



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LOI SUR INVESTISSEMENT CANADA : RÉAGIR À LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET FACILITER LA RELANCE AU CANADA

**Rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences
et de la technologie**

Sherry Romanado, présidente

**MARS 2021
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

***LOI SUR INVESTISSEMENT CANADA : RÉAGIR À
LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET FACILITER LA
RELANCE AU CANADA***

**Rapport du Comité permanent de l'industrie,
des sciences et de la technologie**

**La présidente
Sherry Romanado**

MARS 2021

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

43^E LÉGISLATURE – 1^{RE} SESSION

PRÉSIDENT

Sherry Romanado

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Michelle Rempel Garner

Sébastien Lemire

MEMBRES

Earl Dreesen

Ali Ehsassi

Nathaniel Erskine-Smith

Tracy Gray

Helena Jaczek

Majid Jowhari

Emmanuella Lambropoulos

Brian Masse

Jeremy Patzer

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Maxime Blanchette-Joncas

Cheryl Gallant

Garnett Genuis

Robert J. Morrissey

Lloyd Longfield

Paul Manly

Blake Richards

Simon-Pierre Savard-Tremblay

Tako Van Popta

GREFFIER DU COMITÉ

Michael MacPherson

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Francis Lord, analyste

Sarah Lemelin-Bellerose, analyste

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

43^E LÉGISLATURE – 2^E SESSION

PRÉSIDENT

Sherry Romanado

VICE-PRÉSIDENTS

Pierre Poilievre

Sébastien Lemire

MEMBRES

Tony Baldinelli

Earl Dreeshen

Ali Ehsassi

Nathaniel Erskine-Smith

Bernard Généreux

Helena Jaczek

Majid Jowhari

Emmanuella Lambropoulos

Brian Masse

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Leona Alleslev

Élizabeth Brière

John Nater

Derek Sloan

James Cumming

Cathay Wagantall

GREFFIER DU COMITÉ

Michael MacPherson

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Francis Lord, analyste

Sarah Lemelin-Bellerose, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la *Loi sur Investissement Canada* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
<i>LOI SUR INVESTISSEMENT CANADA : RÉAGIR À LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET FACILITER LA RELANCE AU CANADA</i>	7
Introduction.....	7
Un contexte en évolution	7
Processus d’avis d’investissement.....	16
Examen de l’avantage net.....	19
Processus d’examen.....	19
Pistes de changement proposées.....	26
Réduire les seuils.....	26
Repenser le traitement des biens incorporels sous le régime de la <i>Loi</i>	27
Autres considérations.....	30
Examen relatif à la sécurité nationale	31
Processus d’examen.....	31
Pistes de changement proposées.....	38
Imposer un moratoire.....	38
Examiner plus d’investissements étrangers sous le régime de la LIC.....	40
Axe le processus d’examen sur les secteurs stratégiques.....	42
Application de la LIC	42
Observations et recommandations du Comité	47
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS	53
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES.....	57

PROCÈS-VERBAUX 59

OPINION DISSIDENTE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA..... 61

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS 63

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU
CANADA 69



RÉSUMÉ

La Loi sur Investissement Canada (la LIC) permet au gouvernement fédéral de procéder à un examen des investissements étrangers. Elle prévoit deux processus distincts : un examen de l'avantage net et un examen relatif à la sécurité nationale. Le processus d'examen de l'avantage net confère au gouvernement fédéral les pouvoirs lui permettant de s'assurer que l'acquisition d'une importante entreprise canadienne est susceptible de présenter un avantage net pour notre pays. Les acquisitions font l'objet d'un examen de l'avantage net quand la valeur de l'entreprise acquise atteint ou dépasse le seuil financier applicable. Le processus d'examen relatif à la sécurité nationale donne quant à lui au gouvernement fédéral le pouvoir d'empêcher qu'un investissement étranger ne porte atteinte à la sécurité nationale du Canada. À la différence du processus d'examen concernant l'avantage net, le gouvernement fédéral peut soumettre tout investissement étranger à un examen relatif à la sécurité nationale, quelle qu'en soit la valeur. Dans les deux cas, le gouvernement fédéral peut approuver un investissement avec ou sans conditions ou le désapprouver. Dans ce dernier cas, le gouvernement peut bloquer l'investissement ou, si celui-ci a déjà été réalisé, ordonner le dessaisissement de l'entreprise canadienne ayant fait l'objet de l'acquisition.

Le Comité permanent de l'industrie, des sciences et des technologies de la Chambre des communes (le Comité) a entendu des témoins expliquer comment le contexte des investissements étrangers a changé depuis que le Parlement a adopté la LIC dans sa forme actuelle. Même si la plupart des investissements étrangers peuvent être et sont à l'avantage net du Canada, l'acquisition d'actifs de nature sensible par des entités appartenant à un État étranger ou contrôlées par lui soulève des questions de sécurité nationale. La dépréciation que de nombreuses entreprises canadiennes ont subie à cause de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19 a eu pour effet d'exposer et d'aggraver les vulnérabilités du Canada. En outre, le gouvernement fédéral pourrait améliorer le processus d'examen de l'avantage net prévu par la LIC en évaluant les biens incorporels d'une manière qui reflète plus justement leur importance dans une économie fondée sur le savoir. Même si le gouvernement divulgue des informations générales sur l'application de la LIC, il pourrait améliorer la reddition de comptes concernant le processus d'examen de l'avantage net en révélant des informations sur certaines décisions, comme les conditions dans lesquelles il approuve des investissements étrangers.

En somme, même si la LIC demeure solide à bien des égards, les témoignages recueillis révèlent qu'elle gagnerait en efficacité si on adoptait une approche plus prudente, plus réactive et plus transparente concernant la réglementation des investissements



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

étrangers. C'est dans cette optique que le Comité soumet neuf recommandations au gouvernement fédéral.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi modifiant la *Loi sur Investissement Canada* afin de ramener à zéro le seuil d'évaluation actuel pour la prise de contrôle potentielle par des entreprises contrôlées ou détenues par un État étranger, de façon à ce que chaque transaction fasse l'objet d'un examen, tant en ce qui a trait au critère de l'avantage net qu'à celui de la sécurité nationale. 46

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi pour modifier la *Loi sur Investissement Canada* afin de revoir les seuils chaque année. 46

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada examine les dispositions de la *Loi sur Investissement Canada* et leur application pour déterminer des moyens d'améliorer le traitement des biens incorporels dans le cadre de l'examen de l'avantage net des investissements dans le contexte de l'économie du savoir, et qu'il présente ses conclusions au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes dans un délai d'un an. 47

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada protège les secteurs stratégiques, notamment, mais pas exclusivement : la santé, l'industrie pharmaceutique, l'agroalimentaire, l'industrie manufacturière, les ressources naturelles et les biens incorporels dans les domaines de l'innovation, de la propriété intellectuelle, des données et de l'expertise. 47

Recommandation 5

Que le ou la ministre de l'Innovation, des sciences et de l'industrie doive justifier sa décision de conclure si une transaction est à l'avantage net du Canada, que le ou la ministre doive conséquemment expliquer ensuite les éléments sur lesquels il ou elle s'est basé(e) pour prendre sa décision et que le ou la ministre doive rendre publique les conditions qu'il ou elle a imposées à un acquéreur lors d'une transaction par un investisseur étranger..... 47

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada encourage les entités canadiennes à conserver la propriété des biens incorporels développés grâce à des fonds fédéraux, y compris la propriété intellectuelle, en leur demandant, lorsque c'est approprié de le faire, de rembourser les montants qui leur ont été versés dans le cadre de programmes fédéraux ou de subventions, en tout ou en partie. 48

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada révise son cadre législatif et prenne les dispositions nécessaires :

- pour bloquer toute transaction visant le transfert d'un bien de nature sensible à une entité étrangère lorsque ce transfert porterait atteinte à la sécurité nationale;
- pour que toute entreprise ou entité canadienne qui possède un bien de nature sensible soit tenue d'envoyer un avis au gouvernement fédéral 30 jours avant de transférer ce bien à une entité étrangère..... 49

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada dépose immédiatement un projet de loi modifiant la *Loi sur Investissement Canada* afin que l'on puisse examiner et éventuellement empêcher la prise de contrôle ultérieure par une entreprise d'État d'une société ou d'actifs canadiens dont l'acquisition par une société privée étrangère avait été approuvée conformément à la LIC. 49

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada dépose sans tarder un projet de loi modifiant la *Loi sur Investissement Canada* afin que le ministre soit tenu de consulter le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications au cours de l'examen relatif à la sécurité nationale. 49



LOI SUR INVESTISSEMENT CANADA : RÉAGIR À LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET FACILITER LA RELANCE AU CANADA

INTRODUCTION

Le 1er juin 2020, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (le Comité) a adopté la motion suivante :

Que, comme la motion de la Chambre adoptée la semaine dernière donne aux comités le pouvoir de faire des études au-delà de leurs responsabilités habituelles, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie mène une étude sur la Loi sur Investissement Canada; que cette étude vise à déterminer la mesure dans laquelle les entreprises des industries canadiennes stratégiques ont été dépréciées en raison de la crise de la COVID-19; la mesure dans laquelle des prises de contrôle étrangères peuvent se produire; si les seuils d'évaluation de la Loi sur Investissement Canada sont appropriés pour faire un examen des avantages nets compte tenu de la potentielle dépréciation extrême des entreprises des industries canadiennes stratégiques; si le Canada devrait imposer un moratoire temporaire sur les acquisitions par des entreprises d'État de pays totalitaires; que cette étude comprenne au moins quatre réunions; que cette étude soit terminée d'ici le 21 juin 2020; que le Comité présente ses conclusions; et que le gouvernement présente une réponse exhaustive.

Le Comité a tenu trois réunions, entendu 20 témoins et reçu deux mémoires.

UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION

Le Parlement a promulgué la *Loi sur Investissement Canada* originale (LIC ou la *Loi*) en 1985 pour remplacer la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* (LEIE) de 1974. La LEIE donnait suite aux préoccupations que suscitait la tendance à la hausse des acquisitions par des étrangers (principalement des intérêts américains) d'entreprises dans des secteurs clés de l'économie canadienne. Pour que les investissements étrangers soient autorisés aux termes de la LEIE, les investisseurs devaient convaincre le gouverneur en conseil que les investissements proposés présentaient des avantages considérables pour le Canada. Les opinions concernant les investissements étrangers ont



évolué au fil des années qui ont suivi. C'est la raison pour laquelle le Parlement a maintenu, mais assoupli, les exigences de la LEIE dans la nouvelle LIC¹.

Le Parlement a procédé à une refonte en profondeur de la LIC en 2009. D'un côté, le Parlement a relevé les seuils devant déclencher un examen « de l'avantage net » d'un investissement aux termes de la *Loi* et a éliminé la plupart des exigences visant des secteurs précis, à l'exception notable des entreprises culturelles. De l'autre côté, le Parlement a adopté des dispositions donnant au gouvernement fédéral de vastes pouvoirs lui permettant d'évaluer et de bloquer éventuellement les investissements étrangers pouvant porter atteinte à la sécurité nationale². Malgré les modifications subséquentes, notamment des augmentations des seuils déclenchant un examen de l'avantage net, la LIC est essentiellement inchangée aujourd'hui. Ses dispositions reflètent la conviction que, même si les investissements étrangers sont généralement profitables pour l'économie canadienne, certains peuvent porter atteinte à la sécurité nationale du pays :

Étant donné les avantages que retire le Canada d'une augmentation du capital et de l'essor de la technologie et compte tenu de l'importance de préserver la sécurité nationale, la présente loi vise à instituer un mécanisme d'examen des investissements importants effectués au Canada par des non-Canadiens de manière à encourager les investissements au Canada et à contribuer à la croissance de l'économie et à la création d'emplois, de même qu'un mécanisme d'examen des investissements effectués au Canada par des non-Canadiens et susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale³.

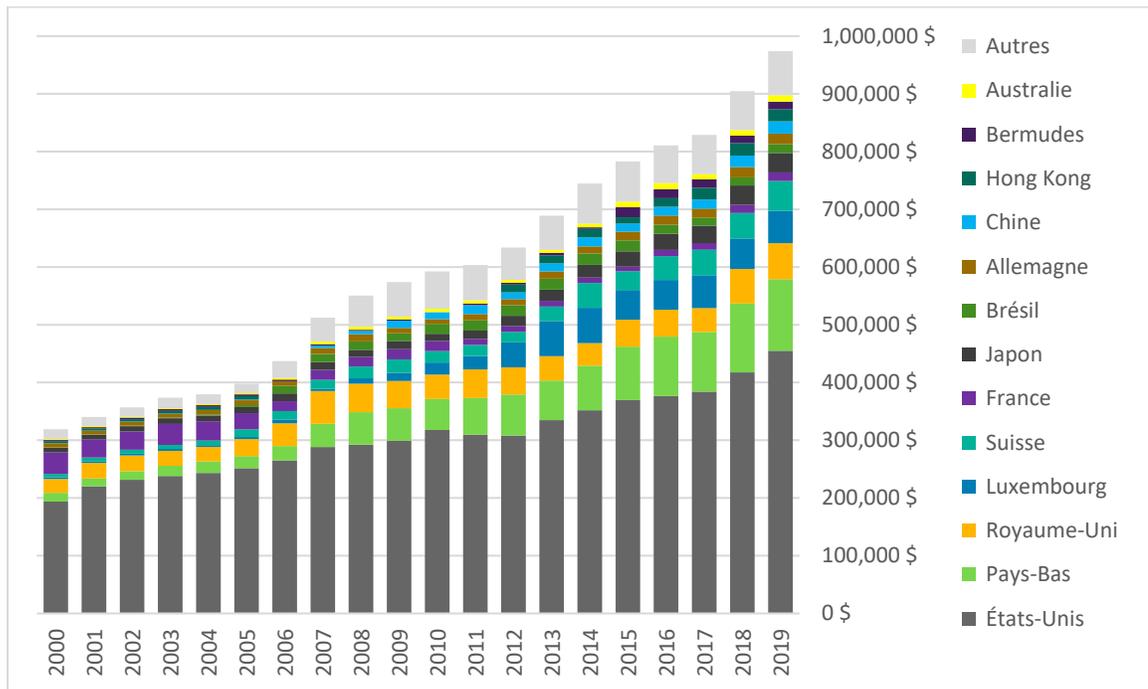
Selon des données de Statistique Canada, même si la plus grande part des investissements étrangers directs (IÉD) au Canada provient des États-Unis depuis 20 ans (figure 1), la proportion des IÉD américains a diminué au cours de la même période (figure 2). Après les États-Unis, les 12 principales sources d'IÉD sont, en ordre décroissant, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Luxembourg, la Suisse, le Japon, la Chine, Hong Kong, l'Allemagne, le Brésil, la France, les Bermudes et l'Australie.

1 Voir plus généralement Olivier Borgers, Emily Rix et Lorne Salzman, [Foreign Investment Screening under Canada's Investment Canada Act](#), Association du Barreau canadien, 2010.

2 *Ibid.*

3 [Loi sur l'investissement Canada](#), L.R.C. 1985, ch. 28 (1^{er} suppl.), art. 2 (LIC).

Figure 1 — Valeur comptable totale des investissements étrangers directs au Canada, par pays d'origine, 2000-2019 (en millions de dollars)

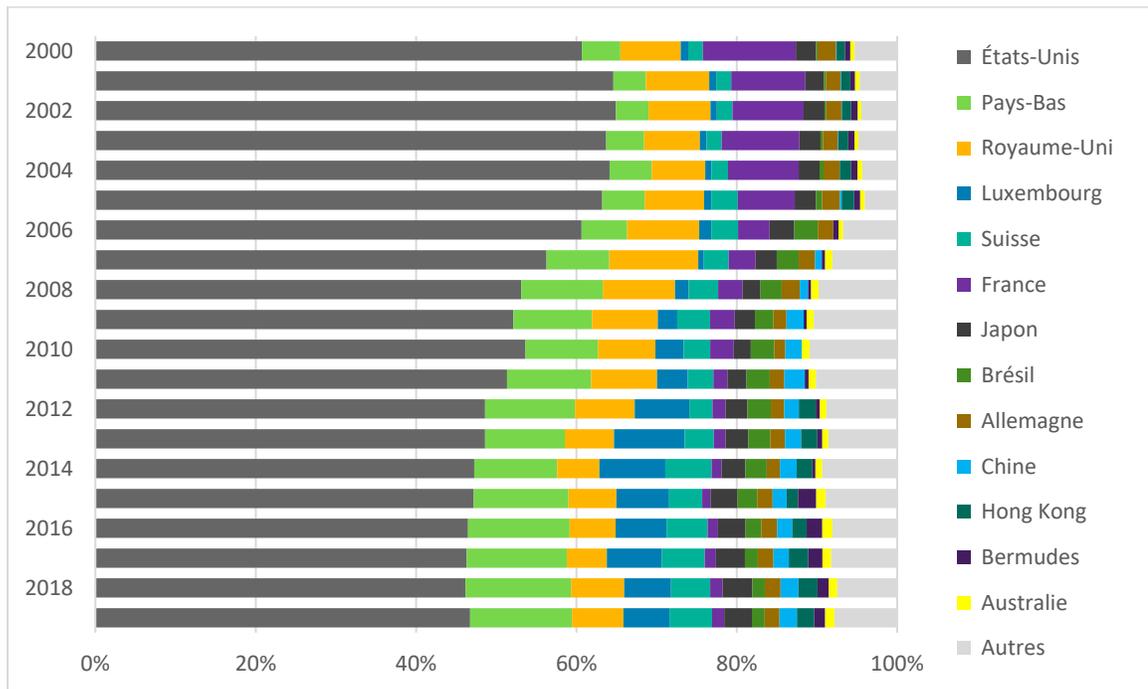


Note : Aucune donnée pour la Chine en 2006 et pour Hong Kong de 2006 à 2011 inclusivement.

Source : Figure préparée par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données provenant de Statistique Canada, [Tableau 36-10-0008-01 – Bilan des investissements internationaux, investissements directs canadiens à l'étranger et investissements directs étrangers au Canada, par pays, annuel \(x 1 000 000\)](#), consulté le 1^{er} septembre 2020.



Figure 2 — Valeur comptable totale des investissements étrangers directs au Canada, par pays d'origine, 2000-2019 (en pourcentage)



Note : Aucune donnée pour la Chine en 2006 et pour Hong Kong de 2006 à 2011 inclusivement.

Source : Figure préparée par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données provenant de Statistique Canada, [Tableau 36-10-0008-01 – Bilan des investissements internationaux, investissements directs canadiens à l'étranger et investissements directs étrangers au Canada, par pays, annuel \(x 1 000 000\)](#), consulté le 1^{er} septembre 2020.

Tim Hahlweg, directeur adjoint du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), a confirmé que « [b]ien qu'ils soient essentiels à la prospérité canadienne, les investissements de pays étrangers ont le potentiel, dans certains cas, de nuire à nos intérêts de sécurité nationale⁴ ». La nature et l'origine de ces menaces varient, mais ces dernières existent depuis des années, et les investissements étrangers provenant de la République populaire de Chine (Chine) et de la Russie tendent à accaparer une bonne partie de l'attention du SCRS. M. Hahlweg a aussi mentionné l'acquisition d'entreprises canadiennes possédant de vastes quantités de données personnelles sur des Canadiens et les Canadiennes — par exemple des dossiers financiers et médicaux — ou de la

4 Chambre des communes, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie [INDU], *Témoignages*, 43^e législature, 1^{re} session, 18 juin 2020, 1505 (Tim Hahlweg, Service canadien du renseignement de sécurité).

propriété intellectuelle ou des technologies de nature sensible, ou d'entreprises qui exploitent des infrastructures critiques dans les domaines des télécommunications, du transport ou de l'énergie. Ces acquisitions sont plus susceptibles de soulever des problèmes de sécurité nationale. C'est particulièrement vrai lorsque l'investisseur entretient des liens étroits avec un gouvernement étranger (p. ex., parce qu'il est une entreprise d'État ou est contrôlé par une telle entreprise) et qu'il effectue des acquisitions qui servent les objectifs stratégiques de ce gouvernement⁵.

Nombre de témoignages que le Comité a entendus au sujet des investissements étrangers pouvant représenter un risque pour la sécurité nationale visaient la Chine. Selon Charles Burton, chercheur principal à l'Institut Macdonald-Laurier, il n'est pas inhabituel pour les investissements chinois effectués au Canada et ailleurs de servir avant tout des objectifs stratégiques. M. Burton a déclaré que les entreprises chinoises travaillent de concert avec les autorités militaires et les services de renseignement de leur pays pour obtenir de l'information sur des sociétés étrangères et acquérir leur technologie. Selon lui, toutes les entreprises chinoises répondent à la définition d'entreprises d'État aux termes de la *Loi* (voir ci-dessous). Il a précisé que des représentants du gouvernement siègent souvent aux conseils d'administration de ces entreprises. Il a aussi affirmé que les entreprises chinoises tentent souvent de se faire discrètes quand elles veulent acquérir des biens de nature sensible, par exemple en faisant appel à des intermédiaires indépendants. Selon M. Burton, les investissements étrangers sont, aux yeux du gouvernement chinois, un outil économique permettant d'exercer des pressions sur des entreprises étrangères et leurs gouvernements afin de faire avancer ses intérêts politiques et stratégiques⁶.

Christopher Balding, professeur agrégé à la Fulbright University, Vietnam, a aussi insisté sur les liens étroits qui existent entre les entreprises chinoises et leur gouvernement. M. Balding a expliqué que le gouvernement chinois remet chaque année aux entreprises chinoises une liste d'actifs étrangers qu'elles doivent acquérir. À son avis, le succès commercial limité de ces acquisitions (p. ex. le faible rendement des capitaux propres et de l'actif) confirme que les objectifs sont stratégiques. Comme M. Burton, M. Balding a affirmé que les entreprises chinoises peuvent recourir à des intermédiaires pour éviter d'attirer l'attention des gouvernements étrangers⁷.

5 *Ibid.*, 1505, 1535, 1545.

6 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1110, 1120, 1145, 1205-1210, 1235 (Charles Burton, à titre personnel).

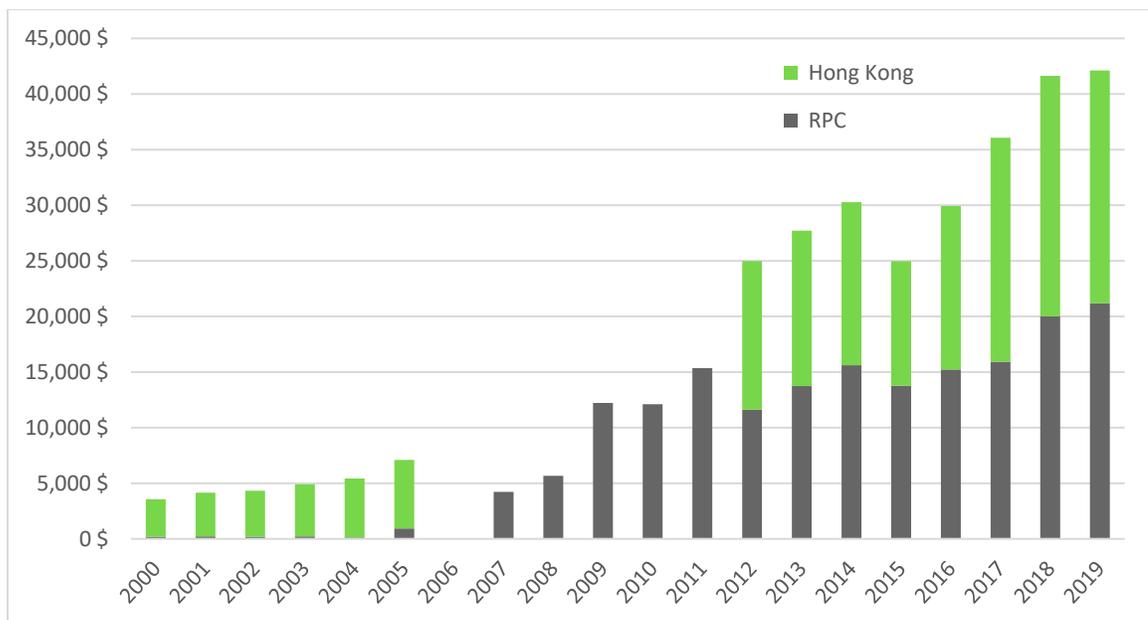
7 INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1125, 1130, 1140, 1205, 1245 (Christophe Balding, à titre personnel). Voir aussi *ibid.*, 1120.



Par contre, Gordon Houlden, directeur de du China Institute, à l'Université de l'Alberta, a fait valoir que les investissements étrangers provenant d'entreprises d'État chinoises ne présentent pas tous le même niveau de risque pour la sécurité nationale du Canada. Selon lui, même si de nombreuses entreprises chinoises sont en fait des entreprises d'État et ne sont pas indépendantes du gouvernement chinois, il peut être difficile de déterminer si une entreprise donnée doit être traitée comme une entreprise d'État. De plus, il a expliqué que les investissements dans des secteurs ou des activités de nature sensible comportent plus de risques pour la sécurité nationale. En s'appuyant sur des données compilées par le China Institute, M. Houlden a fait observer que les investissements chinois ont commencé à se multiplier en 2003-2004, année où ils ont atteint de 2 à 3 milliards de dollars, et ont culminé en 2013 à 23 milliards de dollars, avant de revenir dans une fourchette de 2 à 4 milliards de dollars en 2018-2019. Statistique Canada et le China Institute recensent les investissements chinois au Canada différemment depuis 20 ans (voir les figures 3 et 4). Malgré le risque associé à certains investissements chinois, M. Houlden a maintenu que le Canada peut et devrait continuer de profiter de ces investissements, à la condition de protéger sa sécurité nationale et de maintenir sa capacité d'innovation⁸.

8 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1630, 1705, 1755 (Gordon Houlden, à titre personnel).

Figure 3 — Valeur comptable totale des investissements étrangers directs au Canada provenant de la République populaire de Chine (RPC) et de Hong Kong, 2000-2019 (en millions de dollars)

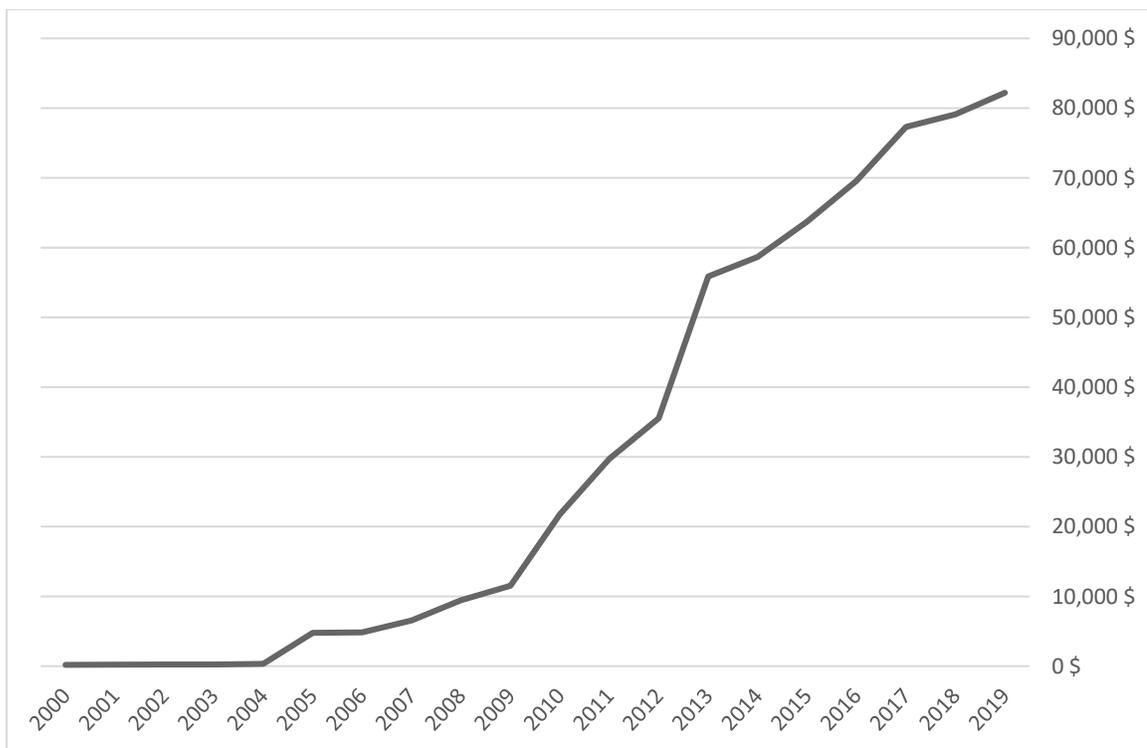


Note : Statistique Canada ne divulgue pas de données sur les investissements provenant de la RPC en 2006, ni sur ceux provenant de Hong Kong entre 2006 et 2011.

Source : Figure préparée par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données provenant de Statistique Canada, [Tableau 36-10-0008-01 – Bilan des investissements internationaux, investissements directs canadiens à l'étranger et investissements directs étrangers au Canada, par pays, annuel \(x 1 000 000\)](#), consulté le 1^{er} septembre 2020.



Figure 4 — Valeur totale des investissements d'entreprises chinoises dans des entreprises et des actifs canadiens, 2000-2019 (en millions de dollars américains)



Source : Figure préparée par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données provenant du China Institute, [China-Canada Investment Tracker](#), consulté le 4 septembre 2020.

Certains témoins ont fait état de plusieurs biens ou secteurs critiques pour la sécurité nationale et vulnérables à des acquisitions ou prises de contrôle par des intérêts étrangers, notamment : les ressources naturelles, les chaînes d'approvisionnement en produits alimentaires et médicaux, les infrastructures (télécommunications et transports), les médias et la culture, le secteur de la santé, le secteur hôtelier (compte tenu de la nécessité de protéger les renseignements personnels), de même que certaines technologies émergentes, comme l'intelligence artificielle (IA), le traitement de l'information quantique et les semiconducteurs⁹. D'autres témoins estiment également que la propriété intellectuelle et d'autres biens incorporels sont particulièrement

9 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1145, 1150 (Daniel Schwanen, Institut C.D. Howe); INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1250, 1300 (Burton); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1545 (Hahlweg); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1720, 1755 (Michelle Travis, UNITE HERE Canada).

vulnérables étant donné la facilité et la rapidité avec lesquelles un investisseur étranger peut les transférer ailleurs¹⁰.

Certains témoins ont maintenu que la plupart des investissements étrangers sont profitables au Canada. Ainsi, Brian Kingston, vice-président du Conseil canadien des affaires, a insisté sur le fait que les investissements étrangers demeurent vitaux pour la compétitivité et la prospérité à long terme du Canada : ils « ne produisent pas seulement des emplois. Ils permettent et promeuvent l'adoption de technologies et de nouvelles techniques de gestion, et ils créent des occasions d'accéder aux marchés¹¹. » Mitch Davies, sous-ministre adjoint principal au ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique (ISDE), a exprimé une opinion semblable¹², mais d'autres témoins n'étaient pas du même avis¹³.

M. Hahlweg a expliqué que la pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation des risques que posent les investissements étrangers pour la sécurité nationale. Des acteurs étrangers peuvent profiter de la vulnérabilité économique accrue des entreprises canadiennes pour procéder à des acquisitions opportunistes¹⁴. Plus précisément, M. Burton a déclaré que la Chine allait sans doute profiter de cette vulnérabilité économique pour acquérir des entreprises canadiennes possédant des actifs de nature sensible¹⁵. Daniel Schwanen, vice-président de l'Institut C.D. Howe, a pour sa part fait valoir que la politique de sécurité nationale du Canada devrait tenir compte des vulnérabilités potentielles que la pandémie a révélées¹⁶.

Le 18 avril 2020, le gouvernement fédéral a publié un [Énoncé de politique sur l'examen des investissements étrangers et la COVID-19](#) (Énoncé de politique) qui demeurera en vigueur « jusqu'à ce que l'économie se remette des effets de la pandémie de la COVID-19 ». Le gouvernement fédéral continue d'examiner chaque investissement individuellement, mais il a déclaré dans l'Énoncé de politique qu'il « examinera avec une

10 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1630 (Houlden). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1105 (Jim Balsillie, Conseil canadien des innovateurs); INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1140 (Balding).

11 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1635 (Brian Kingston, Conseil canadien des affaires). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1125 (Schwanen).

12 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1510 (Mitch Davies, ministère de l'Industrie).

13 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1155 (Willie Gagnon, Mouvement d'éducation et de défense des actionnaires); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1755 (Travis).

14 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1505 (Hahlweg). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1750 (Kingston).

15 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1220 (Burton).

16 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1125 (Schwanen).



attention particulière [...] les investissements étrangers directs de toute valeur, avec ou sans contrôle, dans des entreprises canadiennes qui sont liées à la santé publique ou qui participent à l'approvisionnement en biens et en services essentiels aux Canadiens ou au gouvernement ». Le gouvernement fédéral a aussi annoncé qu'il examinerait avec encore plus d'attention les investissements étrangers provenant d'entreprises d'État :

Certains investissements au Canada par des entreprises d'État pourraient être motivés par des motifs non commerciaux qui pourraient nuire aux intérêts économiques ou de sécurité nationale du Canada, un risque qui est amplifié dans le contexte actuel. Pour cette raison, le gouvernement soumettra à un examen approfondi aux termes de la LIC tous les investissements étrangers réalisés par des investisseurs publics, quelle que soit leur valeur, ou par des investisseurs privés considérés comme étant étroitement liés à des gouvernements étrangers ou soumis à leurs directives. Cela peut impliquer que le ministre demande un complément d'information ou une prolongation du délai prévu pour l'examen, comme l'autorise la LIC, afin de s'assurer que le gouvernement est en mesure de bien évaluer ces investissements.

Lorsqu'on leur a demandé ce qu'ils entendaient par « examen approfondi », les représentants du gouvernement fédéral ont répondu qu'il pourrait s'agir d'un examen approfondi des répercussions potentielles d'un investissement sur le système de santé et les chaînes d'approvisionnement, y compris sur le secteur biopharmaceutique et l'approvisionnement en équipement de protection individuelle, et que le gouvernement pourrait prendre plus de temps pour examiner ces investissements¹⁷.

PROCESSUS D'AVIS D'INVESTISSEMENT

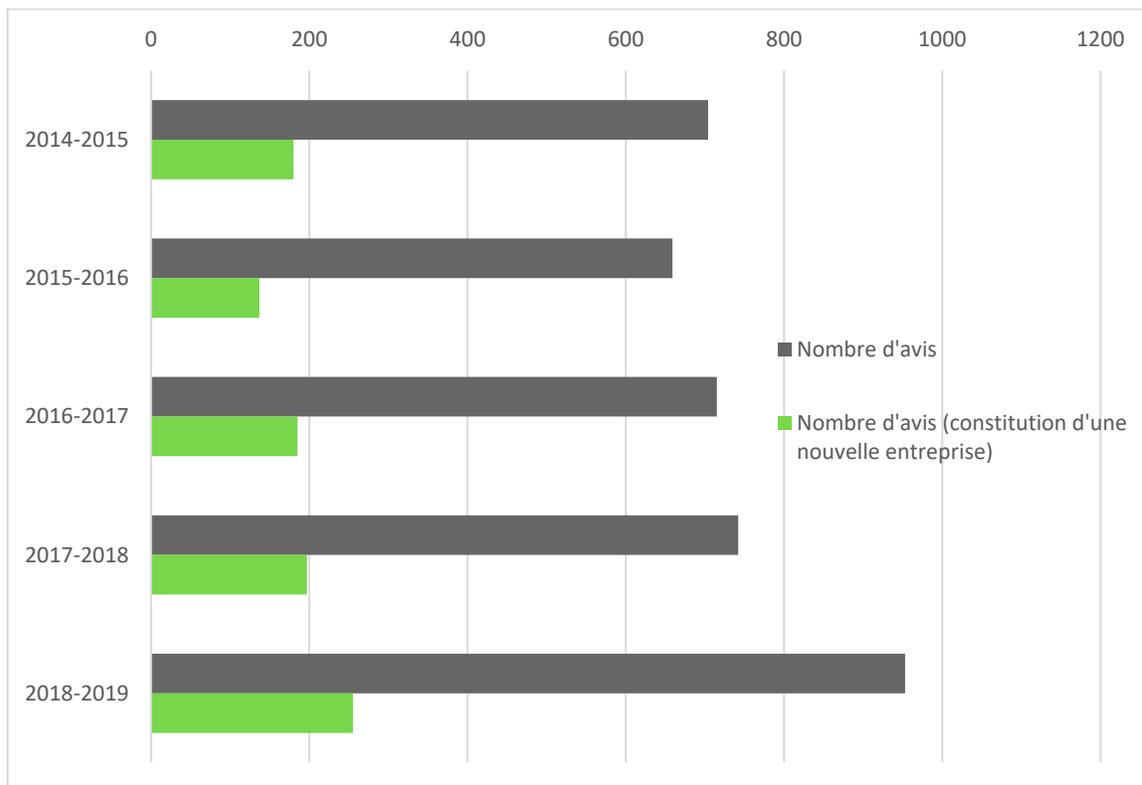
Le processus d'avis d'investissement permet au gouvernement fédéral de surveiller les investissements étrangers effectués au Canada qui n'atteignent pas les seuils déclencheurs d'un examen de l'avantage net (voir ci-dessous). Conformément à la LIC, les investisseurs étrangers qui prennent le contrôle d'une entreprise canadienne ou qui constituent une nouvelle entreprise doivent informer le gouvernement fédéral « avant que l'investissement ne soit effectué ou dans les trente jours qui suivent¹⁸ ». La figure 5 montre le nombre d'avis remis au gouvernement fédéral entre 2014 et 2019. La figure 6 montre la valeur d'entreprise totale et la valeur totale des actifs pour les investissements étrangers faisant l'objet d'un avis remis au gouvernement fédéral entre 2014 et 2019.

17 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1540 (Dominic Rochon, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1600 (Davies).

18 LIC, art. 12. Voir aussi LIC, par. 17(1).

L'avis d'investissement doit renfermer l'information prescrite sur l'investisseur, l'investissement et l'entreprise canadienne acquise ou constituée. Le gouvernement veut savoir, par exemple, si un État étranger a une participation directe ou indirecte au capital de l'investisseur et « le cas échéant, le nom de l'État de même que la nature et l'étendue du droit détenu sur l'investisseur », les sources du financement de l'investissement ainsi qu'une brève « description des activités commerciales qui sont ou seront exercées par l'entreprise canadienne », y compris une « description des produits qui sont ou seront fabriqués, vendus ou exportés » par l'entreprise canadienne et « des services qui sont ou seront fournis¹⁹ ».

Figure 5 — Nombre d'avis signifiés entre 2014-15 et 2018-19

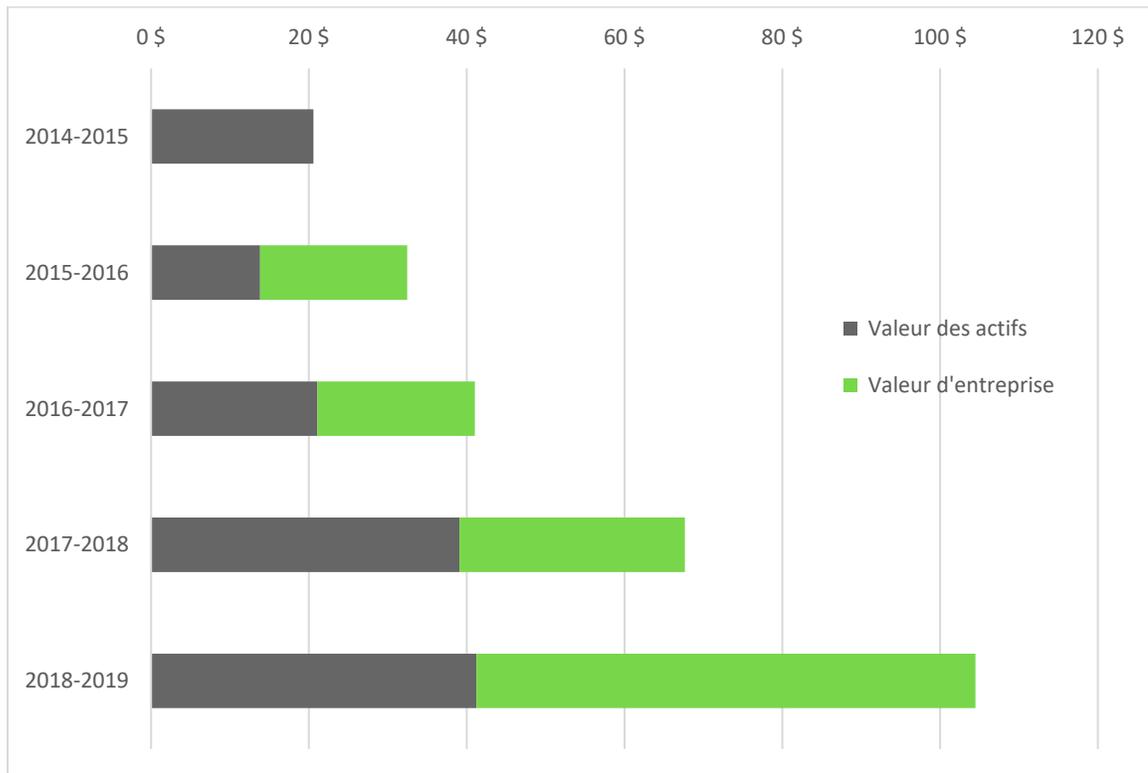


Source : Figure préparée par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données provenant du ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, [Loi sur l'investissement Canada : rapport annuel 2018-2019](#), 2019 (ISDE, Rapport annuel).

19 [Règlement sur l'investissement Canada](#), DORS/85-611, Annexe I [RIC]. Voir aussi ABC, [Mémoire](#).



Figure 6 — Valeur des investissements déclarés entre 2014-2015 et 2018-2019 (en milliards de dollars)



Source : Figure préparée par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données provenant d'ISDE, [Rapport annuel](#).

Certains témoins ont proposé de modifier les obligations en matière d'avis pour les investissements étrangers visant des secteurs ou des actifs de nature sensible. La LIC exige que les investisseurs étrangers informent le gouvernement fédéral de tout investissement avant d'effectuer cet investissement ou au plus tard 30 jours après. Les obligations en matière d'avis après qu'un investissement a été effectué permettraient à un investisseur étranger d'acquiescer légalement une entité canadienne et de transférer ses biens de nature sensible avant même que le gouvernement fédéral ne soit informé de la transaction. Le gouvernement fédéral pourrait quand même examiner l'investissement, mais le décret de dessaisissement pourrait être rendu trop tard pour protéger la sécurité nationale du Canada. Le Parlement pourrait modifier la LIC pour exiger que l'avis concernant les investissements visant des secteurs ou des actifs de nature sensible soit remis 30 jours avant que l'investissement soit effectué, à l'instar de ce qu'ont fait les États-Unis. Comme les États-Unis, le Canada pourrait exempter les

investissements étrangers provenant de certains de ses partenaires commerciaux de ces nouvelles exigences en matière d'avis²⁰.

EXAMEN DE L'AVANTAGE NET

Processus d'examen

Le processus d'examen de l'avantage net donne au gouvernement fédéral le pouvoir de vérifier que l'acquisition d'une entreprise canadienne d'importance se traduira vraisemblablement par un avantage net pour le Canada²¹. Les investissements étrangers ne subissent pas tous un examen de l'avantage net : aux termes de la LIC, les investissements y sont assujettis uniquement lorsque la valeur des actifs ou la valeur d'entreprise de la société acquise atteint ou excède un certain seuil²². Comme on peut le voir au tableau 1, la *Loi* classe les acquisitions par des intérêts étrangers dans différentes catégories, et chacune de ces catégories à son propre seuil. La plupart des seuils sont indexés annuellement.

20 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1255 (Omar Wakil, à titre personnel); INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1115, 1255 (Joshua A. Krane, à titre personnel); ABC, *Mémoire*; Facey et Krane, *Mémoire*. Voir aussi INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1140 (Balding).

21 LIC, par. 28(1) (pour la signification d'« acquisition du contrôle »).

22 Selon les exigences de la LIC et de ses règlements, la valeur d'un investissement repose sur la « valeur d'entreprise » ou la « valeur des actifs », selon la nature de l'investissement. La « valeur d'entreprise » tient compte de la valeur sur le marché, des dettes et de la trésorerie, tandis que la « valeur des actifs » repose sur les états financiers de l'entreprise (voir Innovation, des Sciences et du Développement économique, *Loi sur l'investissement Canada : Rapport annuel 2018-2019*, 2019 [ISDE, *Rapport annuel*]).



Tableau 1 — Seuils déclencheurs d'un examen aux termes de la Loi sur Investissement Canada en 2021

Catégories d'investissements	Description	Seuil
Investissements par des investisseurs OMC (Organisation mondiale du commerce) du secteur privé	Investissements en vue d'acquérir directement le contrôle d'une entreprise canadienne : <ul style="list-style-type: none">par des investisseurs OMC qui ne sont pas des entreprises d'État;par des investisseurs non-OMC qui ne sont pas des entreprises d'État quand l'entreprise canadienne visée par l'investissement est sous le contrôle d'un investisseur OMC immédiatement avant que l'investissement soit effectué.	Valeur d'entreprise de 1,043 milliard de dollars
Investissements aux termes de l'accord commercial conclu avec le secteur privé	Investissements visant à acquérir directement le contrôle d'une entreprise canadienne : <ul style="list-style-type: none">par des investisseurs (accord commercial) qui ne sont pas des entreprises d'État;par des investisseurs (sans accord commercial) qui ne sont pas des entreprises d'État quand l'entreprise canadienne visée par l'investissement est sous le contrôle d'un investisseur (accord commercial) immédiatement avant que l'investissement soit effectué.	Valeur d'entreprise de 1,565 milliard de dollars
Investissements par des investisseurs OMC qui sont des entreprises d'État	Investissements visant à acquérir le contrôle direct d'une entreprise canadienne : <ul style="list-style-type: none">par des investisseurs OMC qui sont des entreprises d'État;par des investisseurs non-OMC qui sont des entreprises d'État quand l'entreprise canadienne visée par l'investissement est contrôlée par un investisseur OMC immédiatement avant que l'investissement soit effectué.	Valeur des actifs de 415 millions de dollars
Investissements par des investisseurs non-OMC et investissements dans des entreprises culturelles (investissements directs)	Investissements visant à acquérir le contrôle d'une entreprise canadienne : <ul style="list-style-type: none">par des investisseurs non-OMC quand l'entreprise canadienne visée par l'investissement n'est pas contrôlée par un investisseur OMC immédiatement avant que l'investissement soit effectué;par des investisseurs non canadiens quand l'entreprise canadienne visée par l'investissement est une entreprise culturelle.	Valeur des actifs de 5 millions de dollars

Investissements par des investisseurs non-OMC et investissements dans des entreprises culturelles (investissements indirects)	Investissements visant à acquérir le contrôle d'une entreprise canadienne : <ul style="list-style-type: none">• par des investisseurs non-OMC quand l'entreprise canadienne visée par l'investissement n'est pas contrôlée par un investisseur OMC immédiatement avant que l'investissement soit effectué;• par des investisseurs non canadiens quand l'entreprise canadienne visée par l'investissement est une entreprise culturelle.	Valeur des actifs de 50 millions de dollars
---	--	---

Note : Le ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique a établi quatre catégories pour les investissements étrangers visés par la Loi sur Investissement Canada, mais le tableau présente cinq catégories afin de faciliter la distinction entre les investissements directs et indirects faits par des investisseurs non-OMC et les investissements dans les entreprises culturelles, lesquels ont des seuils déclencheurs différents aux termes de la LIC.

Source : Tableau préparé par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données provenant du ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, [Seuils](#).

La LIC impose un examen plus rigoureux des investissements faits par des entreprises d'État qu'à ceux effectués par d'autres investisseurs étrangers. En règle générale, une entreprise d'État est soit un gouvernement étranger, soit une entité ou un particulier vulnérable à l'influence d'un gouvernement étranger. Plus précisément, l'article 3 de la LIC définit une entreprise d'État comme suit :

- a) le gouvernement d'un État étranger ou celui d'un de ses États ou d'une de ses administrations locales, ou tout organisme d'un tel gouvernement;
- b) une [entité] contrôlée ou influencée, directement ou indirectement, par un gouvernement ou un organisme visés à l'alinéa a);
- c) un individu qui agit sous l'autorité d'un gouvernement ou d'un organisme visé à l'alinéa a) ou sous leur influence, directe ou indirecte.

Selon M. Davies, la définition légale d'une entreprise d'État dans la LIC englobe « l'influence directe et indirecte, l'influence des individus » et permet « au ministre de prendre une décision après avoir tenu compte de tous les faits²³ ». Comme le montre le tableau 1 (ci-dessus), le seuil déclencheur d'un examen de l'avantage net qui s'applique aux investissements faits par une entreprise d'État d'un pays membre de l'Organisation mondiale du commerce (valeur des actifs de 415 millions de dollars) est nettement inférieur par rapport à celui qui s'applique aux investissements d'investisseurs autres

23 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1555 (Davies).



que des entreprises d'État provenant du même pays (valeur d'entreprise de 1,043 milliard de dollars)²⁴.

La *Loi* exige que les demandes d'examen de l'avantage net — ainsi que les avis d'investissements étrangers — renferment des renseignements pouvant révéler l'influence d'un État étranger sur les objectifs et les activités de l'entité qui contrôle l'investisseur étranger. Par exemple, le [Règlement sur Investissement Canada](#) (RIC) exige que le demandeur révèle si un État étranger a un droit de vote ou un droit de propriété dans l'entité qui contrôle l'investisseur étranger, s'il a le pouvoir de nommer les membres du conseil d'administration et de la haute direction de cette entité, ou s'il dispose, en vertu de la loi, de pouvoirs lui permettant d'orienter la prise de décisions stratégiques ou opérationnelles par ces personnes²⁵.

Comme l'a rappelé l'Association du Barreau canadien (ABC), les seuils déclencheurs d'un examen de l'avantage net ont considérablement augmenté de 2015 à 2020, comme on le planifiait depuis au moins 2013. Par exemple, le seuil applicable aux « investissements aux termes de l'accord commercial conclu avec le secteur privé » est passé d'une valeur comptable de 369 millions de dollars à une valeur d'entreprise de 1,613 milliard de dollars. Selon l'ABC, le gouvernement était convaincu de pouvoir relever les seuils étant donné qu'il pouvait compter sur le processus d'examen relatif à la sécurité nationale de la LIC en cas d'investissements problématiques. L'ABC a également fait remarquer que depuis 2009, et en raison du relèvement des seuils, la proportion des investissements étrangers déclarés qui font l'objet d'un examen de l'avantage net est passée de 10 % à 1 %²⁶.

Le processus d'examen de l'avantage net est officiellement enclenché lorsque l'investisseur étranger dépose une demande auprès de la Division de l'examen des investissements (la Division) d'ISDE. Le RIC fixe la forme et le contenu de la demande, mais le directeur des investissements de la Division (le directeur) peut exiger qu'un investisseur étranger fournisse des renseignements supplémentaires. L'investisseur étranger peut aussi soumettre des engagements écrits pour garantir que l'acquisition se traduira vraisemblablement par un avantage net pour le Canada²⁷. Une fois qu'ils sont acceptés par le gouvernement fédéral, ces engagements deviennent exécutoires²⁸. Mis à part quelques exceptions, la LIC interdit à un investisseur étranger d'acquérir une

24 Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1125 (Schwanen).

25 RIC, art. 5 et al. 6a), annexes I et II.

26 ABC, [Mémoire](#).

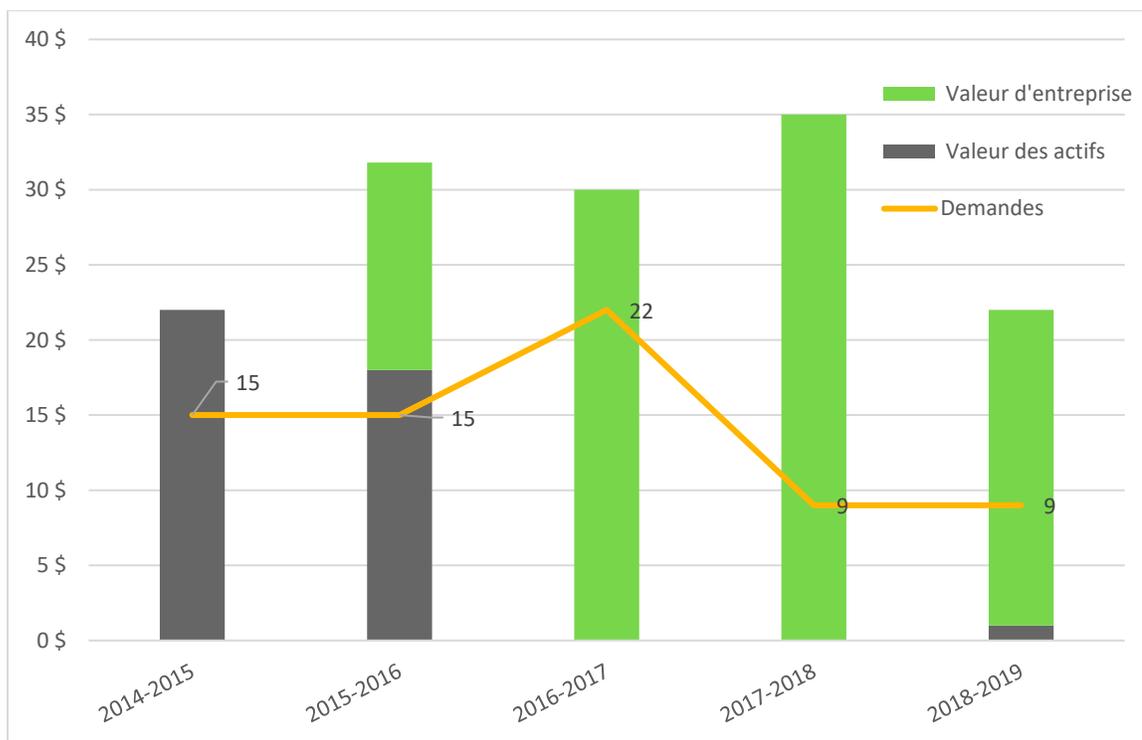
27 LIC, art. 17-19; RIC, art. 6, annexes II-III.

28 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1530 (Davies).

entreprise canadienne lorsque l'investissement atteint ou excède le seuil applicable à moins que le ministre de l'Innovation (le ministre) ait examiné l'investissement et soit déclaré « d'avis ou [soit] réputé être d'avis que [l'investissement] sera vraisemblablement à l'avantage net du Canada²⁹ ».

La figure 7 montre le nombre de demandes d'examen de l'avantage net et leur valeur depuis 2014-2015. En 2019, ISDE a déclaré que le gouvernement fédéral avait reçu et approuvé neuf demandes à l'issue du processus d'examen de l'avantage net en 2018-2019.

Figure 7 — Nombre de demandes d'examen de l'avantage net approuvées et leur valeur (en milliard de dollars), de 2014-2015 à 2018-2019



Note : ISDE n'a pas révélé la valeur précise des actifs d'une demande déposée en 2018-2019 afin de préserver la confidentialité commerciale.

Source : Figure préparée par les analystes de la Bibliothèque du Parlement à partir de données publiées dans ISDE, [Rapport annuel](#).

29 LIC, par. 16(1).



À compter de la date à laquelle le directeur juge la demande complète, le ministre a 45 jours pour procéder à l'examen de l'avantage net. Cependant, la LIC autorise le gouvernement fédéral à prolonger l'examen, généralement par tranches d'au plus 30 jours³⁰. La *Loi* ne définit pas ce qu'on entend par « avantage net » ni ne précise ce qu'est un investissement étranger qui « sera vraisemblablement à l'avantage net du Canada », mais son article 20 énumère les facteurs dont le ministre doit tenir compte, le cas échéant :

- a) l'effet de l'investissement sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, notamment sur l'emploi, la transformation des ressources, l'utilisation de pièces et d'éléments produits et de services rendus au Canada et sur les exportations canadiennes;
- b) l'étendue et l'importance de la participation de Canadiens dans l'entreprise canadienne ou la nouvelle entreprise canadienne en question et dans le secteur industriel canadien dont cette entreprise ou cette nouvelle entreprise fait ou ferait partie;
- c) l'effet de l'investissement sur la productivité, le rendement industriel, le progrès technologique, la création de produits nouveaux et la diversité des produits au Canada;
- d) l'effet de l'investissement sur la concurrence dans un ou plusieurs secteurs industriels au Canada;
- e) la compatibilité de l'investissement avec les politiques nationales en matière industrielle, économique et culturelle, compte tenu des objectifs de politique industrielle, économique et culturelle qu'ont énoncés le gouvernement ou la législature d'une province sur laquelle l'investissement aura vraisemblablement des répercussions appréciables;
- f) la contribution de l'investissement à la compétitivité canadienne sur les marchés mondiaux.

Selon les lignes directrices publiées par le gouvernement fédéral, le fait qu'un investisseur soit une entreprise d'État ou contrôlée par une telle entreprise peut également guider l'examen de l'avantage net, notamment pour s'assurer que l'entreprise acquéreuse a une orientation commerciale et respecte les normes de gouvernance des sociétés :

30 *Ibid.*, art. 21 et 22.

Le gouvernement du Canada a pour politique de s'assurer que la gouvernance et l'orientation commerciale des [sociétés d'État] sont prises en considération au moment de déterminer si leurs acquisitions de contrôle au Canada, pouvant faire l'objet d'un examen, procurent un avantage net pour le Canada. Ce faisant, il sera attendu que, dans leurs plans et engagements, les investisseurs abordent la question des caractéristiques inhérentes aux [sociétés d'État], spécifiquement qu'elles sont susceptibles d'être sujettes à l'influence d'États. Les investisseurs devront également démontrer un engagement fort envers des activités transparentes et de nature commerciale.

[...]

De plus, le ministre déterminera si une société canadienne devant être acquise par un non-Canadien qui est une [société d'État], fonctionnera vraisemblablement sur une base commerciale³¹.

Selon Omar Wakil, partenaire au cabinet Torys LLP, les engagements pris par les entreprises d'État sont permanents et le gouvernement fédéral les surveille de près³². M. Houlden a affirmé que certains investisseurs étrangers ne peuvent être classés ni dans la catégorie des entreprises d'État ni dans celle des entreprises non influencées par un État. Même si ces investisseurs ne cherchent pas à cacher leur identité, il n'en demeure pas moins qu'une entreprise d'État pourrait sans motif justifiable éviter un examen aux termes de la LIC³³.

Si le ministre n'informe pas le demandeur qu'il est convaincu que l'acquisition par un investisseur étranger constituera vraisemblablement un avantage net pour le Canada à l'issue d'un examen normal ou prolongé, le ministre est réputé en être convaincu. Après que le ministre autorise un investissement à l'issue d'un examen de l'avantage net, le Directeur peut exiger que l'investisseur étranger soumette périodiquement des renseignements pour s'assurer que l'investissement a été effectué conformément à l'information et aux engagements pris par l'investisseur³⁴.

Si le ministre informe le demandeur qu'il n'est pas convaincu que l'acquisition par un investisseur étranger constitue un avantage net pour le Canada, le demandeur peut fournir des observations et d'autres engagements, après quoi le ministre prend une décision définitive. Si le ministre n'est toujours pas convaincu, l'investisseur étranger n'est pas autorisé à aller de l'avant avec l'acquisition ou, si l'acquisition a déjà eu lieu, l'investisseur doit se dessaisir du contrôle des entreprises canadiennes en question. La

31 Voir aussi INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1110 (Wakil).

32 *Ibid.*

33 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1730 (Houlden).

34 LIC, par. 21(1), 21(9) et 22(2).



LIC oblige le ministre à expliquer pourquoi un investissement est rejeté, mais le ministre n'est pas tenu de motiver les autorisations données³⁵.

Pistes de changement proposées

Réduire les seuils

Le Parlement pourrait assujettir davantage d'investissements étrangers à un examen de l'avantage net en réduisant les seuils déclencheurs et ainsi prévenir d'éventuels comportements opportunistes en matière d'investissement qui cibleraient des entreprises canadiennes dont la valeur a chuté à cause de la pandémie. Willie Gagnon, directeur du Mouvement d'éducation et de défense des actionnaires, a fait remarquer que les seuils sont encore trop élevés pour être déclenchés par l'acquisition de certaines entreprises canadiennes importantes par des intérêts étrangers. Il a donné l'exemple de Bombardier³⁶. M. Burton a aussi déclaré que la Chine exploite les seuils élevés en achetant des entreprises canadiennes au moyen de transactions multiples effectuées par différentes entreprises. Chacune de ces transactions n'atteint pas le seuil déclencheur et évite ainsi un examen de l'avantage net³⁷. Un témoin ayant soumis un mémoire au Comité contredit ce témoignage³⁸.

Plusieurs témoins ont toutefois averti le Comité que les obligations du Canada aux termes d'accords de commerce international pourraient limiter la possibilité pour le Parlement de modifier et de réduire ces seuils, même lorsqu'il lui faut réagir à une urgence sanitaire³⁹. En effet, l'ABC a cité les engagements pris dans l'Accord Canada–États-Unis–Mexique, l'Accord économique et commercial global, l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste et l'Accord général sur le commerce des services pour illustrer comment ces accords commerciaux pourraient forcer le Canada à maintenir les seuils actuels⁴⁰. Étant donné l'existence de ces accords, la diminution

35 *Ibid.*, art. 23-24(1), art. 25.

36 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1155 (Gagnon).

37 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1145 (Burton).

38 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1240 (Krane); Facey et Krane, *Mémoire*.

39 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1555 (Davies); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1645 (Michael Kilby, Association du Barreau canadien); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1650 (Peter Glossop, à titre personnel).

40 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1110 (Wakil).

unilatérale des seuils pourrait amener d'autres pays à tenter des recours légaux ou à faire de même de leur côté⁴¹.

D'autres témoins ont fait valoir qu'il n'était ni nécessaire ni pratique de réduire les seuils déclencheurs d'un examen de l'avantage net en réaction à la pandémie de COVID-19. M. Kingston a déclaré que la remontée des marchés boursiers avait en grande partie éliminé la menace que représentaient les investisseurs opportunistes⁴². M. Schwanen a ajouté que les entreprises canadiennes ont évité une chute brutale de leur valeur grâce au soutien qu'elles ont reçu des gouvernements canadiens. La portée mondiale des perturbations économiques provoquées par la pandémie a également réduit la possibilité de comportements opportunistes en matière d'investissement étant donné que les investisseurs potentiels sont aussi mal en point que les entreprises canadiennes⁴³.

Les témoins généralement favorables aux investissements étrangers ont ajouté que ces investissements seraient essentiels à la reprise économique du Canada. Ils ont exhorté le gouvernement fédéral à les faciliter plutôt qu'à leur nuire⁴⁴. La LIC applique quand même des seuils déclencheurs d'un examen beaucoup plus bas aux investissements étrangers provenant d'entreprises d'État par rapport à ceux d'autres entreprises, ce qui limiterait les comportements opportunistes en matière d'investissement pendant la pandémie⁴⁵. M. Schwanen a poursuivi en disant que si on préservait la juste valeur des entreprises canadiennes et qu'on assurait une reprise économique solide, notamment grâce à des mesures d'aide, on protégerait plus rapidement et efficacement les entreprises contre les investisseurs opportunistes que si on modifiait les seuils⁴⁶.

Repenser le traitement des biens incorporels sous le régime de la Loi

Jim Balsillie, président du Conseil canadien des innovateurs, a fortement critiqué le traitement des biens incorporels sous le régime de la LIC. Selon M. Balsillie, la Loi ne reflète pas adéquatement les considérations qui devraient guider la politique sur les investissements étrangers dans le contexte d'une économie fondée sur l'innovation.

41 *Ibid.*

42 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1635 (Kingston).

43 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1125-1130 (Schwanen).

44 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1115 (Krane); INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1110 (Wakil); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1510 (Davies); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1650 (Glossop); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1635 (Kingston).

45 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1530 (Davies).

46 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1150 (Schwanen).



L'argument de M. Balsillie repose sur la prémisse selon laquelle un pays profite d'un investissement étranger uniquement si la valeur de la transaction reflète avec exactitude la pleine valeur de l'entité ou des actifs acquis⁴⁷.

M. Balsillie est d'avis que, compte tenu de l'insistance mise sur les seuils, le processus d'examen de l'avantage net reflète un paradigme selon lequel les biens corporels sont le moteur de la croissance économique grâce à une capacité de production accrue. Dans une économie de production, la valeur d'un investissement étranger reflétera probablement la pleine valeur des biens corporels détenus par l'entité acquise. Par conséquent, la valeur de l'investissement étranger est généralement un bon indicateur pour déterminer si l'investissement, mesuré à l'aune de ses retombées économiques, est assez important pour susciter l'attention du gouvernement, ce qui justifierait une intervention gouvernementale fondée sur des seuils⁴⁸.

Or dans une économie moderne fondée sur l'innovation, la croissance économique est stimulée par des biens incorporels, comme la propriété intellectuelle, les données et l'expertise. Selon M. Balsillie, la valeur des biens incorporels repose en grande partie sur leurs retombées positives : la capacité des biens informationnels et non rivaux de bénéficier et de générer de la valeur pour des tierces parties. En effet, les biens incorporels génèrent de la valeur non seulement pour ceux qui les possèdent et les exploitent directement, mais aussi pour les autres qui peuvent y avoir accès et les utiliser pour créer de nouveaux produits et services. Contrairement aux investissements étrangers ciblant des entreprises qui détiennent principalement des biens corporels, le montant d'une transaction pour acquérir une entreprise possédant surtout des biens incorporels tend à ne pas prendre en compte la valeur des biens externes. Par conséquent, ces investissements étrangers atteignent rarement le seuil pertinent qui déclencherait un examen de l'avantage net, même s'ils méritent l'attention du gouvernement⁴⁹.

M. Balsillie a fait valoir qu'en raison de la valeur insuffisante que la LIC accorde aux biens incorporels — et contrairement à l'opinion répandue —, les investissements étrangers qui visent des biens incorporels entraînent souvent une perte nette pour le Canada, car les investisseurs emportent la technologie et les connaissances à l'étranger. Il estime que ces pertes sont particulièrement regrettables lorsqu'il s'agit d'actifs qui ont été constitués avec l'aide des fonds publics, comme dans le domaine de l'intelligence artificielle. Ainsi, les Canadiens investissent dans la création de biens incorporels et y

47 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1105, 1140 (Balsillie).

48 *Ibid.*

49 *Ibid.* Voir aussi INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1755 (Houlden).

participent, mais notre cadre législatif favorise le transfert de la propriété de ces biens et de leurs avantages à des intérêts étrangers. M. Balsillie a déclaré également que le gouvernement fédéral n'est pas assez conscient des précieux biens incorporels que détiennent des entreprises canadiennes, ce qui ne fait qu'aggraver la situation. Il a critiqué les responsables de l'élaboration des politiques et les décideurs qui se concentrent trop sur des aspects qui ne sont pas pertinents pour une économie de l'innovation⁵⁰.

M. Balsillie a suggéré d'adapter la LIC à une économie moderne axée sur l'innovation. Comme point de départ, il propose que le gouvernement fédéral dresse une liste des biens incorporels stratégiques du point de vue économique et des acteurs qui les détiennent. Il a cité les entreprises canadiennes qui possèdent de la propriété intellectuelle dans les domaines de l'intelligence artificielle, de l'informatique quantique, des énergies renouvelables, de l'agriculture propre, des technologies biomédicales et autres biotechnologies, des nouvelles technologies financières et de la technologie spatiale comme exemples d'acteurs et d'actifs qui devraient être sur la liste. Une nouvelle LIC exigerait que les acteurs dont le nom apparaissent sur cette liste avertissent le gouvernement de toute transaction ou entente proposée qui mènerait au transfert de leurs biens à des non-Canadiens, non seulement les acquisitions en vue de contrôler une entité, mais également les investissements indirects, les ententes de licence et les partenariats de recherche. Il a même laissé entendre que l'embauche d'un Canadien possédant une expertise spéciale dans un domaine de nature sensible devrait faire l'objet d'un avis⁵¹.

La *Loi* devrait aussi exiger que le gouvernement fédéral effectue un examen de l'avantage net de la transaction, peu importe sa valeur. M. Balsillie a proposé de s'inspirer de ce qui se fait aux États-Unis qui, selon lui, sont en train de réviser leur propre politique sur les investissements étrangers afin de s'orienter dans ce sens. Il a rejeté le contre-argument voulant que les réformes qu'il propose puissent décourager les investissements étrangers dont le Canada a tant besoin, car dans le cadre législatif actuel, les investissements visant des entreprises qui possèdent des biens incorporels font perdre de la valeur au Canada et ne présentent donc aucun avantage net pour le pays⁵².

50 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1105, 1210-1215 (Balsillie).

51 *Ibid.*, 1105, 1150, 1205-1215, 1230, 1245.

52 *Ibid.* Voir aussi INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1705 (Houlden). Mais voir INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1255 (Krane).



Certains témoins n'étaient pas d'accord avec M. Balsillie. Ils ont fait valoir que le processus d'examen de l'avantage net et le processus d'examen relatif à la sécurité nationale évaluent tous les deux les biens incorporels détenus par une entreprise canadienne visée par un investissement, que la valeur de ces biens est prise en considération au moment de déterminer la valeur générale de la transaction et que l'examen relatif à la sécurité nationale s'applique aussi aux investissements qui pourraient viser des biens incorporels de nature sensible, peu importe leur valeur⁵³.

Toutefois, d'après ce qu'a compris le Comité, M. Balsillie n'affirme pas que la LIC et son administration ne tiennent pas compte des biens incorporels, mais plutôt que le processus d'examen de l'avantage net ne donne pas aux biens incorporels une pondération suffisante ou adéquate pour déterminer quand et comment le gouvernement fédéral doit procéder à un examen de l'avantage net. MM. Schwanen et Leblond ont fourni une réponse plus solide en déclarant que, même si le gouvernement fédéral peut et devrait s'assurer que les investissements publics consentis pour créer des biens incorporels procurent des avantages aux Canadiens, il dispose d'autres moyens de le faire que celui de limiter les investissements étrangers⁵⁴.

Autres considérations

Marc-André Viau, directeur des relations gouvernementales chez Équiterre, a proposé que le ministre tienne compte des facteurs environnementaux lorsqu'il détermine si un investissement représente un avantage net pour le Canada. Il a plus précisément recommandé que le Parlement révisé l'alinéa 20e) de la LIC pour y inclure la « compatibilité environnementale⁵⁵ » en ajoutant : « Quand des investissements entraînent des coûts environnementaux, on ne peut pas dire qu'il y a un avantage net pour le Canada⁵⁶. » Selon M. Houlden, les acquéreurs étrangers devraient montrer qu'ils ont les moyens, l'expérience et le savoir-faire nécessaires pour prendre le contrôle des biens et des activités d'entreprises canadiennes qui possèdent des actifs de nature sensible ou qui mènent leurs activités dans « un endroit délicat sur le plan de l'environnement⁵⁷ ».

53 INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1240 (Krane), 1255; INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1250-1255 (Wakil); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1535 (Davies).

54 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1250 (Patrick Leblond, à titre personnel); INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1255 (Schwanen). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1635-1640 (Kingston).

55 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1645 (Marc-André Viau, Équiterre).

56 *Ibid.*, 1720.

57 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1740 (Houlden).

M. Gagnon a affirmé que, plutôt que de modifier la *Loi*, les gouvernements canadiens pourraient réviser les lois régissant les sociétés pour éviter que des entreprises canadiennes ne tombent aux mains d'intérêts étrangers. Dans ce scénario, les législateurs fédéraux et provinciaux pourraient notamment imposer à leur conseil d'administration des devoirs fiduciaires envers toutes les parties intéressées plutôt que seulement envers les actionnaires. En conséquence, un conseil d'administration saisi d'une question touchant l'avenir de sa société, comme un investissement étranger, aurait à tenir compte d'une plus vaste gamme d'intérêts dans sa décision. Les gouvernements canadiens pourraient aussi restreindre le pouvoir des investisseurs étrangers d'acheter des actions avec droit de vote ou d'agir sur les activités d'une société immédiatement après en avoir fait l'acquisition, par exemple en échelonnant le renouvellement des mandats des administrateurs. Ainsi, grâce à ces mesures, M. Gagnon envisage un cadre national dans lequel chaque ordre de gouvernement contribuerait à la limitation de l'acquisition d'entreprises canadiennes par des intérêts étrangers au-delà des dispositions de la LIC⁵⁸.

EXAMEN RELATIF À LA SÉCURITÉ NATIONALE

Processus d'examen

Le processus d'examen visant à assurer la sécurité nationale est un autre volet essentiel de la législation canadienne qui régit les investissements étrangers. Il confère au gouvernement fédéral les pouvoirs nécessaires pour qu'aucun investissement étranger ne porte atteinte à la sécurité du pays. Le processus diffère de l'examen de l'avantage net à au moins trois égards importants. Tout d'abord, il ne comporte pas de seuils : tout investissement étranger peut y être soumis, quel que soit le montant⁵⁹. Ensuite, bien que le ministre joue toujours un rôle de premier plan dans le processus, un éventail plus large d'intervenants gouvernementaux participent à la prise de décisions. Enfin, le Parlement a donné au gouvernement fédéral un pouvoir discrétionnaire plus étendu pour vérifier les répercussions d'un investissement étranger sur la sécurité nationale que pour déterminer s'il représente un avantage net pour le pays.

Tout investissement destiné à constituer une nouvelle entreprise canadienne ou à acquérir le contrôle d'une entreprise canadienne existante peut être soumis à l'examen

58 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1130-1135, 1155, 1230, 1255 (Gagnon).

59 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1245 (Leblond); INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1125 (Schwanen); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1530 (Davies).



relatif à la sécurité nationale⁶⁰. Le paragraphe 28(1) de la LIC définit les modes d'acquisition du contrôle d'une entreprise canadienne. En des termes généraux, les dispositions de la *Loi* relatives à la sécurité nationale s'appliquent à la prise de contrôle d'une entreprise canadienne dans son ensemble, y compris « l'acquisition de la totalité ou de la quasi-totalité des actifs d'exploitation de l'entreprise canadienne⁶¹ ». Elles s'appliquent aussi aux investissements destinés à « l'acquisition, en tout ou en partie, ou la constitution d'une unité exploitée en tout ou en partie au Canada qui, selon le cas, possède un établissement au Canada, emploie au Canada au moins un individu travaillant à son compte ou contre rémunération dans le cadre de son exploitation [ou] dispose d'actifs au Canada pour son exploitation⁶² ».

Dans les faits, tous les investissements étrangers déclarés au gouvernement fédéral au moyen d'un avis d'investissement ou de l'examen de l'avantage net font l'objet d'un examen préliminaire relatif à la sécurité nationale⁶³. Lorsque l'investissement soulève une préoccupation, le ministre envoie un avis officiel à l'investisseur étranger l'informant que le gouverneur en conseil pourrait ordonner la tenue d'un examen pour déterminer si l'investissement porte atteinte à la sécurité nationale. Le ministre a 45 jours pour envoyer cet avis à compter de la date à laquelle le gouvernement fédéral prend connaissance de l'investissement de l'une des façons susmentionnées ou de toute autre manière. Si l'investisseur n'a pas encore effectué l'investissement au moment où il reçoit l'avis, il doit attendre la fin de l'examen pour l'effectuer⁶⁴. Si un examen de l'avantage net de l'investissement étranger est en cours lorsque le ministre déclenche le processus d'examen relatif à la sécurité nationale, l'examen de l'avantage net est suspendu jusqu'à la fin de l'examen relatif à la sécurité nationale⁶⁵.

Lorsque, sur la recommandation du ministre, le gouverneur en conseil ordonne la tenue d'un examen pour déterminer si un investissement étranger porte atteinte à la sécurité nationale — ce qu'il peut faire dans les 45 jours suivant l'envoi de l'avis à l'investisseur étranger — le ministre en informe l'investisseur. Le ministre a ensuite 45 jours pour effectuer l'examen relatif à la sécurité nationale et doit donner à l'investisseur étranger la possibilité de présenter des observations pendant le processus. La *Loi* autorise le

60 LIC, al. 25.1a) et b).

61 *Ibid.*, al. 28(1)c). Voir aussi *ibid.*, art. 3, (les actifs incluent « [t]ous biens corporels ou incorporels, indépendamment de leur valeur »).

62 *Ibid.*, al. 25.1c).

63 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1515 (Rochon); ABC, *Mémoire*.

64 LIC, art. 25.2; *Règlement sur les investissements susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale (examen)* (RISN), DORS/2009-271, art. 2.

65 LIC, par. 21(3)-(8).

ministre à prolonger l'examen de 45 jours ou jusqu'à une date ultérieure qu'il convient avec l'investisseur étranger⁶⁶.

Suivant la *Loi*, l'examen mène à l'une de deux issues. Si le ministre détermine que l'investissement étranger ne porte pas atteinte à la sécurité nationale, il doit envoyer un avis à l'investisseur pour l'en informer. Dans le cas contraire, ou s'il n'est pas en mesure de prendre une décision sur le fondement des renseignements disponibles, le ministre doit renvoyer la question au gouverneur en conseil et lui présente un compte rendu de ses conclusions et de ses recommandations⁶⁷.

Lorsque le ministre renvoie la question au gouverneur en conseil, ce dernier a 20 jours pour examiner le compte rendu et soit autoriser l'investisseur à aller de l'avant, avec ou sans conditions, soit lui interdire d'effectuer l'investissement ou exiger qu'il s'en dessaisisse si l'investissement a déjà eu lieu. Le ministre informe alors l'investisseur étranger de la décision du gouverneur en conseil⁶⁸.

Selon la *Loi*, le ministre doit consulter officiellement le ministre de la Sécurité publique à deux moments importants de l'examen relatif à la sécurité nationale : d'abord avant de recommander au gouverneur en conseil d'ordonner la tenue de l'examen, puis avant de renvoyer la question au gouverneur en conseil ou d'aviser l'investisseur étranger qu'il a conclu que l'investissement ne portera pas atteinte à la sécurité nationale. La *Loi* ne précise pas la teneur de la consultation à effectuer et n'interdit pas au ministre de consulter le ministre de la Sécurité publique à d'autres moments⁶⁹.

Selon des représentants du gouvernement qui ont témoigné devant le Comité, le processus d'examen est beaucoup plus axé sur la collaboration que ne le prévoit la *Loi*. Dès qu'un investissement soulève une préoccupation relative à la sécurité nationale, Sécurité publique Canada coordonne un examen faisant appel à 18 ministères et organismes fédéraux, notamment le SCRS, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Affaires mondiales Canada, Ressources naturelles Canada, l'Agence de la santé publique du Canada et le ministère des Finances. Dominic Rochon, sous-ministre adjoint principal à Sécurité publique Canada, a déclaré qu'une « telle approche pangouvernementale permet de tirer parti d'une expertise pertinente lors de

66 *Ibid.*, par. 25.3(1)-(5) et 25.3(7); RISN, art. 4.

67 LIC, par. 25.3(6); RISN, art. 5 et 5.1.

68 LIC, par. 25.4(1); RISN, art. 6.

69 LIC, par. 25.3(1) et 25.3(6).



l'évaluation des risques pour la sécurité nationale que présente chaque transaction⁷⁰ ». Pour sa part, M. Hahlweg a ajouté que le SCRS consacre son énergie et son attention plus particulièrement aux « acquisitions effectuées par des sociétés fictives, des sociétés d'État ou des sociétés directement liées à des gouvernements étrangers ou des services de renseignement⁷¹ ».

La LIC ne comporte pas de définition de « sécurité nationale ». MM. Rochon et Davies, ont tous deux indiqué que cette absence de définition procure un avantage au gouvernement fédéral en lui permettant de s'adapter à la complexité et à l'évolution constante des menaces potentielles. Le gouvernement a en effet une grande latitude pour déterminer quels investissements étrangers doivent faire l'objet d'un examen relatif à la sécurité nationale, les éléments à considérer et la méthode à employer, ainsi que les mesures à prendre. La méthode du cas par cas demeure le procédé privilégié dans ce contexte⁷².

Contrairement au processus d'examen de l'avantage net, la LIC ne fournit pas au ministre ou au gouverneur en conseil une liste de facteurs à prendre en considération pour déterminer si un investissement étranger porte atteinte à la sécurité nationale. M. Rochon a tout de même énuméré des facteurs généralement pris en compte par le gouvernement fédéral :

Plusieurs facteurs sont pris en considération lors de l'examen, dont les effets potentiels de l'investissement sur les capacités et les intérêts en matière de défense du Canada; les effets potentiels de l'investissement sur le transfert de technologies de nature délicate ou de savoir-faire à l'extérieur du Canada; la participation à la recherche, à la fabrication ou à la vente de biens ou de technologies qui revêtent une importance pour la défense nationale au Canada; l'incidence possible de l'investissement sur la sécurité des infrastructures essentielles du Canada; la mesure dans laquelle l'investissement risque de permettre la surveillance ou l'espionnage par des intervenants étrangers; la mesure dans laquelle l'investissement pourrait compromettre des activités actuelles ou à venir de représentants du renseignement ou des forces de l'ordre; la mesure dans laquelle l'investissement pourrait influencer sur les intérêts internationaux du Canada, y compris les relations internationales; et la mesure dans laquelle l'investissement pourrait mettre en

70 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1515 (Rochon). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1535, 1600 (Hahlweg).

71 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1520 (Hahlweg).

72 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1510, 1525 (Davies); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1515, 1600 (Rochon).

jeu ou faciliter les activités d'acteurs illicites tels que des terroristes, des organisations terroristes ou le crime organisé⁷³.

Depuis que les dispositions de la LIC sur la sécurité nationale sont entrées en vigueur en 2009, le ministre a délivré 28 avis pour signaler qu'un investissement est sujet à un examen relatif à la sécurité nationale, et le gouverneur en conseil a ordonné la tenue de 22 examens⁷⁴. D'après Joshua Krane, partenaire chez Blake, Cassels and Graydon SRL, le fait qu'à peine une poignée des quelque mille investissements étrangers signalés au Canada chaque année font l'objet d'un examen relatif à la sécurité nationale prouve que le processus permet au gouvernement fédéral de cerner avec précision les investissements qui nécessitent un tel examen⁷⁵. Le tableau 2 montre les résultats des investissements pour lesquels un décret d'examen a été délivré depuis 2012-2013, ainsi que leur pays d'origine et le secteur d'activité concerné.

73 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1515 (Rochon). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1710 (Debbie Salzberger, Association du Barreau canadien [ABC]); ISDE, [Lignes directrices sur l'examen relatif à la sécurité nationale des investissements](#).

74 ISDE, [Rapport annuel](#).

75 INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1145 (Krane).



Tableau 2 — Investissements visés par des décrets d'examen du gouverneur en conseil relatifs à la sécurité nationale, de 2012–2013 à 2018–2019

Années	Origine	Secteur	Résultat à la suite du décret
2018–2019	Chine	Systèmes urbains de transport en commun	Désinvestissement
2018–2019	Chine	Fabrication de machines pour le commerce et les industries de service	Retrait
2018–2019	Singapour	Fabrication d'articles de quincaillerie	Retrait
2018–2019	Suisse	Fabrication de moteurs, de turbines et de matériel de transmission de puissance	Désinvestissement
2018–2019	Chine	Activités liées à l'intermédiation financière	Aucune mesure requise en vertu de la LIC
2018–2019	Chine	Entreprises de magasinage électronique et de vente par correspondance	Aucune mesure requise en vertu de la LIC
2018–2019	Suisse	Fabrication d'autres machines d'usage général	Aucune mesure requise en vertu de la LIC
2017–2018	Chine	Fabrication de produits pharmaceutiques et de médicaments	Retrait
2017–2018	Chine	Autres travaux de génie civil	Bloqué
2016–2017	Chine	Industries manufacturières – Industrie de l'équipement de télécommunication	Conditions imposées
2016–2017	Chine	Autres services de télécommunications	Désinvestissement
2016–2017	Chine	Construction de navires et d'embarcations	Désinvestissement
2016–2017	Chine	Fabrication d'autres types de matériel et de composants électriques	Conditions imposées
2016–2017	Chypre	Transport ferroviaire	Désinvestissement

Années	Origine	Secteur	Résultat à la suite du décret
2014–2015	Chine	Industries manufacturières – Industrie de l'équipement de télécommunication	Désinvestissement
2014–2015	Chine	Industries manufacturières – Autres industries de matériel électronique et de communication	Conditions imposées
2014–2015	Chine	Industrie des services aux entreprises – Services d'informatique et services connexes	Conditions imposées
2014–2015	Russie	Industrie des mines (y compris broyage), carrières et puits de pétrole – Industries du pétrole brut et du gaz naturel	Bloqué
2014–2015	Royaume-Uni	Industrie des services aux entreprises – Services d'informatique et services connexes	Désinvestissement
2013–2014	Égypte	Industries manufacturières – Industrie de l'équipement de télécommunication	Désinvestissement
2012–2013	Chine	Industrie des services aux entreprises – Services d'informatique et services connexes	Bloqué
2012–2013	Russie	Industries des communications et autres services publics – Industrie de la transmission des télécommunications	Retrait

Note : La première colonne donne le pays d'origine de l'intervenant qui dirige les activités de l'investisseur, et les secteurs d'activité indiqués dans la deuxième colonne proviennent du [Système de classification des industries de l'Amérique du Nord](#) et de la [Classification type des industries](#).

Source : Tableau reproduit de ISDE, [Rapport annuel](#).



Dans leurs témoignages, les représentants du gouvernement ont mis l'accent sur l'importance de communiquer avec le public et de le sensibiliser pour bien appliquer la LIC. Ils ont décrit les activités menées auprès d'entités canadiennes, surtout de petites et moyennes entreprises, pour les aider à évaluer leur vulnérabilité et à se prémunir contre les activités d'espionnage menées par des États et les acquisitions par des investisseurs étrangers pouvant porter atteinte à la sécurité nationale. Ils ont invité également les entreprises à contacter le gouvernement fédéral lorsqu'elles croient être la cible d'agents étrangers⁷⁶. De façon plus générale, M. Davies a décrit la *Loi* comme étant un instrument de réserve utilisé lorsque les parties ne tiennent pas compte des intérêts du Canada en matière de sécurité nationale (ni de l'avantage net pour le Canada) et a indiqué que la sensibilisation du public aux exigences de la *Loi* faciliterait probablement les investissements étrangers⁷⁷.

Pistes de changement proposées

Imposer un moratoire

Pour dissiper les préoccupations entourant la sécurité nationale suscitées par les investissements chinois, M. Burton a proposé l'imposition d'un moratoire sur les investissements provenant des pays au régime autoritaire jusqu'à ce que le Parlement ait pu déceler et combler les failles éventuelles de la LIC. Un autre témoin a fait remarquer que le levier économique préexistant dont dispose la Chine au Canada — d'importantes entreprises canadiennes qui font énormément de relations d'affaires avec des réseaux communistes chinois et par la même occasion influencent les décideurs, particulièrement au Cabinet du premier ministre — nuit à notre capacité d'examiner comme il se doit si certains investissements chinois chez nous seraient à l'avantage net du Canada. Cette situation donne notamment lieu à ce que le professeur Paris a qualifié de levier économique. En définitive, il croit que le Canada devrait appliquer le principe de la réciprocité. Par exemple, la Chine interdit aux entreprises étrangères d'acquérir des ressources naturelles du pays pour des raisons de sécurité nationale, et le Canada devrait faire de même en ce qui concerne les investissements chinois. M. Burton s'est

76 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1550 (Davies); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1550 (Hahlweg); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1555 (Rochon).

77 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1605 (Davies). Voir cependant aussi INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1225 (Balsillie).

aussi dit favorable à ce que le Canada impose des limites aux investissements chinois pour sanctionner la Chine lorsqu'elle enfreint des règles internationales⁷⁸.

Plusieurs témoins se sont exprimés contre l'imposition d'un moratoire temporaire sur les investissements étrangers pour protéger la sécurité nationale, même en ces temps de pandémie, craignant que le Canada ne passe pour un pays où il serait difficile d'investir. Pour attirer des investissements étrangers, il faut au contraire un cadre de réglementation stable et transparent qui donne confiance aux investisseurs potentiels. Ils ont aussi averti que d'autres pays pourraient riposter en limitant les investissements canadiens sur leur territoire. Pour ces raisons, Patrick Leblond, professeur agrégé à l'Université d'Ottawa, a ajouté qu'il faudrait modifier la *Loi* uniquement pour l'adapter aux changements structurels dans l'économie canadienne et mondiale, et non pour réagir à des événements ponctuels⁷⁹.

D'autres témoins ont parlé des problèmes concrets que provoquerait l'imposition d'un moratoire. Ils ont affirmé qu'une approche généralisatrice ne ferait que restreindre la capacité du gouvernement fédéral à évaluer les investissements au cas par cas et qu'elle pourrait bloquer des investissements légitimes qui ne portent pas atteinte à la sécurité nationale. Ces témoins estiment aussi que ce serait difficile de définir avec précision la notion d'État autoritaire et d'identifier ces États sans susciter la controverse. De plus, ils croient qu'un moratoire pourrait compliquer l'acquisition d'équipements de protection individuelle, de vaccins et d'autres matériel essentiel, et pourrait aussi limiter les possibilités de financement offertes aux entreprises canadiennes qui tentent de se relancer après un ralentissement économique. Un moratoire risque donc d'être contre-productif comparativement à l'examen au cas par cas actuel, même en période de pandémie⁸⁰.

Certains témoins ont cependant fait remarquer que de nombreux pays — et en particulier la Chine — ne se soumettent pas aux mêmes règles auxquelles se plient les pays du G7, comme le Canada, en matière de marché libre, d'ouverture et de

78 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1115, 1145, 1215, 1235, 1245, 1250 (Burton). Voir aussi INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1255 (Gagnon).

79 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1115 (Leblond); INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1115 (Krane); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1650 (Glossop); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1635 (Kingston); Facey et Krane, *Mémoire*.

80 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1150 (Schwanen); INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1115, 1235 (Krane); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1650 (Glossop); INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1110 (Wakil); ABC, *Mémoire*; Facey et Krane, *Mémoire*.



transparence. Plus précisément, M. Christopher Balding, professeur adjoint à la Fulbright University, Vietnam, a déclaré ce qui suit :

Étant donné les risques évidents liés aux investissements de la Chine, je crois qu'il est dans l'intérêt du Canada de réfléchir sérieusement aux risques liés à un pays qui a démontré un comportement d'investissement visiblement menaçant et prédateur⁸¹.

Selon M. Balding, le gouvernement chinois fait des largesses pour aider des entreprises d'État ou des entreprises liées à l'État à se développer à l'étranger, essaie différentes méthodes pour éviter le contrôle de ses activités d'investissement, utilise diverses mesures pour dissimuler ses activités, et tient des registres détaillés sur la propriété intellectuelle détenue par les entreprises, avec une série de renseignements connexes qui lui permettent de déterminer la valeur de ces actifs.

Inversement, certains juristes qui ont témoigné devant le Comité considèrent que dans sa forme actuelle, la LIC protège suffisamment le Canada contre des investisseurs étrangers opportunistes qui pourraient nuire à la sécurité nationale. Ils ont mis en relief la grande marge de manœuvre du gouvernement fédéral pour étudier l'incidence des investissements sur la sécurité nationale, quel que soit leur montant, de même que le temps et les vastes pouvoirs dont il dispose pour effectuer des examens approfondis au cas par cas. Selon ces juristes, l'Énoncé de politique démontre les pouvoirs étendus accordés au gouvernement fédéral et comment l'application de la *Loi* peut être adaptée aux circonstances actuelles⁸².

Examiner plus d'investissements étrangers sous le régime de la LIC

Des témoins ont parlé de la possibilité d'examiner plus d'investissements étrangers, notamment en étendant la portée de la LIC pour que davantage de transactions déclenchent un examen. De nombreux témoins ont indiqué que la plupart des investissements étrangers sont déjà soumis aux dispositions de la *Loi* liées à la sécurité nationale, y compris les investissements permettant d'acquérir partiellement ou indirectement le contrôle d'une entreprise et les investissements minoritaires qui ne font pas l'objet d'un avis⁸³. M. Wakil a toutefois précisé que les transactions dans le cadre desquelles il n'y a aucune acquisition de titres de participation dans une

81 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1120 (Balding).

82 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1110 (Wakil); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1640 (Salzberger); *Mémoire présenté à INDU*, 17 juin 2020 (ABC, *Mémoire*); Brian A. Facey et Joshua A. Krane, *Mémoire présenté à INDU* présenté à INDU, 30 juin 2020 (Facey et Krane, *Mémoire*).

83 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1610 (Davies); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1515 (Rochon); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1710-1715 (Salzberger).

entreprise ou une entité canadienne (par exemple l'acquisition d'un seul élément d'actif ou d'un nombre limité d'éléments d'actifs) ne sont pas visées par la *Loi*, même si elles portent atteinte à la sécurité nationale⁸⁴ :

Prenons par exemple les situations où l'on fait l'acquisition d'une entreprise ayant des droits de propriété intellectuelle de nature délicate. Lorsqu'une entreprise conclut une entente avec une entité étrangère pour y transférer la propriété intellectuelle, le dossier ne fait pas l'objet d'un examen. L'effet est le même — l'acheteur étranger, l'entité étrangère, exerce un contrôle sur la propriété intellectuelle ou y a accès —, mais une sorte d'accord commercial fait l'objet d'un examen, tandis que l'autre sorte de transaction commerciale, l'accord commercial, n'y est pas assujettie⁸⁵.

Cependant, la question demeure : la LIC est-elle préférable aux autres lois fédérales régissant des secteurs d'activité précis, comme les télécommunications ou les transports, ou aux lois régissant le commerce ou l'exportation de biens de nature sensible ou de « marchandises contrôlées »⁸⁶? Le Parlement pourrait également élargir la portée de la *Loi* en conférant au gouvernement fédéral la compétence d'examiner les transactions qui ne comportent pas une prise de contrôle, comme l'acquisition d'intérêts minoritaires significatifs⁸⁷.

Michelle Travis, directrice de recherche pour UNITE HERE Canada, s'est demandée si le gouvernement fédéral pouvait ordonner le dessaisissement d'une acquisition approuvée conformément à la LIC d'une entreprise canadienne par un investisseur étranger, après que cet investisseur a lui-même été repris par une autre entité étrangère. Pour illustrer ses propos, M^{me} Travis a parlé de l'acquisition (directe ou indirecte) par Anbang, une entreprise basée à Beijing, d'hôtels et d'établissements de soins de longue durée canadiens. Peu de temps après ces acquisitions, Anbang a été saisie par les autorités gouvernementales chinoises. M^{me} Travis avait des doutes sur le processus d'examen ayant mené à l'approbation de ces transactions, sur la gestion des entreprises canadiennes visées par ces acquisitions, et sur la question de savoir si les Canadiens pouvaient faire confiance aux propriétaires finaux de ces entreprises quant à la protection des renseignements personnels qu'ils détiennent⁸⁸.

Lorsqu'interrogé sur la question, M. Davies a déclaré que la prise de contrôle, par une entité étrangère, d'une autre entité étrangère qui contrôle une entreprise canadienne,

84 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1200, 1225 (Wakil).

85 *Ibid.*, 1225. Comparer avec INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1240 (Krane).

86 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1125 (Schwanen); INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1800 (Kilby).

87 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1115 (Wakil).

88 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1655, 1725 (Travis).



pouvait donner lieu à examen relatif à la sécurité nationale en vertu de la LIC : « si le contrôle d'une entreprise canadienne passe à un acquéreur étranger, il est tout à fait possible que nous examinions la transaction aux termes de la Loi⁸⁹ ». Cet examen pourrait pousser le gouvernement fédéral à ordonner le dessaisissement de l'entreprise canadienne. M. Davies a ajouté que l'examen dépendrait des circonstances de l'affaire et de la question de savoir si le gouvernement peut exercer sa compétence en vertu de la LIC⁹⁰.

Axer le processus d'examen sur les secteurs stratégiques

Une autre manière de soumettre davantage d'investissements étrangers à un examen officiel serait d'exiger qu'un examen relatif à la sécurité nationale soit effectué pour tous les investissements dans certaines industries (comme les mines ou les télécommunications) ou certains secteurs d'activité (par exemple l'IA ou le stockage d'énergie). Plusieurs témoins ont indiqué que le cadre législatif actuel donne déjà au gouvernement fédéral la possibilité de le faire, mais bon nombre d'entre eux ont précisé qu'il devrait publier des politiques ou des lignes directrices pour expliciter la pratique auprès des investisseurs éventuels⁹¹.

M. Leblond a dit que si le gouvernement décidait de s'engager dans cette voie, il devrait laisser les experts déterminer dans quels secteurs les investissements étrangers seraient systématiquement soumis à un examen. Il éviterait ainsi que le processus se transforme en un exercice purement politique dans lequel des représentants de diverses régions ou secteurs d'activité invoqueraient d'éventuels risques pour la sécurité nationale afin de protéger leurs propres intérêts économiques. D'autres pourraient dire au contraire (peut-être à tort) qu'investir dans un bien ou un secteur ne compromettrait nullement la sécurité nationale, dans le but d'attirer ou de faciliter les investissements étrangers⁹².

APPLICATION DE LA LIC

Plusieurs témoins ont mis l'accent sur le fait que le cadre législatif de la LIC ne sera utile que si le gouvernement fédéral consacre suffisamment de ressources à la surveillance et à l'examen des investissements étrangers. M. Houlden a reconnu que la *Loi* confère au gouvernement fédéral les pouvoirs nécessaires pour examiner efficacement les

89 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1610 (Davies).

90 *Ibid.*

91 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1150 (Leblond).

92 *Ibid.*, 1115-1120, 1150; INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1145-1150 (Schwanen). Voir aussi ABC, [Mémoire](#).

investissements étrangers, mais il se demande si le gouvernement a tout le personnel qualifié dont il a besoin pour y arriver, surtout compte tenu de la difficulté à trouver des personnes qui possèdent les compétences nécessaires pour examiner les investissements chinois⁹³. D'autres témoins ont affirmé que la Division pourrait effectuer plus rapidement les examens, et donc faciliter les investissements étrangers, si elle obtenait les ressources et le personnel nécessaires, y compris un directeur permanent⁹⁴. Des représentants du gouvernement ont souligné que le gouvernement fédéral a accru le financement de la Division et que les périodes d'examen supplémentaires des investissements étrangers ont été récemment allongées et cela suffit à répondre aux besoins⁹⁵.

Des témoins ont exprimé des doutes sur la force exécutoire et la durée des engagements acceptés en vertu de la LIC. Ils ont insisté sur la difficulté de s'assurer qu'un acquéreur étranger ne remplacera pas les administrateurs et ne transférera pas les biens de l'entreprise canadienne dont il prend le contrôle, comme les investisseurs chinois ont tendance à faire, aux dires de M. Balding⁹⁶. L'efficacité des engagements dépend donc de la capacité et de la volonté du gouvernement fédéral à les surveiller et à en assurer le respect⁹⁷. M^{me} Travis a affirmé que le gouvernement fédéral devrait avoir le pouvoir de réexaminer les engagements et de les modifier après que les investissements ont été approuvés⁹⁸.

Même s'il peut être ardu de déterminer l'origine exacte d'un investissement étranger, des témoins ont avancé que les mesures prévues par la LIC permettent au gouvernement fédéral de bien identifier les investisseurs étrangers et ceux qui contrôlent leurs activités — à commencer par le processus d'avis d'investissement⁹⁹. M. Krane a ajouté que la *Loi* impose des amendes sévères aux investisseurs qui ne se conforment pas à ses exigences en matière de divulgation, et que rien ne donne à penser que des investisseurs étrangers tentent de les contourner¹⁰⁰. Malgré cela,

93 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1730, 1740 (Houlden).

94 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1130 (Schwanen); INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1115-1120 (Krane); INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1115 (Wakil); Facey et Krane, [Mémoire](#).

95 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1530, 1555 (Davies). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1555 (Rochon).

96 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1300 (Burton); INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1130 (Balding).

97 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1240-1245 (Leblond); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1730 (Houlden).

98 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1750 (Travis).

99 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1530 (Davies); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1715 (Glossop). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1545 (Hahlweg).

100 INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1240 (Krane).



M^{me} Travis a soutenu que les processus d'examen prévus par la *Loi* ont mené à des acquisitions par des investisseurs étrangers dont les véritables propriétaires demeurent obscurs¹⁰¹.

Bon nombre de témoins ont proposé d'accroître la transparence dans l'application de la LIC, mais pour des raisons différentes. ISDE publie des informations sur l'application de la *Loi* dans des rapports annuels et dans des politiques et lignes directrices officielles. Cependant, certains témoins aimeraient qu'il y ait plus de transparence pour accroître l'efficacité des processus d'examen dans l'intérêt des investisseurs étrangers. D'autres voudraient améliorer la reddition de comptes sur l'application de la *Loi* dans l'intérêt du public¹⁰².

Des praticiens du droit ont proposé que le gouvernement fédéral divulgue plus d'informations sur le processus d'examen en général, par exemple en précisant les secteurs d'activité dans lesquels les investissements étrangers sont le plus susceptibles de soulever des inquiétudes concernant la sécurité nationale. Ils ont aussi proposé une meilleure orientation de chaque cas, par exemple par la communication d'informations exhaustives aux investisseurs étrangers sur les problèmes pour la sécurité nationale que soulèvent leurs investissements. La divulgation de telles informations rendrait le processus d'examen plus efficace et plus rapide, et permettrait aux investisseurs étrangers de proposer davantage d'engagements pertinents¹⁰³.

Les témoins qui souhaitent une plus grande transparence pour améliorer la reddition de comptes ont proposé que le gouvernement publie davantage d'informations sur les résultats de l'examen de certains investissements. Ils ont fait valoir que si le grand public était mieux renseigné sur le processus décisionnel prévu par la LIC — y compris la nature des engagements proposés, demandés et convenus —, la *Loi* serait appliquée avec plus de rigueur et d'efficacité¹⁰⁴.

En règle générale, les informations que le gouvernement fédéral reçoit à propos d'une personne dans le cadre de l'exécution de la LIC sont jugées confidentielles — y compris les renseignements sur les investisseurs étrangers et les entreprises canadiennes qu'ils

101 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1655, 1720 (Travis).

102 INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1510, 1530 (Davies).

103 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1130, 1220-1225 (Schwanen); INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1120, 1135 (Krane); INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1115, 1135 (Wakil); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1800 (Salzberger); Facey et Krane, [Mémoire](#). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1300 (Gagnon); INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1120 (Leblond). Voir aussi INDU, [Témoignages](#), 15 juin 2020, 1225 (Wakil).

104 INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1145 (Burton); INDU, [Témoignages](#), 8 juin 2020, 1155, 1300 (Gagnon); INDU, [Témoignages](#), 18 juin 2020, 1750 (Travis).

tendent d'acquérir ou de créer. La *Loi* précise que « [...] nul ne peut sciemment [communiquer ces renseignements], permettre qu'ils le soient ou permettre à qui que ce soit d'en prendre connaissance ou d'y avoir accès¹⁰⁵ », mais elle prévoit aussi de nombreuses exceptions à cette règle générale¹⁰⁶.

Les appels à une plus grande transparence ont été assortis de mises en garde. M. Balding a indiqué que la Chine se sert « de la transparence contre des gouvernements comme celui du Canada et [a pris] des mesures pour s'assurer que ses investissements échapperont à l'examen ou à la détection réglementaire », et pour s'approprier des biens de nature sensible avant que les autorités ne puissent réagir¹⁰⁷. M. Wakil a déconseillé la divulgation d'informations sur des examens passés, puisque « les investisseurs sont très rassurés du fait que leurs renseignements commerciaux névralgiques seront traités en toute confidentialité dans le cadre d'un examen¹⁰⁸ » effectué en vertu de la LIC.

Même s'il croit qu'une évaluation empirique de l'avantage net réel des investissements approuvés serait utile pour l'application de la *Loi*, M. Wakil a mentionné des obstacles d'ordre pratique qui pourraient compliquer une telle évaluation :

Nous aurions le problème que j'ai commencé à vous signaler précédemment, soit celui du scénario « en l'absence de », dans la mesure où... et c'est là le problème avec l'évaluation des investissements en ce moment. Par exemple, le gouvernement essaie de prédire l'avenir. Comment seront vraisemblablement la prochaine année, puis les deux, trois ou quatre années suivantes pour l'entreprise canadienne, et de quelle façon cela s'harmonise-t-il aux plans de l'investisseur, et est-ce que c'est avantageux ou pas? Est-ce qu'il y a un avantage à procéder avec la transaction compte tenu du résultat futur

105 LIC, par. 36(1). Voir aussi la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), L.R.C. 1985, ch. A-1, par. 24(1) et annexe II.

106 Par exemple, ces exemptions permettent au gouvernement fédéral de communiquer ou de divulguer des renseignements contenus dans les avis envoyés en vertu de la LIC et dans les engagements écrits pris à l'égard d'un investissement réputé être à l'avantage net du Canada. De plus, la *Loi* n'interdit pas au gouvernement fédéral de communiquer ou de divulguer des renseignements contenus dans les motifs fournis par le ministre pour justifier la décision selon laquelle un investissement étranger pourrait apporter ou non un avantage net au Canada. En revanche, le ministre doit s'abstenir de divulguer des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques si cela risque de porter préjudice à la personne qui les a fournis. La LIC autorise le gouvernement fédéral à divulguer les renseignements de la décision prise par le gouverneur en conseil concernant l'incidence d'un investissement étranger sur la sécurité nationale. Toutefois, outre la nature de la décision — blocage de l'investissement, autorisation de l'investissement avec ou sans conditions ou dessaisissement — le ministre ne doit pas communiquer de renseignements sur la décision si cela risque de porter préjudice à la personne qui les a fournis [voir *ibid.*, art. 36; et voir en contrepartie la LAI, al. 20(1)b)].

107 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1140 (Balding).

108 INDU, *Témoignages*, 15 juin 2020, 1215 (Wakil).



vraisemblable de l'entreprise canadienne? C'est une évaluation très délicate et compliquée à faire.

Nous avons un problème semblable concernant l'examen ex post d'un investissement qui a été fait. Qu'est-ce qui se serait produit si l'investissement n'avait pas été fait? Avons-nous accès à l'information? Théoriquement, je crois qu'il serait bon de faire un retour en arrière pour voir s'il est, oui ou non, possible de bâtir un test servant à évaluer le succès des mesures législatives, mais je vois bien qu'il y aurait de nombreuses difficultés sur le plan pratique¹⁰⁹.

Malgré ces défis, M. Wakil a affirmé qu'il était « ouvert à la proposition de réaliser un examen a posteriori des investissements pour mesurer l'efficacité de la [LIC] », pourvu que le gouvernement fédéral préserve la confidentialité des informations des investisseurs étrangers¹¹⁰.

En dernier lieu, M^{me} Travis, qui a exprimé des doutes sur l'efficacité des examens effectués en vertu de la LIC, a déclaré que tous les investissements étrangers devraient faire l'objet d'une attention accrue, même après la pandémie, notamment avec un examen plus serré et un contrôle plus rigoureux de l'exécution des engagements adoptés¹¹¹. En revanche, M. Kingston, qui est d'avis que les investissements étrangers devraient être examinés de plus près pendant la pandémie, a affirmé que cette mesure ne devrait durer que jusqu'à ce que la situation revienne à la normale, pour que le Canada continue d'attirer et de faciliter les investissements étrangers¹¹². Lorsqu'il a résumé sa position, M. Schwanen a soutenu qu'une saine application de la *Loi* empêcherait que « le fait d'être un investisseur étranger — par exemple à cause de ceux qui sont à la tête de ces investisseurs — » ne constitue une menace pour la souveraineté du Canada et la capacité d'un gouvernement canadien « d'appliquer sa propre réglementation et ses lois du travail, entre autres, sur son territoire ». Il faudrait donc que le gouvernement fédéral approuve un investissement étranger lorsque toutes les informations disponibles montrent que l'investisseur se conformera aux lois canadiennes une fois l'investissement réalisé¹¹³.

109 *Ibid.*, 1250.

110 *Ibid.*, 1215.

111 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1655, 1720 (Travis).

112 INDU, *Témoignages*, 18 juin 2020, 1635 (Kingston).

113 INDU, *Témoignages*, 8 juin 2020, 1205 (Schwanen).

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité a entrepris d'examiner la LIC en tenant compte aussi bien du contexte national qu'international. Au niveau national, en avril 2020, le Service canadien du renseignement de sécurité a publié un rapport dans lequel il souligne le danger pour la sécurité nationale que continuent de représenter les prises de contrôle par des intérêts étrangers. Plus précisément, le SCRS a averti que, par « sa richesse économique, ses milieux scientifiques et d'affaires ouverts ainsi que sa main-d'œuvre et ses infrastructures modernes¹¹⁴ », le Canada constitue une cible de choix pour les investisseurs étrangers.

Selon le SCRS, même si beaucoup d'investisseurs étrangers n'ont pas d'intentions hostiles, ceux d'entreprises d'État ou de sociétés ayant des liens étroits avec des gouvernements ou des services de renseignement doivent faire l'objet d'une grande attention :

L'acquisition de sociétés canadiennes par certaines entités étrangères pourrait comporter des risques en raison de la vulnérabilité des infrastructures essentielles, mais aussi parce que ces entités pourraient dominer des secteurs stratégiques, se livrer à des activités d'espionnage et d'ingérence étrangère et transférer illégalement des technologies et du savoir-faire¹¹⁵.

Le rapport a ajouté : « Les dommages causés à la prospérité collective des Canadiens sont difficiles à évaluer, mais ils sont bien réels¹¹⁶. »

Au niveau international, les membres du Comité sont tout à fait conscients des limites ou des restrictions imposées récemment par plusieurs pays sur les investissements provenant d'entreprises étatiques étrangères. Ainsi, le Japon a resserré ses mécanismes d'examen relatif à la sécurité nationale à l'égard des investissements venant de l'étranger, même avant la pandémie de COVID-19. Étant donné les craintes suscitées par la possibilité que des pays, en particulier la Chine, fassent main basse sur des technologies d'importance critique pour la sécurité nationale et la défense, le gouvernement a modifié sa *Loi sur les opérations de change et le commerce extérieur* en mai 2019, et a ajouté les technologies de l'information et des communications au nombre des secteurs d'activité protégés.

114 Service canadien du renseignement de sécurité, *Rapport public du SCRS 2019*, 2020, p. 17.

115 *Ibid.*

116 *Ibid.*



En outre, le gouvernement de l'Australie a annoncé, en mars dernier, des changements temporaires à son cadre d'examen des investissements étrangers. Le nouveau cadre soumet tous les investissements étrangers proposés, peu importe leur montant, à une présélection du Foreign Investment Review Board (Comité d'examen des investissements étrangers). La nouvelle politique s'applique à tous les secteurs et à tous les types d'investisseurs étrangers. L'Inde a également modifié sa politique sur les investissements étrangers directs en avril pour empêcher les prises de contrôle opportunistes d'entreprises nationales par des pays avec qui elle partage une frontière terrestre. Par conséquent, outre ceux du Pakistan et du Bangladesh, l'Inde examine aussi les investissements provenant de tous les pays limitrophes, y compris la Chine.

Enfin, l'Union européenne a adopté un cadre de filtrage des investissements étrangers pour atténuer la menace que ceux-ci représentent pour ses infrastructures et ses technologies essentielles, notamment les semiconducteurs, la robotique et l'intelligence artificielle.

Le Comité a entendu de nombreux témoins présenter des opinions diverses et des arguments persuasifs au sujet de la nécessité d'imposer un moratoire sur les investissements étrangers provenant d'entreprises d'État. Il a aussi entendu des témoignages soulignant l'importance des investissements étrangers pour l'économie canadienne et la nécessité de continuer à offrir des conditions attrayantes pour d'éventuels investisseurs. Selon le Comité, le Canada doit trouver un juste équilibre entre le maintien d'une politique ouverte aux investissements étrangers et l'assurance que ces investissements servent les intérêts du pays et ne minent pas la sécurité nationale pendant la pandémie de COVID-19, qui pourrait avoir fragilisé de nombreuses entreprises. Le Comité croit qu'une diminution des seuils d'examen dans certains cas permettrait au Canada d'atteindre ces objectifs.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi modifiant la *Loi sur l'investissement Canada* afin de ramener à zéro le seuil d'évaluation actuel pour la prise de contrôle potentielle par des entreprises contrôlées ou détenues par un État étranger, de façon à ce que chaque transaction fasse l'objet d'un examen, tant en ce qui a trait au critère de l'avantage net qu'à celui de la sécurité nationale.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada dépose un projet de loi pour modifier la *Loi sur l'investissement Canada* afin de revoir les seuils chaque année.

Le Comité a entendu des témoignages, principalement de la part de M. Balsillie, selon lesquels le processus d'examen de l'avantage net ne convient pas à une économie moderne fondée sur l'innovation. Il serait très utile de déterminer si le processus d'examen de l'avantage net sert toujours les intérêts économiques des Canadiens. En effet, la place croissante que les biens incorporels occupent dans l'économie canadienne est exactement le type de changement économique structurel qui, selon M. Leblond, justifierait une réforme de la LIC.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada examine les dispositions de la *Loi sur Investissement Canada* et leur application pour déterminer des moyens d'améliorer le traitement des biens incorporels dans le cadre de l'examen de l'avantage net des investissements dans le contexte de l'économie du savoir, et qu'il présente ses conclusions au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes dans un délai d'un an.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada protège les secteurs stratégiques, notamment, mais pas exclusivement : la santé, l'industrie pharmaceutique, l'agroalimentaire, l'industrie manufacturière, les ressources naturelles et les biens incorporels dans les domaines de l'innovation, de la propriété intellectuelle, des données et de l'expertise.

Recommandation 5

Que le ou la ministre de l'Innovation, des sciences et de l'industrie doive justifier sa décision de conclure si une transaction est à l'avantage net du Canada, que le ou la ministre doive conséquemment expliquer ensuite les éléments sur lesquels il ou elle s'est basé(e) pour prendre sa décision et que le ou la ministre doive rendre publique les conditions qu'il ou elle a imposées à un acquéreur lors d'une transaction par un investisseur étranger.

Plus précisément, le Comité considère qu'il est juste que le gouvernement fédéral s'assure que les biens incorporels créés grâce à des subventions fédérales soient seulement transférés à des intérêts étrangers lorsque ce transfert comporte un avantage démontrable pour le Canada. Bien entendu, les circonstances qui accompagnent le développement de ce type d'actifs varient, par exemple en fonction de la proportion du financement fédéral et des avantages qu'ils représentent pour les Canadiens. Cela dit, le principe devrait orienter la politique d'innovation du gouvernement, notamment dans, mais sans s'y limiter, l'examen de l'avantage net, et devrait compter au nombre des



conditions d'octroi des subventions fédérales destinées à la recherche et au développement.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada encourage les entités canadiennes à conserver la propriété des biens incorporels développés grâce à des fonds fédéraux, y compris la propriété intellectuelle, en leur demandant, lorsque c'est approprié de le faire, de rembourser les montants qui leur ont été versés dans le cadre de programmes fédéraux ou de subventions, en tout ou en partie.

La question n'est pas de savoir si un investissement étranger peut être préjudiciable à la sécurité nationale — pratiquement tous les témoins ont affirmé que c'était le cas —, mais plutôt de savoir si la LIC est rédigée et exécutée d'une façon qui protège efficacement le Canada dans un contexte en constante évolution. D'un côté, le Comité ne peut faire abstraction du fait que certains des experts en sécurité nationale dont il a recueilli les témoignages ont reconnu mal connaître les dispositions de la *Loi* à l'étude. De l'autre, il doit tenir compte du fait que plusieurs juristes qui ont défendu la *Loi* ont tout de même signalé qu'elle comportait potentiellement des lacunes. Puisque le gouvernement fédéral applique la LIC depuis maintenant plus de 10 ans, il est vraisemblable qu'il puisse trouver des améliorations à y apporter.

Depuis 2009 et jusqu'à l'année 2018–2019, 15 des 22 examens relatifs à la sécurité nationale réalisés à la demande du gouverneur en conseil ont porté sur des investissements proposés par des investisseurs dont les activités étaient dirigées par des intervenants chinois. En conséquence de ces examens, neuf des 15 investissements proposés ont été bloqués, désinvestis ou retirés, quatre ont été approuvés sous certaines conditions et deux ont été approuvés sans condition (voir le tableau 2). Au deuxième rang, les investissements russes et suisses ont chacun donné lieu à seulement deux examens relatifs à la sécurité nationale. Il est donc raisonnable d'affirmer que, jusqu'à présent, le processus d'examen relatif à la sécurité nationale prévu par la LIC a surtout été utilisé pour des investissements chinois, qui ne représentent pourtant qu'une fraction des investissements étrangers directs entrants.

Le gouvernement fédéral devrait pouvoir empêcher qu'un bien (corporel ou incorporel) passe aux mains d'intérêts étrangers afin de préserver la sécurité nationale. Dans la mesure où la sécurité nationale est en jeu, comme l'a souligné M. Wakil, il n'y a aucune différence entre acquérir une entreprise ou une autre entité canadienne qui possède un bien de nature sensible et à acquérir ce bien. Or, même si la LIC confère au gouvernement fédéral le pouvoir de bloquer l'acquisition par des intérêts étrangers

d'une entité canadienne possédant un bien de nature sensible, elle ne semble pas lui permettre de bloquer le transfert de ce bien.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada révise son cadre législatif et prenne les dispositions nécessaires :

- **pour bloquer toute transaction visant le transfert d'un bien de nature sensible à une entité étrangère lorsque ce transfert porterait atteinte à la sécurité nationale;**
- **pour que toute entreprise ou entité canadienne qui possède un bien de nature sensible soit tenue d'envoyer un avis au gouvernement fédéral 30 jours avant de transférer ce bien à une entité étrangère.**

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada dépose immédiatement un projet de loi modifiant la *Loi sur Investissement Canada* afin que l'on puisse examiner et éventuellement empêcher la prise de contrôle ultérieure par une entreprise d'État d'une société ou d'actifs canadiens dont l'acquisition par une société privée étrangère avait été approuvée conformément à la LIC.

Le Comité reconnaît que des fonctionnaires compétents et dévoués s'efforcent de bien appliquer la LIC. Il sait aussi que plusieurs témoins ont demandé si le gouvernement fédéral affecte suffisamment de ressources à la Division de l'examen des investissements d'ISDE, et notamment si la Division dispose du personnel qualifié nécessaire pour faire un examen efficace et rigoureux des investissements étrangers.

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada dépose sans tarder un projet de loi modifiant la *Loi sur Investissement Canada* afin que le ministre soit tenu de consulter le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications au cours de l'examen relatif à la sécurité nationale.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

43^E législature – 2^E session

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2020/06/08	22
Charles Burton, agrégé supérieur Centre for Advancing Canada's Interests Abroad, Macdonald-Laurier Institute		
Patrick Leblond, professeur agrégé Affaires publiques et internationales, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa		
Institut C.D. Howe	2020/06/08	22
Daniel Schwanen, vice-président Recherche		
Mouvement d'éducation et de défense des actionnaires	2020/06/08	22
Willie Gagnon, directeur		
À titre personnel	2020/06/11	23
Omar Wakil, partenaire Torys LLP		
Service canadien du renseignement de sécurité	2020/06/11	23
Tim Hahlweg, directeur adjoint Exigences		
Ministère de l'Industrie	2020/06/11	23
Mitch Davies, sous-ministre adjoint principal Secteur de l'industrie		
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile	2020/06/11	23
Dominic Rochon, sous-ministre adjoint principal Secteur de la sécurité et de la cyber-sécurité nationale		

Organismes et individus	Date	Réunion
UNITE HERE Canada Michelle Travis, directrice de recherche	2020/06/11	23
À titre personnel Christopher Balding, professeur agrégé Fulbright University Vietnam Omar Wakil, partenaire Torys LLP	2020/06/15	24
Blake, Cassels and Graydon SRL Joshua Krane, partenaire Competition, Antitrust and Foreign Investment Group	2020/06/15	24
Conseil canadien des innovateurs Jim Balsillie, président	2020/06/15	24
À titre personnel Peter Glossop, partenaire Concurrence, Osler, Hoskin et Harcourt S.E.N.C.R.L., s.r.l. Gordon Houlden, directeur China Institute, University of Alberta	2020/06/18	25
Conseil canadien des affaires Brian Kingston, vice-président Politiques internationales et budgétaires	2020/06/18	25
Association du Barreau canadien Michael Kilby, vice-président Comité de l'Examen de l'investissement étranger, Section sur le droit de la concurrence et partenaire, Stikeman Elliott LLP Marc-André O'Rourke, avocat Représentation Debbie Salzberger, présidente Comité sur l'Examen de l'investissement étranger, Section sur le droit de la concurrence et partenaire, McCarthy Tetrault LLP	2020/06/18	25
Service canadien du renseignement de sécurité Tim Hahlweg, directeur adjoint Exigences	2020/06/18	25

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère de l'Industrie Mitch Davies, sous-ministre adjoint principal Secteur de l'industrie	2020/06/18	25
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Dominic Rochon, sous-ministre adjoint principal Secteur de la sécurité et de la cyber-sécurité nationale	2020/06/18	25
Équiterre Marc-André Viau, directeur Relations gouvernementales	2020/06/18	25
Stand.earth Tzeporah Berman, directrice Programme international	2020/06/18	25
UNITE HERE Canada Michelle Travis, directrice de recherche	2020/06/18	25

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

43^E législature – 1^{RE} session

Blake, Cassels and Graydon SRL

Association du Barreau canadien

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 22, 23, 24, 25 et 29) de la 43^e législature, première session, et (réunions n^{os} 11, 13 et 16) de la 43^e législature, deuxième session est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Sherry Romanado

Opinion dissidente du parti libéral du Canada

Comme nous l'avons mentionné, en juin 2020, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (le Comité) a adopté une motion portant étude de la *Loi sur Investissement Canada* (« LIC »), une attention particulière devant être accordée aux répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'investissement direct étranger et l'acquisition d'actifs potentiellement vulnérables ou improductifs d'entreprises canadiennes. Les membres libéraux du Comité ont appuyé et participé activement à cette étude, étant donné son importance cruciale pour assurer la vitalité de nos entreprises, les perspectives de leurs employés et de leurs travailleurs et son incidence globale sur la prospérité de l'économie canadienne.

Notre intérêt pour cette étude découle de notre compréhension et de notre reconnaissance du fait que l'investissement étranger continue de jouer un rôle important dans l'économie canadienne. Toutefois, nous sommes conscients que même si la pandémie actuelle a eu un effet perturbateur sur notre économie, les investisseurs opportunistes peuvent essayer de profiter des perturbations économiques et de la vulnérabilité concomitante de certains secteurs d'activité. Par conséquent, nous nous sommes félicités de l'engagement pris au moment opportun par notre gouvernement de veiller à ce que, tant que l'économie canadienne ne se rétablira pas de la COVID-19, les investissements étrangers, en particulier ceux qui touchent la santé publique et la fourniture de biens et de services essentiels, fassent l'objet d'un examen plus approfondi sous le régime de la *LIC*. Nous sommes également très conscients que les investissements au Canada par des entreprises d'État étrangères peuvent être motivés par des considérations non commerciales qui peuvent nuire aux intérêts économiques ou en matière de sécurité de notre pays. Pour cette raison, nous sommes heureux de souligner que le gouvernement du Canada a également prudemment soumis les investissements des investisseurs publics à un examen plus approfondi sous le régime de la *LIC*.

Toutefois, nous sommes consternés de constater que les mesures de protection envisagées par le gouvernement du Canada en réaction à la pandémie de COVID-19 ne semblent pas avoir été pleinement comprises et n'ont pas été prises en compte avec précision dans les recommandations adoptées par la majorité des membres chargés d'élaborer et d'approuver le contenu du présent rapport du Comité. En outre, nous constatons que certaines recommandations contenues dans ce rapport ne correspondent ni aux témoignages des experts que le Comité a entendus ni aux pratiques fondées sur les dispositions actuellement incorporées dans la *LIC*. Plus précisément, notre opinion dissidente voudrait souligner et amplifier ce qui suit :

- Recommandation 1
 - Les modifications aux seuils d'évaluation actuels sont redondantes et totalement inutiles, étant donné que la *LIC* déclenche un examen automatique de la sécurité nationale, indépendamment des seuils d'évaluation prescrits.
- Recommandation 2
 - Aux termes de la *LIC*, les seuils annuels d'examen des avantages nets sont examinés et révisés annuellement par le ministre, ce qui rend inutiles les modifications législatives proposées.
- Recommandation 5
 - Compte tenu de la nature délicate des acquisitions et des investissements étrangers sur le plan commercial et politique, le fait d'exiger de telles divulgations de la part du ministre

ou de tout autre fonctionnaire du gouvernement porterait atteinte non seulement aux normes, aux pratiques exemplaires et aux engagements commerciaux internationaux, mais servirait également par inadvertance à nuire aux intérêts stratégiques et concurrentiels du Canada.

- Recommandation 7
 - Des mécanismes robustes et efficaces, comme le prévoit la présente recommandation, existent déjà dans le régime actuel de la *LIC*, ce qui rend superflus et totalement inutiles les examens législatifs proposés.
- Recommandation 8
 - Des mécanismes robustes et efficaces à cet effet existent déjà dans le régime actuel de la *LIC*, ce qui rend superflus et totalement inutiles les examens législatifs proposés.
- Recommandation 9
 - De telles consultations ont déjà été envisagées, ce qui rend superflues et totalement inutiles les nouvelles modifications législatives.

Bien que nous soyons réceptifs à des recommandations pratiques qui pourraient potentiellement renforcer la *LIC*, il est regrettable qu'une majorité des membres du Comité aient choisi de politiser indûment cet important rapport en formulant des recommandations inopportunes, rudimentaires et inutiles qui ne répondent pas adéquatement aux défis potentiels. Une approche impartiale, non partisane et fondée sur les faits aurait mieux servi à la fois le comité et les Canadiens dans leur ensemble, mais elle était absente dans l'approche adoptée par les députés d'en face.

Les membres libéraux du Comité tiennent à remercier les analystes et les greffiers de la Chambre des communes pour leur travail acharné sur cette importante étude ainsi que les témoignages d'experts qui ont contribué à éclairer le contenu du présent rapport. Notre opinion dissidente ne vise en aucun cas à critiquer leur travail acharné, leur professionnalisme ou leur expertise, mais plutôt à élucider et à corriger les lacunes inhérentes aux recommandations adoptées par une majorité de nos honorables collègues à ce Comité.

Protégeons mieux nos entreprises

Opinion complémentaire du Bloc Québécois

En matière de contrôle des investissements étrangers, le présent rapport du comité de l'industrie constitue un virage important et salutaire. Après une décennie de laisser-aller, le Bloc Québécois salue ce virage mais aurait souhaité que le comité aille plus loin.

Nous aurions voulu que le rapport propose de ramener à un niveau raisonnable le seuil à partir duquel le gouvernement analyse les projets d'investissements étrangers pour déterminer s'ils sont réellement avantageux. D'où cette opinion complémentaire.

La dérive

Depuis des années, la politique du gouvernement fédéral en matière d'investissements étrangers se résume en peu de mots : dérèglementation et laisser-aller.

Il y a bien eu un resserrement des examens lorsque la sécurité nationale est en jeu. Il y a eu maintien des contrôles lorsque l'investisseur est un État étranger. La peur de la Chine fait son effet.

Mais pour le reste, les vannes sont ouvertes. Tout investissement étranger est automatiquement autorisé, sans examen. Les mécanismes d'examen prévus à la loi, que le gouvernement tient pourtant à protéger dans chaque accord commercial qu'il signe, sont rendus essentiellement inopérants.

En 2013, le gouvernement conservateur donnait le ton en annonçant son intention de relever le seuil à partir duquel le gouvernement évalue si les investissements étrangers sont réellement avantageux. À partir de 2015, c'est le gouvernement libéral qui accélérait le pas.

Entre 2015 et 2020, le seuil applicable aux « investissements aux termes de l'accord commercial conclu avec le secteur privé » est passé de 369 millions de dollars à 1,613 milliard de dollars. Et le résultat est frappant : entre 2009 et 2019, la proportion des investissements étrangers qui font l'objet d'un examen est passée de 10% à 1%.

Vous avez bien lu : en vertu des règles actuelles, 99% des investissements étrangers sont maintenant automatiquement acceptés, sans examen.

Cette dérive arrive à un mauvais moment. Depuis une trentaine d'années, l'investissement étranger a changé de nature dans les pays de l'OCDE : la part des nouveaux investissements tend à diminuer alors que la part des investissements sous forme de fusions et acquisitions d'entreprises existantes tend à augmenter.

Entre 2010 et 2015, les nouveaux établissements n'ont représenté que 54% de l'investissement étranger au Canada. 46% de ces investissements étrangers ont plutôt

pris la forme de fusions et acquisitions, où des investisseurs étrangers ont mis la main – en tout ou en partie – sur des entreprises de chez nous.

En cela, le Canada fait nettement pire que les autres pays industrialisés. Les nouvelles installations représentent 72% de l'investissement étranger aux États-Unis et 78% en France, contre seulement 54% au Canada. Et la tendance se poursuit à ce jour : de 2018 à 2020, les fusions et acquisitions ont représenté 90G\$ sur les 244G\$ qui sont entrés au Canada en investissements étrangers.

En termes clairs, en trois ans, des entreprises étrangères ont investi 90G\$ pour mettre la main, entièrement ou en partie, sur des entreprises canadiennes. Ces 90G\$ en prise de contrôle ont représenté la disparition de sièges sociaux, désormais transformés en bureaux régionaux ayant peu de pouvoir.

« On ne condamne pas les marées. On construit des digues »

Depuis la révolution tranquille, le gouvernement du Québec s'est doté d'importants leviers économiques et financiers. Ces outils lui permettent de poursuivre, avec plus ou moins d'énergie selon les gouvernements, une politique de nationalisme économique visant à donner aux Québécois un meilleur contrôle sur leur économie.

Notre nationalisme économique est à deux volets.

D'une part, nous sommes ouverts à l'investissement étranger, vecteur de croissance et de développement. D'autre part, nous soutenons nos propres entreprises pour les aider à croître et cherchons à préserver nos entreprises et les importants leviers de décisions que sont nos sièges sociaux.

Il n'est pas question ici de fermer la porte à l'investissement étranger. Le Québec est et demeurera une économie ouverte sur le monde. L'ouverture à l'investissement étranger est essentielle à l'intégration du Québec dans les grands circuits commerciaux, laquelle est indispensable à la prospérité d'une économie ayant une taille relativement petite.

Comme l'écrivait déjà Jacques Parizeau en 2001, avant même l'entrée de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce : « On ne condamne pas les marées. On construit des digues, des jetées, on se protège, en somme. »

Malheureusement, avec l'affaiblissement de la *Loi sur investissement Canada*, cette digue est tombée.

Québec – Ottawa : deux politiques qui s'affrontent

Il est frappant de constater que l'éviscération de la loi fédérale se produisait alors même que le Québec commençait à s'inquiéter du rachat de nos entreprises par des intérêts étrangers et de la disparition de nos sièges sociaux.

En 2013, la même année où Ottawa annonçait son intention de relever le seuil d'examen prévu à la *Loi sur investissement Canada*, le Québec allait dans la direction inverse et mettait sur pied le Groupe de travail sur la protection des entreprises québécoises.

Créée par un gouvernement du Parti Québécois, co-présidée par une ancienne ministre libérale des finances, composée majoritairement de personnes issues du milieu des affaires, la commission reflétait le consensus qui existe au Québec autour de la protection de nos entreprises.

Le groupe de travail faisait d'abord un constat : les 578 sièges sociaux qu'on retrouve au Québec représentent 50 000 emplois à un salaire deux fois plus élevé que la moyenne québécoise, en plus de 20 000 autres emplois chez des fournisseurs de services spécialisés (services comptables, juridiques, financiers, informatiques).

De plus, les entreprises québécoises tendent à favoriser les fournisseurs québécois alors que les entreprises étrangères présentes au Québec s'appuient davantage sur des chaînes d'approvisionnement globalisées, avec l'impact qu'on devine sur notre réseau de PME, en particulier en région. Et on l'a vu avec la pandémie, les chaînes d'approvisionnement globalisées sont fragiles et nous rendent entièrement dépendants de l'étranger.

Ensuite, la présence de ces sièges sociaux est essentielle à la place financière montréalaise, dont l'écosystème est à son tour indispensable à l'accès des PME de tout le Québec aux leviers financiers dont elles ont besoin pour se développer. Le secteur financier, c'est 150 000 emplois au Québec et une contribution de 20 milliards au PIB (6,3%). N'oublions pas que la place financière montréalaise, c'est la 13e place financière sur la planète (classement du Global Financial Centres Index), avec presque 100 000 emplois.

Et finalement, les entreprises tendent à concentrer leurs activités stratégiques, en particulier leurs activités de recherche scientifique et de développement technologique, là où se trouve le siège social. Dit autrement, une économie de filiales, c'est une économie moins innovante.

Les recommandations du groupe de travail s'adressaient principalement au gouvernement du Québec : multiplier les prises de participation au capital des entreprises, faciliter la distribution d'actions employés, mieux outiller les conseils d'administration contre les prises de contrôle hostiles.

Mais le pouvoir d'encadrer légalement les prises de contrôles étrangères pour s'assurer qu'elles soient avantageuses pour l'économie et la société se trouvait à Ottawa. Et au moment où le Québec s'inquiétait des prises de contrôle étrangères des fleurons de son économie, le gouvernement fédéral choisissait d'abdiquer son pouvoir de contrôle.

Québec – Canada : deux économies différentes

Pendant que le Québec mène une politique de nationalisme économique, le Canada misait sur la dérèglementation. Et pour cause : nos économies sont différentes.

Alors que le nationalisme économique québécois vise le développement des entreprises québécoises, l'économie canadienne gravite déjà autour des filiales de grandes entreprises étrangères. Que ce soit dans l'automobile (Ford Canada, GM Canada, etc) ou du pétrole (Shell Canada, Imperial Oil), le Canada a depuis longtemps une économie de filiales.

Quant aux grandes entreprises canadiennes, que ce soit dans le secteur financier, les chemins de fer ou les télécommunications, elles évoluent dans des secteurs qui sont protégés contre les prises de contrôle étrangères par loi fédérale.

Ainsi, contrairement au Québec, la protection des sièges sociaux est un enjeu qui est relativement peu important pour le Canada. C'est l'intérêt national plutôt que la malveillance qui a amené Ottawa à adopter une politique contraire aux intérêts du Québec.

Un virage bienvenu mais incomplet

L'arrivée d'importants investissements en provenance d'entreprises liées au gouvernement chinois est venu changer la donne. Le Canada commence à réaliser qu'il est nécessaire de mieux contrôler les investissements étrangers et de s'assurer qu'ils sont avantageux avant de les autoriser.

Le présent rapport du comité est le reflet de cette prise de conscience tardive et le Bloc Québécois s'en réjouit.

Il propose de resserrer le contrôle des investissements en provenance de gouvernements étrangers, de mieux contrôler les investissements qui peuvent avoir un impact sur la sécurité nationale, de mieux protéger les secteurs stratégiques de l'économie, de mieux protéger la propriété intellectuelle afin d'éviter le transfert de technologie en Chine et, finalement, de lever le secret qui entoure les analyses du gouvernement lorsqu'il doit décider si un projet d'investissement est avantageux.

Autant de propositions auxquelles le Bloc Québécois souscrit sans réserve.

En revanche, le comité n'a pas fait le pas supplémentaire qui aurait été nécessaire pour protéger notre économie, nos entreprises et nos sièges sociaux : abaisser le seuil d'examen. D'où le présent rapport complémentaire, dans lequel le Bloc Québécois se fait le porte-parole d'un large consensus québécois.

Même si le comité n'a pas retenu notre proposition, nous espérons que le gouvernement s'en inspirera. Après tout, s'il est une chose que la pandémie de COVID-

19 nous a démontré, c'est que les chaînes d'approvisionnement mondialisées sont fragiles et qu'il est imprudent d'être complètement dépendants de décisions prises à l'étranger. C'est une autre bonne raison de protéger nos entreprises.

RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES DU NPD

La Loi sur Investissement Canada doit être modernisée pour s'adapter au marché mondialisé du XXI^e siècle. Il s'agit d'investissements directs, de fusions et d'acquisitions de pays et d'entreprises d'État qui n'étaient pas actifs lors de la rédaction initiale de l'ICA. En plus des tactiques et des stratégies douteuses qui sont déployées pour contourner les examens et les règlements actuels de la LIC et miner les engagements, des questions telles que la protection de la vie privée des consommateurs et la collecte de données doivent être abordées et améliorées.

Protéger la vie privée et les droits numériques des Canadiens dans l'ACI

Exemple de cas

L'entreprise chinoise Bluesky, une entreprise présumée liée à Anbang, a repris InnVest, le plus grand exploitant hôtelier au Canada. Il est allégué que Bluesky est juste un front pour Anbang puisque cette société a initialement voulu acquérir InnVest et le cadre responsable de Bluesky est un ancien employé d'Anbang. Investissement Canada a examiné la prise de contrôle et l'a approuvée. Anbang a été saisi par le gouvernement chinois qui détient une participation de 98 pour cent.

Cette évolution a soulevé d'importantes préoccupations quant au reclassement des questions de protection de la vie privée et à la longue histoire du gouvernement chinois qui espionne ses citoyens et d'autres personnes dissidentes ou critiques à l'égard de leurs politiques. Il est bien connu, comme l'ont rapporté les médias, que les services de renseignement du gouvernement chinois ont des activités en cours au Canada et dans d'autres pays pour espionner, intimider et harceler des individus. Dans d'autres pays, les services de renseignement chinois ont enlevé des personnes et les ont emmenées en Chine.

Le ministère chinois de la Sécurité de l'État aurait été à l'origine de la cyberattaque massive contre la chaîne hôtelière Marriott compromettant les informations personnelles de 500 millions de clients a accru les préoccupations des employés et des clients des hôtels InnVest. Son appareil de sécurité a été documenté comme étant impliqué dans des cyberintrusions dans d'autres pays.

Par conséquent, la recommandation suivante est nécessaire pour protéger la vie privée et les droits numériques des Canadiens dans la loi afin de prévenir de futurs abus :

Recommandation

Que le gouvernement du Canada présente immédiatement un projet de loi modifiant la Loi sur Investissement Canada afin de permettre l'établissement d'un examen de la protection de la vie privée et la capacité de faire respecter la vie privée et les droits numériques des Canadiens dans toute acquisition, fusion ou investissement approuvé par la LIC.

