

SENATE



SÉNAT

CANADA

Second Session
Forty-first Parliament, 2013-14-15

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

NATIONAL SECURITY
AND DEFENCE

Chair:
The Honourable DANIEL LANG

Tuesday, June 30, 2015 (in camera)

Issue No. 20

Sixteenth meeting:

Study and report on security threats facing Canada

INCLUDING:
THE EIGHTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Interim Report: *Countering the terrorist threat in Canada:
an interim report*)

Deuxième session de la
quarante et unième législature, 2013-2014-2015

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de la*

SÉCURITÉ NATIONALE ET
DE LA DÉFENSE

Président :
L'honorable DANIEL LANG

Le mardi 30 juin 2015 (à huis clos)

Fascicule n° 20

Seizième réunion :

Étude sur les menaces à la sécurité nationale

Y COMPRIS :
LE DIX-HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport provisoire : *Combattre la menace terroriste au
Canada : rapport provisoire*)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

The Honourable Daniel Lang, *Chair*

The Honourable Grant Mitchell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

| | |
|---------------------------------|---------------|
| Beyak | Day |
| * Carignan, P.C. (or Martin) | Kenny |
| * Cowan (or Fraser) | Ngo |
| Dagenais | Stewart Olsen |
| | White |

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Ngo replaced the Honourable Senator Oh (*June 16, 2015*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA
SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

Président : L'honorable Daniel Lang

Vice-président : L'honorable Grant Mitchell

et

Les honorables sénateurs :

| | |
|---------------------------------|---------------|
| Beyak | Day |
| * Carignan, C.P. (ou Martin) | Kenny |
| * Cowan (ou Fraser) | Ngo |
| Dagenais | Stewart Olsen |
| | White |

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Ngo a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 16 juin 2015*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 30, 2015
(46)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met in camera this day at 9:35 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Daniel Lang, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Dagenais, Day, Lang, Mitchell, Ngo, Stewart Olsen and White (8).

In attendance: Adam Thompson, Clerk of the Committee, Holly Porteous and Jean-Philippe Duguay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 19, 2014, the committee continued its study on security threats facing Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room.

It was agreed that the committee allow the recording of the in camera portion of the meeting, that one copy be kept in the office of the clerk of the committee for consultation by committee members and/or by the committee analysts, and that the transcript be destroyed by the clerk when authorized to do so by the Subcommittee on Agenda and Procedure, but no later than at the end of this parliamentary session.

At 12:18 p.m., the committee suspended.

At 12:22 p.m., the committee resumed.

It was agreed:

That the draft report, as amended, be adopted; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the report, taking into consideration this meeting's discussions, and with any necessary editorial, grammatical, translation and formatting changes required; and

That the chair be authorized to table the report with the Clerk of the Senate at the earliest opportunity.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 30 juin 2015
(46)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 35, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Daniel Lang (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Dagenais, Day, Lang, Mitchell, Ngo, Stewart Olsen et White (8).

Également présents : Adam Thompson, greffier du comité; Holly Porteous et Jean-Philippe Duguay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 19 juin 2014, le comité poursuit son étude sur les menaces à la sécurité nationale. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce.

Il est convenu que le comité autorise l'enregistrement des travaux menés à huis clos, qu'une copie en soit conservée dans le bureau du greffier du comité pour consultation par les membres et les analystes du comité, puis que la transcription soit détruite par le greffier dès qu'il en recevra l'autorisation du Sous-comité du programme et de la procédure, au plus tard à la fin de la présente session parlementaire.

À 12 h 18, la séance est suspendue.

À 12 h 22, la séance reprend.

Il est convenu :

Que l'ébauche du rapport, telle que modifiée, soit adoptée;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale du rapport, en tenant compte de la teneur des discussions menées pendant la séance, et en y apportant tout changement jugé nécessaire, sur le plan de la forme, de la grammaire, de la traduction ou de la présentation; et

Que le président soit autorisé à présenter le rapport au Sénat le plus tôt possible.

At 1:39 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 13 h 39, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière suppléante du comité,

Lynn Gordon

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, July 8, 2015

The Standing Senate Committee on National Security and Defence has the honour to table its

EIGHTEENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, June 19, 2014, to examine and report on security threats facing Canada, now tables its interim report entitled *Countering the terrorist threat in Canada: an interim report*.

Respectfully submitted,

Le président,

DANIEL LANG

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

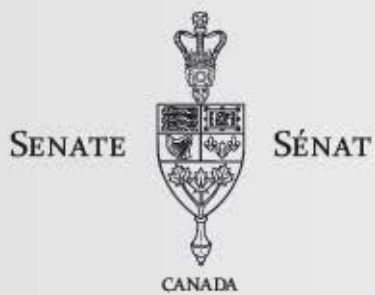
Le mercredi 8 juillet 2015

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a l'honneur de déposer son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 19 juin 2014 à examiner, dans le but d'en faire rapport, les menaces à la sécurité nationale, dépose maintenant son rapport provisoire intitulé *Combattre la menace terroriste au Canada : rapport provisoire*.

Respectueusement soumis,



COUNTERING THE TERRORIST THREAT IN CANADA: AN INTERIM REPORT

**Standing Senate Committee
on National Security and Defence**

The Honourable Daniel Lang
Chair

The Honourable Grant Mitchell
Deputy Chair

2015

Ce document est disponible en français

This report and the committee's proceedings are available online at:
www.senate-senat.ca/secd.asp

Hard copies of this document are available by contacting:
The Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or by email at
SECD@sen.parl.gc.ca

DEDICATION

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE
DEDICATES THIS REPORT IN HONOUR OF VICTIMS OF TERRORISM**

WARRANT OFFICER PATRICE VINCENT

CORPORAL NATHAN CIRILLO

9/11 VICTIMS

AND

**VICTIMS OF THE AIR INDIA FLIGHT 182 TERRORIST ATTACK
WHICH OCCURRED 30 YEARS AGO ON JUNE 23, 1985**

YOU WILL NEVER BE FORGOTTEN

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS i

ORDER OF REFERENCE ii

INTRODUCTION iii

BACKGROUND v

LIST OF RECOMMENDATIONS vi

RADICALIZATION IN CANADA 1

 A. Context 1

 B. Where it happens 2

 C. Why it happens 4

 D. How families are affected and what supports are available to them 4

PREVENTION 7

 A. Countering radicalization 7

 B. Federal-provincial partnerships 7

 C. Terrorism financing 8

 D. Terrorist glorification 10

 E. Public information 10

FOREIGN INFLUENCE IN CANADA 12

 A. Foreign Funding 12

 B. Infiltration of Canadian organizations and events 13

PROSECUTIONS 14

DILIGENCE AND DETERRENCE 17

 A. Pre-engagement analysis 17

 B. Strategic Litigation Against Public Participation (SLAPP) 18

LOOKING AHEAD 19

 A. Review and oversight 19

 B. Research 20

 C. Emergency planning 20

APPENDIX 1 – WITNESSES 22

MEMBERS

The Honourable Daniel Lang, *Chair*
The Honourable Grant Mitchell, *Deputy Chair*

and

The Honourable Lynn Beyak
The Honourable Jean-Guy Dagenais
The Honourable Joseph A. Day
The Honourable Colin Kenny
The Honourable Thanh Hai Ngo
The Honourable Carolyn Stewart Olsen
The Honourable Vernon White

Ex-officio members of the Committee:

The Honourable Senators Claude Carignan, P.C., (or Yonah Martin) and James S. Cowan (or Joan Fraser).

Other Senators who participated in the work of the Committee:

The Honourable Senators George Baker, P.C., Marie-P. Charette-Poulin**, Tobias C. Enverga, and Suzanne Fortin-Duplessis**.

(** retired Senator)

Senators' Staff

Naresh Raghubeer, Policy Advisor, Office of Senator Lang
Kyle Johnston, Policy Advisor, Office of Senator Mitchell

Committee Staff:

Adam Thompson, Clerk of the Committee
Josée Thérien, Clerk of the Committee
Maritza Jean-Pierre, Administrative Assistant
Holly Porteous, Analyst, Library of Parliament
Christina Yeung, Analyst, Library of Parliament
Wolfgang Koerner, Analyst, Library of Parliament
Francine Pressault, Communications Officer
Alida Rubwindi, Communications Officer

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 19, 2014:

The Honourable Senator Lang moved, seconded by the Honourable Senator Housakos:

That the Standing Senate Committee on National Security and Defence be authorized to study and report on security threats facing Canada, including but not limited to:

- (a) Cyber espionage;
- (b) Threats to critical infrastructure;
- (c) Terrorist recruitment and financing;
- (d) Terrorist operations and prosecutions; and

That the Committee report to the Senate no later than December 31, 2015, and that it retain all powers necessary to publicize its findings until 90 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

INTRODUCTION

On June 19, 2014, the Senate authorized the Standing Senate Committee on National Security and Defence “to study and report on security threats facing Canada.”

In its interim report, the Committee examines terrorist recruitment, operations, financing, prosecutions and other aspects of the security threats Canadians face. At a future time, the Committee will report on cyber espionage and threats to Canada’s critical infrastructure.

The Standing Senate Committee has heard from many witnesses, among them some of the foremost experts on terrorism, radicalization and violent extremism, as well as many individuals with first-hand experience of radicalization in Canada.

The Committee is deeply concerned about the threats Canadians face and the measures which will be required to address them. Since the start of this study, two members of the Canadian Armed Forces have fallen victims to terrorist acts. On October 20th, 2014, an extremist Islamist fundamentalist terrorist murdered Warrant Officer Patrice Vincent in St. Jean-sur-Richelieu, Quebec; two days later, another jihadist murdered, Corporal Nathan Cirillo of the Argyll and Sutherland Highlanders Regiment as he stood sentry duty at the National War Memorial in Ottawa, and then proceeded to storm through the front doors of Parliament, seeking to inflict murder and mayhem.

During its hearings, the Committee learned 93 Canadians have been identified as seeking to join Islamist extremist groups like the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), al Qaeda, Boko Haram, and al Shabaab. Eighty radicalized Canadians have been identified as participating with terrorists overseas and have returned to Canada and approximately 145 Canadians are believed to be abroad providing support to terrorist groups. Canadian Security Intelligence Service (CSIS) Director, Michel Coulombe, advised the committee in the spring of 2015 that these numbers have since increased.

The Committee also learned that the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) identified 683 transactions linked to terrorist financing between 2009 and 2014. No charges have been laid on these grounds.

Over the course of its hearings, the Committee undertook a fact-finding mission to Toronto to meet with security and intelligence officials, members of the Toronto Police Service and some representatives of Toronto’s ethno cultural community who are concerned about terrorism and radicalization.

Canadians must be vigilant, because violent extremism is a genuine threat, both to Canadian lives and to the Canadian way of life. But we must be vigilant in a thoughtful, balanced way, without undermining the values that make us great. We must find every resource, tool and technique available to a civilised society to diminish and defeat a most uncivilised force. Our goal is to lessen the risk to all Canadians, including the risk to vulnerable young Canadians who might be lured to extreme ideas and violent action.

Now, while the threat of terrorism and radicalization is vivid, we need to understand that we are in this together, and the solutions recommended in this report are as important to all Canadians. Solutions that will work to bring us together are those that are truthful, honest and direct.

The Committee trusts that the findings herein will assist the Government in making Canada safer in a world facing the growing menace of terrorism. The Committee intends to review progress made in implementing its recommendations.

BACKGROUND

Mounting evidence of radicalization, extremist agitation and terrorist threats and violence in Canada and around the world, has galvanized the attention of many. Around the world, thousands have been maimed, tortured, killed and forced into sex-slavery, as a result of the surge in the violent Islamist fundamentalist ideology.

Even in Canada, we have experienced terrorist attacks and police and national security agencies have prevented a number of terrorist plots from materializing. Other terrorist threats exist, as well, some focused on other ideologies. Anti-government groups, like the Sovereign Citizens movement or Freeman on the Land have captured the attention of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and other law enforcement agencies in recent years.

Witnesses testified that the terrorist threats that Canada faces are multi-dimensional. They come from many different sources, both international and domestic, and they are continually changing.

The terrorist threat is real and at a time of increasing international mobility and proliferating weapons and materiel of mass destruction, the trends call for citizens and policy-makers alike to seriously consider both the dangers and solutions which might be available.

While all members of the committee share a belief in the importance of protecting Canadians against threats of terrorism, differences in how to approach this became clear. Despite great efforts to arrive at a consensus, ultimately, the report contains the conclusions of the majority of members, and Senator Mitchell, Senator Day, and Senator Kenny dissent from the report.

LIST OF RECOMMENDATIONS

The committee recommends that:

Recommendation 1 – The Government make it a criminal offence to be a member of a terrorist group in Canada.

Recommendation 2 – The Government investigate and discourage the spread of violent extremism in Canada as a priority, especially the ideology promoted by the global Islamist fundamentalist movement.

Recommendation 3 – The Government work with “at-risk communities”, especially women, to encourage and support practices which are in keeping with Canadian values.

Recommendation 4 – The Government work to establish a program which provides information about clear and specific indicators of radicalization to frontline workers including teachers, police officers, prison workers, nurses and doctors. It should do more to encourage Canadians to anonymously report information regarding terrorism, criminal extremism or suspicious activities which could pose a threat to safety and security by calling the national security tip line – 1-800-420-5805.

Recommendation 5 – The Government establish a program to support families who report radicalization and are seeking help.

Recommendation 6 – The Government work with Muslim communities to create an effective counter-narrative to denounce the ideology of Islamist fundamentalism.

Recommendation 7 – The Government establish a publicly accessible “No-Visit List,” which identifies ideological radicals who pose a threat to the security of Canada and who will be prohibited from visiting.

Recommendation 8 – The federal government establish a regular dialogue with the provinces for the purpose of preventing extremism and radicalization within areas of provincial jurisdiction including, but not limited to schools, colleges, universities and prisons.

Recommendation 9 – The federal government work with the provinces and the Muslim communities to investigate the options that are available for the training and certification of imams in Canada.

Recommendation 10 – The Government establish a publicly accessible database of those organizations which have had their charitable status removed on the basis of links to terrorism.

Recommendation 11 – When the Government removes charitable status on the basis of terrorism, it holds individuals responsible for being party to, or providing material support, for terrorist activity.

Recommendation 12 – The Government update the hate laws of Canada and consider including a prohibition on the glorification of terrorists, terrorist acts and terrorist symbols connected to terrorism and radicalization.

Recommendation 13 – The Government inform Canadians of the threat to the security of Canada, and that the communications be clear, quantitative, and unambiguous in providing a realistic overview of the national security situation in Canada and abroad.

Recommendation 14 – The Government publish a “Wanted Terrorist List,” of those Canadians for whom a warrant (national or international) has been issued on grounds of terror related activities.

Recommendation 15 – The Government develop measures to prevent foreign funds from entering Canada, where such funds, donors or recipients have been linked to radicalization.

Recommendation 16 – The Government work with Canadian Security Intelligence Service and the National Security Advisor to ensure a briefing is available to appropriate federal and provincial leaders, at least once per year, to ensure they are aware of threats to the security of Canada within their jurisdiction.

Recommendation 17 – Government authorities establish a protocol with Canadian Security Intelligence Service to require mandatory screening of citizens involved in public outreach.

Recommendation 18 – The Government establish a specialized team of lawyers within the department of the Attorney General of Canada to prosecute terrorism cases and ensure judges who are selected to hear terrorism cases have specialized background and training about terrorism.

Recommendation 19 – The Government encourage police and Crown prosecutors to enforce provisions of the Criminal Code in all relevant matters involving terrorism in the criminal and pre-criminal space.

Recommendation 20 – The *Criminal Code* be amended in order to empower relevant law enforcement agencies to lay terrorism charges, without first requiring approval of the Attorney General of Canada or any other federal or provincial minister of the Crown.

Recommendation 21 – The Muslim Brotherhood and entities closely associated with it, be reviewed by CSIS as a priority, with the intent of determining whether it should be designated a terrorist entity.

Recommendation 22 – The Government should encourage provincial governments to implement legislation that protect Canadians who are participating in the public discourse from vexatious litigation.

Recommendation 23 – The Government develop and implement statutory authorities among the national security review bodies, in order to provide for the exchange of operational

information, referral of investigations, conduct of joint investigations and coordination in the preparation of reports and that independent reviews be implemented for any department or agency involved in national security where none currently exists;

Recommendation 24 – The Government redesign the Kanishka Project in partnership with provinces and municipalities on a cost shared basis to emphasize practical projects that empower “at-risk communities” – especially women – and encourage post-secondary institutions to work on issues related to terrorism and radicalization.

Recommendation 25 – The Government encourage greater coordination, on the part of Public Safety Canada, for the purposes of facilitating terrorism-related emergency preparedness with municipalities, provinces and the private sector, and this effort include an analysis of the continuing utility and appropriateness of the *Emergencies Act*.

RADICALIZATION IN CANADA

A. Context

Canada faces a variety of terrorist threats, derived in part from extremist ideas and orientations. Canadian based Sikh nationalists were responsible for the 1985 Air India bombing, which was at the time the world's worst act of aviation-based terrorism. The murder of two Canadian Armed Forces members, in 2014, by self-proclaimed jihadists, definitively demonstrated the reach of the global Islamist fundamentalist movements.

Externally, Canada has been explicitly threatened by Islamist groups such as ISIS and Al-Qaeda. These groups continue to recruit Canadians to launch individual attacks within Canada and to join their cause. The murders of Warrant Officer Vincent and Corporal Cirillo are considered to be a response to such calls.

Several witnesses from the national security and law enforcement community indicated that violent extremism is, as Royal Canadian Mounted Police Commissioner (RCMP) Bob Paulson put it, a "serious and present threat."¹

Violent Islamist terrorism is of particular concern to the Government, in his appearance before the Committee, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, Steven Blaney, stated:

Canadians know that the threats posed by violent jihadism, radicalization and terrorist attacks are not future possibilities in a faraway land. We saw it in Montreal last week, with 10 young individuals. We have also seen, as you know, an attack here in the federal Parliament. We have seen the B.C. plot, the CN Tower, the Toronto 18, the VIA Rail plot.²

While the most recent threats derive from organizations like ISIS (aka ISIL; the Islamic State) in Iraq and Syria which involves the foreign participation of more than 130 Canadians, Canadian law enforcement agencies deal with many forms of extremism, hate and violence. Lieutenant Sylvain Guertin, Chief of the Sûreté du Québec's Division of Investigations on Extremist Threats, provided the following breakdown:

The majority of the service's active files deal with the extreme right and, for 25 per cent of the files, with hate crimes. Then we have the files on Islamic radicalism, a little under 25 per cent of the cases, lone violent offenders and anti-government

¹ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Paulson), 41st Parliament, 2nd Session, 27 October 2014.

² Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Blaney), 41st Parliament, 2nd Session, 25 May 2015.

movements. In total, those four areas account for about 70 per cent of our activities. The other 30% is devoted to other extremist elements.³

Taking note of the evidence presented, the committee recommends that:

Recommendation 1 – The Government make it a criminal offence to be a member of a terrorist group.

B. Where it happens

Testimony indicated that the Internet plays an important, although not a definitive role, in delivering radical ideologies. If Professor Bélanger is correct in saying that most people who turn to violent extremism are searching for the closest ideology that will give their lives meaning, the power of the Internet to offer up simplistic solutions to complex problems should not be discounted.

As a *National Post* story pointed out on June 26, 2015:

It takes about 30 seconds to create a Twitter account and connect to somebody in Syria [and then] Facebook's algorithm suggests similar sites and friends with the same interests. A constant stream of beheadings and images of children with guns soon start to seem normal. ISIL has put out a guide to travelling to the territory they control, as well as a guide on how to be a jihadi in the West.... Both ISIL and al-Qaida produce English-language magazines.⁴

For example, in his appearance before the Committee, University of Ottawa Law Professor, Craig Forcese noted:

Empirical literature on the role of the Internet in terms of radicalization...suggests that it may be a facilitator, but it's not a cause. Radicalization to violence depends on close personal contact and the presence of a charismatic leader figure at the core of a radicalizing movement, and so it's not Internet as cause. I think we have to be wary about trying to regulate the Internet with the thought that that somehow will resolve our radicalization to violence problems.⁵

Another witness noted the importance of human interaction to the process of radicalization. Professor Littlewood of Carleton University advised the committee “crossing over into violence and action very often involves some other form of person-to-person contact, peer group

³ Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Evidence* (Guertin), 41st Parliament, 2nd Session, 8 December 2014.

⁴ Catherine Solyum, “[Bomb-making instructions, execution videos and 46K pro-ISIL Twitter accounts: Path to jihad runs wild online](#),” *National Post*, 26 June 2015.

⁵ Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Evidence* (Forcese), 41st Parliament, 2nd Session, 8 December 2014.

pressure and those kinds of things. Regulating the Internet and regulating images, those kinds of things, are not going to make our problem go away.”⁶

So where does this person-to-person contact and peer group pressure take place? The answer depends upon the violent radical ideology in question. For example, Anders Behring Breivik, the terrorist who killed 77 Norwegian citizens on 22 July 2011, claimed membership with many extremist groups.

Countering the violent narrative requires identifying problematic elements in the jihadist ideology. Some witnesses told the committee that some mosques and religious schools are centres of radical messaging in Canada. The Committee heard from Ms. Michelle Waldron, who stated that her son was radicalized at a mosque in Ottawa. He was arrested on assault charges shortly after the October 22, 2014, attack on Parliament Hill. According to Ms. Waldron, her son was deeply influenced by what he was taught at an Ottawa mosque during the 1990s. She testified:

Wahhabism, also called Salafi'ism, whose adherents might refer to themselves as Ahl al-Hadith, Ahl al-Sunnah or Zahiris, is the same ideology at the foundation of the uncontrollable monsters ISIS, al Qaeda, al Shabaab and Boko Haram. It may not be the only ultra-conservative influence that exists among Muslims, but because of the Saudi billions used to fuel their politically motivated propaganda machine, it is the most prolific and ubiquitous. And it is the ideology that my son was taught right here in Ottawa.⁷

Supporting the seriousness of the threat, Ms. Ayaan Hirsi Ali, a former member of the Muslim Brotherhood, ex-parliamentarian and presently, a bestselling author and senior fellow at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University told the Committee:

For the outside, for the non-Muslim, especially in the West where we believe in the freedom of religion and the freedom of conscience, when people come here and establish a network of schools, Islamic centres, mosques, it all falls within our freedoms and our laws but we rarely take an interest in the content of what is being preached and what's being disseminated.⁸

Ms. Ali told the Committee that “effectively combating radical influences and the resulting spread of Islamic terrorism has not, and will not, happen until Canada, the United States and other western nations really define what the problem is and how to identify it.”⁹

⁶ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Littlewood), 41st Parliament, 2nd Session, 8 December 2014

⁷ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Walrond), 41st Parliament, 2nd Session, 1 December 2014.

⁸ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Ali), 41st Parliament, 2nd Session, 8 June 2015

⁹ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Ali), 41st Parliament, 2nd Session, 8 June 2015

The National Council of Canadian Muslims disagreed with this assessment.

C. Why it happens

Jocelyn Bélanger, a professor of psychology at the Université du Québec à Montréal, told the committee that “[t]o believe that radicalized individuals are crazy or are not playing with a full deck would be our first mistake in developing effective counter- terrorism strategies. The mental instability hypothesis rather reflects our profound misunderstanding of the process of radicalization.”¹⁰

He went on to suggest that “the need to hold radical attitudes is typically based on the need to be someone, to matter, to be respected.” In essence, people cleave to radical ideologies in a “quest for personal significance.”¹¹

Noting the concerns raised by witnesses about the ideological dimension of radicalization, the Committee recommends that:

Recommendation 2 – The Government investigate and discourage the spread of violent extremism in Canada as a priority, especially the ideology promoted by the global Islamist fundamentalist movement.

D. How families are affected and what supports are available to them

Terrorism and radicalization do not occur in isolation. There are often indicators of radicalization which can be noticed by families, friends and frontline workers. More must be done to provide support to these groups and help empower them in the struggle against radicalization and violent extremism.

Much can and needs to be done at the community level.

Police and intelligence officials noted that stigmatization is counterproductive to their investigative efforts. They need the trust of community members to do community outreach work in the ‘pre-criminal space’ – before push comes to shove and individuals have moved past thinking about things to doing things. People need to be comfortable enough with police to approach them with critical information so that they can prevent violent action before it happens.

Required action also includes preventative programs, effective counter-narrative initiatives and support for “at risk communities” to deal with the issues. Police officers said that some of their most effective work, was in community outreach in the “pre-criminal space.”

¹⁰ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#), (Belanger), 41st Parliament, 2nd Session, 8 December 2014

¹¹ Ibid.

There is also clearly a need to push back against violent extremism on the Internet to communicate effective counter narratives. Pushing back on the Internet is a difficult challenge, according to Rafal Rohozinski, a senior fellow at Ottawa-based SecDev Foundation. He told the committee about his organization's research into how extremists use social media to spread their ideologies.¹² This research is being used to better calibrate the development and delivery of counter-narrative messages to “at risk communities.”

SecDev works with data analytics to identify “hallmark content” of dangerously radical views expressed through social media. The point, Rohozinski said: is not to identify or target groups or individuals but rather to use hallmark content to develop counter-narrative materials that teachers, schools, community groups, leaders and medical or mental health practitioners – what he termed “community gatekeepers” – can deliver where it is most needed.

Efforts are being made to push back within at-risk communities, where parents have often been slow to react to dangerous personality transformations in their children, law enforcement personnel have not always been alert to signals of transformation, and people who become aware of extremist radicals within a community have sometimes been hesitant to communicate their concerns to authorities.

Concerns were raised about the treatment of women in some “at-risk communities”. One witness, Ms. Homa Arjomand, spoke of fleeing Iran only to find herself faced with the same kinds of oppressions here. Working in a Canadian women’s shelter, she said she encounters “Gender apartheid, segregation of men and women and oppression of women take the grossest and the most outrageous forms in these so-called Islamic communities – polygamy, arranged marriages, child brides, [and] child trafficking for the purpose of marriage.”¹³

The committee recognizes that women can be a powerful influence in combatting radicalization and terrorism.

Noting these concerns and the significant risks to women and girls, the Committee recommends:

Recommendation 3 – The Government work with “at-risk communities”, especially women, to encourage and support practices which are in keeping with Canadian values.

On its fact-finding trip to Toronto, the Committee heard about the efforts which are being made to train police to recognize the indicators of radicalization. An officer with the Toronto Police Service told the Committee that over 600 of its police officers had received this type of training.

¹² Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Rohozinski), 41st Parliament, 2nd Session, 24 November 2014.

¹³ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Arjomand), 41st Parliament, 2nd Session, 2 February 2015.

These front-line officers “can now go out on a domestic dispute call and, if they see a certain flag, understand that they need to report it.”¹⁴

Also in Toronto, a CSIS official told the Committee that the Service has been contacted by school boards to provide terrorism training and advice. The Committee believes having more informed “eyes and ears” is vital to terrorism prevention and that such training should be extended to all first-responders.

The Committee recommends that:

Recommendation 4 – The Government work to establish a program which provides information about clear and specific indicators of radicalization to frontline workers including teachers, police officers, prison workers, nurses and doctors. It should do more to encourage Canadians to anonymously report information regarding terrorism, criminal extremism or suspicious activities which could pose a threat to safety and security by calling the national security tip line – 1-800-420-5805.

Recommendation 5 – The Government establish a program to support families who report radicalization and are seeking help.

¹⁴ Standing Senate Committee on National Security and Defence, Fact-Finding Trip, 26-27 March 2015.

PREVENTION

A. Countering radicalization

Concerns expressed in testimony and elsewhere about the increase in radicalism and extremism in Canadian society, call for greater government support for carefully vetted, moderate groups who embody a potential answer to the extremist narrative.

To address these concerns with building the counter-radicalization narrative, the Committee recommends:

Recommendation 6 – The Government work with Muslim communities to create an effective counter-narrative to denounce the ideology of Islamist fundamentalism.

Another issue of concern for the Committee has been that some groups in Canada have invited radical foreign nationals into the country and presented them with speaking opportunities. Witnesses reported that large audiences, including considerable numbers of Canadian youth, have been exposed to extremist views. The Committee recommends that:

Recommendation 7 – The Government establish a publicly accessible “No-Visit List,” which identifies ideological radicals who pose a threat to the security of Canada and who will be prohibited from visiting.

B. Federal-provincial partnerships

The responsibility for managing the terrorist threat overlaps between the federal and provincial governments. Relevant provincial responsibilities include policing, education, and prisons where radicalization could take place, as well as mental health services. Federal responsibilities include RCMP policing, national security and intelligence bodies. Coordination and cooperation is needed.

Witnesses, such as Gilles de Kerchove, EU Counter-Terrorism Coordinator, noted that prisons are an “incubator of radicalization” within the European Union.¹⁵ Closer to home, the committee heard from those with direct experience providing counselling services to prison inmates in Canada. Dr. Robert Groves, an Ottawa-based clinical psychologist who served as a volunteer psychological counsellor in the Kingston Penitentiary prior to its closure in 2013, reinforced the view that a watchful eye needs to be kept on amateur prison proselytizers, as well as fellow

¹⁵ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (de Kerchove) 41st Parliament, 2nd Session, 1 June 2015.

inmates. He spoke of having witnessed the surprising hold that convicted murderer Mohammad Shafia had over approximately 25 prisoners and of him leading Friday prayers. The Commissioner of Correctional Service Canada, Don Head, told the committee that as far as he knew, this did not take place, but did note that Islam is the fastest growing religious population in prisons with, “close to a thousand offenders that proclaim Islam as their faith of choice, faith of following.”¹⁶

The Committee notes concerns about radicalization within prisons and schools and the interprovincial cooperation required to combat it.

The Committee recommends:

Recommendation 8 – The federal government establish a regular dialogue with the provinces for the purpose of preventing extremism and radicalization within areas of provincial jurisdiction including, but not limited to schools, colleges, universities and prisons.

The committee heard testimony from members of the Muslim community and others that some foreign-trained imams have been spreading extremist religious ideology and messages that are not in keeping with Canadian values. These extremist ideas are said to be contributing to radicalization and raise serious concerns if they continue to go unchecked. As is the case now in Europe, the committee recommends:

Recommendation 9 – The federal government work with the provinces and the Muslim communities to investigate the options that are available for the training and certification of Imams in Canada.

C. Terrorism financing

The committee emphasizes the importance of money in enabling terrorists to maintain their organizations, propagate dangerous messages, finance terrorist operations, and recruit. It is important to recall that major terrorist attacks may require extremely limited financial outlays, relative to the resultant loss of life and economic cost.¹⁷ Terrorist propaganda can spread and reinforce narratives tending to alienate fellow-citizens from the mainstream and to draw them

¹⁶ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Head) 41st Parliament, 2nd Session, 11 May 2015. .

¹⁷ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Cossette), 41st Parliament, 2nd Session, 20 October 2014. See also, Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Peirce), 41st Parliament, 2nd Session, 27 October 2014.

closer to violent action. As in the case of terrorist activity, limited funding can advance the aims of extremists to a significant degree.¹⁸

The committee heard concerns raised by witnesses about funding entering Canada from foreign entities. Foreign money need not travel from far-distant nations in order to invite questions about attempts by radicals to secure influence in Canadian institutions.

Concerns were raised about the capacity of security organizations to identify money laundering and terror-financing, given the complicated nature of money flows, and problems with interagency information-sharing.¹⁹ The Canada Revenue Agency (CRA) confirmed to the Committee its mandate for tracking foreign money entering Canada for religious, political and educational purposes. Ms. Hawara, the Director General for the Charities Directorate informed the committee that:

Registered charities cannot receive funds from state sponsors of terrorism, and there are two currently: Iran and Syria. That's currently the only exception when it comes to foreign funds. But, in their annual returns, charities are required to provide certain pieces of information about foreign donations and more detailed information on donations above \$10,000. That information is, however, confidential and is used only by us. It isn't available to the public.²⁰

The committee was informed that eight charities have had their status revoked as a result of a link to terrorism, and one, the Islamic Relief Fund for the Afflicted and Needy (IRFAN), has been designated a terrorist entity for funding Hamas. It is concerning that this specific terrorist designation took ten years from the time concerns were initially raised by a parliamentarian in 2004. In spite of confirmed links to terrorism, the Committee is concerned there appears to be no liability for the directors and staff of these charities who have been linked to terrorism.

The committee recommends that:

Recommendation 10 – The Government publish a publically accessible database of those organizations which have had their charitable status removed on the basis of links to terrorism.

Recommendation 11 – When the Government removes charitable status on the basis of terrorism, it holds individuals responsible for being party to, or providing material support, for terrorist activity.

¹⁸ See discussion about financing in Syed Sohail Raza, Michelle Walrond, Dr. Salim Mansur, cited above.

¹⁹ Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Evidence* (Tod), 41st Parliament, 2nd Session, 17 November 2014. See also, Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Evidence*. See also, Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Evidence* (Lamothe), 41st Parliament, 2nd Session, 1 December 2014.

²⁰ Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Evidence* (Hawara), 41st Parliament, 2nd Session, 1 June 2015.

D. Terrorist glorification

A number of witnesses, including retired Justice John Major and Hon. Ujjal Dosanjh and victims of terrorism raised concerns about the ongoing promotion and glorification of terrorists, which were at the root of the terrorist bombing of Air India Flight 182 and ongoing radicalization in the Sikh Canadian community.

The committee believes that the glorifying of terrorists and their causes can encourage emulation of the terrorist example, with terrible consequences for innocent people. It has therefore been disturbing to see, from time to time in Canada, flags, banners, and pictures of “martyrs” connected to terrorism, displayed in public places and houses of worship, particularly in the presence of youths. While recognizing that sensitive Charter of Rights and Freedoms issues must be contemplated, the committee takes note of the actions taken in France and the United Kingdom to prohibit terrorist glorification and recommends that:

Recommendation 12 – The Government update the hate laws of Canada and consider including glorification of terrorists, terrorist acts and terrorist symbols connected to extremism.

E. Public information

The Committee believes the public must be informed about the terrorism threat facing Canada, and be in a position to make knowledgeable judgments and choices about the direction of security policy- and decision-making.²¹ As part of this, public awareness about extremism and terrorism requires that Canadians be given notice of the status of certain persons and organizations connected to terrorist activity, including charitable organizations.

It is important that the Government communicate directly with Canadians about terrorist threats. The committee is concerned that some federal security statements have resorted to terminology that obscures material information about sources and trends in terrorism. The 2014 Public Report On The Terrorist Threat to Canada,²² for example, which represents a prime means of enlightening Canadians about terror threats, was purged of language that would identify the specific religious political or ideological motivations claimed by today’s international terror-perpetrators.

During its hearings, the committee was concerned by its inability to extract a direct answer from officials about the number of Canadians that have left to join terrorist groups abroad.

²¹ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Joyal), 41st Parliament, 2nd Session, 3 November 2014.

²² Public Safety Canada, [2014 Public Report On The Terrorist Threat to Canada](#), August 2014. (accessed 18 May 2015).

For example, the Director of CSIS, Michel Coulombe, provided the following response to the Chair's request for an updated foreign fighter count:

In terms of an update, the last time I was here I was reluctant to give you numbers, but I can say that they are increasing. Maybe to correct the record, you mentioned at the beginning at the time 145 people in Iraq and Syria. It's 145 known Canadians around the world, with about one third in Iraq and Syria and some in Afghanistan, Pakistan, Yemen, Libya and elsewhere. That overall number is slowly increasing, with the sharpest increase in Iraq and Syria. In fact, over the last three or four months, we have probably seen an increase of 50 per cent in the number of people who have left for Iraq and Syria.²³

To better inform Canadians about the threats to the security of Canada, the committee recommends:

Recommendation 13 – The Government inform Canadians of the threat to the security of Canada and that the communications be clear, quantitative, and unambiguous in providing a realistic overview of the national security situation in Canada and abroad.

Recommendation 14 – The Government establish and publish a “Wanted Terrorist List,” of those Canadians for whom a warrant (national or international) has been issued on grounds of terror related activities.

²³ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Coulombe), 41st Parliament, 2nd Session, 20 April 2015.

FOREIGN INFLUENCE IN CANADA

A. Foreign Funding

To promote their own fundamentalist brand of Islam – Wahhabism – here in Canada, the committee has heard that wealthy Saudis, Qataris and Kuwaitis are using charities as conduits to finance Canadian mosques and community centres.²⁴ Though he avoided naming any countries outright, Richard Fadden, the current National Security Advisor to the Prime Minister and former Director of CSIS, confirmed that there are concerns about foreign financing of Canadian religious and “quasi-religious” institutions. On this, he stated:

I think it is a problem. I think it's one that we're becoming increasingly aware of. It's one that we share with a number of our other Western allies and, insofar as I've been able to make out, nobody has found a systemic solution. What I think has occurred on a number of cases, you can find out about a specific case and you can do something about it. The problem is finding out about the specific case.

[...]

In fact, in my previous job, I actually raised with representatives from some of the countries who might be involved in this and suggested to them this was not helpful. The difficulty in most cases is that the monies are not coming from governments. They're coming from fairly wealthy institutions or individuals within some of these countries. It makes it doubly difficult to track. It doesn't mean you're not right in raising it. I just don't have an easy solution.²⁵

Calgary Imam, Syed Soharwardy, as well as other witnesses, advised the Committee that extremist jihadist ideology is being spread at schools and universities, often under the guise of academic freedom and away from the eyes of CSIS. He told the Committee:

The money comes in different ways, in secret ways. Money comes through institutions. There are two organizations in Canada. Basically they are U.S. organizations that are operating in Canada. One is called Al Maghrib Institute; the other is called Al Kauthar Institute. Both work in universities, not in mosques. Both give lectures. Both organize seminars. They are the ones who brainwash these young kids in lectures.²⁶

²⁴ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Rafiq), 41st Parliament, 2nd Session, 27 April 2015.

²⁵ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Fadden), 41st Parliament, 2nd Session, 27 April 2015.

²⁶ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Soharwardy), 41st Parliament, 2nd Session, 2 February 2015.

Similarly, Ms. Ali told the Committee that organisations in, “countries like Saudi Arabia and the oil wealthy Gulf countries that have absolutely everything that money can buy, yet many of them choose, for their philanthropy, radical Islamic goals, institutions, activities, jihad.”²⁷

The committee recommends that:

Recommendation 15 – The Government develop measures to prevent foreign funds from entering Canada, where such funds, donors or recipients have been linked to radicalization.

B. Infiltration of Canadian organizations and events

The Committee was surprised to learn that the RCMP does not have an explicit national policy to check with CSIS on a regular basis when it is conducting outreach and other such engagement. Local law enforcement officials may also not be fully aware of the people with whom they are doing outreach and whether such persons are identified as radicals, extremists, supporters or terrorists by CSIS. Former British Columbia Premier and federal minister, Hon. Ujjal Dosanjh, a victim of terrorism himself, told the committee that political leaders are regularly invited to events and often do not know who they are meeting and what access is being provided.

While some support is available to those in leadership positions it is clear that many do not know where to find help or do not regularly seek the guidance of experts like CSIS or the Integrated Terrorist Assessment Centre which is able to provide classified and unclassified briefings about individuals and organizations. Clearly more must be done when it comes to due diligence and more information needs to be accessible to senior government and political leaders.

The Committee recommends:

Recommendation 16 – The Government work with CSIS and the National Security Advisor to ensure a briefing is available to appropriate federal and provincial leaders, at least once per year, to ensure they are aware of threats to the security of Canada within their jurisdiction.

Recommendation 17 – Government authorities establish a protocol with CSIS to require mandatory screening of citizens involved in public outreach.

²⁷ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Ali), 41st Parliament, 2nd Session, 8 June 2015

PROSECUTIONS

The Committee notes the terrorist threat to the security of Canada has increased significantly. In recent decades, a number of Canadians have been convicted in court for planning multi-target, mass-casualty strikes in this country. Threats have been forthcoming from Canadians who have joined terrorists hostile to Canada and its allies. The committee heard evidence that eighty Canadians have returned to Canada after participating with Islamist fundamentalist groups. Many of these people return with terrorist training, combat experience and may therefore pose a security risk to Canada. There have been relatively few charges, prosecutions or convictions for participating in or providing material support to the jihadist movement.

The Committee is concerned about the lack of prosecutions in the area of terrorist financing. The Committee learned that between 2009 and 2014, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada identified 683 terrorist financing incidences and we have yet to have any prosecutions under the relevant sections of the criminal code.

Similarly, in the area of supporting listed terrorist entities like the LTTE (Tamil Tigers), Hamas, Hezbollah or the Islamic Relief Fund for the Needy and Afflicted, there have been no charges with the exception of the 2010 conviction of Prapaharan Thambithurai, who was charged with raising money for the LTTE.

The Committee heard from police and security witnesses' evidence that their forces are stretched by the weight of their counter-terrorism responsibilities.²⁸ Mr. de Kerchove told the committee that in Europe, radical jihadists consume a significant amount of resources, once they have returned. He noted "where you don't have evidence, you need to monitor them discreetly. I'm told by professionals that you need between 20 and 25 members of a security service to do that 24/7 which, if I take the country [Belgium] I know best, it's beyond our resources."²⁹

The RCMP's recent announcement that six hundred officers have been diverted from other pressing public-safety duties, in order to fight terrorism is an indication of the priority it has placed on confronting this threat.

Outreach, including forms of counselling and liaising with communities and individuals, was recommended to the committee by police officials as a way of dealing with the Islamist fundamentalist menace. The effect of these options is unclear and unproven. Indeed, the 2014 murder of Warrant Officer Patrice Vincent by Martin Couture-Rouleau was an example of a failure of an extensive police counter-radicalization effort, after his father had alerted police to his radicalization and the local imam was engaged to de-radicalize him. While a peace bond was initially sought by police in the case of Mr. Couture- Rouleau, it was rejected by the Public Prosecution Service.

²⁸ See, "[Counter-terrorism work has 'sidetracked' 300 RCMP criminal probes](#)," CBC News, 7 March 2015.

²⁹ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (de Kerchove), 41 Parliament, 2nd Session, 1 June 2015

The committee observes that peace bonds only offer a limited solution in managing the threat of radical jihadists. Law enforcement and the Public Prosecution Service must work harder to bring cases before the courts so the accused can have a fair hearing and the evidence can be tested. Moreover, Canadians expect the RCMP and the Attorney General of Canada to apply the harshest penalties when it comes to terrorism threats and use our laws as a deterrent whenever possible.

A senior RCMP officer testified that her organization's Countering Violent Extremism program, incorporating certain non-prosecution outreach aspects, "is limited to those individuals who have not yet committed violent action."³⁰ A host of provisions in the *Criminal Code* identify crimes that have nothing to do with "violent action", but are crimes requiring prosecution.

With some 145 Canadians having left Canada to join terrorist groups abroad, the committee questions whether national security and law enforcement agencies have fully exercised existing legal options. For example, new provisions under section 83.181 of the *Criminal Code* that criminalized leaving or attempting to leave Canada for the purposes of facilitating or carrying out a terrorist activity came into effect on 15 July 2013. Why then, has this provision been used so rarely prior to a suspect's departure? So far, it has been used to convict Mohamed Hersi in 2014 of attempting to travel abroad to join a terrorist group and, more recently, to charge two Ottawa brothers – Carlos and Ashton Larmond.

This is concerning, given, that there are approximately 93 Canadians – so-called "high-risk travellers" – the authorities believe want to leave Canada to engage in terrorist activities.³¹

When he appeared before the committee, The Honourable John Major, a former judge of the Supreme Court of Canada and head of the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, reiterated his commission's call for a specialized terrorism prosecution team within the Department of Justice Canada, saying:

Well, what I would envisage off the top of my head is that the Justice Department would form a group of lawyers within the Justice Department whose sole duty would be terrorist prosecutions. It would be similar to what you have now with drug prosecutions. There are lawyers in the department who are responsible for prosecution of drug offences. A lot of that work is done in provinces by agents appointed by the Justice Department.

What I would see in the terrorist investigations and prosecutions is the same format. You would have lawyers exclusively dedicated to that task. They would be part of the Department of Justice. They would operate in a

³⁰ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Cuillierier), 41st Parliament, 2nd Session, 17 November 2014.

³¹ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Paulson), 41st Parliament, 2nd Session, 27 October 2014.

similar fashion to prosecutions that are already being performed by the federal government.³²

Noting the challenges obtaining terrorism charges, prosecutions and convictions, and the need to enhance Canada's capacity to combat terrorist threats by utilizing the laws passed by Parliament as effective deterrence, the committee recommends that:

Recommendation 18 – The Government establish a specialized team of lawyers within the department of the Attorney General of Canada to prosecute terrorism cases and ensure judges who are selected to hear terrorism cases have specialized background and training about terrorism.

Recommendation 19 – The Government encourage police and Crown prosecutors to enforce provisions of the *Criminal Code* in all relevant matters, including those involving terrorism in the criminal and pre-criminal space.

Some witnesses raised concerns about the role of the Attorneys General at the federal and provincial levels, suggesting that having to obtain the consent of these offices prior to laying terrorism-related charges introduces unnecessary bureaucratic obstacles. For example, Marc Parent, Director of the Service de Police de la Ville de Montréal, indicated that obtaining Attorney General consent requires several steps, which slows things down. For a solution, he looked to “narrowing” the Public Prosecution Service of Canada's area of jurisdiction to create a single point of contact.³³

The centralizing of criminal proceedings under the RCMP and the Public Prosecution Service for section 83 terrorism charges appears to be overly complicated. It also utilizes an extremely cautious approach to the laying of charges, which may undermine the deterrence value of the law and the intent of Parliament.

To address this, the committee recommends that:

Recommendation 20 – The *Criminal Code* be amended in order to empower relevant law enforcement agencies to lay terrorism charges, without first requiring approval of the Attorney General of Canada or of any other federal or provincial minister of the Crown.

³² Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Major), 41st Parliament, 2nd Session, 16 February 2015.

³³ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Parent), 41st Parliament, 2nd Session, 1 December 2014.

DILIGENCE AND DETERRENCE

A. Pre-engagement analysis

Pre-engagement analysis should extend well beyond criminal record checks and include assessments of whether individuals and groups have facilitated divisive or intolerant messaging. Government outreach can confer legitimacy on undeserving elements when due diligence is not properly undertaken.

In this regard, the Committee recognizes the adverse consequences of the RCMP's role in collaborating in producing what was described as a "counter-radicalization manual," *United Against Terrorism*. Although the RCMP gave evidence to the Committee that it had withdrawn support for the handbook shortly before it was published, the Committee remains concerned that this book is being circulated nationally and internationally with the impression that it is supported by the RCMP.

When it comes to due diligence and screening, the committee was told that more attention needs to be paid to the Muslim Brotherhood, an organisation that is reported to have strong linkages in Canada through various organisations which support its mandate. Witnesses who appeared before the committee stated that organizations affiliated with the Muslim Brotherhood have a hidden agenda that does not necessarily coincide with Canadian values of pluralism, gender equality and secular views. Additionally, the Brotherhood has been known to encourage radicalization in society. For example, Lorenzo Vidino, a recognized expert on the Brotherhood appeared before the committee and summed up the issue as follows:

First of all, these organizations have not, from an ideological point of view, completely condemned violence. I'm talking about heterogeneous transnational movements, so I'm simplifying things. Generally speaking, the movement has not abandoned violence as a tool to advance its agenda. It's abandoned its tactics, but it's not heartfelt.

Secondly, in some cases, they do directly support violence. I think we have many cases of Brotherhood organizations, including here in Canada, funding terrorist-designated organizations: Hamas and what we see in Libya now, for example, with the Brotherhood being actively involved in violence, together with jihadist groups. That's a very interesting dynamic.

Third, the other reason the Brotherhood in the West is concerning is it embraces a certain narrative that is very conducive to violent radicalization. In certain parts of Muslim communities, it mainstreams a narrative of support of violence and "victimism" that are extremely dangerous when combined.³⁴

³⁴ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Vidino), 41st Parliament, 2nd Session, 11 May 2015.

Noting previous initiatives to list Hamas, Hezbollah and the LTTE as terrorist entities and the urgent need to prevent radicalization, the Committee recommends:

Recommendation 21 – The Muslim Brotherhood and entities closely associated with it, be reviewed by CSIS as a priority, with the intent of determining whether it should be designated a terrorist entity.

B. Strategic Litigation Against Public Participation (SLAPP)

Open discourse is vital in a democracy, and it is for good reason that freedom of expression has been termed “the first freedom.” Without it, governments and their officials could not be challenged, and ideas, tested. Canada, like many other liberal democracies, does recognize certain exceptions to free expression; however, people may be sued in Canada for libel, for instance. This is to enable individuals to protect their good names.

In recent years, this exception to free expression has triggered questions about the way in which libel law is used to deter people from discussing in frank terms, terrorist and other threats to security. On a number of occasions, primarily in the context of public debate about terrorism, extremism and radicalization, plaintiffs have claimed to be defamed, and have launched lawsuits against those whom they alleged to have inflicted reputational damage upon them by stating or implying they had an association or affinity with radicalism.

It is a growing worry, including in the province of Ontario, that some interests may be abusing their access to courts by commencing lawsuits aimed at chilling the speech of defendants, and sending a deterrent signal to the broader population. Targets of such proceedings, including media, know that even responsible discussion of certain individuals and organizations could lead to expensive litigation. Even if a defendant were to prevail in court, it would be unlikely that full costs sustained would be regained by that party. The message would be conveyed: some people or organizations, no matter how compelling the evidence against them, would be off limits for the purposes of responsible public examination of their possible extremist connections.

Other witnesses such as Mr. Dosanjh and Justice Major noted the threat of such lawsuits being used to silence public comments to the detriment of Canadian freedom of speech and the principle of responsible comments on issues of national or regional importance.

The committee commends the recent review on the subject by Ontario Government and notes positively the provincial Attorney General’s legislation to address this important issue.

The committee recommends that:

Recommendation 22 – The Government should encourage provincial governments to implement legislation that protect Canadians who are participating in the public discourse from vexatious litigation.

LOOKING AHEAD

A. Review and oversight

The committee heard from many witnesses that, as Canada's response to the terrorist threat evolves, so too must its review and accountability capabilities. For example, Executive Director of SIRC, Michael Doucet, underscored the need to integrate the work of his and other oversight bodies, saying,

SIRC's ability to follow the thread and conduct joint reviews is absolutely vital to accountability. With Bill C-51 comes increased information sharing for the purposes of national security. As a result, over 100 Government of Canada institutions can share information in respect of activities that undermine the security of Canada without any clear standards for disclosure. Seventeen departments with a national security nexus, including CSIS, are listed in the legislation as the recipients of this information sharing. Of those 17 departments, only 3 are subject to a dedicated review body; and those review bodies represented here today are constrained from following the information of the agency they examine into other Government of Canada institutions and from performing joint reviews. These legislative constraints on SIRC will make it increasingly difficult for us to provide robust assurances on CSIS's activities to Parliament and Canadians.³⁵

Further integrating national security departments and agencies while leaving review and accountability mechanisms siloed could result in the diminution of public trust in the system, as questions of propriety go unanswered.

The committee agrees with security officials and specialists who have emphasized the importance of having credible monitoring of the government's security-and-intelligence apparatus, through review or oversight mechanisms, as appropriate. Such mechanisms, including the independent government "watchdog" Security and Intelligence Review Committee, can be effective in encouraging efficient, effective, responsible and accountable activity in departments and agencies subject to their examination. This, in turn, can build public confidence in security institutions and activity, and increase public co-operation in counter-terrorism.

The committee recommends that:

Recommendation 23 – The government develops statutory authorities among the national security review bodies, in order to provide for the exchange of operational information, referral of investigations, conduct of joint investigations and coordination in the preparation of reports and that independent review be implemented for any department or agency involved in national security where none currently exists.

³⁵ Standing Senate Committee on National Security and Defence, [Evidence](#) (Doucet), 41st Parliament, 2nd Session, 23 April 2015.

B. Research

The committee recognizes that terrorism in its many varieties raises serious and complicated questions that must be answered if we are to meet the challenge of defeating it. As testimony has indicated, an understanding of religious, political and other ideology is key, depending on the context. Psychology and psychological insights can prove invaluable, especially where radicalization plays a part. Financial analysis is crucial. Competence in the intelligence field is necessary. Much depends on the capacity of Canada to conduct accurate, focused research into appropriate matter.

During the past five years, over ten million dollars have been allocated to terrorism research by Public Safety Canada under the name Kanishka, as a legacy to understanding the radicalization which took the lives of 331 people, 268 Canadians, when Air India Flight 182 was bombed. The federal funding has provided a valuable basis for understanding terrorism. Today, there is an urgent need to support direct and practical projects for at risk communities, especially women to combat the increasing threat of radicalization and extremism.

Noting this need, the committee recommends that:

Recommendation 24 – The Government redesign the Kanishka Project in partnership with provinces and municipalities on a cost shared basis to emphasize practical initiatives that empower "at-risk communities" – especially women – and encourage post-secondary institutions to work on issues related to terrorism and radicalization.

C. Emergency planning

International experience has been replete with examples of simultaneous multi-nodal attacks in given locales, such as those perpetrated by the Irish Republican Army, and those inflicted upon Mumbai, India in 2008. The Toronto 18 plot anticipated attacks in two major Canadian cities, with multiple targets in one of them, Toronto. Following the terrorist attack on Parliament Hill in Ottawa in 2014, numerous questions were raised about Canada's emergency preparedness.

On its fact-finding trip to Toronto, the Toronto Police Service voiced concern about interoperability issues between municipal, provincial and federal emergency responders. As well, the Toronto Police Service indicated that it and other municipal police forces are looking for greater leadership from Public Safety Canada in provision of standardized training for first response to terrorism emergencies.³⁶ It is important that all levels of government in Canada be able to work together for the purposes of emergency preparedness.

³⁶ Standing Senate Committee on National Security and Defence, Fact-Finding Trip, 26-27 March 2015.

The committee recommends that:

Recommendation 25 – The Government encourage greater coordination, on the part of Public Safety Canada, for the purposes of facilitating terrorism-related emergency preparedness with municipalities, provinces and private sector, and that this effort include an analysis of the continuing utility and appropriateness of the *Emergencies Act*

APPENDIX 1 – WITNESSES

| Organization | Name/Title | Date Of Appearance |
|--------------------------------------|---|--------------------|
| <i>41st Parliament – 2nd Session</i> | | |
| As an Individual | Ayaan Hirsi Ali, Founder, AHA Foundation | June 8, 2015 |
| Canada Revenue Agency | Alastair Bland, Director, Review and Analysis Division, Charities Directorate, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch | June 1, 2015 |
| European Council | Gilles de Kerchove, EU Counter-Terrorism Coordinator | June 1, 2015 |
| Canada Revenue Agency | Cathy Hawara, Director General, Charities Directorate, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch | June 1, 2015 |
| As an Individual | Christine Duhaime, Barrister and Solicitor, Duhaime Law | May 11, 2015 |
| Correctional Service Canada | Don Head, Commissioner | May 11, 2015 |
| As an Individual | Matthew Levitt, Director, Stein Program on Counterterrorism and Intelligence, The Washington Institute | May 11, 2015 |
| As an Individual | Lorenzo Vidino, Director, Program on Extremism, Center for Cyber and Homeland Security, George Washington University | May 11, 2015 |
| As an Individual | Anita Anand, Professor of Law, Faculty of Law, University of Toronto | May 4, 2015 |
| As an Individual | Robert Groves, Psychologist | May 4, 2015 |
| As an Individual | Christian Leuprecht, Associate Professor, Department of Political Science and Economics, Royal Military College of Canada | May 4, 2015 |
| As an Individual | Clark R. McCauley Jr., Professor, Department of Psychology, Bryn Mawr College | May 4, 2015 |

| | | |
|--|--|-------------------|
| The Canadian Network for Research on Terrorism, Security, and Society (TSAS) | Lorne Dawson, Co-Director, University of Waterloo | February 23, 2015 |
| The Canadian Network for Research on Terrorism, Security, and Society (TSAS) | Daniel Hiebert, Co-Director, University of British Columbia | February 23, 2015 |
| Point de Bascule | Marc Lebuis, Director | February 23, 2015 |
| As an Individual | Mahdi Qasqas, Registered Provisional Psychologist, Muslim Youth and Family Services | February 23, 2015 |
| As an Individual | Shahina Siddiqui, Islamic Social Services Association | February 23, 2015 |
| As an Individual | Balraj Deol | February 16, 2015 |
| As an Individual | The Honourable Ujjal Dosanjh, P.C., former Minister | February 16, 2015 |
| As an Individual | Dave Hayer | February 16, 2015 |
| As an Individual | The Honourable John Charles Major, former judge of the Supreme Court of Canada | February 16, 2015 |
| As an Individual | Homa Arjomand, Coordinator of The Campaign in Defense of Women's Rights in Iran | February 2, 2015 |
| As an Individual | Zijad Delic, Imam | February 2, 2015 |
| As an Individual | Kent Roach, Professor, Prichard-Wilson Chair in Law and Public Policy, Faculty of Law, University of Toronto | February 2, 2015 |
| As an Individual | Syed Badiuddin Soharwardy, Imam | February 2, 2015 |
| As an Individual | Jocelyn Bélanger, Professor, Faculty of Psychology, Université du Québec à Montréal | December 8, 2014 |
| As an Individual | Craig Forcese, Associate Professor, Faculty of Law (Common Law Section), University of Ottawa | December 8, 2014 |

| | | |
|----------------------------------|---|-------------------|
| Sûreté du Québec | Lieutenant Sylvain Guertin, Chief, Division of Investigations on Extremist Threats | December 8, 2014 |
| Sûreté du Québec | Jocelyn Latulippe, Deputy Director General, Investigations and Internal Security | December 8, 2014 |
| As an Individual | Jeremy Littlewood, Assistant Professor, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University | December 8, 2014 |
| As an Individual | Salim Mansur, Professor, University of Western Ontario | December 8, 2014 |
| Peel Regional Police | Brian Adams, Deputy Chief | December 1, 2014 |
| Police Service of Montreal | François Bleau, Inspector, Intelligence Services Division | December 1, 2014 |
| Edmonton Police Service | Rod Knecht, Chief | December 1, 2014 |
| Police Service of Montreal | Bernard Lamothe, Assistant Director, Special Investigations | December 1, 2014 |
| Police Service of Montreal | Marc Parent, Director | December 1, 2014 |
| As an Individual | Michelle Walrond, mother of a radicalized man | December 1, 2014 |
| Muslim Canadian Congress | Tarek Fatah, Founder | November 24, 2014 |
| Muslims Facing Tomorrow | Syed Sohail Raza, Director | November 24, 2014 |
| SecDev Foundation | Rafal Rohozinski, Senior Fellow | November 24, 2014 |
| Royal Canadian Mounted Police | Superintendent Shirley Cuillierrier, Director General, Partnerships and External Relations | November 17, 2014 |
| Royal Canadian Mounted Police | Sergeant Renuka Dash, Acting Officer in Charge, Federal Policing, Public Engagement | November 17, 2014 |
| Public Safety Canada | John Davies, Director General, National Security Policy, National and Cyber Security Branch | November 17, 2014 |

| | | |
|--|---|-------------------|
| Public Safety Canada | Anna Gray-Henschel, Senior Director, National Security Policy Division | November 17, 2014 |
| Public Safety Canada | Gary Robertson, Assistant Deputy Minister, National and Cyber Security Branch | November 17, 2014 |
| Canadian Association of Chiefs of Police | Deputy Commissioner Scott Tod, Ontario Provincial Police, Co-chair of the Counter Terrorism and National Security Committee | November 17, 2014 |
| Canadian Security Intelligence Service | Tom Venner, Assistant Director, Policy and Strategic Partnerships | November 17, 2014 |
| Public Prosecution Service of Canada | George Dolhai, Deputy Director of Public Prosecutions | November 3, 2014 |
| Public Prosecution Service of Canada | Ursula Hendel, Senior Counsel, Drug, National Security and Northern Prosecutions Branch | November 3, 2014 |
| As an Individual | The Honourable Senator Serge Joyal, P.C., former deputy chair of the Senate Special Committee on Anti-terrorism | November 3, 2014 |
| Public Prosecution Service of Canada | Brian Saunders, Director of Public Prosecutions | November 3, 2014 |
| Royal Canadian Mounted Police | Mike Cabana, Deputy Commissioner, Federal Policing | October 27, 2014 |
| Royal Canadian Mounted Police | Peter Henschel, Deputy Commissioner, Specialized Policing Services | October 27, 2014 |
| Royal Canadian Mounted Police | Bob Paulson, Commissioner | October 27, 2014 |
| Canadian Security Intelligence Service | Michael Peirce, Assistant Director, Intelligence | October 27, 2014 |

| | | |
|--|--|------------------|
| Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada | Luc Beaudry, Manager, Terrorist Financing Intelligence Group | October 20, 2014 |
| Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada | Gérald Cossette, Director | October 20, 2014 |
| Canadian Security Intelligence Service | Jeff Yaworski, Deputy Director of Operations | October 20, 2014 |



COMBATTRE LA MENACE TERRORISTE AU CANADA : RAPPORT PROVISOIRE

**Comité sénatorial permanent
de la sécurité nationale et de la défense**

L'honorable Daniel Lang
Président

L'honorable Grant Mitchell
Vice-président

Juillet 2015

This document is available in English

Le rapport et les délibérations du Comité sont disponibles sur internet :

www.senate-senat.ca/secd.asp

Des exemplaires imprimés de ce document sont disponibles auprès de :

La Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088

ou par courriel à

secd@sen.parl.gc.ca

DÉDICACE

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA
DÉFENSE DÉDIE LE PRÉSENT RAPPORT AUX VICTIMES DE TERRORISME**

L'ADJUDANT PATRICE VINCENT

LE CAPORAL NATHAN CIRILLO

LES VICTIMES DES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE

**LES VICTIMES DE L'ATTENTAT TERRORISTE CONTRE LE VOL 182 D'AIR INDIA
QUI EST SURVENU IL Y A 30 ANS LE 23 JUIN 1985**

NOUS NE VOUS OUBLIERONS JAMAIS

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| MEMBRES | i |
| ORDRE DE RENVOI | ii |
| INTRODUCTION | iii |
| CONTEXTE..... | v |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | vi |
| RADICALISATION AU CANADA..... | 1 |
| A. Contexte | 1 |
| B. Les foyers de radicalisation..... | 2 |
| C. Ce qui pousse les gens à la radicalisation..... | 4 |
| D. Incidence de la radicalisation sur les familles et services de soutien à leur disposition | 4 |
| PRÉVENTION..... | 7 |
| A. Combattre la radicalisation..... | 7 |
| B. Partenariats entre le gouvernement fédéral et les provinces | 7 |
| C. Financement du terrorisme | 8 |
| D. Glorification du terrorisme | 10 |
| E. Information publique..... | 11 |
| INFLUENCE ÉTRANGÈRE AU CANADA..... | 13 |
| A. Financement de source étrangère | 13 |
| B. Infiltration d'organismes et d'événements canadiens | 14 |
| POURSUITES..... | 15 |
| DILIGENCE ET DISSUASION..... | 19 |
| A. Analyse préalable | 19 |
| B. Poursuites-baillons | 20 |
| REGARD VERS L'AVENIR..... | 22 |
| A. Examen et surveillance | 22 |
| B. Recherche | 23 |
| C. Planification de la protection civile | 23 |
| ANNEXE 1 – TÉMOINS..... | 25 |

MEMBRES

L'honorable Daniel Lang, *président*
L'honorable Grant Mitchell, *vice-président*

et

L'honorable Lynn Beyak
L'honorable Jean-Guy Dagenais
L'honorable Joseph A. Day
L'honorable Colin Kenny
L'honorable Thanh Hai Ngo
L'honorable Carolyn Stewart Olsen
L'honorable Vernon White

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin) et James S. Cowan (ou Joan Fraser).

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs George Baker, C.P., Marie-P. Charette-Poulin**, Tobias C. Enverga, et Suzanne Fortin-Duplessis**.

(**Sénateur à la retraite)

Employés des sénateurs :

Naresh Raghubeer, conseiller en politiques, Bureau du sénateur Lang
Kyle Johnston, conseiller en politiques, Bureau du sénateur Mitchell

Employés du comité :

Josée Thérien, greffière du Comité
Adam Thompson, greffier du Comité
Maritza Jean-Pierre, adjointe administrative
Holly Porteous, analyste, Bibliothèque du Parlement
Wolfgang Koerner, analyste, Bibliothèque du Parlement
Christina Yeung, analyste, Bibliothèque du Parlement
Francine Pressault, agente de communications
Alida Rubwindi, agente de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 19 juin 2014 :

L'honorable sénateur Lang propose, appuyé par l'honorable sénateur Housakos,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les menaces à la sécurité nationale, notamment :

- a) le cyberespionnage;
- b) les menaces aux infrastructures essentielles;
- c) le recrutement de terroristes et le financement d'actes terroristes;
- d) les opérations antiterroristes et les poursuites contre les terroristes;

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 décembre 2015 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions pendant 90 jours après le dépôt de son rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary W. O'Brien

INTRODUCTION

Le 19 juin 2014, le Sénat a autorisé le Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense « à étudier, afin d'en faire rapport, les menaces à la sécurité nationale ».

Dans son rapport provisoire, le comité examine le recrutement de terroristes, les activités terroristes, le financement d'activités terroristes, les poursuites contre les terroristes et d'autres aspects des menaces pour la sécurité auxquelles font face les Canadiens. Il produira ultérieurement un rapport sur le cyberespionnage et les menaces touchant les infrastructures essentielles du Canada.

Le comité sénatorial permanent a entendu de nombreux témoins, dont d'éminents spécialistes du terrorisme, de la radicalisation et de l'extrémisme violent, ainsi que plusieurs personnes qui ont une expérience personnelle de la radicalisation au Canada.

Le comité s'intéresse de très près aux menaces pesant sur les Canadiens et aux mesures qui doivent être prises pour les dissiper. Depuis le début de la présente étude, deux membres des Forces armées canadiennes ont été victimes d'actes de terrorisme. Le 20 octobre 2014, un terroriste extrémiste d'allégeance islamique fondamentaliste a tué l'adjudant Patrice Vincent à Saint-Jean-sur-Richelieu, au Québec. Deux jours plus tard, un autre djihadiste a abattu le caporal Nathan Cirillo, un soldat du régiment Argyll and Sutherland Highlanders qui montait la garde devant le Monument commémoratif de guerre à Ottawa, avant de prendre d'assaut les portes du Parlement dans le but de faire couler le sang et de semer le chaos.

Pendant les audiences, le comité a appris que 93 Canadiens cherchent à se joindre à des groupes extrémistes islamistes comme l'État islamique en Iraq et au Levant (EIIL), al-Qaïda, Boko Haram et al-Shabaab. On sait également que 80 Canadiens radicalisés se sont joints à des groupes terroristes à l'étranger et qu'ils sont rentrés au pays, et on croit que quelque 145 Canadiens sont à l'étranger où ils appuient des groupes terroristes. Au printemps 2015, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), Michel Coulombe, a informé le comité que ces chiffres avaient augmenté.

Le comité a également appris que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a relevé 683 transactions liées au financement d'activités terroristes de 2009 à 2014, mais qu'aucune accusation n'avait été portée à ce chapitre.

Dans le cadre de son étude, le comité a entrepris une mission d'étude à Toronto afin de rencontrer des représentants des organismes de sécurité et de renseignement, des membres du Service de police de Toronto ainsi que des représentants de communautés ethniques et culturelles de Toronto qui sont préoccupées par le terrorisme et la radicalisation.

Les Canadiens doivent faire preuve de vigilance puisque l'extrémisme violent est une menace réelle, tant pour leur vie que pour leur mode de vie. Cette vigilance doit toutefois s'appliquer de manière réfléchie et équilibrée de manière à ne pas miner nos plus importantes valeurs. Nous devons trouver toutes les ressources, outils et techniques à la disposition d'une société civilisée

pour affaiblir et vaincre une force des plus sauvages. Nous tentons de réduire les risques pour les Canadiens, y compris les risques pour les jeunes canadiens vulnérables qui pourraient être attiré par des concepts extrémistes et des mesures violentes.

Il nous faut comprendre, à l'heure où la menace du terrorisme et de la radicalisation est encore vive, que tous les Canadiens sont touchés. Les solutions présentées dans le présent rapport revêtent une importance pour tous les Canadiens. Les solutions qui nous rallieront sont celles fondées sur la vérité, l'honnêteté et la franchise.

Le comité espère que l'information contenue dans le présent rapport aidera le gouvernement à rendre le Canada plus sûr dans un monde où la menace que fait peser le terrorisme ne cesse de grandir. Le comité entend effectuer un suivi des progrès accomplis en vue de la mise en œuvre de ses recommandations.

CONTEXTE

Les preuves grandissantes concernant la radicalisation, l'agitation extrémiste ainsi que les menaces et actes de violence terroristes au Canada et partout dans le monde ont mobilisé l'attention de bien des gens. Partout autour du globe, des milliers de personnes ont été mutilées, torturées, tuées ou réduites à l'esclavage par suite de la montée d'une idéologie fondamentaliste islamique violente.

Même au Canada, nous avons été témoins d'attentats terroristes, et les forces policières et les organismes de sécurité nationale ont déjoué des complots terroristes. Il existe aussi d'autres menaces terroristes, certaines étant mues par d'autres idéologies. Des groupes hostiles au gouvernement, comme le mouvement des « citoyens souverains » (aussi connu sous le nom Freeman on the Land) ont retenu l'attention de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres organismes d'application de la loi au cours des dernières années.

Les témoins ont indiqué que les menaces terroristes qui pèsent sur le Canada sont multidimensionnelles. Elles proviennent de nombreuses sources, tant internationales que nationales, et sont en constante évolution.

De toute évidence, la menace terroriste est réelle. Compte tenu de la mobilité croissante des gens à l'échelle internationale et de la prolifération des armes de destruction massive et des matières entrant dans leur fabrication, il est important que les citoyens et les décideurs envisagent sérieusement les dangers et les solutions qui se présentent.

Bien que tous les membres du comité reconnaissent qu'il est important de protéger les Canadiens contre les menaces terroristes, il appert que les opinions sur l'approche à adopter pour atteindre ce but diffèrent. Le rapport contient les conclusions ralliant une majorité de membres, mais, malgré de grands efforts pour arriver à un consensus, les sénateurs Mitchell, Day et Kenny s'opposent au rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le comité recommande :

Recommandation 1 – Que le gouvernement érige en infraction le fait d'être membre d'un groupe terroriste au Canada.

Recommandation 2 – Que le gouvernement se donne pour priorité d'étudier et de freiner la progression de l'extrémisme violent au Canada, en particulier l'idéologie propagée par le mouvement fondamentaliste islamique mondiale.

Recommandation 3 – Que le gouvernement travaille avec les communautés à risque, en particulier les femmes, pour encourager et appuyer les pratiques conformes aux valeurs canadiennes.

Recommandation 4 – Que le gouvernement s'efforce de mettre sur pied un programme pour communiquer de l'information claire et précise sur les signes de radicalisation aux intervenants de première ligne, y compris les enseignants, les policiers, les agents de correction, le personnel infirmier et les médecins, et qu'il en fasse plus pour encourager les Canadiens à signaler de manière anonyme toute information ayant trait au terrorisme, à l'extrémisme criminel ou à des activités suspectes qui pourraient menacer la sécurité en communiquant avec le réseau d'information sur la sécurité nationale au 1-800-420-5805.

Recommandation 5 – Que le gouvernement établisse un programme pour appuyer les familles qui signalent la radicalisation de leurs proches et qui cherchent à obtenir de l'aide.

Recommandation 6 – Que le gouvernement travaille avec les communautés musulmanes pour établir un discours efficace qui dénonce l'idéologie fondamentaliste islamique.

Recommandation 7 – Que le gouvernement établisse une liste, accessible au public, de visiteurs interdits, qui identifie les personnes aux idéologies radicales qui menacent la sécurité du pays et qui n'auront pas le droit de visiter le Canada.

Recommandation 8 – Que le gouvernement fédéral amorce et entretienne un dialogue avec les provinces dans le but de prévenir l'extrémisme et la radicalisation dans des domaines de compétence provinciale, notamment dans les écoles, les collèges, les universités et les prisons.

Recommandation 9 – Que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces et les communautés musulmanes afin d'étudier les options possibles en matière de formation et de certification des imams au Canada.

Recommandation 10 – Que le gouvernement publie une base de données publique des organismes dont le statut d'organisme de bienfaisance a été révoqué en raison de leurs liens avec le terrorisme.

Recommandation 11 – Que, lorsque le gouvernement retire le statut d'organisme de bienfaisance à un organisme pour des motifs liés au terrorisme, il tienne les personnes responsables d'être complices d'activités terroristes ou de fournir un soutien matériel à ce type d'activités.

Recommandation 12 – Que le gouvernement mette à jour les lois canadiennes sur les crimes haineux et qu'il envisage d'interdire la glorification des terroristes, des actes terroristes et des symboles terroristes associés au terrorisme et à la radicalisation.

Recommandation 13 – Que le gouvernement informe les Canadiens au sujet des menaces pour la sécurité du Canada, et que les communications soient claires, qu'elles donnent des chiffres et qu'elles dressent un portrait réaliste et non ambigu de la sécurité nationale au Canada et à l'étranger.

Recommandation 14 – Que le gouvernement établisse et publie une « liste de terroristes recherchés » désignant les Canadiens visés par un mandat d'arrêt (national ou international) émis relativement à des activités terroristes.

Recommandation 15 – Que le gouvernement mette en œuvre des mesures pour prévenir l'entrée de fonds étrangers au Canada dans le cas où les fonds, les bailleurs de fonds ou les bénéficiaires ont été associés à un mouvement de radicalisation.

Recommandation 16 – Que le gouvernement travaille avec le Service canadien du renseignement de sécurité et le conseiller à la sécurité nationale pour veiller à ce qu'une séance d'information soit offerte, au moins une fois par année, aux dirigeants fédéraux et provinciaux concernés pour qu'ils soient au courant des menaces pour la sécurité du Canada sur leur territoire.

Recommandation 17 – Que les autorités gouvernementales établissent un protocole avec le Service canadien du renseignement de sécurité afin que les citoyens participant à des activités de liaison avec le public soient obligatoirement soumis à une vérification.

Recommandation 18 – Que le gouvernement établisse, au sein du ministère du Procureur général du Canada, une équipe spécialisée d'avocats chargés des poursuites intentées dans les affaires de terrorisme, et qu'il s'assure que les juges choisis pour instruire ces affaires ont des antécédents et la formation requis en matière de terrorisme.

Recommandation 19 – Que le gouvernement incite les services de police et les procureurs de la Couronne à appliquer les dispositions du *Code criminel* dans les domaines en question, notamment ceux qui concernent le terrorisme dans les sphères criminelles et précriminelles.

Recommandation 20 – Que le *Code criminel* soit modifié pour que les organisations d'application de la loi concernées aient le pouvoir de déposer des accusations relatives au terrorisme, sans avoir à demander d'abord l'autorisation du procureur général du Canada ou de tout autre ministre fédéral ou provincial.

Recommandation 21 – Que les Frères musulmans et les groupes qui y sont étroitement associés fassent l'objet d'une enquête du SCRS de manière prioritaire afin de déterminer s'ils devraient être désignés des entités terroristes.

Recommandation 22 – Que le gouvernement fédéral encourage les gouvernements provinciaux à adopter des lois qui protègent les Canadiens qui participent au discours public de poursuites vexatoires.

Recommandation 23 – Que le gouvernement établisse, entre les organismes nationaux d'examen de la sécurité, des passerelles législatives permettant le partage d'information entre ces organismes, le transfert d'enquêtes, la conduite d'enquêtes conjointes et la coordination dans la préparation de rapports, et qu'un processus d'examen indépendant soit mis en œuvre au sein des ministères et des organismes intéressés par la sécurité nationale, le cas échéant.

Recommandation 24 – Que le gouvernement repense le projet Kanishka en partenariat avec les provinces et les municipalités selon une formule de partage des coûts en mettant l'accent sur les projets pratiques qui renforcent les capacités des « communautés à risque », notamment les femmes, et en encourage les établissements postsecondaires à se pencher sur les questions liées au terrorisme et à la radicalisation.

Recommandation 25 – Que le gouvernement incite Sécurité publique Canada à collaborer davantage avec les municipalités, les provinces et le secteur privé afin de faciliter la planification de la protection civile contre le terrorisme, et que cet effort comprenne une analyse permettant d'établir que la *Loi sur les mesures d'urgence* est toujours utile et adéquate.

RADICALISATION AU CANADA

A. Contexte

Le Canada fait face à un éventail de menaces terroristes, attribuables en partie à des idées et des orientations extrémistes. Des nationalistes sikhs canadiens ont perpétré l'attentat à la bombe contre le vol d'Air India en 1985, qui constituait à l'époque le pire acte de terrorisme contre l'aviation. Les meurtres, en 2014, de deux membres des Forces armées canadiennes aux mains de djihadistes autoproclamés ont prouvé une fois pour toutes la portée des mouvements fondamentalistes islamiques mondiaux.

Le Canada a été explicitement menacé par des groupes islamistes à l'étranger, comme l'EIIL et al-Qaïda. Ces groupes continuent de recruter des Canadiens et de les encourager à monter des attaques au Canada et à se rallier à leur cause à l'étranger. Les meurtres de l'adjudant Vincent et du caporal Cirillo sont considérés comme des réponses à ces appels. Pour combattre ces incitations à la violence, il faut cerner les éléments problématiques de l'idéologie djihadiste.

Plusieurs témoins représentant les services de sécurité nationale et d'application de la loi ont indiqué que l'extrémisme violent constitue, pour reprendre les paroles de Bob Paulson, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), une menace « grave et immédiate¹ ».

Le terrorisme de l'islamisme violent préoccupe particulièrement le gouvernement. Lors de sa comparution devant le comité, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Steven Blaney, a déclaré :

Les Canadiens connaissent les menaces que font peser, non pas dans un avenir et un pays lointains, le djihadisme violent, la radicalisation et les attaques terroristes. Nous l'avons vu à Montréal la semaine dernière, avec ces 10 jeunes. Comme vous le savez, il y a eu aussi l'attaque du Parlement fédéral. Il y a eu un complot en Colombie-Britannique, la tour du CN, les 18 de Toronto et le complot visant VIA Rail².

Bien que les menaces les plus récentes proviennent d'organisations comme l'EIIL (aussi appelé Daech, État islamique) en Irak et en Syrie, auxquelles se sont joints plus de 130 Canadiens, les organismes d'application de la loi du Canada doivent lutter contre de nombreuses formes d'extrémisme, de haine et de violence. Le lieutenant Sylvain Guertin, chef du Service des enquêtes sur la menace extrémiste de la Sûreté du Québec, a décrit la situation comme suit :

¹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 27 octobre 2014 (Paulson).

² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 25 mai 2015 (Blaney).

La majorité des dossiers ouverts par le service sont liés à l'extrême droite et aux crimes haineux, en ce qui concerne plus de 25 p. 100 des dossiers. Ensuite viennent les dossiers liés à la radicalisation islamiste, qui représentent un peu moins de 25 [p. 100], les acteurs solitaires violents et les mouvements antigouvernementaux. Au total, ces quatre créneaux représentant environ 70 p. 100 de nos activités. L'autre 30 p. 100 est consacré à d'autres créneaux extrémistes³.

S'appuyant sur les témoignages qui lui ont été présentés, le comité recommande :

Recommandation 1 – Que le gouvernement érige en infraction le fait d'être membre d'un groupe terroriste au Canada.

B. Les foyers de radicalisation

Selon les témoignages, Internet joue un rôle prépondérant, quoique non déterminant, dans la diffusion dans idéologies extrémistes. S'il s'avère, comme l'estime M. Bélanger, que la plupart des personnes qui se tournent vers l'extrémisme violent adoptent la première idéologie qui donne un sens à leur vie, il ne faut pas sous-estimer le pouvoir qu'a Internet de présenter des solutions simplistes à des problèmes complexes.

Comme il a été soulevé dans un article du *National Post* le 26 juin 2015,

Il faut environ 30 secondes pour créer un compte Twitter et communiquer avec quelqu'un en Syrie, puis les algorithmes de Facebook proposent des sites similaires et des personnes ayant des intérêts semblables. En raison du flux constant d'images de décapitations et d'enfants portant des armes à feu, ces réalités deviennent normales. L'EIIL a rédigé un guide de voyage sur le territoire qu'il contrôle ainsi qu'un guide sur la manière de vivre le jihad en « occident » [...] L'EIIL et al-Qaïda produisent tous deux des revues en anglais⁴.

Par exemple, lors de sa comparution devant le comité, Craig Forcese, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a fait remarquer que :

[L]es données empiriques sur le rôle d'Internet dans la radicalisation [...] donnent à penser que ça peut faciliter les choses, mais que ce n'en est pas la cause. La radicalisation menant à la violence dépend de relations personnelles étroites et de la présence d'une figure dirigeante charismatique au cœur d'un mouvement de

³ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 8 décembre 2014 (Guertin).

⁴ Catherine Solyum, « [Bomb-making instructions, execution videos and 46K pro-ISIL Twitter accounts: Path to jihad runs wild online](#) », *National Post*, 26 juin 2015 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

radicalisation, et Internet n'en est pas la cause. Je pense qu'il faut prendre garde à l'idée que la réglementation d'Internet réglerait les problèmes de radicalisation⁵.

Un autre témoin a mentionné l'importance de l'interaction humaine dans le processus de radicalisation. Selon M. Littlewood, professeur à l'Université Carleton, « [l]e basculement dans la violence et l'action repose souvent sur d'autres formes de contacts humains et dépend, par exemple, de la pression des pairs et d'autres choses du même genre. La réglementation d'Internet, des images, et cetera, ne va pas faire disparaître notre problème⁶. »

Où donc sont exercés ces contacts humains et ces pressions par les pairs? La réponse dépend de l'idéologie radicale. Par exemple, Anders Behring Breivik, le terroriste qui a tué 77 citoyens norvégiens le 22 juillet 2011, a affirmé qu'il était membre de plusieurs groupes extrémistes.

Pour lutter contre le discours violent, il faut relever les éléments problématiques de l'idéologie jihadiste. Certains témoins ont indiqué au comité que certaines mosquées et écoles religieuses se trouvent au centre de la diffusion de messages extrémistes au Canada. Le comité a entendu le témoignage de Michelle Waldron, qui affirme que son fils a été radicalisé dans une mosquée à Ottawa. Ce dernier a été arrêté pour voies de fait peu après l'attentat du 22 octobre 2014 sur la Colline du Parlement. Selon M^{me} Waldron, son fils a été profondément influencé par les enseignements reçus dans les années 1990 :

Le wahhabisme, aussi appelé salafisme, dont les adeptes peuvent se qualifier d'ahl al-hadith, d'ahl al-sunnah ou de zahiriste, repose sur l'idéologie même qui est à la base des monstres incontrôlables que sont l'État islamique, Al-Qaïda, al-Chabaab et Boko Haram. Il ne s'agit peut-être pas de la seule influence ultraconservatrice qui existe parmi les musulmans, mais, vu les milliards de dollars qu'injecte l'Arabie saoudite pour alimenter sa machine à propagande politique, il s'agit du courant le plus prolifique et omniprésent. Et c'est l'idéologie qui a été inculquée à mon fils, ici à Ottawa⁷.

Confirmant la gravité de la menace, Ayaan Hirsi Ali, ex-membre des Frères musulmans et ex-parlementaire devenue auteure à succès et agrégée supérieure de la John F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard, a indiqué au comité que :

Vu de l'extérieur, pour le non-musulman, surtout à l'Ouest, où l'on croit en la liberté de religion et de conscience, il est tout à fait légitime de permettre aux nouveaux arrivants d'établir des réseaux d'écoles, de mosquées et de centres islamiques, car

⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 8 décembre 2014 (Forcese).

⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 8 décembre 2014 (Littlewood).

⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 1^{er} décembre 2014 (Walrond).

cela est conforme à nos libertés et nos droits, mais nous nous intéressons rarement au contenu de ce que l'on y prêche et promeut⁸. [TRADUCTION]

Selon M^{me} Ali, « tant que le Canada, les États-Unis et les autres pays occidentaux n'auront pas bien défini le problème et appris à le cerner, nous ne pourrons pas combattre efficacement les influences radicales et la propagation du terrorisme islamique⁹ » [TRADUCTION].

Le National Council of Canadian Muslims a toutefois dit ne pas être d'accord avec cette évaluation de la situation.

C. Ce qui pousse les gens à la radicalisation

Jocelyn Bélanger, professeur du département de psychologie à l'Université du Québec à Montréal, a expliqué au comité que « [c]roire que les radicalisés sont des êtres cinglés et qu'ils n'ont pas toute leur tête, c'est commettre notre première erreur en ce qui concerne l'élaboration de stratégies efficaces de lutte contre le terrorisme. L'hypothèse de l'instabilité mentale reflète plutôt notre incompréhension profonde du processus de radicalisation¹⁰. »

Il a avancé que « le besoin d'adopter une attitude radicale est dicté par le désir d'être quelqu'un, d'être important et respecté ». Essentiellement, les gens adhèrent à des idéologies radicales car ils sont en « quête de sens¹¹ ».

Prenant note des préoccupations soulevées par les témoins au sujet de la dimension idéologique du processus de radicalisation, le comité recommande :

Recommandation 2 – Que le gouvernement se donne pour priorité d'étudier et de freiner la progression de l'extrémisme violent au Canada, en particulier l'idéologie propagée par le mouvement fondamentaliste islamique mondiale.

D. Incidence de la radicalisation sur les familles et services de soutien à leur disposition

Le terrorisme et la radicalisation ne sont pas des phénomènes qui se produisent de manière isolée. Il y a souvent des signes de radicalisation que peuvent remarquer la famille, les amis et les intervenants de première ligne. Il faut faire plus pour aider ces groupes et leur donner les moyens de lutter contre la radicalisation et l'extrémisme violent.

⁸ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 8 juin 2015 (Ali).

⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 8 juin 2015 (Ali).

¹⁰ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 8 décembre 2014 (Bélanger).

¹¹ *Ibid.*

De nombreuses mesures peuvent et doivent être prises à l'échelle communautaire.

Des représentants de services policiers et d'agence de renseignement ont noté que la stigmatisation constitue un obstacle aux enquêtes. Ces services ont besoin de la confiance des communautés pour qu'ils puissent communiquer avec les membres des communautés dans la sphère précriminelle, avant qu'il soit trop tard et que les personnes en viennent à commettre des actes. Les membres des communautés doivent faire confiance aux services policiers pour leur transmettre de l'information essentielle leur permettant de prévenir des actes violents.

Parmi les mesures nécessaires, on compte également la mise en place de programme de prévention, des initiatives efficace pour déconstruire le discours violent et de mesures de soutien pour aider les « communautés à risque » à aborder ces questions. Des policiers ont indiqué que les efforts de communication avec la communauté dans la « sphère précriminelle » figurent parmi leurs travaux les plus efficaces.

En outre, il est clairement nécessaire de lutter contre l'extrémisme violent sur Internet afin de déconstruire le discours violent. Il s'agit d'un défi considérable, selon Rafal Rohozinski, attaché de recherche supérieur à la fondation SecDev, à Ottawa. Il a décrit au comité les recherches menées à la fondation sur l'utilisation que font les extrémistes des médias sociaux¹². Ces recherches visent à mieux adapter l'élaboration et la diffusion de messages déconstruisant le discours extrémiste auprès des « communautés à risque ».

SecDev se fonde sur l'analyse de données pour relever le contenu généralement associé à des opinions radicales dangereuses diffusées sur les médias sociaux. L'objectif, a expliqué M. Rohozinski, n'est pas de cibler ou d'identifier des groupes et des personnes, mais plutôt d'utiliser le contenu caractéristique afin d'établir des ressources pour lutter contre le discours violent que pourront utiliser les enseignants, les écoles, les groupes communautaires, les leaders et les professionnels de la santé et de la santé mentale – ceux qu'il appelle les « gardiens » – dans les secteurs où les besoins se font le plus sentir.

On déploie des efforts pour renforcer les moyens dans les communautés à risque, où, souvent, les parents ne réagissent pas assez rapidement aux dangereux changements de personnalité chez leur enfant, où le personnel des organismes d'application de la loi n'est pas toujours à l'affût des signes de changements et où les personnes qui prennent conscience de la radicalisation au sein d'une communauté hésitent parfois à signaler leurs préoccupations aux autorités.

Des témoins ont dit s'inquiéter du traitement réservé aux femmes dans les communautés à risque. Homa Arjomand a raconté qu'elle avait fui l'Iran seulement pour faire face aux mêmes formes d'oppression dans les communautés musulmanes du Canada. Selon son expérience de travail dans un refuge pour femmes au Canada, elle a dit que « l'apartheid sexospécifique, la ségrégation des hommes et des femmes, et l'oppression des femmes prennent les formes les

¹² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 24 novembre 2014 (Rohozinski).

plus répugnantes et les plus scandaleuses dans ces soi-disant communautés islamiques — la polygamie, les mariages arrangés, les fillettes données en mariage [et] la traite des enfants aux fins de mariage¹³. »

Le comité reconnaît que les femmes peuvent grandement participer à la lutte contre la radicalisation et le terrorisme.

Prenant note de ces préoccupations et des risques considérables auxquels sont exposées les femmes et les filles, le comité recommande :

Recommandation 3 – Que le gouvernement travaille avec les communautés à risque, en particulier les femmes, pour encourager et appuyer les pratiques conformes aux valeurs canadiennes.

Pendant sa mission d'étude à Toronto, le comité a été informé des efforts déployés afin d'apprendre aux policiers à reconnaître les signes de radicalisation. Un représentant du Service de police de Toronto a indiqué que plus de 600 policiers de la ville ont reçu ce genre de formation. Ces agents de première ligne peuvent maintenant, lorsqu'ils sont appelés à intervenir dans une querelle de ménage, déceler certains signes et savent qu'ils doivent les signaler¹⁴.

Toujours à Toronto, un représentant du SCRS a dit au comité que le Service avait été contacté par les commissions scolaires, qui aimeraient recevoir une formation et des conseils sur le terrorisme. Le comité estime qu'il faut plus « de yeux et d'oreilles » informés pour prévenir le terrorisme et que tous les intervenants de première ligne devraient suivre ce genre de formation.

Le comité recommande :

Recommandation 4 – Que le gouvernement s'efforce de mettre sur pied un programme pour communiquer de l'information claire et précise sur les signes de radicalisation aux intervenants de première ligne, y compris les enseignants, les policiers, les agents de correction, le personnel infirmier et les médecins, et qu'il en fasse plus pour encourager les Canadiens à signaler de manière anonyme toute information ayant trait au terrorisme, à l'extrémisme criminel ou à des activités suspectes qui pourraient menacer la sécurité en communiquant avec le réseau d'information sur la sécurité nationale au 1-800-420-5805.

Recommandation 5 – Que le gouvernement établisse un programme pour appuyer les familles qui signalent la radicalisation de leurs proches et qui cherchent à obtenir de l'aide.

¹³ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Témoignages*, 2^e session, 41^e législature, 2 février 2015 (Arjomand).

¹⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, mission d'étude, les 26 et 27 mars 2015.

PRÉVENTION

A. Combattre la radicalisation

En raison des craintes exprimées par les témoins et d'autres au sujet de la montée du radicalisme et de l'extrémisme au sein de la société canadienne, le gouvernement devrait appuyer davantage des groupes modérés et triés sur le volet qui offrent une réponse possible au discours extrémiste.

Pour apaiser ces préoccupations concernant l'élaboration d'un discours de lutte contre la radicalisation, le comité recommande :

Recommandation 6 – Que le gouvernement travaille avec les communautés musulmanes pour établir un discours efficace qui dénonce l'idéologie fondamentaliste islamique.

Le comité est aussi préoccupé par le fait que certains groupes au Canada ont invité des radicaux étrangers au Canada et leur ont donné des occasions d'allocutions. Les témoins ont rapporté que de larges groupes, y compris un nombre considérable de jeunes Canadiens, ont été exposés à des vues extrémistes.

Le comité recommande :

Recommandation 7 – Que le gouvernement établisse une liste, accessible au public, de visiteurs interdits, qui identifie les personnes aux idéologies radicales qui menacent la sécurité du pays et qui n'auront pas le droit de visiter le Canada.

B. Partenariats entre le gouvernement fédéral et les provinces

La lutte contre le terrorisme relève à la fois de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. Parmi les responsabilités des provinces, on compte le maintien de l'ordre, l'éducation, les prisons où la radicalisation peut se produire et les services de santé mentale. Les responsabilités du gouvernement fédéral comprennent les services de maintien de l'ordre de la GRC et les agences de sécurité nationale et de renseignements. La coordination et la coopération sont essentielles.

Des témoins, comme Gilles de Kerchove, coordonnateur de la lutte contre le terrorisme pour l'Union européenne (UE), ont observé que les prisons sont un « incubateur de radicalisation » au sein de l'UE¹⁵. Plus près d'ici, le comité a entendu le témoignage de personnes ayant une

¹⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 1^{er} juin 2015 (de Kerchove).

expérience directe de la prestation de services de counseling aux détenus au Canada. Robert Groves, un psychologue clinicien d'Ottawa qui a été conseiller bénévole au pénitencier de Kingston avant sa fermeture en 2013, a réitéré qu'il faut garder un œil sur les prédicateurs amateurs en prison et sur les détenus qui les côtoient. Il a indiqué avoir été témoin de l'incroyable pouvoir que détient Mohammad Shafia, reconnu coupable de meurtre, sur environ 25 prisonniers et du fait qu'il dirige la prière du vendredi. Le commissaire du Service correctionnel Canada, Don Head, a assuré le comité que, au meilleur de sa connaissance, ce n'est pas le cas. Il a toutefois ajouté que l'islam est la religion connaissant la plus forte croissance dans les prisons : « on parle de près d'un millier de détenus qui déclarent l'islam comme culte de choix, comme religion pratiquée¹⁶. »

Le comité prend note des préoccupations au sujet de la radicalisation dans les prisons et les écoles et du fait que les provinces doivent coopérer ensemble pour combattre la radicalisation.

Le comité recommande :

Recommandation 8 – Que le gouvernement fédéral amorce et entretienne un dialogue avec les provinces dans le but de prévenir l'extrémisme et la radicalisation dans des domaines de compétence provinciale, notamment dans les écoles, les collèges, les universités et les prisons.

Selon des témoins faisant partie de la communauté musulmane et d'autres témoins, des imams formés à l'étranger diffusent une idéologie religieuse extrémiste et que le contenu de ces messages ne correspond pas aux valeurs canadiennes. Ces idées extrémistes contribueraient à la radicalisation et, si elles continuent d'être diffusées sans surveillance, pourraient devenir une source de préoccupation considérable. Comme c'est actuellement le cas en Europe, le comité recommande :

Recommandation 9 – Que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces et les communautés musulmanes afin d'étudier les options possibles en matière de formation et de certification des imams au Canada.

C. Financement du terrorisme

Le comité souligne l'importance que revêt l'argent dans le maintien des organisations terroristes, la diffusion des messages dangereux, le financement des activités terroristes et le recrutement. En outre, il importe de rappeler qu'un attentat terroriste de grande ampleur peut exiger des moyens financiers très modestes comparativement aux pertes de vies et au coût

¹⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 11 mai 2015 (Head).

économique qu'il occasionne¹⁷. La propagande terroriste peut répandre et marteler des messages qui amènent certains citoyens à se distancer du reste de la population et à se rapprocher de l'action violente. Comme dans le cas de l'activité terroriste, des fonds limités peuvent donner une grande impulsion à des visées extrémistes¹⁸.

Des témoins ont exprimé des craintes au sujet de l'entrée, au Canada, de fonds provenant d'entités étrangères. L'argent étranger n'a pas besoin de venir de pays lointains pour susciter des interrogations sur les tentatives que font des radicaux pour asseoir leur influence au sein d'institutions canadiennes.

D'aucuns se sont aussi dits préoccupés de la capacité des organisations de sécurité de détecter les cas de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, vu la nature complexe des flux monétaires et les problèmes observés dans la communication de renseignements entre les organismes de surveillance¹⁹. L'Agence du revenu du Canada (ARC) a confirmé au comité que, dans le cadre de son mandat, elle fait le suivi de l'argent que des entités étrangères font entrer au Canada à des fins religieuses, politiques ou éducatives. M^{me} Hawara, directrice générale, Direction des organismes de bienfaisance, a fourni les précisions suivantes au comité :

Les organismes de bienfaisance ne peuvent pas recevoir des fonds d'États commanditaires du terrorisme; à l'heure actuelle, il y en a deux : l'Iran et la Syrie. C'est la seule exception qui existe présentement par rapport au financement qui provient de l'étranger. Par contre, les organismes de bienfaisance, dans leur déclaration annuelle, doivent nous fournir certains renseignements en ce qui concerne les dons qui proviennent de l'étranger, en apportant plus de détails pour les dons qui excèdent 10 000 \$. Toutefois, cette information est confidentielle, elle ne sert qu'à nos fins et n'est pas partagée avec le public²⁰.

Le comité a appris que le statut de huit organismes de bienfaisance avait été révoqué en raison de liens que ceux-ci entretenaient avec des terroristes. L'un d'eux, le International Relief Fund for the Afflicted and Needy (IRFAN), a été désigné comme une entité terroriste parce qu'il finance le Hamas. Il est troublant que cette désignation soit venue 10 ans après qu'un premier parlementaire ait soulevé, en 2004, des préoccupations au sujet de l'organisation en question. Par ailleurs, le fait que les dirigeants ou les employés d'organismes caritatifs dont les liens avec

¹⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 20 octobre 2014 (Cosette). Voir également Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 27 octobre 2014 (Pierce).

¹⁸ Voir les propos sur le financement tenus par Syed Sohail Raza, Michelle Walrond et Salim Mansur, cités plus haut.

¹⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 17 novembre 2014 (Tod). Voir également Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 1^{er} décembre 2014 (Lamothe).

²⁰ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 1^{er} juin 2015 (Hawara).

le terrorisme ont été confirmés semblent échapper à toute responsabilité est une source d'inquiétude pour le comité.

Le comité recommande :

Recommandation 10 – Que le gouvernement publie une base de données publique consultable des organismes dont le statut d'organisme de bienfaisance a été révoqué en raison de leurs liens avec le terrorisme.

Recommandation 11 – Que, lorsque le gouvernement retire le statut d'organisme de bienfaisance à un organisme pour des motifs liés au terrorisme, il tienne les personnes responsables d'être complices d'activités terroristes ou de fournir un soutien matériel à ce type d'activités.

D. Glorification du terrorisme

Différents témoins, dont le juge à la retraite John Major, l'hon. Ujjal Dosanjh et des victimes d'actes terroristes, ont exprimé des préoccupations concernant la promotion et la glorification des terroristes, un phénomène qui se trouve à l'origine de l'attentat terroriste du vol 182 d'Air India et de la radicalisation de membres de la communauté sikhe du Canada.

Le comité estime que la glorification des terroristes et de leur cause peut amener certaines personnes à vouloir imiter les actes pris en exemples, les conséquences pouvant être terribles pour des gens innocents. C'est pourquoi il est troublant de voir parfois, au Canada, des drapeaux, des bannières et des photos de « martyres » associés au terrorisme, arborés dans des lieux publics et des lieux de culte, notamment dans ceux fréquentés par les jeunes. Tout en reconnaissant le besoin de tenir compte de certaines dispositions délicates de la Charte canadienne des droits et libertés, le comité prend note des mesures d'interdiction prises en France et au Royaume-Uni à l'égard de la glorification du terrorisme, et recommande :

Recommandation 12 – Que le gouvernement mette à jour les lois canadiennes sur les crimes haineux et qu'il envisage d'interdire la glorification des terroristes, des actes terroristes et des symboles terroristes associés à l'extrémisme.

E. Information publique

Le comité estime que la population doit être informée au sujet de la menace terroriste qui pèse sur le Canada et qu'elle doit être en mesure de prendre des décisions et de faire des choix éclairés sur l'orientation des politiques et des décisions publiques en matière de sécurité²¹. Pour cette raison, la sensibilisation publique à l'égard de l'extrémisme et du terrorisme exige que les Canadiens soient avisés au sujet du statut de certaines personnes et organisations liées au terrorisme, y compris les organismes de bienfaisance.

Il est important que le gouvernement maintienne des communications directes avec les Canadiens à propos des menaces terroristes. Le comité craint que certaines déclarations du gouvernement fédéral sur la sécurité emploient des termes qui risquent d'obscurcir des renseignements importants sur les sources et les tendances du terrorisme. Par exemple, le *Rapport public de 2014 sur la menace terroriste pour le Canada*²², qui est un document très utile pour instruire les Canadiens au sujet des menaces terroristes, a été vidé de son contenu susceptible de révéler les motivations religieuses, politiques ou idéologiques revendiquées par les terroristes qui sévissent aujourd'hui dans le monde entier.

Lors de ses audiences, le comité a déploré le fait qu'il lui a été impossible d'obtenir une réponse claire des représentants gouvernementaux sur le nombre de Canadiens partis se joindre à des groupes terroristes à l'étranger.

Par exemple, le directeur du SCRS, Michel Coulombe, a répondu à une question du président, qui voulait obtenir un nombre à jour de combattants étrangers :

Pour ce qui est de faire le point, la dernière fois que j'ai comparu devant vous, j'hésitais à vous donner des chiffres, mais je peux néanmoins vous dire qu'ils sont en hausse. Il convient peut-être toutefois de corriger une donnée. Vous avez dit au début de la séance que, à l'époque, il se trouvait 145 personnes en Iraq et en Syrie. Il s'agit en fait de 145 Canadiens connus dans le monde entier, dont environ un tiers en Iraq et en Syrie, et d'autres en Afghanistan, au Pakistan, au Yémen, en Libye et ailleurs. Ce chiffre global augmente tout doucement, et la plus forte augmentation concerne les Canadiens en Iraq et en Syrie. De fait, depuis trois ou quatre mois, nous avons constaté une augmentation de quelque 50 p. 100 du nombre de personnes parties pour l'Iraq ou la Syrie²³.

²¹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 3 novembre 2014 (Joyal).

²² Sécurité publique Canada, [Rapport public de 2014 sur la menace terroriste pour le Canada](#), consulté le 18 mai 2015.

²³ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 20 avril 2015 (Coulombe).

Pour que les Canadiens soient mieux informés sur les menaces pour la sécurité du pays, le comité recommande :

Recommandation 13 – Que le gouvernement informe les Canadiens sur les menaces pour la sécurité du Canada, et que les communications soient claires, qu’elles donnent des chiffres et qu’elles dressent un portrait réaliste et non ambigu de la sécurité nationale au Canada et à l’étranger.

Recommandation 14 – Que le gouvernement établisse et publie une « liste de terroristes recherchés » désignant les Canadiens visés par un mandat d’arrêt (national ou international) émis relativement à des activités terroristes.

INFLUENCE ÉTRANGÈRE AU CANADA

A. Financement de source étrangère

Le comité a appris que des Saoudiens, des Qatariens et des Koweïtiens fortunés se servent d'organismes de bienfaisance comme intermédiaires pour financer des mosquées et des centres communautaires canadiens, et ainsi promouvoir leur propre modèle fondamentaliste d'islam, le wahhabisme, au Canada²⁴. S'abstenant de nommer des pays, Richard Fadden, conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre et ex-directeur du SCRS, a néanmoins confirmé les craintes selon lesquelles des entités étrangères finançaient des institutions religieuses et « quasi religieuses » canadiennes :

Je pense que c'est un problème. C'est un problème dont nous prenons de plus en plus conscience. C'est un problème que nous partageons avec plusieurs de nos alliés occidentaux, et à ma connaissance, personne n'a encore trouvé de solution systémique. Souvent si on peut prendre connaissance d'un cas précis, on peut régler le problème, mais la difficulté c'est de prendre connaissance de ces cas précis.

[...]

En fait, dans mon poste précédent, j'ai parlé de ce sujet avec des représentants de certains des pays qui sont peut-être impliqués, et je leur ai dit que cette situation n'était pas utile. La difficulté dans bien des cas, c'est que l'argent ne provient pas de gouvernements. L'argent provient d'institutions ou de particuliers riches dans ces pays. Donc c'est deux fois plus difficile de suivre la trace de cet argent. Je ne dis pas que vous avez tort de soulever ce point. Je dis simplement que je n'ai pas de solution facile à proposer²⁵.

Un imam de Calgary, Syed Soharwardy, et d'autres témoins ont informé le comité que l'idéologie djihadiste est circulée dans les écoles et les universités, souvent sous le couvert de la liberté d'enseignement et loin des yeux du SCRS. Il a indiqué que :

L'argent est transféré de différentes façons, dont certaines sont secrètes. L'argent est acheminé par des institutions. On retrouve deux organisations au Canada. Il s'agit essentiellement d'organisations américaines qui exercent leurs activités au Canada. L'une d'elles s'appelle l'Institut AlMaghrib, et l'autre, l'Institut AlKauthar. Ces deux organisations travaillent dans les universités, et non les mosquées. Toutes deux donnent des exposés et organisent des colloques. Ce sont ces instituts qui lavent le cerveau de ces jeunes au cours de leurs exposés²⁶.

²⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 27 avril 2015 (Rafiq).

²⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 27 avril 2015 (Fadden).

²⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 2 février 2015 (Soharwardy).

Dans le même ordre d'idées, Mme Ali a indiqué que « l'Arabie saoudite et les pays du Golfe riches en pétrole qui ont absolument tout ce que l'argent peut acheter, mais [que] bon nombre d'entre eux choisissent néanmoins, pour leur philanthropie, les objectifs, les institutions, les activités et le djihadisme islamiques radicaux²⁷ ».

Le comité recommande :

Recommandation 15 – Que le gouvernement mette en œuvre des mesures pour prévenir l'entrée de fonds étrangers au Canada dans le cas où les fonds, les bailleurs de fonds ou les bénéficiaires ont été associés à un mouvement de radicalisation.

B. Infiltration d'organismes et d'événements canadiens

Le comité a été étonné d'apprendre que la GRC n'a pas de politique nationale lui dictant explicitement de consulter régulièrement le SCRS dans le cadre de ses activités de liaison et autres. De même, les agents des services locaux d'application de la loi ne connaissent peut-être pas bien les personnes avec lesquelles ils font affaire et ne savent pas si celles-ci ont été identifiées par le SCRS comme des radicaux, des extrémistes, des sympathisants ou des terroristes. L'honorable Ujjal Dosanjh, ministre fédéral et ancien premier ministre de la Colombie-Britannique, qui a été victime de terrorisme, a informé le comité que les personnages politiques sont souvent invités à participer à des événements sans savoir qui se trouve à ces rencontres et quelle porte cela ouvre.

Du soutien est offert aux dirigeants, mais nombreux sont ceux qui ne savent pas où obtenir de l'aide ou qui ne demandent pas les conseils de spécialistes, comme le SCRS ou le Centre intégré d'évaluation du terrorisme, lesquels peuvent fournir des renseignements classifiés et non classifiés sur des individus et organismes. De toute évidence, il faut faire preuve de plus de diligence raisonnable et offrir plus d'information aux cadres supérieurs du gouvernement et aux dirigeants politiques.

Le comité recommande :

Recommandation 16 – Que le gouvernement travaille avec le SCRS et le conseiller à la sécurité nationale pour veiller à ce qu'une séance d'information soit offerte, au moins une fois par année, aux dirigeants fédéraux et provinciaux concernés pour qu'ils soient au courant des menaces pour la sécurité du Canada sur leur territoire.

Recommandation 17 – Que les autorités gouvernementales établissent un protocole avec le SCRS afin que les citoyens participant à des activités de liaison avec le public soient obligatoirement soumis à une vérification.

²⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 8 juin 2015 (Ali).

POURSUITES

Le comité constate que la menace que fait peser le terrorisme sur la sécurité du Canada s'est considérablement alourdie. Au cours des dernières décennies, plusieurs Canadiens ont été condamnés par des tribunaux pour avoir planifié des attaques à cibles multiples visant à causer de nombreux décès au pays. Des Canadiens s'étant ralliés à des groupes terroristes hostiles au Canada et à ses alliés ont proféré des menaces. Le comité a appris que 80 Canadiens sont rentrés au pays après avoir pris part à des activités de groupes fondamentalistes islamiques. Un grand nombre d'entre eux ont combattu et reçu une formation de terrorisme, de sorte qu'ils peuvent représenter un risque pour la sécurité du Canada. Or, il y a eu relativement peu d'accusations, de poursuites et de condamnations à l'endroit de personnes ayant participé ou fourni un appui matériel au mouvement djihadiste.

Le comité s'inquiète du peu de poursuites intentées pour le financement d'activités terroristes. Il a appris que de 2009 à 2014, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a relevé 683 transactions liées au financement d'activités terroristes, mais qu'aucune poursuite n'avait encore été intentée en vertu des dispositions applicables du *Code criminel*.

De même, mis à part la condamnation en 2010 de Prapaharan Thambithurai, qui était accusé d'avoir recueilli des fonds pour les TLET, aucune accusation n'a été portée contre des personnes appuyant des groupes terroristes désignés comme les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET), le Hamas, le Hezbollah ou l'International Islamic Relief Fund for the Needy and Afflicted.

Le comité a entendu les représentants des services de police et de sécurité dire que leurs forces sont mises à rude à preuve par leurs responsabilités en matière de lutte contre le terrorisme²⁸. M. de Kerchove a expliqué au comité qu'en Europe, les djihadistes usent beaucoup de ressources à leur retour. Selon lui, « quand on n'a pas de preuve, il faut faire un suivi discret. Des professionnels m'ont dit qu'il faut 20 à 25 agents de sécurité pour exercer ce genre de surveillance 24 heures par jour, 7 jours sur 7, et, si j'en juge par le pays que je connais le mieux [Belgique], c'est bien au-delà de nos ressources²⁹. »

La GRC a annoncé récemment que 600 agents habituellement chargés d'exercer d'autres fonctions pressantes liées à la sécurité seront dorénavant affectés à la lutte contre le terrorisme, ce qui montre l'importance qu'elle accorde à la lutte contre cette menace Canada.

Pour contrer la menace du fondamentalisme islamique, des représentants de services policiers ont recommandé la prévention, y compris le counseling et les activités de liaison auprès des communautés et des particuliers. Or, on ne sait pas vraiment ce que donnent ces interventions. Le meurtre en 2014 de l'adjudant Patrice Vincent par Martin Couture-Rouleau est un exemple

²⁸ Voir « [Counter-terrorism work has 'sidetracked' 300 RCMP criminal probes](#) ». *CBC News*, 7 mars 2015 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 1^{er} juin 2015 (de Kerchove).

d'efforts importants déployés en vain par la police pour lutter contre la radicalisation. Dans ce cas, le père avait informé la police que son fils avait été radicalisé, et on avait retenu les services de l'imam local pour le déradicaliser. La police avait demandé qu'une ordonnance de ne pas troubler la paix soit prise contre M. Couture-Rouleau, mais la demande avait été rejetée par le service des poursuites pénales.

Le comité signale que ce genre d'ordonnances est d'une efficacité limitée lorsqu'il s'agit de gérer la menace que représentent les djihadistes. Les organismes d'application de la loi et le service des poursuites pénales doivent redoubler d'efforts pour porter des dossiers devant les tribunaux. C'est une question d'accorder aux accusés une audience impartiale et de vérifier la preuve. D'ailleurs, les Canadiens s'attendent à ce que la GRC et le procureur général du Canada imposent les peines les plus lourdes en cas de menaces terroristes et à ce qu'ils se servent de nos lois à des fins de dissuasion dans la mesure du possible.

Un officier supérieur de la GRC a indiqué que le programme de lutte contre l'extrémisme de son organisation, qui prévoit des interventions fondées sur la prévention plutôt que les poursuites, se limite aux personnes « qui n'ont pas encore franchi le seuil de la violence extrémiste³⁰ ». Diverses dispositions du *Code criminel* du Canada portent sur des crimes qui ne sont pas « violents » de nature, mais qui doivent quand même faire l'objet de poursuites.

Étant donné que quelque 145 Canadiens ont quitté le pays pour se joindre à des groupes terroristes à l'étranger, le comité se demande si les organismes nationaux de sécurité et d'application de la loi se sont prévalus de tous les recours légaux à leur disposition. Notons, par exemple, l'article 83.181 du *Code criminel*, entré en vigueur le 15 juillet 2013, en vertu duquel le fait de quitter ou de tenter de quitter le Canada dans le but de commettre ou de faciliter un acte terroriste constitue une infraction. Pourquoi cette disposition a-t-elle été utilisée si rarement avant le départ de suspects? Jusqu'à présent, elle a servi à condamner Mohamed Hersi, qui a tenté en 2014 de se joindre à un groupe terroriste à l'étranger et, plus récemment, à porter des accusations contre deux frères d'Ottawa, Carlos et Ashton Larmond.

Ce constat est troublant, puisque, selon les autorités, quelque 93 Canadiens – qu'on appelle des « voyageurs à haut risque » – ont cherché à quitter le Canada pour prendre part à des activités terroristes³¹.

À sa comparution devant le comité, l'honorable John Major, ancien juge à la Cour suprême du Canada et président de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, a répété la demande de la Commission : qu'une équipe spécialisée dans les poursuites pour terrorisme au sein du ministère de la Justice Canada :

³⁰ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 17 novembre 2014 (Cuillierier).

³¹ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 27 octobre 2014 (Paulson).

Spontanément, comme ça, j'imagine que le ministère de la Justice pourrait former un groupe d'avocats dont l'unique responsabilité serait les poursuites antiterroristes, un peu comme on le fait avec les poursuites liées aux drogues. Il y a des avocats au ministère de la Justice qui sont uniquement responsables des poursuites pour des crimes liés aux drogues. Ce sont des agents nommés par le ministère de la Justice qui font le gros du travail dans les provinces.

Selon moi, le même format pourrait s'appliquer dans le cas des enquêtes sur les actes terroristes et des poursuites antiterroristes. Il y aurait des avocats dédiés à cette tâche. Ce serait semblable à ce qui se fait dans le cas des poursuites engagées par le gouvernement fédéral³².

Compte tenu des difficultés qu'il faut surmonter afin de pouvoir porter des accusations, intenter des poursuites et obtenir des condamnations, et du besoin de renforcer la capacité du Canada de combattre les menaces terroristes en se servant des moyens de dissuasion que sont les lois adoptées par le Parlement, le comité recommande :

Recommandation 18 – Que le gouvernement établisse, au sein du ministère du Procureur général du Canada, une équipe spécialisée d'avocats chargés des poursuites intentées dans les affaires de terrorisme, et qu'il s'assure que les juges choisis pour instruire ces affaires ont des antécédents et la formation requis en matière de terrorisme.

Recommandation 19 – Que le gouvernement incite les services de police et les procureurs de la Couronne à appliquer les dispositions du *Code criminel* dans les domaines en question, notamment ceux qui concernent le terrorisme dans les sphères criminelles et précriminelles.

Des témoins ont exprimé des préoccupations au sujet du rôle des procureurs généraux fédéral et provinciaux; selon eux, le besoin d'obtenir leur consentement avant le dépôt d'accusations relatives au terrorisme impose des obstacles bureaucratiques inutiles. Par exemple, Marc Parent, directeur du Service de police de la Ville de Montréal, a indiqué que l'obtention du consentement du procureur général exige plusieurs étapes et ralentit le processus. Une solution, selon lui, consisterait à accorder une spécialisation au niveau du champ de compétences du procureur, ce qui créerait une sorte de guichet unique³³.

La centralisation du processus de dépôt d'accusations sous l'autorité de la GRC et du Service des poursuites pénales du Canada, dans le cas des infractions de terrorisme visées par l'article 83, semble entraîner trop de complications. En outre, elle fait appel à une approche extrêmement prudente relativement au dépôt d'accusations, ce qui risque de miner le caractère dissuasif de la loi et l'intention du Parlement.

³² Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 16 février 2015 (Major).

³³ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 1^{er} décembre 2014 (Parent).

Pour régler ce problème, le comité recommande :

Recommandation 20 – Que le *Code criminel* soit modifié pour que les organisations d'application de la loi concernées aient le pouvoir de déposer des accusations relatives au terrorisme, sans avoir à demander d'abord l'autorisation du procureur général du Canada ou de tout autre ministre fédéral ou provincial.

DILIGENCE ET DISSUASION

A. Analyse préalable

Il ne faut pas s'en tenir à une vérification des antécédents criminels avant la rencontre. Il faut aussi vérifier si les personnes ou groupes encouragent les messages qui sèment la dissension ou préconisent l'intolérance. Les activités de liaison du gouvernement peuvent conférer un caractère légitime à des personnes ou groupes qui en sont indignes si l'on ne fait pas preuve de diligence raisonnable.

À ce chapitre, le comité reconnaît les conséquences négatives de la collaboration de la GRC à *Unis contre le terrorisme*, un document décrit comme un manuel de lutte contre la radicalisation. Même si la GRC a indiqué au comité qu'elle avait retiré son appui peu après la publication du guide, le comité reste préoccupé par le fait que ce document, qui est diffusé à l'échelle nationale et internationale, donne l'impression d'avoir l'aval de la GRC.

En ce qui concerne la diligence raisonnable et la vérification, le comité s'est fait dire qu'il faut surveiller de plus près les Frères musulmans, un organisme qui aurait établi des liens étroits au Canada par l'entremise de diverses organisations qui sanctionnent son mandat. Des témoins ont affirmé que les organismes associés aux Frères musulmans ont des objectifs cachés qui ne respectent pas nécessairement les valeurs canadiennes en matière de pluralisme, d'égalité entre les sexes et de vues laïques. De plus, on sait que les Frères musulmans encouragent la radicalisation. Par exemple, Lorenzo Vidino, un éminent spécialiste des Frères musulmans, a résumé la situation comme suit lors de sa comparution :

Tout d'abord, ces organisations n'ont pas, d'un point de vue strictement idéologique, entièrement condamné la violence. Je parle des mouvements transnationaux hétérogènes, alors je simplifie les choses. De manière générale, le mouvement n'a pas renoncé à la violence prise en tant qu'instrument susceptible de lui permettre de faire avancer sa cause. Il a renoncé aux tactiques violentes, mais sans grande conviction.

Deuxièmement, dans certaines situations, ces groupes appuient directement la violence. De nombreuses organisations liées à la confrérie, notamment ici au Canada, financent des organisations désignées terroristes : le Hamas et ce que nous voyons actuellement en Libye, par exemple, où la confrérie participe directement à la violence aux côtés de groupes djihadistes. C'est là une dynamique intéressante.

Troisièmement, il y a lieu de s'inquiéter de ce que fait la confrérie en Occident parce qu'elle adhère à certains discours propices à la radicalisation. Au sein des communautés musulmanes, certaines factions véhiculent un discours axé sur la

violence et la « victimisation », deux notions extrêmement dangereuses quand elles sont combinées³⁴.

Prenant note des efforts déployés par le passé pour inscrire le Hamas, le Hezbollah et les TLET à la liste des entités terroristes et du besoin urgent de prévenir la radicalisation, le comité recommande :

Recommandation 21 – Que les Frères musulmans et les groupes qui y sont étroitement associés fassent l'objet d'une enquête du SCRS de manière prioritaire afin de déterminer s'ils devraient être désignés des entités terroristes.

B. Poursuites-baillons

La possibilité de débattre ouvertement est l'un des éléments essentiels de toute démocratie. Ce n'est pas pour rien que la liberté d'expression est appelée « la première des libertés ». Sans elle, il serait impossible de contester les autorités publiques et leurs représentants, et de mettre les idées à l'épreuve. Cela dit, le Canada, comme bien d'autres démocraties libérales, reconnaît certaines exceptions à la liberté d'expression. Par exemple, la nécessité de protéger sa réputation fait en sorte qu'on peut poursuivre quelqu'un pour diffamation au Canada.

Dans les dernières années, cette exception à la liberté d'expression a suscité des questions sur la façon dont les lois sur la diffamation sont exploitées dans le but de dissuader les gens de parler avec franchise du terrorisme et d'autres menaces pour la sécurité. À différentes occasions, la plupart du temps dans le contexte de débats publics sur terrorisme, l'extrémisme et la radicalisation, les plaignants ont allégué qu'ils avaient été diffamés et ont intenté des poursuites contre ceux qui, à leur avis, ont porté atteinte à leur réputation en déclarant ou en insinuant qu'ils sont liés ou qu'ils ont une affinité avec des radicaux.

De plus en plus de gens craignent – notamment en Ontario – que certains abusent du recours aux tribunaux pour intenter des poursuites destinées à museler les défenseurs et à dissuader le reste de la population de s'exprimer. Les parties ciblées par ces poursuites, y compris les médias, savent que parler de certaines personnes ou organisations, même dans des mots responsables, peut aboutir à une poursuite coûteuse. Et même s'il gagne en cour, il est peu probable que la totalité des coûts payés puisse être récupérée par le défendeur. On aura alors compris le message : certaines personnes ou organisations, peu importe que les preuves contre elles soient convaincantes, doivent être considérées inattaquables dans le contexte d'un examen public responsable sur leurs liens possibles avec des extrémistes.

D'autres témoins, tels que M. Dosanjh et le juge Major, ont indiqué que le recours aux tribunaux pour faire taire la population constituait une menace pour l'exercice de la liberté d'expression au

³⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 11 mai 2015 (Vidino).

Canada et la tenue de discussions responsables sur les enjeux d'importance nationale ou régionale.

Le comité félicite l'étude effectuée récemment par le gouvernement de l'Ontario sur ce sujet important, et il voit favorablement le projet de loi présenté par le procureur général de la province.

Le comité recommande :

Recommandation 22 – Que le gouvernement fédéral encourage les gouvernements provinciaux à adopter des lois qui protègent les Canadiens qui participent au discours public de poursuites vexatoires.

A. Examen et surveillance

Le comité a appris de nombreux témoins que, à mesure que sa réponse à la menace terroriste évolue, le Canada doit aussi adapter ses capacités d'examen et de reddition de comptes. Par exemple, le directeur exécutif du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), Michael Doucet, a souligné le besoin d'intégrer le travail de son comité et d'autres organismes de surveillance :

La capacité du CSARS de suivre le fil et de mener des examens conjoints est absolument nécessaire pour assurer la reddition de comptes. Grâce au projet de loi C-51 il y aura davantage de communications d'information pour assurer la sécurité nationale. Par conséquent, plus de 100 institutions du gouvernement du Canada peuvent partager de l'information relativement aux activités qui sapent la sécurité du Canada sans qu'il y ait de normes claires en matière de divulgation. Dix-sept ministères ayant un lien avec la sécurité nationale, y compris le SCRS, sont énumérés dans la loi comme étant les destinataires de cet échange d'information. Sur ces 17 ministères, seulement 3 font l'objet d'un organisme d'examen distinct et ces organismes d'examen représentés ici aujourd'hui ne sont pas en mesure de suivre l'information de l'organisme qu'ils examinent lorsqu'elle est transmise à d'autres institutions du gouvernement du Canada. Elles ne peuvent pas non plus mener d'examens conjoints. Ces contraintes législatives sur le CSARS feront en sorte qu'il sera progressivement plus difficile pour nous de donner des assurances sans équivoque sur les activités du SCRS au Parlement et aux Canadiens³⁵.

Si les ministères et les organismes nationaux de sécurité étaient intégrés plus étroitement, mais que les mécanismes d'examen et de reddition de comptes demeuraient séparés, la population pourrait perdre de la confiance dans le système, car des questions de bien-fondé pourraient rester sans réponse.

Le comité est d'accord avec les représentants des organismes de sécurité et les spécialistes qui ont insisté sur l'importance d'assurer une surveillance crédible de l'appareil gouvernemental de la sécurité et du renseignement par le biais de mécanismes d'examen ou de surveillance, selon le cas. Ces mécanismes, dont fait partie le CSARS, un groupe indépendant de surveillance du gouvernement, peuvent encourager un fonctionnement efficient, efficace et responsable au sein des ministères et des organismes examinés. Il peut en résulter, par ricochet, un regain de confiance de la population dans les institutions de sécurité et leur fonctionnement, de même qu'une coopération accrue du public à la lutte antiterrorisme.

Le comité recommande :

³⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Témoignages](#), 2^e session, 41^e législature, 23 avril 2015 (Doucet).

Recommandation 23 – Que le gouvernement établisse, entre les organismes nationaux d'examen de la sécurité, des passerelles législatives permettant le partage d'information entre ces organismes, le transfert d'enquêtes, la conduite d'enquêtes conjointes et la coordination dans la préparation de rapports, et qu'un processus d'examen indépendant soit mis en œuvre au sein des ministères et des organismes intéressés par la sécurité nationale, le cas échéant.

B. Recherche

Le comité reconnaît que le terrorisme, qui prend des formes variées, suscite des questions sérieuses et complexes auxquelles nous devons répondre si nous voulons être capables de l'éradiquer. Comme les témoins l'ont fait remarquer, il est essentiel de comprendre les dimensions religieuses, politiques et idéologiques du terrorisme, selon le contexte. Mais la compréhension des dimensions psychologiques peut aussi s'avérer cruciale, surtout dans les cas de radicalisation. L'analyse des aspects financiers est indispensable. La compétence en matière de renseignement l'est tout autant. La capacité du Canada de faire des recherches ciblées et fiables dans les dossiers voulus revêt donc une grande importance.

Depuis cinq ans, Sécurité publique Canada a consacré plus de 10 millions de dollars à la recherche sur le terrorisme dans le cadre du projet Kanishka, nommé ainsi en l'honneur du vol 182 d'Air India, qui a été la cible d'un attentat à la bombe ayant causé la mort de 331 personnes, dont 268 Canadiens. Le projet rappelle l'importance de comprendre la radicalisation. Le financement fédéral a d'ailleurs permis d'établir une bonne base pour comprendre le terrorisme. Aujourd'hui, il est urgent d'appuyer les projets qui aident de façon directe et pratique les communautés à risque, et notamment les femmes, à lutter contre la menace croissante que font peser la radicalisation et l'extrémisme.

Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 24 – Que le gouvernement repense le projet Kanishka en partenariat avec les provinces et les municipalités selon une formule de partage des coûts en mettant l'accent sur les projets pratiques qui renforcent les capacités des « communautés à risque », notamment les femmes, et en encourage les établissements postsecondaires à se pencher sur les questions liées au terrorisme et à la radicalisation.

C. Planification de la protection civile

L'histoire internationale regorge d'exemples d'attaques perpétrées simultanément par différentes cellules dans divers endroits, comme celles de l'Armée républicaine irlandaise et celles qui ont visé Mumbai (Inde) en 2008. Les « 18 de Toronto » planifiaient des attaques dans deux grandes villes canadiennes, des cibles multiples étant visées dans l'une d'elles, Toronto. À

la suite de l'attentat perpétré sur la Colline du Parlement à Ottawa, en 2014, beaucoup de questions ont été soulevées concernant la planification de la protection civile au Canada.

Lors de la mission d'étude du comité à Toronto, le Service de police de Toronto a fait part de ses préoccupations sur les questions d'interopérabilité entre les intervenants municipaux, provinciaux et fédéraux en cas d'urgence. Il a aussi indiqué que, comme d'autres corps policiers municipaux, il aimerait que Sécurité publique Canada fasse preuve d'un plus grand leadership dans la prestation de formation normalisée aux premiers intervenants en cas d'urgence découlant d'un acte terroriste³⁶. Il est important que tous les ordres de gouvernement du Canada puissent collaborer à la planification de la protection civile.

Le comité recommande :

Recommandation 25 – Que le gouvernement incite Sécurité publique Canada à collaborer davantage avec les municipalités, les provinces et le secteur privé afin de faciliter la planification de la protection civile contre le terrorisme, et que cet effort comprenne une analyse permettant d'établir que la *Loi sur les mesures d'urgence* est toujours utile et adéquate.

³⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, mission d'étude, 26 et 27 mars 2015.

ANNEXE 1 – TÉMOINS

| Organization | Nom/titre | Date |
|--|--|---------------------------|
| <i>41^e Législature – 2^{ième} Session</i> | | |
| À titre personnel | Ayaan Hirsi Ali, fondatrice, Fondation AHA | 8 juin 2015 |
| Agence du revenu du Canada | Alastair Bland, directeur, Division de la revue et de l'analyse, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires | 1 ^{er} juin 2015 |
| Conseil européen | Gilles de Kerchove, coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme | 1 ^{er} juin 2015 |
| Agence du revenu du Canada | Cathy Hawara, directrice générale, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires | 1 ^{er} juin 2015 |
| À titre personnel | Christine Duhaime, avocate et procureure, Duhaime Law | 11 mai 2015 |
| Service correctionnel Canada | Don Head, commissaire | 11 mai 2015 |
| À titre personnel | Matthew Levitt, directeur, Programme Stein sur le contre-terrorisme et le renseignement, Washington Institute | 11 mai 2015 |
| À titre personnel | Lorenzo Vidino, directeur, Programme sur l'extrémisme, Centre for Cyber and Homeland Security, Université George Washington | 11 mai 2015 |
| À titre personnel | Anita Anand, professeure de droit, Faculté de droit, Université de Toronto | 4 mai 2015 |
| À titre personnel | Robert Groves, psychologue | 4 mai 2015 |

| | | |
|--|---|-----------------|
| À titre personnel | Christian Leuprecht, professeur agrégé, Département de science politique et d'économie, Collège militaire royal du Canada | 4 mai 2015 |
| À titre personnel | Clark R. McCauley Jr., professeur, Département de psychologie, Université de Bryn Mawr | 4 mai 2015 |
| The Canadian Network for Research on Terrorism, Security, and Society (TSAS) | Lorne Dawson, codirecteur, Université de Waterloo | 23 février 2015 |
| The Canadian Network for Research on Terrorism, Security, and Society (TSAS) | Daniel Hiebert, codirecteur, Université de la Colombie-Britannique | 23 février 2015 |
| Point de Bascule | Marc Lebuis, directeur | 23 février 2015 |
| À titre personnel | Mahdi Qasqas, psychologue provisoire autorisé, Services auprès de la jeunesse et des familles musulmanes | 23 février 2015 |
| À titre personnel | Shahina Siddiqui, Association des services sociaux islamiques | 23 février 2015 |
| À titre personnel | Balraj Deol | 16 février 2015 |
| À titre personnel | L'honorable Ujjal Dosanjh, C.P., ancien ministre | 16 février 2015 |
| À titre personnel | Dave Hayer | 16 février 2015 |
| À titre personnel | L'honorable John Charles Major, ancien juge de la Cour suprême du Canada | 16 février 2015 |
| À titre personnel | Homa Arjomand, coordonnatrice de la campagne pour la défense des droits des femmes en Iran | 2 février 2015 |
| À titre personnel | Zijad Delic, imam | 2 février 2015 |
| À titre personnel | Kent Roach, professeur, titulaire de la Chaire Prichard-Wilson en droit et en politique publique, Faculté de droit, Université de Toronto | 2 février 2015 |
| À titre personnel | Syed Badiuddin Soharwardy, imam | 2 février 2015 |

| | | |
|---|---|-------------------------------|
| À titre personnel | Jocelyn Bélanger, professeur, Département de psychologie, Université du Québec à Montréal | 8 décembre 2014 |
| À titre personnel | Craig Forcese, professeur agrégé, Faculté de droit (Section de common Law), Université d'Ottawa | 8 décembre 2014 |
| Sûreté du Québec | Lieutenant Sylvain Guertin, chef, Service des enquêtes sur la menace extrémiste | 8 décembre 2014 |
| Sûreté du Québec | Jocelyn Latulippe, directeur général adjoint, Grande fonction des enquêtes et de la sécurité intérieure | 8 décembre 2014 |
| À titre personnel | Jeremy Littlewood, professeur adjoint, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton | 8 décembre 2014 |
| À titre personnel | Salim Mansur, professeur, University of Western Ontario | 8 décembre 2014 |
| Service de police régional de Peel | Brian Adams, chef adjoint | 1 ^{er} décembre 2014 |
| Service de police de la Ville de Montréal | François Bleau, inspecteur, Division des services de renseignements | 1 ^{er} décembre 2014 |
| Service de police d'Edmonton | Rod Knecht, chef | 1 ^{er} décembre 2014 |
| Service de police de la Ville de Montréal | Bernard Lamothe, directeur adjoint, Enquêtes spéciales | 1 ^{er} décembre 2014 |
| Service de police de la Ville de Montréal | Marc Parent, directeur | 1 ^{er} décembre 2014 |
| À titre personnel | Michelle Walrond, mère d'un homme radicalisé | 1 ^{er} décembre 2014 |
| Muslim Canadian Congress | Tarek Fatah, membre fondateur | 24 novembre 2014 |
| Muslims Facing Tomorrow | Syed Sohail Raza, directeur | 24 novembre 2014 |
| SecDev Foundation | Rafal Rohozinski, chargé d'études principal | 24 novembre 2014 |

| | | |
|---|---|------------------|
| Gendarmerie royale du Canada | Surintendante Shirley Cuillierier, directrice générale, Partenariats et relations externes | 17 novembre 2014 |
| Gendarmerie royale du Canada | Sergente Renuka Dash, officier responsable par interim, Police fédérale, mobilisation du public | 17 novembre 2014 |
| Sécurité publique Canada | John Davies, directeur général, Politique de sécurité nationale, Secteur de la sécurité et de la cybersécurité nationale | 17 novembre 2014 |
| Sécurité publique Canada | Anna Gray-Henschel, directrice principale, Division des politiques sur la sécurité nationale | 17 novembre 2014 |
| Sécurité publique Canada | Gary Robertson, sous-ministre adjoint, Secteur de la sécurité et de la cyber-sécurité nationale | 17 novembre 2014 |
| Association canadienne des chefs de police | Sous-commissaire Scott Tod, Police provinciale de l'Ontario, coprésident du Comité sur l'antiterrorisme et la sécurité nationale | 17 novembre 2014 |
| Service canadien du renseignement de sécurité | Tom Venner, directeur adjoint, Politiques et partenariats stratégiques | 17 novembre 2014 |
| Service des poursuites pénales du Canada | George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales | 3 novembre 2014 |
| Service des poursuites pénales du Canada | Ursula Hendel, avocate principale, Direction des poursuites en matière de drogues, de sécurité nationale et des territoires du Nord | 3 novembre 2014 |
| À titre personnel | L'honorable sénateur Serge Joyal, C.P., ancien vice-président du comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme | 3 novembre 2014 |
| Service des poursuites pénales du Canada | Brian Saunders, Directeur des poursuites pénales | 3 novembre 2014 |
| Gendarmerie royale du Canada | Mike Cabana, sous-commissaire, Police fédérale | 27 octobre 2014 |

| | | |
|---|---|-----------------|
| Gendarmerie royale du Canada | Peter Henschel, sous-commissaire, Service spécialisé de la police | 27 octobre 2014 |
| Gendarmerie royale du Canada | Bob Paulson, commissaire | 27 octobre 2014 |
| Service canadien du renseignement de sécurité | Michael Peirce, directeur adjoint, Renseignement | 27 octobre 2014 |
| Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada | Luc Beaudry, gestionnaire, Groupe du renseignement sur le financement du terrorisme | 20 octobre 2014 |
| Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada | Gérald Cossette, directeur | 20 octobre 2014 |
| Service canadien du renseignement de sécurité | Jeff Yaworski, directeur adjoint des opérations | 20 octobre 2014 |

