

For Public Release

Unclassified | Non classifié

NON CLASSIFIÉ

AMÉLIORER LES MESURES POUR CONTRER L'INGÉRENCE ÉTRANGÈRE

Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère

Document de consultation publique actualisé

Vue d'ensemble et contexte

Les gouvernements étrangers cherchent régulièrement à influencer le gouvernement du Canada et l'opinion publique au Canada, et le font souvent au moyen d'activités diplomatiques traditionnelles et légitimes. Les activités d'influence exercées par un commettant étranger qui, lorsqu'elles sont suffisamment transparentes, peuvent ne pas causer de préjudice important au Canada ou aux Canadiens. Toutefois, certains gouvernements étrangers, ou leurs mandataires, peuvent inciter des personnes physiques ou des entités à participer à des activités d'influence étrangère non transparentes et de nature malveillante visant à façonner la politique du gouvernement canadien, les résultats ou l'opinion publique, sans divulguer leurs liens avec le gouvernement étranger. Ces activités pourraient interférer avec les processus démocratiques du Canada ou entraîner des résultats politiques ou législatifs injustement favorables aux intérêts étrangers. Même si le Canada dispose d'un certain nombre d'outils pour favoriser la transparence, de nouvelles mesures sont à l'étude, en particulier un registre pour la transparence en matière d'influence étrangère (RTMIE).

En mars 2023, le premier ministre a annoncé les dernières mesures définies dans le plan du gouvernement du Canada pour lutter contre l'ingérence étrangère. Ces mesures comprennent notamment la création d'un nouveau poste de coordinateur national de la lutte contre l'ingérence étrangère à Sécurité publique Canada pour assurer un leadership central durable et coordonner les efforts de lutte contre l'ingérence étrangère, et l'annonce de l'intention de consulter le public pour orienter l'établissement d'un RTMIE. Le [document de consultation](#) de Sécurité publique Canada a été publié le 10 mars 2023 et le portail de consultation publique a été fermé à la réception des nouvelles réponses le 9 mai 2023.

Un RTMIE accroîtrait la transparence et la sensibilisation du grand public aux activités d'influence étrangère au Canada grâce, entre autres, à des exigences renforcées en matière de communication publique pour les personnes ou entités agissant au nom de commettants étrangers en vue d'influencer le Canada et les Canadiens. En outre, un RTMIE contribuerait à dissuader les activités d'influence étrangère malveillante en augmentant le risque pour les personnes qui essaieraient de contourner les obligations liées à l'inscription en concevant des mesures de conformité et des sanctions.

De façon générale, le public et les intervenants étaient en faveur de la création d'un registre au Canada. Les répondants ont fourni des commentaires utiles pour la conception d'un RTMIE au Canada, et le gouvernement a pris des mesures pour s'assurer qu'une proposition prend en compte les opinions du public et des intervenants.

Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu de l'approche du gouvernement concernant la création d'un RTMIE au Canada, actuellement à l'étude et éclairée par les commentaires formulés par le public et les intervenants au cours des consultations entreprises à ce jour. Nous vous invitons à nous faire part de vos réactions ou de vos commentaires pour nous aider à mettre au point les derniers détails du RTMIE.

Unclassified | Non classifié

For Public Release

Unclassified | Non classifié

NON CLASSIFIÉ

Champ d'application et obligations

Un RTMIE devrait, à tout le moins, imposer des exigences en matière d'inscription au registre et de communication de renseignements pour un certain nombre d'activités d'influence étrangère. Les renseignements pertinents fournis au cours de la procédure d'inscription au registre seraient mis à la disposition du public afin que les Canadiens puissent les consulter librement.

Une obligation d'inscription au registre prendrait forme lorsque trois éléments sont réunis :

1) Entente visant une influence étrangère

Toute entente entre une personne ou entité et un commettant étranger, dans le cadre de laquelle la personne ou l'entité agit sous la direction d'un commettant étranger ou en association avec lui pour se livrer à des activités d'influence étrangère en rapport avec un gouvernement ou un processus politique, serait inscrite au registre.

Un commettant étranger comprendrait une puissance étrangère, un État étranger et une entité économique étrangère, conformément à la définition énoncée dans la *Loi sur la protection de l'information*.

L'entente visant une influence étrangère elle-même devrait être inscrite au registre, et les exigences en matière de divulgation pourraient comprendre la prestation de renseignements sur toutes les activités entreprises dans le cadre de cette entente. L'obligation de divulgation incombe à la personne ou à l'entité qui exerce l'activité, et non au commettant étranger.

2) Activités d'influence étrangère

Le gouvernement envisage trois types d'activités susceptibles de constituer une « activité d'influence étrangère » lorsqu'elles sont entreprises dans le cadre d'une entente avec un commettant étranger :

- la communication avec un titulaire de charge publique;
- la communication ou la diffusion de renseignements au public;
- le versement de sommes d'argent ou le don d'objets de valeur.

3) Processus politiques ou gouvernementaux

L'activité entreprise dans le cadre de l'entente visant une influence étrangère doit être liée à un processus politique ou gouvernemental au niveau fédéral ou à un autre niveau de compétence pour que l'obligation de s'inscrire au registre prenne forme. Un processus politique ou gouvernemental peut comprendre :

- toute procédure d'un organe législatif;
- l'élaboration d'une proposition législative;
- l'élaboration ou la modification d'une politique ou d'un programme;
- la prise de décision par un titulaire de charge publique ou un organisme gouvernemental, y compris l'attribution d'un contrat;
- l'organisation d'une élection ou d'un référendum;

Unclassified | Non classifié

For Public Release

Unclassified | Non classifié

NON CLASSIFIÉ

- la nomination d'un candidat ou l'élaboration d'un programme électoral par un parti politique.

Exemptions

Pour garantir que certaines ententes légales ne sont pas prises en compte, le registre devrait compter un nombre limité d'exemptions. D'après les commentaires recueillis dans le cadre du processus de consultation, le gouvernement envisage de réduire le nombre d'exemptions plutôt que d'en dresser une liste plus longue. Un nombre limité d'exemptions réduirait le risque que des acteurs hostiles, et leurs mandataires, se soustraient aux exigences d'inscription au registre en trouvant des failles dans les exemptions.

Les exemptions pourraient comprendre :

- l'étranger titulaire d'un passeport contenant une acceptation valide qui l'autorise à occuper un poste en tant qu'agent diplomatique ou consulaire, ou en tant que représentant officiel ou spécial, délivrée par le chef du protocole du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement;
- les employés d'un commettant étranger qui agissent ouvertement et en leur qualité officielle; et
- les ententes auxquelles Sa Majesté du chef du Canada est partie.

Le gouvernement prévoit également que le gouverneur en conseil peut, par voie réglementaire, prévoir d'autres exemptions auxquelles les obligations liées à l'inscription au registre ne s'appliqueraient pas.

Application aux gouvernements provinciaux et territoriaux, aux administrations municipales et aux organisations autochtones

L'influence étrangère malveillante est inquiétante dans toutes les sphères de la société. Un registre pour la transparence en matière d'influence étrangère (RTMIE) devrait donc s'appliquer aux activités d'influence dirigées vers tous les ordres d'administration au Canada, y compris les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales et les groupes autochtones. Il s'agit là d'une recommandation claire formulée par les intervenants et le public tout au long du processus de consultation. Afin de disposer du temps nécessaire pour consulter comme il se doit ces ordres de gouvernement et ces partenaires autochtones, le projet de loi proposerait l'entrée en vigueur de l'application de la loi aux autres administrations et aux partenaires autochtones à une date fixée par le gouverneur en conseil.

Administration

De nombreuses personnes interrogées dans le cadre du processus de consultation se sont dites en faveur de l'administration du RTMIE par une entité indépendante afin d'accroître la confiance dans le régime et de réduire le risque d'ingérence politique. Sur la base de ces commentaires, le gouvernement envisage de concevoir un registre qui serait administré par un commissaire indépendant nommé par le gouverneur en conseil pour une période maximale de sept ans, après consultation des partis d'opposition à la Chambre des communes et des groupes reconnus au Sénat.

Conformité

Unclassified | Non classifié

For Public Release

Unclassified | Non classifié

NON CLASSIFIÉ

L'un des principaux objectifs du RTMIE est de promouvoir la transparence des activités d'influence étrangère au Canada. Afin de promouvoir le respect des obligations en matière d'inscription au registre prévues dans le projet de loi et de décourager l'inobservation de ces obligations, certains outils de conformité peuvent être proposés. Les cadres de conformité modernes prévoient généralement des sanctions civiles et pénales. Un RTMIE s'appuierait principalement sur des sanctions civiles, notamment par le biais de sanctions administratives pécuniaires (SAP), et réserverait les sanctions pénales aux infractions les plus graves.

Premièrement, les déclarants seraient tenus de mettre à jour régulièrement les renseignements sur leur inscription au registre afin de garantir que le registre présente les renseignements les plus récents.

Deuxièmement, le gouvernement envisage d'inclure quatre infractions dans la loi :

- le défaut d'inscrire une entente au registre dans les délais prescrits;
- le défaut de mettre à jour les renseignements relatifs à l'entente dans les délais prescrits;
- le fait de fournir sciemment des renseignements faux ou trompeurs au commissaire;
- le fait d'entraver le fonctionnement du registre.

Lorsqu'il est établi qu'une violation a été commise, le commissaire peut dresser un procès-verbal de violation dans lequel il consigne divers renseignements, tels que la violation de la loi, le nom de la personne ou de l'entité en infraction, la sanction proposée, le droit de payer la sanction ou de présenter des observations sur la violation et la sanction; si aucune de ces mesures n'est prise, la personne ou l'entité sera réputée avoir commis la violation. Dans ce cas, un avis de violation et la sanction administrative pécuniaire seraient publiés, y compris le nom de la personne ou de l'entité en infraction avec la loi. Les destinataires des avis de violation pourraient présenter une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale du Canada.

L'émission d'un avis de violation devrait être codifié dans la loi en tant qu'outil d'application de la loi mis à la disposition du commissaire; cependant, d'autres avis pourraient être utilisés par le commissaire dans l'exercice de ses fonctions. De tels avis ne devraient pas nécessairement être indiqués dans la loi. Par exemple, le commissaire peut décider d'émettre des avis de conformité, qui n'auraient pas nécessairement besoin d'être rendus publics, dans les cas où une personne pourrait être partie à une entente à inscrire au registre dont l'inscription n'a pas encore été faite. Ces avis auraient pour but d'encourager les déclarants potentiels à se conformer à leurs obligations.

En cas d'infractions plus graves relatives au RTMIE, le commissaire aurait le pouvoir de renvoyer l'affaire à une entité d'application de la loi compétente qui serait en mesure de mener une enquête criminelle indépendante et de renvoyer l'affaire au Service des poursuites pénales du Canada afin qu'il prenne les mesures appropriées.

Outils d'enquête et partage des renseignements

Le commissaire pourrait recevoir des plaintes ou des renseignements signalant d'éventuelles infractions à la loi et il exercerait son pouvoir discrétionnaire pour enquêter ou refuser d'enquêter. Pour soutenir ses enquêtes, le commissaire s'appuierait sur un certain nombre d'outils, y compris des techniques d'enquête informelles et des outils officiels, comme la capacité d'assigner et de contraindre des personnes à comparaître devant lui, de les enjoindre à déposer oralement ou par écrit sous la foi du

Unclassified | Non classifié

For Public Release

Unclassified | Non classifié

NON CLASSIFIÉ

serment, et de produire les documents et autres pièces qu'il juge nécessaires en vue de mener l'enquête.

Établissement de rapports et mécanismes de surveillance

La mise en place d'un RTMIE serait très certainement accompagnée d'un certain nombre de mécanismes de surveillance obligatoires afin de soutenir sa bonne administration, y compris une exigence de produire un rapport annuel par le commissaire, dont le contenu serait défini par règlement. En outre, les activités du commissaire pourraient être examinées par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR) et le Secrétariat du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR). Enfin, le RTMIE pourrait être examiné par le Parlement tous les cinq ans.

Raffinement continu des politiques : Qu'en pensez-vous?

Des efforts de raffinement des politiques et d'engagement sur certains aspects du RTMIE sont en cours. Vous trouverez ci-dessous les domaines dans lesquels le gouvernement souhaite obtenir une contribution additionnelle des intervenants.

Application à d'autres ordres d'administration

1. Existe-t-il des considérations particulières concernant l'élargissement des obligations en matière d'inscription au registre aux personnes ou aux entités exerçant des activités d'influence étrangère à d'autres ordres d'administration ou des activités concernant la gouvernance autochtone?

Exemptions

2. Dans quelle mesure les activités légales et les renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client devaient-ils être exemptés des obligations liées à l'inscription au registre?
3. Compte tenu de la portée des obligations liées à l'inscription au registre, existe-t-il d'autres activités qui devraient être exemptées de ces obligations?

Généralités :

4. Compte tenu de ce que nous avons entendu jusqu'à présent, existe-t-il des aspects particuliers du modèle proposé qui devraient être affinés?

Unclassified | Non classifié