



C.P. 821, Succ. B, Ottawa K1P 5P9
Tél. : 613-241-5179 Fax : 613-241-4758
Courriel : info@democracywatch.ca Internet : <http://democracywatch.ca>

Mémoire complet présenté au Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes sur les principaux amendements devant être apportés aux parties 2 et 4 du projet de loi C-70, Loi concernant la lutte contre l'ingérence étrangère et autres lois connexes sur le lobbying

Principaux amendements nécessaires pour combler les lacunes dans les amendements prévus à la *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information* (nouveau titre) et à la nouvelle *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère* proposée, ainsi qu'aux lois connexes sur le lobbying qui permettent l'exercice d'activités secrètes d'ingérence étrangère, et pour en assurer l'application efficace

(© Démocratie en surveillance, le 5 juin 2024)

A. Résumé

[Lien vers](#) la page Web du projet de loi C-70, *Loi concernant la lutte contre l'ingérence étrangère*, sur le site LEGISinfo; [lien vers](#) le projet de loi C-70 (présenté en première lecture) sur lequel est fondé le présent mémoire.

La partie 4 (art. 113 du projet de loi C-70) édicte la nouvelle *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère* (LTRI). La partie 2 ajoute de nouvelles dispositions à la *Loi fédérale sur la protection de l'information* (dont le titre proposé dans le projet de loi devient *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information* (LIPI)); elle prévoit notamment des infractions pour l'exercice d'activités d'influence secrètes qui ont trait aux infractions énoncées dans la LTRI pour défaut d'enregistrement et de divulgation d'activités d'influence.

Les points exposés dans la partie B qui suit font état des principales lacunes de la LTRI proposée, et certains des points qui suivent font également état des principales lacunes dans les nouvelles dispositions proposées qui

seront ajoutées à la LIPI. En outre, certains points indiqués dans la partie B décrivent également les principales lacunes de la *Loi fédérale sur le lobbying* et des lois provinciales, territoriales et municipales sur la divulgation des activités de lobbying.

En raison de ces lacunes, les activités d'ingérence étrangère secrètes, qui sont contraires à l'éthique et à la démocratie et qui entachent la politique canadienne, continueront d'être légales, et les commettants étrangers ne seront pas tenus d'enregistrer ou de divulguer ces activités dans le Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère dont la création est proposée.

Même si les lacunes en question sont comblées, le régime d'application proposé pour la LTRI, le régime proposé pour la LIPI, le régime d'application actuel de la *Loi sur le lobbying* et de la législation canadienne connexe sur le lobbying, ainsi que les mesures générales de lutte contre la corruption et contre l'ingérence étrangère appliquées par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et par le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), manquent d'indépendance, d'efficacité, de transparence et de responsabilité.

Les amendements prévus au régime d'application qui sont exposés dans la partie C ci-dessous doivent être apportés aux parties 2 et 4 du projet de loi C-70, et des modifications semblables doivent aussi être apportées au régime d'application de la *Loi sur le lobbying* et à la législation canadienne connexe, afin de garantir l'indépendance, la neutralité, l'efficacité, la transparence et la responsabilité du régime d'application de la LTRI, de la LIPI et de la législation sur le lobbying.

REMARQUE : Démocratie en surveillance a également présenté au greffier du Comité un résumé du mémoire indiquant simplement les principaux amendements qui doivent être apportés au projet de loi C-70 de même qu'aux lois fédérales, provinciales, territoriales, municipales et autochtones, et qui sont exposés dans le présent mémoire.

B. Lacunes à combler dans la *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère (LTRI)* proposée et dans les nouvelles dispositions de la *Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information (LIPI)*, ainsi que dans la législation canadienne sur le lobbying, car ces lois permettent l'exercice d'activités secrètes d'ingérence et d'influence étrangères, qui sont contraires à l'éthique et à la démocratie.

Comblent la lacune qui permet de conclure des arrangements d'ingérence étrangère avec des entités et qui permet que de tels arrangements restent secrets.

1. À l'article 2 de la LTRI, la définition d'« arrangement » s'applique seulement aux « personnes » ayant conclu un arrangement avec des « commettants étrangers » pour enregistrer et divulguer leurs activités dans le nouveau Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère, dont la création est proposée. Les articles connexes 5, 7, 17, 19, 20 et 23 à 25, ainsi que les paragraphes connexes 18(1) et 21(1) et l'alinéa 16(2)a) de la LTRI s'appliquent, eux aussi, à des « personnes » tout comme les nouveaux articles 20.4 et 22 de la LIPI. Par conséquent, les entreprises, les organisations et autres entités pourront conclure de tels arrangements et elles ne seront pas tenues de divulguer leurs activités dans le Registre. Il conviendrait donc d'amender ces dispositions de façon qu'elles s'appliquent à toute « entité » ayant conclu un tel arrangement et d'amender les articles 23 à 25 de la LTRI ainsi que l'article 22 de la LIPI pour préciser qu'une peine d'emprisonnement sera infligée aux personnes au sein de l'entité qui ont conclu l'arrangement avec un commettant étranger. Autrement, on ignore si les entités sont visées par la loi, ce qui mine l'application des règles fédérales en matière d'éthique du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

(REMARQUE : Les mêmes amendements devraient être apportés au nouvel article 20.4 proposé et dans les amendements proposés à l'article 22 de la LIPI, qui sont indiqués à l'article 53 du projet de loi C-70.)

Supprimer les dispositions de la LTRI qui permettent au Cabinet d'exempter de l'application de la loi les arrangements en matière d'ingérence étrangère et les commettants étrangers.

2. En vertu des alinéas 6(1)c), 6(2)b) et 27e) de la LTRI, le Cabinet fédéral est habilité à exempter des catégories d'arrangements et des personnes des exigences établies dans la LTRI. Il s'agit d'un pouvoir dangereux qu'il convient de supprimer de la LTRI en raison des lacunes importantes bien connues qu'ont maintenues les ministres du Cabinet dans la *Loi sur le lobbying* et la *Loi sur les conflits d'intérêts* (et le code qui l'a précédée) ces 30 dernières années; ces lacunes permettent le lobbying secret et contraire à l'éthique des ministres et d'autres fonctionnaires fédéraux, et elles montrent clairement que le Cabinet est susceptible d'abuser de ce pouvoir en promulguant des règlements (qui n'ont pas à être revus ou approuvés par le Parlement) qui maintiennent dans la légalité l'exercice d'activités secrètes d'ingérence étrangère, qui sont contraires à l'éthique et à la démocratie.

Comblent la lacune dans la *Loi sur le lobbying* qui permet le lobbying secret lorsque le lobbyiste n'est pas payé ou s'il fait du lobbying en tant qu'employé pendant moins de 20 % de son temps de travail, afin que les commettants étrangers ne puissent recourir aux lobbyistes comme « mandataires » pour exercer secrètement une influence.

3. À l'article 2 de la LTRI, la définition d'« arrangement » exige que les commettants étrangers enregistrent et divulguent leurs activités dans le nouveau Registre proposé, peu importe qu'elles soient payées ou non par un commettant étranger. Le nouveau paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI interdit l'ingérence « sous l'autorité d'un commettant étranger ou en association avec lui » sans exiger que le commettant étranger soit payé. Il convient d'indiquer que les projets de loi émanant du député Kenny Chiu et du sénateur Housakos portaient uniquement sur les activités de lobbying payées et, en dépit de toute l'attention qu'ils ont suscitée, leurs projets de loi n'auraient pas exigé la divulgation de renseignements qui n'étaient pas déjà exigés en vertu de la *Loi fédérale sur le lobbying*. La nouvelle définition d'« arrangement » est très importante parce qu'elle couvre toutes les activités, payées ou non, peu importe le temps qui y est consacré. Les définitions contenues dans la LTRI et dans la LIPI soulèvent la question de savoir pourquoi la *Loi sur le lobbying* comporte une énorme lacune, car elles n'exigent pas que les activités de lobbying non rémunérées soient divulguées dans le Registre des lobbyistes ni les activités de lobbying menées par les employés des entreprises (en particulier, et aussi des organisations) qui représentent moins de 20 % du temps de travail. Il faut combler cette lacune de la *Loi sur le lobbying*, sinon les individus et les entités qui ont un arrangement avec un commettant étranger pourront conclure avec un autre citoyen canadien ou résident permanent un arrangement au titre duquel ils seront rémunérés pour des conseils généraux et pourront agir, sans rémunération, comme « mandataires » afin de communiquer en secret ce qu'ils veulent faire savoir aux titulaires de charges publiques.

Comblent la lacune dans la *Loi sur le lobbying* qui permet les communications secrètes, afin que les lobbyistes ne puissent agir comme « mandataires » pour exercer secrètement une influence.

4. À l'article 2 de la LTRI, la définition d'« arrangement » exige que les commettants étrangers divulguent le fait de « communiquer avec le titulaire d'une charge publique » dans le Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère. La définition donnée dans la LTRI soulève la question de savoir pourquoi la *Loi sur le lobbying* comporte d'énormes lacunes, car elle omet d'exiger la divulgation de certains types de communications dans les rapports mensuels de communications du

Registre des lobbyistes. Seules les communications orales convenues à l'avance qui sont amorcées par le lobbyiste et les communications amorcées par le titulaire d'une charge publique s'il y est question d'un avantage financier doivent être déclarées mensuellement en application de la *Loi sur le lobbying* (cela signifie que les courriels, les lettres et les textes ne sont pas visés par la disposition, ni les communications amorcées par le titulaire d'une charge publique sur un sujet autre que les avantages financiers). Il faut combler cette lacune de la *Loi sur le lobbying*, sinon les individus et les entités qui ont un arrangement avec un commettant étranger pourront conclure avec un autre citoyen canadien ou résident permanent un arrangement au titre duquel ils seront rémunérés pour des conseils généraux et pourront agir, sans rémunération, comme « mandataires » afin de communiquer en secret ce qu'ils veulent faire savoir aux titulaires de charges publiques.

Comblent les lacunes dans la *Loi sur le lobbying* qui permettent le lobbying secret au sujet de marchés, de l'application de lois et règlements et de crédits d'impôt, afin que les commettants étrangers ne puissent recourir aux lobbyistes comme « mandataires » pour exercer secrètement une influence.

5. À l'article 2 de la LTRI et au nouveau paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI, la définition de « processus politique ou gouvernemental » englobe « toute procédure » d'un comité législatif fédéral (Chambre ou Sénat) et provincial et de tout autre corps législatif et « la prise de décisions par le titulaire d'une charge publique ou un organisme gouvernemental, notamment l'attribution d'un marché », de sorte que toutes les communications (payées ou non) au sujet de ces procédures et décisions devront être déclarées dans le Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère. Cela soulève la question de savoir pourquoi la *Loi sur le lobbying* n'exige pas de déclarer dans le Registre des lobbyistes le lobbying exercé au moyen de présentations et de mémoires destinés aux comités de la Chambre et du Sénat et le lobbying au sujet de décisions qui touchent les marchés, l'application des lois et des règlements ou les crédits d'impôt. Il faut combler cette lacune de la *Loi sur le lobbying*, sinon les individus et les entités qui ont un arrangement avec un commettant étranger pourront conclure avec un autre citoyen canadien ou résident permanent un arrangement au titre duquel ils seront rémunérés comme « mandataires » afin d'exercer un lobby au sujet de marchés, de l'application de lois et de règlements et de crédits d'impôt.

Comblent la lacune dans la LTRI et dans la LIPI de manière à interdire l'ingérence étrangère dans les courses à la direction et les programmes des partis politiques, et à en obliger la déclaration.

6. À l'article 2 de la LTRI, la définition de « processus politique ou gouvernemental » s'applique également aux élections, aux nominations de candidats et à l'« élaboration d'une plate-forme électorale par un parti politique ». Il faut combler cette lacune de manière à inclure les courses à la direction d'un parti et l'élaboration d'une plate-forme par un candidat à la direction d'un parti dans la définition de « processus politique ou gouvernemental », car les chefs de parti jouent un rôle très important dans notre système politique, et le programme d'un candidat élu à la direction d'un parti constitue souvent la base du programme électoral du parti du candidat élu.

(REMARQUE : Le même amendement devrait être apporté à la définition de « processus politique ou gouvernemental » dans le nouveau paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI, qui figure à l'article 53 du projet de loi C-70.)

Comblent la lacune dans la LTRI et dans la LIPI de façon que les communications relevant de l'influence étrangère avec les candidats à l'investiture ou à la direction d'un parti et avec les candidats aux élections qui n'exercent pas de fonctions publiques soient interdites et doivent être divulguées.

7. Selon la définition de « processus politique ou gouvernemental » dont il a été question précédemment au point 6 et la définition de « titulaire d'une charge publique » établie au point 9, seules les communications avec des « titulaires d'une charge publique » qui détiennent une charge publique au moment des communications seront visées. Par conséquent, les communications avec les candidats à l'investiture et les candidats à la direction d'un parti qui ne sont pas déjà députés, membres du Cabinet, sénateurs, fonctionnaires ou personnes nommées par le gouvernement ne seront pas interdites par la LIPI et ne devront pas être divulguées dans le Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère, ni les communications avec des candidats aux élections qui ne sont pas membres du Cabinet (parce que les députés cessent d'être députés dès la délivrance du bref d'élection générale) ou qui ne sont pas sénateurs, ni fonctionnaires ou personnes nommées par le gouvernement. Il faut combler cette lacune afin de rendre obligatoire la déclaration de ces communications au Registre pour la transparence en matière d'influence étrangère.

(REMARQUE : Le même amendement devrait être apporté à la définition de « titulaire d'une charge publique » dans le nouveau

paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI, qui figure à l'article 53 du projet de loi C-70.)

Comblent la lacune dans la LTRI et la dans la LIPI de façon à interdire les communications relevant de l'influence étrangère avec des députés ou des sénateurs éventuels et à en exiger la divulgation (et comblent la même lacune dans les autres lois).

8. Comme indiqué au point 7 ci-dessus et au point 9 ci-dessous, la définition de « titulaire d'une charge publique » énoncée à l'article 2 de la LTRI s'applique aux députés et aux sénateurs. Cependant, la législation canadienne ne précise pas vraiment à quel moment les candidats élus deviennent députés et à quel moment les sénateurs entrent en fonction après l'annonce de leur nomination ou à quel moment, selon l'article 118 du *Code criminel*, les fonctionnaires entrent en fonction comme « fonctionnaires ». La *Loi sur le Parlement du Canada* dispose que les candidats élus sont rémunérés en tant que députés à partir du jour de l'élection. Conformément à la *Loi électorale du Canada*, les résultats de l'élection sont validés lorsque le bref d'élection est retourné par le directeur du scrutin de chacune des associations de circonscription au directeur général des élections. Selon *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, le directeur général des élections fournit la liste finale certifiée des députés élus au greffier de la Chambre et les députés peuvent prendre leur siège à la Chambre et voter après avoir prêté serment. Toutefois, aucun de ces textes ne précise exactement à quel moment les candidats élus deviennent députés¹. Il n'y a pas de définition de « député » dans la *Loi sur le Parlement du Canada*. De même, après l'annonce par le premier ministre de la nomination d'une personne au Sénat, on ne sait pas vraiment à quel moment cette personne devient légalement sénateur (c.-à-d. un « titulaire d'une charge publique »). Il faut clarifier la loi parce que s'il existe une période pendant laquelle une personne sait qu'elle sera député ou sénateur, mais qu'elle n'est pas encore titulaire d'une charge publique, elle pourrait se voir proposer et accepter des pots-de-vin qui ne sont pas visés par les dispositions concernant la lutte contre la corruption des articles 119, 121 et 122 du *Code criminel*, ni par celles des articles 16 et 41 à 41.5 de la *Loi sur le Parlement du Canada*; les commettants étrangers peuvent également essayer de les influencer d'autres façons en secret, y compris par le biais d'un lobbying secret non visé par la *Loi sur le lobbying*.

¹ Andre Barnes, *À quel moment un candidat élu devient-il député à la Chambre des communes?* (Ottawa, Bibliothèque du Parlement, février 2010), https://publications.gc.ca/collections/collection_2015/bdp-lop/eb/YM32-5-2010-07-fra.pdf.

(REMARQUE : Le même amendement devrait être apporté à la définition de « titulaire d'une charge publique » dans le nouveau paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI, qui figure à l'article 53 du projet de loi C-70.)

Comblent la lacune dans la LTRI et dans la LIPI de façon qu'elles s'appliquent aux communications relevant de l'influence étrangère avec tous les titulaires d'une charge publique de chaque ordre de gouvernement.

9. À l'article 2 de la LTRI, la définition de « titulaire d'une charge publique » s'applique aux députés et aux sénateurs, à leur personnel, aux personnes nommées par le Cabinet (sauf exceptions indiquées au point 12 ci-dessous) et à tous les fonctionnaires (incluant les directeurs, les administrateurs, les membres et les employés des agences, conseils, commissions, tribunaux et sociétés d'État). Cette définition ne s'applique toutefois qu'aux politiciens et à leur personnel aux échelons provincial et municipal et à ceux des gouvernements autochtones. Il conviendrait de modifier la LTRI de façon qu'elle s'applique à tous les politiciens, à leur personnel, aux personnes nommées par le Cabinet et aux fonctionnaires (incluant les directeurs, les administrateurs, les membres et les employés des agences, conseils, commissions, tribunaux et sociétés d'État) aux échelons provincial et municipal et à ceux des gouvernements autochtones (et, comme il en est question au point 11 ci-dessous, la définition devrait également s'appliquer aux personnes susmentionnées au niveau territorial).

Supprimer l'alinéa 27b) de la LTRI, qui permet au Cabinet d'exclure des personnes de la définition de « titulaire d'une charge publique ».

10. En vertu de l'alinéa 27b) de la LTRI, le Cabinet peut exclure des individus de la définition de « titulaire d'une charge publique » établie à l'article 2 (conformément à cette définition, tout individu est compris dans une catégorie d'individus précisée par règlement « sauf s'il est exclu par règlement »). Il s'agit d'un pouvoir dangereux qu'il convient de supprimer de la LTRI en raison des lacunes importantes bien connues qu'ont maintenues les ministres du Cabinet dans la *Loi sur le lobbying* et la *Loi sur les conflits d'intérêts* (et le code qui l'a précédée) ces 30 dernières années; ces lacunes permettent le lobbying secret et contraire à l'éthique des ministres et d'autres fonctionnaires fédéraux, et elles montrent clairement que le Cabinet est susceptible d'abuser de ce pouvoir en promulguant des règlements (qui n'ont pas à être revus ou approuvés par le Parlement) qui maintiennent dans la légalité l'exercice d'activités

secrètes d'ingérence étrangère, qui sont contraires à la démocratie et à l'éthique.

Comblent la lacune dans la LTRI et dans la LIPI de façon à interdire les communications relevant de l'influence étrangère avec les politiciens et les fonctionnaires territoriaux, et à en exiger la divulgation.

11. Aux termes de l'article 2 de la LTRI, il ne sera pas nécessaire de divulguer les communications relevant de l'ingérence et de l'influence étrangères avec des politiciens et des fonctionnaires des trois territoires parce que la définition de « titulaire d'une charge publique » qui se trouve à l'alinéa 2b) incorpore la définition de « titulaire d'une charge publique » établie aux alinéas 4(1)a) à c) de la *Loi sur le lobbying*, et ces dispositions s'appliquent uniquement aux politiciens et aux fonctionnaires provinciaux et municipaux. Il conviendrait d'élargir la définition énoncée à l'article 2 de la LTRI de façon qu'elle s'applique aux politiciens et aux fonctionnaires des trois territoires, comme indiqué précédemment au point 9.

(REMARQUE : Le même amendement devrait être apporté aux alinéas b) et c) de la définition de « titulaire d'une charge publique » dans le nouveau paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI, qui figure à l'article 53 du projet de loi C-70.)

Comblent la lacune dans la LTRI et dans la LIPI de façon à interdire les communications relevant de l'influence étrangère avec des juges et des lieutenants-gouverneurs, et à en exiger la divulgation.

12. Aux termes de l'article 2 de la LTRI, il ne sera pas nécessaire d'enregistrer, dans le Registre, les communications relevant de l'ingérence et de l'influence étrangères avec des lieutenants-gouverneurs et des juges nommés par le gouvernement fédéral au Canada, ni de les divulguer, parce que l'alinéa 2a) énonçant la définition de « titulaire d'une charge publique » incorpore la définition de « titulaire d'une charge publique » qui se trouve au paragraphe 2(1) de la *Loi sur le lobbying*, et celui-ci exclut les lieutenants-gouverneurs et les juges nommés par le gouvernement fédéral. Il ne porte pas atteinte à l'indépendance judiciaire permettant d'interdire à des commettants étrangers d'influencer les juges ni n'exige de divulguer les activités d'influence, et ne porte pas atteinte à la fonction des lieutenants-gouverneurs d'une manière qui influe sur leur pouvoir constitutionnel d'interdire à des commettants étrangers de les influencer ou d'exiger la divulgation de ces activités.

(REMARQUE : Le même amendement devrait être apporté au sous-alinéa a)(ii) définissant « titulaire d'une charge publique » dans le nouveau

paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI, qui figure à l'article 53 du projet de loi C-70.)

Comblent la lacune dans la LTRI et dans la LIPI de manière à inclure les communications relevant de l'influence étrangère avec les membres du personnel, les bénévoles, les amis, les membres de la famille et les proches collaborateurs des candidats, les candidats et les partis, afin d'empêcher les commettants étrangers de recourir aux lobbyistes comme « mandataires » pour exercer secrètement une influence.

13. La définition de « processus politique ou gouvernemental » dont il a été question précédemment au point 6 et la définition de « titulaire d'une charge publique » énoncée au point 9 ne visent pas les communications entre des commettants étrangers et des « membres du personnel » (employés ou bénévoles), des amis, des membres de la famille ou encore des proches collaborateurs de candidats à l'investiture, de candidats à la direction d'un parti, de candidats aux élections ou d'un parti politique, ni les communications avec des amis, des membres de la famille ou des proches collaborateurs de politiciens ou de titulaires d'une charge publique. Par conséquent, il ne sera pas requis de les inscrire au Registre. Il conviendrait d'inclure toutes ces communications dans la définition. Autrement, pour exercer secrètement une ingérence ou des activités d'influence sans devoir les inscrire au Registre, les entités et les gouvernements étrangers pourront communiquer avec ces mandataires pour transmettre les communications aux candidats, partis, politiciens ou titulaires d'une charge publique.
- (REMARQUE : Les mêmes renseignements devraient être ajoutés aux définitions énoncées dans le nouveau paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI, qui figure à l'article 53 du projet de loi C-70.)

Comblent la lacune dans la LTRI et dans la LIPI de manière à interdire l'ingérence étrangère des entreprises détenues ou contrôlées par des étrangers, et à en exiger la divulgation.

14. À l'article 2 de la LTRI, « commettant étranger » s'entend d'une entreprise étrangère qui « appartient [...] à un État étranger ou groupe d'États étrangers ou qui est contrôlée en droit ou de fait par un État étranger ou groupe d'États étrangers ». Cela signifie que des entreprises étrangères (comme celles qui appartiennent à l'État chinois) seront tenues de divulguer toutes activités d'ingérence et d'influence étrangères dans le Registre. Toutefois, le nouveau paragraphe proposé 20.4(4) de la LIPI n'interdira pas les activités d'ingérence étrangères menées pour le compte d'entreprises appartenant à un État ou contrôlées par un État parce que

les « entités économiques étrangères » ne sont pas visées par la définition existante de « puissance étrangère » qui se trouve au [paragraphe 2\(1\) de la LIPI](#). Il conviendrait d'y apporter des amendements afin que la LIPI interdise ces activités menées par les entreprises en question. Par ailleurs, une question plus générale consiste à savoir pourquoi les entreprises au Canada qui sont contrôlées (en droit ou de fait) par une entreprise étrangère ou qui appartiennent à une entreprise étrangère ne sont pas tenues de divulguer les activités de lobbying susmentionnées étant donné que leurs activités sont autant d'ingérence et d'influence étrangères dans la politique canadienne que les activités des gouvernements étrangers.

Modifier la LTRI de manière à y indiquer l'information qui doit être divulguée dans le Registre, ainsi que les exigences applicables aux mises à jour, ainsi qu'à la conservation et à l'élimination des informations, au lieu de permettre au Cabinet de prendre des règlements.

15. En vertu des articles 5, 6 et 8, et des alinéas 27c), d), f) et g) de la LTRI, le Cabinet peut prendre des règlements portant sur l'information devant être divulguée dans le Registre; il peut déterminer les exigences en matière de mise à jour, et les mesures de conservation et d'élimination de l'information par le commissaire responsable du Registre. Il s'agit d'un pouvoir dangereux qu'il convient de supprimer de la LTRI. Il convient plutôt d'indiquer le détail de ces règles dans les articles 5, 6 et 8 de la LTRI, en raison des lacunes importantes bien connues qu'ont maintenues les ministres du Cabinet dans la *Loi sur le lobbying* et la *Loi sur les conflits d'intérêts* (et le code qui l'a précédée) ces 30 dernières années; ces lacunes permettent le lobbying secret et contraire à l'éthique des ministres et d'autres fonctionnaires fédéraux, et elles montrent clairement que le Cabinet est susceptible d'abuser de ce pouvoir en promulguant des règlements (qui n'ont pas à être revus ou approuvés par le Parlement) qui maintiennent dans la légalité l'exercice d'activités secrètes d'ingérence étrangère, qui sont contraires à la démocratie et à l'éthique. Les articles 5, 6 et 8 de la LTRI devraient exiger la divulgation du détail de chacune des activités et des communications (peu importe le moyen de communication) et la mise à jour des activités ou des communications tous les 10 ans, et le commissaire devrait être tenu de conserver l'information pendant 10 ans.

Le gouvernement fédéral ne devrait pas retarder l'application de la LTRI aux titulaires d'une charge publique provinciaux et municipaux (et territoriaux), puisque la *Constitution* permet au gouvernement fédéral de le faire.

16. En vertu du paragraphe 117(2) de la LTRI, la LTRI ne s'appliquera pas aux communications avec les politiciens et les autres titulaires d'une charge publique dans une province ou une municipalité (ou, tel qu'indiqué au point n° 11, dans un territoire) tant que l'alinéa b) de la définition de « titulaire d'une charge publique » de l'article 2 de la LTRI et que l'alinéa 4b) de la LTRI n'auront pas été promulgués par le Cabinet fédéral. Bien qu'une loi comme la LTRI soit sans précédent au Canada, et qu'il n'est donc pas clair si le Parlement fédéral a le pouvoir, en vertu de la *Constitution*, d'exiger que les communications avec des politiciens et d'autres titulaires de charge dans une province ou une municipalité soient divulguées dans le Registre, le gouvernement fédéral ne devrait pas négocier trop longtemps avec un gouvernement provincial avant de promulguer l'alinéa b) de l'article 2 et l'alinéa 4 b). Étant donné que le gouvernement fédéral, en vertu de la *Constitution*, dispose des pouvoirs dans les domaines de la défense, de la sécurité nationale et des relations étrangères, il devrait imposer son pouvoir de faire appliquer les dispositions de la LTRI et de la LIPI aux provinces et aux municipalités (ainsi qu'aux territoires). Il est absurde d'attendre que les gouvernements provinciaux adoptent leurs propres lois interdisant les activités d'ingérence et d'influence étrangères dans leur province et municipalité et qu'ils mettent en place un registre des agents d'influence étrangère et un commissaire, tout comme il est absurde qu'il y ait 11 ensembles différents de règles, de registres et de commissaires.

Comblent les lacunes dans les lois provinciales, territoriales, municipales et autochtones sur le lobbying qui autorisent le lobbying et les communications tenus secrets, de manière à empêcher aux agents étrangers de se servir des lobbyistes comme intermédiaires pour des activités d'influence secrète.

17. Comme l'indique le point n° 9, en vertu de l'article 2 de la LTRI, la définition de « titulaire d'une charge publique » inclut les politiciens et leur personnel dans les gouvernements municipaux, les conseils de bande et les gouvernements autochtones. Le lobbying de toutes ces personnes n'est pas couvert par la *Loi sur le lobbying* fédérale ou par les lois provinciales ou territoriales sur le lobbying, et seules quelques municipalités au Canada disposent de règlements sur la divulgation des activités de lobbying et de registres publics des lobbyistes. Les définitions de « titulaire d'une charge » et de « processus politique ou gouvernemental » de l'article 2 de la LTRI s'appliquent également aux communications (rémunérées ou non rémunérées) portant sur « toute procédure » et toute « décision » effectuée par des politiciens provinciaux et territoriaux et par des institutions gouvernementales. Tout comme la *Loi sur le lobbying*, toutes les lois provinciales et territoriales

sur le lobbying prévoient des exceptions pour le lobbying non rémunéré et le lobbying portant sur l'exécution de lois et de règlements, et certaines prévoient aussi des exceptions pour les décisions relatives à des contrats. Ces obligations de divulgation prévues par la LTRI pour le Registre soulèveront donc les mêmes questions que précédemment, à savoir pourquoi ce type d'activités de lobbying n'est pas tenu d'être divulgué en vertu des lois provinciales et territoriales sur le lobbying et des règlements municipaux et autochtones sur le lobbying au sein des institutions gouvernementales à travers le Canada.

C. Modifications requises à la *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière d'influence étrangère* (LTRI) pour garantir une application indépendante, non partisane, efficace, transparente et responsable.

Faire du commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère (commissaire à la TIE) un agent du Parlement financé par le Parlement et non un employé du gouvernement.

18. En vertu de l'article 116 du projet de loi C-70, le nouveau commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère (commissaire à la TIE) proposé sera un employé du gouvernement fédéral qui relève du ministre de la Sécurité publique. Cette disposition devrait être modifiée, car le commissaire à la TIE doit être un bureau et un commissaire totalement indépendants, sans que l'on puisse penser qu'il rende des comptes en secret ou légalement au Cabinet du parti au pouvoir, ou qu'il soit sous le contrôle de ce dernier. Pour ce faire, l'article 116 devrait être amendé pour faire du commissaire à la TIE un agent du Parlement qui rend compte au Parlement, qui devrait (comme le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, en vertu des paragraphes 84(6) à (8) et 86(3) de la *Loi sur le Parlement du Canada*) présenter un état estimatif annuel proposé au Parlement, être payé par le Parlement, qui devrait aussi payer tout le personnel et les dépenses qui se rattachent au bureau, et ne rendre compte qu'à un comité de la Chambre des communes. Rien ne doit permettre à un membre du public de croire que le commissaire est partisan, de quelque manière que ce soit.

Modifier la LTRI de manière que le commissaire à la TIE soit choisi par un comité multipartite à partir d'une liste restreinte de candidats qualifiés soumise par un comité de nomination totalement indépendant, à l'issue d'une recherche publique fondée sur le mérite.

19. En vertu des paragraphes 9(1) et (2) de la LTRI, le commissaire à la transparence en matière d'influence étrangère (le commissaire à la TIE) ne peut pas être choisi par le Cabinet du parti au pouvoir. Les libéraux

ont montré, lors de la nomination de plusieurs commissaires au bon gouvernement démocratique (par exemple, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le commissaire au lobbying en novembre-décembre 2017), que leur définition de la « consultation » avec les chefs des autres partis se limitait à leur envoyer le nom du candidat du Cabinet et à leur donner une semaine pour répondre, puis à nommer le candidat, quelle que soit la réponse des autres chefs. Pour que les membres du public ne perçoivent pas le commissaire à la TIE comme étant partisan de quelque manière que ce soit, un comité totalement indépendant, dont les membres n'ont aucun lien avec un parti politique et sont approuvés par tous les partis fédéraux siégeant à la Chambre des communes, doit être mis sur pied pour entreprendre une recherche publique et fondée sur le mérite de candidats au poste de commissaire à la TIE. Ce comité doit ensuite recommander une liste restreinte de trois candidats au maximum à un comité composé de députés de tous les partis fédéraux siégeant à la Chambre, qui devraient être tenus de choisir le commissaire par consensus.

Modifier la LTRI pour interdire au Cabinet de réduire le mandat du commissaire à moins de sept ans.

20. Selon le paragraphe 9(3) de la LTRI, le mandat du commissaire est de sept ans au maximum. La durée du mandat doit être fixée à sept ans afin d'empêcher un gouvernement de réduire la durée du mandat de manière à pouvoir nommer une personne pour un court mandat, dans le but de voir si elle pose des problèmes au gouvernement, puis de nommer une autre personne pour un court mandat dans le but de voir si elle pose des problèmes au gouvernement, etc. Encore une fois, il ne doit y avoir aucune raison pour qu'un membre du public perçoive le commissaire à la TIE comme étant partisan de quelque manière que ce soit.

Modifier la LTRI pour que le commissaire à la TIE n'effectue qu'un seul mandat pour éviter qu'il n'essaie de plaire aux politiciens pour être reconduit dans ses fonctions.

21. En vertu du paragraphe 9(4) de la LTRI, le commissaire à la TIE ne doit occuper sa charge que pour un mandat et son mandat ne doit pas pouvoir être renouvelé, question de l'empêcher de favoriser le gouvernement pendant la dernière partie de son mandat afin d'être reconduit pour un autre mandat. Là encore, il ne doit y avoir aucune raison pour qu'un membre du public perçoive le commissaire à la TIE comme étant partisan ou au service de politiciens de quelque manière que ce soit.

Modifier la LTRI pour interdire au Cabinet de nommer un commissaire par intérim si le commissaire à la TIE quitte sa charge durant son mandat; le sous-commissaire devrait pourvoir cette fonction pendant que le processus indépendant de sélection du nouveau commissaire suit son cours.

22. En vertu du paragraphe 9(5) de la LTRI, si le commissaire à la TIE quitte sa charge durant son mandat, le Cabinet du gouvernement ne devrait pas être autorisé à nommer une personne par intérim. Au lieu de cela, le sous-commissaire devrait automatiquement devenir le commissaire par intérim et la nomination d'un nouveau commissaire devrait être exigée dans les quatre mois, selon la procédure décrite au point n° 17 ci-dessus. Là encore, il ne doit y avoir aucune raison pour qu'un membre du public perçoive le commissaire à la TIE comme étant partisan de quelque manière que ce soit.

Modifier la LTRI pour préciser que le commissaire à la TIE nomme les sous-commissaires et les autres membres du personnel de son bureau.

23. En vertu du paragraphe 11(1) de la LTRI, il devrait être précisé que le commissaire à la TIE nomme les sous-commissaires et les autres membres du personnel (actuellement, il n'est pas précisé qui procédera à ces nominations). Encore une fois, il ne doit y avoir aucune raison pour qu'un membre du public perçoive le commissaire à la TIE comme étant partisan ou sous le contrôle de politiciens ou manquant d'indépendance de quelque manière que ce soit.

Modifier la LTRI pour exiger que le commissaire à la TIE mène une enquête et rende une décision publique sur chaque situation.

24. En vertu du paragraphe 16(1) de la LTRI, le commissaire à la TIE devrait avoir l'obligation de mener une enquête sur chaque situation dont il a connaissance et qui lui donne des raisons de penser qu'une enquête est nécessaire pour garantir le respect de la LTRI, et il devrait être tenu de rendre une décision publique après chaque enquête. Si cette exigence n'est pas imposée, le commissaire à la TIE risque de ne pas enquêter ou d'enterrer des enquêtes dans de nombreuses situations, comme l'ont fait à maintes reprises le commissaire à l'éthique, le commissaire au lobbying et le commissaire aux élections fédérales au cours des 20 dernières années.

Modifier la LTRI pour obliger le commissaire à la TIE à imposer une sanction pour chaque violation, et modifier la *Loi sur le lobbying* pour créer et exiger des sanctions, et augmenter les sanctions en fonction des revenus du contrevenant.

25. En vertu des paragraphes 18(1) et (2) de la LTRI, le commissaire peut sanctionner une violation par une sanction administrative pécuniaire (SAP). Cela nous amène à nous demander pourquoi le commissaire au lobbying n'est pas habilité à imposer des SAP aux personnes qui violent la *Loi sur le lobbying* et pourquoi le commissaire fédéral à l'éthique n'est pas habilité à imposer des SAP aux personnes qui violent le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* de la Chambre des communes (Code des députés), ni pour des violations de presque toutes les lois fédérales sur les conflits d'intérêts. En outre, le commissaire à la TIE doit être tenu de sanctionner chaque infraction par une SAP afin de décourager les violations. Si cela n'est pas exigé, le commissaire à la TIE ne pénalisera probablement pas la plupart des contrevenants, comme l'ont fait le commissaire fédéral à l'éthique, la GRC et le commissaire au lobbying au cours des 20 dernières années (ils ont épargné des pénalités à environ 85 % des contrevenants au cours des 20 dernières années). Enfin, les SAP et les amendes pour les infractions doivent être calculées selon une échelle mobile et augmenter proportionnellement au revenu annuel de la personne ou de l'entité qui a violé la LTRI, afin de décourager les violations commises par des personnes et des entités fortunées.

Modifier la LTRI pour exiger que le commissaire à la TIE motive chacune de ses décisions.

26. En vertu du paragraphe 21(2) de la LTRI, le commissaire doit être tenu d'inclure les motifs de chaque décision. Sans cette exigence, le commissaire à la TIE rendra probablement des décisions qui ne fournissent pas de motifs suffisants pour déterminer comment et pourquoi le commissaire a pris sa décision, comme le commissaire fédéral à l'éthique et le commissaire au lobbying l'ont fait fréquemment au cours des 20 dernières années.

Modifier la LTRI pour permettre à tout membre du public de contester en justice une décision du commissaire à la TIE, afin de garantir l'obligation de rendre des comptes.

27. En vertu de l'article 26 de la LTRI, tout membre du public doit être autorisé à contester la décision d'un commissaire devant un tribunal afin de garantir que le commissaire puisse être tenu responsable s'il décide

de ne pas enquêter sur une personne qui a manifestement violé la LTRI. Si ce droit n'est pas inscrit dans la LTRI, le commissaire à la TIE sera probablement autorisé à échapper à la responsabilité devant les tribunaux pour des décisions qui ignorent les faits ou la loi, comme l'ont fait le commissaire à l'éthique et le commissaire au lobbying au cours des 20 dernières années.

Modifier la LTRI pour exiger du commissaire à la TIE qu'il procède à des vérifications régulières et non annoncées des bureaux et des communications politiques.

28. L'application de la LTRI ne doit pas être uniquement motivée par des plaintes. Le commissaire à la TIE devrait être tenu de procéder à des vérifications régulières et non annoncées des bureaux et des communications des candidats à l'investiture, des candidats aux élections, des candidats à la direction des partis politiques, des partis politiques, des députés, des sénateurs et des institutions et des employés des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones, et des personnes nommées par ces derniers.

Modifier la *Loi sur le lobbying* fédérale pour que le commissaire au lobbying soit également indépendant, non partisan, transparent et responsable et qu'il ait le pouvoir et l'obligation de sanctionner toutes les violations.

29. Le commissaire au lobbying est nommé par le Cabinet du parti au pouvoir après une consultation très limitée avec les chefs des partis d'opposition, ce qui donne l'impression que le commissaire est partisan et politique. Le commissaire est autorisé à rendre de nombreuses décisions secrètes, et si le commissaire n'enquête pas sur une situation et ne rend pas de décision, il ne peut pas être contesté devant un tribunal. Le commissaire n'a pas le pouvoir de sanctionner les personnes qui enfreignent la *Loi sur le lobbying* et renvoie plutôt les infractions à la GRC, qui n'engage généralement pas de poursuites à l'encontre des contrevenants. Le commissaire n'a pas non plus le pouvoir de sanctionner les personnes qui enfreignent le *Code de déontologie des lobbyistes*. Le processus de nomination du commissaire doit être rendu indépendant et non partisan, et le commissaire doit être tenu de rendre une décision publique sur chaque situation qu'il examine, en indiquant les motifs, et tout membre du public doit être autorisé à contester toute décision du commissaire devant les tribunaux. Le commissaire doit également être habilité à sanctionner toutes les infractions et être tenu de le faire.

Fixer dans la LTRI la date d'entrée en vigueur de la LTRI.

30. En vertu du paragraphe 117(1), la LTRI n'entrera pas en vigueur tant que le Cabinet ne l'aura pas approuvée. Il conviendrait de modifier cette disposition de manière à ce que la LTRI entre en vigueur dès qu'elle reçoit la sanction royale, puis de fixer des échéances dans les dispositions relatives à la nomination du commissaire à la TIE, à l'établissement du Registre et à l'obligation d'enregistrement et de divulgation des arrangements dans le Registre.

Créer une nouvelle force de police spécialisée, totalement indépendante, chargée de la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et l'ingérence étrangère, car la GRC s'est révélée inefficace.

31. Pour faire respecter les dispositions relatives aux infractions établies dans les articles 23-25 de la LTRI, la LIPI, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, le *Code criminel*, la *Loi sur le Lobbying* et les lois connexes, il faut créer une nouvelle force de police spécialisée, totalement indépendante, chargée de la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et l'ingérence étrangère. La GRC n'est pas suffisamment indépendante du Cabinet du parti au pouvoir pour faire respecter les lois dans ces trois domaines. En vertu des paragraphes 5(1), 6(3) et 6.1(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* <https://laws-https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/r-10/-10/>, le commissaire de la GRC, le sous-commissaire et l'officier commandant de chaque division de la GRC, qui dirigent tous les forces de police chargées d'appliquer ce type de dispositions dans ces lois, ainsi que le directeur du CANAFE, sont tous nommés par le Cabinet fédéral uniquement (aucune consultation avec les partis d'opposition n'est requise, pas plus qu'une recherche indépendante de candidats qualifiés fondée sur le mérite) et tous servent également selon le bon vouloir du Cabinet (c'est-à-dire qu'ils peuvent être renvoyés à tout moment pour n'importe quelle raison). En outre, la GRC a clairement montré, tant dans le cadre du scandale de SNC-Lavalin que dans celui de l'Aga Khan, qu'elle est prête, tout comme l'a fait le CANAFE, à jouer au valet, à tenter d'enterrer des enquêtes et à épargner des politiciens pour des raisons injustifiables lorsqu'il existe des preuves évidentes qu'ils ont violé les lois anti-corruption.

La nouvelle force de police spécialisée et totalement indépendante doit être tenue d'être indépendante, transparente et responsable comme le commissaire à la TIE.

32. Comme l'indiquent les points n^{os} 19-24 et 26-27, les chefs et les chefs adjoints de la nouvelle force de police chargée de l'application de la loi doivent être nommés dans le cadre d'un processus totalement indépendant, pour un mandat fixe et être tenus de mener une enquête sur toute situation pour laquelle ils ont des raisons de penser qu'une enquête est nécessaire pour garantir le respect de la LTRI. Ils doivent aussi être tenus de rendre une décision publique après chaque enquête, en indiquant les motifs de la décision, et toute personne doit être autorisée à contester toute décision de la nouvelle force devant un tribunal.