



Monsieur Joël Lightbound, député
Président
Comité permanent de l'industrie et de la technologie
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Cher collègue,

Conformément à l'article 109 du *Règlement de la Chambre des communes*, j'ai le plaisir de présenter, au nom du gouvernement du Canada (le gouvernement), la réponse au troisième rapport du Comité permanent de l'industrie et de la technologie (le Comité), intitulé « *Acquisition de Neo Lithium : processus d'examen relatif à la sécurité nationale du Canada* », qui a été présenté à la Chambre des communes le 29 mars 2022.

Le gouvernement tient à remercier les membres du Comité d'avoir rédigé le rapport et formulé les recommandations, ainsi que les témoins qui ont comparu devant le Comité d'avoir fourni des données et leurs avis. Ces informations sont très utiles pour aider le gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne les examens en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada* (LIC) et à mieux comprendre l'importance stratégique du développement des minéraux critiques pour garantir le rôle du Canada dans les chaînes d'approvisionnement essentielles et pour assurer l'avenir économique du pays.

La réponse du gouvernement est le fruit d'une collaboration entre plusieurs ministères et organismes fédéraux, dont Innovation, Sciences et Développement économique (ISDE), ainsi que Ressources naturelles Canada (RNCan), Sécurité publique Canada (SP), Affaires mondiales Canada (AMC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le gouvernement a examiné attentivement le rapport du Comité et ses recommandations, et répondra en abordant deux thèmes : 1) le processus d'examen relatif à la sécurité nationale prévu par la LIC; et 2) une mise à jour concernant une stratégie détaillée sur les minéraux critiques.

***Processus des examens relatifs à la sécurité nationale prévu par la LIC
(recommandations 1 et 2)***

Nous avons entendu l'appel du Comité en faveur d'une plus grande transparence du processus d'examen des investissements étrangers, et nous sommes tout à fait d'accord sur l'importance de la transparence pour que les Canadiens comprennent bien notre

...2

travail, et pour assurer la certitude et la clarté dont ont besoin les investisseurs et les compagnies canadiennes. Nous réfléchissons activement aux mesures à prendre pour améliorer l'administration du régime d'examen des investissements du Canada. Comme vous le savez, j'ai été chargé par le premier ministre de « [c]ontribuer aux efforts globaux visant à promouvoir la sécurité économique et lutter contre l'ingérence étrangère en procédant à l'examen et à la modernisation de la *Loi sur Investissement Canada* pour renforcer le processus d'examen en matière de sécurité nationale et mieux évaluer et atténuer les menaces à la sécurité économique découlant des investissements étrangers ». Vos recommandations concernant la transparence cadrent bien avec notre compréhension de la nécessité d'être plus clair au sujet du régime d'examen des investissements étrangers de notre pays, surtout dans les domaines d'importance économique stratégique pour la prospérité durable du Canada.

Je suis heureux de fournir plus de détails sur notre processus d'examen dans la présente réponse, y compris certains éléments importants qui sont au cœur de notre travail de modernisation, comme la nécessité de concilier l'attraction du Canada pour les investisseurs, et sa sécurité.

Examen relatif à la sécurité nationale

Depuis que la Partie IV.1 de la LIC est entrée en vigueur en 2009, les investissements étrangers au Canada sont assujettis à un examen relatif à la sécurité nationale dès que le ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie (ministre de l'ISI) prend connaissance d'une possible transaction. En définitive, lorsqu'un investissement est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale, sur recommandation du ministre de l'ISI après consultation du ministre de la SP, le gouverneur en conseil peut prendre toute mesure jugée nécessaire pour préserver la sécurité nationale.

Il est possible de prendre connaissance d'un investissement de plusieurs façons, notamment par le dépôt d'un avis d'investissement ou d'une demande auprès d'ISDE, par un examen régulier du contexte des investissements au Canada ou par un signalement de l'investissement par l'un des organismes d'enquête (incluant ceux issus du milieu de la sécurité et du renseignement du Canada) qui sont énumérés dans le *Règlement sur les investissements susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale (examen)*. L'échéancier de l'examen relatif à la sécurité nationale est lui-même activé lorsqu'ISDE atteste qu'une demande ou un avis d'investissement est complet ou, dans le cas où aucune demande ou aucun avis n'est requis selon la LIC, lorsque l'investissement a été effectué. Un examen peut toutefois commencer avant le déclenchement du décompte prévu par la loi, dans le cas où l'investissement est porté à la connaissance des autorités avant le dépôt officiel d'un dossier.

Lorsque le ministre de l'ISI, ou son délégué désigné, prend connaissance d'un investissement, les détails de celui-ci sont transmis à SP qui entreprends la coordination de l'examen relatif à la sécurité nationale. SP fait appel régulièrement aux organismes

d'enquête, incluant ceux issus du milieu de la sécurité et du renseignement, pour examiner les investissements en vue de déterminer s'ils sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale du Canada. Tous les investissements étrangers sont assujettis à ce processus, mais ce ne sont pas tous les investissements qui sont traités par tous les organismes d'enquête. Certains organismes possèdent des connaissances spécialisées dans un domaine donné, et leurs points de vue et opinions sont sollicités au besoin.

En général, le processus d'examen relatif à la sécurité nationale peut être décomposé en trois étapes. La première commence lorsque le ministre de l'ISI prend connaissance d'un investissement et dure 45 jours. Si le ministre de l'ISI a des motifs raisonnables de croire qu'un investissement est susceptible d'être préjudiciable, il peut envoyer un avis à l'investisseur en vertu de l'article 25.2(1) pour poursuivre l'examen et passer à la deuxième étape, qui dure également 45 jours. Cet avis empêche la réalisation de la transaction jusqu'à la toute fin de l'examen. À la fin de cette période, si le ministre de l'ISI, après consultation du ministre de la SP, estime qu'un investissement est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale, il recommande au gouverneur en conseil de prendre un décret en vertu de l'article 25.3(1) pour permettre la poursuite de l'examen. Cette étape peut se prolonger pendant deux autres périodes de 45 jours. À la fin de la troisième étape de l'examen, le ministre de l'ISI, toujours après consultation du ministre de la SP, peut déterminer que l'investissement serait préjudiciable et, par conséquent, référer l'investissement au gouverneur en conseil. Ce dernier peut prendre tout décret définitif en vertu de l'article 25.4 pour mettre en place toutes mesures que le gouverneur juge indiquées pour protéger la sécurité nationale, y compris interdire l'investissement ou exiger un dessaisissement. Les pouvoirs d'enquête ne montent pas en puissance dans ce processus d'examen en trois étapes : les pouvoirs d'enquête des organismes d'enquête restent les mêmes tout au long du processus, mais les seuils fixés par la loi à respecter augmentent.

Facteurs et autres éléments pris en compte pour les décisions

Les principes d'administration de la justice ne permettraient pas une décision unilatérale d'enclencher toutes les étapes du processus d'examen relatif à la sécurité nationale, sans démontrer que le seuil fixé par la loi pour intervenir a été atteint pour chacune d'entre elles. Une telle action pourrait donner lieu à un contrôle judiciaire ou à des différends commerciaux, et même créer un climat d'incertitude et d'imprévisibilité qui réduirait l'attrait du Canada en tant que destination privilégiée pour les investissements. De même, un régime efficace doit offrir la souplesse nécessaire pour s'adapter à un monde en évolution. Par exemple, le fait de définir et de désigner les « régimes autoritaires », un concept flou, qui change rapidement et sur lequel il n'y a pas de consensus international, pourrait avoir une incidence négative sur le processus d'examen. Les pouvoirs de la LIC offrent présentement un processus clair et prévisible aux compagnies canadiennes et aux

investisseurs, et permettent au gouvernement de disposer d'une souplesse suffisante pour pouvoir agir rapidement lorsque des changements interviennent dans le contexte géopolitique. On peut citer comme exemple récent l'Énoncé de politique sur l'examen des investissements étrangers et la crise en Ukraine, publié le 8 mars 2022, en réaction au risque élevé que représentent les investissements de la Russie au Canada à la suite de l'invasion non provoquée de l'Ukraine.

Certains des facteurs et autres éléments pris en compte au cours du processus d'examen relatif à la sécurité nationale figurent dans les Lignes directrices sur l'examen relatif à la sécurité nationale des investissements. Ces facteurs comprennent, entre autres, l'incidence possible d'un investissement sur les minéraux critiques et les chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques, p. ex. le lithium. Tout au long du processus d'examen, les organismes d'enquêtes évaluent l'information et les éléments de renseignement concernant l'actif canadien visé par l'acquisition ou l'entreprise qui serait constituée, les modalités de l'investissement et l'investisseur étranger. Ils peuvent consulter les alliés du Canada au sujet de la possibilité que l'investissement porte atteinte à la sécurité nationale. Le ministre de l'ISI peut également demander à l'investisseur ou à l'entreprise ou unité canadienne de fournir toute information jugée nécessaire aux fins de l'examen afin de faciliter l'examen de la transaction par les organismes d'enquête. Le processus d'examen permet de cerner l'actif et permet au gouvernement de mieux comprendre l'importance stratégique d'un secteur donné, dont les minéraux critiques sont un excellent exemple.

Par définition, la LIC est appliquée au cas par cas pour pouvoir nuancer les choses; sinon, le gouvernement risquerait de nuire à la réputation du Canada comme destination pour les investissements étrangers. Une approche globale appliquée à certaines catégories d'investissements ne permettrait pas une analyse au cas par cas, ce qui pourrait inviter des litiges et nuire à l'ouverture du Canada aux investissements bénéfiques. Les faits et le bien-fondé de chaque dossier doivent être évalués pour déterminer dans quelle mesure l'investissement est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale du Canada. En 2020-2021, l'ensemble des 826 dossiers d'investissement, ainsi que d'autres investissements non visés par une obligation de déposer une demande ou un avis, ont été examinés pour déterminer s'ils étaient susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale. SP et ISDE tiennent régulièrement informés leur ministre respectif des examens relatifs à la sécurité nationale des investissements, surtout pour les transactions touchant les domaines indiqués dans les Lignes directrices.

L'actualisation des Lignes directrices en 2021 comprenait aussi une liste de facteurs non exhaustifs et non déterminants que le gouvernement prend en compte lorsqu'il évalue si les investissements sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale. Citons entre autres les effets potentiels de l'investissement sur le transfert de technologies ou de savoir-faire sensibles à l'extérieur du Canada, l'incidence possible de l'investissement sur

les minéraux critiques et les chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques, ainsi que la mesure dans laquelle l'investissement pourrait permettre d'accéder à des données personnelles sensibles. Les Lignes directrices indiquent aussi que certains investissements au Canada par des entreprises d'État peuvent être motivés par des impératifs non commerciaux qui pourraient nuire à la sécurité nationale du Canada. Par conséquent, tous les investissements étrangers effectués par des investisseurs d'État ou des investisseurs privés considérés comme étant étroitement liés à des gouvernements étrangers ou soumis à leurs directives sont sujets à un examen approfondi.

Cet examen approfondi, comme il a été annoncé dans les Lignes directrices mises à jour en mars 2021, a le même effet de mise en garde sans les risques supplémentaires inhérents à un énoncé de politique déterminant. Les facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'examen approfondi des investissements dans le secteur des minéraux critiques sont les suivants : la taille, la portée et l'emplacement de l'entreprise canadienne; la nature et la valeur stratégique pour le Canada des actifs miniers ou de la chaîne d'approvisionnement en minéraux en jeu; le niveau de contrôle ou d'influence qu'une entreprise d'État serait susceptible d'exercer sur l'entreprise canadienne, la chaîne d'approvisionnement et le secteur; l'effet que la transaction pourrait avoir sur la capacité des chaînes d'approvisionnement canadiennes d'exploiter l'actif ou d'accéder à d'autres sources (y compris l'approvisionnement national); les conditions géopolitiques actuelles et l'incidence potentielle sur les relations avec les alliés.

Prochaines étapes

Bien que nous poursuivions notre travail de modernisation, le gouvernement a récemment pris des mesures pour améliorer l'application de la LIC et fournir une orientation opérationnelle aux investisseurs et aux entreprises canadiennes. Le gouvernement a publié au préalable des modifications au *Règlement sur les investissements susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale (examen)* en février 2022. Ces modifications permettraient des dépôts volontaires par des personnes ayant des propositions d'investissement (c.-à-d. minoritaires ou sans contrôle) qui ne sont pas soumises à une obligation de dépôt, une nouvelle option pour pouvoir profiter d'une certitude sur le plan réglementaire avant la réalisation de l'investissement. La proposition permettra aussi aux organismes de sécurité et de renseignement qui contribuent au processus d'examen relatif à la sécurité nationale prévu dans la LIC de mieux repérer ces investissements. Par ailleurs, les modifications allongent la période durant laquelle le gouvernement a le pouvoir de prendre des mesures à l'égard des investisseurs qui décident de ne pas déposer d'avis d'investissement volontaire aux termes de la LIC, faisant passer le délai d'intervention de 45 jours actuellement à cinq ans. La transparence et la certitude sont des principes importants pour le travail de modernisation entrepris par le gouvernement dans le cadre de la LIC, mais ce dernier continuera d'agir pour assurer la sécurité et la sûreté des Canadiens.

***Mise à jour concernant la stratégie détaillée sur les minéraux critiques
(recommandation 3)***

Le gouvernement du Canada appuie cette recommandation. En effet, elle correspond tout à fait à l'orientation de l'engagement énoncé dans la lettre de mandat du ministre des Ressources naturelles et du ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie de concevoir et lancer une stratégie canadienne sur les minéraux critiques pour positionner le Canada au premier plan de l'exploration, de l'extraction, de la transformation et de la fabrication des minéraux critiques, améliorer la résilience des chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques et positionner le Canada comme une grande nation minière. Cette recommandation cadre également avec l'orientation de l'engagement énoncé dans la lettre de mandat de la ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique de continuer à faire progresser le leadership mondial du Canada en matière de minéraux critiques en travaillant avec nos partenaires et alliés internationaux afin de développer et de protéger les chaînes d'approvisionnement pour les minéraux critiques nécessaires à la transition vers une économie à faible émission de carbone et au soutien de la technologie et de la fabrication de pointe.

Le gouvernement a commencé à jeter les bases du développement du secteur des minéraux critiques du Canada. Le 11 mars 2021, le gouvernement du Canada a dévoilé une liste de 31 minéraux considérés comme critiques pour la prospérité économique durable du Canada et celle de ses alliés. La liste a été dressée selon une démarche reposant sur des critères établis et en consultation avec d'autres ministères du gouvernement, des provinces et des territoires, et de l'industrie. La liste procure un degré de certitude et de prévisibilité accru à l'industrie, aux investisseurs, aux provinces et aux territoires de même qu'aux partenaires internationaux du Canada au sujet des priorités du Canada en matière de minéraux. Elle permet également aux décideurs politiques de cibler et de traiter des points clés relatifs aux chaînes d'approvisionnement.

De plus, le budget de 2021 prévoyait l'établissement d'un nouveau centre de l'excellence sur les minéraux critiques (CEMC) à RNCan pour coordonner les politiques et les programmes fédéraux en matière de minéraux critiques; collaborer avec les partenaires provinciaux, territoriaux et autres; diriger l'élaboration d'une stratégie canadienne sur les minéraux critiques de concert avec les provinces et les territoires, les collectivités et les gouvernements autochtones, l'industrie et le milieu universitaire. Le Centre coordonnerait aussi la collaboration du dossier des minéraux critiques au nom du gouvernement du Canada, autant au niveau national qu'international, y compris le Plan d'action conjoint Canada-É.-U. pour la collaboration dans le domaine des minéraux critiques. Le budget de 2022 propose de fournir jusqu'à 3,8 milliards sur huit ans, selon la comptabilité de caisse, à compter de 2022-2023 pour aider à mettre en œuvre la première Stratégie sur les minéraux critiques du Canada en vue d'augmenter la production de

minéraux critiques pour la base industrielle du Canada, d’approvisionner nos alliés pour promouvoir la sécurité internationale en matière de minéraux et de faciliter la transition vers une économie verte et numérique. Le montant annoncé comprend les investissements suivants :

- Un financement de 79,3 millions de dollars sur cinq ans selon la comptabilité de caisse à compter de 2022-2023 pour permettre à RNCan d’offrir au public l’accès à des ensembles de données intégrés en vue d’éclairer l’exploration et l’exploitation des minéraux critiques;
- Un financement pouvant atteindre 1,5 milliard de dollars sur sept ans, à compter de 2023-2024 pour des investissements en infrastructure qui appuieront le développement des chaînes d’approvisionnement en minéraux critiques, en mettant l’accent sur les gisements prioritaires;
- 1,5 milliard de dollars pour permettre au Fonds stratégique pour l’innovation d’investir dans des projets de minéraux critiques, en accordant la priorité aux demandes concernant la fabrication, la transformation et le recyclage;
- Jusqu’à 144,4 millions de dollars sur cinq ans à compter de 2022-2023 à RNCan et au Conseil national de recherches afin de soutenir la recherche, le développement et le déploiement de technologies et de matériaux à l’appui des chaînes de valeur des minéraux critiques;
- 10,6 millions de dollars sur trois ans à compter de 2024-2025 à RNCan pour renouveler le Centre d’excellence sur les minéraux critiques, qui collabore avec les provinces, les territoires et d’autres partenaires et qui fournira un soutien direct pour aider les exploitants de minéraux critiques à s’y retrouver dans les processus réglementaires et les mesures de soutien existantes.
- Jusqu’à 40 millions de dollars sur huit ans à compter de 2022-2023 à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada afin d’appuyer les processus réglementaires dans le Nord;
- 103,4 millions de dollars sur cinq ans à compter de 2022-2023 accordés à RNCan pour l’élaboration d’un cadre national de partage des avantages et l’expansion à la fois du Bureau des partenariats avec les Autochtones et du programme Partenariats pour les ressources naturelles autochtones. Au moins 25 millions de ce financement devraient être consacrés à la mobilisation précoce et au renforcement des capacités des communautés autochtones afin de soutenir leur participation à la Stratégie sur les minéraux critiques;
- 70 millions de dollars sur huit ans à compter de 2022-2023 à RNCan afin de faire progresser le leadership mondial du Canada en matière de minéraux critiques;
- La création d’un nouveau crédit d’impôt pour l’exploration de minéraux critiques de 30 % à l’égard de dépenses d’exploration minière déterminées engagées au Canada et faisant l’objet d’une renonciation au profit des détenteurs d’actions accréditatives. Ce crédit d’impôt ciblera 15 minéraux critiques comme le nickel, le cuivre, le cobalt, les éléments des terres rares et l’uranium.

La stratégie repose sur les vastes consultations menées auprès du public et des Autochtones pour le Plan canadien pour le secteur des minéraux et des métaux, ainsi que sur les observations et recommandations multipartites formulées dans le rapport de février 2022 du Comité permanent sur les ressources naturelles de la Chambre des communes, intitulé « De l'exploration minérale à la fabrication de pointe : développer les chaînes de valeur pour les minéraux critiques au Canada », et du rapport de mars 2022 du Comité permanent sur l'industrie et la technologie de la Chambre des communes, intitulé « Acquisition de Neo Lithium : processus d'examen relatif à la sécurité nationale du Canada ».

La stratégie permettra aussi de tirer parti de la collaboration en cours avec des partenaires internationaux clés. Le Plan d'action conjoint Canada-É.-U. pour la collaboration dans le domaine des minéraux critiques a permis de promouvoir notre intérêt commun pour ce qui est de sécuriser les chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques nécessaires à d'importants secteurs de fabrication, notamment les technologies de communication, l'aérospatiale et la défense ainsi que les technologies propres. Depuis 2020, le Plan d'action a permis :

- de réunir des intervenants de l'industrie des deux pays afin d'échanger des renseignements sur les difficultés en matière de résilience dans les chaînes d'approvisionnement, dont la défense, et de présenter en détail nos programmes gouvernementaux respectifs; d'encourager le secteur privé à accroître ses investissements; d'établir de nouvelles relations interentreprises;
- de faire progresser les géosciences dans le cadre d'une initiative de cartographie des minéraux critiques pour faciliter la découverte de minéraux, notamment le lancement d'un portail en ligne en juin 2021, et la mise à jour d'une étude sur la fiabilité des importations nettes de minéraux critiques en Amérique du Nord avec le U.S. Geological Survey;
- d'établir de nouveaux liens entre chercheurs par le biais d'ateliers virtuels de façon à cerner les occasions de recherche et développement conjointes, comme le retraitement des déchets et l'évaluation du cycle de vie.

En février 2021, le premier ministre Trudeau et le président Biden ont publié une *feuille de route pour un partenariat renouvelé Canada-É.-U.*, qui contient un engagement à renforcer le Plan d'action conjoint Canada-É.-U. en vue de cibler la carboneutralité de la transformation industrielle, les batteries pour les véhicules zéro émission et le stockage des énergies renouvelables. Les dirigeants ont également convenu de renforcer la collaboration dans le cadre des actions multilatérales visant à améliorer la gouvernance du secteur minier à l'étranger, notamment par le biais de l'Energy Resource Governance Initiative dirigée par les É.-U.

Le gouvernement collabore aussi étroitement avec d'autres partenaires internationaux clés afin d'améliorer la résilience des chaînes d'approvisionnement en minéraux et en métaux dans le cadre d'engagements bilatéraux et multilatéraux. Le 15 juin 2021, à l'occasion du Sommet des dirigeants entre le Canada et l'UE, le Partenariat stratégique Canada-UE sur les matières premières a été annoncé. Il amènera le Canada et l'UE à travailler ensemble pour réduire les risques liés aux chaînes d'approvisionnement en minéraux et en métaux qui sont nécessaires à la transition vers une économie neutre sur le plan climatique et numérisée. Ce partenariat est établi dans le cadre du mandat de l'Accord économique et commercial global Canada-UE, plus précisément le Dialogue bilatéral sur les matières premières.

L'intérêt pour la mise en œuvre d'une action collective concernant les minéraux critiques afin de faciliter la transition vers des énergies propres à l'échelle mondiale grandit au sein de plusieurs organisations multilatérales de premier plan, notamment : l'OCDE; le G7/G20; l'Agence internationale de l'énergie (AIE); la Banque mondiale; l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA); le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF); l'Energy Resource Governance Initiative (ERGI). L'attention grandissante portée aux minéraux critiques dans les forums multilatéraux offre l'occasion au Canada de faire avancer son leadership mondial dans le domaine des minéraux critiques, ce que l'investissement de 70 millions de dollars annoncé dans le budget de 2022 vise à faire.

Le gouvernement remercie de nouveau les membres du Comité pour leur dévouement dans le cadre de cet examen et pour leur engagement à rendre des comptes aux Canadiens et à assurer la sécurité du Canada. Le gouvernement tiendra compte des recommandations du Comité concernant la LIC alors que nous continuons de voir à ce que le cadre de la LIC soit bien calibré pour favoriser la prospérité continue du Canada et pour répondre aux enjeux changeants en matière de sécurité nationale. Nous sommes également impatients de travailler avec tous les Canadiens pour positionner le Canada au premier plan de l'exploration, de l'extraction, de la transformation et de la fabrication des minéraux critiques, pour améliorer la résilience des chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques et pour positionner le Canada comme une grande nation minière.

Je vous prie d'agréer, cher collègue, mes salutations les meilleures.



L'honorable François-Philippe Champagne, C.P., député