

Terra Location inc. c. Autorité des marchés financiers

2015 QCCS 509

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-020516-142

DATE : 3 février 2015

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE ALAIN MICHAUD, j.c.s.

TERRA LOCATION INC.

Demanderesse

c.

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Défenderesse

JUGEMENT
sur requête en révision judiciaire

[1] Le 7 juillet 2014, la demanderesse requiert la révision judiciaire d'une décision rendue le 6 juin précédent par l'Autorité des marchés financiers, décision lui refusant l'autorisation de contracter avec un organisme public pour un montant dépassant le seuil spécifique – actuellement de 5 millions \$ – déterminé par le gouvernement¹.

¹ Selon les dispositions des articles 21.17, 21.27 et 21.28 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (c. C-65.1).

[2] Terra Location inc. [Terra] soutient d'une part que la décision de l'Autorité des marchés financiers [AMF] viole à certains égards les règles d'équité procédurale – provoquant de ce fait un excès de juridiction – et d'autre part que ce refus est dans l'ensemble déraisonnable.

I – LES FAITS

[3] La demanderesse est une entreprise de construction qui accomplit essentiellement des travaux d'excavation, de nivellement et d'autres travaux de génie civil pour des organismes publics, et cela depuis sa constitution en janvier 2007.

[4] Le 1^{er} novembre 2012, le ministre Stéphane Bédard dépose à l'Assemblée nationale le projet de loi 1, s'agissant de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* [LIMCP], lequel sera sanctionné le 7 décembre 2012. Ce projet de loi veut assurer l'intégrité, la transparence et la protection de l'intérêt public dans la gestion des contrats avec les organismes publics, notamment par le biais d'amendements à la *Loi sur les contrats des organismes publics* [LCOP]².

[5] C'est là l'occasion pour le gouvernement de se doter de moyens pour s'attaquer à la collusion et à la corruption dans l'environnement des contrats passés avec l'État : le système ainsi établi permet de vérifier – en amont – si les entreprises désirant contracter avec le gouvernement satisfont à des exigences élevées d'intégrité et de probité.

[6] L'article 21.17 de la LCOP prévoit donc ce qui suit :

21.17. Une entreprise qui souhaite conclure avec un organisme public tout contrat comportant une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement doit obtenir à cet effet une autorisation de l'Autorité des marchés financiers. Ce montant peut varier selon la catégorie de contrat. [...]

[7] Par exemple, l'AMF refusera à une entreprise une telle autorisation à contracter avec l'État lorsqu'elle constate que celle-ci (ou son actionnaire majoritaire, administrateur ou dirigeant) a été déclarée coupable d'une infraction énoncée à l'un des sept alinéas de l'article 21.26 LCOP³.

[8] Par ailleurs, l'article 21.27 LCOP ajoute que l'AMF pourra refuser à une entreprise la même autorisation à contracter « 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 ».

² RLRQ, c. C-65.1.

³ La plupart des infractions reprochées sont énumérées aux sept pages de l'*Annexe I* de la loi.

[9] Aux fins de l'exercice de cette évaluation discrétionnaire, l'article suivant suggère certains facteurs d'examen ou balises à l'AMF, qui :

21.28 [...] peut considérer notamment les éléments suivants :

[...]

6^e 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; [...]

[10] Terra se plaint aujourd'hui de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, à la suite d'un ensemble d'échanges survenus selon la séquence suivante :

- a) le 8 mai 2013, Terra présente, conformément à la LCOP, une *Demande d'autorisation pour une entreprise qui souhaite conclure un contrat/sous-contrat public*⁴;
- b) le 17 février 2014, l'AMF transmet à Terra un *Préavis de refus en vertu de l'article 21.37 de la LCOP et de l'article 5 de la Loi sur la justice administrative [LJA]*⁵; on y énonce que quatre raisons spécifiques fondent l'avis défavorable reçu par elle du Commissaire associé aux vérifications⁶, de sorte que l'AMF avise Terra qu'elle pourrait lui refuser l'autorisation demandée : elle lui permet toutefois de présenter ses observations par écrit dans les dix jours suivants⁷;
- c) le 24 février 2014, Me Sonia Richard (pour l'AMF) confirme au procureur de Terra qu'elle lui consent, pour produire ces observations, une prolongation de délai jusqu'au 10 avril 2014⁸;
- d) Le 29 mars 2014, Me Francis Belhumeur (pour Terra) demande diverses précisions à l'AMF en regard des allégations inscrites au préavis de refus, sous l'une ou l'autre des quatre rubriques principales fondant l'avis défavorable du Commissaire associé⁹;

⁴ Pièce P-2.

⁵ RLRQ, c. J-3.

⁶ Il s'agit du Commissaire associé aux vérifications au sein de l'unité permanente anticorruption [Commissaire associé], chargé de procéder aux vérifications qu'il juge nécessaires (selon l'article 21.30 de la LCOP).

⁷ Selon l'article 21.37 de la LCOP, s'inspirant de l'article 5 de la LJA (pièce P-3).

⁸ Pièce I-2.

⁹ Pièce P-5.

- e) le 8 avril 2014, Me Sonia Richard répond à la demande de précisions par un courriel¹⁰, auquel elle joint un premier tableau décrivant les 16 réclamations monétaires de la CCQ, un second énumérant les infractions pénales reprochées à la demanderesse, ainsi qu'une copie de l'avis défavorable (du 17 janvier 2014) transmis à l'AMF par le Commissaire associé de l'UPAC¹¹;
- f) le 14 avril 2014, le procureur de Terra répond au préavis de refus de l'AMF par une lettre de 23 pages, à laquelle il joint un grand nombre d'annexes et de pièces justificatives¹²;
- g) le 6 juin 2014, l'AMF rend sa décision finale (n° 2014-SACD-0016)¹³ et refuse à Terra l'autorisation de conclure un contrat ou un sous-contrat public; elle justifie sa décision par les mêmes arguments que ceux soutenant son préavis de refus, qui lui-même reprenait les motifs invoqués à l'avis défavorable de l'UPAC.

[11] Il importe ici de reproduire intégralement ces quatre motifs énoncés à l'avis défavorable du Commissaire associé (du 17 janvier 2014), puisque ce sont ces arguments qui fondent ultimement le refus de l'AMF¹⁴ :

[...]

En application des articles 21.27 et 21.8 (6) de la LCOP, des points ressortent de nos vérifications qui nous permettent de conclure que la demanderesse et ses administrateurs ont, de façon répétitive, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la loi dans le cours de leurs affaires, soit :

- en omettant de façon répétitive depuis 2008 de produire des déclarations de revenus;
- en participant à un stratagème d'évasion des responsabilités légales et fiscales en démarrant et fermant une série de sociétés pour facturer des services, transférer des biens et pour facturer des dépenses;
- l'utilisation de deux sous-traitants identifiés comme étant des fournisseurs de factures de complaisance;

¹⁰ Pièce I-3.

¹¹ Il s'agit de l'avis transmis par monsieur Marcel Forget, Commissaire associé aux vérifications, oeuvrant au sein de l'Unité permanente anti-corruption [UPAC] (pièce P-4).

¹² Pièce P-7.

¹³ Selon l'article 21.38 de la LCOP (pièce P-8).

¹⁴ Pièce P-4.

- que monsieur E. Bruyère et ses entreprises ont éludé ou tenté d'éluder à maintes reprises la loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main d'œuvre dans l'industrie de la construction.

[12] Dans un premier temps, Terra soutient que l'AMF a violé la règle *audi alteram partem*, ainsi que son droit à une défense pleine et entière, en refusant de lui communiquer toute information relativement à « *l'utilisation de deux sous-traitants identifiés comme étant des fournisseurs de factures de complaisance* », s'agissant du troisième motif de l'avis P-4, qu'elle estime être le plus sérieux du groupe.

[13] Dans un second temps, Terra allègue que ce refus de lui accorder l'autorisation réclamée, sur la base des quatre motifs du Commissaire associé, constitue dans son ensemble une décision déraisonnable, ne s'agissant pas d'une issue possible en regard des faits en preuve et du droit applicable.

II – LES QUESTIONS EN LITIGE

[14] La demanderesse soutient que son premier argument d'équité procédurale est assujéti à la norme de la décision correcte. Quant au reste, Terra demande la révision de l'ensemble de la décision sur la base de la norme de la raisonnable.

[15] L'AMF suggère de son côté que l'on utilise le critère de la décision raisonnable pour l'ensemble des griefs qui lui sont adressés par la demanderesse.

[16] À la vue de cette divergence partielle dans la détermination de la norme applicable, le Tribunal considère que les questions en litige se présentent tel qu'il suit :

1. Quelle est la norme de révision applicable à chacun des deux arguments de la demande?
2. L'AMF a-t-elle violé une règle d'équité procédurale en ne communiquant pas à Terra des éléments de preuve retenus contre elle? Si tel est le cas, la décision du 6 juin 2014 doit-elle être annulée?
3. Les autres arguments évoqués par L'AMF sont-ils de ceux qui permettraient à une personne raisonnable, disposant des mêmes informations, de conclure que Terra a cherché à éluder l'application de la loi? Présenté autrement, la décision de l'AMF rencontre-t-elle le critère de la raisonnable?

III – L'ANALYSE

1. La norme de révision applicable

a) L'argument d'équité procédurale

[17] Le mémoire de l'AMF est particulièrement silencieux sur la norme qu'il faudrait appliquer à une situation mettant en jeu un principe d'équité procédurale, comme celui que plaide Terra en l'instance. On se limite à y soutenir que l'AMF « *n'a commis aucun excès de juridiction donnant ouverture à la révision judiciaire* »¹⁵, et que « *la norme de contrôle applicable est la norme de la décision raisonnable* »¹⁶.

[18] Il est toutefois reconnu en jurisprudence que la norme à utiliser, en cas de non-respect d'un principe de justice naturelle, n'est pas celle de la décision raisonnable, mais plutôt celle de la décision correcte¹⁷ : notre Cour d'appel le rappelait en 2011 dans l'affaire opposant *Enrico Bruni à l'AMF*¹⁸ :

50 Contrairement à ce que prétend l'appelant, la juge n'a aucunement erré au chapitre de la détermination de la norme applicable à la question du respect des règles de justice naturelle. Son jugement, là-dessus, est clair et l'analyse de cette question s'est faite, comme il se doit, à la lumière de la norme de la décision correcte. La chose ressort manifestement du paragraphe 64 de son jugement, où elle indique que "[t]oute violation du devoir d'agir équitablement entraînerait l'annulation de la décision". La juge n'a appliqué la norme de la décision raisonnable qu'à l'examen du fond de la décision du 12 juin 2007 et, en cela, elle n'a pas erré non plus, sujet sur lequel je reviendrai plus loin.

(nous soulignons)

[19] De nombreuses décisions de notre Cour ont mené à la même conclusion, comme l'exposait le juge Paul Mayer dans l'affaire *Mastrocola*, impliquant là aussi l'AMF¹⁹ :

31 Par ailleurs, lorsque le motif de révision concerne un accroc aux règles de justice naturelle, soit, par exemple, le droit d'être entendu ou l'équité procédurale, on n'applique pas la norme de la décision raisonnable. Dans un tel cas, on examine s'il y a eu un excès de compétence.

¹⁵ Mémoire de l'AMF, paragraphe 37.

¹⁶ Mémoire de l'AMF, paragraphe 36.

¹⁷ *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471; *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard Itée*, 2005 R.J.Q.1881 (C.A.).

¹⁸ *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 994, paragr. 50; voir également l'arrêt *Ménard c. Gardner*, 2012 QCCA 1546, paragr. 55, qui réfère entre autres à l'arrêt *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 249, paragr. 74 et ss.

¹⁹ *Mastrocola c. Autorité des marchés financiers*, 2010 QCCS 1243, paragr. 31; voir également *Mascouche (Ville de) c. Commission des légions professionnelles*, 2010 QCCS 1877, paragr. 29, 38 et 39.

[20] Il est donc particulièrement clair que le premier motif de révision judiciaire de Terra doit être considéré sous l'éclairage de la décision correcte.

b) Les arguments de fond de l'AMF

[21] Les deux parties conviennent que la norme applicable à l'examen des motifs de fond de la décision P-8 est celle de la décision raisonnable.

[22] Rappelant n'être pas lié par cette détermination commune des parties, le Tribunal constate toutefois que ce choix est conforme à tout ce qu'ont écrit nos tribunaux sur la question : le passage précité de la juge Bich, dans l'arrêt *Bruni*, nous confirme cet état de fait²⁰.

[23] Il importe également de signaler que notre collègue Marie-Anne Paquette a tout récemment saisi l'occasion de procéder à l'analyse détaillée de la norme de contrôle dans l'affaire *Bentech*, que les parties ont décrite comme étant le premier litige en révision judiciaire découlant de l'application de la LCOP²¹. Le Tribunal prend ici à son compte cet examen très complet de la juge Paquette, qui mène encore là à la conclusion – cette fois dans un litige similaire au nôtre – que l'on doit examiner les motifs de fond de l'AMF sur la base de la décision raisonnable.

2. L'équité procédurale

a) les principes

[24] L'article 35 de la *Loi sur l'autorité des marchés financiers*²² prévoit que les articles 2 à 8 de la *Loi sur la justice administrative*²³ s'appliquent aux décisions de l'AMF. Les articles 2 et 5 de cette loi nous intéressent particulièrement :

2. Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.

[...]

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable :

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

²⁰ Voir le paragraphe 18 du présent jugement.

²¹ 9129-2201 *Québec inc. c. Autorité des marchés financiers*, 2014 QCCS 2070, paragr. 61 à 88.

²² c. A-33.2.

²³ c. J-3.

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

(nous soulignons)

[25] Cette obligation législative s'inscrit dans le respect des principes jurisprudentiels dégagés depuis 1985 par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Cardinal*²⁴, *Labrecque*²⁵, *Knight*²⁶, *Baker*²⁷ et *Moreau-Bérubé*²⁸.

[26] La juge L'Heureux-Dubé rapportait ainsi, dans l'arrêt *Baker*, que :

20 [...] Le fait qu'une décision soit administrative et touche « les droits, privilèges ou biens d'une personne » suffit pour entraîner l'application de l'obligation d'équité: *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 653.

[27] Ce principe est rappelé avec approbation, trois ans plus tard, par la juge Arbour, dans l'affaire *Moreau-Bérubé* :

75 L'obligation de se conformer aux règles de justice naturelle et à celles de l'équité procédurale s'étend à tous les organismes administratifs qui agissent en vertu de la loi (voir *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653; *Baker*, précité, par. 20; *Therrien*, précité, par. 81). Ces règles comportent l'obligation d'agir équitablement, notamment d'accorder aux parties le droit d'être entendu (la règle *audi alteram partem*). [...]

[28] Nos tribunaux ont énoncé avec constance que le contenu de l'obligation d'agir équitablement est variable et qu'il dépend des circonstances, mais des règles générales se dégagent toutefois de ce qu'on attend concrètement d'un décideur administratif²⁹ :

92 Par ailleurs, l'obligation d'équité procédurale exige généralement, en matière administrative, que le décideur communique les renseignements sur lesquels il se fonde. Elle exige que l'administré connaisse les faits qu'on entend lui opposer. Si le décideur ne lui fournit pas l'information suffisante, sa décision est frappée de nullité pour défaut de compétence.

(nous soulignons)

²⁴ *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653 et 654.

²⁵ *Labrecque c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, p. 234 et 235.

²⁶ *Knight c. Indian Head School Division n° 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 669 et 677.

²⁷ *Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817, paragr. 20.

²⁸ *Moreau-Bérubé c. Nouveau Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 249, paragr. 75.

²⁹ *May c. Directeur de l'établissement Ferndale*, [2005] 3 R.C.S. 809, paragr. 92; voir également *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407, p. 410.

[29] La juge Claudine Roy, siégeant en première instance dans l'affaire *Brni* confirmée en appel, décrit ainsi le devoir d'agir équitablement :

[68] Généralement parlant, il faut que le particulier visé sache ce qu'on lui reproche et qu'il ait l'opportunité de faire valoir son point de vue. Ces principes ont d'ailleurs été codifiés dans plusieurs lois, notamment dans la *Loi sur la justice administrative*¹⁰, eu égard aux décisions prises par les décideurs administratifs.

(nous soulignons)

¹⁰ L.R.Q., c. J-3, articles 2 à 7.

[30] Revoyons maintenant en détail les échanges écrits qui ont mené au grief soulevé par Terra, en regard de ce devoir d'équité procédurale.

b) l'application aux faits en litige

[31] Tout d'abord, le préavis de refus transmis par l'AMF le 17 février 2014 précise à Terra que « [...] *l'Autorité des marchés financiers [...] a reçu du Commissaire associé [...] un avis à l'égard de Terra indiquant qu'il est recommandé de refuser l'autorisation demandée* »³⁰.

[32] Le préavis reprend ensuite, à quelques mots près, les quatre motifs énoncés à l'avis défavorable du Commissaire associé³¹, et celui qui nous intéresse particulièrement reproche à Terra celui d'avoir éludé ou tenté d'éluder l'observation de la loi « *en utilisant deux sous-traitants identifiés comme étant des fournisseurs de factures de complaisance* ».

[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)* »³²;

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* [...] »³³.

³⁰ Pièce P-3, reproduite au paragraphe 11 du présent jugement.

³¹ Pièce P-4.

³² Paragraphe 27.2.1 de la décision *Bentech*, prononcée le 15 mai 2014 par la juge Marie-Anne Paquette, (précité note 21).

³³ Paragraphe 23 de la décision *Ali*, prononcée le 10 juillet 2014 par le juge Jean-Pierre Chrétien (*Ali Excavation inc. c. Autorité des marchés financiers*, 2014 QCCS 3330).

[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.

[35] Revenons au préavis de l'AMF pour signaler qu'il est – pour le reste – absolument muet quant à cette allégation visant des sous-traitants et des factures de complaisance. Dès lors, l'ancien procureur de Terra énonce la demande suivante, parmi l'ensemble de précisions qu'il réclame à sa lettre du 29 mars 2014³⁴ :

Considérant le fait que notre cliente ait fait affaire avec plusieurs sous-traitants dans le cadre de ses activités commerciales, nous vous saurions gré de bien vouloir préciser ceux auxquels vous faites référence dans votre dite correspondance et à quel moment notre cliente a fait appel à leurs services.

[36] Au courriel du 8 avril 2014 qu'elle retourne à Me Belhumeur pour lui fournir des précisions, la représentante de l'AMF répond ainsi à cette demande particulière³⁵ :

Quant à votre questionnement en regard des fournisseurs de factures de complaisance, nous vous référons à l'Avis défavorable qui a été transmis à l'Autorité des marchés financiers par le Commissaire associé pour vérification au sein de l'Unité permanente anticorruption, lequel est joint à la présente correspondance.

[37] Comme on l'a vu, l'avis défavorable P-4 n'ajoute strictement rien à la discussion, puisque c'est même son libellé qui a été reproduit à l'énoncé des motifs du préavis de refus.

[38] Me Belhumeur envoie donc ses 23 pages d'observations le 14 avril 2014 en rappelant à ce sujet que l'avis défavorable « *ne précise d'aucune manière les dates où ces dits gestes auraient été posés ni les fournisseurs impliqués* »; il ajoute³⁶ :

Veuillez noter que Terra Location inc. fait affaires avec des centaines de fournisseurs dans le cadre de ses activités commerciales, et ce, depuis 2007. Elle ne saurait donc identifier lesquels sont visés par votre vague allégation.

Notre cliente, tout comme l'ensemble des sociétés du Groupe Terra, nient catégoriquement toute allusion quant à leur implication dans des manœuvres de corruption et/ou de collusion, et ce depuis l'implication d'Éric Bruyère (13 octobre 2011) à titre d'administrateur de ces dites sociétés.

³⁴ Pièce P-5.

³⁵ Pièce P-6.

³⁶ Page 14 de la lettre réponse transmise par Me Belhumeur à l'AMF (pièce P-7).

[39] L'AMF rend sa décision finale le 6 juin 2014 et indique, parmi les *Commentaires* aux observations qui lui ont été présentées par Terra³⁷ :

23. L'Autorité retient également que Terra a fait affaire avec deux sous-traitants identifiés par Revenu Québec comme étant des fournisseurs de factures de complaisance.

(nous soulignons)

[40] Après l'institution des présentes procédures, le mémoire de l'AMF soutient, sur cette question d'équité procédurale, que « *Terra Location avait entre les mains tous les éléments nécessaires lui permettant de faire valoir ses observations* »³⁸, ajoutant plus spécifiquement :

44. L'Autorité n'avait pas entre les mains, et n'a toujours pas à ce jour, les détails relatifs aux fournisseurs de factures de complaisance;

45. À cet effet, l'Autorité tient à souligner qu'il était possible pour Terra Location, si elle l'avait jugé approprié, de requérir de la part de Revenu Québec qu'elle lui fournisse une copie de son dossier afin d'obtenir plus de détails quant aux fournisseurs de factures de complaisance;

[41] À l'audience, la procureure de l'AMF explique que Revenu Québec n'a fourni à l'UPAC aucun détail relatif aux fournisseurs de factures de complaisance en question, de sorte que l'UPAC ne pouvait en dire davantage à l'AMF. Me Hamel en tire la conclusion que la défenderesse était tout à fait de bonne foi et transparente en communiquant à Terra toute l'information dont elle disposait, sur ce troisième motif de l'avis défavorable P-4.

* * *

[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 ouï-dire, et dont les deux principaux acteurs ne sont connus ni de l'UPAC ni de l'AMF?

³⁷ Page 13 de la décision du 6 juin 2014 (pièce P-8).

³⁸ Paragraphe 42 du mémoire de l'AMF.

[44] Par ailleurs, si même il s'agissait d'un geste reprochable de la part de Terra – ce dont on peut douter – certaines autres questions très sérieuses se posent :

- a) comment Terra fait-elle pour se défendre à ces accusations, sans connaître l'identité de ceux qu'on lui reproche de fréquenter, ni la date de ces fréquentations?
- b) comment Terra fait-elle pour aller chercher de l'information préalable auprès des autorités fiscales³⁹, quand seule la décision finale du 6 juin 2014 réfère à Revenu Québec? Où doit-elle chercher l'information?
- c) Revenu Québec aurait-elle révélé l'identité des deux sous-traitants à Terra – l'eût-elle demandé – alors qu'elle ne fournissait même pas l'information à son alliée l'UPAC, et encore moins à l'AMF?
- d) Dans ces circonstances, comment peut-on sérieusement prétendre avoir informé l'administré de « *la teneur des plaintes* » qu'on lui adresse (selon l'article 5.2^o LJA), ou que celui-ci connaît « *les faits qu'on entend lui opposer* » (selon l'arrêt *May*)⁴⁰.

[45] Le Tribunal considère être ici en présence d'une contravention élémentaire et évidente aux règles de justice naturelle, puisqu'il n'était pas possible pour Terra de se défendre à une accusation particulièrement vague, et par surcroît non contrôlée par l'autorité qui la lui reproche. Le paragraphe 44 du mémoire de l'AMF en fait d'ailleurs la démonstration éclatante :

44. L'Autorité n'avait pas entre les mains, et n'a toujours pas à ce jour, les détails relatifs aux fournisseurs de factures de complaisance;

[46] La procureure de l'AMF tente d'établir un parallèle entre cette situation et celle présentée dans l'affaire *Bentech*, mais ce sera sans succès : dans cet autre dossier, l'entreprise était précisément informée de ce qu'on lui reprochait et a choisi de ne fournir que des réponses partielles à l'AMF, pour ensuite tenter de compléter le tout au stade de la révision judiciaire. La juge Paquette écrit à cet effet⁴¹ :

[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.

[...]

³⁹ Voir le paragraphe 45 du mémoire de l'AMF, reproduit au paragraphe 40 du présent jugement.

⁴⁰ *May c. Directeur de l'établissement Ferndale*, précité note 29, paragr. 92.

⁴¹ 9129-2201 *Québec inc. c. Autorité des marchés financiers*, 2014 QCCS 2070 (C.S.).

[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. [...]

(nous soulignons)

[47] Somme toute, il n'appartient pas à l'administré de compléter la preuve de ce dont on l'accuse, dans ces circonstances où l'AMF ignore elle-même la nature précise et l'ampleur de ce qu'elle reproche à Terra. L'argument d'équité procédurale de la demanderesse est donc ici retenu, puisque les informations parcellaires reçues de l'AMF ne lui permettent pas de présenter une défense pleine et entière.

c) la sanction applicable

[48] L'AMF, n'ayant pas considéré l'éventualité que le Tribunal constate en l'instance un manquement à l'équité procédurale, ne suggère aucun moyen pour remédier à cette irrégularité. Les procureurs de Terra soutiennent pour leur part que cet accroc à une règle de justice naturelle vicie tout le processus entrepris, et doit immanquablement mener à l'annulation de la décision ici discutée.

[49] C'est précisément ce qu'exprimait le juge Le Dain, rédigeant les notes de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Cardinal*⁴² :

[...] j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.

(nous soulignons)

[50] Le plus haut tribunal du pays réitère cette conclusion dans l'affaire *May* de 2005⁴³ :

92 Par ailleurs, l'obligation d'équité procédurale exige généralement, en matière administrative, que le décideur communique les renseignements sur lesquels il se fonde. Elle exige que l'administré connaisse les faits qu'on entend lui opposer. Si le décideur ne lui fournit pas l'information suffisante, sa décision est frappée de nullité pour défaut de compétence. [...]

(nous soulignons)

⁴² *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, précité note 24, p. 661.

⁴³ *May c. Directeur de l'établissement Ferndale*, précité note 29, paragr. 92.

[51] En 2011, notre Cour d'appel cite avec approbation la juge Roy, dans l'affaire *Bruni*, en énonçant⁴⁴ :

50 [...] La chose ressort manifestement du paragraphe 64 de son jugement, où elle indique que « [t]oute violation du devoir d'agir équitablement entraînerait l'annulation de la décision ». [...]

(nous soulignons)

[52] L'année suivante, la juge Bich confirme cette façon de faire dans l'arrêt *Ménard*⁴⁵ :

[83] Dire cela, bien sûr, n'est pas dire que toute erreur d'un tribunal administratif dans la conduite d'une audience ou l'accomplissement du devoir limité d'assister un justiciable non représenté enfreindra la justice naturelle. Mais si ces erreurs ont un impact sur l'équité du processus, comme c'est ici le cas, il y a alors une contravention qui doit entraîner la cassation de la décision.

(nous soulignons)

[53] De tout ce qui précède, le Tribunal n'avoir d'autre choix que d'annuler la décision du 6 juin 2014 de l'AMF.

3. La raisonnabilité

[54] Compte tenu de la nouveauté de ce domaine d'intervention de l'AMF et de l'intérêt qu'il soulève, le Tribunal aurait apprécié examiner le second argument soumis par Terra, relatif à la raisonnabilité de la décision dans son ensemble. Ce serait là l'occasion d'établir certaines balises aux exigences élevées d'intégrité réclamées des entreprises qui veulent contracter avec l'État, sous le nécessaire éclairage de la déférence que l'on doit à un tribunal spécialisé.

[55] Cette étude aurait pu se faire si le rédacteur anonyme de la décision de l'AMF avait eu l'élémentaire prudence – vu le questionnement soulevé à l'égard des deux sous-traitants – de ne pas répéter l'erreur inscrite au préavis de refus.

[56] Au contraire, le paragraphe 23 de la décision⁴⁶ retient encore le grief des factures de complaisance pour justifier le refus d'autorisation à Terra, alors qu'il aurait été fort simple de corriger le tir en ne fondant la décision que sur les trois autres motifs : à ces conditions, l'argument d'équité procédurale s'en serait trouvé évacué et l'examen du mérite de la décision aurait pu être réalisé ce jour.

⁴⁴ *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, précité note 18,

⁴⁵ *Ménard c. Gardner*, précité note 18; voir également *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, précité note 29, p. 410 et 411; *Bellerose c. Centre de la Petite Enfance du Parc*, 14-04-99, SOQUIJ AZ-99021519 (C.S.), p. 10 et 11.

⁴⁶ Cité au paragraphe 39 du présent jugement.

[57] Cet examen n'est aujourd'hui pas possible, puisque nos tribunaux rappellent avec constance qu'on ne peut et qu'on ne doit pas spéculer ou suggérer des hypothèses quant à ce qui aurait pu être une décision raisonnable, n'eût été du manquement constaté à l'équité procédurale.

[58] Citant le passage précité de l'arrêt *Cardinal*, le juge Lamer précise ainsi, dans l'affaire *Larocque*⁴⁷ :

En second lieu, et de façon plus fondamentale, les règles de justice naturelle consacrent certaines garanties au chapitre de la procédure, et c'est la négation de ces garanties procédurales qui justifie l'intervention des tribunaux supérieurs. L'application de ces règles ne doit par conséquent pas dépendre de spéculations sur ce qu'aurait été la décision au fond n'eût été la négation des droits des intéressés. Je partage à cet égard l'opinion du juge Le Dain qui affirmait, dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 661 :

... la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit.

[59] Ce dernier passage du juge Le Dain se termine d'ailleurs par la mention qu'« Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition »⁴⁸. (nous soulignons)

* * *

[60] On pourra à tout le moins retenir qu'un organisme chargé d'exiger et de contrôler des objectifs élevés d'intégrité, tel que spécifiés par la loi⁴⁹, doit impérativement agir avec la plus grande prudence et dans un souci constant du respect des règles de justice naturelle et d'équité procédurale, qui sont inhérentes à l'exécution de son mandat.

[61] Il s'impose tout autant que l'AMF, dans l'application de dispositions cherchant au départ à prévenir le gaspillage de deniers publics, se préoccupe également du fait que ses démarches et décisions n'entraînent pas ses administrés et ses propres opérations d'évaluation dans des dépenses – judiciaires ou autres – qui s'avèrent inutiles.

⁴⁷ *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, précité note 17.

⁴⁸ Voir également *Sandra G. c. Centre de la Petite Enfance Famigarde, côte de Gaspé*, 27-03-00, SOQUIJ AZ-00021391 (C.S.), p. 17.

⁴⁹ On parle ici de la LIMCP et de la LCOP.

[62] Ainsi, tel que réclamé par la demanderesse, et selon les conclusions constantes de nos tribunaux dans une telle situation, le Tribunal renvoie le dossier à la défenderesse, pour qu'elle en dispose conformément à la loi.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[63] **DÉCLARE** que la décision du 6 juin 2014 de la défenderesse viole les règles d'équité procédurale, et constitue de ce fait un excès de juridiction;

[64] **RÉVISE** et **ANNULE**, à toutes fins que de droit, la décision prononcée le 6 juin 2014 par l'Autorité des marchés financiers;

[65] **RENVOIE** le dossier à la défenderesse pour que celle-ci en dispose en conformité avec la loi;

[66] **AVEC DÉPENS.**

Me Alain Chevrier
Me Sébastien Delisle
Dunton Rainville
Tour de la Bourse, 43^e étage
800, Place Victoria, C.P. 303
Montréal (Québec) H4Z 1H1
Pour la demanderesse

Me Chantal Hamel
Me Julie-Maude Perron
Contentieux de l'Autorité des
marchés financiers
2640, boulevard Laurier, 4^e étage
Québec (Québec) G1V 5C1
Pour la défenderesse

Date d'audience : 5 novembre 2014

ALAIN MICHAUD, j.c.s.