

COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE PUBLIC
RAPPORT INSTITUTIONNEL - MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

1.0 APERÇU DU MINISTÈRE

A. Responsabilités en tant que ministère

1. Le ministère de la Défense nationale (MDN) est le ministère du gouvernement du Canada qui soutient les Forces armées canadiennes (FAC) dans leur rôle de défense des intérêts nationaux canadiens au pays et à l'étranger. Bien que la *Loi sur la défense nationale (LDN)* établisse le MDN et les FAC comme deux entités séparées et distinctes, les deux coopèrent étroitement dans l'exécution du mandat de la Défense. Le MDN est le plus grand ministère du gouvernement du Canada en termes de budget opérationnel et il dispose d'une infrastructure étendue comprenant divers établissements de défense au Canada et dans le monde.

B. Structure organisationnelle et hiérarchique

2. Le gouverneur général du Canada est le commandant en chef du Canada. Le MDN est dirigé par le ministre de la Défense nationale, un ministre du Cabinet fédéral. Le ministre associé de la Défense nationale appuie le ministre de la Défense nationale et est également un ministre du Cabinet fédéral. Le sous-ministre de la Défense nationale, M. Bill Matthews, est le plus haut fonctionnaire du MDN.
3. Le ministre de la Défense nationale a la responsabilité légale et est redevable devant le Parlement de la *Loi sur les forces étrangères présentes au Canada*, la *Loi sur l'aéronautique* (ence qui concerne la défense), la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* dans la mesure où elle s'applique aux FAC, la *Loi sur le partage des prestations de retraite* dans la mesure où elle s'applique à la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications*.
4. En vertu de l'article 4 de la *Loi sur la défense nationale*, le ministre préside le MDN et assure la gestion et la direction des FAC et de toutes les questions relatives à la défense nationale. Le ministre est également responsable de la construction et de l'entretien de tous les établissements de défense pour la défense du Canada, ainsi que de la recherche relative à la défense du Canada.
5. Le sous-ministre est autorisé par la loi à assumer, au nom du ministre, toutes les fonctions de ce dernier, à l'exception de la prise de règlements ou de l'exercice de pouvoirs que le ministre doit faire personnellement. Ce faisant, le sous-ministre est soumis aux directives du ministre. Toutefois, le sous-ministre n'agit pas au nom du ministre en ce qui concerne le contrôle et l'administration des FAC : ce rôle est attribué au Chef d'état-major de la Défense, comme expliqué plus loin.
6. Le sous-ministre est responsable de la gestion quotidienne du MDN au nom du ministre

et de la formulation de conseils pour le ministre sur des questions de politique. Plus précisément, dans le cadre des priorités, des objectifs et des normes établies par le gouvernement, le sous-ministre donne des conseils sur les répercussions possibles des initiatives sur le public, le ministère et le gouvernement. Dans le cadre de la gestion du ministère, le sous-ministre est responsable de la coordination interministérielle dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions, du renouvellement de la fonction publique, des relations internationales en matière de défense et des aspects non militaires de l'engagement avec des organisations multilatérales (p. ex. les Nations Unies, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord).

7. Le Chef d'état-major de la Défense est le principal conseiller militaire du premier ministre, du Cabinet et du ministre de la Défense nationale et il est l'officier le plus haut gradé des FAC. Comme il est indiqué ci-dessus, les FAC sont une entité distincte du MDN. Sous réserve des règlements de la *LDN*, et sous la direction du ministre, en vertu de l'article 18 de la *LDN*, le Chef d'état-major de la Défense est responsable du contrôle et de l'administration des FAC. À moins que le gouverneur en conseil n'en décide autrement, tous les ordres et instructions à l'intention des FAC qui sont nécessaires pour donner effet aux décisions et exécuter les directives du gouvernement du Canada ou du ministre seront émis par le Chef d'état-major de la Défense ou par son intermédiaire.
8. Le Chef d'état-major de la Défense est également le commandant des FAC (alors que le gouverneur général du Canada est le commandant en chef des FAC). À ce titre, le Chef d'état-major de la Défense est responsable de toutes les opérations et de l'état de la préparation des FAC, ainsi que de leur capacité à remplir les engagements et obligations militaires du gouvernement. Le Chef d'état-major de la Défense conseille le ministre sur toutes ces questions. Au besoin, le Chef d'état-major de la Défense conseille directement le premier ministre et le Cabinet sur les développements militaires majeurs, les opérations et l'état de préparation. En outre, le Chef d'état-major de la Défense assiste aux réunions régulières du Cabinet sur le renouvellement des missions, les Groupes d'intervention en cas d'incident et toute autre réunion demandée par le ministre.
9. Le Chef d'état-major de la Défense a un rôle dans la défense internationale et les relations inter-militaires. Le Chef d'état-major de la Défense a également comme rôle de conseiller les autres ministères sur les implications militaires des décisions prises dans le domaine de la sécurité et de la défense, qui nécessitent une coordination accrue entre les militaires et les autres ministères au sein de la communauté de la sécurité nationale.
10. Le Quartier général intégré de la Défense nationale soutient le sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense dans l'exécution de leurs fonctions. Les conseillers supérieurs sont directement responsables devant le ministre de la Défense nationale, le sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense des activités qu'ils exercent.

2.0 RÔLE EN RÉPONSE AUX BLOCAGES ET AUX MANIFESTATIONS

11. En général, le MDN et les FAC ont eu un rôle de soutien très limité par rapport aux autres ministères et organismes pendant la gestion des blocages et des manifestations.

A. Les autorités légales pour l'Aide au pouvoir civil et pour l'appui du service public aux autorités civiles

12. Il existe plusieurs mécanismes disponibles dans la *LDN* par lesquels les FAC peuvent être appelées à fournir un soutien aux autorités civiles dans des circonstances appropriées.
13. Les dispositions les plus couramment utilisées concernent les tâches de « service public » en vertu du paragraphe 273.6(1) de la *LDN* et à la fourniture d'une assistance en matière d'application de la loi en vertu du paragraphe 273.6(2) de la *LDN*. L'aide au pouvoir civil (APC) en vertu de la partie VI de la *LDN* est très rarement utilisée ; la crise d'Oka est l'exemple le plus connu et le plus récent de l'utilisation de l'APC. Ces dispositions sont décrites plus en détail ci-dessous.

B. L'aide au pouvoir civil

14. L'article 275 de la *LDN*, lequel se trouve à la Partie VI intitulée « Aide au pouvoir civil », prévoit que les FAC sont susceptibles d'être appelées à servir pour aider le pouvoir civil lorsque :
 - a. une émeute ou un trouble de la paix est en cours ou, de l'avis du procureur général de la province concernée, est considéré comme susceptible de se produire; et
 - b. la situation dépasse les pouvoirs des autorités civiles en matière de suppression, de prévention ou de traitement et est donc considérée comme nécessitant l'aide des FAC pour être résolue.
15. Il est important de noter que l'engagement des FAC pour le service d'APC ne peut être demandé que par les autorités provinciales. Le procureur général de la province dans laquelle une émeute ou des troubles se produisent, ou sont susceptibles de se produire, peut demander par écrit l'appui des FAC au Chef d'état-major de la Défense.
16. Sur réception d'une demande écrite, le Chef d'état-major de la Défense doit, sous réserve des directives que le ministre de la Défense nationale juge appropriées dans les circonstances, et en consultation avec le procureur général de la province requérante et le procureur général de toute autre province qui pourrait être touchée, faire appel à la partie des FAC que le Chef d'état-major de la Défense juge nécessaire pour réprimer ou prévenir toute émeute ou tout trouble.¹ Il existe un formulaire spécifique de demande qui doit être utilisé lors de la transmission de la demande.

¹ [Loi sur la défense nationale, article 277.](#)

17. Conformément à l'article 281 de la *LDN*, le procureur général compétent doit, dans les sept (7) jours suivant la présentation d'une demande, procéder à une enquête sur les circonstances ayant nécessité l'appel des FAC au service de l'APC, puis transmettre un rapport sur ces circonstances au ministre fédéral désigné par le gouverneur en conseil.²
18. Enfin, l'article 285 de la *LDN* stipule que les coûts occasionnés par l'appel aux FAC pour le service de l'APC, et pour les services rendus par les FAC, seront payés du Trésor.
19. Ce pouvoir est rarement utilisé et appartient aux procureurs généraux des provinces.

C. Service public

20. Les principaux pouvoirs pour les opérations nationales sont énoncés à l'article 273.6 de la *LDN*, sous le titre « Service public », qui est entré en vigueur en 1999. Cet article stipule que :

273.6 (1) Le gouverneur en conseil ou le ministre peut autoriser les Forces canadiennes à accomplir des tâches de service public.

(2) En matière d'application de la loi, toutefois, le gouverneur en conseil ou, sur demande du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ou d'un autre ministre, le ministre peut donner des instructions autorisant les Forces canadiennes à prêter assistance lorsqu'il estime cette mesure souhaitable dans l'intérêt national et nécessaire pour remédier efficacement à la situation.

(3) Est soustraite à l'application du paragraphe (2) l'assistance secondaire qui se limite à un soutien logistique, technique ou administratif.

(4) Le pouvoir conféré au ministre par le présent article est subordonné aux instructions données par le gouverneur en conseil.

i. 273.6(1) : « Accomplir des tâches de service public »

21. Le paragraphe 273.6(1) confère au gouvernement du Canada le pouvoir de prêter assistance dans l'exercice de toute fonction impliquant le service public. Toutefois, le paragraphe 273.6(1) ne s'applique pas à la prestation d'aide des FAC en matière d'application de la loi. Contrairement aux dispositions de l'APC décrites ci-dessus, le paragraphe 273.6(1) ne concerne pas l'aide aux provinces dans des circonstances d'émeutes ou de troubles de la paix. Historiquement, l'expression « accomplir des tâches d'un service public » a englobé un large éventail de soutien autorisé par les FAC à d'autres ministères et organismes gouvernementaux (tant fédéraux que provinciaux), y compris les opérations liées au soutien des autorités provinciales et fédérales requérantes dans les cas de réponse à des catastrophes telles que les inondations, les incendies et la pandémie de COVID-19.

² [Loi sur la défense nationale, article 281.](#)

22. Une demande d'aide fédérale (DAF) impliquant la fonction publique peut être autorisée par le gouverneur en conseil ou par le ministre de la Défense nationale. Une demande d'aide émane généralement du ministre de la Sécurité publique et/ou du ministre de la Protection civile, car Sécurité publique Canada est l'intermédiaire pour toute demande d'aide en matière de gestion des urgences provenant des autorités provinciales. Sécurité publique Canada joue un rôle important concernant les DAF, car les FAC sont généralement une ressource de dernier recours pour les demandes présentées en vertu du paragraphe 273.6(1).

ii. 273.6(2) : Assistance à l'application de la loi

23. Le paragraphe 273.6(2) autorise le gouvernement du Canada à fournir l'aide des FAC en matière d'application de la loi. Cette disposition a été utilisée pour fournir de l'aide en matière d'application de la loi lors d'événements majeurs, tels que le soutien logistique et opérationnel aux forces de police des Jeux olympiques d'hiver de 2010 (utilisation de blindés et d'installations, soutien aérien, etc.) et d'autres questions d'application de la loi fédérale. Les FAC n'ont pas de mandat permanent d'application de la loi qui leur soit propre.
24. Une demande d'aide des FAC en vertu du paragraphe 273.6(2) doit être autorisée par le gouverneur en conseil ou par le ministre de la Défense nationale. Une demande d'aide émane généralement du ministre de la Sécurité publique, puisque Sécurité publique Canada est l'intermédiaire pour toute demande de soutien à l'application de la loi provenant de ses homologues provinciaux, ainsi que de la GRC ou d'autres organismes fédéraux d'application de la loi. Le paragraphe 273.6(2) contient des critères établis pour évaluer toute demande de soutien des FAC pour l'application de la loi. Afin d'autoriser l'aide, le décideur (le gouverneur en conseil ou le ministre de la Défense nationale) doit déterminer sur demande que:
- (a) l'assistance est dans l'intérêt national, et
 - (b) la question ne peut être traitée efficacement sans l'aide des FAC.

D. Soutien aux demandes d'aide fédérale (DAF)

i. Processus de demande d'assistance

25. Comme il est indiqué ci-dessus, toutes les demandes d'aide aux FAC relatives à des questions d'application de la loi présentées en vertu du paragraphe 273.6(2) sont soumises pour l'approbation du gouverneur en conseil ou du ministre de la Défense nationale. Ces demandes peuvent être présentées au ministre de la Défense nationale par le ministre de la Sécurité publique ou par tout autre ministre. Elles sont habituellement faites par le ministre de la Sécurité publique au nom des autorités provinciales ou des ministères ou organismes fédéraux, avec une recommandation.

26. Pendant la période des manifestations, de la fin janvier à la fin février 2022, deux DAF ont été soumises au ministre de la Défense nationale par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, et ont ensuite reçu l'appui du MDN et des FAC dans la région de la capitale nationale, conformément au paragraphe 273.6(2). Les deux DAF visaient uniquement à fournir un soutien logistique en coulisse.
27. Aucune autre DAF n'a été soumise pour le soutien par les FAC dans la région de la capitale nationale ou à l'un des postes frontaliers entre les États-Unis et le Canada. En particulier, aucune aide n'a été demandée ou fournie en dehors des deux tâches mentionnées ci-dessous. Outre les deux DAF auxquelles les FAC ont répondu, le MDN et les FAC n'ont pas entrepris d'autres tâches en rapport avec les manifestations et les blocages pendant la période de janvier à mars 2022.

ii. La DAF concernant l'utilisation du Manège militaire de la place Cartier

28. La première DAF était une demande d'infrastructure du Service de police d'Ottawa pour l'utilisation du stationnement du Manège militaire de la place Cartier, situé au 2, Queen Elizabeth Driveway, à Ottawa. Le Service de police d'Ottawa souhaitait utiliser l'endroit comme zone de rassemblement pour les unités de police les 29 et 30 janvier 2022.
29. Le 28 janvier 2022, le solliciteur général de l'Ontario a demandé au ministre de la Sécurité publique et au ministre de la Protection civile d'utiliser le stationnement du Manège militaire de la place Cartier. La DAF concernant l'utilisation du Manège militaire de la place Cartier a été reçue par Sécurité publique Canada par l'entremise de son Centre des opérations du gouvernement (COG) le 29 janvier 2022. En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, les ministres de la Sécurité publique et de la Protection civile sont chargés d'exercer un leadership en matière de gestion des urgences au Canada en coordonnant, entre les institutions gouvernementales et en collaboration avec les provinces et d'autres entités, les activités de gestion des urgences.
30. Sécurité publique Canada a examiné la DAF et a transmis la demande de soutien aux FAC le 29 janvier 2022, en soulignant qu'il s'agissait d'une mesure d'intérêt national et d'un soutien de dernier recours en raison de la sensibilité temporelle de l'opération.
31. Comme il y avait eu des discussions continues entre Sécurité publique Canada et le MDN/FAC pendant la rédaction de la DAF, le Chef d'état-major de la Défense a fourni ses conseils et ses recommandations à la ministre de la Défense nationale avant qu'elle ne reçoive officiellement la DAF. Ainsi, elle a pu approuver la demande dès sa réception, le 29 janvier 2022, en vertu du paragraphe 273.6(2), autorisant les FAC à soutenir la province de l'Ontario en lui donnant accès au stationnement.

32. Ce soutien a été fourni jusqu'au 1^{er} février 2022, date à laquelle la demande d'assistance a été clôturée après que les responsables du ministère aient estimé que l'assistance n'était plus nécessaire.
33. Le 4 février 2022, Sécurité publique Canada a été informé par la province de l'Ontario qu'il pourrait soumettre une demande potentielle d'utilisation du stationnement du Manège militaire de la place Cartier et que la police militaire pourrait sécuriser le stationnement. Les FAC et Sécurité publique Canada ont fait savoir à la province de l'Ontario que le recours à la police militaire n'était pas une option. Cette demande ne s'est jamais concrétisée en une DAF officielle.

iii. La DAF pour le soutien des FAC aux opérations parlementaires

34. La deuxième DAF concernait une demande d'approvisionnement en rations individuelles par le Service de protection parlementaire (SPP). Le SPP cherchait à obtenir un approvisionnement de 1 200 rations non périssables pour son personnel, étant donné le nombre d'heures prolongées effectuées dans les zones de protestation pour assurer la sécurité du Parlement. Le SPP a indiqué qu'il avait épuisé toutes les possibilités d'obtenir les rations par des moyens commerciaux.
35. La DAF pour les rations a été reçue par Sécurité publique Canada, par l'entremise de son COG, le 16 février 2022. À la suite de l'examen, de la consultation et de la coordination de Sécurité publique Canada avec le MDN, le ministre de la Défense nationale, sur recommandation du ministre de la Protection civile, a approuvé la demande de rations le 18 février 2022. En raison de la nature urgente de la demande, il a été déterminé que les FAC étaient les mieux placées pour fournir ce soutien de manière efficace et rapide. L'avis militaire a été fourni au ministre de la Défense nationale par le Chef d'état-major de la Défense, et la DAF a été approuvée le même jour conformément au paragraphe 273.6(2).
36. Le 19 février 2022, les rations ont été livrées et la DAF a été fermée.
37. Pour une chronologie plus détaillée du processus de DAF pour les deux demandes, voir l'annexe I ci-dessous.
38. Bien que d'autres demandes potentielles aient été soulevées au niveau opérationnel, aucune autre DAF n'a été soumise au ministre de la Défense nationale pour obtenir le soutien des FAC entre la mi-janvier et mars 2022 relativement aux manifestations et aux blocages. Le MDN et les FAC n'ont fourni aucune assistance en dehors des deux DAF acceptées.

ANNEXE I

Demande	Demandeur	Demande	Chronologie des événements
Utilisation du stationnement du Manège militaire de la place Cartier	Solliciteur général de la province de l'Ontario	<p>Le Service de police d'Ottawa (SPO) a demandé l'accès au stationnement du Manège militaire de la place Cartier situé au 2 Queen Elizabeth Driveway à Ottawa.</p> <p>Le stationnement serait utilisé pour la mise en place d'unités l'ordre public du SPO, y compris des organismes partenaires d'application de la loi.</p>	<p>Demande envoyée conjointement au ministre de la Protection civile et au ministre de la Sécurité Publique par le solliciteur général de l'Ontario – 28 janvier 2022³</p> <p>Chef d'état-major de la Défense a informé le MDN de la DAF anticipée, 28 janvier 2022 17h27⁴</p> <p>Approbation interne par le MDN – 28 janvier 2022 18h51⁵</p> <p>Approbation par le MDN communiquée au ministre de la Sécurité publique Canada – 29 janvier 2022 10h28⁶</p> <p>La DAF est transmise par Sécurité publique Canada aux FAC avec approbation du ministre de la Protection civile et du MDN – 29 janvier 2022 10h35⁷</p>

³ « Re : Request for Assistance to Utilize the Cartier Drill Hall » Lettre du Solliciteur général de l'Ontario au ministre Bill Blair et au ministre Marco Mendicino en date du 28 janvier 2022 (PB.CAN.00001060_REL.0001).

⁴ « Pre-emptive RFA Authorization – Cartier Square Drill Hall and other NCR Infrastructure » Courriel du Général Wayne Eyre à la ministre Anita Anand en date du 28 janvier 2022 (PB.CAN.00001049_REL.0001).

⁵ « Re: Pre-emptive RFA Authorization – Cartier Square Drill Hall and other NCR Infrastructure » Courriel de la ministre Anita Anand au Général Wayne Eyre en date du 28 janvier 2022 (PB.CAN.00001049_REL.0001).

⁶ « Fwd: Pre-Emptive RFA Authorization – Cartier Square Drill Hall and other NCR Infrastructure » Courriel du Colonel Robbin Dove à Desmond Challenger en date du 29 janvier 2022 (PB.CAN.00001049_REL.0001).

⁷ « 00009-22 RFA for CAF Infrastructure in Ottawa – Jan 28 » Courriel de Desmond Challenger au Colonel Robbin Dove en date du 29 janvier 2022 (PB.CAN.00001048_REL.0001).

			<p>Approbation communiquée au Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC) 29 janvier 2022 10h51⁸</p>
<p>Fourniture des rations au SPP</p>	<p>Service de protection parlementaire du Canada (SPP)</p>	<p>Le SPP a demandé un soutien logistique pour les opérations en cours sur la Colline du Parlement.</p> <p>Plus précisément, le SPP a demandé que des rations non périssables soient fournies.</p>	<p>Demande envoyée au Centre des opérations du gouvernement (COG) – 16 février 2022 23h24⁹</p> <p>Compte-rendu du Chef de l'état-major de la Défense au MDN concernant la DAF – 17 février 2022 23h46¹⁰</p> <p>Avis du Juge-avocat général par intérim fourni à la MDN concernant la DAF – 18 février 2022, 17h22¹¹</p> <p>Confirmation au COG que les rations seraient livrées le 19 février 2022 – 18 février 2022 18h48¹²</p>

⁸ « Re: 00009-22 RFA for CAF Infrastructure in Ottawa – Jan 28 » Courriel du Brigadier-général Eric Laforest daté du 29 janvier 2022 (PB.CAN.00001048_REL.0001-2).

⁹ « Inquiry/request for support – rations to support PPS operations » Courriel de Larry Brookson à Alexandre Juneau daté du 16 février 2022 (PB.CAN.00001056_REL.0001).

¹⁰ « CDS Advice to MND: Public Safety Request for Federal Assistance with Respect to Protest Blockades in Ottawa » Courriel du Général Wayne Eyre à la ministre Anita Anand daté du 17 février 2022 (PB.CAN.00001051_REL.0001).

¹¹ « Subject Redacted » Courriel du Colonel Rob Holman à la Ministre Anita Anand daté du 18 février, 2022 (PB.CAN.00001053.0001).

¹² « FW: 00009-22: PPS RFA for CAF Support to Parliamentary Operations » Courriel du Colonel Robbin Dove à Peter Hoy et le Brigadier-général Eric Laforest en date du 18 février 2022 (PB.CAN.00001054_REL.0001).

			<p>La DAF est transmise par le ministre de la Protection civile au MDN – 18 février 2022 20h52¹³</p> <p>Demande approuvée par le MDN – 18 février 2022 22h34¹⁴</p> <p>Demande du GOC afin que la RFS soit traitée - 18 février 2022 23h07¹⁵</p>
--	--	--	--

¹³ « FW: For Approval: RFA for Parliamentary Protective Service » Courriel du ministre Bill Blair à la ministre Anita Anand en date du 18 février 2022 (PB.CAN.00001057_REL.0001).

¹⁴ « Re: RFA Support to LEA – Rations » Courriel de la ministre Anita Anand au Général Wayne Eyre daté du 18 février 2022 (PB.CAN.00001052_REL.0001).

¹⁵ “00009-22 : PPS-RFA for CAF Support to Parliamentary Operations” Courriel de Peter Hoy au Brigadier-Général Eric Laforest daté du 18 février 2022 (PB.CAN.00001055_REL.0001).