l'attention adéquate de la part du QGDN et que les activités de la Défense étaient beaucoup trop réglées par les fonctionnaires et le sous-ministre en particulier. Bien que ce coup interne n'ait rien changé en substance, l'événement aurait dû sonner l'alarme et quelqu'un aurait dû se rendre compte que « l'Équipe de la Défense » n'était pas entièrement fiable.

Les soldats n'étaient pas les seuls à se plaindre. M. Nixon s'est également plaint en public et en privé que les officiers étaient généralement des gestionnaires incompétents et qu'ils entravaient la bonne marche de son ministère. En 1980, il a déclaré au CEMD qu'il se rendrait voir le ministre pour essayer d'obtenir qu'on sépare les FC du MDN, à moins qu'il ne lui donne le contrôle complet de la sélection des officiers engagés par le QGDN. Le CEMD a réfuté la contestation et le sous-ministre a battu en retraite (Bland, 1995, p. 117-121). Encore une fois, l'Équipe de la Défense était jugée insatisfaisante.

Tout aurait pu fonctionner correctement si la création du QGDN avait réglé les problèmes que le GEG attribuait au fait que l'institution de la défense était fondée sur deux entités distinctes. Malheureusement, les problèmes de mauvaise gestion et de gaspillage ont continué. Le vérificateur général du Canada produit régulièrement des rapports négatifs sur le MDN et ses rapports ne font pas seulement état de la perte de quelques millions de dollars. Le vérificateur général a relevé plusieurs points : incapacité des autorités de fournir un état stratégique clair et crédible des programmes du Ministère; manque de planification adéquate; absence de

bonnes pratiques de gestion; incapacité de gérer efficacement les personnes, les ressources et les projets d'immobilisations. Ce sont précisément les mêmes critiques que le GEG a faites en 1972 (MDN, 1972, p. ii-iii). Le vérificateur général a également critiqué le QGDN pour son incapacité à maintenir des normes opérationnelles dans les forces armées. Dans ce cas-ci, les observations portent non pas sur les lacunes de la direction, mais sur l'effondrement des procédures et des responsabilités militaires fondamentales (Vérificateur général du Canada, 1994, volume 15, chapitre 24, p. 24-24 à 24-27).

Répondre aux besoins politiques sans compromettre l'éthique militaire, gérer une organisation importante et des milliards de dollars en fonds publics, maintenir une efficacité opérationnelle malgré des ressources rares et maîtriser les tensions entre deux entités dont les mandats sont connexes mais distincts, voilà les problèmes permanents auxquels est confrontée l'institution de la défense. Cependant, ces problèmes ne sont pas dus uniquement à l'organisation . Aucun modèle organisationnel ne produira plus à partir de moins ou ne parviendra à abolir la compétition entre des personnalités fortes. En revanche, certains types d'organisations peuvent contribuer à aggraver ces problèmes.

La notion d' « Équipe de la Défense » visait à offrir un concept d'organisation à l'institution de la défense qui s'était égarée depuis 1972. Avant 1972, la défense du Canada était organisée, d'après la Loi, en deux entités distinctes qui avaient chacune ses responsabilités sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. De plus, chaque entité possédait ses propres concepts qui servaient de base à l'organisation, au leadership, à l'autorité, à l'obligation de rendre compte et aux comportements éthiques. Ces cadres conceptuels étaient semblables à certains égards, mais ils n'étaient pas interchangeables.

On a justifié les tentatives en vue de rapiécer le concept d'éthique de l'Équipe de la Défense, par exemple, en disant qu'il était nécessaire de soutenir l'Équipe de la Défense. L'Équipe de la Défense ne peut avoir qu'une seule éthique, pas deux. Par conséquent, comme on avait déclaré que l'Équipe de la Défense était ce qu'il y avait de mieux, il fallait écarter toute différence entre l'éthique militaire et l'éthique de la fonction publique — l'obéissance jusqu'à la mort, par exemple — qui aurait pu perturber l'équipe[10]. De la même façon, tout autre concept ou ensemble de concepts incompatible avec l'idée de l'Équipe de la Défense doit être ajusté, tempéré ou écarté, si cela menace la cohésion de l'équipe. Manifestement, la première idée qu'il faut rejeter, c'est la notion selon laquelle les FC et le MDN sont deux entités distinctes, mais pour ce faire, il faut aussi

passer sous silence l'observation du juge-avocat général suivant laquelle « parler du MDN et des FC comme s'il s'agissait de la même organisation est incorrect et comporte des conséquences légales importantes ». (Juge-avocat général, 1988). Il faut faire son choix.

Utiliser l'expression Équipe de la Défense pour encourager la coopération entre les membres des FC et des fonctionnaires porte peu à conséquence. Cependant, lorsque l'expression sous-entend un concept d'organisation pour l'institution de la défense et conduit à l'adoption de politiques visant à regrouper les pouvoirs et les responsabilités d'une manière qui n'est pas prévue par la LDN, l'idée peut saper le contrôle civil des forces armées. Les deux éléments de l'institution de la défense ont vécu indépendamment l'un de l'autre avant 1972; de fait, cela était normal. Les rapports étaient parfois tumultueux, mais, plus souvent qu'autrement, les officiers et les fonctionnaires ont fait front commun pour assurer la défense nationale ou chaque fois que des organismes extérieurs mettaient en question certaines parties de l'institution. Il est possible de construire un esprit de corps au sein de l'Équipe de la Défense et de le maintenir autour de la mission des FC et du MDN. Mais cet effort peut se faire sans la corruption des idées que le Parlement a permis pour garantir son autorité sur les Forces armées du Canada.

CHAPITRE SEPT

Quatre pas en avant et un pas en arrière

PREMIÈRE ÉTAPE : RENFORCER LE RÔLE DU PARLEMENT

Le président du Conseil français, Georges Clemenceau (« le Tigre »), a dit en 1917 : « La guerre! C'est une chose trop grave pour la confier à des militaires ». Cette notion a conservé toute son importance et sa pertinence de nos jours, comme l'a démontré en 1994 le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la défense, qui écrivait dans son rapport : « il est un élément sur lequel nous nous sommes dès le départ entendus : le Parlement doit jouer un plus grand rôle en matière de définition et d'examen de la politique de défense » (Canada, 1994, p. 57). Le QGDN est en réalité le centre d'élaboration des politiques, le centre de commandement opérationnel des FC et le centre de l'administration de la défense. Toutefois, étant donné sa nature indépendante, cette institution n'est guère docile et résiste au changement. Cette opinion est partagée par des officiers et des fonctionnaires supérieurs d'expérience, qui déplorent que l'institution qu'ils croyaient contrôler soit en fait très peu réglementée (Thériault, 1994, p. 15). Depuis 1980, six chefs d'état-major de la Défense et trois sous-ministres se sont succédés au QGDN, mais les problèmes cernés au début des années 1980 subsistent encore aujourd'hui. Les changements organisationnels seuls ne suffiront pas à changer le QGDN. Pour reprendre le contrôle sur la politique de la Défense et sur le fonctionnement des FC, le Parlement devra donc, avec l'aide d'officiers et de fonctionnaires compétents, changer la nature même du QGDN.

La plupart des observateurs reconnaissent qu'un programme exhaustif visant à réformer l'institution de la défense — même si ce programme se concentre sur la loi, l'organisation et l'éthique — ne saurait progresser rapidement ou être complet sans une orientation politique. C'est là que se trouve le dilemme des réformateurs de la défense au Canada. Si le QGDN est devenu une organisation d'une grande indépendance et a résisté

au changement, c'est surtout parce que les ministres de la Défense n'ont pas toujours exercé une surveillance active de leur portefeuille. Par conséquent, la première réforme devra porter sur l'attitude du Parlement face à ses responsabilités en matière de défense nationale.

On a essayé à de nombreuses reprises de changer le QGDN. Toutes ces tentatives ont échoué parce qu'elles s'intéressaient surtout à l'organisation et laissaient de côté l'essence même du problème, à savoir la structure. Pour reprendre le contrôle du QGDN, il ne suffira pas de modifier quelques lignes et de déplacer quelques cases d'un organigramme; en fait, ces lignes et ces cases de l'organigramme sont loin d'être une priorité. Comme l'ont découvert des réformateurs de la défense d'autres pays, le changement des structures de la défense exige un examen des concepts de base et une modification des comportements plutôt qu'un changement organisationnel.

À propos de l'expérience des États-Unis, Edward Luttwak a écrit que « la croyance voulant qu'on puisse améliorer sensiblement le fonctionnement même d'institutions compliquées en rafistolant simplement leur structure officielle, constitue un autre symptôme de " l'illusion de l'administrateur ". Après avoir modifié le papier à lettre de nombreux postes et changé les plaques d'identification des titulaires aux portes des bureaux, on constate habituellement que les problèmes subsistent » (Luttwak, 1985, p. 276). Les changements qu'il faut apporter au QGDN pour régler ses principaux problèmes supposent une réforme en plusieurs volets de l'institution de la défense, menée par les dirigeants politiques et suivie d'une refonte en profondeur des mécanismes de surveillance politique, de commandement à l'échelle nationale et d'administration de la politique de la défense et des forces armées.

Les réformes proposées visent à séparer les différents pouvoirs qui s'accumulent au QGDN depuis 1972. Plus précisément, il faudrait séparer et rendre distinctes — sans les isoler — les responsabilités relatives à l'élaboration des politiques, au commandement militaire et à l'administration de la défense. Une fois cette séparation réalisée, le Parlement reprendra le contrôle de la politique de la défense et il n'y aura plus d'ambiguïté quant à la responsabilité en matière de contrôle et d'administration des FC et du MDN. Pour atteindre ces objectifs, le Parlement devra toutefois prendre trois grandes initiatives.

Le Parlement doit réaffirmer le fondement juridique de l'organisation de la défense, séparer le commandement militaire de l'administration du ministère de la Défense et insister sur la mise en place d'un processus décisionnel fondé sur l'éthique, tant au sein des forces armées qu'au MDN.

Il ne sera pas nécessaire de réécrire la *Loi sur la défense nationale*, mais le Parlement devrait s'imposer à lui-même, ainsi qu'aux officiers et aux fonctionnaires, de veiller à ce que l'institution de la défense se conforme à l'esprit et à la lettre de la Loi.

Bien que certaines personnes craignent une séparation des officiers et des fonctionnaires en deux grands états-majors, croyant que cela causera des frictions au sein de l'institution de la défense, s'avérera très coûteux et sonnera le glas de la coopération entre les intéressés, il n'y a aucune preuve pour étayer ces prédictions. Quoi qu'il en soit, la séparation des états-majors des FC et du MDN ne devrait pas créer de tels problèmes. La LDN permet une certaine souplesse quant aux personnes qui peuvent être chargées d'appuyer les FC et le MDN, mais le CEMD et le sous-ministre devraient disposer d'états-majors séparés et distincts qui conviennent à leurs responsabilités.

La LDN renferme d'autres directives organisationnelles destinées à donner plus de pouvoirs au ministre et à renforcer l'obligation de rendre compte au sein des FC et du MDN; ces directives doivent être conservées, quelle que soit la façon dont l'institution de la défense sera réformée. La réforme devrait confirmer, par exemple, la place du juge-avocat général, qui relève directement du ministre de la Défense nationale. Elle devrait aussi renforcer la position du ministre de la Défense nationale et renforcer le rôle du Parlement dans les questions de défense, en prévoyant la mise en place d'un comité du Sénat et de la Chambre des communes qui prendrait une part active dans l'élaboration des politiques et qui surveillerait activement le rôle du CEMD[1]. Enfin, les dirigeants politiques doivent insister pour que les ministres, les officiers et les fonctionnaires se conforment aux lois concernant notamment l'organisation militaire, le pouvoir de commandement et la discipline, ainsi qu'aux mandats et aux voies hiérarchiques destinés à différencier les pouvoirs du ministre de la Défense nationale, du CEMD et du sous-ministre. Le Parlement doit être attentif à ses obligations.

DEUXIÈME ÉTAPE : CONFIRMER LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA STRUCTURE DE LA DÉFENSE

La LDN établit deux entités distinctes mais connexes, le MDN et les FC, qui relèvent toutes deux du ministre de la Défense nationale. Ce dernier est assisté dans sa tâche par le sous-ministre et le CEMD, dont les responsabilités distinctes sont reliées entre elles de différentes façons, et qui sont responsables respectivement du MDN et des FC. Ils répondent

indépendamment au premier ministre et au ministre le la Défense nationale de la gestion du MDN et de la « direction et la gestion » des FC, respectivement. Le CEMD relève aussi du gouverneur général et, de temps à autre, répond directement aux premiers ministres des provinces (et pas au premier ministre) de certaines opérations d'« aide aux pouvoirs civils » menées par les FC. Dans les faits, la défense du Canada — le produit d'éléments de politique, de commandement et d'administration — est une responsabilité partagée.

D'aucuns peuvent trouver qu'il s'agit d'un arrangement peu commode et ambigu, mais cette perception ne tient pas compte de l'esprit de l'arrangement en question. La LDN vise à trouver un juste équilibre entre ceux qui ont accès au pouvoir inhérent des forces armées. Elle essaie de traiter des quatre principes qui régissent les relations civilo-militaires dans les États modernes, conformément à l'organisation des pouvoirs et des obligations de rendre compte qui découlent de la LDN, c'est-à-dire qu'elle place les FC sous le contrôle de civils élus au Parlement; limite le recours aux FC par le gouvernement de l'heure; prévoit des instructions claires quant au maintien de la discipline dans les FC et des moyens pour ce faire; et remet aux ministres le pouvoir de décider de la politique de la défense et de diriger les forces armées. La LDN montre aussi clairement que le gouvernement est chargé de la formulation de la politique nationale, que le CEMD est responsable du commandement des FC, et que le sous-ministre est responsable de l'administration publique du ministère de la Défense. Il n'y a ambiguïté que dans la mesure où la classe politique, les officiers ou les fonctionnaires le permettent, par exemple lorsqu'ils confondent la responsabilité partagée à l'égard de la défense nationale avec la responsabilité collégiale relative aux différents aspects de celle-ci.

Bien que le MDN « relève de la compétence » du ministre de la Défense nationale, ce dernier ne fait pas partie du Ministère. Les ministres ont habituellement un bureau à l'intérieur du Ministère, à partir duquel ils dirigent les affaires du Ministère, et un autre bureau sur la Colline du Parlement, où ils s'occupent des affaires de leur circonscription. Le sous-ministre peut agir à titre de conseiller politique du ministre et fournit habituellement un appui au bureau du ministre. Toutefois, les relations dépendent toujours des idiosyncrasies du ministre. On retrouve une constante tout au long du présent document, à savoir que même si les FC et le MDN sont des entités légales séparées, le ministre de la Défense nationale demeure responsable des activités du CEMD et du sous-ministre (Voir Molot, 1994, p. 276).

La LDN prévoit l'existence d'un ministère de la Défense, mais ne précise pas grand-chose au sujet de l'organisation du Ministère. La loi précise qu'il doit y avoir un ministre, un sous-ministre, pas plus de trois sous-ministres associés, un juge-avocat général et, éventuellement, un ministre associé[2]. Traditionnellement, conformément aux règlements du Conseil du Trésor et à d'autres règlements prescrits par le sous-ministre, l'organisation du Ministère a été séparée en trois grandes branches : finances, gestion du personnel civil et acquisition de matériel de défense.

Le sous-ministre a besoin de personnel et de procédures pour seconder le ministre de la Défense nationale, aider le CEMD et s'acquitter de ses nombreuses responsabilités au sein du Ministère. Il importe de rappeler que les fonctions du sous-ministre à l'endroit des FC sont coutumières et qu'elles ne relèvent pas de la LDN. D'aucuns pourraient prétendre que les obligations les plus pressantes du sous-ministre découlent de lois du Parlement qui traitent du contrôle des finances et de l'emploi des fonctionnaires. Ces responsabilités secondaires et responsabilités de soutien ont une importance cruciale pour les FC, surtout parce qu'elles ont trait à des opérations menées à la grandeur du gouvernement et que le sous-ministre a besoin de personnel d'appui pour s'en acquitter.

Le Parlement, en vertu de l'article 18 de la LDN, a rendu le CEMD responsable de la direction et de la gestion des FC sous réserve des règlements pertinents et, comme on l'a noté précédemment, le CEMD « relève du ministre ». Les responsabilités du CEMD ne lui sont toutefois pas déléguées par le ministre. La loi donne au CEMD une autorité directe au sein des FC, sauf dans certaines circonstances bien précises. Bien que la LDN prévoie que les FC doivent comprendre trois « éléments » (la force régulière, la force de réserve et la force spéciale), l'organisation détaillée des forces armées est laissée en grande partie à la discrétion du ministre et du CEMD. Le sous-ministre n'a aucune autorité dans ce domaine, bien qu'il puisse conseiller le ministre et le CEMD sur les implications financières de l'organisation des FC.

La structure de l'institution de la défense avant 1972 se conformait précisément à l'esprit et à la lettre de la LDN. Elle était composée du ministre et de deux entités, le MDN et les FC, qui avaient chacune une direction identifiable. De plus, chacune avait une organisation à structure mixte conçue pour répondre aux besoins particuliers des chefs respectifs. Non seulement cette structure reflétait les dispositions de la Loi, mais elle donnait aussi au Parlement une image non ambiguë des responsabilités et de l'obligation de rendre compte au sein de l'institution de la défense.

Toute proposition de réforme de l'institution actuelle de la défense au Canada devrait viser à la même clarté.

TROISIÈME ÉTAPE : RÉFORMER LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT

Il est évident que le CEMD ne peut arriver à s'acquitter de toutes ses responsabilités complexes sans aide. C'est pourquoi le premier CEMD a organisé en 1964 son propre quartier général, le QGFC, qui avait pour mission de le conseiller et de lui venir en aide. Ce quartier général a évolué avec le temps mais a toujours comporté des services militaires chargés du renseignement, de la planification opérationnelle, de la planification de la logistique et de l'administration du personnel. Le QGFC relevait uniquement du CEMD et constituait le mécanisme par lequel le CEMD assurait le commandement et le contrôle des FC. Le CEMD était appuyé par ses officiers subalternes, à qui il déléguait des pouvoirs conformément à la LDN en suivant une hiérarchie militaire traditionnelle (Bland, 1995, p. 71-84).

Comme nous l'avons exposé précédemment, le commandement militaire est une activité complexe et difficile. Peu de gens seraient d'accord avec Brooke Claxton pour dire que le commandement militaire est quelque chose de « presque mystique », mais la plupart conviendraient que l'exercice du commandement exige de l'entraînement, de l'expérience et un bon jugement. Toutefois, on est loin de l'époque où un seul homme, sur son cheval, dirigeait ses troupes au combat; la direction de forces armées, aussi réduites soient-elles, et d'opérations en apparence simples pose des problèmes compliqués aux commandants supérieurs. Les chefs militaires doivent compter sur des états-majors bien entraînés et bien exercés pour être en mesure de planifier et de contrôler des opérations militaires modernes. Bien que le CEMD ne soit pas appelé souvent à diriger des opérations militaires dans le cadre d'un conflit, il doit organiser, former et exercer un état-major national centralisé qui pourra l'assister dans de telles circonstances.

La réforme du système de commandement et d'état-major des FC, même si elle ne s'accompagne pas d'une réforme plus large de l'institution de la défense, devrait se poursuivre avec vigueur. Le programme de réforme du commandement et de l'état-major devrait être élaboré autour de trois grandes idées. Premièrement, le programme devrait viser la mise sur pied d'un cadre d'officiers des FC qui font preuve d'une loyauté supérieure et qui sont à l'abri des préférences et des directions liées aux services. Deuxièmement, ces officiers doivent faire des études et avoir la possibilité

de recevoir une instruction pratique dans leurs fonctions premières. En dernier lieu, la progression et l'influence dans la hiérarchie de commandement et d'état-major devraient être fondées sur le mérite réel et sur les compétences intellectuelles.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'exercice du commandement exige des normes éthiques élevées. Par conséquent, toute réforme des forces armées doit, en plus de définir cette composante éthique, prévoir un moyen qui permette de déceler et de supprimer les contradictions entre les normes éthiques officielles et celles qui sont appliquées dans les faits. Il est particulièrement important que cette éthique de commandement découle des normes sociales canadiennes, des lois qui régissent les forces armées et des coutumes du service militaire. En outre, on devra inculquer cette éthique aux officiers dès le début de leur carrière et la renforcer au moyen d'une instruction ultérieure continue, de mesures disciplinaires à l'endroit des officiers qui transgressent le code, ainsi que par l'exemple donné par les chefs.

Le Canada, peut-être pour la première fois de son histoire, doit assumer une responsabilité absolue à l'endroit des forces armées qu'il affecte à différentes missions, n'importe où dans le monde et dans le cadre de n'importe quelle organisation. Les beaux jours des alliances sont terminés, et l'expérience prouve qu'aucun gouvernement et aucun CEMD ne peut permettre aux FC de se déployer à l'étranger autrement que dans le cadre d'un commandement national bien défini. L'ancien CEMD, le général de Chastelain, a conclu en 1994 que, parce que le Canada accepte plus volontiers de se charger lui-même de missions militaires, « nous serons en mesure de nous tirer d'affaire seuls[...] et de commander des opérations loin de chez nous » (cité dans Bland, 1995, p. 207). Cela signifie que les officiers des FC doivent, de façon autonome, évaluer les situations internationales et faire des plans visant à soutenir et à contrôler les unités affectées à de telles opérations, en tenant compte des ordres et des règlements qui découlent des intérêts du Canada et des principes qu'il préconise. Pour cela, il faudra en quelque sorte qu'on fasse renaître la profession militaire au Canada. Les FC auront besoin d'un système unifié de commandement, d'un processus rigoureux de sélection des commandants, fondé sur la valeur militaire réelle, et d'un système de formation professionnelle adapté au contexte canadien.

QUATRIÈME ÉTAPE : RECONSTITUER LES FONDEMENTS DE L'ÉTHIQUE

D'abord et avant tout, cependant, la reprise en main des FC doit commencer par la réforme des individus. C'est le premier défi qui attend le

corps des officiers et il commence par un engagement personnel à répondre à la « confiance particulière » de la Souveraine ainsi qu'aux attentes des Canadiens.

Personne n'a imposé de crise éthique aux FC. Elle a pris de l'ampleur de façon graduelle mais perceptible, au fur et à mesure où les compromissions brisaient l'esprit propre aux forces armées. Au Canada, les pratiques internes étaient contraires au code d'éthique officiel. Comme Gabriel le note au sujet de l'armée américaine, la critique est devenue synonyme de déloyauté et les officiers ont assisté sans broncher à l'effondrement de la carrière de camarades qui osaient s'exprimer, l'arbitraire a remplacé l'impartialité et l'esprit de fraternité a été abandonné au profit d'un carriérisme égocentrique. Le commandant d'une brigade canadienne a affirmé qu'« il y a une croyance répandue [dans l'armée] selon laquelle les programmes politiques et le carriérisme ont remplacé le leadership dans la hiérarchie de la défense[3]. Pire, les officiers supérieurs en sont venus à être perçus comme des solitaires enclins à éviter les responsabilités et à attribuer tous les échecs aux forces externes. L'inaction, en fait, est parfois plus éloquente que les mots.

La philosophie d'un officier canadien n'est pas difficile à décrire ni à trouver. Le code est inscrit en toutes lettres à l'entrée du Collège militaire royal : « Vérité, Devoir et Vaillance ». Ce que les officiers « promettent de faire » est inscrit sur le parchemin de commission qui est remis à chacun d'eux par Sa Majesté. Elle commande aux officiers « de former et discipliner, en vue de leurs fonctions militaires » leurs subalternes et « les maintenir en bon ordre et discipline ». Aucun officier ne peut encourir de reproches s'il respecte ce simple code et s'efforce de répondre avec diligence aux commandements de la Souveraine. Ce n'est pas la perfection dans l'atteinte de ces buts qui importe, mais la promesse de les respecter qui permet à l'officier soucieux de l'éthique de se distinguer de la simple personne en uniforme.

Les officiers d'une intégrité indiscutable, liés par des normes professionnelles sans compromis et par-dessus tout authentiquement loyaux à l'égard du Canada sont inattaquables. Ce niveau moral élevé les protège de ceux qui désireraient usurper la place des militaires dans la société. Un solide rempart prenant appui sur la curiosité intellectuelle et les réalisations intellectuelles bloque les assauts de ceux qui voudraient envahir le cercle professionnel. Les chefs habitués aux sacrifices, qui offrent des exemples professionnels clairs, constateront que leurs fonctions difficiles sont amplement appuyées par de nombreuses mains secourables. La fidélité à la profession des armes ne permettra peut-être jamais aux officiers

d'obtenir un appui politique illimité pour chaque cause militaire, mais elle mettra les officiers à l'abri de la tyrannie de la politique partisane.

Seuls les officiers des FC qui ont appris à se maîtriser peuvent prendre le commandement des forces armées du Canada. Personne ne peut contraindre le corps d'officiers canadien à assumer les impératifs élevés de la responsabilité professionnelle. Les officiers des FC doivent porter cet étendard de leur propre initiative. L'atteinte de ces impératifs élevés doit toutefois demeurer le premier devoir de chaque officier dans les années à venir.

UN PAS EN ARRIÈRE : REDÉCOUVRIR L'ESSENCE DE L'UNIFICATION

Le mécanisme de contrôle des forces armées est inséparable du mécanisme d'établissement de la politique de défense, de commandement des FC et de gestion générale de l'administration de la défense. Quand il y a désaccord entre les mécanismes de contrôle civil des forces armées et le système de gestion générale et de commandement de ces forces, c'est habituellement le contrôle civil qui en souffre. C'est la leçon tirée de l'ère de la crise des missiles de Cuba et des batailles de Paul Hellyer en vue de l'unification et, apparemment, de l'affaire somalienne. Dans chaque cas, mais pour des raisons différentes, les rouages centraux de l'institution de la défense se sont déconnectés du gouvernement et, concurremment, on a découvert que les pouvoirs et l'obligation de rendre compte au sein de l'institution de la défense étaient ambigus et inappropriés par rapport aux besoins du gouvernement. La réponse à ces problèmes après 1963 (après qu'Hellyer soit devenu ministre de la Défense nationale) a consisté à accroître les contrôles et à préciser les obligations de rendre compte en simplifiant les filières hiérarchiques au sein de la structure de la défense. Après 1972, toutefois, sous le couvert du « leadership collégial », la structure s'est transformée en ce qui a été appelé « l'ambiguïté institutionnelle ». Le retour en arrière dont il est question ici va dans le sens d'une clarification des pouvoirs grâce à une simplification résolue conforme à la LDN et aux règlements.

La souveraineté de l'armée, la stratégie des engagements et la confusion au sujet des relations civilo-militaires ont nui au développement d'une institution de la défense nationale solide au Canada pendant la guerre froide. Ces trois facteurs se renforçaient subrepticement l'un l'autre. L'armée appréciait les missions indépendantes que les engagements fournissaient car elles renforçaient le fief et l'autonomie des militaires. La confusion et l'ignorance au sujet de la responsabilité politique touchant

les modalités du commandement national dans les alliances, ainsi que l'indifférence politique ont aggravé la question. Par conséquent, l'émergence de centres militaires puissants, la loyauté du Canada à l'égard de ses engagements et la négligence du commandement national se sont combinées pour renforcer la périphérie du commandement aux dépens du centre. Ces erreurs ont été la principale cause de la confusion du commandement et de la crise des relations civilo-militaires au Canada pendant la crise des missiles cubains (Haydon, 1993).

Même en 1964, le QGDN reflétait encore la souveraineté des chefs militaires. Le comité des chefs d'état-major maintenait sa routine et les chefs militaires continuaient à contourner régulièrement le comité chaque fois qu'ils croyaient que leurs intérêts exigeaient l'attention directe du ministre de la Défense nationale. « C'était , de l'avis du général Guy Simonds, une pure perte de temps » (Cité dans Bland, 1995, p. 42). Les nombreux comités « d'état-major interarmées » qui ont tenté de trouver un consensus sur les questions et les politiques touchant plus d'une force n'avaient pas de pouvoir et les membres des comités ont, comme c'était prévisible, agi de manière à protéger les intérêts de leur service sur toutes les questions importantes. Il manquait au QGDN la « dernière pièce du mécanisme » permettent d'élaborer une planification stratégique nationale. Il n'y avait pas de centre faisant autorité, appuyé par un état-major national unifié qui pouvait établir un lien entre, d'une part, les facteurs stratégiques externes ainsi que les changements technologiques et politiques et, d'autre part, « les buts de la politique nationale canadienne d'une façon systématique quelconque », (MDN, 1963, p. 174).

Les réformes de Hellyer s'attaquaient directement à ce malaise résultant de l'inefficacité. Le CEMD serait au centre des avis et des orientations militaires et il serait appuyé par son propre état-major au QGFC. Le nouveau quartier général des Forces canadiennes n'avait aucun lien direct avec le cabinet du ministre ou du sous-ministre et ne prétendait pas non plus servir le Conseil de la Défense. Le QGFC n'avait qu'une seule autre responsabilité, et c'était d'appuyer et de soutenir les commandements.

Les officiers qui ont élaboré le QGFC en 1964, et il s'agissait d'un processus contrôlé presque entièrement par les militaires, sont partis d'un point de vue militaire classique. Ils ont compris que les « fonctions » du quartier général consisteraient à faire de la planification et à prendre des décisions dans six grands domaines : renseignement, planification stratégique, développement des forces, programmation des besoins, entraînement et opérations, et enfin planification logistique. Néanmoins, le QGFC était le quartier général du CEMD. Ce dernier disposait d'un état-major

qu'il pouvait utiliser afin de diriger la planification et les opérations des FC et il y avait peu d'ambiguïté ou de confusion au sein du QGFC concernant les responsabilités premières de l'état-major unifié.

Le CEMD contrôlait également tous les aspects des opérations et de la logistique des FC et ses avis prévalaient sur ceux des ministres dans les discussions relatives aux besoins et aux budgets. Il est raisonnable d'affirmer que si le QGFC avait eu suffisamment de temps pour atteindre la maturité et si le système d'instruction avait produit un corps d'officiers d'état-major généraux des FC, le quartier général central serait devenu l'instrument nécessaire et tant attendu d'une direction unifiée des FC et de la politique de défense nationale.

L'intégration des forces armées et la restructuration du quartier général n'ont pas exercé beaucoup d'influence sur la partie civile du MDN entre 1964 et 1971. En fait, l'organisation du sous-ministre est demeurée sensiblement identique à ce qu'elle était depuis 1950. Les fonctionnaires ont été répartis de manière à s'acquitter des tâches de comptabilité et de vérification du Ministère et pour aider les chefs militaires à préparer et à présenter les documents budgétaires et les budgets. Hellyer accepta la recommandation de la commission Glassco visant à accroître les pouvoirs des civils au Ministère, à condition qu'ils se limitent à un rôle de conseillers. « On n'a pas envisagé de réviser le concept du rôle des civils dans l'organisation si ce n'est indirectement, dans la mesure où l'unification pouvait sembler renforcer la composante civile du quartier général en rendant les "chances contre eux plus égales"» (Kronenberg, 1973, p. 61).

La restructuration du QGFC et de l'administration centrale du Ministère pour en faire le QGDN, en 1972, a à tout le moins retardé les efforts de Hellyer et permis à nombre des habitudes d'avant 1964 de resurgir. Le contrôle opérationnel des forces piétinait et l'autorité de même que l'obligation de rendre compte dans l'institution de la défense sont, encore une fois, devenues confuses. La prise de décision collégiale et le recours abusif aux comités, fléaux de l'ère ayant précédé l'unification, refirent leur apparition. Tout cela, couplé au manque d'intérêt de la classe politique, a permis que le QGDN, en tant que quartier général centré sur les militaires, devienne une arène bureaucratique où l'élaboration des politiques de défense, le commandement et l'administration sont passés sous le contrôle de personnalités et de groupes d'intérêt habiles. L'obligation de rendre compte a été la première victime de cette lutte inégale.

Hellyer avait ébauché des réformes en réponse à de graves inquiétudes au sujet des relations civilo-militaires au Canada et il avait renforcé la contribution et la participation du gouvernement aux questions de défense

afin de surmonter le problème. Les réformes de Macdonald, par contre, tiraient leur origine d'inquiétudes d'ordre administratif; elles ont amoindri le contrôle politique des forces armées en faveur d'un contrôle des procédures excercé par les fonctionnaires. Dans la confusion suscitée par la mise en oeuvre partielle des recommandations du GEG, le contrôle civil véritable de l'institution de la défense s'est atrophié. Manifestement, la restructuration de l'institution de la défense fondée sur le GEG de 1972 laisse autant à désirer que le système centré sur les militaires d'avant l'unification.

Le gouvernement devrait donc commencer la réforme de l'institution de la défense en 1996 en enjoignant le ministre de la Défense nationale de reculer d'un pas — de rejeter les concepts formulés par le GEG en 1972 pour revenir aux idées avancées par Paul Hellyer en 1964. En d'autres termes, le gouvernement devrait ériger un mécanisme solide et efficace pour la planification de la politique de défense, le commandement et l'administration de la défense, fondé sur un cabinet pour le ministre, un quartier général des Forces canadiennes et une administration centrale ministérielle. De cette manière, les pouvoirs et l'obligation de rendre compte seront clairs et le contrôle des Forces canadiennes par le Parlement, à tout le moins, gérable.

Notes bibliographiques

CHAPITRE UN — INTRODUCTION

1 Le mot « parlement » est employé ici dans le sens de tout organisme représentatif national exerçant les pouvoirs législatifs suprêmes dans l'État.
2 Voir par exemple Kernahan et Langford, 1990; Kernahan, 1972; Stevens, 1978; et Santos, 1969.
3 Dans ce document, l'expression « institution de la défense » désigne la combinaison d'entités que sont le ministre et son cabinet, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes.

CHAPITRE DEUX — LES CONCEPTS DE BASE

1 Le « contrôle civil », c'est le contrôle exercé conformément aux lois par des civils élus au Parlement; le «contrôle par des civils» serait le contrôle assuré par quiconque ne fait pas partie des forces armées, par exemple des fonctionnaires.
2 Sur la notion de partage des responsabilités, voir Bland, 1995, p. 127-173.
3 *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, version mise à jour en janvier 1991, (désignée ici par les lettres LDN) article 14.
4 Ibid. Définitions.
5 *Loi constitutionnelle de 1867*, article 10.
6 LDN, partie II, paragraphe 18 (2).
7 LDN, partie II, paragraphe 18 (2).
8 Concernant l'expérience occidentale et l'histoire des ministères de la défense intégrés, voir, par exemple, McNamara, 1968; Stacey, 1970; Enthoven et Smith, 1971; Kronenberg, 1973; Martin, 1975; Johnson, 1980; Beckett et Gooch, 1981; et Art *et al*, 1985.
9 Voir la *Loi d'interprétation*.

10 L'expression « Art des opérations » vient de la théorie militaire de l'ancienne Union soviétique et a été adoptée dans le vocabulaire militaire occidental. Elle désigne généralement « la préparation et la conduite d'opérations modernes », et se situe quelque part entre la grande stratégie et la tactique de niveau inférieur. Voir Savkin, 1972. Un auteur américain considère les officiers comme des « gestionnaires de la violence ». Voir Janowitz, 1960.

CHAPITRE TROIS — LA LOI ET LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

1 Ces règlements peuvent être pris par le gouverneur en conseil, le ministre ou le Conseil du Trésor, conformément aux articles 12 et 13 de la LDN.
2 LDN, partie II, article 14.
3 Voir le compte rendu des délibérations du Comité spécial de la Chambre des communes du Canada sur le projet de loi 133 « Loi concernant la Défense nationale », et particulièrement le numéro 1 du 23 mai 1950.
4 Deux des principales lois sont la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi d'interprétation*.
5 LDN, note 3 *supra*, paragraphe 17(1). Le paragraphe 17(2) prévoit que des unités ou autres éléments peuvent être « incorporés » dans un élément constitutif donné (force régulière, de réserve ou spéciale) sur instruction du ministre.
6 En vertu de l'article 2.08(1)b) des ORFC, le chef d'état-major de la Défense peut exercer les pouvoirs conférés au ministre quand il le juge nécessaire pour les besoins de l'instruction ou les exigences des opérations, pourvu qu'il n'y ait pas de réaffectation permanente des unités à un commandement ou une formation, tel que précisé à l'article 2.08(2) des ORFC.
7 L'article 277 de la LDN prévoit que le procureur général (ou son équivalent) d'une province peut adresser au CEMD une réquisition pour assistance au pouvoir civil, mais uniquement en cas d'émeute ou de troubles que le pouvoir civil est incapable de réprimer. Voir aussi les articles 275, 279 et 280.
8 À l'occasion, ce principe a été énoncé dans des directives écrites touchant des questions intérieures comme dans les *Instructions sur l'assistance armée des Forces canadiennes*, C.P. 1993-624, 30 mars 1993, le décret du conseil sur l'assistance pénitenciaire, C.P. 1975-131, 23 janvier 1975 et le décret du conseil concernant les Jeux olympiques de 1976, C.P. 1976.

CHAPITRE QUATRE — LES DÉCIDEURS

1 Ces descriptions s'inspirent en partie de la LDN et d'entrevues menées au QGDN. Elles reflètent également l'interprétation faite par les représentants du MDN des rapports entre le ministre de la Défense nationale, le sous-ministre et le CEMD. Les lecteurs doivent se reporter aux mandats décrits dans la LDN, car dans certains documents du MDN, on trouve des descriptions qui ne sont pas toujours exactes.
2 LDN, article 14. Selon une règle de construction de base de la rédaction de lois, le changement de libellé est considéré comme un changement d'intention. On n'a pas accordé la « direction » des FC au ministre, mais celui-ci peut donner la « direction » générale au CEMD sur la façon dont il doit « diriger » les FC.
3 *Lois constitutionnelles 1867*. Article 15. Voir aussi Chambre des communes, projet de loi 133, pp. 40, 41.

CHAPITRE CINQ — LE COMMANDEMENT

1 LDN, note 3 précitée, article 19. On doit lire cet article en se référant à l'article 49 de la LDN.
2 C'est nous qui soulignons. On entend par « officier » une personne qui est titulaire d'une commission d'officier de Sa Majesté dans les Forces canadiennes, un élève-officier dans les FC ou toute autre personne qui est légalement affectée en cette qualité aux Forces canadiennes ou détachée à ce titre auprès de celles-ci. Article 2 de la LDN, Définitions.
3 Articles 1.14, 1.15 et 1.16 des ORFC.
4 Le ministre de la Défense nationale peut « autoriser » tout officier (ayant le grade de colonel ou un grade supérieur et affecté à l'étranger) à exécuter toute tâche pouvant être accomplie par le CEMD.
5 Article 3.21 des ORFC.
6 Article 111.05(c) des ORFC.
7 LDN, article 2, Définitions.
8 Article 83 de la LDN.
9 Donner un ordre illégitime constitue une infraction.
10 Article 4.20 des ORFC.
11 Cette expression vient de Stephen Harris, 1988.
12 Canada. Chambre des communes, *Hansard*, *Débats du Parlement*, 8 mai 1964, p. 3068.
13 Entrevues, Ottawa 1992 et 1993.

CHAPITRE SIX — UN SYSTÈME EN DIFFICULTÉ

1 Voir par exemple Newman, 1983; Hasek, 1987; Bland, 1986-1987, p. 26-31; Bland, 1987b, p. 527-549; Bland 1989b, p. 3-16; et Walker, 1991.
2 MDN, 1980a. Pour une évaluation détaillée du rapport et de son contexte, voir Bland, 1987a, p. 122-124; et Bland, 1995, p. 101-121.
3 Par exemple, le colonel George Oehring déclarait à la fin de 1994 que l'armée souffrait d'une perte de confiance envers ses dirigeants. MDN, LFC 5760-1 (G1), 5 décembre 1994.
4 Voir par exemple la lutte incessante que se font le MDN et le journal qui prétend être le « journal des soldats », *Esprit de corps* surtout les n°s 4-2 et 4-8.
5 Le livre blanc de 1987 n'est pas unique à cet égard. Rares sont les documents de cette nature qui ont effectivement servi pendant longtemps de fondement aux politiques. Voir Bland, 1989b, p. 3-16.
6 Pour une évaluation de cette période, voir Bland, 1995, p. 252-260.
7 On peut saisir cette frustration (et la nécessité d'y remédier) dans les observations du CEMD, le général Jean Boyle, qui après son entrée en fonction avait fait valoir que l'armée était mal équipée et qu'il n'appuierait pas le gouvernement s'il demandait d'envoyer des troupes dans un théâtre d'opérations de « forte intensité », *The Globe and Mail*, mardi 13 février 1996, p. A1.
8 MDN, QGDN, « Program Evaluation: Command And Control, », volume 7.
9 Pour un examen complet de la période du GEG, voir Bland, 1987b, p. 527-549.
10 Entrevue confidentielle, Ottawa, décembre 1995.

CHAPITRE SEPT — QUATRE PAS EN AVANT ET UN PAS EN ARRIÈRE

1 Le Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada a présenté des recommandations plus audacieuses encore au sujet du rôle du Parlement dans la surveillance de la politique de la défense. Voir McKinsey et Nossal, 1988, p. 57-63.
2 Le JAG est indépendant du sous-ministre et peut aussi être indépendant du ministre de la Défense nationale. LDN, article 9.
3 Lettre du brigadier-général Bruce Jeffries à ses unités. MDN, CFT, FOS – 5000-1 (Cmdt), 6 mars 1995, p. 5/9.

Bibliographie sommaire

PRINCIPALES SOURCES

Pope, Colonel Maurice. *Memorandum on a Canadian Organization for the Higher Direction Of National Defence,* version révisée, 28 décembre 1937.

Rapport Woods/Gordon, 14 décembre 1948.

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (CREOG). (Commission Glassco), Volume 4, *Secteurs particuliers de l'administration, Rapport 20, MDN,* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 18 juillet 1961.

McGill F.S. Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco), *Projet n° 16,* 1962.

Chambre des communes. *Allocution sur la Loi sur la réorganisation des Forces canadiennes.* Honorable Paul Hellyer, ministre de la DN, Deuxième lecture du projet de loi C-243, 7 décembre 1966.

Groupe d'étude de la gestion. *Rapport au ministre de la Défense nationale sur la gestion de la Défense au Canada*, Rapport du Groupe d'étude de la gestion, juillet 1972.

Canada (1980a). *Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des Forces armées canadiennes*, 15 mars 1980.

Canada (1980b). *Groupe devant étudier le rapport du Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des Forces canadiennes,* 31 août 1980.

Harris S.J. *Report On The Functions And Organization of National Defence Headquarters In Emergencies And War*, Étude QGDN S1/88, 10 février 1988.

LIVRES ET ARTICLES

Allard, Jean V. *Mémoires du Général Jean V. Allard.* Collaboration spéciale de Serge Bernier, Boucherville, Éditions de Mortagne, 1985.

Allison, Graham. *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,* Boston, Little, Brown & Company, 1971.

Anderson, J.D. et J.C. Arnell. « Program Management in the Department of

National Defence », *Revue canadienne de défense,* automne 1971, p. 31-33.

Art. R.J., V. Davis et S.P. Huntington. *Reorganizing America's Defense : Leadership in War and Peace*, Toronto, Perganon-Brassey, 1985.

Beaton, Leonard. « The Canadian White Paper On Defense », *International Journal* XIX, 3, été 1964, p. 364 - 370.

Beauregard, Claude. « The Military Intervention in Oka: Strategy, Communication, and Press Coverage », *Canadian Military History* 2, 1, printemps 1993, p. 23-48.

Beckett, I.F. et J. Gooch (dir.). *Politicians and Defence: Studies in Formation of British Defence Policy*, Manchester, Manchester University Press, 1981.

Bercuson, David. *True Patriot: The Life of Brooke Claxton 1898-1960,* Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Bland, Douglas. « The Armed Forces Council and the Defence Policy Process », *Revue canadienne de défense* 16, 3, hiver 1986-1987, p. 26-31.

— *The Administration of Defence Policy in Canada, 1947 to 1985,* Kingston, R.P. Frye Co., 1987a.

— « Institutionalizing Ambiguity: The Management Review Group and the Reshaping of the Defence Policy Process in Canada », *Administration publique du Canada* 30, 4, hiver 1987b, p. 527-549.

— « Continuity in Canadian Naval Policy 1961-1987 », *Revue canadienne de défense* 18, 5, avril 1989a, p. 19-21.

— « Controlling the Defence Policy Process in Canada: White Papers on Defence and Bureaucratic Politics in the Department of National Defence », *Defence Analysis* 5, 1, 1989b, p. 316.

— *The Military Committee of the North Atlantic Alliance: A Study of Structure and Strategy,* New York, Praeger, 1990.

— « A Strategy of Choice: Preparing the Canadian Armed Forces for the 21st Century », *Canadian Foreign Policy* 2, 1, printemps 1994, p. 122.

— *Chiefs of Defence : Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1995, p. 271-272.

Bland, Douglas et John Young. « Trends in Canadian Security Policy and Commitments », *Armed Forces and Security* 15, 1, automne 1988.

Boutelier, James (dir.). *The RCN in Retrospect*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1982.

Bramall, Sir Irwin. « The Contributions of the Chiefs of Staff to UK Defence », *Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies* 131, 3, septembre 1986, p. 3-10.

Brewin, Andrew. *Stand on Guard: The Search for a Defence Policy*, Toronto, McClelland & Stewart, 1965.

Brock, J.V. *Memoirs of a Sailor: The Thunder and the Sunshine, Vol. II*, Toronto, McClelland & Stewart, 1983.

Brown, J. Sutherland. « Military Policy of Canada, 1905-1924, and Suggestions for the Future », *Revue canadienne de défense* 1, 4, juillet 1924, p. 18-32.

Burke, David. « Hellyer and Landymore: The Unification of the Canadian Armed Forces and an Admiral's Revolt », *American Review of Canadian Studies*, VIII, automne 1978, p. 3-27.

Burns, E.L.M. « The Defence Of Canada », *Revue canadienne de défense*, XIII, 4, juillet 1936, p. 379-394.

Buzan, Barry. *People, States, and Fear,* 2e ed., Boulder, Lynne Rienner, 1991.

Byers, R.B. « Perceptions of Parliamentary Surveillance of the Executive: The Case of Canadian Defence Policy », *Revue canadienne de science politique,* juin 1972, p. 234-250.

— « Structural Change and the Policy Process in the Department of National Defence: Military Perceptions », *Administration publique du Canada*, XVI, 1973, p. 220-242.

— « Defence and Foreign Policy in the 1970s: The Demise of the Trudeau Doctrine », *International Journal* 30, 2, printemps 1978, p. 312-338.

Byers, R.B. et Colin Grey. « Canadian Professionalism: The Search for Identity », *Wellesley Papers*, 2 février 1973.

Byers, R.B. *et al.* « Canada and Western Security: The Search for New Options », *Atlantic Council of Canada*, mai 1982.

Claxton, Brooke. « The Place of Canada in Post-War Organization », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, 4, novembre 1944, p. 415-421.

— « Coordination of Canada's Defence Forces », *Canadian Army Journal*, mars 1948, p. 1-5.

Conseil canadien des chefs d'entreprises. « National Security and International Responsibility : A Reassessment of Canadian Defence Policy », Ottawa, juin 1987.

Cotton, Charles. *Military Attitudes and Values of the Army in Canada*, Rapport 79-5, Unité de recherches psychotechniques des Forces canadiennes, Toronto, 1979.

— « A Canadian Military Ethoss », *Revue canadienne de défense*, hiver 1982-1983.

Cotton, C., Richard Cooper and Frank Pinch. « Canada's Professional Military: The Limits of Civilianization », *Armed Forces and Society,* mars 1978, p. 365-389.

Cox, David. « Canadian Defence Policy: The Dilemmas of a Middle Power », *Behind the Headlines*, XXVII, 5, novembre 1968.

Currie, Sir Arthur. « The Case for a Canadian Militia », *Revue canadienne de défense*, III, 4, juillet 1926, p. 435-441.

Dewit, David et David Leyton-Brown. *Canada's International Security Policy,* Scarborough, Prentice Hall Inc., 1995.

Doern, G.B. et R.W. Phidd. *Canadian Public Policy: Ideas, Structures and Process,* Toronto, Methuen, 1983.

Douglas, W.A.B. « Why Does Canada Have Armed Forces? » *International Journal*, XXX, printemps 1975, p. 259-283.

— *La création d'une aviation militaire nationale : histoire officielle de l'Aviation royale du Canada,* Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1986.

— *The RCN in Transition, 1910-1985,* Vancouver, University of British Columbia Press, 1988.

— « Marching to Different Drums: Canadian Military History », *The Journal of Military History* 56, 2, avril 1992, p. 245-260.

Douglas, W.A.B. et B. Greenhouse. *Out of the Shadows: Canada in the Second World War,* Toronto, Oxford University Press, 1977.

Eayrs, James. *The Art of the Possible: Government and Foreign Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1961.

— « Canada Pioneers the Single Service », *The Round Table: The Commonwealth Quarterly,* avril 1969, p. 151-159.

— *In Defence of Canada*, 4 vol, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Eccles, Henry E. *Military Concepts and Philosophy,* New Jersey, Rutgers University Press, 1965.

English, John. *The Canadian Army and the Normandy Campaign: A Study of Failure in High Command,* New York, Praeger, 1991.

English, John et Norman Hillmer. *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, Lester Publishing Co., 1992.

Enthoven, A.C. et K.W. Smith. *How Much Is Enough?,* New York, Harper & Row, 1971.

Ewart, T.S. « Canadian Defence Quarterly Prize Essay, 1935 », *Revue canadienne de défense*, XIII, 4, juillet 1936, p. 456- 463.

Foulkes, Charles. « Our Defence Dollar Is Being Wasted », *The Star Weekly Magazine,* 14 octobre 1961.

Fournier, Louis. *FLQ : histoire d'un mouvement clandestin*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1982.

Fowler, Robert. *The Organization of Canadian Defence*, document présenté au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la défense du Canada, 9 septembre 1994. Voir la pièce p. 105 (Commission d'enquête).

Fraser, Blair. « Was Guy Simonds Really Sacked? », *Maclean's*, 23 juillet 1955, p. 21-22.

Gabriel, Richard. *To Serve with Honor: A Treatise on Military Ethics and the Way of the Soldier*, Wesport, Greenwood Press, 1982.

Gellner, John. « A Short Guide Through the White Paper », *Commentator*, 8, 5, mai, 1964, p. 5-8.

— « The Sense of Canadian Defence », *Commentator*, 8, 9, septembre 1964, p. 3-4.

— « The Defence of Canada: Requirements, Capabilities, and the National Will », *Behind the Headlines*, XLII 1965, p. 3.

Ginsburgh, R.N. « The Challenge of Military Professionalism », *Foreign Affairs* XLII, janvier 1964.

Goodspeed, D.C. *The History of the Defence Research Board*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1965.

— *Les forces armées du Canada*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1967.

Gordon, J. King (dir.). *Canada's Role as a Middle Power,* Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1966.

Graham, Dominick. *The Price of Command: A Biography of General Guy Simonds,* Toronto, Stoddart, 1993.

Granatstein, J.L. *A Man of Influence, Norman A. Robertson and Canadian Statecraft 1926-68*, Toronto, Deneau Publishers, 1972.

— *Canada 1957-1967: The Years of Uncertainty and Innovation*, Toronto, McClelland & Stewart, 1986.

— « The American Influence on the Canadian Military, 1939-1963 », *Dictionary of Canadian Military History*, Toronto, Oxford University Press, 1992.

Granatstein, J.L. et R. Bothwell. *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Granatstein, J.L. et D. Morton. *A Nation Forged in Fire: Canadians and the Second World War, 1939-1945,* Toronto, Lester & Orpen Dennys, 1989.

Grant, Dale. « An Interview with Defence Minister David Collenette », *Defence Policy Review*, 15, 36, 1er novembre 1994, p. 2.

Haglund, D.G. et J.J. Sokolsky (dir.). *The US-Canada Security Relationship: The Politics, Strategy and Technology of Defence,* Boulder, Westview Press, 1989.

Harbron, John . « Royal Canadian Navy at Peace 1945-1955: An Uncertain Heritage », *Queen's Quarterly*, LXXIII, 3, automne 1966, p. 311-334.

Harris, Stephen. *Canadian Brass: The Making of a Professional Army, 1860-1969*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.

Harrison, Eric. « Strategy and Policy in the Defence of Canada », *International Journal,* été,1949, p. 212-243.

Hasek, John. *The Disarming of Canada*, Toronto, Key Porter, 1987.

Haydon, Peter. « Is Anti-Submarine Warfare Dead? » , *Revue canadienne de défense*, 22, printemps 1993, p. 15-23.

— *The 1962 Cuban Missile Crisis: Canadian Involvement Reconsidered*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1993.

Hayward, Daniel. « Civil-Military Relations Within the Department of National Defence », thèse de maîtrise, Université Carleton, Ottawa, 1985.

Healey, E.J. « The Future Roles of North American Navies », *The National Network News*, 2, 3, juillet 1993, p. 11-16.

Hellyer, Paul. « Canadian Defence Policy », *Air University Review,* novembre 1967, p. 2-6.

— *Damn the Torpedoes: My Fight to Unify Canada's Armed Forces*, Toronto, McClelland & Stewart, 1990.

Hillmer, Norman et William McAndrew. « The Cunning of Restraint: General J.H. MacBrien and the Problems of Peacetime Soldiering », *Revue canadienne de défense*, 8, 4, printemps 1971, p. 40-47.

Hitch, Charles et Robert McKean. *The Economics of Defence in the Nuclear Age,* New York, Atheneum, 1970.

Hockin, Thomas. « The Canadian Consequences of the McNamara Strategy », *Commentator*, 8, 12, décembre 1964, p. 12-14.

Hodgetts, J.E. « Grasping the Nettle: Parliament's Special Committee on Defence », *International Journal,* printemps 1964, p. 213-218.

Honderick, John. *Arctic Imperatives: Is Canada Losing the North?*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

Howard, Michael. *Soldiers and Government : Nine Studies in Civil Military Relations*, London, Eyre and Spottiswoode, 1957.

Hunt, B.D. et R.G. Haycock (dir.). *Canada's Defence: Perspectives on Policy in the Twentieth Century,* Toronto, Longman Co., 1993.

Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations,* New York, Vintage Books, 1957.

Jackson, Bill et Irwin Bramall. *The Chiefs: The Story of the United Kingdom Chiefs of Staff,* London, Brassey's, 1992.

Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1960.

Jockel, Joseph. *No Boundaries Upstairs: Canada, the United States and the Origins of North American Air Defence, 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987.

Johnson, Franklyn. *Defence by Ministry*, New York, 1980.

Kasurak, Peter. « Civilianization and Military Ethics: Civil-Military Relations in Canada », *Administration publique du Canada,* printemps 1982, p. 109-129.

Kernahan, Kenneth. *Bureaucracry In Canadian Government*, Toronto, Methuen, 1972.

Kernahan, Kenneth et John Langford. *The Responsible Public Servant*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1990.

King, W.L. Mackenzie. « Canada's Foreign Policy », *Revue canadienne de défense*, XIV, 3, avril 1937, p. 260-272.

— « Canada's Defence Policy » , *Revue canadienne de défense*, XV, 2, janvier 1938a, p. 128-150.

— « Canada's Foreign Policy », *Revue canadienne de défense*, XV,4, juillet 1938b, p. 380-401.

Knorr, Klaus. « Is the American Defence Effort Enough? », *Center for International Studies,* Princeton University, 23 décembre 1957.

Kozak, David et James Keagle (dir.). *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice,* Boulder, Lynne Rienner, 1988.

Kronenberg, V.J. *All Together Now: The Organization of the Department of National Defence in Canada, 1964-1972*, Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1973.

Leslie, E. « Too Much Management, Too Little Command », *Revue canadienne de défense,* hiver 1972-1973, p. 30-32.

Lisle, Edward. « Canadian Defence Quarterly Essay Competition, 1935: Prize Essay », *Revue canadienne de défense* XIII, 2, janvier 1936, p. 149-164.

Loomis, Dan G. *Not Much Glory: Quelling the FLQ,* Toronto, Deneau, 1984.

Luttwak, Edward. *The Pentagon and the Art of War,* New York, Simon Schuster, 1985.

Lyon, Peyton. « The Trudeau Doctrine », *International Journal,* XXVI, 1, hiver 1970, p. 30-43.

MacDonald, Brian (dir.). *Parliament and Defence Policy: Preparedness or Procrastination?,* Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1982.

— *Canada's Defence Policy: Capabilities Versus Commitments*, Ottawa, Conseil canadien des chefs d'entreprises, 1984a.

— *Guns and Butter: Defence and the Canadian Economy,* Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1984b.

MacMillan, M.O. et D.S. Sorensen (dir.). *Canada and NATO: Uneasy Past, Uncertain Future*, Waterloo, University of Waterloo Press, 1990.

Malone, R.S. « Defence Force Integration: Progressive Step Could Be Destroyed by Two Cardinal Errors », *Winnipeg Free Press,* Pamphlet No. 83, août 1966.

Maloney, Sean M. « War Without Battles: Canada's NATO Brigade in Germany, (1951-1993). Lahr (Allemagne), janvier 1994.

Manson, Paul. « The Restructuring of National Defence Headquarters 1972-73: An Assessment », *Revue canadienne de défense,* hiver 1973, p. 8-14.

Martin, Lawrence (dir.). *The Management of Defence,* London, Macmillan Press, 1975.

McKinsey, Lauren et Kim Nossal (dir.). *America's Alliances and Canadian-American Relations: North American Security in a Changing World,* Toronto, Summerhill Books, 1988.

McLin, Jon. *Canada's Defence Policy, 1957-1963: The Problems of a Middle Power in Alliance,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1967.

McNamara, Robert. Essence of Security, New York, Harper & Row, 1968.

Minifie, James. *Peacemaker or Powdermonkey?,* Toronto, McClelland & Stewart, 1960.

Molot, Henry. « The *Carltona* Doctrine and the Recent Amendments to the *Interpretation Act* », *Revue de droit d'Ottawa,* Vol. 26/2, 1994, p. 257-289.

Morf, Gustave. *Terror in Quebec: Case Studies of the FLQ,* Toronto, Clarke, Irwin & Co., 1970.

Morton, Desmond. *Canada and War: A Military and Political History,* Toronto, Butterworth and Co., 1981.

— *A Peculiar Kind of Politics: Canada's Overseas Ministry in the First World War,* Toronto, University of Toronto Press, 1982.

— *A Military History of Canada,* Edmonton, Hurtig Publishers, 1985.

Munro, J.A. et A.I. Inglis (dir.). *Mike: The Memoirs of The Right Honourable Lester B. Pearson.* 3 vol., Toronto, University of Toronto Press, 1975.

Newman, Peter C. (1983). *True North, Not Strong and Free,* Toronto, McClelland & Stewart, 1983.

Nielsen, Erik. *The House Is Not a Home: An Autobiography,* Toronto, Macmillan, 1989.

Pederson, L.M. et J.E. Neelin. « The Administrative Structure of the Canadian Armed Forces: Over-Centralized and Overly Staff Ridden », *Revue canadienne de défense,* automne 1974, p. 33-39.

Pelletier, Gérard. *La crise d'octobre,* Montréal, Éditions du Jour, 1971.

Pope, M.A. *Soldiers and Politicians: The Memoirs of Lt-Gen. Maurice A. Pope,* Toronto, University of Toronto Press, 1962.

Porter, Gerald. *In Retreat: The Canadian Forces in the Trudeau Years,* Ottawa, Deneau and Greenberg, 1978.

Preston, Adrian. « The Profession of Arms in Postwar Canada, 1945-1970 », *World Politics,* 23 janvier 1971, p. 189-214.

— « Canada and the Higher Direction of the Second World War, 1939-1945 », *Royal United Service Institute Journal* CX, février 1965, p. 28-45.

Preston, R.A. et I. Wards. « Military and Defence Developments in Canada,

Australia and New Zealand: A Three-Way Comparison », *War and Society,* 5, mai 1987, p. 1-17.

Revue canadienne de défense. « Do We Require a Combined Staff? », VIII, 3, avril 1931, p. 297-303.

Robinson, H. Basil. *Diefenbaker's World: A Populist in Foreign Affairs*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

Roy, J.A. « Opération Salon », *Revue canadienne de défense*, 20, 5, avril 1991, p. 18-25.

Roy, Reginald. *For Most Conspicuous Bravery: A Biography of Major General George R. Pearkes, V.C., Through the Two World Wars,* Vancouver, University of British Columbia Press, 1977.

Santos, C.R. « Public Administration as Publics, » *Canadian Public Administration,* vol. XII, 2, 1969, p. 213-223.

Savkin, V. Ye. The Basic Principles of Operational Art and Tactics, Moscou, 1972.

Sharp, General F.R. Reorganization of the Canadian Armed Forces », *Air University Review*, juillet-août 1967.

Simonds, Guy. « Where We've Gone Wrong on Defence », *Maclean's*, 23 juin 1956, p. 28-68.

Sokolsky, J.J. « Trends in United States Strategy and the 1987 White Paper on Defence », *International Journal*, XLII, 4, automne 1987, p. 675-706.

— « Canadian Forces: Organization and Equipment for the Modern World », *Forum* 8, 2, avril 1993, p. 40.

Sokolsky, J.J. et J.T. Jockel. *Fifty Years of Canada-United States Defence Cooperation: The Road From Ogdensburg*, Lewiston, The Edwin Mellen Press, 1992.

Solandt, O.M. « The Defence Research Board's Untimely End: What It Means for Military Science », *Science Forum,* octobre 1975, p. 19-21.

Stacey, C.P. « Canadian Defence Quarterly Essay Competition, 1930, » *Revue canadienne de défense* VIII, 3, avril 1931, p. 304-322.

— *Armes, hommes et gouvernements : les politiques de guerre du Canada, 1939-1945*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.

— *Canada and the British Army, 1846-1971: A Study in the Practice of Responsible Government*, édition révisée, Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Stanley, George F.G. *Canada's Soldiers, the Military History of an Unmilitary People*, édition révisée, Toronto, Macmillan, 1966.

Stevens, T.J. *The Business of government : An Introduction to Canadian Public Administration,* Toronto, McGraw-Hill, 1978.

Sweetman, John. *War and Administration: The Significance of the Crimean War*

for the British Army, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1984.
Thorardson, B. *Trudeau and Foreign Policy,* Toronto, Oxford University Press, 1972.
Tomlin, Brian et Maureen Molot. *Canada Among Nations, 1986: Talking Trade,* Toronto, James Lorimer, 1987.
Villa, Brian. Mountbatten and the Dieppe Raid, Oxford, Oxford University Press, 1994.
Walker, R.J. « Poles Apart: Civil-Military Relations in the Pursuit of a Canadian National Army », thèse de maîtrise, Collège militaire royal du Canada, avril 1991.
Watson, G.D. « Why the Bureaucrats Secretly Carved Up the DRB: It Worked Too Well », *Science Forum*, octobre 1975, p. 22-25.
Welch, David « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms », *International Security* 17, 2, automne 1992, p. 140-144.
Woodward, Bob. *The Commanders,* New York, Simon & Schuster, 1991.

DOCUMENTS PUBLICS

CANADA

Archives nationales du Canada. « Brooke Claxton » *Memoirs*, vol. 221, sans date.
Chambre des communes. Procès verbaux et témoignages n° 1 à 8 sur le « projet de loi 133, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale », 23 mai 1950.
— Comité spécial sur la défense, « Procès verbaux et témoignages » nos 1 à 21, 18 juin au 18 novembre, 1963.
— Procès verbaux et témoignages, « projet de loi C90, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et par voie de conséquence certaines autres lois, nos 1 à 6. 19 mai au 9 juin 1964.
— Procès verbaux et témoignages « Projet de loi C243, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et par voie de conséquence certaines autres lois, nos 14 à 37, 7 février au 21 mars 1967.
— Procès verbaux et témoignages. « Règlements et décrets relatifs à l'unification des forces armées », nos 1 à 4, 15 février au 12 mars, 1968.
Sénat et Chambre des communes. *La sécurité dans un monde en évolution,* "Rapport du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada", 25 octobre 1994.
Vérificateur général du Canada. *Rapport à la Chambre des communes,* Ottawa, 31 mars 1984.
— *Rapport à la Chambre des communes,* Ottawa, 31 mars 1990.
— *Rapport à la Chambre des communes,* Ottawa, 31 mars 1994.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Claxton, Brooke. Canadian Defence Planning Statement, juin 1948.
Hellyer, Paul. Discours de Paul Hellyer, ministre de la DN. Club Rotary de Sherbrooke, Québec, 4 février 1964.
MDN. *Report of the Ad Hoc Committee on Defence Policy,* 30 septembre 1963.
— *Bulletin des Forces canadiennes.* « Reorganization Act In Force 1 February », vol. 3/1, 1er janvier 1968.
— *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada,* juin 1987.
— *Énoncé sur la politique de défense*, septembre, 1991.
— *La défense dans les années 70*, Ottawa, 1971a.
— *Livre blanc sur la défense,* mars 1964.
— *Livre blanc sur la défense,* Ottawa, août 1971b.
— "NDHQ program Evaluation E3/92: Command and Control," vol.7, p. 1258-1299 (DGEP) mars 1994.
— "NDHQ Study S1/88 - *The Functions and Organization of National Defence Headquarters in Emergencies and War* - Final Report," QGDN 1737-1(SM/CEMD), 25 janvier 1990.
Lamontagne, Hon. Gilles, ministre de la DN. Observations sur le *Groupe devant étudier le rapport du Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des forces armées,* 17 septembre 1980.
Loomis D.G. *et al. The Impact of Integration, Unification and Restructuring on the Functions and Structure of National Defence Headquarters*. Étude du QGDN S1/85, 31 juillet 1985b.
— *The Canadian Forces And The Department In Peace and War*. Étude du QGDN S3/85, 15 novembre 1985a.
Masse, Hon. Marcel, ministre de la DN. Déclaration sur la politique de défense du Canada, avril 1992.
Thériault, Général G.E.C. *Présentation au comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat sur la défense du Canada*, 4 mai 1994.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, JUGE-AVOCAT GÉNÉRAL

Loi de la Défense nationale, 1922.
Loi sur la défense nationale, L.R.C. 1985, c. N-5, (25 janvier 1991).
« The National Defence Act: Explanatory Material », 1er novembre 1950.
« Authority To Act On Behalf Of CDS DG PSP », (P7334-20-0 CPSP), 15 octobre 1968.
« Succession in office Of The CDS », P5025-201/0 T.D. 8312 (DJAG), 16 octobre 1969.

« Approving Authorities Delegation of Authority to Approve », S1810-3 (DJAG/A), 24 février 1970.
« Pouvoir de signature et attaches de signature », S2910-PFC212-1 (DRPP2/CEMD), 12 novembre 1970.
« Pouvoir de signature et attaches de signature », S2910-PFC 121-1 (JAG/A), 27 novembre 1970.
Note de service du bgén H.A. McLearn, JAG, à l'attention du secrétaire exécutif du Groupe d'étude de la gestion, « DND Management Review Group », MRC 1000-1 (JAG), 23 juin 1971.
« Approving Authorities Delegation Of CDS's Authority To Approve », S1810-3 (JAG/LRO), 20 octobre 1971.
« DM And CDS Authorities - NPF », D7331-1 (DJAG), 4 avril 1972.
« Temporary Absence Of The CDS », 1901-201/0 (JAG/LRO), 2 février 1973.
« NDHQ - Exercise Of Powers », 1810-1 (JAG), 18 novembre 1973.
« Exercise Of Powers - Officer Commanding A Command - National Defence Headquarters » 5610-4 (DJAG), 25 mars 1982.
« NPF Designation Of Powers », 1456-22-2 (D Law/A), 29 mai 1985.
« Distinction Between DND and the CF », *Bulletin d'actualités* du JAG IV/88, avril 1988.
« Delegation Of Authority », 1456-44 (JAG), 17 mai 1989.
« Statutory Relationship Between The Deputy Minister of National Defence And The Chief Of the Defence Staff », 1455-1 (DJAG/L), 25 octobre 1989.
« Temporary Absence Of The CDS », 1456-47 (D Law/A), 23 novembre 1990.
« A Case Describing the Authority of the Chief of the Defence Staff for the Exercise of Full Command Over the Canadian Forces », document sans date et sans numéro de référence.

Le Quartier général de la Défense nationale : un centre de décision

Douglas L. Bland

Le Quartier général de la Défense nationale se trouve au coeur de l'élaboration de la politique de défense, du commandement des Forces canadiennes et de l'administration de la défense. Il est tout à la fois chargé de contrôler la politique de défense et de diriger les forces armées pour le compte du gouvernement. Par conséquent, non seulement le Quartier général de la Défense nationale est la cible légitime d'une enquête serrée de la part des personnes qui s'intéressent à la politique de défense et aux résultats opérationnels, mais il doit constituer leur principal centre d'attention.

La présente étude porte sur l'aspect crucial des relations civilo-militaires qu'englobe cette dynamique entre l'élaboration de la politique, le commandement et l'administration, et elle met l'accent plus particulièrement sur le Quartier général de la Défense nationale, centre de décision en matière de défense au Canada.

M. Douglas Bland occupe la chaire d'études sur la gestion de la défense à l'Université Queen's de Kingston, au Canada. Ses recherches sont axées sur l'établissement et l'application des politiques de défense à l'échelle nationale et internationale, sur l'organisation et le fonctionnement des ministères de la Défense et sur les relations civilo-militaires. M. Bland a publié des livres, des articles et des rapports, et il a donné des conférences au Canada, aux États-Unis, en Europe et en Afrique du Sud. Son dernier ouvrage (publié en 1995) s'intitule *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces.*

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

ISBN 0-660-95601-2

9 780660 956015