

Ali Excavation inc. c. Autorité des marchés financiers

2015 QCCS 939

COUR SUPÉRIEURECANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-082467-146

DATE : Le 11 mars 2015

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE STEVE J. REIMNITZ, J.C.S.

ALI EXCAVATION INC.
DEMANDERESSE
C.
AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS
DÉFENDERESSE
ET
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MIS EN CAUSE

JUGEMENT

[1] Depuis 2009, les actions gouvernementales et législatives convergent vers la lutte à la corruption et à la collusion dans le domaine des contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction.

[2] Dans ce contexte, le 9 novembre 2011, le gouvernement du Québec a créé la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la « CEIC »), sous la présidence de l'honorable France Charbonneau, j.c.s.

[3] Le 1^{er} novembre 2012, en marge des travaux de la CEIC, le ministre responsable de l'administration gouvernementale et président du Conseil du trésor, Stéphane Bédard a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 1, *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, lequel fut sanctionné le 7 décembre 2012 (la « LIMCP »).

[4] L'objectif de ce projet de loi était de faire de l'intégrité, la transparence et la protection de l'intérêt public, les assises de l'action gouvernementale en matière de gestion contractuelle par le biais d'amendements à la *Loi sur les contrats des organismes publics*¹, (la « LCOP »).

[5] À cette fin, le gouvernement s'est doté de moyens pour s'attaquer à la collusion et à la corruption en proposant un système permettant que soit vérifié, en amont, si les entreprises qui désirent contracter avec un organisme public satisfont aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre.

[6] Ainsi, les entreprises qui souhaitent contracter avec l'état doivent, soumettre une demande auprès de l'Autorité des marchés financiers (l'« AMF ») afin d'être habilitées à ce faire (art. 21.17 *LCOP*) en fonction des seuils fixés par décret.

[7] Afin de s'assurer que l'AMF soit en mesure d'avoir toutes les informations pertinentes au moment de décider de l'autorisation, le législateur a confié au commissaire associé aux vérifications (le « commissaire associé ») nommé au sein de l'unité permanente anticorruption (l'« UPAC ») le mandat d'effectuer les vérifications qu'il juge nécessaires et de donner à l'AMF un avis, à l'égard de l'entreprise qui demande l'autorisation, par lequel il recommande d'accorder ou de refuser l'autorisation (art. 21.31 *LCOP*).

[8] Le législateur a par ailleurs confié au Conseil du trésor le rôle de permettre à une entreprise de poursuivre l'exécution d'un contrat ou d'un sous-contrat avec un organisme public, à la demande de ce dernier et pour un motif d'intérêt public, suivant la notification par l'AMF d'une absence d'autorisation (art. 21.19 *LCOP*) ou encore, de permettre, lors de circonstances exceptionnelles et aussi pour un motif d'intérêt public, la conclusion d'un contrat ou d'un sous-contrat de premier niveau avec une entreprise non autorisée (art. 21.20 *LCOP*).

[9] Le 17 avril 2014, l'intimée rend une décision par laquelle elle refuse à la requérante une autorisation permettant de conclure avec un organisme public tout contrat visé par l'article 21.17 de la *LCOP* (R-1).

[10] Cette décision prend appui sur l'article 21.27 et sur le paragraphe 6 de l'article 21.28 *LCOP*. On affirme que la requérante aurait de façon répétitive, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la loi dans le cours de ses affaires.

¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

[11] La décision ajoute avoir considéré « [...]l'ensemble des faits, incluant la recommandation du commissaire associé » (page 8 de R-1).

[12] Cette décision s'appuie sur les commentaires de l'autorité à la suite d'observations décrites aux pages 6 à 9 de la décision. Il y a lieu de reproduire ces six items :

a) *Le commissaire a donné un avis à l'intimé par lequel il recommande de refuser la délivrance de l'autorisation demandée pour les motifs suivants :*

i. Revenu Québec a constaté la participation de la Requérante à un stratagème de fausse facturation à titre de demandeur de 36 factures de complaisance auprès de 8 fournisseurs entre 2003 et 2007 ;

ii. Le Commissaire associé a constaté que la Requérante a eu recours au même stratagème avec l'entreprise 9161-3885 Québec inc. de 2005 à 2010 ;

iii. L'entreprise 9161-3885 Québec inc. a depuis déclaré faillite et faisait affaire avec des fournisseurs qui n'avaient pas d'activités commerciales ;

b) *La participation de la Requérante à un stratagème de fausse facturation de 2003 à 2007 n'est pas, selon l'intimé, niée par la requérante ;*

c) *L'intimé est d'accord avec le commissaire associé à l'effet que la Requérante a eu recours au même stratagème de 2005 à 2010 avec 9161-3885 Québec inc. pour des motifs qui peuvent se résumer comme suit :*

i. 9161-3885 Québec inc. a son siège social à la même adresse que la Requérante, elle lui a facturé pour des services de main-d'œuvre pour un montant de 1,950,000 \$ entre 2008 et 2010, ses factures sont payées le jour même ou dans les jours suivants, ce qui n'est généralement pas le cas des autres fournisseurs de la Requérante, et lesdites factures ne comportent que très peu d'informations, soit « Location équipement et main-d'œuvre » ainsi que le montant de la facture ;

ii. Le dossier de faillite de Steve Loiselle à la Cour supérieure indique que 9161-3885 Québec inc. utilisait les services de sous-traitants identifiés par Revenu Québec comme étant des fournisseurs de factures de complaisance et a fait faillite suite au refus de sa proposition concordataire par les autorités fiscales, que la Requérante était l'unique cliente de 9161-3885 Québec inc., que l'unique actionnaire (sic) de la Requérante est Normand Loiselle, soit le père de Steve Loiselle, que des cotisations fiscales pour appropriation de fonds de 9161-3885 Québec inc. et négligence flagrante ont été émises à Steve Loiselle pour les années 2005 à 2008, que les cotisations émises par Revenu Québec ont été maintenues par la Direction des oppositions et que Steve Loiselle a fait faillite en raison de ses dettes fiscales;

d) *Le recours au stratagème de factures de complaisance ne repose pas, selon l'intimée, uniquement sur les agissements de Normand Loiselle, mais également sur la personne morale distincte qu'est la Requérante;*

e) *Marc-André Loiseau occupait, selon l'Intimée, un rôle clé chez la Requérante à l'époque où les actes répréhensibles mentionnés au préavis R-4 ont été commis, en ce qu'il est administrateur de la Requérante depuis 2003 et y exerce la fonction de directeur général, et les administrateurs et dirigeants d'entreprise doivent agir avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté dans l'intérêt de l'entreprise;*

f) *La restructuration corporative de la Requérante et les mesures de gouvernance adoptées par celle-ci sont, selon l'Intimée, incomplètes, trop récentes et ne permettent pas de conclure à l'efficacité et à la suffisance de telles mesures et à la démonstration d'un réel changement de valeurs de l'entreprise qui lui permettraient de rencontrer les exigences élevées d'intégrité attendues;*

[13] Ali plaide qu'elle ne peut soumissionner pour tout contrat public durant cinq ans, ce qui constitue selon elle une conséquence importante. Sans nier l'existence de cette conséquence, il faut rappeler qu'Ali dispose de divers moyens pour présenter une nouvelle demande. Premièrement, l'article 35.1 *la loi sur l'autorité des marchés financiers* (la LAMF)² :

« Sous réserve des recours prévus à l'article 322 de la Loi sur les valeurs mobilières (chapitre V-1.1) et par l'article 113 de la Loi sur les instruments dérivés (chapitre I-14.01), l'Autorité peut, à tout moment, réviser ses décisions, sauf dans le cas d'erreur de droit.

L'auteur d'une décision rendue dans l'exercice d'un pouvoir délégué peut réviser sa décision lorsqu'un fait nouveau le justifie.

[14] Elle peut également faire une demande de délivrance d'autorisation dans un délai plus court, le deuxième paragraphe indique :

« Pour qu'une demande de délivrance d'autorisation soit considérée par l'Autorité, l'entreprise doit :

(...)

Ne pas s'être vu refuser ou révoquer une autorisation dans les 12 derniers mois en application des articles 21.26 à 21.28 ; l'autorité peut considérer un délai plus court si, à sa satisfaction, l'entreprise a apporté des correctifs nécessaires. »

[15] Ali ne peut plaider qu'elle est privée de la possibilité de soumissionner pour tout contrat public durant une période de cinq ans. D'ailleurs, ces observations doivent être lues en lien avec le paragraphe 27 de la décision attaquée. L'AMF écrit :

« [27] L'Autorité considère cependant que la restructuration corporative et les mesures de gouvernance sont incomplètes, trop récentes et ne permettent pas de conclure à l'efficacité et à la suffisance de telles mesures et à la

² *Loi sur l'autorité des marchés financiers*, RLRQ c. A-33.2.

démonstration d'un réel changement des valeurs de l'entreprise qui lui permettrait de rencontrer les exigences élevées d'intégrité attendues ; »

[16] Rien n'assure Ali de pouvoir obtenir une révision positive de sa demande, mais on ne peut valablement plaider que ce droit n'existe pas, surtout dans le contexte du paragraphe 27, qui note que les mesures sont incomplètes et trop récentes et ne démontrent pas (à l'heure de la demande) que les valeurs de l'entreprise rencontrent les exigences d'intégrité attendues.

Les questions en litige

[17] Le tribunal reproduit les questions en litige telles que proposées par la requérante dans son mémoire :

« A) L'Intimée a-t-elle excédé sa juridiction en invoquant de nouveaux motifs, aux paragraphes 7 et 8 ainsi que 21 à 24 de la décision R-1, qui ne faisaient pas partie du préavis de refus R-4, rendant ainsi une décision contraire à l'article 21.37 de la LCOP et aux prescriptions des articles 2, 4 paragraphes 2, et 5 paragraphes 1 et 3 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3)?

B) L'Intimée a-t-elle excédé sa juridiction en appliquant sans preuve et illégalement l'article 21.28 paragraphe 6 de la LCOP et en refusant pour cette raison l'autorisation de l'article 21.27 de cette même loi?

C) L'Intimée a-t-elle excédé sa juridiction en ignorant la preuve présentée par la Requête dans les observations R-5 et les documents R-5-1 à R-5-15 et en faisant défaut de motiver sa décision quant à cette preuve, rendant ainsi une décision déraisonnable et contraire aux prescriptions de l'article 8 de la Loi sur la justice administrative?

D) L'Intimée a-t-elle excédé sa juridiction en ajoutant de nouveaux motifs dans la décision R-1 qui ne faisaient pas partie du préavis de refus R-4, en ignorant la preuve présentée par la Requête dans les observations R-5 et les documents R-5-1 à R-5-15, et en faisant défaut de motiver sa décision quant à cette preuve, voulant ainsi défendre coûte que coûte l'avis défavorable du Commissaire associé dans le préavis de refus R-4, contrairement à l'exigence de bonne foi prévue au paragraphe 1 de l'article 4 de la Loi sur la justice administrative? »

Normes de révision applicables

[18] La jurisprudence a déjà établi de manière satisfaisante la norme de contrôle à appliquer, il n'est donc pas nécessaire de faire l'analyse permettant d'identifier la norme de contrôle (para. 62 *Dunsmuir*³). De plus, en regard de l'arrêt *Bruni c. Autorité des marchés financiers*⁴, comme le suggère Ali, la norme de contrôle applicable aux questions de justice naturelle et d'équité procédurale est la norme de contrôle de la

³ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

⁴ *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 994.

décision correcte. Il faut considérer que les questions a), c) et d) sont de cette catégorie à l'égard de laquelle la norme de contrôle de la décision correcte s'applique.

[19] Quant à la question b), c'est la norme de la décision raisonnable qui doit s'appliquer. On s'attaque ici au pouvoir de l'intimée d'accorder ou non l'autorisation demandée par la requérante, *9129-2201 Québec inc. c. Autorité des marchés financiers*⁵.

[20] Il y a mésentente entre les parties sur la nature de la clause privative qui existe au dossier. Pour l'AMF la clause 34.1 est une clause privative intégrale. De l'avis du tribunal, cette question a été valablement décidée dans l'arrêt *9129-2201 Québec inc. c. Autorité des marchés financiers*. La juge Paquette examine la question et note que lorsque la jurisprudence antérieure ne permet pas d'établir de façon suffisamment concluante la norme de contrôle, il faut considérer les quatre facteurs suivants⁶ :

« La Cour suprême du Canada enseigne que lorsque la jurisprudence antérieure ne permet pas d'établir de façon suffisamment concluante la norme de contrôle applicable, celle-ci doit être déterminée après avoir considéré globalement les quatre facteurs ci-après :

- 61.1. l'existence ou l'absence d'une clause privative ;*
- 61.2. la nature de la question en cause ;*
- 61.3. la raison d'être du décideur administratif, suivant sa loi habilitante ;*
- 61.4. l'expertise du décideur administratif. »*

[21] Ici, bien que la détermination de la norme de contrôle a été précisée par le tribunal en se disant d'accord avec la proposition d'Ali, il faut tout de même tenir compte de la nature de la clause privative afin de préciser le degré de déférence que le tribunal doit avoir à l'égard de l'organisme dont la décision est attaquée.

[22] L'AMF bénéficie d'une clause privative, prévue à l'article 34.1 de la *LAMF* :

34.1. *Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaires au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre l'Autorité.*

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.

[23] Selon la juge Paquette :

⁵ *9129-2201 Québec inc. c. Autorité des marchés financiers*, 2014 QCCS 2070.

⁶ *Canada (Citoyenneté et immigration) c. Khosa*, [2009] 1 R.C.S. 339, pars. 53, 54; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, pars. 57, 62-64.

« [66] Cette clause privative exclut toute forme de contrôle judiciaire, sauf sur une question de compétence. De plus, aucun droit d'appel n'est prévu pour les décisions que l'AMF rend en vertu de la LCOP. Les décisions de l'AMF en cette matière sont donc finales et péremptoires.

[67] L'étanchéité d'une telle clause privative (intégrale ou complète) atteste la volonté du législateur que les décisions du décideur administratif fassent l'objet de plus de déférence et que le contrôle judiciaire soit minimal.

[68] Ainsi, ce facteur commande la plus grande déférence à l'égard des décisions de l'AMF, donc l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable. »

[24] Aussi, il n'est pas inutile de noter la mission générale de l'AMF telle que définie à l'article 4 de la *LAMF* qui fait appel au rôle de protection du public. L'AMF tire également ses pouvoirs d'autres lois. L'article 7 de la *LAMF* investit l'AMF du pouvoir d'exercer les fonctions prévues à d'autres lois. Ici, les amendements à la *LCOP* Annexe 1 de la *LAMF*⁷ habilite l'AMF à accorder ou refuser l'autorisation exigée pour permettre à une entreprise de contracter avec l'état. Comme l'a fait la juge Paquette dans la décision *9129-2201 Québec inc. c. Autorité des marchés financiers* et l'a reconnu comme la Cour d'appel dans *Bruni c. Autorité des marchés financiers*⁸, au paragraphe 85 il faut souligner que l'AMF détient une expertise particulière pour définir ce qu'est la probité et en déterminer les manquements et voir si un manquement à la probité est en cause. La Cour d'appel note que la question sur laquelle elle a statué qui porte sur l'interprétation de l'article 220 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (la *LDPSF*) est au cœur de sa mission spécialisée et comporte par ailleurs clairement une dose importante d'appréciation discrétionnaire. Sa décision appelle donc en principe le plus haut degré de déférence. Même si ici ce n'est pas l'application de l'article 220 *LDPSF* qui est en cause, le même degré de déférence doit être respecté, sauf pour les questions d'équité procédurale et de justice naturelle. C'est le point de vue de la juge Paquette au paragraphe 77 de sa décision, que le tribunal partage.

[25] Le texte de l'article 18.1 est quasi identique au texte de la clause privative prévue à 34.1, sauf que dans le cas de 18.1, c'est l'aspect de l'inspection qui est en cause et à 34.1 l'application plus générale.

[26] Dans les deux cas, le tribunal est d'opinion qu'il s'agit d'une clause privative étanche. Ce qui est écrit au paragraphe 35 et 35.1 ne vient pas restreindre la portée de ce que prévoit 34.1.

[27] Pour plus de précision sur cette question la Cour d'appel s'est récemment prononcée sur la question dans *Autorité des marchés financiers c. X*⁹, dans cette

⁷ L'Annexe I de la *LAMF* réfère à la *Loi sur l'intégrité*, qui introduit les amendements pertinents à la *LCOP*

⁸ *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 994.

⁹ *Autorité des marchés financiers c. X*, 2014 QCCA 2368.

décision la Cour d'appel qualifie les articles 18 ainsi que 34.1 de la loi en cause, de clause privative étanche, avec clause de renfort :

« [8] Il y a lieu d'accueillir la requête pour permission, puisque la question de la compétence de la Cour supérieure à se saisir immédiatement de l'affaire est au centre du débat. Les articles 18 et 34.1 de la Loi sur l'autorité des marchés financiers mettent en effet en place une clause privative étanche, avec clause de renfort, empêchant l'immixtion des tribunaux supérieurs dans l'exercice des pouvoirs que la loi confère à l'Autorité :

18. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaires au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre une personne autorisée à procéder à une inspection ou à faire une enquête.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.

34.1. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaires au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre l'Autorité.

Annulation par la Cour d'appel.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa. »

[28] Pour l'analyse de la question b) le tribunal entend donc faire preuve de déférence et respecter l'expertise du décideur et sa connaissance des lois qu'elle doit appliquer. Cette déférence est expliquée de la manière suivante :

« Le principe de déférence « reconnaît que dans beaucoup de cas, les personnes qui se consacrent quotidiennement à l'application de régimes administratifs souvent complexes possèdent ou acquièrent une grande connaissance ou sensibilité à l'égard des impératifs et des subtilités des régimes législatifs en cause. »

Question A)

L'Intimée a-t-elle excédé sa juridiction en invoquant de nouveaux motifs, aux paragraphes 7 et 8 ainsi que 21 à 24 de la décision R-1, qui ne faisaient pas partie du préavis de refus R-4, rendant ainsi une décision contraire à l'article 21.37 de la LCOP et aux prescriptions des articles 2, 4 para. 2, et 5 para. 1 et 3 de la Loi sur la justice administrative (c. J-3)?

[29] Ali plaide que l'AMF a excédé sa juridiction en invoquant de nouveaux motifs, aux paragraphes 7 et 8 ainsi que 21 à 24 de la décision (R-1), qui ne faisaient pas partie du préavis de refus (R-4), rendant ainsi une décision contraire à l'article 21.37 de la LCOP et aux prescriptions des articles 2, 4 para. 2, et 5 para. 1 et 3 de la *Loi sur la justice administrative*¹⁰. Ce reproche est lié au respect des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale et doit être analysé avec la norme de la décision correcte.

[30] Ce reproche est sans fondement. Tout ce qui distingue le préavis et la décision c'est la numérotation.

[31] Il y a lieu de reproduire le paragraphe 8, al. a) b) c) :

« Dans l'avis donné à l'Autorité le 14 février 2014 à l'égard D'Ali (l'« avis défavorable ») il est recommandé de refuser la délivrance de l'autorisation au motif que :

a) Revenu Québec a constaté, dans le cadre d'une vérification en impôts des sociétés et d'une vérification en taxes, qu'Ali a eu recours à un stratagème de fausse facture à titre de demandeur de factures de complaisance dans le cas de 36 factures obtenues auprès de huit fournisseurs de factures de complaisance différents entre le 1er janvier 2003 et le 30 avril 2007.

b) Le Commissaire associé a constaté, dans le cadre de ses vérifications, qu'Ali a également eu recours au même stratagème avec l'entreprise 9161-3885 Québec inc., au cours de la période s'échelonnant entre le 1er décembre 2005 et le 16 mars 2010, soit une période allant au-delà de la période des vérifications effectuées par Revenu Québec.

c) À cet égard, le commissaire associé précise que l'entreprise 9161-3885 Québec inc. a depuis déclaré faillite et qu'elle faisait affaires avec des fournisseurs qui n'avaient pas d'activité commerciale. »

[32] Le paragraphe 8 a) se retrouve intégralement dans le préavis au haut de la page 3. C'est exactement le même texte. Le reste du texte détaille cet élément. Comment peut-on affirmer que de nouveaux motifs qui ne faisaient pas partie du préavis font partie de la décision (R-1).

[33] Concernant le paragraphe 8 b), il apparaît tel quel à la page 3 du préavis. Encore ici, le texte est le même, mais on ajoute certains détails dans le préavis.

¹⁰ *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q. c. J-3.

[34] Quant au paragraphe 8 c), il se retrouve textuellement à la page 4 au cinquième et dixième tiret. D'ailleurs, Ali a répondu à ces éléments dans ses observations. À cet effet, le tribunal réfère à la page 5 de (R-5) où Ali aborde ce sujet, ainsi qu'aux pages 9, 10 et 11 de ses observations.

[35] Le tribunal ne partage pas son point de vue lorsqu'elle soumet que l'AMF a ajouté de nouveaux motifs de refus aux paragraphes 21 à 24. Il y a ici des commentaires de l'AMF suite à la réception de l'avis du commissaire.

[36] Le fait que l'AMF ait ajouté un nouveau motif de refus ayant trait à l'un de ses administrateurs, Marc-André Loïselle, alors que l'avis défavorable n'en fait pas mention, ne change rien. L'AMF répond que ces commentaires ont été faits en raison de ce qu'Ali a écrit dans ses observations à l'effet qu'elle désirait démontrer que les changements survenus au sein de la compagnie concernant Marc-André Loïselle auraient dû rassurer l'AMF sur les exigences élevées d'intégrité visées par la Loi *sur les contrats des organismes publics*. Le fait est que le point de vue d'Ali n'a pas été retenu et le décideur était en droit de ne pas retenir ce point de vue.

[37] Ali propose de manière déraisonnable le rôle de l'AMF, le décideur dans ce processus. Si on suit son raisonnement, le décideur prend en compte les observations, il les considère comme telles sans possibilité de les apprécier en regard des autres faits et de la preuve présentée. Faut-il le rappeler, les observations constituent le point de vue de la partie impliquée et, à cet égard, il est juste et raisonnable de considérer que l'AMF puisse apprécier la valeur probante de ces observations, cela est au cœur de sa compétence.

[38] Le tribunal considère que le préavis était suffisamment explicite pour permettre à Ali de comprendre ce qui lui est reproché et pour lui permettre de présenter ses observations, ce qu'elle a fait en présentant un document détaillé produit en preuve sous (R-5).

[39] Ali savait en tout temps qu'on lui reprochait d'avoir été fournisseur de factures de complaisance.

[40] En agissant comme elle l'a fait l'AMF a respecté le devoir d'agir équitablement et a respecté le principe de justice naturelle voulant que la partie intéressée par la décision soit en mesure de faire valoir son point de vue.

[41] Vu ce qui précède, nous soumettons que l'AMF n'a pas excédé sa juridiction en rendant la décision, et que celle-ci ne s'appuie pas sur de nouveaux motifs qui n'apparaissent pas au préavis et inconnus d'Ali.

[42] Le tribunal ne voit aucune erreur justifiant de conclure que l'AMF a excédé sa juridiction en invoquant de nouveaux motifs qui ne faisaient pas partie du préavis.

Question B)

L'intimée a-t-elle excédé sa juridiction en appliquant sans preuve et illégalement l'article 21.28 paragraphe 6 de la LCOP et en refusant pour cette raison l'autorisation de l'article 21.27 de cette même loi?

[43] Il convient de noter le dispositif du jugement qui fait référence à deux articles, soit 21.27 et 21.28 (6). Ali restreint sa présentation et plaide que le recours entrepris est basé sur le sixième paragraphe de 21.28. C'est faire volontairement abstraction du paragraphe 21.27 qui est clairement indiqué dans la décision.

« 21.27. L'Autorité peut refuser à une entreprise de lui accorder ou de lui renouveler une autorisation ou révoquer une autorisation si elle ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public ou à un sous-contrat public.

21.28. Pour l'application de l'article 21.27, l'intégrité de l'entreprise, celle de ses administrateurs, de ses associés, de ses dirigeants ou de ses actionnaires et celle des autres personnes ou entités qui en ont, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou de facto, peut être examinée.

À cette fin, l'Autorité peut considérer notamment les éléments suivants :

6° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa, a, de façon répétitive, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la loi dans le cours de ses affaires; »

[44] Le tribunal est d'opinion que l'article 21.27 est l'article de base en cette matière. L'AMF peut refuser à une entreprise de lui accorder ou de lui renouveler une autorisation *« si elle ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public ou à un sous-contrat. »* Aux fins de l'application de cet article, l'intégrité de l'entreprise, celle de ses administrateurs, de ses associés, dirigeants ou actionnaires, peut être examinée. Aux fins d'examiner cette intégrité, on peut considérer notamment les éléments suivants, qui sont décrit à l'article 21.28, dont le sous-paragraphe 6.

[45] C'est donc l'intégrité qui est examinée notamment et non limitativement en fonction des sous-paragraphe de l'article 21.28.

[46] Ici précisément la décision attaquée examine si le fait que l'entreprise ou une personne mentionnée a, de façon répétitive, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la loi dans le cours de ses affaires. Cependant contrairement à ce que plaide Ali, on ne peut lire de manière isolée ce sous-paragraphe 6. C'est en tout temps l'intégrité de l'entreprise qui est au premier titre examinée notamment au regard de ce que prévoit l'article 21.28

ANNEXE 1

[47] Tel que le propose l'AMF cette annexe a son utilité en regard de l'article 21.26 qui stipule que :

« 21.26 L'Autorité refuse à une entreprise de lui accorder ou de lui renouveler une autorisation ou révoque une telle autorisation lorsque :

- 1. l'entreprise a été déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe 1.*
- 2. un de ses actionnaires qui détient au moins 50 % des droits de vote rattachés aux actions et pouvant être exercés en toutes circonstances a, au cours des cinq années précédentes, été déclaré coupable d'une infraction prévue à l'annexe 1 ;*
- 3. un de ses administrateurs ou un de ses dirigeants a été déclaré coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe 1 ;*
- 4. l'entreprise a été déclarée coupable par un tribunal étranger, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, aurait pu faire l'objet d'une poursuite criminelle, ou pénale en vertu d'une infraction visée à l'annexe 1.*

[...] »

[48] Lorsqu'on invoque l'article 21.26, l'AMF n'a pas de discrétion et doit s'en remettre à cette annexe 1 et les infractions y contenues sont des infractions criminelles ou pénales. Or, ici l'article 21.27 et 21.28 (6) ne font nullement état de l'annexe 1.

[49] En ce qui concerne l'analyse de l'AMF, ce n'est pas le fait d'avoir fait faillite qui pose problème et qui a été considéré dans la décision, mais le fait qu'on faisait affaire avec un fournisseur qui n'avait pas d'activités commerciales. Le contexte et la manière de procéder c'est que l'UPAC enquête et procède à des vérifications et conclut que la compagnie 9161-3885 Québec inc. (ci-après « 9161 ») fait affaire avec des entreprises non existantes et qu'un stratagème de fausse facturation est établi entre Ali et la compagnie à numéros. Entre le 21 janvier 2003 et le 22 mars 2007, 36 factures de complaisance proviennent de huit fournisseurs.

[50] Quant à 9161, ce qui est écrit dans la décision c'est que l'AMF n'a pas retenu la version d'Ali produite dans ses observations détaillées.

[51] D'une part, les pages 3, 4 et 5 font état que le décideur a lu et considéré les arguments d'Ali. Il les énumère et se prononce par la suite dans ce que le décideur désigne comme commentaires.

[52] D'une part, l'AMF constate le retrait de Normand Loiselle en tant qu'administrateur. L'AMF retient qu'Ali a eu recours au stratagème dans le cas de 36 factures obtenues auprès de huit fournisseurs de complaisance entre le 1 janvier 2003 et le 30 avril 2007. Aussi, l'AMF retient que le commissaire associé a constaté qu'Ali a eu recours au même stratagème avec 9161 au cours de la période s'échelonnant du 1^{er}

décembre 2005 au 16 mars 2010, soit une période allant au-delà de la période des vérifications effectuées par Revenu-Québec (page 5 de la décision).

[53] Dans les éléments de la position exprimée par Ali, cette dernière a insisté sur l'analyse des transactions entre les deux entreprises et a conclu que 9161 a facturé Ali pour un montant de 1 950 000 \$ pour la période du 11 juin 2008 au 1^{er} janvier 2010 pour des services de main-d'œuvre.

[54] Contrairement à ce que plaide Ali, le fait de le mentionner démontre que cette question a été prise en considération par l'AMF et acceptée par cette dernière.

[55] Certes dans sa décision l'AMF aurait pu écrire qu'Ali avait raison sur ce point, mais ne l'ayant pas fait, on ne peut considérer que la décision est déraisonnable.

[56] Quant au témoignage de la contrôleuse Chantal Leduc, le décideur se satisfait de cette preuve. Encore ici, il aurait pu le dire clairement, mais cela n'affecte en rien le dispositif du jugement.

[57] Ce qui doit être qualifié de déraisonnable c'est la décision et non chacun des motifs. Même si le décideur avait commis une erreur dans la manière de traiter un des motifs, cela ne rend pas automatiquement la décision déraisonnable.

[58] Sur les éléments que le tribunal vient d'analyser, on peut comprendre que l'AMF aurait pu traiter ces sujets et dire clairement qu'elle donne raison à Ali, mais ne l'ayant pas fait et considérant l'ensemble de la décision, le tribunal ne peut conclure au caractère déraisonnable de la décision.

[59] Le tribunal peut comprendre qu'Ali conteste la décision, mais de là à ne voir dans la décision aucun motif à l'appui du dispositif du jugement, le tribunal n'est pas d'accord.

[60] Comme on peut le voir, le paragraphe 20 contient 17 éléments de motivation sur lesquels le décideur s'appuie. Constatant qu'Ali voit dans cette décision une absence de motif, le tribunal se doit de reprendre ces 17 éléments notés pour les besoins du présent jugement :

« 20. Malgré les prétentions à l'effet contraire des procureurs d'ALI, l'Autorité est d'avis que 9161-3885 Québec inc. a été un fournisseur de factures de complaisance pour ALI, notamment en raison des motifs suivants :

- Le siège social de 9161-3885 Québec inc. est situé à la même adresse que celui d'ALI. De plus, l'unique administrateur et actionnaire de 9161-3885 Québec inc. est monsieur Steve Loiselle, soit le fils de Normand Loiselle, actuel président d'ALI;*
- Steve Loiselle est un employé d'ALI depuis plus de 20 ans;*

- *L'analyse des transactions entre ces deux entreprises a permis d'établir que 9161-3885 Québec inc. a facturé ALI pour des services de main-d'œuvre pour un montant de 1 950 000 \$ pour la période s'échelonnant entre le 11 juin 2008 et le 1^{er} janvier 2010;*
- *Les factures de 9161-3885 Québec inc. sont toujours payées par ALI le jour même ou dans les jours qui suivent alors que les autres fournisseurs de cette dernière sont généralement payés entre 30 et 45 jours suivant l'émission de la facture;*
- *Les factures émises par 9161-3885 Québec inc. à ALI ne comportent que très peu d'informations, soit «Location équipement et main-d'œuvre» ainsi que le montant de la facture;*
- *Il appert également du jugement et des documents déposés à la Cour supérieure dans le cadre du dossier de faillite de Steve Loiselle¹¹ que :*
 - *Les 5, 17 et 26 août 2009, des avis de cotisation ont été émis par Revenu Québec à Steve Loiselle pour les années 2005, 2006 et 2008 pour un montant total de 358 756,61 \$;*
 - *Revenu Québec a également émis à Steve Loiselle, le 27 janvier 2010, une cotisation d'un montant de 185 906,92 \$;*
 - *Le 15 avril 2010, l'Agence de Revenu du Canada a émis des avis de cotisations à Steve Loiselle pour les années 2005, 2006 et 2008, pour un montant total de 376 958,67 \$. Un avis de cotisation a également été émis pour l'année 2007;*
 - *Steve Loiselle a déposé des oppositions à Revenu Québec et à l'Agence de Revenu du Canada pour les cotisations émises;*
 - *Le 15 juillet 2010, la Direction des oppositions de Revenu Québec rend sa décision concernant les avis d'opposition pour les années 2005 à 2008 et confirme les montants inclus dans le calcul du revenu, à titre d'appropriation de fonds de 9161-3885 Québec inc. par Steve Loiselle pour ces années;*
 - *9161-3885 Québec inc. a fait faillite le 13 septembre 2010 lorsque sa proposition concordataire a été refusée par les autorités fiscales;*
 - *Steve Loiselle a fait cession de ses biens le 9 novembre 2010. Les dettes fiscales représentent 99,15% de ses dettes non garanties;*
 - *Revenu Québec a également imposé une pénalité pour négligence flagrante à Steve Loiselle puisqu'à titre de président, administrateur et unique actionnaire de cette entreprise, il ne pouvait ignorer que 9161-3885 Québec inc. avait participé à un stratagème de complaisance puisqu'il la dirigeait, l'administrait et signait les chèques émis aux émetteurs de factures refusées;*

¹¹ 760-11-005327-123 (C.Q.) 18 décembre 2012, J. Claudette Picard.

- *Steve Loiselle était le président, l'administrateur et l'unique actionnaire de 9161-3885 Québec inc.;*
- *9161-3885 Québec inc. n'avait qu'un seul client, ALI dont l'unique actionnaire est le père de Steve Loiselle, Normand Loiselle;*
- *9161-3885 Québec inc. utilisait les services de sous-traitants identifiés par Revenu Québec comme étant des fournisseurs de factures de complaisance, qui n'avaient aucune activité commerciale, ne rendaient pas de service et ne déclaraient aucun revenu; »*

[61] Au paragraphe 19 de la décision, le décideur note un élément fort contesté par Ali :

« 19. Ali ne nie pas l'existence de 36 factures de complaisance émises durant la période s'échelonnant du 21 janvier 2003 au 22 mars 2007, le tout en provenance de huit fournisseurs de complaisance; »

[62] Le décideur décrit en 17 points les raisons pour lesquelles il retient que l'entreprise était fournisseur de factures de complaisance.

[63] La décision sur cette question est au cœur de la compétence de l'AMF.

[64] Le point de vue qu'émet l'AMF sur ces factures de complaisance fait suite à une analyse soignée qui constitue de toute évidence une motivation satisfaisante, en ce sens que de l'avis du tribunal cette motivation répond aux critères de la jurisprudence en la matière.

[65] Même s'il faut établir que le seizième élément des 17 motifs ne représente pas la vérité à l'effet que *« 9161 n'avait qu'un seul client, Ali dont l'unique actionnaire est le père de Steve Loiselle, Normand Loiselle »*. Il était le président d'Ali et un actionnaire.

[66] Il faut considérer la décision dans son ensemble et se demander si cette décision constitue une issue possible et raisonnable. Ce qui est le cas de l'avis du tribunal.

[67] Un des éléments le plus discutés lors des représentations porte sur le paragraphe 19 de la décision concernant le sujet fondamental des factures de complaisance.

[68] Ali a plaidé à répétition qu'une négation ne dit rien, une négation ne démontre rien.

[69] Tout ce qu'Ali a fait quant à ce reproche qui constitue le fondement de la décision attaquée, c'est de renvoyer l'AMF à la pièce (R-5-4) où Ali dépose trois transactions entre Ali et le sous-ministre du Revenu du Québec.

[70] Pour être plus précis, une transaction concerne Ali, une autre Normand Loïselle et une autre Serge Loïselle. Ce qui est fondamental de noter c'est que ces transactions sont liées aux factures de complaisance dont on parle depuis le début du dossier. Tout débute par des avis de cotisation pour factures de complaisance.

[71] Ces avis de cotisation réfèrent à un dossier judiciaire de la Cour du Québec (voir les transactions). Selon ces transactions, Ali aurait entièrement payé les montants qu'elle devait à Revenu Québec. Pour Normand et Serge Loïselle, un règlement est intervenu.

[72] Le fait qu'Ali ait payé ce qui était dû n'empêche pas un tiers non partie à ce règlement de considérer les faits à la base de ce règlement et le fait que c'était lié aux fameuses factures de complaisance.

[73] Il est vrai que la transaction déposée sous (R-5-4) au paragraphe 10 indique :

« 10. La présente transaction ne saurait constituer un aveu ou une admission quelconque de l'une ou l'autre des parties et elle est conclue dans le seul but de mettre un terme au litige entre les parties. »

[74] De l'avis du tribunal, cette clause indique que la transaction ne constitue pas un aveu ou admission « *entre les parties* » et est faite dans le but de mettre fin au litige.

[75] Il ne s'agit pas ici de juger de la culpabilité d'Ali dans le cadre d'un processus pénal.

[76] Il s'agit de se demander si Ali répond aux critères d'intégrité tel que requis dans la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*.

[77] Le fait qu'Ali n'a pas nié l'existence desdites factures de complaisance dans ses observations sur le préavis de refus, constitue des éléments de fait qu'avait le droit de considérer le décideur.

[78] Faisant ce choix sur cette question fondamentale au dossier et considérant les 17 sous-paragraphes du paragraphe 20 des motifs, le décideur exerçait sa juridiction. Cette absence de négation a été notée et prise en considération par l'AMF et décidant ainsi, le tribunal ne considère pas que l'AMF a agi de manière illégale ou excédé sa compétence.

[79] Qui plus est, pour rendre sa décision l'AMF n'est pas limitée et n'est pas liée uniquement par ce qu'Ali écrit dans ses observations. Le commissaire fait des vérifications et ses conclusions ne reposent pas uniquement sur les informations transmises par Revenu Québec, ses conclusions reposent aussi sur son propre travail de vérification auprès d'Ali. C'est son travail de faire une telle enquête et le décideur a discrétion de considérer ou non ces vérifications du commissaire. Le décideur a même le droit de choisir entre ce que propose le commissaire et le point de vue d'Ali émis dans

ses observations. Le commissaire a constaté 36 factures de complaisance auprès de huit fournisseurs.

[80] Une fois ces informations transmises et une fois que le préavis note ce qu'on reproche à Ali, il lui appartient de démontrer essentiellement qu'il n'y a pas eu de telles factures de complaisance.

[81] Partant, par ces factures de complaisance et les faits décrits dans les sous-paragraphes du paragraphe 20 de la décision, l'AMF retient qu'Ali a eu recours aux actes répréhensibles que constitue ce stratagème de factures de complaisance.

[82] Ce que retient l'AMF c'est que le fait d'avoir utilisé dans le passé un tel stratagème fait en sorte qu'Ali a tenté d'éluder la loi. Ce qui ressort dans le dossier de Cour c'est la notion d'appropriation de fonds selon Revenu Québec.

[83] Ali et les individus visés par les poursuites de Revenu Québec étaient soupçonnés d'appropriation de fonds. En produisant des factures de complaisance, on produit de fausses facturations. Ali envoie des réclamations de TPS et TVQ en fonction des factures produites et Revenu Québec rembourse les intrants. Cela peut être considéré comme de l'appropriation illégale de fonds.

[84] Il y a peu de jurisprudence sur cet organisme administratif, il convient cependant de se rapporter à ce qu'écrivait la juge Paquette dans *9129-2201 Québec inc. c. Autorité des marchés financiers*.

[85] En début de jugement la juge note que la demande met en cause les récents amendements à la *LCOP*. Ces amendements sanctionnés le 7 décembre 2012 et prévus à *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (Loi sur l'intégrité)*¹² qui obligent les entreprises qui souhaitent contracter avec l'État¹³ à soumettre une demande auprès de l'AMF afin d'être habilitées à ce faire¹⁴. Dans ce dossier l'AMF a refusé d'accorder une telle autorisation à Bentech.

[86] Pour juger de la légalité de la décision, selon Bentech, le tribunal devrait tenir compte de tous les éléments qui auraient été disponibles en temps utile pour l'AMF, directement ou par l'entremise de l'UPAC. Bentech souligne que l'UPAC possède de larges pouvoirs d'enquête, en se limitant aux seuls éléments que l'UPAC a choisi de soumettre à l'attention de l'AMF, il y aurait alors sous-délégation de pouvoir illégal de l'AMF à l'UPAC.

[87] La juge note que la nature des informations additionnelles que Bentech voudrait introduire au stade de la révision n'aurait aucun impact sur le sort de la requête en

¹² Projet de loi n° 1 (2012, c. 25).

¹³ En fonction des seuils fixés par décret.

¹⁴ *LCOP*, art. 21.17.

révision. Aussi, rien n'indique que Bentech aurait été empêché de soumettre ces éléments à l'attention de l'AMF. La juge Paquette écrit :

« [49] En effet, il serait contraire aux principes applicables en matière de révision judiciaire¹⁵ et à une saine administration de la justice de se prononcer sur la légalité de la Décision, non seulement à la lumière des éléments soumis à l'appréciation de l'AMF, mais également à la lumière d'éléments qui auraient pu l'être et ne l'ont pas été.

[50] S'il devait en être autrement, le Tribunal ne traiterai pas de la légalité de la Décision, mais serait appelé à philosopher sur ce qu'aurait pu être la Décision si le décideur avait été informé différemment ou plus amplement. Ainsi, ce n'est pas l'acte posé par l'AMF qui ferait l'objet du contrôle judiciaire, mais une situation nouvelle, non soumise au pouvoir de ce décideur.

[51] Une telle démarche relèverait de la spéculation, et non de la révision judiciaire.

[52] Entreprise Bentech, ne peut non plus se retrancher derrière les larges pouvoirs d'enquête de l'UPAC pour échapper à ces règles élémentaires. Elle ne peut introduire maintenant en preuve des informations dont elle avait elle-même le contrôle ou qu'elle aurait pu elle-même facilement obtenir et fournir, si elle avait estimé utile de les soumettre à l'AMF

[53] À cet égard, rappelons d'abord que devant l'AMF, Entreprises Bentech avait le fardeau de convaincre l'AMF qu'elle répondait aux exigences d'intégrité requises pour l'émission de l'autorisation demandée. Elle a eu tout le loisir de fournir les informations qu'elle jugeait pertinentes au soutien de sa demande.

[54] Elle a également eu l'opportunité de répondre en toute connaissance de cause aux motifs annoncés dans le Préavis de refus, lequel était explicite sur les points qui semblaient poser problème pour l'AMF.

[55] Entreprises Bentech s'est d'ailleurs prévalu de ce droit. Elle a d'abord soumis des représentations initiales. Ensuite, après avoir régularisé la situation fiscale de plusieurs de ses compagnies liées, elle a transmis un complément d'informations.

[56] Les éléments qu'Entreprises Bentech a choisi de ne pas soumettre ou a négligé de transmettre à l'AMF ne peuvent être considérés au stade de la révision judiciaire. Il lui appartenait de faire les représentations et de soumettre ce qu'elle jugeait nécessaire pour convaincre l'AMF que l'autorisation devait lui être accordée.

[57] En somme, Entreprises Bentech ne pouvait se contenter de soumettre une preuve partielle au soutien de sa demande d'autorisation, et tenir pour acquis que l'UPAC, investie de ses larges pouvoirs d'enquête, ferait elle-même le travail de trouver, trier et soumettre à l'AMF tous les documents pertinents à sa place.

¹⁵ *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 994, par. 105 et *Marston c. Autorité des marchés financiers*, 2009 QCCA 2178.

[58] Il ne s'agit pas ici de donner son aval à une sous-délégation illégale du pouvoir de l'AMF à l'UPAC. Il est plutôt question de respecter les règles du fardeau de preuve, de ne pas compromettre l'objectif d'intérêt public que le législateur poursuit et de ne pas permettre à Entreprises Bentech d'invoquer sa propre turpitude.

[59] En effet, une entreprise qui demande une autorisation en vertu de la LCOP ne doit pas pouvoir jouer au chat et à la souris avec l'AMF, en se retranchant derrière la plénitude des pouvoirs d'enquête de l'UPAC et en misant sur une connaissance d'office hors du commun pour l'AMF. »

[88] Ces nouvelles dispositions de la LCOP visent à lutter contre la corruption et la collusion dans le domaine des contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction. L'importance de cet objectif d'intérêt public est trop grande pour permettre une telle déresponsabilisation des entreprises qui souhaitent être autorisées à conclure des contrats avec l'État.

[89] Le tribunal est d'accord avec ces principes.

[90] Le tribunal doit décider de la légalité de la décision de l'AMF et non se demander ce qu'il serait advenu si Ali avait fait telle ou telle preuve, ou si elle avait fait plus que simplement déposer les transactions pour tenir lieu de son point de vue sur le sujet fondamental des fausses factures.

[91] Le tribunal est également d'accord lorsque la juge écrit que Bentech (ici Ali) « avait le fardeau de convaincre l'AMF qu'elle répondait aux exigences d'intégrité requises pour l'émission de l'autorisation demandée. Elle a eu tout le loisir de fournir les informations qu'elle jugeait pertinentes au soutien de sa demande. »

[92] Ali pouvait dire clairement ce qui en était au niveau de ce stratagème de fausses factures qui était clairement abordé et énoncé dans le préavis de refus. Ali a fait son choix et a choisi une manière indirecte de répondre, soit en ne niant pas.

[93] Ce choix étant fait, l'AMF pouvait exercer sa discrétion et faire part de son appréciation et de son choix.

[94] Comme le souligne la juge Paquette, il faut analyser le dossier de manière à ne pas compromettre l'intérêt public et l'objectif poursuivi par le législateur dans la lutte contre la corruption et la collusion dans le domaine des contrats publics. Une entreprise visée par un préavis de refus doit répondre clairement au reproche qui lui est formulé. Si elle ne le fait pas, il n'est pas illégal pour le décideur d'en faire une inférence.

[95] Il convient aussi de distinguer les faits de ce dossier à ceux dans *Terra Location inc. c. Autorités des marchés financiers*¹⁶ où la requête en révision judiciaire a été accueillie. Le juge Michaud écrit :

[33] *Le fait de soulever ainsi l'existence de factures de complaisance constitue évidemment une accusation sérieuse, qui met directement en cause l'intégrité de la demanderesse et de ses administrateurs. Cette allégation rappelle d'ailleurs deux précédents tout récents traités par l'AMF, où les préavis de refus mentionnaient ce qui suit :*

- a) « *Construction Bentech aurait participé à un système de fausse facturation (ou factures de complaisance) »;*
- b) « *[...] Ali Excavation inc. a participé à un stratagème de fausse facturation à titre de demandeur de factures de complaisance auprès de neuf fournisseurs différents [...]* ».

[34] *On remarque bien sûr – au contraire de ces deux précédents – que Terra n'est pas accusée d'avoir participé à un système de fausse facturation ou d'avoir demandé des factures de complaisance, mais plutôt d'avoir utilisé deux sous-traitants qui fourniraient de telles factures. »*

[96] Plus loin, le juge Michaud ajoute :

« [42] *Dans un premier temps, le Tribunal considère que s'il n'est pas reproché à la demanderesse d'avoir participé à un système de factures de complaisance, ou d'avoir demandé telles factures – comme dans les affaires Bentech et Ali – c'est que Revenu Québec n'est pas en mesure de démontrer chez Terra ce manquement à l'intégrité. Les procureurs de Terra ajoutent – à juste titre – que la demanderesse aurait sûrement reçu de Revenu Québec des avis de cotisation sanctionnant ces malversations, si démonstration avait pu être faite de l'implication de l'entreprise dans ces démarches de collusion.*

[43] *Dès lors, il faut comprendre que Terra serait « coupable par association », pour avoir transigé avec des sous-traitants que Revenu Québec identifie comme étant des fournisseurs de factures de complaisance. Quelle est donc cette infraction, signalée par du double oui-dire, et dont les deux principaux acteurs ne sont connus ni de l'UPAC ni de l'AMF? »*

[97] Le tribunal est d'accord avec la distinction faite dans ce jugement par rapport au fait du présent dossier.

Question C)

L'intimée a-t-elle excédé sa juridiction en ignorant la preuve présentée par la requérante dans les observations (R-5) et les documents (R-5-1 à R-5-15) et en faisant défaut de motiver sa décision quant à cette preuve, rendant ainsi une

¹⁶ *Terra Location inc. c. Autorités des marchés financiers*, 2015 QCCS 509.

décision déraisonnable et contraire aux prescriptions de l'article 8 de la Loi sur la justice administrative ?

[98] Tel qu'expliqué plus en détail lors de l'étude de la question no 2, il est faux de prétendre que l'AMF a ignoré la preuve présentée dans les observations. Encore une fois, la discrétion d'un décideur de la nature de l'AMF lui permet de faire des choix et ne l'oblige pas à analyser tout un chacun des éléments présentés par une partie.

[99] Lors de ses représentations, Ali a résisté à admettre l'évidence que la décision (R-1) comprend des motifs. Certes elle ne considère pas ces motifs suffisants, mais avec respect, Ali a une vision idéaliste de ce que doivent être des motifs.

[100] Aussi, lorsqu'un sujet préalablement discuté dans le préavis qui a fait l'objet d'observation par Ali n'est pas rediscuté dans la décision, on peut comprendre que le décideur a choisi de ne pas le retenir. Certes il aurait pu dire qu'Ali avait raison et dire pourquoi, mais considérer que cela constitue un accroc à l'équité procédurale ou aux règles de justice naturelle ne se justifie pas en droit. À titre d'exemple, en ce qui concerne l'ancienne contrôleuse d'Ali, Chantal Leduc qui aurait affirmé aux vérificateurs de l'UPAC que l'unique employé de 9161 est Steve Loiselle et que toute la main-d'œuvre de cette entreprise était embauchée, formée et payée par Ali, n'a pas fait l'objet de commentaires dans la décision attaquée. Une lecture de la décision fait voir que cette allégation du préavis ne fait pas partie du paragraphe 20 de la décision, donc, ne fait pas partie des motifs et le pas qu'il faut faire est simple, le décideur n'a pas retenu ce motif. Avec respect Ali impose un standard trop élevé quant à l'obligation de motivation qu'elle impose à l'AMF. Dans l'affaire *Mastrocola c. Autorité des marchés financiers*¹⁷, l'honorable juge Marie-France Bich, s'exprime ainsi :

« [18] Conformément à l'obligation expresse qui lui est faite par l'article 8 de la Loi sur la justice administrative (disposition qui lui est applicable en vertu de l'article 35 de la Loi sur l'autorité des marchés financiers) et conformément aux règles reconnues par la jurisprudence, l'intimée doit motiver les décisions défavorables qu'elle prend à l'endroit d'un administré. Cette motivation permet de comprendre les raisons de la décision tout comme elle permet à l'instance d'appel ou de révision, une cour, par exemple, de vérifier à la fois l'intelligibilité et la transparence du processus décisionnel de même que l'appartenance de la décision aux issues possibles en l'espèce. [...] »

[19] L'arrêt Baker reconnaît par ailleurs une certaine souplesse à l'obligation de motiver. Les décisions de l'intimée, qui sont des décisions administratives, n'ont assurément pas à être motivées comme le seraient des jugements de la Cour suprême du Canada. L'étendue de l'obligation de motiver dans un cas particulier doit ainsi tenir compte du contexte et du cadre décisionnel, de la « réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale ».

¹⁷ *Mastrocola c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 995.

[101] Ce qu'il faut comprendre de ces exigences de motivation vise l'intelligibilité et la transparence du processus de décision et l'appartenance aux issus possibles. Tel que le reconnaît la Juge Bich, l'arrêt *Baker* concède une certaine souplesse à l'obligation de motiver et on peut comprendre aussi une certaine souplesse dans la manière de motiver.

[102] Toujours selon l'arrêt *Baker* l'étendue de l'obligation de motiver doit tenir compte du contexte et du cadre décisionnel et de la « *réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale* ».

[103] Le tribunal ne connaît pas de règle qui impose une manière de motiver et surtout une obligation de traiter de tous les sujets et de toutes les preuves présentées au décideur. Le décideur ici l'AMF possède une discrétion. Il n'a pas discrétion pour ne pas motiver, mais a discrétion de motiver comme il l'entend dans la mesure où celui qui lit la décision peut comprendre les motifs choisis par le décideur permettant de rendre intelligible et transparente la décision rendue.

[104] Ali reproche à l'AMF d'avoir réinterprété et dénaturer les observations (R-5). On pourrait plutôt dire que le décideur n'a pas retenu les observations qui constituent ni plus ni moins l'exposé de la position d'Ali. Évidemment, cette dernière voudrait que le décideur accepte sa version des faits, mais ce ne fut pas le cas. Partant, peut-on dire que l'AMF a réinterprété et dénaturé les observations d'Ali, le tribunal considère que tel n'est pas le cas. Au contraire, l'AMF a exercé sa discrétion quant au pouvoir que lui a conféré le législateur. L'accusation de camouflage dans le travail du commissaire doit être analysée de la même manière. Ce reproche n'a aucun fondement.

Question D)

L'intimée a-t-elle excédé sa juridiction en ajoutant de nouveaux motifs dans la décision (R-1) qui ne faisaient pas partie du préavis de refus (R-4), en ignorant la preuve présentée par la requérante dans les observations (R-5) et les documents (R-5-1 à R-5-15) et en faisant défaut de motiver sa décision quant à cette preuve, voulant ainsi défendre coûte que coûte l'avis défavorable du commissaire associé dans le préavis de refus (R-4), contrairement à l'exigence de bonne foi prévue au paragraphe 1 de l'article 4 de la Loi sur la justice administrative?

[105] Avec respect, il y a ici un peu de répétition. Les questions que soulèvent Ali aux questions a) et c) portent sur le même sujet. Et s'il fallait préciser, le tribunal considère qu'aucun nouveau motif n'a été ajouté qui ne faisait pas partie du préavis. L'AMF a simplement exercé sa discrétion en accordant la valeur probante aux éléments qui lui était présentés, y compris les observations d'Ali. Il n'y a ici non plus d'accroc aux règles de justice naturelle et aucun excès de juridiction. Il n'a aucunement été démontré que l'AMF aurait fait preuve de « *mauvaise foi* » (selon ce qu'écrit Ali dans son mémoire).

L'AMF n'a pas agi contrairement à ce qu'exige le paragraphe 1 de l'article 4 de la *Loi sur la justice administrative*.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[106] **REJETTE** la requête en révision judiciaire réamendée ;

[107] **LE TOUT** avec dépens.

STEVE J. REIMNITZ, J.C.S.

Me Guy Lauzon
Lauzon avocats
Pour la demanderesse

Me Chantal Hamel
Contentieux de l'AMF
Pour la défenderesse

Dates d'audience : Les 15 et 16 janvier 2015