



Third Session
Fortieth Parliament, 2010-11

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

Anti-terrorism

Chair:

The Honourable HUGH SEGAL

Monday, February 28, 2011 (in camera)
Monday, March 7, 2011 (in camera)
Monday, March 21, 2011 (in camera)

Issue No. 14

Twelfth, thirteenth and fourteenth meetings on:
The study on matters relating to anti-terrorism

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Interim report entitled *Security, Freedom and the Complex
Terrorist Threat: Positive Steps Ahead*)

Troisième session de la
quarantième législature, 2010-2011

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur l'*

Antiterrorisme

Président :

L'honorable HUGH SEGAL

Le lundi 28 février 2011 (à huis clos)
Le lundi 7 mars 2011 (à huis clos)
Le lundi 21 mars 2011 (à huis clos)

Fascicule n° 14

Douzième, treizième et quatorzième réunions concernant :
L'étude sur les questions relatives à l'antiterrorisme

Y COMPRIS :
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport intérimaire intitulé *Liberté, sécurité et la menace
complexe du terrorisme : des défis pour l'avenir*)

SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
ANTI-TERRORISM

The Honourable Hugh Segal, *Chair*

The Honourable Serge Joyal, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Dallaire Jaffer	Marshall Nolin Smith, P.C. (<i>Cobourg</i>) Tkachuk Wallin
* LeBreton, P.C. (or Comeau)	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Dallaire replaced the Honourable Senator Furey (*March 9, 2011*).

The Honourable Senator Furey replaced the Honourable Senator Dallaire (*March 8, 2011*).

The Honourable Senator Dallaire replaced the Honourable Senator Furey (*March 4, 2011*).

The Honourable Senator Furey replaced the Honourable Senator Dallaire (*March 1, 2011*).

The Honourable Senator Dallaire replaced the Honourable Senator Furey (*February 25, 2011*).

The Honourable Senator Furey replaced the Honourable Senator Dallaire (*February 15, 2011*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
L'ANTITERRORISME

Président : L'honorable Hugh Segal

Vice-président : L'honorable Serge Joyal, C.P.

et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Dallaire Jaffer	Marshall Nolin Smith, C.P. (<i>Cobourg</i>) Tkachuk Wallin
* LeBreton, C.P. (ou Comeau)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Dallaire a remplacé l'honorable sénateur Furey (*le 9 mars 2011*).

L'honorable sénateur Furey a remplacé l'honorable sénateur Dallaire (*le 8 mars 2011*).

L'honorable sénateur Dallaire a remplacé l'honorable sénateur Furey (*le 4 mars 2011*).

L'honorable sénateur Furey a remplacé l'honorable sénateur Dallaire (*le 1^{er} mars 2011*).

L'honorable sénateur Dallaire a remplacé l'honorable sénateur Furey (*le 25 février 2011*).

L'honorable sénateur Furey a remplacé l'honorable sénateur Dallaire (*le 15 février 2011*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, February 28, 2011
(16)

[*English*]

The Special Senate Committee on Anti-terrorism met in camera at 1:00 p.m. this day, in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Hugh Segal, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dallaire, Jaffer, Marshall, Nolin, Segal, Smith, P.C. (*Cobourg*), Tkachuk and Wallin (8).

In attendance: Dominique Valiquet and Cynthia Kirkby, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 27, 2010, the committee continued its examination on matters relating to anti-terrorism. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

The committee, pursuant to rule 92(2)(e), considered a draft agenda.

The committee, pursuant to rule 92(2)(f), considered a draft report of the committee.

It was moved that the committee allow the recording of the in camera portions of today's 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.

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

It was moved that the Senate staff present in the room be entitled to stay for the in camera meeting.

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

At 3:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 7, 2011
(17)

[*English*]

The Special Senate Committee on Anti-terrorism met in camera at 1:05 p.m. this day, in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Hugh Segal, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dallaire, Joyal, P.C., Marshall, Nolin, Segal, Smith, P.C. (*Cobourg*) and Wallin (7).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 28 février 2011
(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme se réunit aujourd'hui à huis clos, à 13 heures, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Hugh Segal (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Jaffer, Marshall, Nolin, Segal, Smith, C.P. (*Cobourg*), Tkachuk et Wallin (8).

Également présents : Dominique Valiquet et Cynthia Kirkby, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 mai 2010, le comité poursuit son examen de questions relatives à l'antiterrorisme. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)e) du *Règlement du Sénat*, le comité examine un projet d'ordre du jour.

Conformément à l'article 92(2)f) du *Règlement du Sénat*, le comité examine un projet de rapport.

Il est proposé que le comité soit autorisé à enregistrer la partie de la séance d'aujourd'hui qui se tient à huis clos; qu'une copie de l'enregistrement soit conservée au bureau de la greffière du comité pour consultation par les membres et analystes du comité; et que la transcription soit détruite par la greffière, sur autorisation du Sous-comité du programme et de la procédure, avant la fin de la présente session parlementaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé que le personnel du Sénat soit autorisé à demeurer dans la salle pendant la séance à huis clos.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 7 mars 2011
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme se réunit aujourd'hui à huis clos, à 13 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Hugh Segal (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Joyal, C.P., Marshall, Nolin, Segal, Smith, C.P. (*Cobourg*) et Wallin (7).

In attendance: Dominique Valiquet and Cynthia Kirkby, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 27, 2010, the committee continued its examination on matters relating to anti-terrorism. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

The committee, pursuant to rule 92(2)(f), considered a draft report of the committee.

It was moved that the committee allow the recording of the in camera portions of today's 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.

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

It was moved that the staff of members of the committee and Senate staff present in the room be entitled to stay for the in camera meeting.

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

At 3:25 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 21, 2011
(18)

[*English*]

The Special Senate Committee on Anti-terrorism met in camera at 1:10 p.m. this day, in room 2, Victoria Building, the deputy chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dallaire, Jaffer, Joyal, P.C., Marshall, Nolin, Smith, P.C. (*Cobourg*), Tkachuk and Wallin (8).

In attendance: Dominique Valiquet and Cynthia Kirkby, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 27, 2010, the committee continued its examination on matters relating to anti-terrorism. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

The committee, pursuant to rule 92(2)(f), considered a draft report of the committee.

It was moved that the committee allow the recording of the in camera portions of today's 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

Également présents : Dominique Valiquet et Cynthia Kirkby, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 mai 2010, le comité poursuit son examen de questions relatives à l'antiterrorisme. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)(f) du *Règlement du Sénat*, le comité examine un projet de rapport.

Il est proposé que le comité soit autorisé à enregistrer la partie de la séance d'aujourd'hui qui se tient à huis clos; qu'une copie de l'enregistrement soit conservée au bureau de la greffière du comité pour consultation par les membres et analystes du comité; et que la transcription soit détruite par la greffière, sur autorisation du Sous-comité du programme et de la procédure, avant la fin de la présente session parlementaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé que les membres du personnel des membres du comité et du Sénat soient autorisés à demeurer dans la salle pendant la séance à huis clos.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 21 mars 2011
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme se réunit aujourd'hui à huis clos, à 13 h 10, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dallaire, Jaffer, Joyal, C.P., Marshall, Nolin, Smith, C.P. (*Cobourg*), Tkachuk et Wallin (8).

Également présents : Dominique Valiquet et Cynthia Kirkby, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 mai 2010, le comité poursuit son examen de questions relatives à l'antiterrorisme. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)(f) du *Règlement du Sénat*, le comité examine un projet de rapport.

Il est proposé que le comité soit autorisé à enregistrer la partie de la séance d'aujourd'hui qui se tient à huis clos; qu'une copie de l'enregistrement soit conservée au bureau de la greffière du comité pour consultation par les membres et analystes du comité; et que

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.

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

It was moved that the draft report, as amended today, 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 and translation changes required.

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

It was moved that the chair be authorized to table the report in the Senate, at the earliest opportunity.

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

At 2 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

la transcription soit détruite par la greffière, sur autorisation du Sous-comité du programme et de la procédure, avant la fin de la présente session parlementaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé que le projet de rapport, tel que modifié aujourd'hui, soit adopté; et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale du rapport à la lumière des discussions de la séance courante, et que tout changement de forme, grammatical et de traduction nécessaire soit apporté au document.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé que le président soit autorisé à déposer le rapport au Sénat à la première occasion.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 14 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 23, 2011

The Special Senate Committee on Anti-terrorism has the honour to table its

THIRD REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, May 27, 2010 to examine and report on matters relating to anti-terrorism, now tables its third report, an interim report entitled *Security, Freedom and the Complex Terrorist Threat: Positive Steps Ahead*.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 23 mars 2011

Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme a l'honneur de déposer son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 27 mai 2010 à examiner les questions relatives à l'antiterrorisme et à en faire rapport, dépose maintenant son troisième rapport, un rapport intérimaire intitulé *Liberté, sécurité et la menace complexe du terrorisme : des défis pour l'avenir*.

Respectueusement soumis,

Le président,

HUGH SEGAL

Chair

Senate



Sénat

CANADA

SECURITY, FREEDOM AND THE COMPLEX TERRORIST THREAT: POSITIVE STEPS AHEAD

The Honourable Hugh Segal
Chair

The Honourable Serge Joyal, P.C.
Deputy Chair

**Interim Report of the
Special Senate Committee
on Anti-terrorism**

March 2011

Ce document est disponible en français.

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca
(Committee Business – Senate – Reports)
40th Parliament – 3rd Session

TABLE OF CONTENTS

TABLE OF CONTENTS.....	1
MEMBERS.....	1
ORDER OF REFERENCE.....	2
THE COMMITTEE’S RECOMMENDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	7
CHAPTER 1: THE CHANGING THREAT ENVIRONMENT.....	9
1. Background.....	9
2. Radicalization.....	11
2.1 From Radicalization into Violence.....	11
2.2 Prevention Strategies.....	13
2.3 The Role of the Internet.....	15
3. Homegrown Terrorism.....	16
3.1 Recent Court Cases.....	17
3.2 Racial Profiling.....	19
3.3 The Cross-Cultural Roundtable on Security.....	20
CHAPTER 2: CHALLENGES ASSOCIATED WITH TERRORISM INVESTIGATIONS AND PROSECUTIONS.....	23
1. Inter-agency Cooperation on National Security.....	23
1.1 Information Sharing.....	23
1.2 Protection of Critical Infrastructure.....	25
2. The Use of Intelligence as Evidence.....	27
2.1 Disclosing Intelligence.....	28
2.2 Protection of Human Sources.....	32
2.3 Disruption.....	33
3. Terrorist Financing.....	34
3.1. FINTRAC.....	36
CHAPTER 3: PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF CANADA'S NATIONAL SECURITY.....	42
APPENDIX I: WITNESSES.....	47

MEMBERS

The Honourable Hugh Segal, Chair
The Honourable Serge Joyal, P.C., Deputy Chair

The Honourable Senators:

George Furey
Mobina S.B. Jaffer
Elizabeth Marshall
Pierre Claude Nolin
David P. Smith, P.C.
David Tkachuk
Pamela Wallin

Ex officio members of the committee:

The Honourable Marjory LeBreton, P.C., (or Gérald Comeau) and James Cowan (or Claudette Tardif).

Other Senators who have participated from time to time in the study:

The Honourable Senators Roméo Dallaire, Michael Duffy, Fabian Manning, Grant Mitchell, Dennis Glen Patterson and Donald Neil Plett.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Dominique Valiquet and Cynthia Kirkby, analysts.

Clerk of the Committee:

Barbara Reynolds

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, May 27, 2010:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Special Senate Committee on Anti-terrorism be authorized to examine and report on matters relating to anti-terrorism.

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

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS

CHAPTER 1: THE CHANGING THREAT ENVIRONMENT

(1) That, given the lack of a strong research basis specific to the transition from radicalization into violence in Canada, the federal government provide support, including financial support, to enable others to conduct such research, in order to better understand and prevent violent extremism, and consider funding programs that have been proven to be successful that focus on countering radicalization leading to violence specifically.

(2) That the federal government work with relevant stakeholders, including private partners, and study the technology used in combating child pornography, to seek, through the application of existing laws, to counter the role of the Internet and other means of telecommunication in radicalization, not through censorship, but through such methods as limiting the circumstances in which potentially radicalizing material is automatically suggested to an audience that did not necessarily look for it and encouraging community leadership to respond to messages and websites that glorify and encourage violence or terrorist acts.

(3) That the Department of Justice publish and table a factual report on Canada's recent terrorism prosecutions on a routine and timely basis, both to inform the public with respect to the facts of these cases and to ensure that lessons learned are shared with all law enforcement agencies and prosecution services across Canada.

(4) That the federal government conduct a review of section 83.26 of the *Criminal Code* to determine whether amendments are required to provide better guidance to the courts with respect to the role of the "totality principle" in imposing consecutive sentences for terrorism-related offences, in a way that does not limit the Crown from seeking, or the judge from imposing, longer sentences as circumstances may require.

(5) That the federal government, in conjunction with its provincial and territorial counterparts, work with law enforcement and intelligence agencies involved in the fight against terrorism to develop policies and practices to ensure that, while necessary intelligence and policing should be robust, lawful and engaged, racial profiling is not used as a shortcut.

(6) That the federal government, in conjunction with its provincial and territorial counterparts, work with law enforcement and intelligence agencies to accelerate efforts to recruit employees who better reflect the diversity of the Canadian population, to achieve a workforce of approximately 16% visible minority employees within three years, so as to increase the likelihood that members of minority communities will be able to communicate with authorities in their own languages and in an atmosphere of cultural awareness.

(7) That the federal government reiterate its commitment to the Cross-Cultural Roundtable on Security (CCRS), and take steps to (i) increase its independence from the Department of Public Safety, (ii) ensure that information flows from communities to the

Government, as well as vice versa, (iii) ensure appointments to the CCRS are current, and (iv) when appointing new members to the CCRS, ensure the individuals appointed are representative of the communities most directly affected by national security policy.

CHAPTER 2: CHALLENGES ASSOCIATED WITH TERRORISM INVESTIGATIONS AND PROSECUTIONS

(8) That the role of the National Security Advisor (NSA) be expanded through legislation that clearly establishes the NSA's functions and powers with respect to coordinating national security activities, resolving disputes between agencies with national security responsibilities, and overseeing the effectiveness of government activities in national security. The National Security Advisor must also have the authority to transmit information received from an agency regarding a national security threat to other agencies responsible for national security.

(9) That the *Canadian Security Intelligence Service Act* be amended (i) to require that CSIS provide to the appropriate law enforcement agencies, or to the National Security Advisor, information that may be used in an investigation or prosecution regarding an offence constituting a "threat to the security of Canada" within the meaning of section 2 of that Act; (ii) when it is possible and reasonable to expect that the intelligence will be relevant to an investigation or criminal prosecution, to require that CSIS retain intelligence collected during an investigation into threats to the security of Canada (such as operational notes, tapes of interviews, and verbatim transcripts of intercepted communications); (iii) to require that CSIS collect and provide this material so as to comply with the rules of evidence and disclosure; and (iv) to clarify that the transfer of a human source from CSIS to a police service will not prevent the police service from invoking the police informer privilege. Disputes over the use of a human source could be resolved through the intervention of the National Security Advisor.

(10) That the federal government examine the importance of amending section 12 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* in order to clarify and ensure CSIS's right to utilize lawful disruption as a method of preventing terrorist attacks, and that CSIS establish an official procedure and formal guidelines on the terms and conditions of utilizing such preventive activities. These should require CSIS to report all cases of disruption to the Minister of Public Safety, in a manner similar to that set out at section 25.1 of the *Criminal Code* and following, with respect to the requirements imposed on designated public officers.

(11) That the federal government examine whether it would be useful to amend the legislation governing national security agencies other than the Canadian Security Intelligence Service, such as the Royal Canadian Mounted Police, the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Canada Border Services Agency and the Communications Security Establishment, to allow those agencies to transmit to the National Security Advisor information relating to national security that would be relevant to the NSA's proposed expanded mandate.

(12) That the federal government allocate appropriate resources to ensure the protection of Canada's critical infrastructure, for example with respect to the robust use of all available satellite technologies, and that it adopt, in a manner that is consistent with and reinforces the purposes of the *Emergency Management Act* and the new legislative framework expanding the mandate of the National Security Advisor, a proactive approach, notably in establishing secure information sharing systems and protocols with the private sector, provincial and territorial governments, and international partners.

(13) That the federal Minister of Justice consult with his or her provincial and territorial counterparts on the usefulness of amending sections 38 to 38.16 of the *Canada Evidence Act* so as to abrogate the two-court system in criminal law and to permit the trial judge to make decisions regarding confidentiality related to national security, to examine secret intelligence, to review his or her initial confidentiality orders, and to ensure due process of law through adequate safeguards, including, where applicable, through the assistance of a special advocate.

(14) That the federal government examine, particularly in anticipation of the statutory review mandated for 2011, the usefulness of amending the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its regulations to reduce the \$10,000 threshold for financial transactions related to terrorist financing, and to include, in the definition of "monetary instruments," prepaid cards and mobile communications devices that are used to transfer funds. To that end, the government shall carry out a "cost-benefit" analysis, giving consideration, for example, to costs for the private sector, protection of personal information, and the operational capacity of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

(15) That the statutory mandate of the National Security Advisor include evaluating the integration and effectiveness of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

CHAPTER 3: PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF CANADA'S NATIONAL SECURITY

(16) That, consistent with the practices in the United Kingdom, Australia, France, the Netherlands, and the United States, the federal government constitute, through legislation, a committee composed of members from both chambers of Parliament, to execute Parliamentary oversight over the expenditures, administration and policy of federal departments and agencies in relation to national security, in order to ensure that they are effectively serving national security interests, are respecting the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and are fiscally responsible and properly organized and managed.

The proposed committee of Parliamentarians shall have the same right to access information as the Security Intelligence Review Committee. Members of the Committee shall be appointed by the Governor in Council, and will hold office during periods of prorogation. Meetings of the Committee shall be held *in camera* whenever the Chair, a majority of members present or the Minister considers it necessary for the Committee to

do so. Members of the committee shall be required to swear an oath of secrecy similar to that found in the schedule to the *Canadian Security Intelligence Service Act* or to the Oath of a Privy Councillor, or both, and be permanently and statutorily bound to secrecy for purposes of application of the *Security of Information Act*. The committee shall report to the Prime Minister, who would make that report public within 60 days of receipt. When matters in the report need to be removed for national security reasons, the report, when made public, must indicate that this has transpired.

INTRODUCTION

The fight against terrorism requires striking a delicate balance. On the one hand, terrorism represents a unique and potentially devastating threat to national security, and the public must be protected through vigilant intelligence gathering and proactive law enforcement. On the other hand, Canada has a strong history of commitment to human rights and the rule of law, as evidenced by the *Canadian Bill of Rights*, the common law and the *Civil Code*, and the Canadian constitution, including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and the ratification of various international human rights agreements. Attempting to safeguard civil liberties and freedom while also keeping people safe from the threat of terrorism is not an easy feat. The purpose of detecting, preventing, acting lawfully against and prosecuting terrorist acts is to keep Canada and Canadians safe from those who would imperil our democratic freedom, core values and tolerant way of life, by harming Canadians through acts of violence. We must keep in mind what and who we are protecting, as well as how best to protect Canadians against a diverse and serious threat spectrum. The study undertaken by the Special Senate Committee on Anti-terrorism (the Committee) seeks to determine how best such a balance can be struck in this country and its resultant recommendations set out guidelines to help in achieving the end of keeping Canadians both safe and free.

BACKGROUND

In February of 2007, the Special Senate Committee on the *Anti-Terrorism Act* tabled *Fundamental Justice in Extraordinary Times*,¹ after reviewing the *Anti-Terrorism Act*, enacted in 2001 in the aftermath of the September 11 attacks in the United States, as well as the entire Canadian anti-terrorism framework. The Committee crafted a total of 40 recommendations, ranging in scope from amending specific aspects of Canadian legislation through to showing leadership in engaging the United Nations on the issue of how to properly deal with alleged or known terrorists.

¹ Special Senate Committee on the *Anti-Terrorism Act*, [Main Report: Fundamental Justice in Extraordinary Times](#), February 2007. The Committee tabled [a separate report](#) on 28 March 2007, subsequent to the Supreme Court of Canada's decision in *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, [2007] 1 S.C.R. 350, 2007 SCC 9.

In May 2010, the Special Senate Committee on Anti-terrorism (this Committee) was created and authorized, by Order of Reference from the Senate dated 27 May 2010, to examine and report on matters relating to anti-terrorism. To that end, the Committee held 11 hearings between 13 May 2010 and February 14, 2011, and heard from 32 witnesses, including scholars and members of the law enforcement and intelligence communities, from countries including Canada, the United States, the United Kingdom, and Australia. This report focuses on the broad themes that emerged from this study: the changing threat environment (Chapter 1), the challenges associated with terrorism investigations and prosecutions (Chapter 2), and Parliamentary oversight of Canada's national security (Chapter 3).

CHAPTER 1: THE CHANGING THREAT ENVIRONMENT

1. Background

In *Fundamental Justice in Extraordinary Times*, the Committee noted that the terrorist threat had not abated since the attacks on 11 September 2001, and that in fact the war in Iraq seemed to be exacerbating the problem by radicalizing many Islamist ideologues. This Committee has since heard that Islamist extremism, as practised or inspired by Al Qaida, remains the pre-eminent terrorist threat to western countries, including Canada, and, according to Monik Beauregard, Director of the Integrated Threat Assessment Centre, Canada has been specifically identified by Al Qaida as a viable target on more than one occasion.²

The listing of an entity under section 83.05 of the *Criminal Code* is a public means in this country of identifying a group or individual as being associated with terrorism. The Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Public Safety, may add an entity to the list if there are reasonable grounds to believe that the entity has knowingly been involved in a terrorist activity or is knowingly assisting a terrorist group. A review of the listed entities must be conducted every two years, to determine whether there are still reasonable grounds for an entity to be listed. The review completed on 23 December 2010 demonstrates the centrality of Islamist extremism as a threat to Canada and to Canadians. Following the review, all previously listed entities remained on the list, including Al Qaida, Al Qaida in the Islamic Maghreb,³ and Al Shabaab, which, according to some recent news reports, is now considered to be the number one threat to national security. Al Qaida in the Arabian Peninsula has also been added as a listed entity, after claiming responsibility for the attempt to ship explosives hidden in ink cartridges on cargo planes destined to Chicago from Yemen.⁴

Although some experts believe that the jihadi movement is weaker today than it was five years ago, as demonstrated by the failure of Al Qaida to mount successful major attacks against

² Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 31 May 2010 (evidence of Monik Beauregard, Director, Integrated Threat Assessment Centre).

³ Al Qaida in the Islamic Maghreb had previously been known as Salafist Group for Call and Combat.

⁴ Public Safety Canada, [The Government of Canada lists Al Qaida in the Arabian Peninsula as a terrorist entity](#), 23 December 2010.

the West and by the decline of popular support in the Muslim world for Al Qaida, this Committee is of the opinion that the threat of terrorism in Canada remains strong, and is evolving. This evolution includes, in recent years, the phenomenon of radicalization and “home-grown” terrorism, as part of “a global shift in terrorism toward decentralized, autonomously radicalized, violent jihadist individuals or groups who strike in their home countries.”⁵ Such attacks may be harder to detect and prevent because they can be planned and executed more quickly, by individuals who blend in due to their familiarity with local culture and customs, without the enhanced scrutiny that results from crossing international borders.

There is also some suggestion that, given this operational shift, the threat is evolving towards the goal of inflicting maximum economic damage, if not mass casualties. Al Qaida in the Arabian Peninsula is said to have boasted that expenses for the “supposedly ‘foiled plot’” involving ink cartridges totalled \$4,200 but costs to the U.S. and other Western countries would be in the billions of dollars in terms of new security measures, reflecting a new strategy of low-cost attacks designed to inflict broad economic damage.

Finally, the Internet plays an increasing role in the changing threat environment. Although there is less consensus on the likelihood of terrorist attacks against websites or Internet-based databases themselves or attacks via the Internet that cause damage to real-world infrastructure, this Committee heard that the Internet plays a growing role in the radicalization process, as will be discussed in further detail below, and also offers terrorists operational capabilities, for example by enabling terrorist groups to collect intelligence about their targets, communicate with one another, plot strategy and tactics, and raise funds. The potential also exists, however, to combat terrorism through the Internet, although as always, the appropriate balance between security and civil liberties must be sought, to ensure that the vast majority of individuals, who do not pose a threat to national security, are able to conduct their business without fear of being monitored without lawful reason.

⁵ Jerome P. Bjelopera and Mark A. Randol, [American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat](#), Congressional Research Service, 7 December 2010, p. 7, citing Marc Sageman.

2. Radicalization

The RCMP has defined radicalization as “the process by which individuals — usually young people — are introduced to an overtly ideological message and belief system that encourages movement from moderate, mainstream beliefs towards extreme views.”⁶ While much of the current focus is on Islamist extremism, Canadian research notes that radicalization is not limited to any single ethnic or interest group; it has spanned the entire “left-right” political spectrum, from environmental and animal rights activists to neo-Nazis, as well as a range of ethnic and religious interests.⁷

2.1 From Radicalization into Violence

Research into the radicalization process has identified certain commonalities among individuals involved in terrorism, particularly in the context of Islamist extremism. The RCMP notes, for example, that although poverty and alienation are popular explanations for what drives people towards terrorism, “many dangerous extremists spring from the ranks of the privileged middle and upper-middle classes.”⁸ Similarly, in an influential report, the New York Police Department noted that “fifteen to thirty-five year-old male Muslims who live in male-dominated societies are particularly vulnerable” and that “[m]iddle class families and students appear to provide the most fertile ground for the seeds of radicalization.”⁹ Religious conversion may also play a key role in the radicalization of some individuals.

Other research has emphasized that these commonalities or indicators are not “root causes,” since they are neither sufficient nor necessary conditions for terrorism, but are rather “permissive factors,” in that they may help establish an environment in which terrorism is *more likely* to occur.¹⁰ These permissive factors may be categorized as global factors, state factors, or sociocultural factors. Global factors include foreign policy decisions and military interventions, and, due to the globalised media, including the Internet, foreign grievances may resonate more

⁶ Royal Canadian Mounted Police, [Radicalization – A Guide for the Perplexed](#), June 2009, p. 1.

⁷ Royal Canadian Mounted Police, [Radicalization – A Guide for the Perplexed](#), June 2009, p. 2; Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, December 2010, p 13.

⁸ Royal Canadian Mounted Police, [Radicalization – A Guide for the Perplexed](#), June 2009, p. 5.

⁹ New York Police Department, [Radicalization in the West: The Homegrown Threat](#), 2007, p. 22.

¹⁰ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, December 2010, pp. 37-38.

strongly than they otherwise would. State factors include educational, professional and economic disadvantages, whether real or perceived, and recent reports indicate that Al Shabaab may be exploiting real or perceived discrimination in the employment context to recruit Canadian Muslim youth, arguing they will never get a job in this country, even if they have multiple degrees. Finally, sociocultural factors “are a complex mixture of characteristics relating to ideology, culture and identity,” and the role of ideology and religion are particularly contentious.¹¹

In particular, the Committee notes the impact of peer groups on the transition from radicalization into violence. Canadian research has found that a number of home-grown terrorists “have found the idea of violent jihad attractive for non-religious reasons: because they find it cool and exciting.”¹² The firing of guns, including paintball guns, and the development of a sense of “brotherhood” are seen by some as fun and exciting, regardless of whether they constitute aspects of terrorist training or an adventure camp. Radicalization may also increase status within the peer group, in that higher status may be accorded to members demonstrating more defiant or violent tendencies and language.

The RCMP notes that, while radical thinking is not in itself a problem, “it becomes a threat to national security when Canadian citizens or residents espouse or engage in violence or direct action as a means of promoting political, ideological or religious extremism.”¹³ It is the movement from radical thinking to the consideration of violence that is a key watershed.

Although it has been subject to criticism, the “stage” model developed by the NYPD, and referred to by several witnesses, may be useful in illustrating this point. According to this model, which is focused on the context of jihadi-Salafi ideology and based on a review of nearly a dozen terrorist-related cases, there are four distinct stages to the process of radicalization. The first stage, Pre-Radicalization, describes an individual’s world prior to the journey into radicalization, including his or her lifestyle, religion, social status, and education. The second stage, Self-Identification, involves the beginning of a “religious seeking,” often following an economic,

¹¹ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, December 2010, pp. 37-39.

¹² Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, December 2010, p. 99.

¹³ Royal Canadian Mounted Police, [Radicalization – A Guide for the Perplexed](#), June 2009, p. 1.

social, political, or personal crisis. At the third stage, Indoctrination, the individual wholly adopts jihadi-Salafi ideology and concludes that militant jihad is required to support and further the Salafist cause, and joins a cluster of like-minded individuals. It is the fourth and final stage, Jihadization, which is the critical stage that leads to a terrorist attack: members of the cluster accept their individual duty to participate in jihad, and begin planning for a terrorist attack. Not everyone who begins the process completes it or even necessarily proceeds in a linear manner, but, according to this theory, individuals who do pass through the entire process are “quite likely” to be involved in a terrorist attack.¹⁴

What is important from a public security standpoint is how to identify *which* radicals will become involved in violent extremism, since only “a handful” of radicals will go on to become terrorists.¹⁵ With the exception of a 2010 report released by the UK-based think tank Demos, which contains significant primary research around extremism and radicalism in Canada that has been inspired by Al Qaida, there is little research on radicalization in Canada, and, as that report notes, “[i]t is possible for people to read or have read radical texts, be strongly and vocally opposed to Western foreign policy, believe in Sharia law, hope for the restoration of the caliphate, and even support the principle of Afghan and Iraqi Muslims fighting allied troops, while being extremely vocal in denouncing Al Qaida inspired terrorism in Western countries.”¹⁶ That is, existing research into “permissive factors” may be insufficient for distinguishing between radicals and terrorists, or for explaining why certain radicals progress to violent extremism while other similarly situated individuals do not.

2.2 Prevention Strategies

Canadian research notes that there are different tiers of “prevention” or “intervention” work, from the narrowest, which requires intervention by law enforcement with respect to individuals who are actively seeking to break the law, to the broadest, which involves the entire

¹⁴ New York Police Department, [Radicalization in the West: The Homegrown Threat](#), 2007.

¹⁵ Brian Michael Jenkins, *Would Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001*, Occasional Paper, 2010, p. 7; Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 6 December 2010 (evidence of Brian Jenkins, Senior Adviser, RAND Corporation).

¹⁶ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, December 2010, p. 130.

community and focuses on ensuring equitable access to public services, social and economic integration and preventing discrimination.¹⁷

To the extent that such factors as a lack of social and economic integration contribute to radicalization, prevention work even at this broadest level may be a component of an anti-terrorism strategy. The Committee is aware, however, of research that advises against this approach. As noted in the Demos report, the primary focus of prevention work should be on targeted interventions where there is a clear, identified danger of radicalization to violence; “[i]ncluding issues of social concerns within an al-Qaeda inspired anti-terrorism agenda risks perpetuating the perception that radicalisation to violence is only a concern within Muslim communities and not others.”¹⁸

The experiences of other countries may be instructive. The Committee has been advised about the United Kingdom’s Prevent strategy, which was intended to tackle the root causes of radicalization and terrorism in the U.K., but which has suffered from confusion over whether funded programs constitute social work or security work. The U.K. Home Office notes that activity in the areas of race equality, multiculturalism and cohesion has led to accusations that the government’s interest in Muslim communities is related only to the risk of terrorism.¹⁹ That is, broad-based prevention work, intended to address permissive factors such as economic disadvantage, should be aimed at society in its entirety, and should be clearly distinct from counter-terrorism strategies.

At the same time, there may be a role for more targeted strategies, aimed at those who have displayed a tendency towards violent radicalization. The Committee heard from Sayyid Ahmed Amiruddin, Chairman of the Al Sunnah Foundation, that some community leaders in mosques are offering de-radicalization programs,²⁰ and believes that there may be a role for the Government in providing funding to help carry out these programs.

¹⁷ Canadian Association of Chiefs of Police, [Building Community Resilience to Violent Ideologies](#), p. 16; Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, p. 57.

¹⁸ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, pp. 132-133.

¹⁹ U.K. Home Office, [Review of the Prevent Strategy](#).

²⁰ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 4 October 2010 (evidence of Sayyid Ahmed Amiruddin, Chairman, Al Sunnah Foundation).

The Committee also believes that Canada can again learn from the United Kingdom's experience with the Prevent strategy in that it is important to evaluate the success of such programs, so that it becomes clear what works and with what impact.

2.3 The Role of the Internet

This Committee has heard that the Internet facilitates the radicalization process in a variety of ways. The RCMP notes that the Internet is difficult to monitor and control but easy to access, and messages can be distributed to large numbers of people with relative anonymity.²¹ The Internet can also function as a sort of “echo chamber,” in that individuals may easily find other like-minded individuals to reinforce their beliefs, and legitimize their anger. This may again result in rhetorical one-upmanship, which, as Professor Stéphane Leman-Langlois argues, further complicates the task of distinguishing between those who would progress to a terrorist attack and those who are attracted to radical content but would remain law-abiding.²²

The interactivity of the Internet may also make it particularly effective as a recruiting tool. Research notes that the Internet may blur the lines between readership and authorship, especially as compared to pamphlets or brochures. This interactivity may encourage those who interact on social networking sites and similar sites to more easily see themselves as part of broader jihadist movements, not just as casual readers or online spectators.²³

Perhaps the biggest impact of the Internet on the radicalization process stems from the ability to generate an emotional response through the use of audio and video. In particular, this Committee is concerned that jihadi videos can make distant events, perceived as “Muslims under attack,” seem local and immediate to would-be home-grown terrorists. Under some circumstances, the act of viewing jihadi videos may create the emotional urge to act in the face of injustice, including, perhaps, through violence.²⁴

²¹Royal Canadian Mounted Police, [Radicalization – A Guide for the Perplexed](#), June 2009, p. 10.

²² Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 4 October 2010 (evidence of Stéphane Leman-Langlois, Professor, University Laval, Director, Terrorism and Counterterrorism Research Group, as an individual).

²³ Jerome P. Bjelopera and Mark A. Randol, [American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat](#), Congressional Research Service, 7 December 2010, pp. 18 – 19.

²⁴ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, pp. 97 – 99.

This Committee has heard that it may be useful to distinguish between radical information that must be specifically sought on the Internet, and radical information that is automatically suggested to viewers who have viewed more moderate material.²⁵ Websites that automatically suggest jihadi material to visitors may inadvertently reach and radicalize a broader audience, and so consideration could be given to attempting to limit the situations in which such material is presented when it has not been specifically sought. As well, efforts could be made to counter the “echo chamber” effect through the presentation of reasoned arguments that challenge the legitimization of violence.

The Committee recognizes that this would be no easy task, but is nonetheless of the opinion that, given the potential scope of Internet-based radicalization, the federal government should work with relevant stakeholders, including private partners, to seek to develop methods to counter the Internet’s role in radicalization, while respecting the right to privacy.

3. Homegrown Terrorism

“Homegrown” or domestic terrorism is not a new phenomenon. In the United States, for example, when measured by the number of terrorist attacks, the volume of domestic terrorist activity was 15 to 20 times greater in the 1970s than in the years following the 11 September 2001 attacks, although domestic terrorists in the 1970s tended to favour symbolic violence, avoiding casualties.²⁶ With respect to Al Qaida inspired terrorism specifically, the Demos report notes that Europe has been debating the appropriate policy response for the past decade. Canada also has a history of homegrown terrorism, including the attack against Air India Flight 182, which killed 329 passengers and staff on 23 June 1985. The threat is now changing, however, and it may be increasing.

Although a global study conducted in 2010 found Canada to be at “low risk” of terrorist attacks²⁷ and the data analysed in the Demos report suggested that many of those described as

²⁵ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 6 December 2010 (evidence of Thomas Hegghammer, Research Fellow, Norwegian Defence Research Establishment).

²⁶ Brian Michael Jenkins, *Would Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001*, Occasional Paper, 2010, pp. 6 and 8; Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 6 December 2010 (evidence of Brian Jenkins, Senior Adviser, RAND Corporation).

²⁷ Maplecroft, [Somalia overtakes Iraq, Afghanistan, Pakistan and Colombia to become world’s terror capital – Global study](#), 15 November 2010.

violent were not seen as a particular threat to Canada itself,²⁸ the RCMP has estimated that as many as 50 terrorist organizations are present in some capacity in Canada, and, as of May 2010, CSIS was investigating over 200 individuals in Canada suspected of terrorism-related activities.

3.1 Recent Court Cases

Recent years have seen an increase in incidents of and persons charged with terrorism-related offences in Canada. In fact, one witness informed this Committee that “more Canadians have been indicted on terrorism-related crimes between September 2008 and September 2010 than used to face such charges over decades.”²⁹ The Committee heard from Professor Kent Roach, however, that due to frequent publication bans, the public may not have a complete understanding of the evidence presented in terrorism-related cases,³⁰ which could, perhaps, result in cynicism or a sense of complacency. The Committee believes that the lack of concise, publicly available information on successful terrorism prosecutions in Canada may also result in the loss of valuable lessons that could assist in future terrorism prosecutions.

With respect to sentencing for terrorism-related offences, a series of decisions released by the Ontario Court of Appeal on 17 December 2010 emphasizes that sentences should reflect the uniquely devastating nature of terrorism. The Court of Appeal increased the sentence imposed on Momin Khawaja, the first person charged under the *Anti-Terrorism Act*, from a total of 10.5 years to life imprisonment with a period of parole ineligibility of ten years,³¹ noting that “[w]hen terrorists acting on Canadian soil are apprehended and brought to justice, the responsibility lies with the courts to send a clear and unmistakable message that terrorism is reprehensible and those who choose to engage in it here will pay a very heavy price.”³² Similarly, the Court of Appeal declined to reduce the life sentence imposed on Zakaria Amara, the “mastermind and chief organizer” of a plot in which bombs were to be detonated at the Toronto Stock Exchange

²⁸ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell and Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, p. 123.

²⁹ Alex Wilner, [From Rehabilitation to Recruitment: Islamist Prison Radicalization in Canada](#), Macdonald-Laurier Institute, October 2010, p. 9; Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 13 December 2010 (evidence of Alex Wilner, Senior Researcher, Center for Security Studies, ETH Zurich, Switzerland).

³⁰ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 13 December 2010 (evidence of Kent Roach, Prichard-Wilson Chair of Law and Public Policy, Faculty of Law, University of Toronto).

³¹ [R. v. Khawaja](#), 2010 ONCA 862, para. 3.

³² [R. v. Khawaja](#), 2010 ONCA 862, paras. 187 and 246. Mr. Khawaja has filed an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada.

Tower, the CSIS Headquarters on Front Street in Toronto and an unspecified military base east of Toronto;³³ and increased the sentences for co-conspirators Saad Khalid from 14 years to 20 years with delayed parole³⁴ and for Saad Gaya from 12 years to 18 years with delayed parole.³⁵

The Supreme Court of British Columbia recently applied the same approach in sentencing Inderjit Singh Reyat for perjury, in relation to his testimony at the Air India trial of Ripudaman Singh Malik and Ajaib Singh Bagri. Justice McEwan noted that the *Khawaja* decision concerned terrorist crime rather than perjury, but he held that Reyat’s testimony “bespoke a deep and abiding rejection of the values of Canadian society in a new context, in relation to the process of the Court itself.”³⁶ Concluding that “[t]he Court simply cannot leave the impression with would-be terrorists or with the public at large that it will tolerate determined subversion of the premises upon which the whole justice system operates,” Justice McEwan sentenced Reyat to nine years for perjury, although the cases introduced by the Crown and the defence suggested a range of penalties for perjury of up to six years.³⁷

While this Committee is satisfied that courts are imposing sentences that send a strong message of denunciation and deterrence to terrorists and would-be terrorists, the Committee notes that there may still be some confusion, as discussed in *Khawaja*, with respect to how to reconcile certain provisions in the *Criminal Code*. In particular, section 83.26 of the *Criminal Code* generally requires sentences for terrorism offences to be served consecutively, while section 718.2(c) of the Code sets out the “totality principle,” which requires the court to consider whether the combined effect of consecutive sentences would be unduly long or harsh. As a result, some courts may be inclined to impose shorter individual sentences for multiple terrorism-related offences than they otherwise would, so that the combined sentence is not unduly long. This Committee questions whether, as stated in *Khawaja*, this approach could neutralize the

³³ [R. v. Amara](#), 2010 ONCA 858, para. 7.

³⁴ [R. v. Khalid](#), 2010 ONCA 861, para. 8.

³⁵ [R. v. Gaya](#), 2010 ONCA 860, para. 6.

³⁶ [R. v. Reyat](#), 2011 BCSC 14, paras. 38 and 72.

³⁷ [R. v. Reyat](#), 2011 BCSC 14, paras. 74 and 84. According to news reports, Mr. Reyat has filed an appeal.

impact of section 83.26,³⁸ and therefore is of the view that amendments to the Code to clarify the interplay of these provisions may be helpful for future terrorism-related prosecutions.

3.2 Racial Profiling

In *Fundamental Justice in Extraordinary Times*, the Committee noted that many witnesses had expressed concern about the possibility that law enforcement and intelligence agencies would engage in “racial profiling” by targeting individuals or selecting them for investigation solely on the basis of their race, national or ethnic origin, colour or religion, in the exercise of their duties in the fight against terrorism. In particular, concern was raised about the “motivation clause” in the definition of “terrorist activity” found at section 83.01 of the *Criminal Code*, which refers to an act or omission, committed in or outside of Canada, that is “committed in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause.” The Committee recommended that this “motivation clause” be removed, noting that it could encourage racial profiling during investigations and that the Ontario Superior Court of Justice had, at that time, concluded that the clause was unconstitutional and should be severed from the rest of the definition of terrorist activity.³⁹

The Ontario Court of Appeal has since ruled, however, that the “motive requirement” is not unconstitutional, although improper police conduct, such as profiling based exclusively on ethnicity or religious belief, could be.⁴⁰ That is, there is a distinction to be drawn between an unconstitutional law and the unconstitutional application of a constitutional law. While the Committee acknowledges this distinction, it remains imperative that security and law enforcement agencies not target or profile individuals for scrutiny or investigation based solely on their membership in a particular racial, religious or ethnic group. In addition to representing a disregard for guaranteed rights and liberties, racial profiling can also create a sense of over-policing in affected communities, resulting in distrust and resentment of authorities.

³⁸ [R. v. Khawaja](#), 2010 ONCA 862, para. 210.

³⁹ [Fundamental Justice in Extraordinary Times](#), pp. 11-14 and 20, referring to *R. v. Khawaja*, [2006] O.J. No. 4245 (Sup. Ct. J.) (QL). For similar reasons, the Committee recommended that paragraph (c) of the definition of “threats to the security of Canada” in section 2 of the *Canadian Security and Intelligence Service Act*, R.S.C. 1985, c. C-23, be amended to replace the reference to a political, religious or ideological objective.

⁴⁰ [R. v. Khawaja](#), 2010 ONCA 862, paras. 134 and 137.

Even where there is no distrust, there may be an *absence* of trust in intelligence and police agencies because those agencies are not well established in affected communities. When the investigation into the bombing of Air India Flight 182 got underway, there were few people in the RCMP who actually spoke Punjabi, in addition to a significant lack of understanding of the culture. This Committee has heard that law enforcement and intelligence agencies are now working hard to recruit members of minority communities as employees, in order to ensure the availability of language skills and cultural awareness. The Canadian Security Intelligence Service (CSIS), for example, advised the Committee that 13 percent of CSIS employees are visible minorities,⁴¹ compared to 16.2 percent⁴² of the Canadian population. This is constructive progress.

3.3 The Cross-Cultural Roundtable on Security

One promising Canadian practice is the Cross-Cultural Roundtable on Security (CCRS), created in 2005 to “engage Canadians and the Government of Canada in an ongoing dialogue on national security in a diverse and pluralistic society,” by “[p]roviding a forum for Government to present policy initiatives and programs relating to national security and obtain the views of the CCRS as to how such national security measures may impact Canada's diverse communities” and “[f]acilitating a broad exchange of information between the government and communities on policy initiatives and programs relating to national security and the impact of such programs on Canada’s diverse communities.”⁴³

An evaluation published in March of 2008 found that there continues to be a need for the CCRS, as “[n]ational security remains a key priority of the GoC [Government of Canada] and there are no other programs that provide a similar opportunity for dialogue between the GoC and Canada’s multicultural communities on issues of national security.”⁴⁴ Six meetings of the CCRS have been held since then, with themes including “Radicalization Leading to Violence,”

⁴¹ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 31 May 2010 (evidence of Charles Bisson, Deputy Director, Operations, Canadian Security Intelligence Service).

⁴² Statistics Canada, [The Daily](#), 2 April 2008.

⁴³ Public Safety Canada, [Terms of Reference](#), 20 July 2009.

⁴⁴ Government Consulting Services, [2008-2009 Targeted Evaluation of the Cross-Cultural Roundtable on Security](#), March 2008, p. 28.

“Financing of Terrorism and Organized Crime,” and, most recently, in June of 2010, “Border and Immigration.”⁴⁵

While the Committee believes the CCRS has great potential, it has not, to date, been an unmitigated success. The Committee is aware of concerns regarding the CCRS, including that there may be at least a perception that it lacks independence if it is seen merely as an extension of the Department of Public Safety; this could increase distrust in the process and decrease participants’ willingness to express their perceptions, grievances, and concerns. The Committee has also heard that meetings of the CCRS may be seen less as a roundtable discussion and more as a one-way briefing from the Department, which would not appear to be in keeping with the mandate or intended scope of the CCRS. In addition, it is important to ensure that the right interlocutors are consulted; members of the CCRS must also be representative of the groups most directly affected by national security policy.

The Committee also notes that, under the Terms of Reference, meetings of the CCRS are to be held at least twice a year and no more than four times a year, that the CCRS averaged 2.5 meetings per year between 2005 and 2010, and that there are currently no upcoming meetings listed on the “Meetings” website. In addition, while members are appointed for a term of two years with a possibility of a one-year extension, the most recent notice of appointment on the website is dated 13 March 2008,⁴⁶ which raises the question of the mandate of the current members.

In light of these considerations, the Committee recommends:

- (1) That, given the lack of a strong research basis specific to the transition from radicalization into violence in Canada, the federal government provide support, including financial support, to enable others to conduct such research, in order to better understand and prevent violent extremism, and consider funding programs that have been proven to be successful that focus on countering radicalization leading to violence specifically.**
- (2) That the federal government work with relevant stakeholders, including private partners, and study the technology used in combating child pornography, to seek, through the application of existing laws, to counter the role of the Internet and other means of**

⁴⁵ Public Safety Canada, [Meetings of the Roundtable](#), 5 November 2010.

⁴⁶ Public Safety Canada, [Ministers Nicholson and Day appoint new members to the Cross-Cultural Roundtable on Security](#), 13 March 2008.

telecommunication in radicalization, not through censorship, but through such methods as limiting the circumstances in which potentially radicalizing material is automatically suggested to an audience that did not necessarily look for it and encouraging community leadership to respond to messages and websites that glorify and encourage violence or terrorist acts.

(3) That the Department of Justice publish and table a factual report on Canada's recent terrorism prosecutions on a routine and timely basis, both to inform the public with respect to the facts of these cases and to ensure that lessons learned are shared with all law enforcement agencies and prosecution services across Canada.

(4) That the federal government conduct a review of section 83.26 of the *Criminal Code* to determine whether amendments are required to provide better guidance to the courts with respect to the role of the "totality principle" in imposing consecutive sentences for terrorism-related offences, in a way that does not limit the Crown from seeking, or the judge from imposing, longer sentences as circumstances may require.

(5) That the federal government, in conjunction with its provincial and territorial counterparts, work with law enforcement and intelligence agencies involved in the fight against terrorism to develop policies and practices to ensure that, while necessary intelligence and policing should be robust, lawful and engaged, racial profiling is not used as a shortcut.

(6) That the federal government, in conjunction with its provincial and territorial counterparts, work with law enforcement and intelligence agencies to accelerate efforts to recruit employees who better reflect the diversity of the Canadian population, to achieve a workforce of approximately 16% visible minority employees within three years, so as to increase the likelihood that members of minority communities will be able to communicate with authorities in their own languages and in an atmosphere of cultural awareness.

(7) That the federal government reiterate its commitment to the Cross-Cultural Roundtable on Security (CCRS), and take steps to (i) increase its independence from the Department of Public Safety, (ii) ensure that information flows from communities to the Government, as well as vice versa, (iii) ensure appointments to the CCRS are current, and (iv) when appointing new members to the CCRS, ensure the individuals appointed are representative of the communities most directly affected by national security policy.

CHAPTER 2: CHALLENGES ASSOCIATED WITH TERRORISM INVESTIGATIONS AND PROSECUTIONS

1. Inter-agency Cooperation on National Security

A number of agencies in Canada are involved in combatting terrorism, most notably CSIS and the RCMP, but also the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), the Canada Border Services Agency (CBSA) and the Communications Security Establishment (CSE). Each agency, however, has its own mandate and different legislative rules governing the execution of that mandate, particularly with respect to the collection and disclosure of information.

The mandate of CSIS is to collect, analyse, produce and share intelligence in order to inform the government of threats to national security. CSIS frequently invokes the need for secrecy to prevent the release of confidential information. The principal mandate of the RCMP is to prevent crime and to conduct investigations in order to collect evidence admissible in court. The RCMP therefore generally expects that the information it collects will be disclosed to the accused and referred to in public trials. As terrorism is both a crime and a threat to the security of Canada, both agencies exercise jurisdiction in this area. This overlap of mandates creates a constant tension between the desire to preserve the secrecy of security intelligence and the requirement to ensure that judicial proceedings are transparent. Ascribing too much importance to the preservation of secrecy can create an obstacle to the effective sharing of information, in that it fosters a “compartmentalized” approach to national security. The proper balance between these two objectives must be achieved.

1.1 Information Sharing

During this Committee’s study, representatives from the organizations responsible for law enforcement and national security in Canada, Charles Bisson from CSIS and Monik Beauregard from ITAC in particular, said that they were relatively satisfied with the sharing of information and that the relationship between the agencies had “never been better than it is

today.”⁴⁷ The Committee does not doubt their good faith and assumes that they cooperate and share information, but the changing nature of the terrorist threat demands an increasingly multidisciplinary approach which goes beyond traditional policing strategies. While these organizations have adopted new structures that facilitate information sharing – for example, the Integrated National Security Enforcement Teams (INSET), Integrated Threat Assessment Centre (ITAC), Secure Police Reporting Operating System (SPROS) and the CSIS-RCMP Joint Management Team – needless compartmentalization of information about terrorist threats and lack of coordination still seem to persist today, to some degree.⁴⁸

According to Professor Martin Rudner, no one agency has an overview of the mosaic of intelligence collected by the various Canadian organizations, which would be necessary to implement an effective government-wide anti-terrorism strategy.⁴⁹ Although CSIS, the CBSA and the RCMP report to the Minister of Public Safety, the same is not true of other important stakeholders such as DFAIT, the Minister of National Defence, the CSE, anti-terrorist units of provincial and municipal police agencies, and the Attorney General of Canada, who is responsible for anti-terrorist prosecutions and for the protection of confidential information during court proceedings. It is the Committee’s opinion that national security issues are too important to be entrusted to a single department or agency, and it should not be the role of a minister to be involved in the management of any national security investigation. That responsibility must fall instead to the National Security Advisor (NSA), as recommended by the Air India Commission of Inquiry and endorsed by various witnesses heard by the Committee.⁵⁰

The NSA, one of the most senior officials of the Privy Council Office (PCO), was appointed in 2003 “to improve coordination and integration of security efforts among

⁴⁷ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 31 May 2010 (Charles Bisson, Deputy Director, Operations, Canadian Security Intelligence Service).

⁴⁸ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, Evidence, [7 June 2010](#) (evidence of John Thompson, President, Mackenzie Institute), and [21 June 2010](#) (evidence of Tom Quiggin, Senior Research Fellow, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Carleton University).

⁴⁹ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 21 June 2010 (evidence of Martin Rudner, Distinguished Research Professor Emeritus, Carleton University).

⁵⁰ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, Evidence, [21 June 2010](#) (evidence of Martin Rudner, Distinguished Research Professor Emeritus, Carleton University); [15 November 2010](#) (Police services of Toronto, Vancouver and the City of Montreal); [13 December 2010](#) (Kent Roach, Prichard-Wilson Chair of Law and Public Policy, Faculty of Law, University of Toronto).

government departments.”⁵¹ The NSA has multiple policy, coordination and operational responsibilities.⁵² His or her mandate is not well defined, however, and legislation to expand and clarify that mandate could be useful.

Given that a certain climate of distrust can exist between agencies responsible for national security, which, according to Professor Kent Roach, “is inherent in their mandates,”⁵³ the Committee believes that the NSA should have the power to resolve disputes between those agencies so as to establish a better balance between the confidentiality of security intelligence and its use as evidence in court. At the present time, national security legislation gives CSIS sole discretion to disclose or not disclose information to another agency.⁵⁴ Furthermore, the process of settling disputes between CSIS and the RCMP with respect to the circulation of information is set out in a 2006 Memorandum of Understanding (MOU), which is a non-statutory and non-binding document.

1.2 Protection of Critical Infrastructure

The protection of critical infrastructure – such as nuclear power plants, the electricity supply network, oil and gas infrastructure, the financial system, municipal water supply systems and telecommunications networks – is a priority of Canada’s national security policy. Responsibility in this area is presently shared between the federal, provincial and territorial governments, local authorities, and owners and operators of critical infrastructure. According to evidence this Committee heard, this infrastructure would be a choice target for terrorists both because of its importance for national security and its vulnerability, a vulnerability possibly exacerbated by confidential information recently made public through such new media as WikiLeaks.⁵⁵ In 2009, the Auditor General of Canada also noted that “threats to computer-based critical infrastructure, including federal information systems, are evolving and growing.”⁵⁶ This

⁵¹ Government of Canada, [Securing an Open Society: Canada's National Security Policy](#), April 2004, p. 9.

⁵² For more information on the current role of the NSA, see the report of the Air India Commission of Inquiry, [volume 3](#), pages 26 to 34.

⁵³ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, Evidence, [13 December 2010](#) (Kent Roach, Prichard-Wilson Chair of Law and Public Policy, Faculty of Law, University of Toronto).

⁵⁴ See subsection 19(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C. 1985, c. C-23.

⁵⁵ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, Evidence, [21 June 2010](#) (evidence of Martin Rudner, Distinguished Research Professor Emeritus, Carleton University); [6 December 2010](#) (Brian Jenkins, Senior Advisor, RAND Corporation).

⁵⁶ [Report of the Auditor General of Canada, Chapter 7 – Emergency Management](#), 2009, para. 7.64.

is evidenced by the recent, sophisticated cyber-attacks against the Department of Finance and Treasury Board of Canada Secretariat.

The Air India Commission of Inquiry questioned whether the Canadian government was prepared to face the terrorist threat to critical infrastructure.⁵⁷ According to evidence heard by this Committee, steps taken to ensure its protection have been too slow and have suffered from a lack of resources.⁵⁸ While there are examples of structured response plans at the provincial and municipal levels,⁵⁹ according to Professor Martin Rudner, the national approach has been “essentially reactive and passive,” and federal leadership is “fragmented,”⁶⁰ in spite of the coordination mandate assigned to the Department of Public Safety of Canada by the *Emergency Management Act* in 2007.

The Action Plan for Critical Infrastructure established in 2009 by the Department of Public Safety of Canada notes that “critical infrastructure protection is hampered by (i) uneven understanding of risks and vulnerabilities, (ii) insufficient sharing of information and (iii) limited integration of existing information into coherent situational awareness.”⁶¹

In order to achieve a successful and effective protection strategy for our critical infrastructure, the various agencies responsible for public safety must collaborate and share information not only amongst themselves, but also with private-sector stakeholders, who, according to Michel Juneau-Katsuya, own over 80% of critical infrastructure.⁶² Furthermore, this infrastructure is generally decentralized and linked to international networks, posing another formidable challenge for its protection. Memoranda of understanding must therefore be concluded between the agencies responsible for national security, the private sector, and

⁵⁷ Air India Report, [Volume 2, Part 2](#), p. 532.

⁵⁸ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, Evidence, [21 June 2010](#) (evidence of Martin Rudner, Distinguished Research Professor Emeritus, Carleton University).

⁵⁹ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, Evidence, [21 June 2010](#) (evidence of Tom Quiggin, Senior Research Fellow, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Carleton University, speaking about Alberta and New Brunswick); [15 November 2010](#) (Service de police de la Ville de Montréal).

⁶⁰ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 21 June 2010 (evidence of Martin Rudner, Distinguished Research Professor Emeritus, Carleton University).

⁶¹ Public Safety Canada, [Action Plan for Critical Infrastructure](#), Annex D (Information sharing framework), 2009.

⁶² Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 14 June 2010 (evidence of Michel Juneau-Katsuya, Chief Executive Officer, Northgate Group Corp.).

international partners, for example with respect to the granting of security clearances. The establishment of a secure information-sharing system is also a must.

This Committee recognizes that recent initiatives such as Canada's Cyber Security Strategy and the Canada-United States Action Plan for Critical Infrastructure⁶³ are a step in the right direction. However, given the significance of these issues for the health, safety, security and economic well-being of Canadians, and the status of the current terrorist threat, efforts must be undertaken to facilitate greater collaboration among the various stakeholders to effectively protect our critical infrastructure.

2. The Use of Intelligence as Evidence

The number of criminal prosecutions of terrorism offences requiring the disclosure or use, in one form or another, of security intelligence as evidence has increased since CSIS was created in 1984. This increase is due in part to the evolution of the terrorist threat, the extension of the obligation to disclose, and the creation, in the *Anti-Terrorism Act* of 2001, of new offences with respect to the support and financing of terrorism and preparation for terrorism, offences which occur before the terrorist act itself is committed.⁶⁴

The use of security intelligence in investigations and criminal prosecutions will always be a complex issue. Like the challenges created by the collaboration between national security agencies, the difficulties relating to the use of intelligence before the courts arise from the difference between the agencies' mandates and the rules governing the collection and disclosure of information. The *Canadian Security Intelligence Service Act* permits CSIS to gather intelligence regarding threats to the security of Canada based on a lower threshold -- that of reasonable grounds to *suspect*⁶⁵-- whereas the law enforcement agencies, which are governed by the *Criminal Code*, generally have to meet a higher threshold in order to make an arrest, conduct a search or engage in wiretapping -- that of reasonable grounds to *believe that an offence has*

⁶³Public Safety Canada, [Government of Canada launches Canada's Cyber Security Strategy](#), 3 October 2010; Public Safety Canada, [Canada-United States Action Plan for Critical Infrastructure](#), 13 July 2010.

⁶⁴Kent Roach, [The Unique Challenges of Terrorism Prosecutions: Towards a Workable Relation Between Intelligence and Evidence](#), *Research Studies for the Air India Commission of Inquiry*, Volume 4, pp. 297-298.

⁶⁵*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C. 1985, c. C-23, s. 12.

*been or is about to be committed.*⁶⁶ To obtain a criminal conviction, the prosecutor must prove guilt based on an even more demanding evidentiary threshold, namely beyond a reasonable doubt.

In addition, since court proceedings are public, intelligence services are generally reluctant to authorize the use in court of confidential information from their human sources or international partners. Moreover, using confidential information in support of criminal charges generally runs counter to the right to make full answer and defence which is entrenched in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Here again, a balance must be sought between the public interest in maintaining and respecting the rights and freedoms of Canadians and the public interest in the security of Canada. Many witnesses informed this Committee that the only way to protect our rights and freedoms without sacrificing security is to make use of the existing justice system for criminal offences.⁶⁷ This system is robust and flexible enough that certain offences, such as conspiracy or treason, could be adapted to respond to the current threat of terrorism.⁶⁸

2.1 Disclosing Intelligence

In 1991, in *R. v. Stinchcombe*,⁶⁹ the Supreme Court of Canada imposed a constitutional duty on the Crown to disclose to the accused all relevant non-privileged information in its possession, whether inculpatory or disculpatory, and whether that information is introduced into evidence or not. Information is considered relevant if there is a reasonable possibility of its being used to support the Crown's case, to make full answer and defence, or to make a decision liable to influence the conduct of the defence.

This obligation on the Crown also applies to information obtained from police services. Therefore, in cases where the RCMP uses CSIS intelligence as the basis for applying for a wiretap order or search warrant, the RCMP might be legally obliged to disclose to the accused

⁶⁶ *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 495, 487 and 185 respectively.

⁶⁷ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, Evidence, [31 May 2010](#) (Assistant Commissioner Gilles Michaud, National Security Criminal Investigations, RCMP); [7 June 2010](#) (Wesley Wark, Professor, Munk School of Global Affairs, University of Toronto); [22 November 2010](#) (Andrew Silke, Director for Terrorism Studies, University of East London).

⁶⁸ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 14 February 2011 (James Renwick, Associate, Sydney Centre for International Law, University of Sydney Law School).

⁶⁹ *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326. A number of important decisions of the Court subsequently clarified and broadened the obligation to disclose (e.g. *R. v. O'Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411, *R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668 and *R. v. McNeil*, [2009] 1 S.C.R. 66).

the information in its possession that came from CSIS. CSIS might, however, object to making this information public, in which case the success of subsequent criminal prosecutions could be compromised.

Furthermore, CSIS may have transmitted summaries of intelligence to the RCMP, but destroyed the original records (raw materials), such as operational notes, tapes of interviews, and verbatim transcripts of intercepted communications. Given that the obligation established in *Stinchcombe* also includes the obligation to preserve relevant information, a court may order a stay of proceedings in a particular case because records have been destroyed.⁷⁰ In 2008 in *Charkaoui*, the Supreme Court of Canada ruled that CSIS agents were obliged to retain their operational notes when conducting investigations targeting a particular person or group.⁷¹

Problems can also arise when intelligence has not been gathered by CSIS in accordance with applicable evidentiary standards for criminal investigations and prosecutions. Article 21 of the 2006 MOU between the RCMP and CSIS states that “CSIS does not normally collect information or intelligence for evidentiary purposes.” In the United Kingdom and Australia, when intelligence agencies are conducting investigations that are likely to lead to criminal prosecution, they must keep in mind the requirements of both the law of evidence and the duty of disclosure.

While it is clear that police services are subject to the obligation to disclose set forth in *Stinchcombe*, the same has not been true with respect to CSIS. Canadian appeal courts are divided on this issue,⁷² and the Supreme Court of Canada has not yet resolved the question, mentioning only the possibility that a state authority responsible for conducting investigations other than the police may be subject to the obligation to disclose.⁷³ The fact remains, however, that the Crown is obliged to make sufficient inquiries with other public agencies that might logically have relevant elements of evidence in their possession.⁷⁴ This caused the Air India Commission of Inquiry to comment that “[i]ncreased integration of the RCMP and CSIS may

⁷⁰ [R. v. La](#), [1997] 2 S.C.R. 680.

⁷¹ [Charkaoui v. Canada \(Citizenship and Immigration\)](#), 2008 SCC 38, [2008] 2 S.C.R. 326, para. 43.

⁷² *R. v. Arsenault* (1994), 93 C.C.C. (3rd) 111 (N.B.C.A.), and *R. v. Gingras* (1992), 71 C.C.C. (3rd) 53 (Alta. C.A.).

⁷³ [R. v. McNeil](#), [2009] 1 S.C.R. 66.

⁷⁴ [R. v. McNeil](#), [2009] 1 S.C.R. 66.

point to more frequent court findings that CSIS is subject to *Stinchcombe*,” even if CSIS has sent no intelligence directly to the RCMP.⁷⁵

However the Commission did not recommend new legislation governing the disclosure of intelligence during a criminal prosecution. In its view, the current limits on the obligation to disclose – privilege, the rule of relevance, and the procedure outlined in sections 38 to 38.16 of the *Canada Evidence Act* (CEA) - form, with a few adjustments, an appropriate framework permitting the courts to establish a balance between the basic right to a fair trial and the protection of confidential information.

Since the *Anti-Terrorism Act* made significant amendments to the CEA, it is now easier for the government to prevent the disclosure of certain information in court or during other proceedings on the basis that disclosure could injure international relations, national defence or national security. The Attorney General of Canada may also issue a certificate prohibiting the disclosure of information for the purpose of protecting information obtained in confidence from, or in relation to, a foreign entity, or to protect national defence or national security. Such a certificate, which must be published in the *Canada Gazette*, expires after 15 years but may be reissued.⁷⁶

Under sections 38 to 38.16 of the CEA, all applications for non-disclosure must be settled by the Federal Court *ex parte* (that is, in the absence of the accused), although the substantive issue of the guilt or innocence of the person charged with a terrorism offence will be decided by the trial judge sitting, for example, in a provincial superior court. Trial judges must comply with the Federal Court’s orders of non-disclosure, but may dismiss the charges if they find that non-disclosure would prejudice the accused’s right to a fair trial.

However trial judges will generally have to make decisions without having access to the undisclosed confidential information, and this places them in a difficult position. It has even

⁷⁵ [Air India Report, Volume 3](#), pages 98 (discussing the RCMP philosophy of “the less we receive from CSIS, the better”) and 119.

⁷⁶ Special Senate Committee on the *Anti-Terrorism Act*, [Main Report: Fundamental Justice in Extraordinary Times](#), February 2007.

provoked some criticism at the international level,⁷⁷ although, in the February 2011 decision of *R. v. Ahmad*, the Supreme Court of Canada recognized the constitutional validity of the sections of the CEA creating this two-court process. The Court interpreted the provisions as conferring a broad discretion on the Federal Court and the Attorney General of Canada, including the power to disclose sensitive information to the trial judge in certain circumstances, such as by providing a summary.⁷⁸ Trial judges will still not be able, however, to order that material withheld pursuant to section 38 be disclosed or produced for their own inspection.

From the outset, the Supreme Court emphasized that the underlying wisdom of the section 38 scheme was not a matter for the Court to assess: “It will ultimately be for Parliament to determine with the benefit of experience whether the wisdom of the bifurcated scheme should be reconsidered.”⁷⁹ According to some of the testimony heard by this Committee, this process involving two different courts which have to rule on similar, closely related questions can result in long delays and the fragmentation or disruption of criminal trials.⁸⁰ The Supreme Court echoed this point of view: “the legislative division of responsibilities does have the potential to cause delays and to pose serious challenges to the fair and expeditious trial of an accused, especially when the trial is by jury.”⁸¹

This bifurcated scheme, which is unique to Canada, leads the Committee to believe that we are lagging behind countries such as Australia, the United Kingdom and the United States, which, as noted by Professor Kent Roach, allow the trial judge to decide issues of non-disclosure, to examine secret intelligence and to review his or her own initial confidentiality orders in cases where new evidence is subsequently brought to light during the criminal trial.⁸²

⁷⁷ See the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights, [Assessing Damage, Urging Action](#), December 2008, p. 153, and the UN Human Rights Committee, [Concluding observations on Canada](#), CCPR/C/CAN/CO/5, 20 April 2006, para. 13.

⁷⁸ *R. v. Ahmad*, 2011 SCC 6, paras. 37, 41 to 44, and 50

⁷⁹ *R. v. Ahmad*, 2011 SCC 6, para. 80; see also paras. 2, 3 and 75.

⁸⁰ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 13 December 2010 (evidence of Kent Roach, Prichard-Wilson Chair of Law and Public Policy, Faculty of Law, University of Toronto).

⁸¹ *R. v. Ahmad*, 2011 SCC 6, para. 76.

⁸² Kent Roach, [The Unique Challenges of Terrorism Prosecutions: Towards a Workable Relation Between Intelligence and Evidence, Research Studies for the Air India Commission of Inquiry](#), Volume 4, p. 292.

These countries also allow special advocates, in the United Kingdom, or defence counsel who have obtained appropriate security clearance in Australia and the United States, to examine the confidential information and challenge the government's applications for non-disclosure. During its in-depth review of the provisions and application of the *Anti-Terrorism Act*, the Committee recommended the appointment of such a special advocate, with access to the confidential information held by the government, in proceedings in which the disclosure of information is denied to one party on grounds of national security, in order to represent the interests of that party as well as the public interest in disclosure.⁸³ The Supreme Court of Canada recently confirmed that “the assistance of a special counsel might be of considerable help (depending on the circumstances) to the judge presiding at a criminal trial.”⁸⁴

The Committee nonetheless recognizes that members of the Federal Court possess significant expertise with respect to the confidentiality of national security information, and that the current two-court system, as discussed by the Supreme Court in *Ahmad*, is flexible and can be adapted to respond to a particular case, in order to protect both the national security interest and due process.

2.2 Protection of Human Sources

The cooperation of communities and human sources is one of the most effective ways of investigating terrorist plots. It is for this reason that intelligence services jealously guard the confidentiality of their human sources. In his evidence before the Air India Commission of Inquiry, Jack Hooper, former Assistant Director of Operations at CSIS, explained that exposing the identity of a human source could “chill an entire community” and CSIS would then have to start over “from ground zero.”⁸⁵

Even if all national security agencies managed to build a relationship of trust amongst themselves based on good faith, CSIS may remain legitimately fearful that the identity of its human sources could be compromised during subsequent investigations or criminal prosecutions,

⁸³ Special Senate Committee on the *Anti-Terrorism Act*, [Main Report: Fundamental Justice in Extraordinary Times](#), February 2007, Recommendation 7.

⁸⁴ *R. v. Ahmad*, 2011 SCC 6, para. 47.

⁸⁵ Air India Report, [Volume 2, Part 2](#), p. 394.

since, as discussed earlier, police officers (and probably CSIS itself in certain cases) who use information from CSIS sources are subject to the obligation to disclose set forth in *Stinchcombe*.

There are nonetheless certain protective measures that are applicable to human sources, such as orders of non-disclosure under section 38 of the *Canada Evidence Act* and witness protection programs. The government can also remove information liable to reveal the identity of a human source from the affidavit used to issue a search warrant or wiretap order. There is also the privilege relating to police informers, which protects the name of the informer and all information liable to permit him or her to be identified. This is an absolute privilege, meaning that the judge *must* see that this information is protected in all cases, except where the innocence of the accused is at stake. Unfortunately, it is not clear at the present time whether the privilege for police informers could be applicable to CSIS sources.⁸⁶

Non-publication orders and testimony under pseudonyms provide only partial anonymity, since the accused can see the witness. The law as it stands in Canada does not authorize anonymous testimony, in particular because of the accused's *Charter* rights to know the case against him or her, to make full answer and defence, and to conduct a full cross-examination in order to assess the credibility of witnesses. Certain European countries, such as France, Finland, the Netherlands and the United Kingdom, allow anonymous evidence in criminal proceedings, but only in exceptional circumstances which are tightly controlled and in compliance with European human rights law.

2.3 Disruption

Some witnesses noted that the prevention of a terrorist act is often more important than criminal prosecution, and should take priority. For example, it may be more advantageous to keep the identity of a human source secret in order to secure intelligence that will serve to disrupt a plot than to use such a person as a witness in a subsequent trial. The challenges faced by those agencies responsible for national security are substantial, in terms of both criminal prosecution and the prevention of terrorism, particularly given the domestic evolution of this threat. There is no single profile of a homegrown terrorist, indicators of radicalization are often non-criminal,

⁸⁶ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 15 November 2010 (evidence of Gordon Sneddon, Inspector, Intelligence Division, Integrated National Security Enforcement Team, Toronto Police Service).

and once the final stage of the radicalization process is reached (violent extremism), the likelihood of the police or intelligence agencies preventing the attacks is low.⁸⁷

Nonetheless, the evidence this Committee heard suggests that one of the main reasons for the absence of major attacks in recent years is that intelligence agencies have been able to thwart plots before they materialize as actual attacks,⁸⁸ for example by letting the targets know that their activities are being investigated. Disruption activities can, in fact, be very effective in combatting terrorism – consider the example of the prior terrorist networks before the arrest of the “Toronto 18,” which was raised by way of example before this Committee.⁸⁹

The independent agency responsible for the civil review of CSIS’ operations, the Security Intelligence Review Committee (SIRC), has pointed out that these disruption activities, although necessary to adapt to the new nature of terrorism, stray from the customary mandate of CSIS. In its most recent report, SIRC points out that “although CSIS’ mandate under Section 12 [of the *Canadian Security Intelligence Service Act*] does not explicitly prohibit the use of disruption, neither does the authority to collect and analyse intelligence and report to and advise the Government of Canada thereon, appear to capture such activities.”⁹⁰

3. Terrorist Financing

Combatting the financing of terrorism is part of the broader objective of preventing terrorist acts, by such means as detection, disruption, and also deterrence.⁹¹ It is, however, very difficult to get an accurate picture of the extent of terrorist financing, both internationally and in Canada. In Canada, in 2006-2007, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) identified 41 cases involving nearly \$2 billion in suspect transactions which could have concealed money laundering, terrorist financing or other threats to the security of

⁸⁷ New York Police Department, [Radicalization in the West: The Homegrown Threat](#), 2007, p. 46.

⁸⁸ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 21 June 2010 (evidence of Martin Rudner, Distinguished Research Professor Emeritus, Carleton University).

⁸⁹ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 14 June 2010 (evidence of Dwight Hamilton, Author, *Terror Threat: International and Homegrown Terrorists and Their Threat to Canada*). See also Brian Michael Jenkins, [Would-Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001](#), 2010, p. 10.

⁹⁰ Security Intelligence Review Committee, [Annual Report 2009-2010: Time for Reflection: Taking the Measure of Security Intelligence](#), tabled 30 September 2010, p. 16.

⁹¹ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 4 October 2010 (Guillermo R. Aureano, Internship Coordinator, Department of Political Science, University of Montreal, Associate Researcher, CIPSS).

Canada.⁹² According to ITAC, numerous terrorist groups are engaged in criminal activities in support of their operations and as a means to generate funds. Those activities vary in complexity: examples include fraud, smuggling (including human trafficking) and drugs and weapons trafficking.⁹³ Certain groups have even established ties to organized crime⁹⁴ or founded legitimate businesses.

After the events of September 11, most countries, including Canada, chose to combat terrorist financing by adopting the model used to fight money laundering, which generally involves staggering amounts of money. While terrorists do use techniques related to money laundering, the campaign against terrorist financing differs in certain respects from that against money laundering.

Contrary to the laundering of proceeds of crime, money that may be used to finance terrorist activities is not necessarily generated from the commission of a separate criminal offence, and in many cases is relatively modest. For instance, the operational cost of the Air India bombings was estimated at around \$3,000.⁹⁵ More recently, meagre operational costs have been linked to the attempt against Northwest Airlines Flight 253 to Detroit on 25 December 2009 and the parcel-explosives aboard cargo planes from Yemen in October 2010. According to Charles Bisson, Deputy Director of Operations with CSIS, future attacks will likely continue to be characterized by their more or less improvised and opportunistic nature, a low level of organization, and the need for “much less investment to carry out,” in particular given the reduced capacity of core Al Qaida.⁹⁶

The Canadian model for combatting terrorist financing is presently based on the approach used for money laundering, which in particular targets cash financial transactions and electronic funds transfers of \$10,000 or more. The Committee feels that this threshold, provided for in the

⁹² Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, Annual Report 2007, p. 8.

⁹³ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 31 May 2010 (Monik Beauregard, Director, Integrated Threat Assessment Centre).

⁹⁴ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 14 June 2010 (Michel Juneau-Katsuya, Chief Executive Officer, Northgate Group Corp.).

⁹⁵ Air India Report, [Volume 5](#), p. 34.

⁹⁶ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 31 May 2010 (Charles Bisson, Deputy Director, Operations, Canadian Security Intelligence Service).

Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act (PCMLTFA), will result in too many transactions related to terrorist financing going undetected. Other countries have set their threshold lower, as in the United States, where money services businesses⁹⁷ have to report transactions of \$2,000 or more, or, in some cases, \$5,000 or more.⁹⁸ While the Air India Commission of Inquiry made no formal recommendations concerning terrorist financing, it did suggest that “[t]he time may have come to use distinct legislative schemes to deal with money laundering and TF [terrorist financing]”.⁹⁹

3.1. FINTRAC

FINTRAC is the linchpin of the Government of Canada’s strategy against terrorist financing. Created in 2000, FINTRAC is the Canadian Financial Intelligence Unit (FIU), which receives financial information from government agencies as well as persons and entities in the private sector such as banks, money services businesses, casinos and accountants. It analyses and distributes financial intelligence to national security agencies in Canada and to foreign FIUs with which it has signed memoranda of understanding. To date, FINTRAC has concluded 71 MOUs with various countries.¹⁰⁰

FINTRAC is an independent agency that acts at arm’s length from law enforcement and intelligence agencies.¹⁰¹ Consequently, it cannot transmit financial intelligence to agencies responsible for national security unless there are “reasonable grounds to suspect”¹⁰² that the intelligence would be relevant to the investigation or prosecution of a money laundering or terrorist financing offence or to a threat to the security of Canada. The reason for this is to ensure the protection of the privacy rights of persons and entities in the private sector that must report

⁹⁷ Money services businesses include alternative money remittance systems (such as Hawala, Hundi or Chitti), etc.

⁹⁸ United States, Department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network, [Money Services Business \(MSB\) Suspicious Activity Reporting](#).

⁹⁹ Air India Report, [Volume 5](#), p. 273.

¹⁰⁰ For example, there are MOUs with Egypt and certain countries considered to be tax havens, although FINTRAC has no agreements with Tunisia or Switzerland. However, the absence of an MOU does not prevent FINTRAC from *receiving* voluntary reports from those countries. FINTRAC must have a MOU and meet the criteria of “reasonable grounds to suspect” if it wants to *transmit* intelligence to foreign FIUs.

¹⁰¹ *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, ss. 40, 55 and 55.1.

¹⁰² The legal threshold of “reasonable grounds to suspect” is not defined in the PCMLTFA. According to FINTRAC, this threshold is lower than “reasonable grounds to believe,” but more than simply a suspicion. FINTRAC conducts a case-by-case analysis to determine whether the threshold is met (Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 7 February 2011 (Yvon Carrière, Senior Counsel, Legal Services, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada)).

certain financial transactions to FINTRAC. The vast majority of these transactions are legitimate. In this regard, this Committee notes that the Privacy Commissioner of Canada, in the two-year review required by the PCMLTFA, concluded that “the Centre’s use and disclosure practices respect privacy.”¹⁰³ That being said, the Commissioner stated that certain financial information reported to security agencies did not clearly demonstrate that there were reasonable grounds to suspect cases of money laundering or terrorist activity financing. What is more, the memoranda of understanding lacked “a number of key clauses: namely, a requirement for both parties to notify the other in the event of a breach [of privacy].”¹⁰⁴

Another effect of FINTRAC’s position of independence is that it does not have the power to force other government agencies to provide access to intelligence in their possession, or to force reporting entities to forward information over and above what is provided for in the PCMLTFA; for example, it does not track the transfer of funds using prepaid cards or mobile communications devices.¹⁰⁵

The disadvantage with that position of independence is that FINTRAC may be operating in its own silo. In her November 2004 report, the Auditor General noted that law enforcement agencies were reluctant to share information with FINTRAC.¹⁰⁶ This Committee is pleased to learn, however, that, according to Denis Meunier, Assistant Director of FINTRAC,¹⁰⁷ this is no longer the case: in practice, relations among the agencies are now based on more effective mutual cooperation. In fact, according to the recent evaluation conducted for the Department of Finance Canada, “FINTRAC has enhanced its expertise and capabilities” and has provided partners “with names of individuals previously unknown to them.”¹⁰⁸

¹⁰³ Office of the Privacy Commissioner of Canada, [Audit of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada](#), 2009, para. 117.

¹⁰⁴ Office of the Privacy Commissioner of Canada, [Audit of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada](#), 2009, paras. 50, 73, and 78.

¹⁰⁵ Department of Finance Canada, [10-Year Evaluation of Canada’s Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime](#), December 2010, in section 4.2.1, “Gaps in Coverage of the PCMLTFA and Other Legislation.”

¹⁰⁶ [2004 Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons](#), Chapter 2, para. 2.25.

¹⁰⁷ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 7 February 2011 (evidence of Denis Meunier, Assistant Director, Financial Analysis and Disclosures, FINTRAC).

¹⁰⁸ Department of Finance Canada, [10-Year Evaluation of Canada’s Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime](#), December 2010, section 4.2.4, Achievements in Intelligence Gathering and Analysis.

Nonetheless, certain problems seem to persist with regard to the integration and evaluation of the effectiveness of FINTRAC. Firstly, the Committee believes that, as noted in the ten-year evaluation conducted for the Department of Finance Canada,¹⁰⁹ FINTRAC's work against terrorist financing must be more integrated with that of the other agencies so as to provide them with the most useful financial intelligence and to avoid duplication of effort. Under the PCMLTFA, FINTRAC cannot currently, of its own accord, disclose its own analyses of financial intelligence in specific cases, or written explanations justifying disclosure, to national security agencies.¹¹⁰ As a result, law enforcement agencies and CSIS must re-analyse the intelligence received and essentially repeat any analysis that FINTRAC has already done.

Secondly, even though it is still a relatively new organization, the effectiveness of FINTRAC in terrorist financing investigations, prosecutions and convictions appears at first glance to be rather modest. According to Professor Guillermo Aureano, it is not possible to identify any particular case in which the money trail served to prevent an attack,¹¹¹ even though national security agencies indicate that they find the intelligence provided by FINTRAC very useful in carrying out their mandate, especially since the improvements introduced by Bill C-25 in 2007-2008.¹¹² As for the number of actual charges and convictions (there have been only two convictions to date: *Khawaja*¹¹³ and *Thambithura*¹¹⁴) for a terrorist financing offence, FINTRAC's internal evaluation system makes it difficult to determine the extent of FINTRAC's contribution. In fact, this lack of precise data and statistics – especially with respect to the number of charges laid – is an issue for the entire anti-money laundering and anti-terrorist financing regime.¹¹⁵ The Committee notes, however, that two years ago FINTRAC implemented a process to improve feedback and tracking of its disclosures to national security agencies.

¹⁰⁹ Department of Finance Canada, [10-Year Evaluation of Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime](#), December 2010, Executive Summary, Conclusion 5.

¹¹⁰ *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, s. 55 and 55.1.

¹¹¹ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 4 October 2010 (evidence of Guillermo Aureano, Internship Coordinator, Department of Political Science, University of Montreal, Associate Researcher, CIPSS).

¹¹² Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 7 February 2011 (evidence of Denis Meunier, Assistant Director, Financial Analysis and Disclosures, FINTRAC).

¹¹³ *R. v. Khawaja* (2008), 238 C.C.C. (3d) 114 (Superior Court, Ont.); *R. v. Khawaja*, 2010 ONCA 862.

¹¹⁴ British Columbia, Supreme Court, Justice Robert Powers, Vancouver, 14 May 2010 (unpublished decision).

¹¹⁵ Department of Finance Canada, [10-Year Evaluation of Canada's Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Regime](#), December 2010, Executive Summary, Recommendations 2c and 2d.

Considering that investigations in these areas can go on for years, this evaluation tool should provide a more accurate picture of FINTRAC's effectiveness in these cases.

Furthermore, over 80% of presumed cases of terrorist financing are brought to FINTRAC's attention through voluntary reports by national security agencies and foreign financial intelligence units.¹¹⁶ One might therefore wonder whether FINTRAC in fact has the capacity to detect new cases of terrorist financing through sources other than current investigations. According to the evaluation by the Financial Action Task Force (FATF), this lack of effectiveness might be explained by the relatively small number of employees assigned to analysing terrorist financing cases at FINTRAC compared with the number of reporting entities (approximately 300,000) and the number of reports it receives (nearly 25 million last year).¹¹⁷ Furthermore, the percentage of FINTRAC's activities devoted to terrorist financing is small (20%) compared with those devoted to money laundering (80%).¹¹⁸ The Committee notes, however, that the Government of Canada has recognized the importance of FINTRAC's functions by increasing its permanent funding by \$8 million per year in Budget 2010.

In light of these considerations, the Committee recommends:

(8) That the role of the National Security Advisor (NSA) be expanded through legislation that clearly establishes the NSA's functions and powers with respect to coordinating national security activities, resolving disputes between agencies with national security responsibilities, and overseeing the effectiveness of government activities in national security. The National Security Advisor must also have the authority to transmit information received from an agency regarding a national security threat to other agencies responsible for national security.

(9) That the *Canadian Security Intelligence Service Act* be amended (i) to require that CSIS provide to the appropriate law enforcement agencies, or to the National Security Advisor, information that may be used in an investigation or prosecution regarding an offence constituting a "threat to the security of Canada" within the meaning of section 2 of that Act; (ii) when it is possible and reasonable to expect that the intelligence will be relevant to an investigation or criminal prosecution, to require that CSIS retain intelligence collected during an investigation into threats to the security of Canada (such as operational notes, tapes of interviews, and verbatim transcripts of intercepted communications); (iii) to

¹¹⁶ FINTRAC, [Annual Report 2010](#), p. 9.

¹¹⁷ FINTRAC, [Annual Report 2010](#), p. 15; Financial Action Task Force, [Third Mutual Evaluation of Canada](#), 29 February 2008, p. 297.

¹¹⁸ Special Senate Committee on Anti-Terrorism, [Evidence](#), 7 February 2011 (evidence of Denis Meunier, Assistant Director, Financial Analysis and Disclosures, FINTRAC).

require that CSIS collect and provide this material so as to comply with the rules of evidence and disclosure; and (iv) to clarify that the transfer of a human source from CSIS to a police service will not prevent the police service from invoking the police informer privilege. Disputes over the use of a human source could be resolved through the intervention of the National Security Advisor.

(10) That the federal government examine the importance of amending section 12 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* in order to clarify and ensure CSIS's right to utilize lawful disruption as a method of preventing terrorist attacks, and that CSIS establish an official procedure and formal guidelines on the terms and conditions of utilizing such preventive activities. These should require CSIS to report all cases of disruption to the Minister of Public Safety, in a manner similar to that set out at section 25.1 of the *Criminal Code* and following, with respect to the requirements imposed on designated public officers.

(11) That the federal government examine whether it would be useful to amend the legislation governing national security agencies other than the Canadian Security Intelligence Service, such as the Royal Canadian Mounted Police, the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Canada Border Services Agency and the Communications Security Establishment, to allow those agencies to transmit to the National Security Advisor information relating to national security that would be relevant to the NSA's proposed expanded mandate.

(12) That the federal government allocate appropriate resources to ensure the protection of Canada's critical infrastructure, for example with respect to the robust use of all available satellite technologies, and that it adopt, in a manner that is consistent with and reinforces the purposes of the *Emergency Management Act* and the new legislative framework expanding the mandate of the National Security Advisor, a proactive approach, notably in establishing secure information sharing systems and protocols with the private sector, provincial and territorial governments, and international partners.

(13) That the federal Minister of Justice consult with his or her provincial and territorial counterparts on the usefulness of amending sections 38 to 38.16 of the *Canada Evidence Act* so as to abrogate the two-court system in criminal law and to permit the trial judge to make decisions regarding confidentiality related to national security, to examine secret intelligence, to review his or her initial confidentiality orders, and to ensure due process of law through adequate safeguards, including, where applicable, through the assistance of a special advocate.

(14) That the federal government examine, particularly in anticipation of the statutory review mandated for 2011, the usefulness of amending the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and its regulations to reduce the \$10,000 threshold for financial transactions related to terrorist financing, and to include, in the definition of "monetary instruments," prepaid cards and mobile communications devices that are used to transfer funds. To that end, the government shall carry out a "cost-benefit" analysis, giving consideration, for example, to costs for the private sector, protection of personal

information, and the operational capacity of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

(15) That the statutory mandate of the National Security Advisor include evaluating the integration and effectiveness of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

CHAPTER 3: PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF CANADA'S NATIONAL SECURITY

The term “oversight” here refers to various forms of scrutiny and review by a permanent parliamentary body to deal with security and intelligence issues. Although permanent parliamentary committees on national security currently exist in both chambers of Parliament (the Anti-terrorism Committee, being a special committee, was formed only for a temporary period), the longstanding absence in Canada of appropriate and in-depth parliamentary oversight remains a real concern. In fact, the Committee has repeatedly identified the need for such oversight. In *Fundamental Justice in Extraordinary Times*, the Committee recommended that a parliamentary committee be established, “to monitor, examine and periodically report on matters relating to Canada’s anti-terrorism legislation and national security framework on an ongoing basis.”¹¹⁹

After conducting the first parliamentary review of the *CSIS Act* in 1989 and 1990, a special committee of the House of Commons recommended the creation of a permanent parliamentary subcommittee charged, among other things, with examining the work of the agencies responsible for national security.¹²⁰ During its review, the special committee was unable to access certain important information because of its confidential nature. Its recommendation that any members of the subcommittee have “Top Secret Special Activity” security clearance was designed to address this shortcoming. This Committee strongly believes that parliamentarians must be fully informed about national security activities so that they can more effectively defend the interests of Canadians.

With the coming into force of the *Anti-Terrorism Act* in 2001, the powers of national security agencies were extended, thereby heightening the risk of infringement of human rights and freedoms. In 2002, the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade therefore recommended increased parliamentary oversight of intelligence

¹¹⁹ Special Senate Committee on the *Anti-Terrorism Act*, [Main Report: Fundamental Justice in Extraordinary Times](#), February 2007, p. 122.

¹²⁰ Report of the Special Committee on the review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, *In Flux But Not in Crisis*, 1990 (Recommendations 107 to 116).

agencies.¹²¹ The same opinion was then expressed by the Privacy Commissioner of Canada.¹²² A detailed study of the issue was conducted by the Interim Committee of Parliamentarians on National Security, which in 2004 recommended the creation of a parliamentary intelligence committee to ensure that the security and intelligence community effectively serves Canada's interests, respects the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and remains fiscally responsible, properly organized and well managed.¹²³ Its members would have had the same right to access confidential intelligence as SIRC.¹²⁴ SIRC has access to all the information held by CSIS, with the exception of confidential Cabinet information.

In November 2005, a National Security Committee of Parliamentarians was proposed in Bill C-81, which died on the *Order Paper* with the dissolution of the 38th Parliament. The mandate of the Committee, which would have had access to classified information, would have been to review the legislative, regulatory, policy and administrative framework for national security in Canada, the activities of federal departments and agencies in relation to national security, and any other matters relating to national security referred to it by the government. The Committee would have been comprised of Senators and Members of the House of Commons but would have reported to the Prime Minister.

A number of mechanisms are already in place for the review of national security and intelligence activities, including SIRC, the Inspector General of CSIS, the CSE commissioner, and the Commission for Public Complaints Against the RCMP – which Bill C-38 proposes to replace with a new, more effective commission. However, these review mechanisms and parliamentary oversight are not mutually exclusive. The role of Parliament in this area is widely recognized, as the Committee noted in its review of the *Anti-Terrorism Act* from 2005 to 2007: “While duplication of effort should be avoided, it is necessary, given Canada’s constitutional framework, to have parliamentary review and scrutiny that complements the policy and

¹²¹ House of Commons, [Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade](#), December 2002, recommendation 10.

¹²² Office of the Privacy Commissioner of Canada, [Rights and reality: enhancing oversight for national security programs in Canada](#), May 2009.

¹²³ Privy Council Office, [Report of the Interim Committee of Parliamentarians on National Security](#), 2004.

¹²⁴ The importance of a right to access classified information was underscored by the Council of Europe in the [Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#), June 2007, para. 163.

operational decisions of the government.”¹²⁵ Parliamentarians have the advantage of having an overview of the various federal departments to which the many national security agencies are accountable. Furthermore, the creation of a joint committee of parliamentarians from the Senate and the House of Commons would retain significant corporate memory thanks to the greater continuity of the Senators’ mandate.

On the international stage, the Committee would like to emphasize that Canada now lags significantly behind its allies on the issue of parliamentary oversight, as the only country that lacks a parliamentary committee with substantial powers of review over matters of national security. In the United Kingdom, for example, an independent reviewer has been appointed to monitor the operation of that country’s anti-terrorism legislation. The United Kingdom also has a Security and Intelligence Committee, made up of parliamentarians from the two chambers who oversee the operations of the relevant agencies and report to the Prime Minister. The Prime Minister is charged with appointing its members, after consulting with the Leader of the Opposition. As in other countries, there are rules governing members’ access to secret intelligence and their obligation of confidentiality.

Australia has had a joint committee providing parliamentary oversight of the administration and spending of national security agencies since the coming into force of the *Intelligence Services Act 2001*. This committee can also review the operation and effectiveness of security legislation. While it has access to certain confidential information, it cannot, for example, inspect sources of information (e.g. raw material) or a particular secret operation of an agency. On the other hand, the committee can count on the assistance of the Inspector-General of Security and Intelligence, who is able to examine not only every Australian intelligence agency but also any kind of national security function within different departments of the Australian government. Unlike in the United Kingdom, this committee reports directly to Parliament. The executive may suggest candidates, but it is up to Parliament to appoint the members. More recently, Australia has also created the position of National Security Legislation Monitor, who will be required to report annually to the Prime Minister and to Parliament. In November 2010, a parliamentary committee with extended powers was established to oversee the broad operation

¹²⁵ Special Senate Committee on the *Anti-Terrorism Act*, [Main Report: Fundamental Justice in Extraordinary Times](#), February 2007, p. 120.

and effectiveness of law enforcement agencies. The committee can convene *in camera* and receive confidential information. In exceptional cases, however, the minister responsible may refuse access to this type of information if he or she considers that the public interest in a full review by the committee is outweighed by the prejudicial consequences of its disclosure. This measure is similar to what is provided for in Norway.

The United States also has a Senate Select Committee on Intelligence and a House Permanent Select Committee on Intelligence which have extended powers to review and obtain classified information. The committees of Congress may also be charged with approving certain types of covert actions. In France, Bill 2007-1443 created a “special parliamentary delegation” composed of four members of Parliament and four senators. The delegation holds all its hearings *in camera* and its proceedings are subject to national defence privilege. It may also make recommendations to the Prime Minister and the President.

In addition to those countries where parliamentarians themselves exercise an oversight role through a parliamentary committee, other countries allow for the creation outside Parliament of expert bodies or committees whose members are not parliamentarians and yet still report to Parliament (examples are Belgium, the Netherlands and Portugal). Certain states such as Germany have both parliamentary committees and expert bodies. Parliamentary oversight committees are sometimes chaired by the opposition, as is the case in Hungary.

(16) That, consistent with the practices in the United Kingdom, Australia, France, the Netherlands, and the United States, the federal government constitute, through legislation, a committee composed of members from both chambers of Parliament, to execute Parliamentary oversight over the expenditures, administration and policy of federal departments and agencies in relation to national security, in order to ensure that they are effectively serving national security interests, are respecting the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and are fiscally responsible and properly organized and managed.

The proposed committee of Parliamentarians shall have the same right to access information as the Security Intelligence Review Committee. Members of the Committee shall be appointed by the Governor in Council, and will hold office during periods of prorogation. Meetings of the Committee shall be held *in camera* whenever the Chair, a majority of members present or the Minister considers it necessary for the Committee to do so. Members of the committee shall be required to swear an oath of secrecy similar to that found in the schedule to the *Canadian Security Intelligence Service Act* or to the Oath of a Privy Councillor, or both, and be permanently and statutorily bound to secrecy for purposes of application of the *Security of Information Act*. The committee shall report to

the Prime Minister, who would make that report public within 60 days of receipt. When matters in the report need to be removed for national security reasons, the report, when made public, must indicate that this has transpired.

APPENDIX I: WITNESSES

Meeting Date	Agency and Spokesperson
May 31, 2010	<p>Canadian Security Intelligence Service Charles Bisson, Deputy Director, Operations</p> <p>Integrated Threat Assessment Centre Monik Beauregard, Director</p> <p>Royal Canadian Mounted Police Assistant Commissioner Gilles Michaud, National Security Criminal Investigations</p> <p>National Defence Linda Goldthorp, Director General, Director General Intelligence Production</p>
June 7, 2010	<p>Mackenzie Institute John Thompson, President</p> <p>As individuals Wesley Wark, Professor, Munk School of Global Affairs, University of Toronto Jez Littlewood, Director, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Carleton University</p>
June 14, 2010	<p>As an individual Dwight Hamilton, Author, <i>Terror Threat: International and Homegrown Terrorists and Their Threat to Canada</i></p> <p>Northgate Group Corp. Michel Juneau-Katsuya, Chief Executive Officer</p> <p>As an individual Ronald Crelinsten, Senior Research Associate, Centre for Global Studies, University of Victoria</p>
June 21, 2010	<p>As individuals Martin Rudner, Distinguished Research Professor Emeritus, Carleton University</p>

	<p>Tom Quiggin, Senior Research Fellow, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Carleton University Steven Hutchinson, Assistant Professor, Department of Criminology, University of Ottawa</p>
October 4, 2010	<p>As individuals Guillermo R. Aureano, Internship Coordinator, Department of Political Science, University of Montreal, Associate Researcher, CIPSS Stéphane Lemay-Langlois, Professor, Laval University, Director, Terrorism and Counterterrorism Research Group</p> <p>Al Sunnah Foundation Sayyid Ahmed Amiruddin, Chairman</p>
November 15, 2010	<p>Toronto Police Service Gordon Sneddon, Inspector, Intelligence Division, Integrated National Security Enforcement Team Tom Fitzgerald, Superintendent, Unit Commander, Intelligence Division</p> <p>Vancouver Police Department Robert Stewart, Inspector, Criminal Intelligence Section</p> <p>Service de police de la Ville de Montréal Philippe Pichet, Commander Robert Chartrand, Chief Inspector</p>
November 22, 2010	<p>As an individual Andrew Silke, Director for Terrorism Studies, University of East London (by videoconference)</p> <p>Royal United Services Institute Tobias Feakin, Director, National Security and Resilience Department (by videoconference)</p>
December 6, 2010	<p>Norwegian Defence Research Establishment Thomas Hegghammer, Research Fellow (by videoconference)</p> <p>RAND Corporation Brian Jenkins, Senior Advisor</p>

December 13, 2010	<p>Center for Security Studies, ETH Zurich, Switzerland Alex Wilner, Senior Researcher (by videoconference)</p> <p>As an individual Kent Roach, Prichard-Wilson Chair of Law and Public Policy, Faculty of Law, University of Toronto (by videoconference)</p>
February 7, 2011	<p>Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada Denis Meunier, Assistant Director, Financial Analysis and Disclosures Gina Jelmini, Manager, Terrorist Financing Analysis Yvon Carrière, Senior Counsel, Legal Services</p>
February 14, 2011	<p>As individuals James Renwick, Associate, Sydney Centre for International Law, University of Sydney Law School (by videoconference) George Syrota, Associate Professor, University of Western Australia (by videoconference)</p>

Senate



Sénat

CANADA

LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET LA MENACE COMPLEXE DU TERRORISME : DES DÉFIS POUR L'AVENIR

L'honorable Hugh Segal
Président

L'honorable Serge Joyal, C.P.
Vice-président

**Rapport intérimaire du
Comité sénatorial spécial
sur l'antiterrorisme**

Mars 2011

This document is available in English.

Disponible sur l'internet Parlementaire:
www.parl.gc.ca
(Travaux des Comités – Sénat – Rapports)
40e législature – 3ième session

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	1
MEMBRES	1
ORDRE DE RENVOI.....	2
RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	3
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : L'ÉVOLUTION DE LA MENACE	9
1. Historique.....	9
2. Radicalisation.....	11
2.1 De la radicalisation à la violence	12
2.2 Stratégies de prévention	14
2.3 Le rôle d'Internet	16
3. Terrorisme d'origine intérieure.....	17
3.1 Récentes affaires judiciaires	18
3.2 Profilage racial	20
3.3 La Table ronde transculturelle sur la sécurité	22
CHAPITRE 2 : LES DÉFIS DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES EN MATIÈRE DE TERRORISME.....	25
1. Coopération entre les organismes responsables de la sécurité nationale	25
1.1 Échange d'informations	25
1.2 La protection des infrastructures essentielles	27
2. Utilisation de renseignements de sécurité comme éléments de preuve	29
2.1 Communication de renseignements de sécurité	31
2.2 Protection des sources humaines	35
2.3 Déjouer les complots terroristes.....	36
3. Le financement du terrorisme	37
3.1. CANAFE.....	39
CHAPITRE 3 : SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE DE LA SÉCURITÉ NATIONALE DU CANADA.....	46
ANNEXE I: TÉMOINS	51

MEMBRES

L'honorable Hugh Segal, président
L'honorable Serge Joyal, C.P., vice-président

Les honorables sénateurs :

George Furey
Mobina S.B. Jaffer
Elizabeth Marshall
Pierre Claude Nolin
David P. Smith, P.C.
David Tkachuk
Pamela Wallin

Membres d'office du comité :

L'honorable Marjory LeBreton, C.P., (ou Gérald Comeau) et James Cowan (ou Claudette Tardif).

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Roméo Dallaire, Michael Duffy, Fabian Manning, Grant Mitchell, Dennis Glen Patterson et Donald Neil Plett.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Dominique Valiquet et Cynthia Kirkby, analystes.

Greffière du comité :

Barbara Reynolds

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 27 mai 2010 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme soit autorisé à examiner les questions relatives à l'antiterrorisme et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

CHAPITRE 1 : L'ÉVOLUTION DE LA MENACE

(1) Que, compte tenu du manque de recherches sérieuses au Canada portant spécifiquement sur la transition de la radicalisation vers la violence, le gouvernement fédéral offre son appui, notamment une aide financière permettant à d'autres organismes compétents d'effectuer ces travaux, de sorte que l'on puisse mieux comprendre et prévenir l'extrémisme violent, et qu'il envisage de financer des programmes visant spécifiquement à contrer la radicalisation susceptible de mener à la violence et qui ont fait preuve de leur succès.

(2) Que le gouvernement fédéral collabore avec les parties concernées, y compris avec le secteur privé, et étudie les technologies servant à la lutte à la pédopornographie, afin d'essayer de contrer, par l'utilisation des lois actuelles, le rôle d'Internet et des autres moyens de télécommunication relativement au phénomène de la radicalisation, non par la voie de la censure, mais par des méthodes qui limitent les cas où des documents ayant un effet potentiellement radicalisant sont proposés automatiquement à des usagers qui ne les cherchaient pas nécessairement, et encourage les représentants des communautés à répondre aux messages et aux sites Web qui glorifient et encouragent la violence et les activités terroristes.

(3) Que le ministère fédéral de la Justice publie et dépose devant le Parlement, de façon régulière et au moment opportun, un compte rendu factuel des poursuites pour terrorisme afin d'informer le public et faire en sorte que les leçons à tirer de chaque cas soient partagées avec tous les organismes responsables de l'application de la loi et des poursuites au Canada.

(4) Que le gouvernement fédéral procède à un examen de l'article 83.26 du *Code criminel* afin de déterminer si des modifications législatives sont nécessaires afin de mieux guider les tribunaux quant à l'application du « principe de totalité » dans l'imposition de peines consécutives à l'égard d'infractions liées au terrorisme, de façon à ne pas restreindre le pouvoir discrétionnaire du poursuivant et du juge d'imposer de plus longues peines selon les circonstances de chaque cas.

(5) Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, collabore avec les organismes de police et du renseignement qui participent à la lutte contre le terrorisme afin de produire des directives et règles de conduite pour éviter que le profilage racial serve de raccourci, compte tenu de l'obligation de veiller à ce que les renseignements policiers et de sécurité soient étoffés, respectueux de la loi et fondés sur des liens solides avec la communauté.

(6) Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, collabore, le plus rapidement possible, avec les organismes de police et du renseignement afin de voir à ce que ceux-ci embauchent des recrues qui reflètent mieux la diversité de la population canadienne et fassent passer la proportion d'employés

appartenant à une minorité visible à environ 16 % d'ici les trois prochaines années, de manière que les membres des minorités puissent communiquer avec les autorités dans leur propre langue et dans un climat réceptifs aux différences culturelles.

(7) Que le gouvernement fédéral réitère son engagement envers la Table ronde transculturelle sur la sécurité (TRTS) et qu'il prenne les mesures voulues pour (i) rendre celle-ci plus indépendante du ministère de la Sécurité publique, (ii) voir à ce que l'information circule des collectivités vers le gouvernement et vice versa, (iii) renouveler au moment prévu les membres de la TRTS et (iv) nommer à la TRTS des personnes qui sont représentatives des collectivités touchées le plus directement par la politique en matière de sécurité nationale.

CHAPITRE 2 : LES DÉFIS DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES EN MATIÈRE DE TERRORISME

(8) Que le rôle du conseiller à la sécurité nationale soit élargi par l'adoption d'une législation établissant clairement ses fonctions et ses pouvoirs relativement à la coordination des activités en matière de sécurité nationale, à la résolution des différends entre les organismes ayant des responsabilités en matière de sécurité nationale et à la surveillance de l'efficacité des activités gouvernementales en matière de sécurité nationale. Le conseiller à la sécurité nationale devra avoir le pouvoir de transmettre les informations reçues d'un organisme à propos d'une menace pour la sécurité nationale aux autres organismes responsables de la sécurité nationale concernés.

(9) Que la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* soit modifiée afin (i) d'exiger que le SCRS transmette aux organismes compétents chargés d'appliquer la loi ou au conseiller à la sécurité nationale, des informations pouvant être utilisées dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite à l'égard d'une infraction constituant « une menace envers la sécurité du Canada » au sens de l'article 2 de cette loi; (ii) lorsque c'est possible et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que les renseignements seront pertinents à une enquête ou à une poursuite criminelle, que le SCRS conserve les renseignements qui ont été recueillis au cours d'une enquête sur des menaces pour la sécurité du Canada (par exemple, les notes opérationnelles, les enregistrements d'entrevues et la transcription textuelle des communications interceptées); (iii) que le SCRS recueille et transmette ces renseignements de manière à se conformer aux exigences en matière de preuve et de communication; (iv) que le transfert d'une source humaine du SCRS à un service de police n'empêche pas le service de police d'invoquer le privilège relatif aux informateurs de police. Les différends sur l'utilisation d'une source humaine pourraient être réglés par l'intervention du conseiller à sécurité nationale.

(10) Que le gouvernement fédéral examine l'importance de modifier l'article 12 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* afin de clarifier et de s'assurer que le SCRS a le droit d'avoir recours à des activités légitimes de perturbation et que le SCRS établisse une procédure et des lignes directrices officielles concernant les modalités du recours à de telles activités de prévention du terrorisme. Celles-ci devraient en outre exiger du SCRS qu'il rende compte de tous les cas de perturbation au ministre de la Sécurité

publique – de façon semblable à ce qui est déjà prévu aux articles 25.1 et suivants du *Code criminel* relativement aux obligations des fonctionnaires publics désignés.

(11) Que le gouvernement fédéral examine l'utilité de modifier la législation régissant les organismes responsables de la sécurité nationale autres que le Service canadien du renseignement de sécurité, comme la Gendarmerie royale du Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications, afin que ces organismes puissent transmettre au conseiller à la sécurité nationale les informations relatives à la sécurité nationale pertinentes à son nouveau mandat élargi.

(12) Que le gouvernement fédéral attribue les ressources nécessaires afin d'assurer la protection des infrastructures essentielles canadiennes, par exemple en utilisant à bon escient les technologies satellitaires, et qu'il adopte, conformément à la *Loi sur la gestion des urgences* et à la nouvelle législation-cadre relative au mandat élargi du conseiller à la sécurité nationale, une approche proactive, notamment dans l'établissement de mécanismes sécurisés d'échange d'informations et de protocoles d'entente avec le secteur privé, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les partenaires internationaux.

(13) Que le ministre fédéral de la Justice consulte ses homologues des provinces et des territoires sur l'utilité de modifier les articles 38 à 38.16 de la *Loi sur la preuve au Canada* afin d'abroger le régime dualiste en matière criminelle et de permettre au juge du procès de rendre des décisions à propos de la confidentialité liée à la sécurité nationale, d'examiner les renseignements secrets, de réviser ses ordonnances de confidentialité initiales et de veiller à l'application régulière de la loi en s'assurant que des mesures de protection adéquates sont en place, par exemple l'assistance, selon les circonstances, d'un avocat spécial.

(14) Que le gouvernement fédéral examine, notamment en prévision du prochain examen parlementaire devant avoir lieu en 2011, l'utilité de modifier la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et ses règlements d'application dans le but d'abaisser le seuil de 10 000 \$ dans le cas des opérations financières liées au financement du terrorisme et d'inclure dans la définition d'« effets » les cartes de services prépayés et les appareils de communications mobiles servant à transférer des sommes d'argent. Pour ce faire, le gouvernement devra réaliser une analyse « coûts-bénéfices », en tenant en compte, par exemple, des coûts pour le secteur privé, de la protection des renseignements personnels ainsi que de la capacité opérationnelle du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada.

(15) Que le mandat législatif du conseiller à la sécurité nationale comprenne l'évaluation de l'intégration et de l'efficacité du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada.

CHAPITRE 3 : SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE DE LA SECURITE NATIONALE DU CANADA

(16) Que le gouvernement fédéral, à l'instar des gouvernement américain, australien, britannique, français et néerlandais, constitue, par voie législative, un comité composé de membres des deux chambres du Parlement ayant le pouvoir de surveiller les cadres administratif et stratégique ainsi que les dépenses et les activités des ministères et organismes fédéraux responsables de la sécurité nationale afin de s'assurer qu'ils servent efficacement les intérêts de sécurité nationale, respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et soient financièrement responsables, bien organisés et bien administrés.

Le comité de parlementaires proposé aura le même droit d'accès à l'information que celui conféré au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Les membres du comité seront nommés par le gouverneur en conseil et continueront d'exercer leur charge malgré toute prorogation du Parlement. Les réunions du comité seront tenues à huis clos lorsque le président, la majorité des membres du comité présents ou le ministre l'estimeront nécessaire. Les membres devront prêter un serment du secret semblable à celui figurant à l'annexe de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ou le serment de conseiller privé ou les deux, et être astreints par la loi au secret à perpétuité pour l'application de la *Loi sur la protection de l'information*. Le comité devra faire rapport au premier ministre, qui le rendra public dans un délai de 60 jours. Lorsque des passages auront été supprimés pour des raisons de sécurité nationale, le rapport public devra en faire mention.

INTRODUCTION

La lutte contre le terrorisme est un véritable exercice d'équilibre. En effet, le terrorisme constitue, pour la sécurité nationale, un risque singulier, potentiellement catastrophique qui appelle de ce fait une extrême vigilance au niveau du renseignement et une attitude proactive au niveau des activités de police. Or, le Canada est depuis longtemps un défenseur des droits de la personne et de la règle de droit, comme en témoignent la *Déclaration canadienne des droits*, la common law, le *Code civil*, la Constitution canadienne, incluant la *Charte canadienne des droits et libertés*, et la ratification de divers accords internationaux en matière de droits de la personne auxquels il est partie. Il peut donc être difficile, dans certaines circonstances, de garantir l'exercice des libertés civiles et en même temps de protéger la population contre la menace du terrorisme. Le but de la détection, de la prévention et des poursuites criminelles des activités terroristes consiste à protéger le Canada et les Canadiennes et Canadiens de ceux qui mettent en péril, par des actes de violence, notre liberté démocratique, nos valeurs profondes ainsi que notre façon de vivre dans une société basée sur la tolérance. Nous ne devons jamais oublier que nous devons protéger afin de toujours mieux assurer la sécurité des Canadiens et Canadiennes contre toute une gamme de menaces. Le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme a donc cherché à déterminer la meilleure façon de parvenir à un tel équilibre et les recommandations issues de son étude encadrent la recherche de ce juste milieu afin de protéger à la fois la sécurité et la liberté des Canadiennes et Canadiens.

CONTEXTE

En février 2007, le Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste* déposait un rapport intitulé *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels*¹, produit après un examen de la *Loi antiterroriste*, adoptée en 2001 dans la foulée des attentats du 11 septembre aux États-Unis, et du cadre canadien de lutte contre le terrorisme. Le Comité y formulait 40 recommandations, allant de la révision de certaines lois canadiennes à la recommandation que le Canada prenne

¹ Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, [Rapport principal : Justice fondamentale dans des temps exceptionnels](#), février 2007. Le comité a déposé un [rapport distinct](#) le 28 mars 2007, après que la Cour suprême du Canada a eu rendu sa décision dans l'affaire *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350, 2007 CSC 9.

l'initiative de susciter un débat aux Nations Unies sur la manière de traiter les terroristes présumés ou reconnus.

En mai 2010, le Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme (le Comité) était constitué et chargé, par ordre de renvoi du Sénat daté du 27 mai 2010, d'étudier les questions relatives à l'antiterrorisme et d'en faire rapport. Ainsi, le comité a tenu 11 audiences entre le 13 mai 2010 et le 14 février 2011, durant lesquelles il a reçu le témoignage de 32 personnes, notamment des universitaires ainsi que des représentants des forces policières et des services de renseignement du Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie. Le présent rapport met l'accent sur les grands thèmes qui sont ressortis de cette étude : l'évolution de la menace (chapitre 1), les défis que présentent les enquêtes et poursuites en matière de terrorisme (chapitre 2) ainsi que la surveillance parlementaire de la sécurité nationale du Canada (chapitre 3).

CHAPITRE 1 : L'ÉVOLUTION DE LA MENACE

1. Historique

Dans *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels*, le Comité notait que la menace terroriste n'avait pas diminué depuis les attentats du 11 septembre 2011 et que la guerre en Iraq semblait avoir en fait exacerbé le problème en radicalisant beaucoup d'idéologues islamistes. Le comité a appris depuis que l'extrémisme islamiste tel qu'il est pratiqué ou inspiré par Al-Qaïda demeure la principale menace terroriste à laquelle sont exposés les pays occidentaux, dont le Canada, et que, selon la directrice du Centre intégré d'évaluation des menaces, Monik Beauregard, le Canada a été plus d'une fois explicitement désigné comme une cible possible par Al-Qaïda².

L'inscription d'une entité sur la liste établie aux termes de l'article 83.05 du *Code criminel* permet dans ce pays d'identifier publiquement les groupes ou particuliers associés au terrorisme. Le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique, inscrire une entité sur la liste s'il existe des motifs raisonnables de croire que celle-ci s'est livrée sciemment à une activité terroriste ou a collaboré sciemment avec un groupe terroriste. La liste est revue tous les deux ans pour vérifier s'il existe toujours des motifs raisonnables de maintenir une entité sur la liste, et l'examen terminé le 23 décembre 2010 vient appuyer l'idée que l'extrémisme islamiste demeure au cœur de la menace qui pèse sur le Canada et les Canadiens. Toutes les entités qui étaient inscrites sur la liste y demeurent, notamment Al-Qaïda, Al-Qaïda au Maghreb islamique³ et Al Chabaab qui, à en croire de récents articles, serait maintenant considéré comme la menace numéro un pour la sécurité nationale. L'organisation Al-Qaïda dans la péninsule arabique a été ajoutée à la liste après qu'elle ait revendiqué la responsabilité de l'envoi d'explosifs dissimulés dans des cartouches d'encre par avion-cargo à partir du Yémen à destination de Chicago⁴.

² Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 31 mai 2010 (Monik Beauregard, directrice, Centre intégré d'évaluation des menaces).

³ Al-Qaïda dans le Maghreb islamiste portait autrefois le nom de Groupe salafiste pour la prédication et le combat.

⁴ Sécurité publique Canada, [Le gouvernement du Canada inscrit Al-Qaïda dans la péninsule d'Arabie à la liste des entités terroristes](#), 23 décembre 2010.

Certains spécialistes estiment que le mouvement djihadiste s'est affaibli depuis cinq ans et en donnent pour preuve l'absence d'attentat majeur d'Al-Qaïda en Occident et le fléchissement de l'appui populaire à Al-Qaïda dans le monde musulman. Le comité pense pour sa part que la menace terroriste contre le Canada demeure élevée et qu'elle évolue. On constate en effet depuis quelques années une radicalisation et l'apparition d'un terrorisme dit « d'origine intérieure », où des particuliers ou des groupes djihadistes radicaux autonomes et violents frappent dans leur pays de résidence⁵. Ce type d'attentat est particulièrement difficile à détecter et à prévenir, car il peut être préparé et exécuté relativement rapidement par des personnes qui se fondent dans la masse grâce à leur connaissance intime de la culture et des usages du pays et qui échappent à l'examen minutieux qu'elles subiraient autrement si elles devaient traverser une frontière internationale.

Certains pensent par ailleurs que cette évolution entraîne aussi un changement d'objectif et que faute de faire un grand nombre de victimes, on cherche à causer le maximum de dommages financiers. L'organisation Al-Qaïda dans la péninsule arabique se serait vantée du fait que l'attentat déjoué relatif aux explosifs dissimulés dans des cartouches d'encre lui a coûté 4 200 \$, mais qu'il entraînerait des dépenses de milliards de dollars en nouvelles mesures de sécurité aux États-Unis et dans d'autres pays occidentaux. Il s'agirait apparemment d'une nouvelle stratégie consistant à monter des attentats peu coûteux qui occasionnent des dommages considérables sur le plan financier.

Enfin, Internet joue un rôle croissant dans l'évolution de la menace. Les avis demeurent partagés sur la probabilité d'attaques terroristes contre des sites Internet ou des bases de données sur Internet ou d'attentats perpétrés par l'intermédiaire d'Internet qui endommageraient des infrastructures réelles. Le Comité a entendu dire qu'Internet jouait un rôle croissant dans le processus de radicalisation, comme on le verra plus loin, et qu'il confère par ailleurs aux terroristes un avantage opérationnel dans la mesure où il leur permet par exemple de se renseigner sur leurs cibles, de communiquer entre eux, de s'entendre sur les stratégies et les tactiques et de réunir des fonds. Internet peut aussi en revanche faciliter les enquêtes sur le terrorisme et contribuer à déjouer des complots terroristes. Il y a donc lieu de penser qu'il serait

⁵ Jerome P. Bjelopera et Mark A. Randol, [American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat](#), Congressional Research Service, 7 décembre 2010, p. 7, citant Marc Sageman.

possible de se servir d'Internet pour lutter contre le terrorisme, mais toujours en tentant de trouver le juste milieu entre sécurité et protection des libertés civiles de manière à ce que la grande majorité de la population, qui ne menace en rien la sécurité nationale, puisse vaquer à ses occupations sans craindre d'être indûment surveillée.

2. Radicalisation

La GRC entend par radicalisation « le processus selon lequel des personnes, surtout des jeunes, sont initiées à un message idéologique et à un ensemble de croyances et sont encouragées à remplacer leurs croyances modérées et généralement admises par des opinions extrêmes⁶ ». Bien que la plupart des chercheurs se penchent sur l'extrémisme islamiste, il faut savoir cependant que, selon les études canadiennes, le phénomène de la radicalisation n'est pas limité à un groupe ethnique ou un groupe d'intérêt en particulier, mais concerne en fait tant la gauche que la droite, des activistes de défense de l'environnement ou des droits des animaux aux néo-nazis, en plus d'un vaste éventail de groupes à caractère ethnique ou religieux⁷.

⁶ Gendarmerie royale du Canada, [Démystifier la radicalisation](#), juin 2009, p. 1.

⁷ Gendarmerie royale du Canada, [Démystifier la radicalisation](#), juin 2009, p.2; Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, décembre 2010, p. 13.

2.1 De la radicalisation à la violence

Les travaux réalisés sur le processus de radicalisation ont permis de mettre au jour des caractéristiques communes chez les personnes qui s'adonnent au terrorisme, en particulier dans le contexte de l'extrémisme islamiste. La GRC note par exemple que l'on évoque souvent la pauvreté et l'aliénation pour expliquer ce qui pousse les gens vers le terrorisme, mais on constate par ailleurs que « bon nombre d'extrémistes dangereux font partie de la classe moyenne ou de la classe moyenne supérieure⁸ ». De même, en 2007, dans un important rapport sur le sujet, le Service de police de la ville de New York signalait que « les jeunes hommes musulmans de quinze à trente-cinq ans qui vivent dans des sociétés dominées par les hommes sont particulièrement vulnérables » et que « les familles de la classe moyenne et les étudiants semblent offrir un terreau particulièrement fertile aux germes de la radicalisation⁹ ». La conversion religieuse peut aussi être un des facteurs menant à la radicalisation de certaines personnes.

D'autres études montrent que ces éléments communs ou indicateurs ne constituent pas des « causes fondamentales », car ils ne sont pas des conditions suffisantes ou nécessaires du phénomène, mais sont plutôt des facteurs « de prédisposition » dans la mesure où ils peuvent contribuer à instituer un climat dans lequel le terrorisme a *plus de chances* de s'établir¹⁰. Ces facteurs de prédisposition relèvent de trois catégories : les facteurs mondiaux, les facteurs nationaux et les facteurs socioculturels. Les facteurs mondiaux comprennent les décisions de politique étrangère et les interventions militaires, d'autant plus importantes que, avec la mondialisation des médias, dont Internet est un bon exemple, les mouvements de revendication qui concernent l'étranger peuvent avoir un impact plus grand qu'ils n'en auraient eu autrement. Les facteurs nationaux comprennent les désavantages réels ou perçus sur le plan des études ou sur le plan professionnel ou économique. Il semblerait par exemple que le groupe Al Chabaab exploite la discrimination (réelle ou perçue comme telle) au niveau de l'emploi pour recruter de jeunes musulmans canadiens en les persuadant qu'ils ne trouveront jamais de travail au Canada même s'ils sont des universitaires bardés de diplômes. Enfin, les facteurs socioculturels

⁸ Gendarmerie royale du Canada, [Démystifier la radicalisation](#), juin 2009, p. 5.

⁹ New York Police Department, [Radicalization in the West: The Homegrown Threat](#), 2007, p. 22. [traduction]

¹⁰ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, décembre 2010, p. 37-38.

constituent un mélange complexe d'attributs touchant l'idéologie, la culture et l'identité où le rôle de l'idéologie et de la religion est particulièrement controversé¹¹.

Plus spécifiquement, le Comité note l'influence des pairs quant à la transition de la radicalisation vers la violence. Les études canadiennes démontrent que certains terroristes d'origine intérieure sont attirés par le djihadisme violent pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la religion, mais tout simplement parce qu'ils trouvent l'idée grisante et prestigieuse¹². Pour certains, le maniement d'une arme, incluant le tir de balles de peinture, et le sentiment d'appartenir à une « confrérie » en quelque sorte ont quelque chose d'exaltant et de séduisant, que ces activités s'inscrivent dans un entraînement terroriste ou un camp d'aventure. La radicalisation peut aussi avoir pour effet de rehausser le statut d'une personne au sein de son groupe de pairs, car on sait en effet que les personnes qui adoptent une attitude de défi ou des tendances ou un langage violent jouissent parfois d'une considération particulière.

La pensée radicale ne constitue pas un problème en soi, mais, selon la GRC, « elle devient une menace à la sécurité nationale lorsque des citoyens ou des résidents canadiens embrassent la violence ou y ont recours afin de promouvoir des idées extrémistes politiques, idéologiques ou religieuses¹³ ». C'est la transition de la pensée radicale vers le recours possible à la violence qui représente le moment décisif.

Bien qu'il soit critiqué, le modèle conçu par le Service de police de la ville de New York, que plusieurs témoins ont évoqué, peut être utile à cet égard. Selon ce modèle, axé sur l'idéologie djihadiste-salafiste et fondé sur l'analyse de près d'une douzaine d'affaires liées au terrorisme, le processus de radicalisation comporte quatre stades distincts. Le premier, la préradicalisation, concerne le monde d'une personne avant que celle-ci ne soit embarquée dans la radicalisation, ce qui comprend son mode de vie, sa religion, sa condition sociale et son niveau d'instruction. Le second stade, l'auto-identification, comprend le début d'une « quête religieuse » qui suit souvent une crise financière, sociale, politique ou personnelle. Au troisième stade, celui de l'endoctrinement, la personne adhère sans réserve à l'idéologie djihadiste-

¹¹ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, décembre 2010, p. 37-39.

¹² Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, décembre 2010, p. 99.

¹³ Gendarmerie royale du Canada, [Démystifier la radicalisation](#), juin 2009, p. 1.

salafiste; elle conclut que le militantisme djihadiste est nécessaire pour soutenir et faire avancer la cause salafiste et intègre un groupuscule aux vues similaires. C'est le quatrième et dernier stade, la djihadisation, qui marque le tournant critique qui mène au terrorisme. Les membres du groupuscule, convaincus qu'ils ont chacun le devoir de prendre part au djihad, commencent à préparer un attentat terroriste. Tout le monde ne se rend pas au bout des quatre étapes, et même là, pas nécessairement de façon linéaire, mais si l'on en croit cette théorie, une personne qui franchit toutes les étapes a de « fortes chances » de participer à un attentat terroriste¹⁴.

L'important, du point de vue de la sécurité publique, c'est d'identifier, parmi les éléments radicaux, *lesquels* verseront dans un extrémisme violent, car une poignée seulement de radicaux deviendront des terroristes¹⁵. À l'exception d'un document publié en 2010 par le groupe de réflexion britannique Demos qui s'est notamment penché sur la situation canadienne en matière d'extrémisme et de radicalisation inspirés par l'idéologie d'Al-Qaïda, il existe très peu de travaux de recherche sur la radicalisation au Canada et, comme on le précise dans ce document : « Il est tout à fait possible que des gens lisent ou ont lu des textes radicaux, qu'ils critiquent vivement la politique étrangère occidentale, qu'ils souscrivent à la charia, qu'ils appellent de leurs vœux le rétablissement du califat et même qu'ils soutiennent la lutte des musulmans afghans et irakiens contre les troupes alliées, et qu'en même temps ils s'élèvent contre le terrorisme inspiré par Al-Qaïda dans les pays occidentaux¹⁶ ». Ainsi, l'état actuel de la recherche sur les « facteurs de prédisposition » ne permet pas encore de distinguer les radicaux des terroristes ou d'expliquer pourquoi certains radicaux versent dans un extrémisme violent et d'autres pas, alors qu'ils vivent dans des conditions analogues.

2.2 Stratégies de prévention

Selon les études canadiennes, il existe différents degrés de « prévention » ou d'« intervention », du plus restreint, quand les autorités policières interviennent auprès des personnes qui cherchent activement à enfreindre la loi, au plus large, qui met en cause toute la

¹⁴ New York Police Department, [Radicalization in the West: The Homegrown Threat](#), 2007. [traduction]

¹⁵ Brian Michael Jenkins, *Would Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001*, Occasional Paper, 2010, p. 7; Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 6 décembre 2010 (témoignage de Brian Jenkins, conseiller principal, RAND Corporation).

¹⁶ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, décembre 2010, p. 130. [traduction]

collectivité, quand on cherche à assurer à tous un accès équitable aux services publics, à faciliter l'intégration sociale et économique et à prévenir la discrimination¹⁷.

Dans la mesure où des facteurs comme le manque d'intégration sociale et économique contribuent à la radicalisation, la prévention, même à un niveau aussi large, pourrait être un élément utile d'une stratégie antiterroriste. Le Comité sait cependant que certains chercheurs déconseillent cette démarche. Les auteurs du rapport Demos, par exemple, estiment que le travail de prévention devrait consister principalement en des interventions ciblées là où il existe un risque clair et identifié de radicalisation vers la violence; « le fait d'intégrer des préoccupations d'ordre social à un programme de lutte contre le terrorisme inspiré par Al-Qaïda risque de perpétuer l'impression que la radicalisation menant à la violence ne concerne que les collectivités musulmanes et pas les autres¹⁸ ».

L'expérience des autres pays peut être instructive. Le Comité a été mis au fait de la stratégie de prévention du Royaume-Uni, conçue pour s'attaquer aux causes fondamentales de la radicalisation et du terrorisme au Royaume-Uni, mais qui a souffert d'une confusion des genres entre le social et le sécuritaire. Le Home Office britannique a signalé que les activités de promotion de l'égalité raciale, du multiculturalisme et de la cohésion sociale ont amené certains à reprocher au gouvernement de ne s'intéresser aux collectivités musulmanes que dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹⁹. Ainsi, les programmes de prévention de grande portée conçus pour contrer l'effet de facteurs de prédisposition, comme le statut socioéconomique faible, doivent viser l'ensemble de la société et être tout à fait distincts des stratégies de lutte contre le terrorisme.

Il pourrait en revanche être utile d'adopter des stratégies plus ciblées visant les personnes qui présentent une tendance vers la radicalisation et la violence. Le Comité s'est fait dire par Sayyid Ahmed Amiruddin, président de Fondation Al Sunnah, que les chefs religieux dans

¹⁷ Association canadienne des chefs de police, [Building Community Resilience to Violent Ideologies](#), p. 16; Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, décembre 2010, p. 57.

¹⁸ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, p. 132-133. [traduction]

¹⁹ U.K. Home Office, [Review of the Prevent Strategy](#).

certaines mosquées offrent des programmes pour contrer la radicalisation²⁰. Le Comité estime que le gouvernement pourrait jouer un rôle en contribuant à leur financement.

Le Comité pense aussi que le Canada peut, là encore, s'inspirer des leçons tirées de la stratégie de prévention du Royaume-Uni; il est important de mesurer les résultats de ces programmes de manière à savoir ce qui fonctionne et dans quelle mesure.

2.3 Le rôle d'Internet

On a fait valoir au comité qu'Internet facilitait le processus de radicalisation de plusieurs manières. Selon la GRC, Internet est difficile à contrôler, mais facile d'accès, et il permet de distribuer des messages à un grand nombre de personnes dans un anonymat relatif²¹. Internet peut aussi servir de « chambre d'écho » dans la mesure où une personne peut facilement s'en servir pour trouver d'autres personnes qui pensent comme elle et ainsi renforcer ses propres convictions et légitimer sa colère, ce qui peut aussi, selon les dires du professeur Leman-Langlois, entraîner une surenchère verbale qui vient encore compliquer la tâche quand on veut distinguer les individus susceptibles de verser dans le terrorisme de ceux qui sont attirés par les idées radicales, mais ne risquent pas de transgresser la loi²².

Le caractère interactif d'Internet en fait un instrument de recrutement particulièrement efficace. Les auteurs d'une étude soulignent qu'Internet brouille la distinction entre auteurs et lecteurs, en particulier par comparaison avec une simple brochure. Cette interactivité peut facilement amener les personnes qui utilisent les sites de réseautage social et les sites similaires à se voir comme appartenant à un vaste mouvement djihadiste et non simplement comme un lecteur ou cyberspectateur occasionnel²³.

Le plus grand impact d'Internet sur le processus de radicalisation tient sans doute à la capacité du son et de la vidéo de susciter une réaction affective chez l'internaute. Le Comité

²⁰ Comité sénatorial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 4 octobre 2010 (témoignage de Sayyid Ahmed Amiruddin, président, Fondation Al Sunnah).

²¹ Gendarmerie royale du Canada, [Démystifier la radicalisation](#), juin 2009, p. 10.

²² Comité sénatorial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 4 octobre 2010 (Stéphane Leman-Langlois, professeur, Université Laval, directeur, Équipe de recherche sur le terrorisme et l'antiterrorisme).

²³ Jerome P. Bjelopera et Mark A. Randol, [American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat](#), Congressional Research Service, 7 décembre 2010, p. 18-19.

craint en particulier la capacité des vidéos djihadistes de faire paraître des événements lointains, présentés comme témoignant d'attaques contre les musulmans, comme des événements locaux immédiats aux yeux d'apprentis terroristes d'origine intérieure. Chez certaines personnes, le fait de regarder des vidéos djihadistes peut susciter un vif désir de réagir devant l'injustice, éventuellement par la violence²⁴.

Certains ont dit au Comité qu'il pourrait être utile de faire une distinction entre deux types d'informations à caractère radical : celles pour lesquelles il faut faire une recherche spécifique sur Internet et celles qui sont suggérées automatiquement aux usagers qui ont consulté des informations plus modérées²⁵. Les sites Web qui dirigent automatiquement leurs visiteurs vers des documents djihadistes peuvent atteindre et radicaliser par inadvertance un vaste auditoire et il serait peut-être opportun d'envisager de limiter les cas où ce genre de document est proposé en l'absence de recherche spécifique. On pourrait aussi tenter de contrer l'effet « d'écho » par la présentation d'arguments raisonnés contestant la légitimation de la violence.

La tâche n'est pas facile, mais le Comité estime néanmoins que, vu l'ampleur potentielle du phénomène de radicalisation par la voie d'Internet, le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les parties concernées, y compris des partenaires du secteur privé, pour essayer de trouver des moyens de le contrer dans le respect du droit à la protection de la vie privée.

3. Terrorisme d'origine intérieure

Le terrorisme d'origine intérieure n'est pas un phénomène nouveau. Aux États-Unis, par exemple, si l'on se base sur le nombre d'attentats terroristes, l'activité terroriste intérieure était de 15 à 20 fois plus importante dans les années 1970 que dans la période qui a suivi les attentats du 11 septembre, quoique les terroristes d'origine intérieure des années 1970 avaient tendance à s'adonner à une violence symbolique sans chercher à faire de victimes²⁶. En ce qui concerne en particulier le terrorisme inspiré par Al-Qaïda, le rapport Demos souligne que l'Europe cherche depuis dix ans quelle politique adopter à son égard. Le Canada aussi a connu des épisodes de

²⁴ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, p. 97-99.

²⁵ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 6 décembre 2010 (Thomas Hegghammer, chercheur universitaire, Centre norvégien de recherche sur la défense).

²⁶ Brian Michael Jenkins, *Would Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001*, Occasional Paper, 2010, p. 6 et 8; Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 6 décembre 2010 (Brian Jenkins, conseiller principal, RAND Corporation).

terrorisme d'origine intérieure, notamment l'attentat contre le vol 182 d'Air India, qui a fait 329 victimes le 23 juin 1985. Cependant, la nature de la menace est en train de changer et les risques pour le Canada pourraient augmenter.

Bien qu'une étude menée à l'échelle mondiale en 2010 ait conclu que le risque d'attentat terroriste contre le Canada était faible²⁷ et que les données analysées dans le rapport Demos donnent à penser qu'une bonne partie des personnes qui prônent la violence ne sont pas considérées comme particulièrement menaçantes pour le Canada²⁸, la GRC estime qu'une cinquantaine d'organisations terroristes sont présentes, sous une forme ou une autre, en sol canadien. En mai 2010, le SCRS faisait enquête sur plus de 200 personnes au Canada soupçonnées d'activités liées au terrorisme.

3.1 Récentes affaires judiciaires

On a observé ces dernières années une augmentation du nombre d'incidents et de personnes inculpées relativement à des infractions liées au terrorisme au Canada. En fait, un témoin a déclaré au Comité qu'entre septembre 2008 et septembre 2010, « il y a [eu] plus de Canadiens inculpés pour des infractions liées au terrorisme qu'au cours des décennies précédentes²⁹ ». Le Comité a aussi appris, de la part du professeur Roach, que, en raison de la fréquence des interdictions de publication, la population n'a peut-être pas une bonne idée de la preuve présentée dans les affaires de terrorisme³⁰, ce qui pourrait expliquer un certain cynisme ou un sentiment de fausse sécurité qui semble s'être établi actuellement. Le Comité estime que le manque d'information publique sur les condamnations pour terrorisme au Canada risque de nous priver d'importantes leçons susceptibles de faciliter les poursuites intentées dans l'avenir contre des terroristes.

²⁷ Maplecroft, [Somalia overtakes Iraq, Afghanistan, Pakistan and Colombia to become world's terror capital – Global study](#), 15 novembre 2010.

²⁸ Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell et Michael King, [The Edge of Violence](#), Demos, p. 123.

²⁹ Alex Wilner, [From Rehabilitation to Recruitment: Islamist Prison Radicalization in Canada](#), The Macdonald-Laurier Institute, octobre 2010, p. 9; Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 13 décembre 2010 (Alex Wilner, chercheur principal, Center for Security Studies, ETH Zurich, Suisse).

³⁰ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 13 décembre 2010 (Kent Roach, titulaire de la Chaire Prichard-Wilson en droit et en politique publique, Faculté de droit, Université de Toronto).

En ce qui concerne la détermination de la peine à l'égard des infractions liées au terrorisme, une série de décisions rendues par la Cour d'appel de l'Ontario le 17 décembre 2010 montre que les peines doivent refléter le caractère particulièrement destructeur du terrorisme. Ainsi, la Cour d'appel a alourdi la peine infligée à Momin Khawaja, la première personne à être inculpée aux termes de la *Loi antiterroriste*, pour la faire passer de 10,5 ans de prison à l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération conditionnelle avant 10 ans³¹, notant que, « lorsque des terroristes agissant en sol canadien sont appréhendés et traduits en justice, les décisions des tribunaux doivent faire comprendre clairement et sans détour que le terrorisme est répréhensible et que ceux qui choisissent de s'y adonner ici seront très sévèrement punis³² ». De même, la Cour d'appel a refusé de réduire la peine d'emprisonnement à vie infligée à Zakaria Amara, « cerveau et organisateur en chef » d'une cellule terroriste à l'origine d'un complot visant à faire exploser des bombes devant la Bourse de Toronto, au siège du SCRS de la rue Front à Toronto et dans une base militaire située à l'est de Toronto³³, et a alourdi les peines de ses conspirateurs Saad Khalid et Saad Gaya, lesquelles passent de 14 à 20 ans dans le premier cas et de 12 à 18 ans dans le second, avec prolongation du délai d'admissibilité à la libération conditionnelle dans les deux cas^{34 35}.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique a suivi le même raisonnement dernièrement quand elle a fixé la peine d'Inderjit Singh Reyat, coupable de s'être parjuré quand il a témoigné dans le procès de Ripudaman Singh Malik et Ajaib Singh Bagri dans l'affaire Air India. Le juge McEwan a certes noté que la décision *Khawaja* concernait un acte de terrorisme et non un parjure, mais il a affirmé néanmoins que le témoignage de M. Reyat traduisait un rejet profond et complet des valeurs de la société canadienne dans un contexte nouveau, à savoir le processus judiciaire même³⁶. Concluant que la Cour ne pouvait tout simplement pas donner l'impression aux terroristes en puissance ou à la population en général qu'elle tolérerait une subversion délibérée des fondements mêmes du système de justice, le juge McEwan a condamné

³¹ [R. v. Khawaja](#), 2010 ONCA 862, paragr. 3. [traduction]

³² [R. v. Khawaja](#), 2010 ONCA 862, paragr. 187 et 246. M. Khawaja a présenté une demande d'appel à la Cour suprême du Canada.

³³ [R. v. Amara](#), 2010 ONCA 858, paragr. 7.

³⁴ [R. v. Khalid](#), 2010 ONCA 861, paragr. 8.

³⁵ [R. v. Gaya](#), 2010 ONCA 860, paragr. 6.

³⁶ [R. v. Reyat](#), 2011 BCSC 14, paragr. 38 et 72.

M. Reyat à neuf ans de prison pour parjure, bien que la Couronne et la défense aient proposé des peines d'au plus six ans³⁷.

Le Comité est satisfait que les tribunaux imposent des peines propres à dissuader les terroristes actifs ou en puissance, mais il remarque qu'il subsiste peut-être encore un certain flou, comme il a été noté dans l'affaire *Khawaja*, sur la manière de concilier certaines dispositions du *Code criminel*. On remarque en particulier que l'article 83.26 du *Code criminel* exige en général que les criminels coupables d'infractions de terrorisme purgent leurs peines consécutivement, mais le paragraphe 718.2c) du *Code* établit le « principe de la totalité » suivant lequel le tribunal doit se demander si l'imposition de peines consécutives risque d'entraîner une peine indûment longue ou sévère. En conséquence, certains tribunaux pourraient être enclins à imposer aux personnes coupables de multiples infractions de terrorisme des peines plus courtes pour chaque infraction qu'ils ne le feraient autrement, de manière que le total cumulé ne soit pas excessif. Le Comité se demande, comme il est indiqué dans l'affaire *Khawaja*, si cette attitude pourrait avoir pour conséquence de neutraliser l'effet de l'article 83.26³⁸, et il estime qu'une modification du *Code* pour clarifier l'application de ces dispositions pourrait être utile dans les poursuites futures dans des affaires de terrorisme.

3.2 Profilage racial

Dans *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels*, le Comité avait noté que nombre de témoins craignaient que les services de police et de renseignement ne se livrent à un « profilage racial » dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, c'est-à-dire ciblent une personne ou choisissent de mener une enquête à son sujet uniquement en fonction de sa race, de son origine nationale ou ethnique, de sa couleur ou de sa religion. Dans son étude de 2007, le Comité s'interrogeait au sujet de « la disposition relative aux motifs » prévue dans la définition du terme « activité terroriste » énoncée à l'article 83.01 du *Code criminel*, qui renvoie à un acte ou une omission commis au Canada ou à l'étranger « au nom – exclusivement ou non – d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique ». Le Comité avait recommandé que cette « disposition relative aux motifs » soit supprimée parce qu'elle risquait d'encourager le profilage racial dans les enquêtes et que la Cour supérieure de justice de

³⁷ *R. v. Reyat*, 2011 BCSC 14, paragr. 74 et 84. Selon les médias, M. Reyat aurait présenté une demande d'appel.

³⁸ *R. v. Khawaja*, 2010 ONCA 862, paragr. 210.

l'Ontario avait, à ce moment, statué que cette disposition était inconstitutionnelle et devrait être retranchée de la définition d'activité terroriste³⁹.

La Cour d'appel de l'Ontario a statué depuis que la « disposition relative aux motifs » n'était pas inconstitutionnelle, mais que, en revanche, des activités policières impropres, comme le profilage ethnique ou religieux, pourraient l'être⁴⁰. Ainsi, il y a une distinction entre une loi inconstitutionnelle et l'application inconstitutionnelle d'une loi constitutionnelle. Le Comité comprend cette distinction, mais il estime qu'il est tout de même impératif que les organisations de police et de renseignement ne ciblent pas des personnes *uniquement* parce qu'elles appartiennent à un groupe racial, religieux ou ethnique donné. En effet, en dehors du fait qu'il constitue un déni de droits et libertés garantis, le profilage racial peut aussi laisser l'impression d'un excès de zèle dans les collectivités concernées et susciter de ce fait méfiance et ressentiment envers les autorités.

Même en l'absence de méfiance comme telle, il peut y avoir absence de confiance dans les organisations de police et de renseignement quand celles-ci ne sont pas bien établies dans les collectivités concernées. Lorsque l'enquête sur l'explosion du vol 182 d'Air India a commencé, très peu de gens à la GRC parlaient le pendjabi, et on y connaissait très mal cette culture. Le Comité a appris que les organismes de police et de renseignement s'efforcent maintenant de recruter des membres des groupes minoritaires pour se doter de personnel connaissant la langue et la culture de ces groupes. Le Service canadien du renseignement de sécurité, par exemple, a dit au comité que 13 % de ses effectifs appartiennent à une minorité visible⁴¹ (contre une proportion de 16,2 % dans la population canadienne⁴²). C'est un pas dans la bonne direction.

³⁹ [Justice fondamentale dans des temps exceptionnels](#), p. 11-14 et 20, où l'on renvoie à l'affaire *R. v. Khawaja*, [2006] O.J. No. 4245 (Sup. Ct. J.) (QL). Pour des raisons analogues, le Comité a recommandé que le paragraphe *c* de la définition des « menaces envers la sécurité du Canada » figurant à l'article 2 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* (L.R.C. 1985, ch. C-23) soit modifié pour remplacer la mention d'un objectif politique, religieux ou idéologique.

⁴⁰ *R. v. Khawaja*, 2010 ONCA 862, paragr. 134 et 137.

⁴¹ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 31 mai 2010 (Charles Bisson, sous-directeur, Opérations, Service canadien du renseignement de sécurité).

⁴² Statistique Canada, [Le Quotidien](#), 2 avril 2008.

3.3 La Table ronde transculturelle sur la sécurité

La Table ronde transculturelle sur la sécurité (TRTS) est une initiative canadienne prometteuse. Elle a été créée en 2005 pour « faire participer les Canadiens et les Canadiennes et le gouvernement du Canada à un dialogue soutenu sur la sécurité nationale au sein d'une société pluraliste et diversifiée » en « procurant au gouvernement un forum lui permettant de présenter les initiatives et programmes liés à la politique de sécurité nationale et d'obtenir de la TRTS un aperçu de la façon dont les mesures de sécurité nationale peuvent avoir des répercussions sur les diverses collectivités canadiennes » et en « favorisant un vaste partage de l'information entre le gouvernement et les collectivités sur les initiatives et programmes liés à la politique de sécurité nationale et les répercussions que de tels programmes peuvent avoir sur les diverses collectivités canadiennes⁴³ ».

Une évaluation publiée en mars 2008 a conclu que la TRTS demeurerait une nécessité, car la « sécurité nationale constitue toujours une priorité clé du [gouvernement du Canada] et aucun autre programme ne donne une occasion similaire au [gouvernement du Canada] et aux communautés multiculturelles du Canada de dialoguer sur des questions concernant la sécurité nationale⁴⁴ ». La TRTS s'est réunie six fois depuis pour aborder diverses questions, dont la « radicalisation menant à la violence », le « financement du terrorisme et du crime organisé » et, plus récemment, en juin 2010, le thème « Frontières et immigration »⁴⁵.

Le Comité estime que la TRTS pourrait être extrêmement utile, mais l'expérience jusqu'à présent est mitigée. En effet, certains pourraient lui reprocher un manque d'indépendance, étant donné qu'elle pourrait être perçue comme un agent du ministère de la Sécurité publique. Cela risquerait de susciter la méfiance et de décourager les gens d'exprimer leurs points de vue, leurs griefs et leurs inquiétudes. Le Comité a aussi entendu dire que les réunions de la TRTS sont parfois perçues plus comme des séances d'information du Ministère que comme des tours de table, ce qui ne semble pas conforme au mandat initial ou aux fonctions de la TRTS. En outre, il

⁴³ Sécurité publique Canada, [Mission](#), 20 juillet 2009.

⁴⁴ Services conseils du gouvernement, [2008-2009 Évaluation ciblée de la Table ronde transculturelle sur la sécurité](#), mars 2008, p. 32.

⁴⁵ Sécurité publique Canada, [Les réunions de la Table ronde](#), 5 novembre 2010.

est important de voir à consulter les bons interlocuteurs, des personnes représentatives des groupes les plus directement touchés par la politique en matière de sécurité nationale.

Le Comité prend note aussi que, suivant l'énoncé de mission de la TRTS, celle-ci est censée se réunir au moins deux fois et au plus quatre fois l'an. Elle ne s'est toutefois réunie en moyenne que 2,5 fois par an entre 2005 et 2010. Le site Web sur les réunions de la Table ronde ne faisait état d'aucune réunion à venir au moment d'écrire ces lignes. Par ailleurs, les membres de la TRTS sont nommés pour un mandat de deux ans avec possibilité de prolongation d'un an, mais le dernier avis de nomination remonte au 13 mars 2008⁴⁶. Cela soulève des questions quant au mandat des membres actuels.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande :

(1) Que, compte tenu du manque de recherches sérieuses au Canada portant spécifiquement sur la transition de la radicalisation vers la violence, le gouvernement fédéral offre son appui, notamment une aide financière permettant à d'autres organismes compétents d'effectuer ces travaux, de sorte que l'on puisse mieux comprendre et prévenir l'extrémisme violent, et qu'il envisage de financer des programmes visant spécifiquement à contrer la radicalisation susceptible de mener à la violence et qui ont fait preuve de leur succès.

(2) Que le gouvernement fédéral collabore avec les parties concernées, y compris avec le secteur privé, et étudie les technologies servant à la lutte à la pédopornographie, afin d'essayer de contrer, par l'utilisation des lois actuelles, le rôle d'Internet et des autres moyens de télécommunication relativement au phénomène de la radicalisation, non par la voie de la censure, mais par des méthodes qui limitent les cas où des documents ayant un effet potentiellement radicalisant sont proposés automatiquement à des usagers qui ne les cherchaient pas nécessairement, et encourage les représentants des communautés à répondre aux messages et aux sites Web qui glorifient et encouragent la violence et les activités terroristes.

(3) Que le ministère fédéral de la Justice publie et dépose devant le Parlement, de façon régulière et au moment opportun, un compte rendu factuel des poursuites pour terrorisme afin d'informer le public et faire en sorte que les leçons à tirer de chaque cas soient partagées avec tous les organismes responsables de l'application de la loi et des poursuites au Canada.

(4) Que le gouvernement fédéral procède à un examen de l'article 83.26 du *Code criminel* afin de déterminer si des modifications législatives sont nécessaires afin de mieux guider les

⁴⁶ Sécurité publique Canada, [Les ministres Day et Nicholson nomment de nouveaux membres à la Table ronde transculturelle sur la sécurité](#), 13 mars 2008.

tribunaux quant à l'application du « principe de totalité » dans l'imposition de peines consécutives à l'égard d'infractions liées au terrorisme, de façon à ne pas restreindre le pouvoir discrétionnaire du poursuivant et du juge d'imposer de plus longues peines selon les circonstances de chaque cas.

(5) Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, collabore avec les organismes de police et du renseignement qui participent à la lutte contre le terrorisme afin de produire des directives et règles de conduite pour éviter que le profilage racial serve de raccourci, compte tenu de l'obligation de veiller à ce que les renseignements policiers et de sécurité soient étoffés, respectueux de la loi et fondés sur de liens solides avec la communauté.

(6) Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, collabore, le plus rapidement possible, avec les organismes de police et du renseignement afin de voir à ce que ceux-ci embauchent des recrues qui reflètent mieux la diversité de la population canadienne et fassent passer la proportion d'employés appartenant à une minorité visible à environ 16 % d'ici les trois prochaines années, de manière que les membres des minorités puissent communiquer avec les autorités dans leur propre langue et dans un climat réceptifs aux différences culturelles.

(7) Que le gouvernement fédéral réitère son engagement envers la Table ronde transculturelle sur la sécurité (TRTS) et qu'il prenne les mesures voulues pour (i) rendre celle-ci plus indépendante du ministère de la Sécurité publique, (ii) voir à ce que l'information circule des collectivités vers le gouvernement et vice versa, (iii) renouveler au moment prévu les membres de la TRTS et (iv) nommer à la TRTS des personnes qui sont représentatives des collectivités touchées le plus directement par la politique en matière de sécurité nationale.

CHAPITRE 2 : LES DÉFIS DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES EN MATIÈRE DE TERRORISME

1. Coopération entre les organismes responsables de la sécurité nationale

Plusieurs organismes au Canada participent à la lutte contre le terrorisme, notamment le SCRS et la GRC, mais aussi le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Chaque organisme a cependant son propre mandat et des règles législatives différentes régissant l'exécution de ce mandat, particulièrement en matière de collecte et de divulgation d'informations.

Le mandat du SCRS est de recueillir, d'analyser, de produire et de diffuser des renseignements afin d'informer le gouvernement des menaces à la sécurité du Canada. Le SCRS invoque fréquemment la nécessité de préserver le secret afin de prévenir la divulgation d'informations confidentielles. Le mandat principal de la GRC est de prévenir les crimes et de faire enquête dans le but de ramasser des éléments de preuve admissibles devant les tribunaux. La GRC s'attend donc généralement à ce que les informations qu'elle recueille soient divulguées à l'accusé et invoquées lors d'un procès public. Le terrorisme étant à la fois une menace à la sécurité du Canada et un crime, les deux organismes ont compétence en la matière. Ce chevauchement de mandats crée une source de tension constante entre le désir de préserver le secret des renseignements de sécurité et l'obligation d'assurer la transparence des procédures judiciaires. Le fait d'accorder trop d'importance à la préservation du secret peut faire obstacle à l'échange efficace d'informations en favorisant une approche « cloisonnée » à l'égard de la sécurité nationale. Un juste équilibre doit être atteint.

1.1 Échange d'informations

Pendant l'étude du Comité, les représentants des organisations responsables de l'application de la loi et de la sécurité nationale au Canada, en particulier Charles Bisson du SCRS et Monik Beauregard du CIEM, ont exprimé qu'elles sont plutôt satisfaites de la

circulation de l'information et que les relations entre elles « n'ont jamais été meilleures⁴⁷ ». Le Comité ne remet pas en doute leur bonne foi et il tient pour acquis qu'elles collaborent et mettent en commun leurs informations, mais la nature changeante de la menace terroriste commande une approche de plus en plus multidisciplinaire qui va au-delà de la stratégie policière traditionnelle. Bien que les organisations se soient dotées d'une nouvelle structure facilitant l'échange d'informations – comme les Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), le Système d'incidents et de rapports de police protégé (SIRPP) et l'Équipe de gestion mixte du SCRS et de la GRC – la compartimentation inutile de l'information sur les menaces terroristes et le manque de coordination semblent toutefois persister encore aujourd'hui dans une certaine mesure⁴⁸.

Selon le témoignage du professeur Rudner, aucun organisme ne possède une vue d'ensemble de la mosaïque de renseignements recueillis par les différentes organisations canadiennes nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie pangouvernementale efficace dans la lutte au terrorisme⁴⁹. Bien que le SRCS, l'ASFC et la GRC relèvent de la compétence du ministre de la Sécurité publique, ce n'est pas le cas d'intervenants importants comme le MAECI, le ministre de la Défense nationale, le CST, les unités antiterroristes des divers services de police provinciale et municipale, ainsi que le procureur général du Canada qui est responsable des poursuites antiterroristes et de la protection des informations secrètes lors de procédures judiciaires. Le Comité est d'avis que les questions de sécurité nationale sont trop importantes pour n'être confiées qu'à un seul ministère ou organisme et que ce n'est pas le rôle d'un ministre d'intervenir dans la gestion d'une enquête. Cette responsabilité doit plutôt relever du conseiller à la sécurité nationale (CSN), comme recommandé par la Commission d'enquête sur l'affaire Air India et appuyé par plusieurs témoins entendus par le Comité⁵⁰.

⁴⁷ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 31 mai 2010 (Charles Bisson, sous-directeur, Opérations, Service canadien du renseignement de sécurité).

⁴⁸ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), [7 juin 2010](#) (John Thompson, président, Mackenzie Institute) et [21 juin 2010](#) (Tom Quiggin, chercheur supérieur attaché à l'université, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Université Carleton).

⁴⁹ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 21 juin 2010 (Martin Rudner, professeur distingué émérite, Université Carleton).

⁵⁰ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), [21 juin 2010](#) (Martin Rudner, professeur distingué émérite, Université Carleton); [15 novembre 2010](#) (Services de police de Toronto, de Vancouver et de la Ville de Montréal); [13 décembre 2010](#) (Kent Roach, titulaire de la Chaire Prichard-Wilson en droit et en politique publique, Faculté de droit, Université de Toronto).

Le CSN, l'un des plus hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé (BCP), a été nommé en 2003 « pour améliorer la coordination et l'intégration des efforts de sécurité dans les ministères⁵¹ ». Le CSN a de multiples responsabilités en matière de politique, de coordination et au niveau opérationnel⁵². Son mandat est toutefois mal défini et mériterait d'être élargi et clarifié par une loi.

Étant donné qu'un certain climat de méfiance peut exister entre les organismes responsables de la sécurité nationale et que, selon le témoignage du professeur Roach : « cela est inhérent à leur mandat⁵³ », le Comité croit que le CSN devrait avoir le pouvoir de résoudre les différends entre ces organismes afin d'établir un meilleur équilibre entre la confidentialité des renseignements de sécurité et leur utilisation en preuve devant un tribunal. À l'heure actuelle, la législation en matière de sécurité nationale donne au SCRS le pouvoir discrétionnaire exclusif de fournir ou non des renseignements à un autre organisme⁵⁴. En outre, le processus de règlement des différends entre le SCRS et la GRC au sujet de la circulation des informations est prévu dans le protocole d'entente de 2006, un document non réglementaire et non contraignant.

1.2 La protection des infrastructures essentielles

La protection des infrastructures essentielles – comme les centrales nucléaires, le réseau d'approvisionnement en électricité, les infrastructures pétrolières et gazières, le système financier, les réseaux d'aqueduc municipaux et les réseaux de télécommunication – constitue une priorité de la politique canadienne de sécurité nationale. La responsabilité en cette matière est actuellement partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les autorités locales et les propriétaires et exploitants des infrastructures essentielles. Selon les témoignages entendus par le Comité, ces infrastructures seraient une cible de choix des terroristes, en raison de leur importance pour la sécurité et de leur vulnérabilité; vulnérabilité possiblement exacerbée par des renseignements confidentiels récemment rendus publics par les nouveaux médias comme

⁵¹ Gouvernement du Canada, [Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale](#) (avril 2004), p. 11.

⁵² Pour plus d'informations sur le rôle actuel du CSN, voir le rapport de la Commission d'enquête sur l'affaire Air India, [volume 3](#), pages 27 à 37.

⁵³ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, [13 décembre 2010](#) (Kent Roach, titulaire de la Chaire Prichard-Wilson en droit et en politique publique, Faculté de droit, Université de Toronto).

⁵⁴ Voir le paragraphe 19(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C., 1985, ch. C-23.

WikiLeaks⁵⁵. En 2009, la vérificatrice générale avait noté une « [...] évolution et [...] intensification des menaces contre les infrastructures essentielles informatisées, notamment les systèmes d'information fédéraux⁵⁶ ». Les récentes cyberattaques sophistiquées contre le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor en font la preuve.

La Commission d'enquête sur l'affaire Air India s'est demandé si le gouvernement canadien était bien préparé pour faire face à la menace terroriste qui pèse sur les infrastructures essentielles⁵⁷. Selon les témoignages entendus par le Comité, les démarches entreprises pour en assurer la protection seraient trop lentes et souffriraient d'un manque de ressources⁵⁸. Bien qu'il existe des exemples de plans d'intervention structurés au niveau provincial et municipal⁵⁹, selon le professeur Rudner, l'approche nationale serait « essentiellement passive » et le leadership fédéral serait « fragmenté »⁶⁰, malgré le mandat de coordination conféré au ministère de la Sécurité publique du Canada par la *Loi sur la gestion des urgences* en 2007.

Le Plan d'action sur les infrastructures essentielles établi en 2009 par le ministère de la Sécurité publique du Canada notait que « les facteurs qui nuisent à la protection des infrastructures essentielles [sont]: i) la compréhension plus ou moins bonne des risques et des vulnérabilités, ii) le manque de communication de l'information, iii) le manque d'intégration de l'information existante, ce qui nuit à une bonne connaissance de la situation⁶¹. »

Pour réussir à protéger efficacement les infrastructures essentielles, les différents organismes responsables de la sécurité publique doivent ainsi réellement collaborer et échanger des informations entre elles, mais également avec les acteurs du secteur privé, qui, selon le

⁵⁵ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, [21 juin 2010](#) (Martin Rudner, professeur distingué émérite, Université Carleton); [6 décembre 2010](#) (Brian Jenkins, conseiller principal, RAND Corporation).

⁵⁶ [Rapport de la vérificatrice générale du Canada, Chapitre 7 – La gestion des urgences](#), 2009, par. 7.64 (consulté le 17 février 2011).

⁵⁷ Rapport Air India, [volume 2, partie 2](#), p.604.

⁵⁸ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, [21 juin 2010](#) (Martin Rudner, professeur distingué émérite, Université Carleton).

⁵⁹ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, [21 juin 2010](#) (Tom Quiggin, chercheur supérieur attaché à l'université, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Université Carleton, parlant de l'exemple de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick); [15 novembre 2010](#) (Service de police de la Ville de Montréal).

⁶⁰ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, [21 juin 2010](#) (Martin Rudner, professeur distingué émérite, Université Carleton).

⁶¹ Sécurité publique Canada, [Plan d'action sur les infrastructures essentielles](#), Annexe D (cadre d'échange de l'information), 2009.

témoignage de Michel Juneau-Katsuya, sont propriétaires de plus de 80 % de ces infrastructures⁶². De plus, ces infrastructures sont généralement décentralisées et reliées à des réseaux internationaux, ce qui pose un défi supplémentaire de taille à leur protection. Des protocoles d'entente doivent donc être conclus entre les organismes responsables de la sécurité nationale, le secteur privé et les partenaires internationaux, notamment en ce qui concerne la question de l'octroi d'autorisations de sécurité. La mise en place d'un mécanisme sécurisé d'échange d'informations est également nécessaire.

Le Comité reconnaît que les récentes initiatives, comme la Stratégie nationale de cybersécurité et le Plan d'action canado-américain sur les infrastructures essentielles⁶³, représentent un pas dans la bonne direction. Toutefois, considérant l'importance des enjeux pour la santé, la sûreté, la sécurité et le bien-être économique des Canadiennes et Canadiens, et l'état de la menace terroriste, des efforts devront être entrepris pour accélérer la collaboration des différents acteurs dans la protection effective de nos infrastructures essentielles.

2. Utilisation de renseignements de sécurité comme éléments de preuve

Le nombre de poursuites criminelles pour terrorisme qui nécessitent la communication ou l'utilisation, sous une forme ou une autre, de renseignements de sécurité comme éléments de preuve a augmenté depuis la création du SCRS en 1984. Cette augmentation est due, en partie, à l'évolution de la menace terroriste, à l'extension de l'obligation de communication et à la création de nouvelles infractions, prévue dans la *Loi antiterroriste* en 2001, comme le financement, le soutien et les actes préparatoires au terrorisme, infractions qui ont lieu avant que l'acte terroriste lui-même soit commis⁶⁴.

L'utilisation de renseignements de sécurité dans les enquêtes et les poursuites criminelles demeurera toujours une question complexe. À l'instar des défis engendrés par la collaboration entre les organismes de sécurité nationale, le problème de l'utilisation de renseignements de sécurité devant les tribunaux réside essentiellement dans la différence des mandats des

⁶² Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 14 juin 2010 (Michel Juneau-Katsuya, président-directeur général de Northgate Group Corp.).

⁶³ Sécurité publique Canada, [Le gouvernement du Canada lance la Stratégie nationale de cybersécurité](#), 3 octobre 2010; [Plan d'action canado-américain sur les infrastructures essentielles](#), 13 juillet 2010.

⁶⁴ Kent Roach, [Particularités des poursuites pour terrorisme : Vers une meilleure conciliation du renseignement de sécurité et de la preuve](#), Études de recherche pour la Commission d'enquête sur l'affaire Air India, Volume 4, pp. 297-298.

organismes et des règles régissant la collecte et la divulgation d'informations. La *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* permet au SCRS de recueillir des renseignements sur les menaces à la sécurité du Canada en vertu d'un critère législatif moins exigeant : celui des motifs raisonnables de *soupçonner*⁶⁵; tandis que les organismes d'application de la loi, qui sont régis par le *Code criminel*, doivent généralement respecter un critère plus contraignant lorsqu'ils procèdent à une arrestation, à une perquisition ou à de l'écoute électronique : celui des motifs raisonnables de *croire qu'une infraction a été ou sera commise*⁶⁶. Pour obtenir une condamnation au criminel, le poursuivant devra prouver la culpabilité en vertu d'un niveau de preuve encore plus exigeant, soit hors de tout doute raisonnable.

De plus, étant donné que les procédures judiciaires sont publiques, les services de renseignement seront généralement réticents à autoriser l'utilisation en cour de renseignements confidentiels provenant de leurs sources humaines ou de partenaires internationaux. Finalement, l'utilisation de renseignements secrets à l'appui d'accusations criminelles va généralement à l'encontre du droit à une défense pleine et entière enchâssé dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Encore ici, un équilibre doit être recherché entre l'intérêt public à l'égard du maintien et du respect des droits et libertés des Canadiennes et Canadiens et l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité du Canada. Plusieurs témoins ont indiqué au Comité que la seule façon de protéger nos droits et libertés sans compromettre la sécurité consiste à faire appel au système de justice en place pour les infractions criminelles⁶⁷. Ce système a été éprouvé et est assez flexible pour adapter certaines infractions, par exemple le complot ou la trahison, à la réalité du terrorisme⁶⁸.

⁶⁵ *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C., 1985, ch. C-23, art. 12.

⁶⁶ *Code Criminel*, L.R.C., 1985, ch. C-46, art. 495, 487 et 185 respectivement.

⁶⁷ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, [31 mai 2010](#) (Commissaire adjoint Gilles Michaud, Enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, GRC); [7 juin 2010](#) (Wesley Wark, professeur, Munk School of Global Affairs, Université de Toronto); [22 novembre 2010](#), Andrew Silke (directeur, Études sur le terrorisme, Université d'East London),..

⁶⁸ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, 14 février 2011 (James Renwick, associé, Centre de droit international de Sydney, Faculté de droit de l'Université de Sydney).

2.1 Communication de renseignements de sécurité

En 1991 dans l'arrêt *R. c. Stinchcombe*⁶⁹, la Cour suprême du Canada a conféré une valeur constitutionnelle à l'obligation du ministère public de communiquer à l'accusé les renseignements pertinents et non privilégiés qui sont en sa possession, qu'ils soient inculpataires ou disculpatoires, et qu'ils soient présentés en preuve ou non. Un renseignement est considéré comme pertinent s'il y a une possibilité raisonnable qu'il soit utilisé pour étayer la cause du ministère public, faire valoir une défense ou prendre une décision susceptible d'influencer la conduite de la défense.

Cette obligation qui vise le ministère public s'applique aussi aux services de police. Par conséquent, dans le cas où la GRC se fonde sur des renseignements du SCRS pour présenter une demande d'écoute électronique ou de mandat de perquisition, la GRC pourrait être obligée légalement de divulguer à l'accusé l'information en sa possession provenant du SCRS. Le SCRS pourrait s'opposer à rendre ces renseignements publics, au risque de mettre en péril le succès des poursuites criminelles subséquentes.

Par ailleurs, le SCRS peut avoir transmis les résumés de renseignement à la GRC, mais avoir détruit les dossiers originaux (documents bruts), comme les notes opérationnelles, les enregistrements d'entrevues et la transcription textuelle des communications interceptées. Étant donné que l'obligation établie dans *Stinchcombe* comprend aussi l'obligation de conserver les renseignements pertinents, le tribunal risque alors d'ordonner l'arrêt des procédures en raison de cette destruction de documents⁷⁰. En 2008 dans l'arrêt *Charkaoui*, la Cour suprême du Canada a statué que les agents du SCRS avaient le devoir de conserver leurs notes opérationnelles lorsqu'ils menaient des enquêtes ciblant une personne ou un groupe en particulier⁷¹.

Des problèmes peuvent également survenir lorsque les renseignements n'ont pas été recueillis par le SCRS conformément aux normes de preuve applicables aux enquêtes et poursuites criminelles. L'article 21 du protocole d'entente de 2006 entre la GRC et le SCRS

⁶⁹ *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326. Plusieurs décisions importantes de la Cour ont par la suite précisé et étendu l'obligation de communication (par exemple, *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411, *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668 et *R. c. McNeil*, [2009] 1 R.C.S. 66).

⁷⁰ *R. c. La*, [1997] 2 R.C.S. 680.

⁷¹ *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CSC 38, [2008] 2 R.C.S. 326, par. 43.

prévoit en effet que « le SCRS ne recueille pas normalement des informations et des renseignements pour s'en servir comme preuves ». Au Royaume-Uni et en Australie, lorsque les services de renseignement effectuent des enquêtes susceptibles d'aboutir à une poursuite criminelle, ils font en sorte de respecter les exigences relatives au droit de la preuve et à l'obligation de communication.

Bien qu'il soit clair que les services policiers sont assujettis à l'obligation de communication énoncée dans l'arrêt *Stinchcombe*, il en va autrement pour le SCRS. Les cours d'appel canadiennes sont divisées sur le sujet⁷² et la Cour suprême du Canada n'a pas résolu la question, mentionnant seulement la possibilité qu'une autorité de l'État chargée de mener des enquêtes, autre que la police, puisse être soumise à l'obligation de communication⁷³. Il demeure toutefois que le ministère public a l'obligation de se renseigner suffisamment auprès des autres organismes de l'État qui pourraient logiquement avoir en leur possession des éléments de preuve pertinents⁷⁴. Ce qui a fait dire à la Commission d'enquête sur l'affaire Air India que « [l']intégration accrue de la GRC et du SCRS laisse entrevoir que les tribunaux concluront plus fréquemment que le SCRS est assujetti à l'arrêt *Stinchcombe* », et ce, même si le SCRS n'a transmis aucun renseignement directement à la GRC⁷⁵.

La Commission n'a toutefois pas recommandé d'adopter de nouvelles dispositions législatives pour régir la communication de renseignements de sécurité dans le cadre d'une poursuite criminelle. Selon elle, les limites actuelles à l'obligation de communication, soit la règle de la pertinence, les privilèges et la procédure prévue par les articles 38 à 38.16 de la *Loi sur la preuve au Canada* (LPC), forment, sous réserve de quelques rajustements, un cadre approprié qui permet aux tribunaux d'établir un équilibre entre le droit fondamental à un procès équitable et la protection des renseignements confidentiels.

Depuis les modifications apportées par la *Loi antiterroriste* à la LPC, il est désormais plus facile pour le gouvernement d'empêcher la communication de certains renseignements

⁷² *R. c. Arsenault* (1994), 93 C.C.C. (3e) 111 (N.B.C.A.) et *R. v. Gingras* (1992), 71 C.C.C. (3e) 53 (Alta. C.A.).

⁷³ *R. c. McNeil*, [2009] 1 R.C.S. 66.

⁷⁴ *R. c. McNeil*, [2009] 1 R.C.S. 66.

⁷⁵ [Rapport Air India, Volume 3](#), pages 108 (discutant de la philosophie de la GRC voulant que « moins on reçoit d'informations du SCRS, mieux c'est ») et 132.

devant un tribunal ou au cours d'une autre procédure, au motif que la communication de ces renseignements porterait atteinte aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationales. Le procureur général du Canada peut aussi délivrer un certificat interdisant la divulgation de renseignements pour protéger des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou au sujet d'une telle entité ou dans le but de protéger la défense ou la sécurité nationales. Ce type de certificat, qui doit être publié dans la *Gazette du Canada*, expire après un délai de 15 ans, mais peut être renouvelé⁷⁶.

En vertu des articles 38 à 38.16 de la LPC, toutes les demandes de non-divulgation doivent être tranchées par la Cour fédérale *ex parte* (c'est-à-dire en l'absence de l'accusé), bien que la question de fond, soit la culpabilité ou l'innocence de la personne accusée de terrorisme, doit être décidée par le juge du procès siégeant, par exemple, dans une cour supérieure provinciale. Le juge du procès doit respecter les ordonnances de non-divulgation de la Cour fédérale, mais il peut notamment ordonner le rejet des accusations s'il estime que la non-divulgation porte atteinte au droit de l'accusé à un procès équitable.

Le juge du procès devra toutefois prendre sa décision sans généralement avoir accès aux renseignements confidentiels non divulgués, ce qui le place dans une situation inconfortable. Cela a même suscité certaines critiques au niveau international⁷⁷, quoique la Cour suprême du Canada ait, en février 2011 dans l'arrêt *R. c. Ahmad*, reconnu la validité constitutionnelle de ces articles de la LPC. La Cour a interprété ces articles de manière à y inclure le droit de la Cour fédérale et du Procureur général du Canada d'autoriser la divulgation des renseignements confidentiels au juge du procès dans certaines circonstances, par exemple en lui fournissant un résumé⁷⁸. Il demeure que le juge du procès n'aura toujours pas la possibilité d'ordonner la divulgation ou la production des renseignements écartés en vertu de l'article 38.

La Cour a souligné d'entrée de jeu qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur la sagesse du régime législatif, puisqu'il revient « en définitive au législateur de décider, à la

⁷⁶ Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, [Rapport principal : Justice fondamentale dans des temps exceptionnels](#), février 2007.

⁷⁷ Voir Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights, [Assessing Damage, Urging Action](#), Décembre 2008, p. 153 (en anglais seulement) et Comité des droits de l'homme de l'ONU, [Observations finales sur le Canada](#), CCPR/C/CAN/CO/5, 20 avril 2006, par. 13.

⁷⁸ [R. c. Ahmad](#), 2011 CSC 6, par. 37, 41 à 44, et 50.

lumière de l'expérience, s'il y a lieu de reconsidérer la sagesse du régime dualiste⁷⁹». Ce système dualiste, impliquant deux tribunaux différents qui doivent statuer sur des questions similaires et étroitement liées, peut, selon certains témoignages entendus par ce Comité, entraîner de longs délais, la fragmentation ou la perturbation du procès criminel⁸⁰. La Cour a entériné ce point de vue : « [...] le partage des responsabilités établi par la loi est effectivement susceptible de causer des retards et de compromettre sérieusement l'équité et la rapidité du procès de l'accusé, surtout s'il s'agit d'un procès devant jury⁸¹. »

Ce système à deux volets, particulier au Canada, fait croire au Comité que nous avons pris du retard par rapport aux pays comme l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui, comme l'a fait remarquer le professeur Roach, permettent au juge du procès de décider des questions de non-divulgence, d'examiner les renseignements secrets et de réviser ses propres ordonnances de confidentialité initiales lorsque de nouveaux éléments sont découverts lors du procès criminel⁸².

Ces pays permettent également à des avocats spéciaux, dans le cas du Royaume-Uni, ou aux avocats de la défense ayant obtenu une autorisation sécuritaire appropriée dans les cas de l'Australie et des États-Unis, d'examiner les renseignements confidentiels et de contester les demandes de non-divulgence du gouvernement. En 2007, lors de l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste*, le Comité avait recommandé la nomination d'un tel avocat spécial ayant accès aux renseignements confidentiels que possède le gouvernement, dans les procédures où la divulgation de renseignements est refusée à une partie pour des motifs de sécurité nationale, dans le but de représenter les intérêts de cette partie et l'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués⁸³. La Cour suprême du Canada a

⁷⁹ [R. c. Ahmad](#), 2011 CSC 6, par. 80; voir aussi les paragraphes 2, 3 et 75.

⁸⁰ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 13 décembre 2010 (Kent Roach, titulaire de la Chaire Prichard-Wilson en droit et en politique publique, Faculté de droit, Université de Toronto).

⁸¹ [R. c. Ahmad](#), 2011 CSC 6., par. 76.

⁸² Kent Roach, [Particularités des poursuites pour terrorisme : Vers une meilleure conciliation du renseignement de sécurité et de la preuve](#), Études de recherche pour la Commission d'enquête sur l'affaire Air India, Volume 4, p 285.

⁸³ Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, [Rapport principal : Justice fondamentale dans des temps exceptionnels](#), février 2007, Recommandation 7.

récemment confirmé que « [...] l'assistance d'un avocat spécial pourrait se révéler d'une très grande utilité (selon les circonstances) pour le juge qui préside le procès criminel [...] »⁸⁴.

Le Comité reconnaît néanmoins que la Cour fédérale possède une importante expertise en matière de confidentialité des renseignements liés à la sécurité nationale et que le système actuel, d'après la décision de la Cour suprême dans *Ahmad*, est assez flexible pour s'adapter à chaque cas d'espèce afin de protéger adéquatement les intérêts en jeu : la sécurité nationale et les principes de justice fondamentale.

2.2 Protection des sources humaines

La collaboration des communautés et des sources humaines compte parmi les moyens les plus efficaces pour enquêter sur les complots terroristes. C'est pourquoi les services de renseignement gardent jalousement la confidentialité de leurs sources humaines. Lors de son témoignage devant la Commission d'enquête sur l'affaire Air India, Jack Hooper, ancien directeur adjoint des Opérations du SCRS, a expliqué que le dévoilement de l'identité d'une source humaine pouvait « refroidir une communauté tout entière » et que le SCRS devait alors « repartir à zéro »⁸⁵.

Même lorsque les organismes ont réussi à établir une relation de confiance entre eux basée sur la bonne foi, le SCRS peut légitimement demeurer craintif que l'identité de ses sources humaines soit compromise lors d'enquêtes ou de poursuites criminelles. Car, nous l'avons vu précédemment, les policiers (et probablement le SCRS lui-même dans certains cas) qui utilisent des renseignements provenant de sources du SCRS sont assujettis à l'obligation de communication énoncée dans l'arrêt *Stinchcombe*.

Il existe néanmoins des mesures de protection qui s'appliquent aux sources humaines, dont les ordonnances de non-divulgence en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* et les programmes de protection des témoins. Le gouvernement peut également retirer les renseignements susceptibles de révéler l'identité d'une source humaine de l'affidavit qui a servi à délivrer un mandat de perquisition ou d'écoute électronique. Il y a aussi le privilège

⁸⁴ *R. c. Ahmad*, 2011 CSC 6, paragr. 47.

⁸⁵ Rapport Air India, [volume 2, partie 2](#), p. 446.

relatif aux informateurs de police. Ce privilège protège le nom de l'informateur, mais aussi tous les renseignements susceptibles de permettre son identification. Il s'agit d'un privilège absolu, c'est-à-dire que le juge *doit* en assurer la protection dans tous les cas, sauf si l'innocence de l'accusé est en jeu. Malheureusement, il n'est pas clair à l'heure actuelle si le privilège relatif aux informateurs de police s'applique aux sources du SCRS⁸⁶.

Par ailleurs, les ordonnances de non-publication et les témoignages sous pseudonyme ne fournissent qu'un anonymat partiel, car l'accusé peut voir le témoin. L'état du droit au Canada – notamment les droits protégés par la *Charte* comme le droit de l'accusé de connaître la preuve qui pèse contre lui, le droit à une défense pleine et entière et le droit de mener un contre-interrogatoire complet afin de juger de la crédibilité du témoin - n'autorise pas les témoignages anonymes. Certains pays européens, comme la France, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni permettent les témoignages anonymes dans les affaires criminelles, mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles strictement contrôlées et en conformité avec les lois européennes en matière de droits de la personne.

2.3 Déjouer les complots terroristes

Des témoins ont noté que la prévention d'acte terroriste est souvent plus importante que les poursuites criminelles et devrait avoir la priorité. Ainsi, il peut être plus avantageux de garder secrète l'identité d'une source humaine afin d'obtenir des renseignements qui permettront de déjouer un complot que d'utiliser cette personne comme témoin lors d'un procès subséquent. Mais les défis auxquels sont confrontés les organismes responsables de la sécurité nationale sont importants, tant en matière de poursuites criminelles que de prévention du terrorisme, compte tenu en particulier de l'évolution de la menace, marquée par le terrorisme d'origine intérieure. Comme il n'existe pas de profil unique du terroriste, les indicateurs de radicalisation sont souvent de nature non criminelle et, une fois le dernier stage du processus de radicalisation atteint (l'extrémisme violent), les chances des services policiers ou de renseignement de prévenir les attentats sont faibles⁸⁷.

⁸⁶ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 15 novembre 2010 (Gordon Sneddon, inspecteur, Division du renseignement, Équipe intégrée de la sécurité nationale, Service de police de Toronto).

⁸⁷ Mitchell D. Silbert et Arvin Bhatt, [Radicalization in the West: The Homegrown Threat](#), Service de police de New York, 2007, p. 46 (en anglais seulement).

Néanmoins, selon les témoignages entendus par le Comité, l'une des raisons principales qui expliqueraient l'absence d'attaques d'envergure ces dernières années, réside dans la capacité des services de renseignements de contrecarrer les complots avant qu'ils ne se transforment en de réels attentats⁸⁸, par exemple, en faisant savoir aux cibles que leurs activités font l'objet d'une enquête. C'est dire que les activités de perturbation peuvent être très efficaces dans la lutte antiterroriste – pensons à l'exemple des cellules terroristes qui ont précédé l'arrestation des « 18 de Toronto », qui a été soulevé en Comité⁸⁹.

L'organisme indépendant chargé de l'examen civil des opérations du SCRS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), a souligné que ces activités de perturbation, bien que nécessaires pour s'adapter à la nouvelle nature du terrorisme, s'écartent du mandat habituel du SCRS. Dans son plus récent rapport, le CSARS note à ce sujet que « [...] le mandat du SCRS en vertu de l'article 12 [de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*] n'interdit pas explicitement le recours à la perturbation, mais le pouvoir de recueillir et d'analyser des renseignements ainsi que de les transmettre au gouvernement du Canada et de le conseiller à cet égard ne semble pas, non plus, englober ces activités⁹⁰ ».

3. Le financement du terrorisme

La répression du financement du terrorisme s'inscrit dans l'objectif plus général de prévention des actes terroristes, grâce à la détection, à la perturbation et à la dissuasion⁹¹. Il est cependant très difficile d'avoir un portrait précis de l'ampleur du financement du terrorisme, tant sur la scène internationale qu'au Canada. Au Canada, en 2006-2007, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a relevé 41 cas impliquant près de deux milliards de dollars d'opérations douteuses qui auraient pu dissimuler du blanchiment

⁸⁸ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 21 juin 2010 (Martin Rudner, professeur distingué émérite, Université Carleton).

⁸⁹ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 14 juin 2010 (Dwight Hamilton, auteur, *Terror Threat : International and Homegrown Terrorists and Their Threat to Canada*). Voir aussi Brian Michael Jenkins, [Would-Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001](#), 2010, p. 10 (en anglais seulement).

⁹⁰ Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, [Rapport annuel 2009-2010 : Un temps de réflexion : prendre la mesure du renseignement de sécurité](#), déposé le 30 septembre 2010, p. 16

⁹¹ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 4 octobre 2010 (Guillermo R. Aureano, coordonnateur des stages, Département de science politique, Université de Montréal, chercheur associé, CEPSI).

d'argent, du financement du terrorisme ou d'autres menaces pour la sécurité du Canada⁹². D'après le CIEM, de nombreux groupes terroristes se livrent à des activités criminelles pour appuyer leurs opérations et se procurer des fonds. Ils sont impliqués dans des activités criminelles qui varient en complexité, comme la fraude, la contrebande et le trafic de stupéfiants, d'armes et de personnes⁹³. Certains groupes ont même tissé des liens avec des organisations du crime organisé⁹⁴ ou ont fondé des entreprises légitimes.

Après les événements du 11 septembre, la plupart des pays, dont le Canada, ont choisi de réprimer le financement du terrorisme en adoptant le modèle de la lutte au blanchiment d'argent, qui implique généralement des sommes faramineuses. Malgré le fait que les terroristes ont recours à des techniques qui s'apparentent au blanchiment d'argent, la lutte au financement du terrorisme se différencie, à certains égards, de la lutte au blanchiment d'argent.

Contrairement au recyclage des produits de la criminalité, les sommes d'argent qui peuvent servir au financement d'activités terroristes ne proviennent pas nécessairement de la perpétration d'une infraction criminelle distincte et sont, dans bien des cas, relativement modestes. Par exemple, les coûts opérationnels pour les attentats à la bombe contre l'avion d'Air India ont été estimés à environ 3 000 \$⁹⁵. Il en va de même des coûts associés à la tentative d'attentat contre le vol 253 de Northwest Airlines à destination de Detroit le 25 décembre 2009 et de l'incident des colis piégés à bord d'avions cargo en provenance du Yémen en octobre 2010, qui sont assez modestes. D'après le témoignage de Charles Bisson, sous-directeur des opérations du SCRS, les futures attaques devraient continuer à être caractérisées par leur nature plus ou moins improvisée et opportuniste, un faible niveau d'organisation et la nécessité de veiller à ce qu'ils soient « beaucoup moins coûteux à réaliser », compte tenu notamment de la réduction de la capacité du noyau d'Al-Qaïda⁹⁶.

⁹² Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Rapport annuel 2007, p. 8

⁹³ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, 31 mai 2010 (Monik Beauregard, directrice, Centre intégré d'évaluation des menaces).

⁹⁴ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, 14 juin 2010 (Michel Juneau-Katsuya, président-directeur general, Northgate Group Corp.).

⁹⁵ Rapport Air India, *Volume 5*, pages 37 et 38.

⁹⁶ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, 31 mai 2010 (Charles Bisson, sous-directeur, Opérations, Service canadien du renseignement de sécurité).

Le modèle canadien pour contrer le financement du terrorisme est actuellement calqué sur l'approche adoptée à l'égard du blanchiment d'argent, qui vise notamment les opérations financières en espèces et les téléversements de 10 000 \$ ou plus. Le Comité estime que ce seuil, prévu dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la LRPCFAT), risque d'augmenter le nombre d'opérations liées au financement du terrorisme qui passent inaperçues. D'autres pays ont prévu un seuil plus bas; comme aux États-Unis où les entreprises de services monétaires⁹⁷ doivent déclarer les opérations de 2 000 \$ ou plus, ou dans certains cas, celles de 5 000 \$ ou plus⁹⁸. Bien que la Commission d'enquête sur l'affaire Air India n'ait pas fait de recommandations formelles à propos du financement du terrorisme, elle a tout de même laissé entendre que « [l]e temps est peut-être venu d'utiliser des régimes législatifs distincts pour le blanchiment d'argent et pour le financement du terrorisme⁹⁹ ».

3.1. CANAFE

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) est la pièce maîtresse de la stratégie du gouvernement du Canada pour lutter contre le financement du terrorisme. Créé en 2000, le CANAFE est l'unité de renseignement financier canadien (URF) qui reçoit de l'information financière d'organismes gouvernementaux ainsi que de personnes et d'entités du secteur privé, comme les banques, les entreprises de services monétaires, les casinos et les comptables. Le CANAFE analyse et distribue des renseignements financiers aux organismes responsables de la sécurité nationale au Canada ainsi qu'aux URF étrangers avec qui il a conclu des protocoles d'entente. À ce jour, il a conclu 71 protocoles avec divers pays¹⁰⁰.

⁹⁷ Les entreprises de services monétaires comprennent les systèmes parallèles de remises de fonds (tels que les Hawala, Hundi, Chitti, etc.).

⁹⁸ États-Unis, Department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network, [Money Services Business \(MSB\) Suspicious Activity Reporting](#) (en anglais seulement).

⁹⁹ Rapport Air India, [Volume 5](#), p. 321.

¹⁰⁰ Par exemple, il existe des protocoles d'entente avec l'Égypte et des pays considérés comme des paradis fiscaux. Par ailleurs, le CANAFE n'a pas d'entente avec la Tunisie ni la Suisse. Par contre, l'absence de protocole n'empêche pas CANAFE de recevoir des déclarations volontaires de ces pays. Par ailleurs, le CANAFE doit avoir un protocole d'entente et satisfaire au critère des « motifs raisonnables de soupçonner » s'il veut transmettre des renseignements aux URF étrangers.

Le CANAFE est autonome et indépendant de tout organisme chargé de l'application de la loi ou du renseignement de sécurité¹⁰¹. Le CANAFE ne peut donc transmettre des renseignements financiers aux organismes responsables de la sécurité nationale que lorsqu'il existe des « motifs raisonnables de soupçonner »¹⁰² qu'ils seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme, ou se rapporteraient à une menace pour la sécurité du Canada. L'objectif est de protéger le droit à la vie privée des personnes et entités du secteur privé qui doivent déclarer certaines opérations financières au CANAFE. La vaste majorité de ces opérations sont légitimes. À ce sujet, le Comité note que le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, lors de son examen biennal requis par la LRPCFAT, a conclu « que les pratiques du Centre en ce qui concerne l'utilisation et la communication de renseignements respectent le droit à la vie privée¹⁰³ ». Cela étant dit, selon le Commissariat, certains renseignements financiers communiqués aux organismes de sécurité nationale ne démontraient pas clairement qu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner des cas de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes. De plus, les protocoles d'entente ne contenaient pas « certaines dispositions clés, notamment, une disposition obligeant les deux parties à aviser l'autre s'il y a eu atteinte à la protection des renseignements personnels [...] ¹⁰⁴ ».

Une autre conséquence de la position d'indépendance du CANAFE c'est qu'il n'a pas le pouvoir de contraindre les autres organismes gouvernementaux à lui donner accès à des renseignements en leur possession, ni à contraindre les entités déclarantes à lui transmettre des informations supplémentaires à ce qui est déjà prévu dans la LRPCFAT; par exemple, il ne peut

¹⁰¹ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, art. 40, 55 et 55.1.

¹⁰² Le seuil légal des « motifs raisonnables de soupçonner » n'est pas défini dans la LRPCFAT. Selon la description contenue dans la politique du CANAFE, ce seuil se situe à un niveau de soupçon au-dessus du « simple soupçon » et en-dessous de la « croyance raisonnable ». Les critères sur lesquels s'appuie CANAFE comprennent une évaluation concrète des circonstances particulières à chaque cas (Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, *Témoignages*, 7 février 2011 (Yvon Carrière, avocat-conseil, Services juridiques, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada)).

¹⁰³ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, [Vérification du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada](#), 2009, par. 117.

¹⁰⁴ Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, [Vérification du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada](#), 2009, par. 50, 73 et 78.

pas effectué le suivi des transferts d'argent par le biais de cartes de services prépayés ou d'appareils de communications mobiles¹⁰⁵.

L'inconvénient avec cette position d'indépendance, c'est que le CANAFE risque d'agir en vase clos. La vérificatrice générale a noté, dans son rapport de novembre 2004, que les organismes d'application de la loi hésitaient à échanger des informations avec le CANAFE¹⁰⁶. Le Comité se réjouit toutefois d'apprendre, de la bouche de Denis Meunier, directeur adjoint du CANAFE, que ce ne serait plus le cas¹⁰⁷; les relations entre les organismes étant désormais basées sur une collaboration mutuelle plus efficace. En effet, selon la récente évaluation effectuée pour le compte du ministère des Finances, le « CANAFE a amélioré son expertise et ses capacités » et a permis à ses partenaires « d'obtenir les noms de personnes qui lui étaient tout à fait inconnues »¹⁰⁸.

Certains problèmes semblent néanmoins persister en ce qui concerne l'intégration et l'évaluation de l'efficacité du CANAFE. Premièrement, le Comité estime que le travail du CANAFE en matière de financement du terrorisme se doit, comme le note également l'évaluation décennale effectuée pour le compte du ministère des Finances¹⁰⁹, d'être plus intégré à celui des autres organismes afin de leur fournir les renseignements financiers les plus utiles et d'éviter le dédoublement des tâches. En vertu de la LRPCFAT, le CANAFE ne peut actuellement, de son propre chef, divulguer aux organismes de sécurité nationale ses propres analyses de renseignements financiers dans des cas individuels ni les explications écrites qui justifient la divulgation à ces organismes¹¹⁰. Conséquemment, les organismes d'application de la

¹⁰⁵ Ministère des Finances Canada, [Évaluation décennale du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#), 4.2.1 - Lacunes au chapitre de la couverture de la LRPCFAT et d'autres lois, décembre 2010.

¹⁰⁶ [Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes 2004](#), Chapitre 2, par. 2.25.

¹⁰⁷ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 7 février 2011 (Denis Meunier, directeur adjoint, Analyse financière et communications de cas, CANAFE).

¹⁰⁸ Ministère des Finances Canada, [Évaluation décennale du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#), 4.2.4 - Réalisations au titre de la collecte et de l'analyse de renseignements, décembre 2010.

¹⁰⁹ Ministère des Finances Canada, [Évaluation décennale du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#), Sommaire (Conclusion No.5), décembre 2010.

¹¹⁰ *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, art. 55 et 55.1.

loi et le SCRS doivent réanalyser les renseignements reçus et essentiellement refaire le travail d'analyse que le CANAFE a déjà effectué.

Deuxièmement, bien qu'il s'agisse d'une organisation encore relativement jeune, l'efficacité du CANAFE dans les enquêtes, les poursuites et les condamnations en matière de financement du terrorisme est, à première vue, somme toute plutôt modeste. Selon le témoignage du professeur Aureano, il est impossible de cibler un dossier en particulier où la piste de l'argent aurait permis de prévenir des attentats¹¹¹, même si, selon les organismes de sécurité nationale, les renseignements fournis par le CANAFE sont très utiles dans l'exécution de leur mandat, particulièrement depuis les améliorations apportées avec la promulgation du projet de loi C-25 en 2007-2008¹¹². Quant au nombre d'accusations et de condamnations (on compte seulement deux condamnations à ce jour : les affaires *Khawaja*¹¹³ et *Thambithura*¹¹⁴) pour une infraction de financement du terrorisme, le système d'évaluation interne du CANAFE permet difficilement de déterminer la contribution effective du CANAFE. Ce manque de données et de statistiques précises – particulièrement quant au nombre d'accusations – s'étend également à tout le régime de lutte au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme¹¹⁵. Le Comité note toutefois que le CANAFE a mis en place, il y a deux ans, un système pour améliorer la rétroaction et le suivi de ses divulgations aux organismes de sécurité nationale. Considérant que les enquêtes dans ces domaines peuvent durer des années, cet outil d'évaluation devrait permettre d'avoir un portrait plus juste de l'efficacité de CANAFE.

En outre, plus de 80 % des cas présumés de financement du terrorisme sont portés à la connaissance du CANAFE grâce aux déclarations volontaires des organismes de sécurité nationale et des unités de renseignement financier étrangers¹¹⁶. On peut donc se demander si le CANAFE possède réellement la capacité de détecter de nouveaux cas de financement du

¹¹¹ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 4 octobre 2010 (Guillermo Aureano, coordonnateur des stages, Département de science politique, Université de Montréal, chercheur associé, CEPSI).

¹¹² Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 7 février 2011 (Denis Meunier, directeur adjoint, Analyse financière et communications de cas, CANAFE).

¹¹³ *R. v. Khawaja* (2008), 238 C.C.C. (3d) 114 (Cour supérieure, Ont.); [R. v. Khawaja](#), 2010 ONCA 862.

¹¹⁴ Colombie Britannique, Supreme Court, juge Robert Powers, Vancouver, 14 mai 2010 (décision non publiée).

¹¹⁵ Ministère des Finances Canada, [Évaluation décennale du Régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes](#), Recommandations 2c. et 2d., décembre 2010.

¹¹⁶ CANAFE, [Rapport annuel 2010](#), p. 9.

terrorisme à partir d'autres sources que les enquêtes en cours. Selon l'évaluation du Groupe d'action financière (GAFI), ce manque d'efficacité pourrait s'expliquer par le nombre relativement faible d'employés affectés à l'analyse des dossiers de financement du terrorisme au sein du CANAFE, comparativement au nombre d'entités déclarantes (environ 300 000) et de déclarations qu'il reçoit (près de 25 millions lors de la dernière année)¹¹⁷. Par ailleurs, la part des activités du CANAFE consacrée au financement du terrorisme ne représenterait qu'un faible pourcentage (20 %) par rapport à celles relatives au blanchiment d'argent (80 %)¹¹⁸. Le Comité note toutefois que le gouvernement du Canada a reconnu l'importance des fonctions du CANAFE en augmentant, dans le cadre du budget de 2010, son financement continu de huit millions de dollars par année.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande:

(8) Que le rôle du conseiller à la sécurité nationale soit élargi par l'adoption d'une législation établissant clairement ses fonctions et ses pouvoirs relativement à la coordination des activités en matière de sécurité nationale, à la résolution des différends entre les organismes ayant des responsabilités en matière de sécurité nationale et à la surveillance de l'efficacité des activités gouvernementales en matière de sécurité nationale. Le conseiller à la sécurité nationale devra avoir le pouvoir de transmettre les informations reçues d'un organisme à propos d'une menace pour la sécurité nationale aux autres organismes responsables de la sécurité nationale concernés.

(9) Que la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* soit modifiée afin (i) d'exiger que le SCRS transmette aux organismes compétents chargés d'appliquer la loi ou au conseiller à la sécurité nationale, des informations pouvant être utilisées dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite à l'égard d'une infraction constituant « une menace envers la sécurité du Canada » au sens de l'article 2 de cette loi; (ii) lorsque c'est possible et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que les renseignements seront pertinents à une enquête ou à une poursuite criminelle, que le SCRS conserve les renseignements qui ont été recueillis au cours d'une enquête sur des menaces pour la sécurité du Canada (par exemple, les notes opérationnelles, les enregistrements d'entrevues et la transcription textuelle des communications interceptées); (iii) que le SCRS recueille et transmette ces renseignements de manière à se conformer aux exigences en matière de preuve et de communication; (iv) que le transfert d'une source humaine du SCRS à un service de police n'empêche pas le service de police d'invoquer le privilège relatif aux informateurs de police. Les différends sur l'utilisation d'une source humaine pourraient être réglés par l'intervention du conseiller à sécurité nationale.

¹¹⁷ CANAFE, [Rapport annuel 2010](#), p. 15. Groupe d'action financière, [Troisième évaluation mutuelle du Canada](#), 29 février 2008, p. 297 (en anglais seulement).

¹¹⁸ Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme, [Témoignages](#), 7 février 2011 (Denis Meunier, directeur adjoint, Analyse financière et communications de cas, CANAFE).

(10) Que le gouvernement fédéral examine l'importance de modifier l'article 12 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* afin de clarifier et de s'assurer que le SCRS a le droit d'avoir recours à des activités légitimes de perturbation et que le SCRS établisse une procédure et des lignes directrices officielles concernant les modalités du recours à de telles activités de prévention du terrorisme. Celles-ci devraient en outre exiger du SCRS qu'il rende compte de tous les cas de perturbation au ministre de la Sécurité publique – de façon semblable à ce qui est déjà prévu aux articles 25.1 et suivants du *Code criminel* relativement aux obligations des fonctionnaires publics désignés.

(11) Que le gouvernement fédéral examine l'utilité de modifier la législation régissant les organismes responsables de la sécurité nationale autres que le Service canadien du renseignement de sécurité, comme la Gendarmerie royale du Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications, afin que ces organismes puissent transmettre au conseiller à la sécurité nationale les informations relatives à la sécurité nationale pertinentes à son nouveau mandat élargi.

(12) Que le gouvernement fédéral attribue les ressources nécessaires afin d'assurer la protection des infrastructures essentielles canadiennes, par exemple en utilisant à bon escient les technologies satellitaires, et qu'il adopte, conformément à la *Loi sur la gestion des urgences* et à la nouvelle législation-cadre relative au mandat élargi du conseiller à la sécurité nationale, une approche proactive, notamment dans l'établissement de mécanismes sécurisés d'échange d'informations et de protocoles d'entente avec le secteur privé, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les partenaires internationaux.

(13) Que le ministre fédéral de la Justice consulte ses homologues des provinces et des territoires sur l'utilité de modifier les articles 38 à 38.16 de la *Loi sur la preuve au Canada* afin d'abroger le régime dualiste en matière criminelle et de permettre au juge du procès de rendre des décisions à propos de la confidentialité liée à la sécurité nationale, d'examiner les renseignements secrets, de réviser ses ordonnances de confidentialité initiales et de veiller à l'application régulière de la loi en s'assurant que des mesures de protection adéquates sont en place, par exemple l'assistance, selon les circonstances, d'un avocat spécial.

(14) Que le gouvernement fédéral examine, notamment en prévision du prochain examen parlementaire devant avoir lieu en 2011, l'utilité de modifier la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et ses règlements d'application dans le but d'abaisser le seuil de 10 000 \$ dans le cas des opérations financières liées au financement du terrorisme et d'inclure dans la définition d'« effets » les cartes de services prépayés et les appareils de communications mobiles servant à transférer des sommes d'argent. Pour ce faire, le gouvernement devra réaliser une analyse « coûts-bénéfices », en tenant en compte, par exemple, des coûts pour le secteur privé, de la protection des renseignements personnels ainsi que de la capacité opérationnelle du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada.

(15) Que le mandat législatif du conseiller à la sécurité nationale comprenne l'évaluation de l'intégration et de l'efficacité du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada.

CHAPITRE 3 : SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE DE LA SÉCURITÉ NATIONALE DU CANADA

Le terme « surveillance » désigne ici diverses formes de contrôle et d'examen par un organe permanent du Parlement pour traiter de questions de sécurité et de renseignement. Bien qu'il existe aujourd'hui des comités parlementaires permanents sur la sécurité nationale au sein des deux chambres du Parlement (le Comité sur l'antiterrorisme est un comité spécial, c'est-à-dire qu'il est formé seulement pour une période temporaire), l'absence au Canada d'une surveillance parlementaire adéquate et en profondeur demeure, et ce, depuis longtemps, une réelle préoccupation. En effet, le Comité réitère, depuis sa création, l'importance d'une telle surveillance. Lors de son rapport principal intitulé *Justice fondamentale dans des temps exceptionnels*, le Comité avait recommandé la création d'un comité parlementaire afin de « surveiller et examiner en permanence les questions se rapportant à la législation de lutte contre le terrorisme et au dispositif de sécurité nationale du Canada et de présenter des rapports périodiques sur ces questions. »¹¹⁹

Après avoir effectué le premier examen parlementaire de la *Loi sur le SCRS* en 1989 et 1990, un Comité spécial de la Chambre des communes avait recommandé la création d'un sous-comité parlementaire permanent chargé notamment d'examiner le travail des organismes responsables de la sécurité nationale¹²⁰. Lors de son étude, le Comité spécial n'avait pu avoir accès à d'importantes informations à cause de leur caractère confidentiel. Sa recommandation en faveur de l'octroi aux membres du sous-comité d'une cote de sécurité de niveau « Activités spéciales très secrètes » avait pour but de remédier à cette lacune. Le Comité est convaincu que les parlementaires devraient être pleinement informés des activités de sécurité nationale afin de défendre plus efficacement les intérêts des Canadiennes et Canadiens.

Avec l'entrée en vigueur de la *Loi antiterroriste* en 2001, les pouvoirs des organismes responsables de la sécurité nationale se sont étendus, et, par le fait même, les risques d'atteinte aux droits et libertés des individus sont plus importants. En 2002, le Comité permanent des

¹¹⁹ Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, [Rapport principal : Justice fondamentale dans des temps exceptionnels](#), février 2007, Recommandation 39, p. 134.

¹²⁰ Rapport du Comité spécial d'examen de la *Loi sur le SCRS* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, *Une période de transition mais non de crise*, 1990 (Recommandations 107 à 116).

affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes recommandait donc une surveillance parlementaire accrue des services de renseignement¹²¹. Ce même avis a été partagé ensuite par le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada¹²². Une étude détaillée de la question a été effectuée par le Comité intérimaire de parlementaires sur la sécurité nationale, qui a recommandé en 2004, la création d'un comité parlementaire du renseignement chargé de veiller à ce que les milieux de la sécurité et du renseignement servent efficacement les intérêts du Canada, respectent la *Charte canadienne* et soient financièrement responsables, bien organisés et administrés¹²³. Les membres auraient eu le même droit d'accès aux renseignements confidentiels que celui dont jouit actuellement le CSARS¹²⁴. Le CSARS a accès à toute l'information détenue par le SCRS, à l'exception des renseignements confidentiels du Cabinet.

En novembre 2005, la création d'un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale a été proposée dans le projet de loi C-81, qui est mort au *Feuilleton* avec la dissolution de la 38^e législature. Le mandat du comité, qui aurait eu accès à des renseignements classifiés, aurait consisté à examiner le cadre législatif, réglementaire, stratégique et administratif de la sécurité nationale au Canada, ainsi que les activités des ministères et organismes en rapport avec celle-ci, de même que toute autre question concernant la sécurité nationale dont le gouvernement aurait pu le saisir. Le comité aurait été composé de sénateurs et de députés, mais aurait rendu compte au premier ministre.

Plusieurs mécanismes sont déjà en place pour l'examen des activités de sécurité nationale et de renseignement, notamment le CSARS, l'inspecteur général du SCRS, le commissaire du CST et la Commission des plaintes du public contre la GRC – que le projet de loi C-38 propose de remplacer par un nouvel organisme plus efficace. Ces mécanismes d'examen n'empêcheraient toutefois pas une éventuelle surveillance parlementaire. Le rôle du Parlement dans ce domaine est largement reconnu, comme le notait le Comité, lors de son examen de la *Loi antiterroriste* de 2005 à 2007 : « Même s'il importe d'éviter le chevauchement des fonctions, le cadre

¹²¹ Chambre des communes, [Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international](#), décembre 2002, Recommandation 10.

¹²² Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, [Droits et réalité : augmenter la surveillance des programmes en matière de sécurité nationale du Canada](#), mai 2009.

¹²³ Bureau du Conseil privé, [Rapport du Comité intérimaire de parlementaires sur la sécurité nationale](#), 2004.

¹²⁴ L'importance d'un droit d'accès aux renseignements classifiés a été notamment souligné par le Conseil de l'Europe dans le [Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité](#), juin 2007, par. 163.

constitutionnel canadien rend nécessaire le rôle d'examen et de contrôle du Parlement afin de compléter les décisions politiques et opérationnelles du gouvernement¹²⁵. » Les parlementaires ont l'avantage d'avoir une vue d'ensemble des différents ministères fédéraux desquels relèvent les nombreux organismes responsables de la sécurité nationale. De plus, la création d'un comité mixte, composé de parlementaires du Sénat et de la Chambre de communes, permettrait de conserver une importante mémoire collective en raison du mandat plus long des sénateurs.

Sur la scène internationale, le Comité souligne qu'un important écart s'est creusé sur la question de la surveillance parlementaire par rapport à nos pays alliés, le Canada étant le seul à ne pas disposer d'un comité parlementaire qui possède de réels pouvoirs d'examen en matière de sécurité nationale. Au Royaume-Uni par exemple, un vérificateur indépendant a été nommé pour surveiller le fonctionnement de la législation antiterroriste britannique. Le Royaume-Uni dispose également d'un comité du renseignement et de la sécurité, composé de parlementaires des deux chambres qui surveillent les opérations des organismes compétents et rendent compte au premier ministre. Celui-ci est chargé des nominations des membres, après consultation du chef de l'Opposition. Comme dans les autres pays, des règles encadrent l'accès aux renseignements secrets et le devoir de confidentialité des membres.

Un comité mixte de surveillance parlementaire de l'administration et des dépenses des organismes responsables de la sécurité nationale existe en Australie depuis l'entrée en vigueur de l'*Intelligence Services Act 2001*. Ce comité peut également examiner l'application et l'efficacité de la législation pertinente. Bien qu'il ait accès à des renseignements confidentiels, il ne peut, par exemple, prendre connaissance des sources d'information (par exemple, les documents bruts) ou d'une opération secrète particulière d'un organisme. Par contre, le comité peut compter sur l'aide de l'inspecteur général du renseignement, qui peut examiner non seulement tous les organismes de renseignement australiens, mais tout rôle lié à la sécurité nationale exercé à l'intérieur des divers ministères du gouvernement australien. Contrairement au Royaume-Uni, ce comité fait rapport directement au Parlement. L'exécutif peut proposer des candidats, mais c'est au Parlement qu'il incombe d'en nommer les membres. Plus récemment, l'Australie a également établi un poste de surveillant de la législation relative à la sécurité nationale qui devra faire

¹²⁵ Comité sénatorial spécial sur la *Loi antiterroriste*, [Rapport principal : Justice fondamentale dans des temps exceptionnels](#), février 2007, p. 132.

rapport chaque année au premier ministre et au Parlement. En novembre 2010, un comité parlementaire aux pouvoirs étendus a été mis en place pour surveiller les activités générales et l'efficacité des organismes d'application de la loi. Le comité peut se réunir à huis clos et recevoir des renseignements confidentiels. Le ministre responsable peut toutefois, dans des cas exceptionnels, refuser l'accès à ce type de renseignements s'il estime que les préjudices causés par leur divulgation ont préséance sur l'intérêt public à ce que le comité procède à un examen en bonne et due forme. Une telle mesure est semblable à ce qui est prévu en Norvège.

Les États-Unis ont aussi un comité sénatorial spécial du renseignement et un comité permanent spécial du renseignement de la Chambre des représentants qui disposent, en matière d'examen et d'obtention de renseignements classifiés, de vastes pouvoirs. Les comités du Congrès peuvent d'ailleurs être chargés d'approuver certains types d'actions clandestines. En France, la Loi n° 2007-1443 a créé une « délégation parlementaire spéciale », composée de quatre députés et de quatre sénateurs. La délégation, dont les audiences se font toujours à huis clos et dont les travaux sont couverts par le secret de la défense nationale, peut faire des recommandations au premier ministre et au président.

En plus des pays où les législateurs endossent eux-mêmes le rôle de surveillance par l'intermédiaire d'un comité parlementaire, d'autres pays prévoient la mise en place d'un groupe d'experts créé hors du Parlement, dont les membres ne sont pas des parlementaires, mais rendent tout de même compte au Parlement (comme la Belgique, les Pays-Bas et le Portugal). Certains États, comme l'Allemagne, se sont dotés à la fois de comités parlementaires et de groupes d'experts. Par ailleurs, la présidence des comités de surveillance parlementaire est parfois assumée par l'opposition, comme c'est le cas en Hongrie.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande:

(16) Que le gouvernement fédéral, à l'instar des gouvernements américain, australien, britannique, français et néerlandais, constitue, par voie législative, un comité composé de membres des deux chambres du Parlement ayant le pouvoir de surveiller les cadres administratif et stratégique ainsi que les dépenses et les activités des ministères et organismes fédéraux responsables de la sécurité nationale afin de s'assurer qu'ils servent efficacement les intérêts de sécurité nationale, respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et soient financièrement responsables, bien organisés et bien administrés.

Le comité de parlementaires proposé aura le même droit d'accès à l'information que celui conféré au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Les membres du comité seront nommés par le gouverneur en conseil et continueront d'exercer leur charge malgré toute prorogation du Parlement. Les réunions du comité seront tenues à huis clos lorsque le président, la majorité des membres du comité présents ou le ministre l'estimeront nécessaire. Les membres devront prêter un serment du secret semblable à celui figurant à l'annexe de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ou le serment de conseiller privé ou les deux, et être astreints par la loi au secret à perpétuité pour l'application de la *Loi sur la protection de l'information*. Le comité devra faire rapport au premier ministre, qui le rendra public dans un délai de 60 jours. Lorsque des passages auront été supprimés pour des raisons de sécurité nationale, le rapport public devra en faire mention.

ANNEXE I : TÉMOINS

Date de la réunion	Organisation et porte-parole
31 mai 2010	<p>Service canadien du renseignement de sécurité Charles Bisson, sous-directeur, Opérations</p> <p>Centre intégré d'évaluation des menaces Monik Beauregard, directrice</p> <p>Gendarmerie royale du Canada Commissaire adjoint Gilles Michaud, Enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale</p> <p>Défense nationale Linda Goldthorp, directrice générale, Direction générale de production de renseignements</p>
7 juin 2010	<p>Mackenzie Institute John Thompson, président</p> <p>À titre personnel Wesley Wark, professeur, Munk School of Global Affairs, Université de Toronto Jez Littlewood, directeur, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Université Carleton</p>
14 juin 2010	<p>À titre personnel Dwight Hamilton, auteur, Terror Threat : International and Homegrown Terrorists and Their Threat to Canada</p> <p>Northgate Group Corp. Michel Juneau-Katsuya, président-directeur général</p> <p>À titre personnel Ronald Crelinsten, associé de recherche principal, Centre for Global Studies, Université de Victoria</p>

21 juin 2010	<p>À titre personnel Martin Rudner, professeur distingué émérite, Université Carleton. Tom Quiggin, chercheur supérieur attaché à l'université, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Université Carleton Steven Hutchinson, professeur adjoint, Département de criminologie, Université d'Ottawa</p>
4 octobre 2010	<p>À titre personnel Guillermo R. Aureano, coordonnateur des stages, Département de science politique, Université de Montréal, chercheur associé, CEPSI Stéphane Leman-Langlois, professeur, Université Laval, directeur, Équipe de recherche sur le terrorisme et l'antiterrorisme</p> <p>Fondation Al Sunnah Sayyid Ahmed Amiruddin, président</p>
15 novembre 2010	<p>Service de police de Toronto Gordon Sneddon, inspecteur, Division du renseignement, Équipe intégrée de la sécurité nationale Tom Fitzgerald, surintendant, commandant d'unité, Division du renseignement</p> <p>Service de police de Vancouver Robert Stewart, inspecteur, Section des renseignements criminels</p> <p>Service de police de la Ville de Montréal Philippe Pichet, commandant Robert Chartrand, inspecteur-chef</p>
22 novembre 2010	<p>À titre personnel Andrew Silke, directeur, Études sur le terrorisme, Université d'East London (par vidéoconférence)</p> <p>Royal United Services Institute Tobias Feakin, directeur, Département de sécurité nationale et de résilience (par vidéoconférence)</p>

6 décembre 2010	<p>Centre norvégien de recherche sur la défense Thomas Hegghammer, chercheur universitaire (par vidéoconférence)</p> <p>RAND Corporation Brian Jenkins, conseiller principal</p>
13 décembre 2010	<p>Center for Security Studies, ETH Zurich, Suisse Alex Wilner, chercheur principal (par vidéoconférence)</p> <p>À titre personnel Kent Roach, titulaire de la Chaire Prichard-Wilson en droit et en politique publique, Faculté de droit, Université de Toronto (par vidéoconférence)</p>
7 février 2011	<p>Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada Denis Meunier, directeur adjoint, Analyse financière et communications de cas Gina Jelmini, gestionnaire, Financement d'activités terroristes; Yvon Carrière, avocat-conseil, Services juridiques</p>
14 février 2011	<p>À titre personnel James Renwick, associé, Centre de droit international de Sydney, Faculté de droit de l'Université de Sydney (par vidéoconférence) George Syrota, professeur agrégé, Université d'Australie-Occidentale (par vidéoconférence)</p>

