

Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif Section 28, Project de Loi C-43

Publiez ce que vous payez Canada et le Natural Resource Governance Institute se réjouissent du leadership dont fait preuve le gouvernement du Canada en matière de transparence dans le secteur extractif et du projet de *Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif* (la Loi). La Loi s'inspire en partie des travaux du Groupe de travail sur la transparence dans les industries extractives (le « groupe de travail »), qui a réuni Publiez ce que vous payez Canada, l'industrie minière canadienne et le Natural Resource Governance Institute dans le but d'élaborer des recommandations à l'intention des gouvernements du Canada pour l'élaboration de normes sur la transparence dans les industries extractives.

1. PRINCIPALE PRÉOCCUPATION : DÉCLARATION DE DONNÉES VENTILÉES PAR PROJET

Nous appuyons en général le projet de loi et notons qu'il tient compte de plusieurs éléments clés des recommandations du groupe de travail. Toutefois, le paragraphe 9(5), portant sur les modalités selon lesquelles le rapport est fourni, soulève des préoccupations considérables.

Le paragraphe 9(5) confère au ministre le pouvoir de prescrire la façon dont les paiements des sociétés extractives doivent être ventilés et présentés. Toutefois, le libellé actuel du paragraphe 9(5) ne prescrit pas explicitement que l'information communiquée par les sociétés soit ventilée par catégorie de paiement, par projet, par pays et par ordre de gouvernement. La divulgation des paiements ventilés par projet sera essentielle pour que les citoyens utilisent effectivement ces rapports pour décourager et détecter la corruption — ce qui, comme on l'affirme à l'article 6, est le but de la Loi. Puisqu'il s'agit d'une exigence minimum primordiale pour atteindre le but de la Loi, nous croyons que la déclaration ventilée par projet devrait être prescrite explicitement au paragraphe 9(5), comme suit :

Texte actuel 9(5)	Modification proposée
9(5) Le ministre peut préciser par écrit la façon de présenter ou de ventiler les paiements dans le rapport — notamment par projet — et les autres modalités selon lesquelles le rapport est fourni; il met ces modalités à la disposition du public de la manière qu'il estime indiquée.	9(5) Le ministre doit préciser par écrit la façon de présenter ou de ventiler les paiements dans le rapport — y compris en exigeant la divulgation <ul style="list-style-type: none"> (a) du bénéficiaire auquel chacun des paiements a été remis et le pays de ce bénéficiaire; (b) du montant total des paiements remis à chacun des bénéficiaires; (c) du montant total, par catégorie de paiement, remis à chacun des bénéficiaires; (d) lorsque ces paiements peuvent être attribués à un projet particulier, du montant total, par catégorie de paiement, remis pour chacun de ces projets et du montant total des paiements pour chacun de ces projets; <p>et les autres modalités selon lesquelles le rapport est fourni; il met ces modalités à la disposition du public de la manière qu'il estime indiquée.</p>

Respecter l'intention de principe de la Loi

Nous sommes d'avis que la modification proposée ci-dessus préciserait et respecterait l'intention de principe de la Loi et qu'elle est essentielle pour atteindre le but de la Loi tel qu'il est formulé à l'article 6. À ce titre, ce détail capital ne devrait pas être laissé à la discrétion du ministre.

Lorsque le premier ministre a annoncé l'engagement du gouvernement du Canada en faveur de la déclaration obligatoire des paiements, il a déclaré, entre autres, que l'intention était « d'aider à assurer que les citoyens des pays riches en ressources dans le monde entier soient mieux informés et profitent des retombées des ressources naturelles dans leur pays¹ ». Ressources naturelles Canada n'a cessé d'affirmer que le gouvernement avait la ferme volonté de mettre en place un rigoureux régime de déclaration qui respecte les normes mondiales et qui exige que les déclarations de paiements soient ventilées par projet. Toutefois, en l'absence d'une plus grande précision au paragraphe 9(5) concernant les déclarations ventilées par projet, le texte du projet de loi ne témoigne pas de cette intention de principe, une pratique qui ne cadre pas avec les lois des autres juridictions, malgré l'engagement du premier ministre à « veiller à ce que le cadre du Canada soit conforme aux normes internationales en vigueur et qu'il soit harmonisé avec celles des autres pays du G8 ».

Le fait de simplement signaler que le gouvernement « pourrait » adopter des exigences à cet égard porte à croire que ces questions ne sont pas essentielles pour atteindre les objectifs de la Loi. Nous ne sommes pas du tout d'accord avec cette affirmation.

La modification que nous proposons permettra de remédier à ce problème. En premier lieu, la modification permettra de s'assurer que le but et l'intention de principe de la loi soient clairement exprimés dans le texte législatif. Ensuite, la modification favorisera un régime de déclaration stable et cohérent. Enfin, la modification préservera la réputation du Canada à titre de chef de file mondial en matière de promotion de la transparence et de la reddition de comptes, comme l'a affirmé le premier ministre Harper dans sa déclaration de 2013 en faveur de cet enjeu.

Des investisseurs qui gèrent plus de 5,8 mille milliards de dollars ont déterminé que la déclaration des paiements ventilés par projet était un élément essentiel des efforts déployés pour décourager la corruption et améliorer le climat des affaires dans les pays où ils investissent². En outre, plus de 500 organismes de la société civile de 40 pays ont récemment rédigé une lettre commune préconisant la déclaration publique des paiements ventilés par projet³. Puisque les gouvernements infranationaux sont de plus en plus habilités à percevoir ou à gérer les revenus tirés des ressources, la déclaration des revenus ventilés par projet est devenue encore plus importante dans l'optique des efforts déployés à l'échelle mondiale pour lutter contre la corruption. Au Pérou par exemple, 34 % des revenus tirés de l'exploitation minière, pétrolière et gazière sont transférés aux gouvernements infranationaux.

Créer une norme mondiale

La modification proposée s'harmoniserait avec les lois de l'Union européenne et des États-Unis, qui exigent clairement que les paiements soient divulgués et qu'ils soient ventilés par projet. L'article 1504 de la loi Dodd-Frank des États-Unis exige que les paiements soient marqués électroniquement afin d'indiquer le projet auquel les paiements correspondent, le montant total des paiements par catégorie et le gouvernement qui a reçu le paiement, ainsi que le pays dans lequel ce gouvernement est situé. Une loi européenne adoptée en 2013 aux termes des Directives comptables et Transparence de l'UE est tout aussi limpide en ce qui a trait aux déclarations ventilées par projet (voir le tableau ci-dessous).

Article 1504 de la loi Dodd-Frank Act, alinéa 2(A)i-ii)

- i) le type et le montant total de tels paiements versés pour chacun des projets de l'émetteur du secteur de l'extraction des ressources ayant trait à l'exploitation commerciale du pétrole, du gaz naturel ou des minéraux;
- ii) le type et le montant total de tels paiements versés à chacun des gouvernements⁴. *[Traduction]*

¹ <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2013/06/12/canada-sengage-accroitre-la-transparence-secteur-de-lextraction>

² http://www.pwyp.ca/images/documents/Mandatory_Disclosure/NRCan%20joint%20investor%20letter%20-%202014-8-13%20-%20PUBLIC.pdf

³ http://pwypusa.org/sites/default/files/FinalPWYP_PR_500_CSOApril_14_1.pdf

⁴ <http://s127054.gridserver.com/sites/default/files/Section%201504%20-%20Cardin%20Lugar%20Provision%20-%20Dodd-Frank%20Law.pdf>

Directives comptables de l'UE, chapitre 10, article 43.2⁵

« Le rapport contient [...] pour l'exercice concerné, les informations suivantes :

- a) le montant total des paiements effectués au profit de chaque gouvernement;
- b) le montant total par type de paiements [...] des paiements effectués au profit de chaque gouvernement;
- c) **lorsque ces paiements ont été imputés à un projet spécifique, le montant total par type de paiements [...] des paiements effectués pour chacun de ces projets et le montant total des paiements correspondant à chaque projet.** »

Les Reports on Payments to Governments Regulations 2014, Article 5(1) du R.-U. ⁶

« 5. (1) Pour chaque exercice financier, le rapport doit présenter les renseignements suivants relatifs aux activités pertinentes de l'entreprise —

- a) le gouvernement auquel chacun des paiements a été remis, y compris le pays de ce gouvernement;
- b) le montant total des paiements remis à chacun des gouvernements;
- c) le montant total, par type de paiement, remis à chaque gouvernement;
- d) **lorsque ces paiements ont été attribués à un projet particulier, le montant total par type de paiement [...] remis pour chacun de ces projets et le montant total des paiements pour chacun de ces projets.** » [Traduction]

2. REGLEMENTS: EXEMPTIONS ET L'ACCESS DU PUBLIC A L'INFORMATION

Nous entretenons d'autres préoccupations concernant les alinéas 23(1)b) et 23(1)f) du projet de loi. L'alinéa 23(1)b) confère de vastes pouvoirs d'accorder des exemptions par voie de réglementation, susceptibles d'englober des pays ou des secteurs complets. Des exemptions générales pourraient facilement miner le but de la loi. Durant la période de consultation qui a précédé le dépôt du projet de loi, le gouvernement a demandé à l'industrie de lui fournir des preuves indiquant que les exemptions étaient clairement nécessaires; par exemple, une loi dans un autre pays qui interdit la divulgation de paiements aux gouvernements. L'industrie n'a fourni aucune preuve du genre, ni au Canada ni dans toute autre juridiction où des règles semblables ont été adoptées. En outre, les contrats relatifs à l'extraction, même dans les pays les plus opaques, comprennent invariablement une clause qui permet aux sociétés de divulguer de l'information conformément aux lois de leur pays d'origine. La loi européenne ne prévoit aucune exemption et invoque le principe d'« universalité » affirmant qu'« aucune exemption, par exemple pour les émetteurs exerçant leurs activités dans certains pays, ne devrait être accordée si elle entraîne un effet de distorsion et si elle permet aux émetteurs de tirer profit d'une souplesse excessive des exigences en matière de transparence ». Nous recommandons que l'alinéa 23(1)b) soit retiré de la loi.

Nous avons aussi de vives préoccupations concernant l'alinéa 23(1)f), qui affirme que le règlement peut modifier les renseignements mis à la disposition du public. La mise à la disposition du public de l'information dans un format centralisé, ouvert et accessible est capitale pour s'assurer que la loi atteigne son but. La loi ne peut décourager efficacement la corruption si les paiements sont dissimulés à la vue du public. L'article 12 précise que les rapports des sociétés soient mis à la disposition du public, ce qui assure que les normes canadiennes en matière de divulgation s'harmonisent avec les pratiques exemplaires internationales et que le rapport respecte l'intention de principe de la loi. L'alinéa 23(1)f) risque de miner cette intention. Si le gouvernement du Canada entend mettre les rapports des sociétés à

⁵ Une directive européenne est un acte juridique prévu dans le traité de l'UE et est une loi officielle de l'UE. Elle est entièrement contraignante et oblige les États membres à la transposer au sein de leur droit national dans un délai fixé. On trouvera la Directive comptable de l'UE à <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0034&from=EN>

⁶ Le R.-U. a choisi de respecter son obligation contraignante de transposer le chapitre 10 de la Directive comptable de l'UE par l'entremise d'un texte réglementaire intitulé « Reports on Payments to Governments Regulations 2014 » (sous forme d'ébauche jusqu'à sa promulgation) qu'on trouvera à <http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2014/9780111122235>

la disposition du public, comme il l'a déclaré à maintes reprises, l'alinéa 23(1)f) est inutile dans cette loi. Nous recommandons que l'alinéa 23(1)f) soit retiré de la loi.

3. LE LEADERSHIP MONDIAL DU CANADA EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DANS LE SECTEUR EXTRACTIF

Le Canada s'est engagé à l'échelle mondiale en faveur de la transparence dans le secteur extractif; la Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif est la pierre angulaire de cet engagement. Une loi rigoureuse, en plus de confirmer cet engagement, reconnaîtrait aussi que le Canada est non seulement résolu à faire preuve de transparence, mais aussi à respecter la norme mondiale et à continuer d'agir comme chef de file en matière de transparence partout dans le monde.

Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif

CONTEXTE

Dans de nombreux pays, le secteur des ressources naturelles génère des revenus critiques qui — si on les mobilise pour appuyer le développement durable — peuvent réduire la pauvreté, stimuler la croissance économique et optimiser les avantages sociaux.

Toutefois, dans de nombreux pays, les citoyens et la société civile sont privés de renseignements essentiels au sujet de ces industries, notamment :

- L'identité des sociétés qui exercent des activités dans le secteur de l'extraction de leur pays;
- les sommes que leur gouvernement obtient comme revenus des ressources naturelles;
- La façon dont ces fonds sont dépensés.

En raison de ce manque de transparence, il est difficile, sinon impossible, pour les citoyens, les responsables gouvernementaux et la société civile de s'assurer que les pays et les collectivités reçoivent l'ensemble des avantages provenant de l'extraction de leurs ressources naturelles.

Avec la *Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif*, le Canada s'est fermement engagé à accroître la transparence et la reddition de comptes dans l'extraction des ressources naturelles.

JALON CLES

En 2010, les **États-Unis** ont promulgué l'**article 1504 de la loi Dodd-Frank** qui exige que toutes les sociétés pétrolières, gazières et minières cotées à une bourse américaine divulguent les paiements qu'elles versent aux gouvernements partout dans le monde, ventilés par projet. Cette loi sera appliquée au moyen d'un règlement élaboré par la Securities and Exchange Commission.

En 2012, PCQVP-Canada, l'Association minière du Canada, l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs et le Natural Resource Governance Institute ont lancé le **Groupe de travail sur la transparence dans les industries extractives**, dont l'objectif est de formuler des recommandations pour la création de cadres obligatoires de déclaration des paiements au Canada. En 2014, le groupe de travail a présenté ses **recommandations finales** au gouvernement du Canada.

En 2013, l'**Union européenne** a finalisé les **Directives comptables et transparence** exigeant que toutes les grandes sociétés privées pétrolières, gazières, minières et forestières cotées en bourse divulguent les paiements qu'elles versent aux gouvernements à l'étranger, ventilés par projet.

En 2013, l'**Initiative pour la transparence des industries extractives**, une norme internationale volontaire pour accroître la transparence dans les secteurs extractifs, a adopté une norme plus rigoureuse qui comprend l'exigence de divulgation des paiements désagrégés, y compris au niveau des projets.

En 2013, le premier ministre Stephen Harper a annoncé l'**engagement du Canada à appliquer les exigences relatives à la divulgation obligatoire** des paiements faits aux gouvernements par les sociétés pétrolières, gazières et minières tant au pays qu'à l'étranger. La *Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif* a été déposée le 23 octobre 2014.

En 2013, la **Norvège a adopté une loi** exigeant la déclaration publique des paiements versés pour chaque projet dans les secteurs de l'extraction et de la foresterie.

En 2014, le **Royaume-Uni, la France et l'Allemagne** ont **élaboré un projet de loi** pour mettre en œuvre les Directives comptables et transparence de l'UE. La loi du Royaume-Uni sera probablement adoptée avant la fin de 2014; elle s'appliquera aux sociétés dont l'exercice financier commence le 1^{er} janvier 2015.