

First Session, Forty-fourth Parliament,
70-71 Elizabeth II, 2021-2022

Première session, quarante-quatrième législature,
70-71 Elizabeth II, 2021-2022

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

BILL S-237

PROJET DE LOI S-237

An Act to establish the Foreign Influence
Registry and to amend the Criminal Code

Loi établissant le registre des agents
d'influence étrangers et modifiant le Code
criminel

FIRST READING, FEBRUARY 24, 2022

PREMIÈRE LECTURE LE 24 FÉVRIER 2022

THE HONOURABLE SENATOR HOUSAKOS

L'HONORABLE SÉNATEUR HOUSAKOS

SUMMARY

This enactment enacts the *Foreign Influence Registry and Accountability Act*, which imposes an obligation on individuals acting on behalf of a foreign principal to file a return when they undertake specific actions with respect to public office holders. It also provides for the establishment of a public registry in which all returns must be kept.

It also amends the *Criminal Code* to increase the sentence for intimidation if the offender acted on behalf of the government of a foreign state, and it specifies that anyone who has filed a return under the *Foreign Influence Registry and Accountability Act* is presumed to be acting on behalf of the government of a foreign state unless the contrary is proved on a balance of probabilities.

SOMMAIRE

Le texte édicte la *Loi sur la responsabilité et le registre des agents d'influence étrangers* afin d'obliger les personnes physiques qui agissent pour le compte d'un commettant étranger à produire une déclaration lorsqu'elles exercent certaines actions à l'égard de titulaires d'une charge publique. Il prévoit en outre l'établissement d'un registre public devant contenir les déclarations.

Il modifie également le *Code criminel* afin d'alourdir la peine prévue en cas d'intimidation si le délinquant a agi au nom du gouvernement d'un État étranger. Il précise que quiconque a produit une déclaration en application de la *Loi sur la responsabilité et le registre des agents d'influence étrangers* est présumé agir au nom du gouvernement d'un État étranger, sauf preuve contraire établie selon la prépondérance des probabilités.

BILL S-237

An Act to establish the Foreign Influence Registry and to amend the Criminal Code

Preamble

Whereas transparency, openness and public accountability are vital elements in Canada's democratic process;

Whereas foreign governments, entities and agents regularly seek to influence the policies of the Government of Canada;

Whereas recent reports from both the Canadian Security Intelligence Service and the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians highlight concerns about increased foreign interference;

Whereas some foreign states engage in acts of foreign interference to advance foreign political interests and to influence Canadian officials and decision-makers;

Whereas some foreign states engage in acts of interference and intimidation of individuals, groups of individuals or organizations to influence the outcome of Canada's electoral processes;

And whereas other democratic nations have established foreign agent registry acts in order to better protect their own democratic processes;

Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Short Title

Short title

1 This Act may be cited as the *Foreign Influence Registry and Accountability Act*.

4412119

PROJET DE LOI S-237

Loi établissant le registre des agents d'influence étrangers et modifiant le Code criminel

Préambule

Attendu :

que la transparence, l'ouverture et l'obligation de rendre des comptes au public sont des éléments essentiels du processus démocratique du Canada;

que des gouvernements, des entités et des agents étrangers cherchent régulièrement à influencer sur les politiques du gouvernement du Canada;

que de récents rapports du Service canadien du renseignement de sécurité et du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement mettent en lumière les préoccupations que suscite l'accroissement de l'ingérence étrangère;

que certains États s'adonnent à de l'ingérence étrangère afin de promouvoir des intérêts politiques étrangers et d'influencer les responsables et les décideurs canadiens;

que certains États s'ingèrent dans les affaires de personnes, de groupes de personnes ou d'organisations et se livrent à de l'intimidation à l'endroit de ceux-ci dans le but d'influencer sur le résultat des processus électoraux du Canada;

que d'autres pays démocratiques se sont dotés d'une loi sur un registre des agents étrangers afin de mieux protéger leurs processus démocratiques,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

Titre abrégé

Titre abrégé

1 *Loi sur la responsabilité et le registre des agents d'influence étrangers.*

Interpretation

Definitions

2 The following definitions apply in this Act.

foreign government means a government of a country set out in the schedule. (*gouvernement étranger*)

foreign political organization means a political organization from a country set out in the schedule. (*organisation politique étrangère*)

foreign principal means a foreign government, an individual or entity related to a foreign government, a foreign political organization that exists primarily to pursue political objectives or an individual or entity related to such an organization. (*commettant étranger*)

Minister means the member of the Queen's Privy Council for Canada designated under section 4. (*ministre*)

public office holder means any officer or employee of Her Majesty in right of Canada and includes

(a) a member of the Senate or the House of Commons and any person on the staff of such a member;

(b) a person who, in a department within the meaning of paragraph (a), (a.1) or (d) of the definition *department* in section 2 of the *Financial Administration Act*,

(i) occupies the senior executive position, whether by the title of deputy minister, chief executive officer or by some other title, or

(ii) is an associate deputy minister or an assistant deputy minister or occupies a position of comparable rank;

(c) a person who is appointed to any office or body by or with the approval of the Governor in Council or a minister of the Crown, but does not include a judge receiving a salary under the *Judges Act* or the lieutenant governor of a province; and

(d) an officer, director or employee of any federal board, commission or other tribunal as defined in the *Federal Courts Act*. (*titulaire d'une charge publique*)

Related individual

3 (1) For the purposes of the definition *foreign principal*, an individual is related to a foreign government or to a foreign political organization that pursues political objectives if

Définitions et interprétation

Définitions

2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

commettant étranger S'entend d'un gouvernement étranger ou d'une organisation politique étrangère à vocation principalement politique, ou de toute personne physique ou entité liées à un tel gouvernement ou à une telle organisation. (*foreign principal*)

gouvernement étranger Gouvernement d'un pays mentionné à l'annexe. (*foreign government*)

ministre Le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada désigné en vertu de l'article 4. (*Minister*)

organisation politique étrangère Organisation politique d'un pays mentionné à l'annexe. (*foreign political organization*)

titulaire d'une charge publique Agent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada. La présente définition s'applique notamment :

a) aux sénateurs et députés fédéraux ainsi qu'à leur personnel;

b) aux personnes qui occupent, au sein d'un ministère au sens des alinéas a), a.1) ou d) de la définition de ce terme à l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* :

(i) soit le poste de premier dirigeant, notamment le sous-ministre ou le directeur général,

(ii) soit le poste de sous-ministre délégué, de sous-ministre adjoint ou un poste de rang équivalent;

c) aux personnes nommées à des organismes par le gouverneur en conseil ou un ministre fédéral, ou avec son approbation, à l'exclusion des juges rémunérés sous le régime de la *Loi sur les juges* et des lieutenants-gouverneurs;

d) aux administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*. (*public office holder*)

Personne physique liée

3 (1) Pour l'application de la définition de *commettant étranger*, une personne physique est liée à un gouvernement étranger ou à une organisation politique étrangère

(a) the individual is accustomed to acting or is under an obligation, whether formal or informal, to act in accordance with the directions, instructions or wishes of the foreign government or foreign political organization; or

(b) the foreign government or foreign political organization is in a position to exercise, in any other way, total or substantial control over the individual.

Related entity

(2) For the purposes of the definition *foreign principal*, an entity is related to a foreign government or to a foreign political organization that pursues political objectives if

(a) in the case of a corporation,

(i) the foreign government or foreign political organization holds the majority of the issued share capital of the corporation,

(ii) the foreign government or foreign political organization holds the majority of the voting shares of the corporation,

(iii) the foreign government or foreign political organization is in a position to appoint the majority of the corporation's board of directors,

(iv) the directors of the corporation are accustomed to acting or are under an obligation, whether formal or informal, to act in accordance with the directions, instructions or wishes of the foreign government or foreign political organization, or

(v) the foreign government or foreign political organization is in a position to exercise, in any other way, total or substantial control over the corporation; and

(b) in any other case,

(i) the members of the executive committee of the entity are accustomed to acting or are under an obligation, whether formal or informal, to act in accordance with the directions, instructions or wishes of the foreign government or foreign political organization, or

(ii) the foreign government or foreign political organization is in a position to exercise, in any other way, total or substantial control over the entity.

à vocation principalement politique si l'une ou l'autre des situations suivantes s'applique :

a) elle a l'habitude ou l'obligation, formelle ou informelle, d'agir en conformité avec les directives, les instructions ou les souhaits de ce gouvernement étranger ou de cette organisation politique étrangère;

b) le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère est en mesure d'exercer sur elle, de toute autre façon, un contrôle total ou considérable.

Entité liée

(2) Pour l'application de la définition de *commettant étranger*, une entité est liée à un gouvernement étranger ou à une organisation politique étrangère à vocation principalement politique si l'une ou l'autre des situations suivantes s'applique :

a) dans le cas d'une société :

(i) le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère détient la majorité de son capital-actions émis,

(ii) le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère détient la majorité de ses actions avec droit de vote,

(iii) le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère est en mesure de nommer la majorité des membres de son conseil d'administration,

(iv) ses administrateurs ont l'habitude ou l'obligation, formelle ou informelle, d'agir en conformité avec les directives, les instructions ou les souhaits du gouvernement étranger ou de l'organisation politique étrangère,

(v) le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère est en mesure d'exercer sur elle, de toute autre façon, un contrôle total ou considérable;

b) dans les autres cas :

(i) les membres de son comité exécutif ont l'habitude ou l'obligation, formelle ou informelle, d'agir en conformité avec les directives, les instructions ou les souhaits du gouvernement étranger ou de l'organisation politique étrangère,

(ii) le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère est en mesure d'exercer sur elle, de toute autre façon, un contrôle total ou considérable.

Designation

Order in council

4 The Governor in Council may, by order, designate a member of the Queen's Privy Council for Canada to be the Minister for the purposes of this Act.

Foreign Influence Registry

Establishment of registry

5 (1) The Minister must establish and maintain a registry in which the following returns filed under this Act must be kept:

- (a)** returns that are publicly available; and
- (b)** returns that the Minister determines would be disclosed to the public in accordance with the *Access to Information Act* if a request were made in respect of the return under that Act, including any return or part of a return that would be disclosed in the public interest under subsection 20(6) of that Act.

Accessible to public

(2) The Minister must make the registry accessible to the public through the Internet and by any other means the Minister considers appropriate.

Protection from civil proceeding or prosecution

(3) Despite any other Act of Parliament, no civil or criminal proceedings lie against the Minister or any person acting on behalf of or under the direction of the Minister, and no proceedings lie against the Crown, for the disclosure in good faith of any return or any part of a return under this Act or for any consequences that flow from that disclosure.

Requirement to file return

6 (1) An individual, except a diplomatic or consular officer or any other official representative in Canada of a foreign government, must file a return with the Minister, in the form and manner established by the Minister, if that individual, on behalf of a foreign principal, undertakes to

- (a)** communicate with a public office holder in respect of
- (i)** the development of any legislative proposal by the Government of Canada or by a member of the Senate or the House of Commons,

Désignation du ministre

Décret

4 Le gouverneur en conseil peut, par décret, désigner tout membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada à titre de ministre chargé de l'application de la présente loi.

Registre des agents d'influence étrangers

Établissement du registre

5 (1) Le ministre établit et tient un registre des déclarations qu'il reçoit en application de la présente loi. Le registre comporte les déclarations :

- a)** qui sont accessibles au public;
- b)** dont, de l'avis du ministre, la communication serait faite conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* si une demande en ce sens était faite sous le régime de celle-ci, y compris les déclarations ou parties de déclarations qui seraient communiquées dans l'intérêt public en vertu du paragraphe 20(6) de cette loi.

Accessible au public

(2) Le ministre rend le registre accessible au public par Internet et par tout autre moyen qu'il juge indiqué.

Immunité

(3) Malgré toute autre loi fédérale, le ministre et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale, et la Couronne bénéficie de l'immunité devant toute juridiction, pour la communication totale ou partielle d'une déclaration faite de bonne foi dans le cadre de la présente loi et pour les conséquences qui en découlent.

Déclaration obligatoire

6 (1) Est tenue de produire une déclaration auprès du ministre, selon les modalités — notamment de forme — fixées par le ministre, toute personne physique, autre qu'un agent diplomatique ou consulaire ou un représentant à un autre titre au Canada d'un gouvernement étranger, qui s'engage au nom d'un commettant étranger :

- a)** soit à communiquer avec le titulaire d'une charge publique au sujet des mesures suivantes :
- (i)** l'élaboration de propositions législatives par le gouvernement fédéral ou par un sénateur ou un député,

(ii) the introduction of any Bill or resolution in either House of Parliament or the passage, defeat or amendment of any Bill or resolution that is before either House of Parliament,

(iii) the making or amendment of any *regulation* as defined in subsection 2(1) of the *Statutory Instruments Act*,

(iv) the development or amendment of any policy or program of the Government of Canada,

(v) the awarding of any grant, contribution or other financial benefit by or on behalf of Her Majesty in right of Canada, or

(vi) the awarding of any contract by or on behalf of Her Majesty in right of Canada; or

(b) arrange a meeting between a public office holder and any other person.

Contents of return

(2) The return must set out the following information:

(a) the name and business address of the individual and, if applicable, the name and business address of the organization with which the individual is associated;

(b) the name and business address of the foreign principal on whose behalf the individual is acting and the name and business address of any person or organization that, to the knowledge of the individual, controls or directs the activities of the foreign principal and has a direct interest in the outcome of the individual's activities on behalf of the foreign principal; and

(c) the nature and amount of each payment received directly or indirectly by the individual to enter into an undertaking referred to in subsection (1) on behalf of a foreign principal, the form and date of each payment, their purpose, and the name of the payer.

Time limit for filing return

(3) The individual must file the return no later than 10 days after the day on which the individual enters into an undertaking referred to in subsection (1).

Offence and Punishment

Offence

7 (1) Every individual commits an offence if they fail to file a return as required under subsection 6(1) or if they

(ii) le dépôt d'un projet de loi ou d'une résolution devant une chambre du Parlement, ou sa modification, son adoption ou son rejet par celle-ci,

(iii) la prise ou la modification de tout *règlement* au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*,

(iv) l'élaboration ou la modification d'orientations ou de programmes fédéraux,

(v) l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom,

(vi) l'octroi de tout contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom;

b) soit à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique.

Renseignements

(2) La personne physique est tenue, dans sa déclaration, de fournir les renseignements suivants :

a) son nom, son adresse d'affaires ainsi que, le cas échéant, le nom et l'adresse d'affaires de l'organisation avec laquelle elle est associée;

b) le nom et l'adresse d'affaires du commettant étranger, ainsi que les nom et adresse d'affaires de toute personne morale ou physique ou organisation qui, à sa connaissance, contrôle ou dirige les activités du commettant étranger et qui est directement intéressée au résultat des activités qu'elle exerce pour le compte de ce dernier;

c) pour chaque paiement qu'elle a reçu, même indirectement, en contrepartie de l'engagement visé au paragraphe (1) pour le compte du commettant étranger, la nature, le montant, la forme, la date et la raison du paiement, ainsi que le nom du payeur.

Délai de remise

(3) La personne physique produit la déclaration dans les dix jours suivant la date où l'engagement visé au paragraphe (1) est contracté.

Infraction et peine

Infraction

7 (1) Commet une infraction quiconque omet de produire la déclaration prévue au paragraphe 6(1) ou donne sciemment des renseignements faux ou trompeurs dans

knowingly make any false statement in any return filed with the Minister under this Act.

Penalty

(2) Every individual who commits an offence under subsection (1) is liable,

(a) on conviction on indictment, to a fine not exceeding \$200,000 or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both; and

(b) on summary conviction, to a fine not exceeding \$50,000 or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both.

Amendment of Schedule

Order in council

8 After taking into account reports from the National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians or from the Canadian Security Intelligence Service, the Governor in Council may, by order, amend the schedule by adding, changing or deleting the name of a country.

R.S., c. C-46

Criminal Code

9 (1) The portion of subsection 423(1) of the *Criminal Code* before paragraph (a) is replaced by the following:

Intimidation

423 (1) Every one commits an offence who, wrongfully and without lawful authority, for the purpose of compelling another person to abstain from doing anything that he or she has a lawful right to do, or to do anything that he or she has a lawful right to abstain from doing,

(2) Section 423 of the Act is amended by adding the following after paragraph (1):

Punishment

(1.1) A person who commits an offence under subsection (1) is,

(a) in the case in which the person acted on behalf of the government of a foreign state, guilty of an indictable offence and liable to a term of imprisonment of not more than 14 years; or

(b) in any other case, guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term of not more

toute déclaration produite auprès du ministre en application de la présente loi.

Peine

(2) Quiconque commet l'infraction prévue au paragraphe (1) encourt, sur déclaration de culpabilité :

a) par mise en accusation, une amende maximale de 200 000 \$ et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l'une de ces peines;

b) par procédure sommaire, une amende maximale de 50 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines.

Modification de l'annexe

Décret

8 Après avoir pris en compte tout rapport du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement ou du Service canadien du renseignement de sécurité, le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe pour y ajouter, y modifier ou en radier le nom d'un pays.

L.R., ch. C-46

Code criminel

9 (1) Le passage du paragraphe 423(1) du *Code criminel* précédant l'alinéa a) est remplacé par ce qui suit :

Intimidation

423 (1) Commet une infraction quiconque, injustement et sans autorisation légitime, dans le dessein de forcer une autre personne à s'abstenir de faire une chose qu'elle a légalement le droit de faire, ou à faire une chose qu'elle peut légalement s'abstenir de faire, selon le cas :

(2) L'article 423 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (1), de ce qui suit :

Peine

(1.1) Quiconque commet l'infraction visée au paragraphe (1) est coupable :

a) dans le cas où il a agi au nom du gouvernement d'un État étranger, d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans;

b) dans les autres cas, soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans, soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

than five years or guilty of an offence punishable on summary conviction.

Presumption

(1.2) Unless the contrary is proved on the balance of probabilities, a person who commits an offence under subsection (1) is presumed to act on behalf of the government of a foreign state if, at the time of the offence, the person was required to file a return under subsection 6(1) of the *Foreign Influence Registry and Accountability Act*.

Présomption

(1.2) Sauf preuve contraire établie selon la prépondérance des probabilités, quiconque commet l'infraction visée au paragraphe (1) est présumé agir au nom du gouvernement d'un État étranger si, au moment de l'infraction, il était assujéti à l'exigence de produire une déclaration prévue au paragraphe 6(1) de la *Loi sur la responsabilité et le registre des agents d'influence étrangers*.

SCHEDULE

(Sections 2 and 8)

Countries

ANNEXE

(articles 2 et 8)

Pays

EXPLANATORY NOTES

Criminal Code

Clause 9: (1) Text of relevant portion of subsection 423(1):

423 (1) Every one is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term of not more than five years or is guilty of an offence punishable on summary conviction who, wrongfully and without lawful authority, for the purpose of compelling another person to abstain from doing anything that he or she has a lawful right to do, or to do anything that he or she has a lawful right to abstain from doing,

(2) New.

NOTES EXPLICATIVES

Code criminel

Article 9 : (1) Texte du passage visé du paragraphe 423(1) :

423 (1) Est coupable soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans, soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, injustement et sans autorisation légitime, dans le dessein de forcer une autre personne à s'abstenir de faire une chose qu'elle a légalement le droit de faire, ou à faire une chose qu'elle peut légalement s'abstenir de faire, selon le cas :

(2) Nouveau.

