

**PROJET DE LOI C-31 : LOI MODIFIANT
LA LOI SUR L'EXPANSION DES
EXPORTATIONS ET D'AUTRES
LOIS EN CONSÉQUENCE**

**Blayne Haggart
Division de l'économie**

Le 28 septembre 2001



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-31

CHAMBRE DES COMMUNES

| Étape du projet de loi | Date |
|------------------------|-------------------|
| Première lecture : | 20 septembre 2001 |
| Deuxième lecture : | 2 octobre 2001 |
| Rapport du comité : | 26 octobre 2001 |
| Étape du rapport : | 30 octobre 2001 |
| Troisième lecture : | 30 octobre 2001 |

SÉNAT

| Étape du projet de loi | Date |
|------------------------|------------------|
| Première lecture : | 30 octobre 2001 |
| Deuxième lecture : | 20 novembre 2001 |
| Rapport du comité : | 27 novembre 2001 |
| Étape du rapport : | |
| Troisième lecture : | 6 décembre 2001 |

Sanction royale : 18 décembre 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 33

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|--|-------------|
| APERÇU..... | 1 |
| RÉSUMÉ ET ANALYSE..... | 2 |
| A. Examen des effets environnementaux..... | 2 |
| B. Modification du nom de l'organisme et termes neutres..... | 3 |
| C. Pouvoirs de délégation du conseil..... | 3 |
| D. Régime de retraite..... | 4 |
| E. Modification technique..... | 4 |
| COMMENTAIRE..... | 4 |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-31 : LOI MODIFIANT LA
LOI SUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS
ET D'AUTRES LOIS EN CONSÉQUENCE*

APERÇU

En 1998, le gouvernement a entrepris l'examen prescrit de la Société pour l'expansion des exportations (la Société). Dans le cadre de cet examen, le cabinet d'avocats Gowling, Strathy & Henderson a été engagé pour mener des entrevues auprès des parties intéressées. En juillet 1999, le cabinet d'avocats a produit un rapport, auquel le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI) de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce ont répondu en tenant des audiences et en produisant eux-mêmes des rapports.

La Société est une société d'État. À titre d'organisme gouvernemental chargé des crédits à l'exportation, elle fournit des services de financement commercial aux exportateurs canadiens. En 2000, les entreprises canadiennes ont réalisé des ventes et des investissements de 45,4 milliards de dollars au pays et à l'étranger grâce à ces services de la Société.

La présentation du projet de loi C-31 : Loi modifiant la loi sur l'expansion des exportations et d'autres lois en conséquence, représente une partie de la réponse du gouvernement à cet examen de la Société. Le projet de loi a surtout pour objet d'exiger de la Société qu'elle effectue des évaluations d'impacts environnementaux lorsqu'elle réalise des projets ou fournit un financement. En outre, le projet de loi :

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

- modifie le nom de la Société pour l'expansion des exportations (en anglais : Export Development Corporation), qui devient Exportation et développement Canada (Export Development Canada), et change certains mots du texte anglais de la *Loi sur l'expansion des exportations* (la *Loi*) afin d'éviter la distinction entre les sexes;
- permet au conseil d'administration de la Société de déléguer ses pouvoirs et fonctions à des comités qu'il peut établir, autres que le comité de direction;
- permet à la Société de créer un régime de retraite pour ses dirigeants et ses employés ainsi que leurs personnes à charge;
- contient une modification technique qui limite la dette de la Société.

RÉSUMÉ ET ANALYSE

A. Examen des effets environnementaux

La principale modification de la loi concerne la façon dont la Société traitera les effets environnementaux des projets auxquels elle participe. Le nouvel article 10.1 (art. 9 du projet de loi) exige que la Société prenne une « décision » à double volet avant de procéder à une opération qui se rapporte à un projet. D'abord, elle doit vérifier si le projet aura probablement des effets environnementaux négatifs malgré l'application de mesures d'atténuation et, si tel est le cas, elle doit décider si elle est justifiée de procéder à l'opération.

La décision sera prise conformément aux critères fixés dans une « directive » établie par le conseil de la Société. En plus d'établir les critères relatifs à la décision, le conseil définira également certains termes qui ont trait à la prise de décision, par exemple « opération », « projet », « effets environnementaux négatifs » et « mesures d'atténuation ».

Le conseil peut également définir des « exceptions », c'est-à-dire des situations où la Société n'est pas tenue de prendre une décision. Il peut le faire soit de manière spécifique ou en fonction d'une catégorie d'opérations.

L'article 11 du projet de loi enjoint au vérificateur général de vérifier, au moins une fois tous les cinq ans, la directive visée et sa mise en œuvre. Son rapport doit être présenté au ministre des Finances et au conseil et être déposé devant chaque chambre du Parlement dans les 30 premiers jours de séance de celles-ci suivant son achèvement.

Le nouvel article connexe 24.1 (art. 12 du projet de loi) soustrait la Société à plusieurs articles de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) qui précisent dans quelles circonstances une autorité fédérale doit mener une évaluation environnementale. L'article 9 du projet de loi remplace effectivement ces articles. En particulier :

- la Société est soustraite à l'application des paragraphes 5(1) et 5(2) de la LCEE dans les cas où le ministre du Commerce international ou le ministre des Finances exercent une attribution sous le régime de la LCEE ou de ses règlements ou exercent un pouvoir d'autorisation ou d'approbation relativement à la Société sous le régime d'une autre loi fédérale (par. 5(1)), ou dans les cas où le gouverneur en conseil exerce un pouvoir d'autorisation ou d'approbation en vertu de la LCEE ou sous le régime d'une autre loi fédérale;
- la Société est entièrement soustraite à l'application du paragraphe 8(1) de la LCEE (art. 9, 11, et 12 du projet de loi).

B. Modification du nom de l'organisme et termes neutres

Le projet de loi C-31 change le nom de la Société pour l'expansion des exportations (en anglais : Export Development Corporation), qui devient Exportation et développement Canada (Export Development Canada) dans la *Loi* et les lois connexes, et transfère à Exportation et développement Canada les droit et obligations de la Société pour l'expansion des exportations. Par suite de cette modification, l'acronyme EDC sera le même dans les deux langues officielles (art. 1-4, 14-30 du projet de loi).

Deux autres dispositions remplacent dans la version anglaise les titres « chairman » et « vice-chairman » par les termes neutres de « chairperson » et « vice-chairperson » (art. 3 et 4 du projet de loi).

C. Pouvoirs de délégation du conseil

Le projet de loi C-31 donne au conseil d'administration de la Société le pouvoir d'établir des comités pour exercer les pouvoirs et fonctions délégués par le conseil, autres que ceux devant être exercés par le comité de direction (art. 5-7, 10 du projet de loi).

D. Régime de retraite

Une autre modification permet au conseil de prendre des règlements sur la création, la gestion et l'administration d'un régime de retraite pour les dirigeants et les employés de la Société ainsi que leurs personnes à charge (art. 10 du projet de loi).

E. Modification technique

Le projet de loi C-31 modifie le paragraphe 10(3) de manière à limiter plus précisément la dette de la Société aux termes des ententes en cours conclues relativement à une assurance, une réassurance, une indemnité ou une garantie (art. 8 du projet de loi).

COMMENTAIRE

Le principal volet du projet de loi C-31 – les modifications touchant l'évaluation environnementale – est une réponse aux critiques de différents groupes d'intérêts. Auparavant, en tant que société d'État, la Société n'était pas assujettie à la LCEE. Le projet de loi C-31 traduit de façon générale les recommandations relatives à l'environnement de Gowling, Strathy & Henderson et, dans une moindre mesure du CPAECI. Toutefois, il ne traite pas de la divulgation des résultats des évaluations environnementales en question. Dans son rapport, le cabinet d'avocats recommande que la Société élabore une politique en vue de mettre à la disposition du public ses évaluations environnementales, sous réserve des exigences de la confidentialité commerciale et de la viabilité commerciale des projets. Le CPAECI a également réclamé la divulgation des évaluations d'impact environnemental.

Ces préoccupations ont trouvé un écho dans un rapport du Bureau du vérificateur général daté du 15 mai 2001 et portant sur le cadre d'examen environnemental de la Société, où l'on conclut que celui-ci ne fonctionne pas efficacement. Le vérificateur général a constaté que le cadre englobait la plupart des éléments d'un processus d'examen environnemental bien conçu et qu'il se comparait avantageusement aux politiques d'organismes de crédit à l'exportation d'autres pays du monde, à l'exception de deux importantes lacunes liées à la transparence : la consultation publique et la divulgation de l'information. La vérification a également révélé d'importants écarts entre la conception du cadre et son fonctionnement. Puisque la Société ne

recensait pas les risques éventuels pour l'environnement, ses décisions se fondaient sur des renseignements incomplets.

Dans l'ébauche de sa politique en matière de divulgation de l'information⁽¹⁾, la Société indique qu'elle entend « divulguer certains renseignements avant de prendre un engagement, pour des projets particuliers qui pourraient avoir un effet néfaste sur l'environnement ». De même, le rapport du ministère des Affaires étrangères et du commerce international intitulé *Point de vue du gouvernement sur la révision du Cadre d'examen environnemental de la Société pour l'expansion des exportations*⁽²⁾, publié en juin 2001, prévoit que la Société « devra divulguer l'information environnementale concernant ses projets, conformément aux dispositions de sa politique visant la divulgation ».

Le projet de loi C-31 répond à certaines des recommandations du CPAECI, mais pas à toutes. Par exemple, il n'oblige pas la Société à tenir compte des « engagements et obligations contractés par le Canada dans les accords internationaux », ou à créer un poste d'ombudsman interne « afin de répondre directement et rapidement aux demandes de renseignements du public et aux requêtes concernant les répercussions de ses transactions sur le développement durable ».

Par contre, le contrôle public indépendant et les rapports au Parlement proposés par le CPAECI sont des éléments intégrés dans le projet de loi C-31. Mais il n'est pas question de « l'ajout, à la *Loi sur le vérificateur général*, d'une disposition établissant le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable comme l'agent désigné du gouvernement à cette fin ».

Un autre point dont on voudrait peut-être discuter est l'absence de tout genre de limite au pouvoir décisionnel du conseil. Le conseil exerce ce pouvoir de deux façons : 1) lorsqu'il définit les termes (comme « effets environnementaux négatifs »); et 2) lorsqu'il soustrait une ou des opérations à l'exigence de la *Loi* relative aux décisions en matière d'environnement.

Ici, le projet de loi semble créer une « échappatoire » : d'une part, il exige que la Société prenne une décision du point de vue de l'environnement; d'autre part, il donne au conseil le pouvoir de soustraire une opération ou une catégorie d'opérations à cette exigence. En réalité, le conseil peut soustraire la Société à l'exigence de prendre une décision.

(1) Voir http://www.edc-see.ca/docs/news/2001/Enviro/05-15-01_f.htm.

(2) Voir <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/ENV-EDC-f.asp#consul>.

Cette délégation particulière par le Parlement de son pouvoir décisionnel est quelque peu inhabituelle du fait qu'elle n'est assujettie à aucune limite ni à aucun critère. Normalement, lorsqu'il délègue un tel pouvoir, le Parlement fixe aussi des limites ou critères qui en restreignent l'exercice. Si le décideur outrepassé les limites du pouvoir qui lui est délégué (ou s'il ne l'exerce pas conformément aux critères prescrits), sa décision va au-delà de ses compétences. Une telle décision n'a aucun fondement législatif et n'est donc pas valide – de sorte qu'un tribunal peut l'annuler par suite d'une demande de révision judiciaire. En l'occurrence, cependant, étant donné que le Parlement n'a prescrit ni limites ni critères, le conseil semble totalement libre de prendre n'importe quelle décision (c.-à-d. de définir des termes ou d'exempter des projets selon son bon vouloir). De même, l'absence totale de limites au pouvoir décisionnel laisse supposer que les directives du conseil seraient pratiquement à l'abri d'une révision judiciaire.

Le Parlement dispose de différents moyens pour restreindre le pouvoir décisionnel du conseil sans influencer de manière importante sur les capacités de la Société de s'acquitter efficacement de son mandat. Par exemple, le projet de loi pourrait préciser que le conseil doit indiquer pourquoi il exempte une opération ou une catégorie d'opérations. Cela augmenterait la transparence du processus décisionnel et permettrait à une cour de révision de déterminer si la décision a été prise pour les bonnes raisons. On pourrait également exiger que le conseil soumette ses directives à un comité parlementaire pour approbation (comme c'est de plus en plus le cas pour les règlements). Le Parlement pourrait aussi exiger du conseil qu'il consulte les groupes intéressés ou d'autres ministères (y compris, évidemment, le ministre de l'Environnement) avant d'arrêter ses directives (en particulier si celles-ci englobent la définition de termes comme « effets environnementaux négatifs »). La solution plus évidente serait que le Parlement lui-même énumère (ou incorpore par renvoi) les critères que le conseil devra respecter pour l'établissement des directives.