



# RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Autorité des marchés financiers  
Unité permanente anticorruption

Jun 2018

AUDIT PARTICULIER

Autorisation de conclure des contrats  
et sous-contrats publics







# RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018

Autorité des marchés financiers  
Unité permanente anticorruption

AUDIT PARTICULIER

Autorisation de conclure des contrats  
et sous-contrats publics



Cette publication  
est rédigée par le



**Québec**

750, boulevard Charest Est, bureau 300  
Québec (Québec) G1K 9J6  
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

**Montréal**

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910  
Montréal (Québec) H3A 1G1  
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

**Internet**

Courriel : [verificateur.general@vgq.qc.ca](mailto:verificateur.general@vgq.qc.ca)  
Site Web : [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca)

**Le rapport est disponible dans notre site Web.**

**Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec**

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN 978-2-550-81601-0 (version imprimée)  
ISBN 978-2-550-81602-7 (version PDF)



Québec, juin 2018

Monsieur Jacques Chagnon  
Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement, bureau 1.30  
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Autorisation de conclure des contrats et sous-contrats publics*. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande formulée par le Conseil du trésor le 30 octobre 2017. Celle-ci concernait le processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État. Selon des allégations rendues publiques, il y aurait eu collusion mettant en cause l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Unité permanente anticorruption (UPAC) et une firme de consultants dans le cadre de la gestion de ce processus. Nos travaux à l'égard du processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État visaient à nous assurer que :

- l'AMF et l'UPAC ont adopté des pratiques qui permettent de gérer adéquatement les risques de collusion ;
- le processus de l'UPAC relatif à la production des avis qu'elle transmet à l'AMF est adéquat ;
- le processus de l'AMF relatif aux décisions qu'elle prend est adéquat.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant le processus de délivrance d'une autorisation de conclure des contrats et sous-contrats publics.

**Nos travaux n'ont pas permis de confirmer la présence d'un stratagème entre l'AMF et l'UPAC visant à favoriser une firme de consultants.** Les communications avec les principaux intervenants, dont les entreprises demanderesse, l'examen de l'information détenue par l'AMF et l'UPAC de même que les investigations informatiques n'ont pas confirmé les allégations rapportées dans les médias.

**L'examen du processus de délivrance d'une autorisation de contracter soulève des questionnements par rapport au degré d'atteinte de l'objectif de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*.** La pertinence des exigences demandées aux entreprises de même que la cohérence de certaines décisions alimentent ces questionnements.

**L'AMF n'a pas précisé clairement ses attentes en matière d'intégrité.** Cela ne favorise pas le traitement adéquat des dossiers.

**Les vérifications menées par l'UPAC ne découlent pas toujours d'une analyse adéquate des risques et ne favorisent pas le traitement cohérent de certains dossiers.** L'UPAC n'arrive pas toujours à bien recenser et gérer les demandes présentant un risque élevé, comme celles des entreprises en démarrage, des entreprises ayant déjà fait l'objet d'allégations ou encore des entreprises ayant une structure juridique complexe.

**L'encadrement des activités de l'UPAC nécessite des améliorations.** En raison de la complexité des tâches des analystes et du peu d'expérience de plusieurs d'entre eux, un encadrement plus serré de leurs travaux s'avère essentiel. Plusieurs nous ont mentionné qu'ils manquaient de connaissances en comptabilité, en fiscalité et concernant le statut des entreprises pour bien réaliser leur travail.

**Le traitement par l'AMF des demandes provenant des entreprises ayant fait l'objet d'un avis défavorable de l'UPAC n'est pas toujours adéquat.** Parfois, ses décisions ne sont pas suffisamment justifiées. Par ailleurs, la pertinence des exigences adressées aux entreprises pour lesquelles des infractions fiscales ont été observées par rapport à l'objectif de la *Loi sur les contrats des organismes publics* n'a pas toujours été démontrée.

**L'AMF ne dispose d'aucun mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter.** Étant donné les conséquences importantes des décisions de l'AMF sur les entreprises demanderesse, un tel mécanisme contribuerait à accroître la pertinence des exigences de même que la cohérence des décisions prises à leur endroit.

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de l'AMF et de l'UPAC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

### Recommandations à l'Autorité des marchés financiers

- 1** Préciser ses attentes en matière d'intégrité, les rendre publiques et s'assurer qu'elles sont comprises et partagées par l'Unité permanente anticorruption et ses partenaires.
- 2** Démontrer clairement la pertinence des exigences demandées aux entreprises par rapport aux objectifs de la loi, laquelle vise à renforcer l'intégrité des entreprises et la confiance du public.
- 3** Documenter adéquatement chaque décision afin de s'assurer qu'elle est suffisamment justifiée et cohérente.
- 4** Mettre en place un mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter afin de favoriser la pertinence des exigences demandées aux entreprises et la cohérence des décisions prises à leur endroit.

---

### Recommandations à l'Unité permanente anticorruption

- 5** Renforcer l'encadrement des activités de vérification, notamment en précisant les rôles et les responsabilités, en standardisant les méthodes de travail et en supervisant mieux le travail des analystes.
  - 6** Améliorer le repérage des situations à risque concernant l'intégrité des entreprises en matière de contrats publics et s'assurer que les travaux de vérification sont en lien.
  - 7** S'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail.
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>4</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>10</b>
2.1 Allégations à l'égard de l'Autorité des marchés financiers et de l'Unité permanente anticorruption	<b>11</b>
Communications avec les intervenants	
Examen de l'information détenue par l'Autorité des marchés financiers et l'Unité permanente anticorruption	
Recensement des firmes de services professionnels	
2.2 Processus de délivrance d'une autorisation de contracter	<b>17</b>
Attentes en matière d'intégrité	
Vérifications réalisées par l'Unité permanente anticorruption	
Traitement des dossiers par l'Autorité des marchés financiers	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	<b>38</b>
Annexe et sigles	<b>41</b>

## Équipe

Alain Fortin  
Directeur principal d'audit  
Robert Ratté  
Directeur d'audit par intérim  
Étienne Côté  
Ariane Harvey  
Julie Lemieux  
Étienne Piedboeuf  
Guy Tremblay

# 1 Mise en contexte

1 Le 30 octobre 2017, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général du Québec d'effectuer un audit particulier auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) concernant la conformité du processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État, en lien avec les allégations de M<sup>me</sup> Annie Trudel rapportées dans divers médias québécois.

2 Selon ces allégations, il y aurait eu collusion, et même corruption mettant en cause l'AMF, l'UPAC et une firme de consultants dans le cadre de la gestion de ce processus.

## Autorisation de contracter

3 En octobre 2011, à la suite de dénonciations d'irrégularités importantes dans des contrats du ministère des Transports, le gouvernement a créé la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée la commission Charbonneau. Cette dernière avait pour mandat d'examiner l'existence de stratagèmes de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et les liens possibles avec le financement des partis politiques. Elle devait aussi analyser la possible infiltration de cette industrie par le crime organisé.

4 En marge des travaux de cette commission et afin de contrer la collusion et la corruption, l'Assemblée nationale a adopté le 7 décembre 2012 la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*. Celle-ci vise, par des modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, à limiter le droit de contracter avec un organisme public aux entreprises satisfaisant à des exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre.

5 Pour ce faire, toute entreprise engagée dans un processus d'appel d'offres visant des contrats (ou des sous-contrats) comportant une dépense égale ou supérieure aux seuils déterminés par le gouvernement et qui sont accordés par des **organismes publics** doit préalablement obtenir une autorisation délivrée par l'AMF. Cette autorisation est valide pour une période de trois ans, mais elle peut être révoquée en tout temps. Dès décembre 2012, l'AMF recevait les premières demandes des entreprises à cet égard.

6 Le 24 mars 2015, de nouvelles modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ont été adoptées par l'Assemblée nationale. Celles-ci ont notamment pour effet d'assouplir les motifs de refus obligatoire des autorisations demandées par les entreprises. Auparavant, l'AMF devait nécessairement refuser de délivrer une autorisation à une entreprise ayant commis une des infractions prévues à l'annexe I de la loi alors que, dorénavant, c'est un élément parmi d'autres qu'elle peut considérer, sauf lorsqu'une telle infraction est commise par un actionnaire important, un dirigeant ou un administrateur de l'entreprise.

Les organismes publics visés par cette exigence sont les ministères et organismes, les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, les sociétés d'État et les municipalités.

7 Initialement, cette autorisation était exigée seulement pour les contrats de construction, les contrats de services et les partenariats public-privé dont la valeur était supérieure ou égale à 40 millions de dollars. Comme le montre le tableau 1, ce seuil a été graduellement abaissé.

**Tableau 1 Évolution des seuils<sup>1</sup> à partir desquels une autorisation est exigée (en millions de dollars)**

	2013	Déc. 2013	Oct. 2014	Nov. 2015	2016	2017
Contrats de construction	40	10			5	
Contrats de services	40	10	5		1	
Partenariats public-privé	40	10			5	

1. Des conditions plus restrictives s'appliquent aux contrats conclus avec la Ville de Montréal. Le seuil est de 100 000 dollars pour les contrats de construction en matière de voirie, d'aqueduc et d'égout ou pour les contrats de services qui y sont liés.

8 À la suite de ces changements, un nombre plus élevé d'entreprises ont demandé une autorisation de contracter auprès de l'AMF et le profil de celles-ci a donc évolué. Lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, d'importantes entreprises ont effectué des demandes alors que, au cours des dernières années, plusieurs petites entreprises se sont ajoutées (tableau 2).

**Tableau 2 Nombre de demandes traitées par l'Autorité des marchés financiers**

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Autorisations initiales accordées	233	734	751	1 106	1 102	3 926
Renouvellements accordés	–	–	–	52	524	576
Autorisations refusées	3	3	1	2	5	14 <sup>1</sup>
Désistements de l'entreprise <sup>2</sup>	3	16	16	20	17	72 <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>753</b>	<b>768</b>	<b>1 180</b>	<b>1 648</b>	<b>4 588</b>

1. Sur les 14 entreprises dont l'autorisation a été refusée, 5 en ont obtenu une à la suite d'une nouvelle demande. Aucune demande de renouvellement n'a été refusée.

2. Sont exclues les 483 demandes pour lesquelles l'entreprise s'est désistée avant que l'UPAC n'ait commencé ses travaux de vérification.

3. Les 72 désistements concernent 67 entreprises, car certaines se sont désistées plus d'une fois. Parmi ces 67 entreprises, 15 ont obtenu leur autorisation à la suite d'une nouvelle demande.

Source : AMF.

9 Comme certaines des 3 926 entreprises s'étant fait accorder une autorisation n'ont pas procédé à une demande de renouvellement et que 7 ont vu leur autorisation révoquée, 3 756 détenaient une autorisation de contracter au 15 décembre 2017.

## Rôles et responsabilités

10 Les rôles et responsabilités liés au processus de délivrance d'une autorisation de contracter incombent principalement à l'AMF et à l'UPAC, plus précisément au commissaire associé aux vérifications de cette dernière. Il est à noter que, aux fins du présent rapport, le mot UPAC fait référence à son commissaire associé aux vérifications. Voici les principaux rôles et responsabilités qui sont pertinents pour notre audit.

AMF	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Accorder, refuser, révoquer ou renouveler l'autorisation de contracter avec un organisme public à une entreprise qui en fait la demande ; pour assumer ce rôle, elle peut :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– demander à l'entreprise des renseignements additionnels</li> <li>– demander à l'entreprise d'apporter les correctifs nécessaires dans le délai indiqué par l'AMF</li> </ul> </li> <li>■ Tenir un registre des entreprises qu'elle autorise à contracter ou à sous-contracter</li> <li>■ Informer chaque organisme public avec lequel l'entreprise a un contrat ou un sous-contrat en cours d'exécution ainsi que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) en cas de refus d'accorder une autorisation de contracter</li> </ul>
Commissaire associé aux vérifications de l'UPAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Transmettre à l'AMF, sur la base des vérifications qu'il juge nécessaires, un avis quant à la pertinence d'accorder ou non une autorisation à l'entreprise concernée ; en cas d'avis défavorable, fournir les motifs justifiant cet avis</li> <li>■ Procéder, au besoin, à des vérifications à l'égard d'une entreprise déjà autorisée</li> </ul>

11 Pour l'année 2016-2017, les frais de fonctionnement de l'AMF et de l'UPAC liés au processus de délivrance d'une autorisation de contracter se sont élevés respectivement à 3,8 et à 3,2 millions de dollars.

12 Selon la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, adoptée en décembre 2017, les responsabilités concernant le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) et la délivrance des autorisations préalables à l'obtention des contrats publics, présentement assumées de façon respective par le SCT et l'AMF, seront transférées à l'Autorité des marchés publics. Ce transfert de responsabilités aura lieu six mois après l'entrée en fonction du dirigeant de ce nouvel organisme.

## Principales étapes du processus

13 Pour obtenir une autorisation de contracter, une entreprise doit d'abord présenter une demande à l'AMF. Cette dernière vérifie si la demande est complète, puis la transmet au commissaire associé aux vérifications de l'UPAC. Celui-ci effectue alors des vérifications sur l'intégrité de l'entreprise, de ses dirigeants, de ses administrateurs, de ses associés, ou encore de ses actionnaires. Pour ce faire, il consulte différentes sources publiques et obtient de l'information de ses partenaires, tels que la Régie du bâtiment du Québec, la Commission de la construction du Québec, la Sûreté du Québec, Revenu Québec et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Il peut demander de l'information à l'entreprise et parfois mener une vérification directement à ses bureaux.

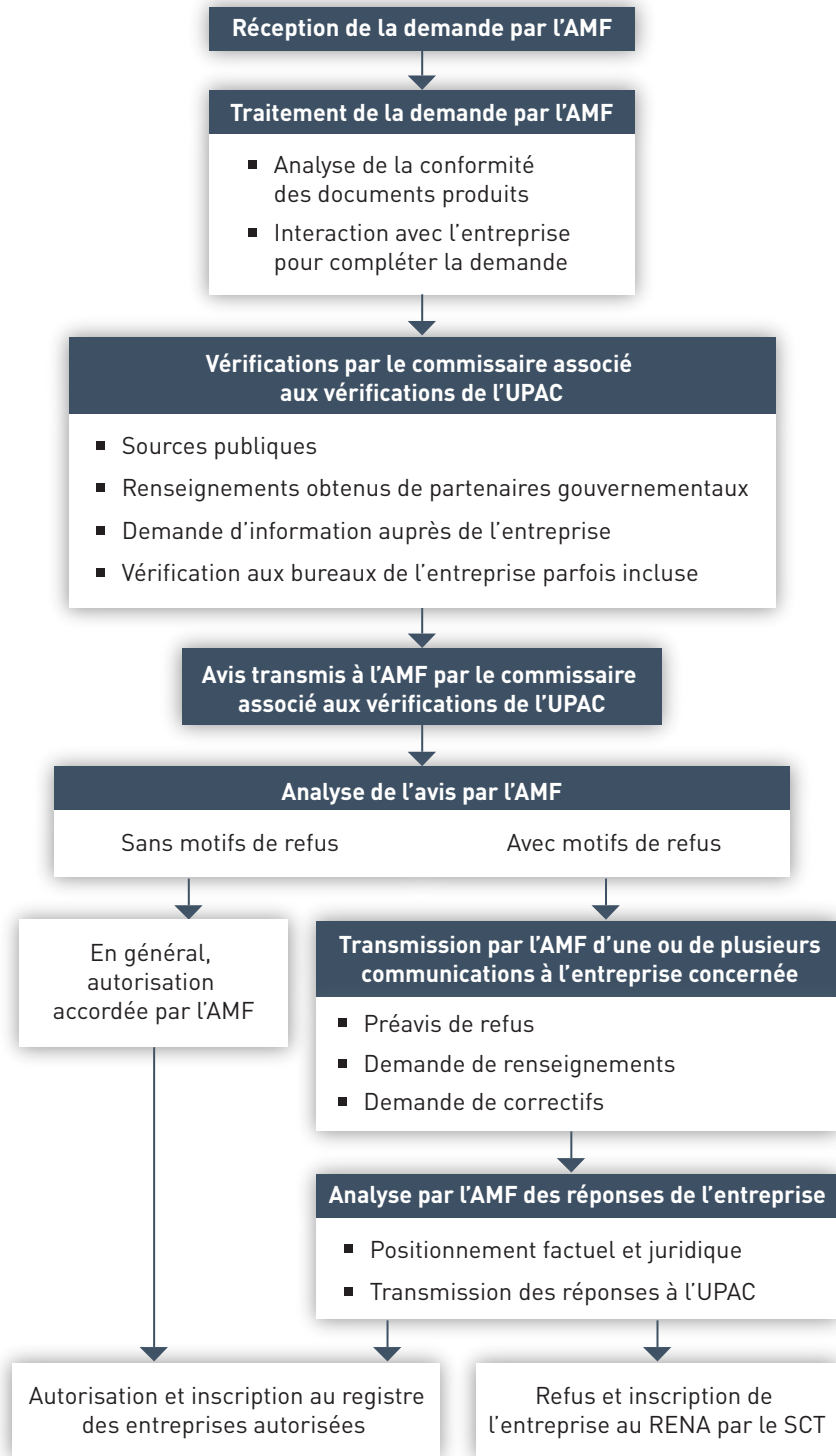
14 Une fois ces travaux terminés, le commissaire associé aux vérifications de l'UPAC transmet un avis à l'AMF dans lequel il mentionne s'il a des motifs pour lui recommander de refuser l'autorisation. Si c'est le cas, il lui communique les motifs justifiant cet avis ainsi que des renseignements complémentaires.

15 Lorsque l'avis ne contient aucun motif de refus, l'AMF délivre habituellement son autorisation sans effectuer de travaux supplémentaires. Dans les autres cas, elle peut transmettre un préavis de refus à l'entreprise, lui demander des renseignements additionnels ou encore lui transmettre une demande de correctifs. L'entreprise qui reçoit un préavis de refus dispose généralement d'un délai de 30 jours, qui peut être prolongé, pour répondre aux demandes de l'AMF.

16 Lorsqu'une entreprise se voit refuser l'autorisation, elle est inscrite au RENA par le SCT. Dans une telle situation, elle ne peut plus soumissionner pour les contrats publics et, à moins d'obtenir une exemption du SCT, les contrats qu'elle a conclus avec des organismes publics sont résiliés. En tout temps, une entreprise peut se désister afin de ne pas perdre ses contrats, puis présenter une nouvelle demande. Il est à noter qu'en raison de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, les entreprises doivent attendre un an à la suite d'un désistement avant de pouvoir présenter une nouvelle demande.

17 La figure 1 résume les principales étapes du processus de délivrance d'une autorisation de contracter.

**Figure 1 Principales étapes du processus de délivrance d'une autorisation de contracter**



18 Le tableau 3 présente le nombre de communications transmises par l'AMF aux entreprises demanderessees. Une même demande peut impliquer plusieurs communications. Les 4 588 demandes traitées par l'AMF ont donné lieu à 384 communications qui ont été transmises à 317 entreprises. Ainsi, dans la majorité des cas, l'intervention de l'AMF est de nature technique et administrative pour permettre les validations nécessaires au processus.

**Tableau 3 Communications transmises par l'Autorité des marchés financiers**

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Préavis de refus	23	31	33	28	34	149
Demandes de renseignements	0	18	8	20	22	68
Demandes de correctifs	4	21	40	51	51	167
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>70</b>	<b>81</b>	<b>99</b>	<b>107</b>	<b>384</b>

Source : AMF.

19 Par ailleurs, l'AMF nous a indiqué que l'ensemble du personnel affecté au processus de délivrance d'une autorisation de contracter a fait l'objet d'une vérification d'habilitation sécuritaire conduite par le ministère de la Sécurité publique, en collaboration avec des corps policiers. En ce qui concerne l'UPAC, elle nous a mentionné que ses employés ont fait l'objet d'une enquête de filtrage de sécurité réalisée par la Sûreté du Québec.

20 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

## 2 Résultats de l'audit

21 Rappelons que la *Loi sur les contrats des organismes publics* vise notamment à limiter le droit de contracter avec un organisme public aux entreprises qui répondent à des exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Elle demande que l'intégrité de l'entreprise, de ses dirigeants, de ses administrateurs, de ses associés ou de ses actionnaires soit adéquate.

22 L'atteinte de cet objectif est complexe et représente un important défi, car l'intégrité attendue est un concept plutôt subjectif qui n'est pas clairement défini par la loi.

23 De plus, puisque certaines entreprises comportent une structure juridique complexe, il peut être ardu de recenser tous les acteurs concernés et d'évaluer leur intégrité. Par exemple, pour certaines entreprises, les actionnaires ultimes se situent derrière plusieurs niveaux de compagnies. Un autre exemple est que les personnes qui exercent le contrôle de l'entreprise ne sont pas inscrites aux registres officiels, notamment parce qu'elles utilisent des prête-noms.

24 Les entreprises qui obtiennent une autorisation peuvent contracter avec les ministères et organismes, les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, les sociétés d'État et les municipalités. Pour plusieurs entreprises, l'accès au marché des contrats publics est essentiel, car ceux-ci représentent une forte proportion de leur chiffre d'affaires. À partir des données obtenues du SCT, nous avons estimé que la valeur des contrats de construction et de services accordés en 2016-2017 par l'administration publique pour lesquels une autorisation de l'AMF était nécessaire a totalisé plus de 7 milliards de dollars.

25 C'est pourquoi la décision d'accorder ou non à une entreprise privée une autorisation de contracter avec l'État peut être lourde de conséquences, tant pour l'entreprise que pour l'État, notamment en raison de l'octroi de contrats publics à des entreprises ne répondant pas aux critères d'intégrité attendue. Cette responsabilité doit être assumée sur la base d'un processus rigoureux et bien encadré, qui assure un traitement juste et cohérent de l'ensemble des entreprises demanderesse. Des lacunes dans ce processus peuvent avoir des incidences financières importantes pour celles-ci. De plus, elles peuvent entacher la crédibilité du processus et diminuer la confiance du public à son égard.

26 Dans un premier temps, nous avons traité des allégations de collusion et de corruption publiées dans les médias mettant en cause l'AMF, l'UPAC et une firme de consultants.

27 Nos travaux d'audit n'ont pas permis de confirmer la véracité des allégations rapportées dans les médias.

28 Dans un second temps, nous nous sommes intéressés au processus de délivrance d'une autorisation de contracter.

29 Le processus de délivrance d'une autorisation de contracter mis en place par l'AMF et l'UPAC soulève des questionnements concernant la pertinence des exigences demandées aux entreprises, la justification et le caractère cohérent de certaines décisions et, ultimement, le degré d'atteinte de l'objectif de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*.

30 Ainsi, des améliorations sont nécessaires à l'égard de l'encadrement. Pour l'UPAC, elles concernent, notamment, la supervision et la révision du travail des analystes et la connaissance que ces derniers possèdent pour la réalisation de leur travail. En ce qui a trait à l'AMF, elles portent, entre autres, sur la nécessité de préciser ses attentes en matière d'intégrité.

31 Le rapport est présenté en deux volets, soit les allégations publiées dans les médias à l'égard de l'AMF et de l'UPAC et le processus de délivrance d'une autorisation de contracter mis en place par ces deux organisations.

## 2.1 Allégations à l'égard de l'Autorité des marchés financiers et de l'Unité permanente anticorruption

32 Comme il a été mentionné précédemment, des allégations en lien avec le processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État ont été rapportées dans les médias. Ces allégations sont les suivantes :

- L'UPAC formulerait des recommandations à l'entreprise demanderesse.
- L'AMF recommanderait à l'entreprise de faire affaire avec une firme de consultants bien précise, qui n'est pas nommée dans les médias, afin de faire appliquer les recommandations formulées par l'UPAC.
- Les entreprises auraient à débourser des sommes exorbitantes pour se conformer aux recommandations, sous peine de se voir refuser l'autorisation et de ne pas pouvoir soumissionner pour tout contrat nécessitant cette autorisation.
- M<sup>me</sup> Annie Trudel affirme ainsi qu'il y aurait littéralement collusion, et même corruption entre l'AMF, l'UPAC et la firme de consultants dont le nom n'a pas été révélé.

33 Nos travaux d'audit n'ont pas permis de confirmer la présence d'un stratagème entre l'AMF et l'UPAC visant à favoriser une firme de consultants.

34 Afin de vérifier la vraisemblance des allégations, nous avons effectué des travaux d'audit de différentes natures. Ceux-ci ont consisté notamment à communiquer avec plusieurs personnes concernées par la mission d'audit, à examiner l'information détenue par l'AMF et l'UPAC et à recenser les firmes de services professionnels qui ont collaboré avec les entreprises.

## Communications avec les intervenants

### M<sup>me</sup> Annie Trudel

35 Nous avons communiqué avec M<sup>me</sup> Annie Trudel afin de discuter des allégations qu'elle a formulées et qui ont été rapportées dans les médias. Lors de notre rencontre, nous avons notamment demandé à M<sup>me</sup> Trudel de nous indiquer le nom d'entreprises qui auraient été dans l'obligation d'utiliser les services d'une firme de consultants pour obtenir leur autorisation ainsi que le nom de cette dernière.

36 Alléguant le secret professionnel, M<sup>me</sup> Trudel ne nous a transmis aucune information en lien avec les allégations, car les renseignements auraient été obtenus alors qu'elle collaborait avec un avocat. Elle a également refusé de nous indiquer le nom de celui-ci. De plus, elle nous a mentionné qu'elle n'avait pas communiqué ses allégations à certains organismes publics, soit la Sûreté du Québec et le Protecteur du citoyen.

### Organismes publics

37 Plusieurs options s'offrent aux personnes qui souhaitent dénoncer des actes répréhensibles. Ces dernières peuvent communiquer avec les instances de l'organisation concernée ainsi qu'avec des organismes publics.

38 Nous n'avons obtenu aucune information provenant d'organismes publics en lien avec les allégations.

### Entreprises demanderesse

39 Nous avons transmis un courriel ou une lettre à des représentants de 316 entreprises qui avaient reçu une communication de l'AMF exigeant des renseignements supplémentaires ou la mise en place de correctifs. Nous leur avons demandé de nous confirmer si des employés de l'AMF ou de l'UPAC leur avaient recommandé une firme de consultants, de nous indiquer les coûts engagés pour mettre en place des mesures correctrices, le cas échéant, et de nous communiquer tout autre élément jugé pertinent. Toutes ces entreprises avaient la possibilité de nous transmettre leurs commentaires ; 70 d'entre elles ont répondu à notre demande.

40 Certains représentants de ces entreprises nous ont fait part de préoccupations ou de points de désaccord quant au traitement de leur demande. Cependant, aucun d'entre eux ne nous a indiqué qu'un représentant de l'AMF ou de l'UPAC lui avait suggéré l'utilisation d'une firme en particulier.

## Information provenant du public

41 Le mandat accordé au Vérificateur général ayant été rendu public, plusieurs personnes ont souhaité rencontrer les représentants de l'organisation. Lors de ces rencontres, aucune information qui aurait pu confirmer les allégations n'a été communiquée aux représentants du Vérificateur général.

## Examen de l'information détenue par l'Autorité des marchés financiers et l'Unité permanente anticorruption

### Information dont dispose l'Autorité des marchés financiers

42 L'AMF a mis en place plusieurs canaux de communication qui permettent aux citoyens de faire connaître des situations dans lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis. Ces situations sont communiquées à une direction indépendante de celle qui est concernée par la dénonciation. Par exemple, le site Web de l'AMF offre différentes options pour signaler un acte répréhensible, dont une ligne de dénonciations en place depuis mai 2016 et une ligne de plaintes, depuis 2005.

43 Quant aux employés de l'AMF, ils possèdent divers outils pour signaler les actes répréhensibles. Depuis mai 2017, ils disposent d'une ligne particulière pour transmettre de l'information à cet égard. De plus, ils adhèrent annuellement à un code d'éthique qui prévoit que les actes répréhensibles et autres enjeux doivent être rapportés au Secrétariat général.

44 La formation en matière d'éthique et de déontologie ainsi que l'engagement annuel à respecter le code d'éthique font que le personnel est informé de l'importance de transmettre toute information au sujet des situations problématiques.

45 Nous avons examiné l'information inscrite dans les différents systèmes de l'AMF relatifs aux actes répréhensibles et aux plaintes. Toutefois, nous n'en avons trouvé aucune en lien avec les allégations rapportées dans les médias.

### Information dont dispose l'Unité permanente anticorruption

46 Les entreprises demanderesse et les employés qui souhaitent signaler des actes répréhensibles à l'UPAC peuvent le faire par téléphone ou par l'intermédiaire d'un formulaire en ligne sur le site Web de l'organisation. Ce type d'information est colligé dans une base de données qui contient toutes les situations qui ont été dénoncées à l'UPAC, quelle qu'en soit la nature, et est traité par une personne indépendante. Nous avons procédé à l'examen de l'information que possède l'UPAC et nous n'en avons pas trouvé en lien avec les allégations publiées dans les médias.

47 Par ailleurs, comme des plaintes concernant le processus peuvent être communiquées directement au service de vérification de l'UPAC, nous avons souhaité les examiner afin de vérifier la présence d'information en lien avec les allégations. En l'absence d'un système centralisé de suivi, il n'a pas été possible de recenser et d'analyser l'ensemble des plaintes qui ont été communiquées à l'UPAC, car elles sont conservées dans les dossiers des entreprises demanderesses. Afin de pallier cette lacune, nous avons rencontré les principaux intervenants de l'UPAC. Ceux-ci ne nous ont communiqué aucune information en lien avec les allégations.

## Investigation informatique

48 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons analysé les courriels échangés entre certains intervenants de l'AMF et les firmes de services professionnels ayant collaboré avec des entreprises ainsi qu'entre des représentants de l'AMF et de l'UPAC. Ces analyses ont été effectuées à partir de l'information colligée dans la base de données administrée par l'AMF pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2017.

49 Nous n'avons trouvé aucune information fournissant des indices quelconques qu'une firme aurait été favorisée.

50 Par ailleurs, nous n'avons pu examiner les échanges de courriels entre l'UPAC et les firmes de services professionnels. Comme ces renseignements sont archivés dans diverses bases de données, le délai requis pour les récupérer ne nous aurait pas permis d'effectuer l'analyse des documents à l'intérieur de l'échéancier prévu pour la réalisation de la mission d'audit.

## Recensement des firmes de services professionnels

51 Certaines entreprises qui souhaitent obtenir une autorisation de contracter avec l'État font affaire avec des firmes de services professionnels. Les services rendus par ces firmes sont essentiellement de trois types :

- représentation de l'entreprise auprès de l'AMF afin de faire le suivi de la demande d'autorisation ; il s'agit principalement de cabinets d'avocats ;
- évaluation de mesures de contrôle et production de rapports de suivi à cet égard ; il s'agit principalement de cabinets comptables ;
- mise en place de mesures correctrices permettant d'obtenir l'autorisation, telles que des mesures de gouvernance (adoption d'un code d'éthique, rédaction de politiques, etc.) ; comme il s'agit de services-conseils variés, plusieurs types de firmes peuvent être impliqués : firmes spécialisées en conformité et en éthique, cabinets d'avocats ou cabinets comptables.

52 Lors de l'envoi d'une demande de correctifs, l'AMF peut demander l'intervention d'un expert indépendant au choix de l'entreprise mais, dans certaines circonstances, la désignation et le mandat de ce dernier doivent être approuvés par l'AMF. Dans d'autres situations, des entreprises peuvent, de leur propre initiative, requérir l'assistance d'une firme.

## Distribution du nombre de mandats

53 Lors de l'audition de l'AMF devant la Commission de l'administration publique en novembre 2017, laquelle portait sur le rapport du Vérificateur général intitulé *Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers*, les membres de la Commission se sont intéressés à l'implication des firmes de services professionnels dans le processus de délivrance d'une autorisation de contracter. Ils ont profité de cette occasion pour demander à l'AMF de produire une liste des firmes avec lesquelles les entreprises font affaire.

54 Cette liste, qui a été transmise au mois de décembre 2017, présente le nom des firmes de services professionnels qui appuient les entreprises dans le processus de délivrance d'une autorisation de contracter. Il s'agit de cabinets d'avocats, de cabinets comptables et de cabinets de services-conseils. Selon cette liste, environ 100 firmes ont collaboré avec les entreprises dans le cadre de ce processus. Comme cette information n'est pas répertoriée dans son système de gestion des demandes, l'AMF a effectué la compilation des données manuellement par un examen de chacun des dossiers, dans le but de satisfaire la Commission de l'administration publique.

55 Nous avons analysé l'information colligée par l'AMF et en avons validé la raisonnable. L'examen de la liste complète indique que des firmes ayant des profils variés ont réalisé des mandats. Il s'agit notamment de firmes ayant une présence internationale, de firmes composées de quelques associés et de consultants autonomes. À partir de cette information, nous avons dressé un portrait sommaire du nombre de mandats réalisés par les principales firmes (tableau 4).

**Tableau 4** Nombre de mandats réalisés par des firmes de services professionnels ayant collaboré avec plus de cinq entreprises

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Firme 1	–	9	3	11	3	26
Firme 2	1	5	5	2	4	17
Firme 3	4	1	3	4	2	14
Firme 4	1	3	3	2	3	12
Firme 5	–	–	–	–	9	9
Firme 6	–	3	2	3	1	9
Firme 7	–	–	2	2	5	9
Firme 8	3	–	2	2	1	8
Firme 9	–	2	2	2	–	6
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>110</b>

56 Les firmes mentionnées dans le tableau 4 sont principalement des cabinets d'avocats et des cabinets comptables qui comptent plusieurs associés et qui ont des succursales dans différentes régions du Québec.

57 Diverses raisons peuvent expliquer qu'une firme obtienne un nombre de mandats plus élevé. Par exemple, un cabinet comptable qui offre des services de comptabilité et de fiscalité à une importante clientèle est en meilleure position pour obtenir plusieurs mandats, car il a déjà une relation d'affaires avec des entreprises demanderesses. De plus, dans certains cas, une entreprise peut faire partie d'un groupe d'entreprises qui sont liées entre elles, car elles sont sous le contrôle d'une personne ou d'une entreprise. L'accompagnement d'un groupe d'entreprises est habituellement confié à une même firme de services professionnels.

58 Nous avons analysé l'information inscrite dans le tableau 4. Voici quelques éléments qui expliquent que certaines firmes ont obtenu un nombre de mandats plus élevé, soit pour toute la période couverte ou pour une année particulière :

- La firme 1 est un cabinet comptable ayant une présence importante au Québec. Pour 5 des 26 dossiers, ce cabinet effectuait déjà la préparation et l'audit des états financiers de l'entreprise concernée. Quant aux 21 autres dossiers, 11 sont relatifs à 4 groupes d'entreprises liées.
- La firme 5 est un cabinet d'avocats. Les 9 entreprises avec lesquelles ce cabinet a collaboré pour une seule année font partie d'un même groupe d'entreprises liées.
- La firme 7 est une firme de services-conseils en gouvernance et en éthique. Trois des 9 mandats qu'elle a réalisés sont relatifs à un groupe d'entreprises liées.

59 L'examen de la distribution du nombre de mandats n'a pas permis de confirmer qu'une firme en particulier aurait été favorisée.

## Coûts

60 L'AMF dispose de peu d'information sur la nature des mandats confiés aux firmes et les honoraires qui leur sont versés. Pour certains dossiers, elle détient la lettre mandat conclue entre l'entreprise et la firme.

61 Nous avons examiné 68 lettres mandats, dont seulement 25 indiquaient les coûts estimés des travaux et plusieurs, le taux horaire. Ces coûts variaient de 8 000 à 45 000 dollars pour des entreprises dont le chiffre d'affaires oscille entre 2 et 100 millions de dollars.

62 Par ailleurs, lors de notre communication avec les représentants des entreprises qui ont reçu une demande de l'AMF, nous leur avons demandé de nous fournir les coûts des travaux effectués par des firmes de services professionnels. Sur les 70 entreprises qui nous ont répondu, 24 ne nous ont donné aucune information à cet égard, 24 nous ont confirmé qu'elles n'avaient pas eu recours aux services d'une firme et 22 nous ont indiqué clairement qu'elles avaient utilisé les services d'une telle firme. Pour ces dernières, voici ce que nous avons observé :

- Seize entreprises nous ont indiqué qu'elles avaient payé des honoraires inférieurs à 65 000 dollars. Il s'agit principalement de petites et de moyennes entreprises québécoises dont le chiffre d'affaires varie de 1,4 à 196 millions de dollars.
- Six autres entreprises nous ont mentionné qu'elles avaient versé des honoraires variant de 150 000 à 560 000 dollars. Elles présentent des profils variés et ont un chiffre d'affaires qui oscille entre 7 millions et 10 milliards de dollars.

63 Les 24 entreprises qui nous ont indiqué ne pas avoir eu recours aux services d'une firme de services professionnels ont également engagé des coûts, car les travaux requis pour répondre aux demandes de l'AMF ont été effectués par des ressources internes. Notre demande n'a toutefois pas porté sur ces coûts.

## 2.2 Processus de délivrance d'une autorisation de contracter

64 Selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*, l'AMF doit refuser d'accorder une autorisation à une entreprise lorsqu'un actionnaire majoritaire, un administrateur ou un dirigeant a été déclaré coupable, au cours des cinq dernières années, d'une infraction à l'une ou l'autre des lois explicitement mentionnées à l'annexe I de la loi.

65 Cependant, cette loi donne aussi une grande latitude à l'AMF qui doit exercer son jugement dans la façon de l'appliquer. Par exemple, l'AMF peut refuser à une entreprise de lui accorder une autorisation si elle ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. L'AMF peut également, avant de refuser d'accorder une autorisation, demander à l'entreprise d'apporter les correctifs jugés nécessaires.

66 L'exercice de ce jugement implique que l'AMF se dote d'un encadrement adéquat afin de favoriser le traitement cohérent des dossiers des entreprises demanderesses et de maximiser la crédibilité du processus de délivrance d'une autorisation de contracter.

67 D'abord, il est important pour l'AMF de bien définir les exigences d'intégrité recherchées dans le cadre de l'application de la loi. Par la suite, l'AMF et l'UPAC doivent chacune se doter d'un processus suffisamment rigoureux pour appuyer adéquatement les décisions prises.

## Attentes en matière d'intégrité

68 La *Loi sur les contrats des organismes publics* ne définit pas ce que sont des «exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre». L'intégrité est en soi un concept qui peut être fort subjectif. À cet égard, le législateur a accordé un pouvoir discrétionnaire très large à l'AMF.

69 Il est particulièrement important de rappeler que, selon cette loi, l'AMF peut, avant de refuser d'accorder ou de renouveler une autorisation ou avant de la révoquer, demander à l'entreprise d'apporter les correctifs nécessaires dans le délai qu'elle indique, afin que cette entreprise obtienne l'autorisation de contracter.

70 L'AMF doit donc préciser clairement ses attentes à l'égard de la notion d'exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Une telle démarche est essentielle pour :

- faire connaître ses attentes ;
- s'assurer d'une compréhension uniforme de celles-ci par l'UPAC et ses partenaires, de même que par les entreprises demanderesses ;
- démontrer la pertinence des demandes et des mesures correctrices exigées ;
- favoriser le traitement cohérent des dossiers ;
- adapter les attentes en fonction de la taille des entreprises, au besoin ;
- faciliter le repérage des entreprises à risque et adopter une stratégie conséquente.

71 L'AMF n'a pas précisé clairement ses attentes en matière d'intégrité. Cela ne favorise pas le traitement adéquat des dossiers et soulève un questionnement quant au degré d'atteinte de l'objectif de la loi.

72 Comme on le verra dans les sections intitulées Vérifications réalisées par l'Unité permanente anticorruption et Traitement des dossiers par l'Autorité des marchés financiers, le traitement des dossiers examinés soulève des questionnements concernant la pertinence des exigences ainsi que la justification et la cohérence des décisions. L'une des causes est que l'AMF n'a pas précisé clairement ses attentes en matière d'intégrité.

73 Voici quelques divergences d'opinions qui démontrent l'importance de préciser la notion d'intégrité recherchée :

- Le commissaire associé aux vérifications de l'UPAC a formulé un avis défavorable concernant une entreprise, car il a conclu qu'un de ses dirigeants aurait commis une fraude. L'AMF ne partageait pas cet avis. Selon elle, plusieurs éléments figurant dans le dossier montrent qu'il s'agit plutôt d'un litige de nature contractuelle. Elle a donc accordé l'autorisation.
- Un avis défavorable de l'UPAC basé sur des infractions fiscales a fait l'objet d'un important désaccord. En effet, l'AMF a reproché à l'UPAC d'avoir ignoré l'avis de Revenu Québec selon lequel aucun élément mettant en doute l'intégrité de l'entreprise demanderesse ou des personnes liées n'avait été constaté. L'AMF a finalement traité ce dossier comme un avis favorable. Elle n'a donc pas fait de demande à l'entreprise et lui a accordé une autorisation.
- Pour un autre dossier, l'UPAC a d'abord transmis à l'AMF un avis favorable qu'il a remplacé, deux mois plus tard, par un avis défavorable. Pourtant, au cours de cette période, la situation de l'entreprise n'avait pas changé. Le premier avis était fondé sur la conclusion d'un rapport d'un des partenaires de l'UPAC. Peu de temps après, ayant des doutes, le service de vérification de l'UPAC a fait ses propres vérifications aux bureaux de l'entreprise et il en est arrivé à la conclusion opposée.
- Deux autres avis favorables de l'UPAC ont été remplacés, quelques mois plus tard, par des avis défavorables à la suite de discussions avec l'AMF. Entre-temps, la situation des entreprises concernées n'avait pourtant pas changé.

74 Enfin, parfois, l'AMF et l'UPAC ne s'entendent pas à l'égard des motifs nécessaires pour soutenir un avis défavorable et, éventuellement, refuser l'autorisation de contracter. En effet, dans certains cas, l'UPAC transmet à l'AMF des avis défavorables qui, selon cette dernière, nécessiteraient d'être mieux étayés, car ils pourraient difficilement passer le test de la raisonnable devant les tribunaux, dans l'éventualité où un refus serait contesté. En pareil cas, l'AMF transmet des demandes de correctifs à l'entreprise.

## Vérifications réalisées par l'Unité permanente anticorruption

75 La *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit que, pour appuyer sa décision d'autoriser ou non une entreprise à contracter, l'AMF doit obtenir un avis du commissaire associé aux vérifications de l'UPAC, basé sur les vérifications que ce dernier juge nécessaires.

76 Au 31 décembre 2017, le service de vérification de l'UPAC était composé d'un commissaire associé par intérim, d'un chef de service, d'un conseiller juridique, de 24 analystes, de 4 techniciens, du chef d'équipe des techniciens et de 3 agents de bureau. La rétention du personnel représente un défi important pour ce service. Son taux de roulement s'est élevé à 38 % pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2017.

77 Les travaux de vérification réalisés par l'UPAC se limitent habituellement à l'analyse de sources publiques, de l'information obtenue des entreprises et de renseignements de partenaires gouvernementaux. Il est important de mentionner qu'il n'y a pas de lien entre les enquêtes de l'UPAC et le service de vérification. En effet, tant qu'une enquête est en cours, le service de vérification et le service des enquêtes de l'UPAC ne peuvent pas s'échanger de renseignements sur les entreprises qui demandent une autorisation de contracter.

78 Même si la loi permet la vérification de dossiers aux bureaux de l'entreprise demanderesse, une faible proportion de dossiers ont fait l'objet d'une telle vérification. En fait, cette proportion a constamment diminué au fil des ans (tableau 5).

**Tableau 5 Proportion de dossiers qui ont fait l'objet d'une vérification aux bureaux de l'entreprise**

Année	Nombre de vérifications	Nombre de dossiers	%
2013	58	263	22,1
2014	58	779	7,4
2015	38	765	5,0
2016	27	1 234	2,2
2017	10	1 574	0,6

Source : UPAC.

79 Les vérifications menées par l'UPAC ne découlent pas toujours d'une analyse adéquate des risques et ne favorisent pas le traitement cohérent de certains dossiers des entreprises. L'encadrement des activités fait partie des éléments qui nécessitent d'être améliorés.

80 En septembre 2016, à la demande de la direction responsable du service de vérification, un diagnostic organisationnel de ce service a été produit.

Ce diagnostic a notamment fait ressortir les éléments suivants :

- l'imprécision des rôles et des responsabilités ;
- le manque de standardisation des méthodes de travail en l'absence de guides et de gabarits approuvés ;
- le profil nécessaire à la fonction d'analyste qui est remis en question, plusieurs croyant qu'il n'y a pas assez d'employés ayant des connaissances et de l'expérience dans le monde des affaires ;
- l'absence d'indicateurs de performance.

81 Nos travaux ont aussi permis de noter un encadrement inadéquat des analystes. En raison de la complexité de leurs tâches et du peu d'expérience de plusieurs d'entre eux, un encadrement plus serré de leurs travaux s'avère essentiel.

82 Ainsi, depuis l'automne 2016, le travail des analystes n'est plus encadré par des chefs d'équipe. Ces derniers avaient notamment comme responsabilité de s'assurer d'un traitement des dossiers qui soit cohérent, rigoureux et conforme aux lois. Ils devaient aussi valider la qualité des rapports de vérification. Cette étape de révision n'existe plus et, dans la majorité des cas, les analystes transmettent directement leur rapport au commissaire associé.

83 Les analystes ont aussi une très grande latitude dans leur façon de faire, et ce, même s'ils sont nouvellement embauchés. Par exemple, ils ont le choix de consulter ou non un pair ou le conseiller juridique, et ce sont eux qui évaluent la nécessité de demander une vérification aux bureaux de l'entreprise avant la transmission du rapport au commissaire associé. Il est à noter que le commissaire associé approuve l'ensemble des avis produits. De plus, le profil scolaire des analystes est varié : sciences politiques, droit, criminologie, gestion, finance, administration publique, études internationales, psychologie. Plusieurs nous ont mentionné qu'ils manquaient de connaissances en comptabilité, en fiscalité et concernant le statut des entreprises pour bien réaliser leur travail.

84 Afin d'évaluer la qualité des travaux de l'UPAC, nous avons examiné un échantillon de 55 dossiers. L'analyse de ceux-ci nous a permis de repérer des cas pour lesquels les décisions prises ne reflétaient pas une bonne gestion des risques et n'assuraient pas le traitement cohérent des dossiers des entreprises. Les sous-sections suivantes illustrent la situation et présentent quelques cas que nous avons observés.

## Gestion des demandes à risque élevé

85 Étant donné le grand nombre de demandes, il est important que l'UPAC détecte celles présentant un risque élevé afin de maximiser ses interventions tout en limitant la probabilité de produire un avis erroné.

86 L'UPAC n'arrive pas toujours à bien recenser et gérer les demandes présentant un risque élevé concernant l'intégrité en matière de contrats publics. Pensons aux demandes des entreprises en démarrage, à celles des entreprises qui ont fait l'objet d'allégations à la commission Charbonneau ou encore à celles des entreprises ayant une structure juridique complexe. Ces entreprises devraient faire l'objet de travaux adaptés à leur situation, ce qui n'est pas toujours le cas.

87 Les entreprises en démarrage n'ayant aucun actif représentent un type d'entreprises pour lesquelles le risque nous semble mal évalué. Une fois l'autorisation de contracter obtenue, celles-ci peuvent être utilisées pour le transfert des activités et des actifs d'entreprises ayant des problèmes d'intégrité. Souvent, l'UPAC n'effectue pas de travaux particuliers à cet égard et ne fait aucun suivi des premiers contrats publics obtenus par ces entreprises. Voici un exemple à cet égard.

### Exemple 1

#### **Une entreprise citée à la commission Charbonneau et refusée par l'AMF a utilisé une entreprise en démarrage pour obtenir des contrats publics.**

Une entreprise a longtemps été dirigée par une personne qui a fait l'objet d'allégations sérieuses et répétées de collusion et de corruption à la commission Charbonneau. C'est sur cette base que l'AMF lui a transmis un préavis de refus en 2013 et un autre en 2014. À ces deux occasions, l'entreprise s'est désistée. Peu de temps après, une autre entreprise détenue exclusivement par un membre de la famille du dirigeant concerné a reçu l'autorisation de contracter avec l'État à la suite d'un avis favorable de l'UPAC. Récemment créée, cette entreprise n'avait pas d'employés et ne possédait aucun actif.

En 2015, un partenaire de l'UPAC a constaté que tous les employés de l'entreprise dirigée par la personne ayant fait l'objet d'allégations ont été transférés dans la nouvelle entreprise et il en a alors informé le commissaire associé aux vérifications de l'UPAC. Ce dernier n'a commencé ses vérifications à cet égard que quatre mois plus tard. Celles-ci ont mené à la conclusion que la nouvelle entreprise créée par le membre de la famille de cette personne était effectivement la continuité de l'entreprise précédente, car la plupart des actifs et des employés y ont été transférés.

Selon le système électronique d'appel d'offres du gouvernement, cette entreprise a ainsi obtenu 12 contrats totalisant 16,8 millions de dollars qu'elle n'aurait pas pu conclure directement. En mars 2018, le commissaire associé de l'UPAC a transmis un avis défavorable à l'AMF concernant cette entreprise. Au moment de la rédaction du présent rapport, cette dernière détenait toujours son autorisation.

Il est à souligner qu'un autre membre de la famille de cette personne a récemment créé deux entreprises qui ont obtenu leur autorisation en 2017 et en 2018 à la suite d'avis favorables de l'UPAC. Au moment de présenter leur demande, ces entreprises n'avaient pas commencé leurs activités. L'AMF a communiqué à trois reprises avec le commissaire associé de l'UPAC afin de savoir si celles-ci avaient fait l'objet d'une vérification à leurs bureaux. L'UPAC n'a jamais répondu à l'AMF et, de fait, une telle vérification n'a jamais été réalisée.

88 Dans un autre cas, une entreprise sur laquelle des soupçons ont pesé a fait l'objet d'un traitement particulier par rapport aux autres entreprises du même secteur. Voici des détails.

### Exemple 2

#### **Une entreprise nommée à la commission Charbonneau a fait l'objet d'un traitement particulier.**

Pour ce dossier, le commissaire associé de l'UPAC a transmis à l'AMF un avis favorable qui va à l'encontre de la conclusion du rapport de la Sûreté du Québec et de l'avis de l'analyste de l'UPAC.

De plus, à la suite de discussions entre l'AMF et l'UPAC, cette dernière a modifié son rapport de vérification afin que celui-ci appuie l'avis favorable qu'elle avait produit.

Parmi les entreprises du même secteur dont nous avons analysé le dossier, l'entreprise concernée est la seule qui a obtenu un avis favorable de l'UPAC. Elle est aussi la seule qui n'a pas eu à transmettre de rapport d'une firme de consultants afin d'obtenir son autorisation. L'AMF s'est limitée à lui exiger des rapports internes sur l'état des travaux liés à l'éthique, à la gestion des risques et aux contrôles.

Pourtant, comme les autres entreprises, elle était visée par des allégations de corruption et de collusion selon les travaux de la commission Charbonneau.

Rien dans le dossier ne permet d'expliquer ces écarts dans le traitement du dossier.

89 Un troisième exemple concerne une entreprise soupçonnée d'avoir fait partie d'un important cartel.

### Exemple 3

#### **Une entreprise qui a été membre d'un important cartel a obtenu un avis favorable sans aucun travail de vérification particulier.**

Une entreprise qui, selon la commission Charbonneau, faisait partie d'un important cartel qui a duré sept ans a obtenu un avis favorable de l'UPAC et une autorisation de l'AMF.

La profondeur des travaux de l'UPAC dans ce dossier présentant un risque élevé est discutable :

- Les éléments soulevés par la commission Charbonneau ont été écartés, car ils remontaient à plus de cinq ans.
- Aucune vérification aux bureaux de l'entreprise n'a été réalisée.
- Pour un élément important, l'UPAC s'est fiée uniquement aux dires de l'entreprise. Cette dernière lui a affirmé qu'elle avait fait l'objet d'une enquête approfondie réalisée par un consultant externe. En réponse à la demande de l'UPAC d'obtenir une copie du rapport issu de cette enquête, l'entreprise lui a mentionné qu'aucun document n'avait été produit. L'UPAC n'a pas fait de travaux supplémentaires à cet égard.

## Cohérence dans le traitement des demandes

90 Les lacunes relatives à l'encadrement du travail ont aussi un impact sur le degré de cohérence dans le traitement des demandes. Pour certains dossiers, le traitement nous semble incohérent ou, à tout le moins, fort discutable.

91 D'abord, nous avons noté d'importants écarts en ce qui concerne le jugement qui est porté sur la gravité des infractions fiscales. Par exemple, pour une entreprise, l'UPAC a produit un avis défavorable en raison du fait qu'un des administrateurs a omis de déclarer des revenus totalisant 34 000 dollars sur une période de quatre ans. À l'opposé, une autre entreprise a obtenu un avis favorable, et ce, même si un de ses actionnaires a commis plusieurs infractions fiscales, telles que la production de fausses factures et la non-déclaration d'un revenu de 380 000 dollars provenant d'une entreprise dont il est le seul actionnaire.

92 Ensuite, une autre situation qui peut créer de l'iniquité concerne la façon de considérer la période limite de cinq ans pendant laquelle une infraction fiscale est prise en compte. Dans certains dossiers, cette période est calculée à partir de la date de l'avis de cotisation produit par Revenu Québec alors que, dans d'autres, elle est calculée à compter de la date de l'infraction fiscale.

93 Par ailleurs, l'interprétation des expressions « dans le cours de ses affaires » et « de façon répétitive » est parfois erronée. Ces expressions sont importantes, car elles sont fréquemment utilisées par les analystes pour justifier un avis favorable ou défavorable. En voici des exemples :

- La divulgation volontaire faite par un administrateur d'une entreprise pour des revenus de placement non déclarés détenus à l'étranger d'environ 2,5 millions de dollars n'a pas été retenue, car elle a été considérée comme n'étant pas dans le cours des affaires de l'entreprise. Pourtant, la loi exige que soient vérifiées, en plus des affaires de l'entreprise, les activités de ses administrateurs.
- Un administrateur d'une entreprise a été arrêté pour entrave et extorsion. Il a aussi été considéré comme suspect en lien avec une affaire de menaces dans le cours de ses affaires. L'analyste de l'UPAC a conclu séparément pour ces deux éléments et les a rejetés car, pour lui, il n'y avait pas de caractère répétitif.

## Traitement des dossiers par l'Autorité des marchés financiers

<sup>94</sup> À la suite de la réception de l'avis du commissaire associé aux vérifications de l'UPAC, l'AMF détermine le traitement du dossier en tenant compte des renseignements obtenus. Lorsque l'avis ne contient aucun motif de refus, elle délivre habituellement l'autorisation à l'entreprise sans effectuer de travaux supplémentaires. Dans les autres cas, elle peut transmettre différents types de communications à l'entreprise, qui dispose habituellement, selon le cas, d'un délai de 20 ou 30 jours pour y donner suite. Voici une description de ces communications :

- La demande de renseignements peut être utilisée à tout moment. Par cette demande, l'AMF exige de l'information qui porte sur des mesures de gouvernance et de contrôle ainsi que sur certains événements.
- La demande de correctifs est un outil qui permet à l'AMF de demander la mise en place de mesures qu'elle croit nécessaires pour redresser une situation ou s'assurer que certains problèmes ne se reproduisent pas. À défaut d'apporter les correctifs demandés à la satisfaction de l'AMF, l'entreprise est avisée que l'autorisation pourrait lui être refusée.
- Le préavis de refus permet à l'entreprise de s'assurer qu'elle a une connaissance de tous les éléments pertinents, y compris des faits qui lui sont reprochés. À la suite de cette communication, l'entreprise doit transmettre ses observations par écrit ou fournir d'autres documents à l'AMF pour compléter son dossier, avant qu'une décision ne soit rendue.

<sup>95</sup> Plusieurs motifs peuvent être invoqués lors de l'envoi de ces communications. Le tableau 6 présente ces motifs et les demandes formulées par l'AMF pour l'année 2016.

**Tableau 6** Nombre de communications transmises par l’Autorité des marchés financiers en 2016 selon les motifs invoqués et les demandes formulées

Motifs invoqués	Demandes formulées						Total
	Gouvernance et contrôle		Engagement à ne pas être administrateur ou dirigeant	Engagement à se conformer à la loi	Information sur le rôle d’un individu	Autres	
	Rapport d’un expert indépendant	Mesures en place					
<b>Préavis de refus</b>							
Personne déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d’une infraction prévue à l’annexe I de la loi <sup>1</sup>	-	2	-	-	-	-	2
Personne poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l’égard d’une infraction prévue à l’annexe I de la loi <sup>1</sup>	-	6	-	-	2	-	8
Liens avec une organisation criminelle	-	2	-	-	-	1	3
Personne ayant éludé ou tenté d’éluder de façon répétitive la loi dans le cours de ses affaires	-	8	-	-	-	-	8
Autres	-	4	-	-	1	2	7
<b>Sous-total</b>	<b>-</b>	<b>22</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>28</b>
<b>Demandes de correctifs</b>							
Personne déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d’une infraction prévue à l’annexe I de la loi <sup>1</sup>	-	-	3	-	-	-	3
Personne poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l’égard d’une infraction prévue à l’annexe I de la loi <sup>1</sup>	2	1	3	-	-	-	6
Personne déclarée coupable ou poursuivie à l’égard de toute autre infraction de nature criminelle ou pénale	-	4	-	6	-	-	10
Personne ayant éludé ou tenté d’éluder de façon répétitive les lois fiscales	19	2	1	1	-	1	24
Autres	1	1	4	2	-	-	8
<b>Sous-total</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>51</b>
<b>Demandes de renseignements</b>							
Allégations à la commission Charbonneau	-	7	-	-	1	-	8
Personne déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d’une infraction prévue à l’annexe I de la loi <sup>1</sup>	-	-	-	-	2	-	2
Autres	-	6	-	-	-	4	10
<b>Sous-total</b>	<b>-</b>	<b>13</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>20</b>
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>43</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>99</b>

1. Il s’agit de la Loi sur les contrats des organismes publics.

96 Comme l'indique le tableau 6, l'information la plus fréquemment exigée des entreprises est celle qui porte sur les mesures de gouvernance et de contrôle qui ont été mises en place par l'entreprise; 43 communications transmises en 2016 y font référence. Plusieurs motifs peuvent justifier cette demande, notamment le fait pour une personne d'avoir été déclarée coupable ou d'avoir été poursuivie à l'égard d'une infraction prévue à l'annexe I de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, d'avoir éludé ou tenté d'éluder l'observation de lois dans le cours de ses affaires ainsi que la présence de liens avec une organisation criminelle qui ont été allégués à la commission Charbonneau.

97 Cette demande est habituellement formulée de la manière suivante : L'AMF s'interroge sur les mesures de gouvernance et de contrôle que l'entreprise aurait mises en place afin de satisfaire aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Il est à noter que certaines entreprises ont souhaité rencontrer l'AMF afin d'obtenir des précisions à cet égard, car elles trouvaient que l'information recherchée n'était pas clairement précisée. De façon générale, l'AMF ne rencontre pas les entreprises pour échanger sur le fond du dossier à la suite de la transmission d'un préavis de refus. La politique est d'obtenir les observations écrites de l'entreprise.

98 La deuxième information la plus utilisée est celle en vertu de laquelle l'AMF demande qu'un expert indépendant procède à l'évaluation de la suffisance de l'ensemble des mesures de contrôle internes de même que, dans certains cas, de leur efficacité. Cela découle principalement de situations pour lesquelles l'UPAC a délivré un avis défavorable en lien avec des problèmes de nature fiscale.

99 À la suite de l'analyse de l'information obtenue, l'AMF peut accorder l'autorisation, faire de nouvelles demandes auprès de l'entreprise ou conclure qu'elle n'accorde pas l'autorisation. Dans le cas d'un refus, l'envoi d'un préavis est obligatoire. Selon l'AMF, la prise de décision, qui porte sur les demandes d'information et les exigences demandées aux entreprises, repose sur divers éléments, dont sur les décisions qui ont été rendues précédemment dans des cas similaires.

100 Le traitement par l'AMF des demandes provenant des entreprises ayant fait l'objet d'un avis défavorable de l'UPAC n'est pas toujours adéquat. Parfois, les exigences de l'AMF ne sont pas pertinentes et ses décisions ne sont pas suffisamment justifiées.

101 Pour en arriver à ce constat, nous avons examiné 60 dossiers, ce qui correspond à 19 % de l'ensemble des 317 entreprises qui ont fait l'objet d'une demande par l'AMF. La plupart des dossiers examinés ont été traités durant la période de 2015 à 2017.

102 L'AMF a publié divers renseignements, qui sont principalement de nature procédurale, à l'intention des entreprises désirant obtenir une autorisation ; ils sont diffusés dans des guides d'accompagnement et sur son site Web. Toutefois, l'AMF n'a pas publié d'information sur les éléments qu'elle considère dans son évaluation de l'intégrité des entreprises ni sur la nature des renseignements qu'elle souhaite connaître lors d'une demande portant sur les mesures de gouvernance et de contrôle en place dans l'entreprise. En raison de ce manque d'information, l'entreprise est susceptible d'ignorer sur quels critères elle est évaluée.

### Pertinence des exigences par rapport à l'objectif de la loi

103 Rappelons que la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* a été mise en place dans la foulée de la commission Charbonneau et de la volonté des autorités gouvernementales de lutter contre la collusion et la corruption. L'objectif de cette loi est de s'assurer de l'intégrité des entreprises qui obtiennent le privilège de contracter avec l'État.

104 L'examen de divers dossiers indique que les exigences de l'AMF sont parfois discutables. Voici un exemple.

#### Exemple 4

##### **Une entreprise qui est considérée comme la continuité d'une entreprise inscrite au RENA a obtenu l'autorisation de contracter.**

Une entreprise, contrôlée par un actionnaire unique, a soumis une demande à l'AMF pour obtenir l'autorisation de contracter. À la suite de l'analyse de cette demande, l'UPAC a produit un avis défavorable, car le commissaire associé aux vérifications a évalué que cette entreprise était la continuité d'une autre entreprise inscrite au RENA en raison de sa participation à un système de collusion et ses liens avec une organisation criminelle. Soulignons que l'actionnaire et administrateur unique de l'entreprise était également le dirigeant de l'entreprise inscrite au RENA.

L'AMF a tout de même accordé l'autorisation à l'entreprise, notamment sur la base des éléments suivants :

- Des engagements écrits des dirigeants et de l'administrateur à respecter les lois ont été produits.
- La démonstration selon laquelle un mandat a été confié à un expert-comptable externe afin qu'il procède à l'audit des états financiers et à l'examen de la suffisance et de l'efficacité des mesures de gouvernance et de contrôle internes.
- Le rapport de l'expert-comptable externe qui contient ses constatations et ses recommandations ainsi que le suivi de ces dernières ont été transmis à l'AMF.
- Un engagement écrit de l'entreprise attestant qu'elle mettra en œuvre les recommandations a été produit.

Nous avons examiné le rapport produit par l'expert-comptable portant sur les mesures de gouvernance et de contrôle internes, car les constatations produites sont déterminantes dans la décision d'accorder l'autorisation. Nous sommes d'avis que les constatations et les recommandations de l'expert ne permettent pas de s'assurer de l'intégrité de l'entreprise. Par exemple, le rapport mentionne que l'entreprise a manifesté son engagement à l'égard de l'intégrité par la rédaction d'un code d'éthique à l'intention des administrateurs et des dirigeants. Celui-ci a été signé par l'administrateur unique de l'entreprise et communiqué à tous les employés. Rappelons que l'administrateur unique était également le dirigeant de l'entreprise inscrite au RENA.

De plus, l'expert a fait référence aux politiques visant à assurer une gestion efficace des ressources humaines et au développement de contrôles généraux informatiques visant à faciliter l'atteinte des objectifs. Le lien entre les constatations de l'expert et l'intégrité attendue n'a pas été démontré.

105 Étant donné l'historique de l'entreprise et ses liens avérés avec une organisation criminelle, nous nous interrogeons sur la décision de l'AMF de lui accorder une autorisation de contracter sur la base de l'information obtenue. Notre questionnement est d'autant plus important qu'aucun suivi n'a été effectué auprès de cette entreprise.

106 Par ailleurs, la pertinence des exigences adressées aux entreprises pour lesquelles des infractions fiscales ont été observées par rapport à l'objectif de la *Loi sur les contrats des organismes publics* n'a pas toujours été démontrée.

107 Pour ce type de dossiers, la demande de correctifs transmise à l'entreprise mentionne habituellement qu'un expert indépendant doit procéder à l'évaluation de la suffisance des mesures de contrôle en place afin que l'AMF puisse constater l'état des mesures. Cette demande précise notamment que l'évaluation doit être adaptée à la taille et à la nature de l'entreprise et qu'elle peut s'inspirer des principes du référentiel COSO 2013. Ce dernier est un guide qui définit les pratiques en matière de gouvernance et de contrôle.

108 Pour l'année 2016, 19 entreprises ont reçu une demande de correctifs en lien avec des enjeux fiscaux. Nous avons examiné plusieurs dossiers pour lesquels ce type de demandes a été transmis. Les irrégularités fiscales ayant entraîné une demande de cette nature incluent notamment l'inscription de dépenses personnelles dans les charges de l'entreprise, la production de fausses factures et l'omission de déclarer des revenus. De plus, la plupart des entreprises visées par de telles demandes sont des petites et des moyennes entreprises dans lesquelles un actionnaire majoritaire contrôle plus de 80 % des actions. Les firmes engagées par les entreprises ont toutes produit un rapport contenant des recommandations qui s'inspirent fortement du référentiel COSO. De façon générale, les rapports contiennent des constatations de même nature. Voici un exemple.

#### Exemple 5

##### **Lorsque des entreprises québécoises présentent certains problèmes fiscaux, l'AMF demande l'utilisation d'un expert indépendant pour évaluer les mesures en place.**

À la suite de la vérification fiscale d'une entreprise, un des actionnaires a reçu un avis de cotisation de Revenu Québec en lien avec des avantages obtenus de l'entreprise (dépenses personnelles, pénalités pour négligence flagrante). Pour deux années, le revenu net de l'actionnaire a été révisé pour une somme cumulative d'environ 35 000 dollars. L'AMF a demandé qu'un rapport soit produit par un expert indépendant.

L'entreprise, qui compte environ 15 employés et qui est contrôlée par un actionnaire détenant 90 % des actions avec droit de vote, s'est vu adresser les recommandations suivantes :

- Un code d'éthique devrait être mis en place.
- Une politique d'approbation des dépenses devrait être mise en place.
- Les tâches relatives à l'enregistrement des transactions devraient être réalisées par l'adjoind administrative.

109 L'AMF précise que ses demandes visent à rehausser globalement le niveau d'éthique et à assurer une meilleure gouvernance de l'entreprise. Nous doutons fortement de la pertinence de telles recommandations et de leur impact potentiel sur l'objectif de la loi, qui est notamment de limiter le droit de contracter avec un organisme public aux entreprises qui répondent à des exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. Deux raisons principales appuient nos propos.

110 Premièrement, dans le contexte où il s'agit d'une petite ou d'une moyenne entreprise, l'actionnaire est en mesure d'influencer de façon notable les décisions de celle-ci. L'application des recommandations qui s'inspirent du référentiel COSO ne peut garantir une plus grande intégrité de l'entreprise, car il est facile pour l'actionnaire de les contourner si telle est son intention.

111 Deuxièmement, dans sa demande de correctifs pour ce type de situation, l'AMF inclut déjà une demande de transmission des engagements écrits attestant que l'entreprise respectera les lois fiscales applicables et que, en cas de non-respect, l'autorisation délivrée serait susceptible d'être révoquée par l'AMF. De plus, l'entreprise doit inclure une attestation de Revenu Québec indiquant qu'elle a produit les déclarations et les rapports exigés en vertu des lois fiscales québécoises et qu'elle n'a pas de compte en souffrance auprès du ministre du Revenu du Québec. Ainsi, la valeur ajoutée du mandat confié à une firme externe nous paraît limitée.

112 L'AMF nous a indiqué que « [...] le choix de faire intervenir un expert indépendant repose sur le fait que l'expert est une personne qualifiée et indépendante, qui procède à une analyse et [à] une vérification concrète des problématiques soulevées. Il n'appartiendrait pas à l'Autorité de se substituer à cet expert en remettant en question le résultat de ses vérifications sauf dans les cas d'inadéquations importantes. L'Autorité doit plutôt veiller à la conformité juridique du mandat de cet expert. »

113 Nous ne partageons pas cet avis. En effet, comme c'est l'AMF qui accorde l'autorisation, elle devrait s'assurer que les travaux effectués par l'expert sont en lien avec l'objectif de la loi et que les résultats escomptés lui permettent de justifier sa décision par rapport aux lacunes constatées relativement à l'intégrité de l'entreprise concernée.

## Justification des décisions

114 Lorsqu'elle procède à l'évaluation de l'intégrité des entreprises, l'AMF est d'abord tributaire de l'avis et de l'information supplémentaire qu'elle reçoit de l'UPAC. Elle peut terminer son évaluation à l'aide des renseignements qu'elle demande aux entreprises de même qu'en effectuant le suivi de la mise en œuvre des mesures correctrices qu'elle exige.

115 Pour maintenir la crédibilité de son processus de délivrance d'une autorisation de contracter, l'AMF doit s'assurer que chacune de ses décisions est bien appuyée par l'information qu'elle possède et expliquer clairement les raisons pour lesquelles elle ne respecte pas certains avis qui lui sont transmis. Parmi les dossiers que nous avons analysés, nous avons recensé des situations qui soulèvent des questionnements. Voici un exemple qui illustre notre propos.

#### Exemple 6

##### **Une entreprise ayant reçu de Revenu Québec un avis de cotisation de plus de 200 000 dollars pour de fausses factures a obtenu son autorisation sur la base des observations transmises par son avocat.**

L'entreprise, qui a reçu un avis de cotisation de plus de 200 000 dollars à la suite d'une vérification des taxes portant sur une période de quatre ans, a décidé de faire appel devant la Cour du Québec. Le litige porte sur l'utilisation de fausses factures totalisant 1,5 million de dollars auprès de plusieurs fournisseurs. En raison de ce motif, l'UPAC a transmis un avis défavorable à l'AMF et cette dernière a par la suite envoyé un préavis de refus à l'entreprise.

Lorsqu'elle a reçu la réponse de l'entreprise au préavis de refus, l'AMF a transmis à cette dernière une demande de correctifs comprenant les exigences suivantes :

- transmettre un engagement écrit à respecter les lois ;
- transmettre la documentation démontrant que les services ont été rendus par les fournisseurs désignés par Revenu Québec.

La réponse à la demande de correctifs s'est limitée à une lettre du cabinet d'avocats engagé par l'entreprise, qui indique que cette dernière n'a pas tenté d'éluder les lois dans le cours de ses affaires et que la documentation démontrant que les services ont été rendus par les fournisseurs ne peut être transmise, car cela ne peut être démontré que de façon circonstancielle. Cette lettre indique également que le dossier fiscal est en appel.

Sur la base de cette information, l'AMF a accordé l'autorisation à l'entreprise. Elle n'a pas vérifié les faits mentionnés dans la réponse produite par le cabinet d'avocats. Un courriel rédigé par la responsable du dossier de l'AMF indique ceci : « [Nous] avons trouvé les explications crédibles à leur face même. »

Afin que l'AMF puisse s'assurer de la pertinence de l'information communiquée par l'entreprise, nous sommes d'avis qu'il aurait été nécessaire qu'elle réalise des travaux additionnels. Par exemple, l'AMF aurait pu communiquer avec l'UPAC pour obtenir de l'information supplémentaire sur les travaux effectués par Revenu Québec ainsi que sur les faits reprochés à l'entreprise. Elle aurait pu également demander à cette dernière de l'information sur les contrôles en place afin de s'assurer que cette situation ne se reproduira pas.

De plus, l'AMF n'a fait aucun suivi de l'appel devant la Cour du Québec afin d'en connaître les résultats et de réévaluer la pertinence d'accorder l'autorisation. Nous nous serions attendus à ce que l'AMF exige que l'entreprise lui transmette de l'information à cet égard, ce qu'elle n'a pas fait.

## Exigences pour des dossiers de nature similaire

116 Parmi les dossiers examinés, nous avons observé des situations où les infractions reprochées étaient de nature similaire, mais où les exigences de l'AMF variaient de façon significative. De telles situations s'expliquent difficilement.

117 Nous présentons ci-dessous quelques cas qui permettent d'illustrer les problèmes observés.

### Exemple 7

#### **Pour des problèmes fiscaux similaires, deux entreprises ont été traitées de façon différente.**

Une entreprise ayant notamment omis de déclarer des revenus et ayant reçu de Revenu Québec des avis de cotisation totalisant environ 15 000 dollars a reçu une demande de correctifs de la part de l'AMF, qui exigeait l'utilisation d'un expert indépendant pour produire un rapport d'évaluation sur les mesures de contrôle en place dans l'entreprise, rapport qui doit s'inspirer des principes du référentiel COSO. En plus du temps que cette dernière doit consacrer à cet exercice, elle doit payer des honoraires à l'expert qu'elle a engagé.

Dans l'autre cas, l'entreprise n'a eu qu'à fournir à l'AMF des engagements écrits de l'entreprise, des administrateurs et des actionnaires attestant qu'ils se conformeront aux lois fiscales applicables, ainsi que de l'information relative aux contrôles qui ont été implantés au sein de l'entreprise afin que l'ensemble des sommes dues par cette dernière soient remises aux autorités concernées en temps opportun.

Pourtant, alors qu'il était un particulier en affaires enregistré, l'un des actionnaires détenant 80 % des actions de cette entreprise a reçu, personnellement, un avis de cotisation de 50 000 dollars relativement à des taxes perçues sur des ventes pour une période de quatre ans. Il s'agit d'un récidiviste, car la même situation s'était produite pour une période antérieure et les avis de cotisation avaient alors totalisé plus de 50 000 dollars.

### Exemple 8

**Deux personnes nommées à la commission Charbonneau ont connu un sort différent. Dans un cas, la personne a perdu son emploi alors que, dans l'autre, elle n'a pas eu à quitter l'entreprise.**

Une entreprise citée à la commission Charbonneau est gérée par une personne qui en est l'unique dirigeant et administrateur. L'AMF a reçu un avis défavorable de l'UPAC qui incluait divers motifs de refus, dont des allégations selon lesquelles cette personne a participé à des trucages d'appels d'offres et a entretenu des liens avec plusieurs membres influents d'une organisation criminelle. À la suite de l'envoi d'un préavis de refus et après avoir pris connaissance des observations de l'entreprise, l'AMF a transmis une demande de correctifs, sans toutefois exiger le départ de la personne concernée par l'avis de l'UPAC. Cette personne a notamment dû fournir à l'AMF un engagement écrit à respecter la loi pour la durée de l'autorisation obtenue par son entreprise et lui soumettre un rapport d'un expert indépendant sur la suffisance des mesures de contrôle en place.

Dans un autre cas, une personne qui a été citée à la commission était responsable, au moment de la demande pour obtenir une autorisation de contracter, de la sélection des appels d'offres et de la préparation des devis techniques pour une entreprise sans historique de problèmes éthiques. Cette personne n'était pas un actionnaire de l'entreprise ni un administrateur.

À la suite de la demande de l'entreprise, l'AMF a reçu un avis favorable de l'UPAC. L'analyse effectuée par l'AMF indique que les éléments mentionnés à la commission Charbonneau demeurent au stade d'allégations et qu'aucune accusation civile, criminelle ou pénale n'a été portée. L'AMF a néanmoins décidé d'envoyer une demande de correctifs exigeant notamment que la personne n'exerce plus aucun rôle ni aucune fonction décisionnelle dans le processus de soumission de l'entreprise, ni n'occupe de poste de dirigeant ou d'administrateur auprès de celle-ci. L'entreprise a mis fin au lien d'emploi avec la personne et a obtenu l'autorisation trois jours après.

Cette personne, qui n'était ni actionnaire ni administrateur de l'entreprise et pour laquelle il n'y avait pas de preuves au dossier qu'elle était un dirigeant, a donc perdu son emploi alors que, dans la situation précédente, la personne qui était le dirigeant principal de l'entreprise n'a eu qu'à fournir un engagement de bonne conduite afin de pouvoir obtenir son autorisation.

## Mécanisme de révision

118 Les exemples précédents ont démontré que la décision de l'AMF d'accorder ou non une autorisation de contracter peut être lourde de conséquences pour les entreprises demanderesse, lesquelles peuvent notamment se voir inscrites au RENA. C'est pourquoi il est important que les décisions de l'AMF découlent de l'application d'un processus rigoureux et soient appuyées par une justification adéquate, d'autant plus que la loi lui accorde une grande latitude dans l'exercice de son mandat.

119 Il est essentiel que l'AMF puisse s'appuyer sur un mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter afin de favoriser la pertinence des exigences et la cohérence des décisions prises. Ce mécanisme pourrait aussi permettre de soulever des enjeux en lien avec l'application de la loi et de suggérer des améliorations au processus.

120 L'AMF ne dispose d'aucun mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter, mécanisme qui lui permettrait de favoriser la pertinence des exigences et la cohérence des décisions prises à l'endroit des entreprises demanderesse.

121 Un tel mécanisme de révision nous apparaît essentiel, et ce, pour deux raisons. D'une part, en raison du modèle de gouvernance en vigueur, l'AMF n'est pas régie par un conseil d'administration et elle bénéficie d'une autonomie complète. L'instance de gouvernance de l'AMF est le conseil consultatif de régie administrative dont les fonctions se limitent à donner des avis et à faire des recommandations. D'autre part, la seule instance à laquelle les entreprises demanderesse peuvent s'en remettre pour contester la décision est la Cour supérieure du Québec, ce qui peut s'avérer relativement long et coûteux pour la plupart d'entre elles.

122 Dans la documentation préparée en vue de l'étude des crédits 2017-2018, l'AMF a mentionné la mise sur pied d'un comité opérationnel interne afin de prévenir les contestations et d'assurer la cohérence des décisions prises relativement au refus ou à l'acceptation d'une autorisation. Ce comité multi-sectoriel se réunirait en fonction des besoins. De plus, lorsque cela serait jugé nécessaire, il discuterait des dossiers pour lesquels l'approche recommandée diffère de celle de l'UPAC et des dossiers pour lesquels des autorisations sont refusées lorsque des problèmes particuliers se posent. Nos travaux ne nous ont pas permis d'observer des situations où un tel comité est intervenu.

123 Nous présentons ci-après deux situations qui démontrent, à notre avis, que l'utilisation d'un mécanisme de révision aurait été pertinente. Pour les dossiers concernés, les décisions de l'AMF ont eu un impact significatif sur les entreprises demanderesse.

124 La première situation concerne une entreprise qui a été inscrite au RENA.

#### Exemple 9

##### **Une entreprise ayant reçu un avis de cotisation fiscale de 5 000 dollars a été inscrite au RENA.**

En 2016, l'UPAC a transmis un avis défavorable à l'AMF. Le principal motif est que les dirigeants ont été poursuivis en vertu de la *Loi sur l'administration fiscale*. L'AMF a par la suite transmis un préavis de refus et une demande de correctifs à l'entreprise.

Cette dernière a mis en place divers correctifs et a obtenu l'autorisation de contracter. Les principaux correctifs incluent notamment :

- l'envoi à l'AMF d'un engagement écrit selon lequel l'entreprise lui transmettra un rapport annuel d'audit réalisé par une firme externe à l'égard de son problème fiscal, pour les trois prochaines années ;
- l'évaluation de la suffisance de l'ensemble des mesures de contrôle internes par une firme externe, qui s'inspire du référentiel COSO ;
- un engagement écrit selon lequel l'entreprise tiendra l'AMF informée du sort des poursuites pendantes à l'encontre des actionnaires en lui transmettant copie de tout jugement en lien avec celles-ci.

L'infraction commise est inscrite à l'annexe I de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et une condamnation contre un dirigeant ou un actionnaire à plus de 50 % entraîne automatiquement un refus de délivrer l'autorisation par l'AMF.

Afin de régulariser leur situation fiscale, les dirigeants ont plaidé coupables à l'infraction commise. L'UPAC a donc transmis un nouvel avis défavorable à l'AMF.

À la suite du préavis de révocation de l'autorisation qui a alors été délivré par l'AMF, des mesures additionnelles lui ont été transmises par l'entreprise. Celles-ci incluent notamment la mise en place de fiducies administrées par quelques fiduciaires, dont un indépendant. Estimant que la mise en place de ces fiducies ne permettait pas de conclure au retrait des dirigeants inscrits au RENA, l'AMF a révoqué l'autorisation dans le respect de la loi. L'entreprise a alors été inscrite au RENA et ne peut plus contracter avec l'État.

125 Étant donné qu'il y a des conséquences importantes pour l'entreprise et que la gravité des événements reprochés est relativement peu importante, un mécanisme de révision aurait pu, entre autres, identifier des enjeux en lien avec l'application de la loi.

126 La deuxième situation concerne une entreprise dont l'actionnaire unique a collaboré avec la commission Charbonneau. Pour ce dossier, la pertinence pour l'AMF de transmettre un préavis de refus à l'entreprise et de ne pas accorder l'autorisation est discutable, car des éléments militent en faveur de l'intégrité de l'entreprise et de son actionnaire. De plus, il y avait une divergence d'opinions parmi les intervenants de l'AMF qui traitaient le dossier. Dans ce cas également, l'utilisation d'un mécanisme de révision aurait pu amener un éclairage additionnel sur la façon de traiter le dossier et la décision à rendre.

**Exemple 10****Un collaborateur de la commission Charbonneau s'est vu demander des exigences discutables.**

L'entreprise, dirigée par un actionnaire unique, tente d'obtenir une autorisation depuis trois ans.

À la suite de la première demande de l'entreprise en 2015, l'UPAC a transmis un avis favorable à l'AMF. Cette dernière a demandé à l'UPAC de modifier son avis et de produire un avis défavorable amendé afin de refléter un positionnement juridique préalablement convenu, ce qui a été fait. À l'automne 2015, l'AMF a transmis un préavis de refus à l'entreprise sur la base, notamment, d'admission de collusion et d'utilisation de prête-noms. En réponse au préavis, l'entreprise lui a soumis ses observations au début de l'année 2016.

Les opinions à l'interne sont partagées en ce qui concerne des éléments dans le dossier, en lien avec la commission Charbonneau, qui militent en faveur de l'intégrité de l'entreprise et de son actionnaire.

En effet, la commission Charbonneau a estimé que l'actionnaire et l'entreprise étaient davantage des victimes que des participants volontaires au système de collusion.

Malgré ces éléments, au printemps 2016, l'AMF a tout de même transmis à l'entreprise une demande de renseignements afin de connaître les mesures de gouvernance et de contrôle en place visant à empêcher la collusion et la corruption au sein de l'entreprise. Elle lui a accordé 20 jours pour répondre.

Peu de temps après, l'entreprise a informé l'AMF qu'elle avait embauché une firme spécialisée en gouvernance, mais que celle-ci avait besoin d'un délai supplémentaire de 30 jours pour effectuer son analyse et transmettre ses recommandations. Trois jours plus tard, l'AMF lui a répondu qu'elle refusait de prolonger le délai puisque, dans ce cas, elle voulait connaître les mesures qui étaient déjà en place.

Dans ces conditions, l'entreprise s'est désistée, car elle aurait pu être inscrite au RENA.

Dix-huit mois plus tard, l'entreprise a soumis une nouvelle demande. Au moment de la rédaction du présent rapport, elle n'avait pas encore obtenu de réponse.

Cela fait maintenant près de trois ans, depuis sa première demande, que l'entreprise ne peut pas contracter avec l'État, en fonction des seuils applicables.

## Recommandations

127 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Autorité des marchés financiers.

- 1** Préciser ses attentes en matière d'intégrité, les rendre publiques et s'assurer qu'elles sont comprises et partagées par l'Unité permanente anticorruption et ses partenaires.
- 2** Démontrer clairement la pertinence des exigences demandées aux entreprises par rapport aux objectifs de la loi, laquelle vise à renforcer l'intégrité des entreprises et la confiance du public.
- 3** Documenter adéquatement chaque décision afin de s'assurer qu'elle est suffisamment justifiée et cohérente.
- 4** Mettre en place un mécanisme de révision indépendant du groupe qui effectue les activités relatives à la délivrance de l'autorisation de contracter afin de favoriser la pertinence des exigences demandées aux entreprises et la cohérence des décisions prises à leur endroit.

128 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Unité permanente anticorruption.

- 5** Renforcer l'encadrement des activités de vérification, notamment en précisant les rôles et les responsabilités, en standardisant les méthodes de travail et en supervisant mieux le travail des analystes.
- 6** Améliorer le repérage des situations à risque concernant l'intégrité des entreprises en matière de contrats publics et s'assurer que les travaux de vérification sont en lien.
- 7** S'assurer que les employés affectés à la vérification des entreprises possèdent collectivement les connaissances nécessaires à la réalisation efficace de leur travail.

# Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

## Commentaires de l'Autorité des marchés financiers

« D'entrée de jeu, l'AMF accueille avec satisfaction les conclusions du Vérificateur général quant aux graves allégations formulées à son égard.

« En effet, les travaux d'audit effectués permettent de conclure sans équivoque que les allégations formulées sont non fondées. L'ampleur des travaux menés par le Vérificateur général confirme ce que l'AMF clame haut et fort depuis que sa réputation et sa crédibilité ont été injustement entachées par ces allégations : il n'y a jamais eu de stratagème de collusion ou de corruption mettant en cause l'AMF, l'UPAC et une quelconque firme de consultants.

« L'AMF se réjouit donc que les faits soient maintenant rétablis, mais déplore tout de même que les mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles offerts en toute confidentialité au sein des organisations visées, ainsi qu'auprès du Protecteur du citoyen notamment, n'aient pas été utilisés.

« Quant au processus de délivrance d'une autorisation, l'AMF reçoit la perspective du Vérificateur général et souscrit à ses recommandations pour améliorer certains aspects du processus, et proposera un plan d'action à cet égard.

« Depuis l'entrée en vigueur de la loi, et conformément à l'intention du législateur à l'effet que l'État ne contracte dorénavant qu'avec des entreprises satisfaisant aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre, l'AMF poursuit son travail avec rigueur et détermination. La maturité acquise dans le cadre de l'exécution de son mandat est le résultat d'ajustements, d'adaptations et d'évolution. L'importance que revêt l'application de la loi nécessite un travail constant d'optimisation et l'AMF continue d'y mettre tous les efforts nécessaires.

« Les attentes en termes d'intégrité se sont construites au fil du temps, vu notamment le caractère novateur de la loi et le délai restreint pour sa mise en œuvre. Il sera certainement possible maintenant, considérant les nombreux dossiers traités au cours des dernières années, de raffiner l'information diffusée aux entreprises et préciser les attentes.

« L'AMF traite les dossiers après avoir reçu les avis de l'UPAC qui a le pouvoir exclusif de procéder aux vérifications selon la loi. Au besoin, l'AMF utilise avec discernement les outils mis à sa disposition que sont la demande de renseignements, la demande de correctifs et le préavis de refus. En cas de refus, elle s'assure que ses décisions reposent sur des faits démontrés à l'aide d'une preuve admissible et suffisamment convaincante pour passer le test de la raisonnable devant les tribunaux. Par ailleurs, elle s'assure du traitement équitable des entreprises qui s'adressent à elle. Même si l'AMF ne partage pas la lecture que fait le Vérificateur général de certains dossiers choisis, elle souscrit sans réserve à l'objectif de formuler des demandes aux entreprises qui sont pertinentes pour rehausser le niveau d'intégrité qui est attendu de celles-ci et de maintenir une cohérence dans ses décisions relatives à des dossiers qui reposent sur des faits similaires.

« Par conséquent, l'AMF voit d'un bon œil la recommandation relative au mécanisme de révision formulée par le Vérificateur général. Un tel mécanisme de révision préalable à la prise de décision finale ne pourrait que contribuer à renforcer la pertinence des demandes formulées par l'AMF et la cohérence décisionnelle. L'AMF propose ainsi de formaliser un tel mécanisme et de l'étendre notamment à toutes les communications aux entreprises visant la mise en place de correctifs afin de relever leur niveau d'intégrité. Ce mécanisme permettrait également de soulever des enjeux d'application de la loi et de suggérer des améliorations au processus.

« Rappelons, par ailleurs, que l'AMF offre un service de traitement des plaintes afin de recevoir les insatisfactions des clientèles découlant de ses services, dont ses décisions. Ainsi, les observations et commentaires qui lui sont formulés lui permettent de rehausser la qualité de ses services. Aux termes de la loi, il demeure sans équivoque que les décisions prises par l'AMF sont finales et sans appel. Le législateur estime ainsi que l'efficacité de la justice administrative sera mieux servie dans ce cadre et les tribunaux l'ont confirmé à maintes reprises. Conséquemment, un nouveau décideur en appel d'une décision initiale ne peut être désigné autrement que par une éventuelle modification législative. Une décision de l'AMF peut toutefois toujours être révisée par celle-ci en présence de faits nouveaux.

« En conclusion, l'AMF estime que les efforts qu'elle déploie pour rehausser le niveau d'intégrité des entreprises qui obtiennent le privilège de contracter avec l'État contribuent positivement à l'atteinte des objectifs de la loi, dont l'application sera confiée à l'Autorité des marchés publics au cours des prochains mois. Le regard posé par le Vérificateur général sur le processus de délivrance d'une autorisation lui permettra d'améliorer ses façons de faire. L'AMF tient à remercier le Vérificateur général et son personnel affecté à cet audit particulier pour leur travail diligent. »

## Commentaires du Service de la vérification de l'intégrité des entreprises de l'Unité permanente anticorruption

« Le Service de la vérification de l'intégrité des entreprises (SVIE) de l'UPAC a pris connaissance des constats du Vérificateur général et accueille favorablement ses recommandations. Le SVIE s'engage à poursuivre l'amélioration de ses processus pour en assurer la cohérence avec les objectifs visés par la loi.

« Ainsi, depuis la réception du *Rapport préliminaire sur la démarche d'amélioration* en septembre 2016, des mesures ont été planifiées afin d'apporter des améliorations notables quant aux processus de travail en place. L'exécution des plans d'action (2017 à 2019), qui visent notamment une réorganisation de la structure, est déjà en cours, et ce, afin de réviser les rôles et responsabilités de chacun et d'optimiser l'encadrement et la supervision du travail. De plus, le développement de l'expertise des analystes par la formation continue ainsi que la bonification des outils de travail sont des priorités d'action dont les bienfaits se font déjà ressentir.

« Quant aux questions relatives à la définition de l'intégrité attendue, dans le cadre de ses travaux, le SVIE se base sur les articles 21.26 à 21.28 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin de réaliser son analyse et d'évaluer l'intégrité des entreprises.

« Concernant les vérifications réalisées dans les bureaux des entreprises, présentées au tableau 5 du rapport, le SVIE tient à préciser que l'absence d'une telle démarche ne signifie pas que les informations colligées par le SVIE sont incomplètes. Le SVIE dispose de nombreux autres outils efficaces et bénéficie également d'importants pouvoirs qui lui permettent de contraindre les entreprises à communiquer les renseignements nécessaires. Cette communication peut s'avérer suffisante en soi sans qu'une vérification en entreprise soit requise.

« Enfin, la gestion des risques et des priorités se fait par l'usage d'un mécanisme de catégorisation des dossiers. Cet outil vise à aider l'évaluation du degré de complexité d'une entreprise, son assignation et l'identification du type de problématique qu'elle présente. Le SVIE est conscient que des stratagèmes pourraient être utilisés pour contourner la *Loi sur les contrats des organismes publics* et agit en conséquence. »

# Annexe et sigles

## Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

### Sigles

<b>AMF</b>	Autorité des marchés financiers	<b>SCT</b>	Secrétariat du Conseil du trésor
<b>RENA</b>	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics	<b>UPAC</b>	Unité permanente anticorruption

## Annexe Objectifs de l'audit et portée des travaux

### Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que l'AMF et l'UPAC ont adopté des pratiques qui permettent de gérer adéquatement les risques de collusion, de corruption et de fraude en lien avec l'application du processus de délivrance des autorisations à conclure des contrats et sous-contrats publics.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un système permet aux parties prenantes dans le processus (entreprises demanderesse, firmes-conseils, employés de l'AMF et de l'UPAC, citoyens) de communiquer les situations douteuses dont elles ont été témoins, et assure un suivi des allégations reçues.</li> <li>■ Les principaux éléments de contrôle interne ont été mis en place.</li> <li>■ Une évaluation du risque a été effectuée et les mesures d'atténuation jugées nécessaires ont été mises en place.</li> </ul>
S'assurer que le processus de l'UPAC relatif à la production des avis qu'elle transmet à l'AMF est adéquat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les avis produits par l'UPAC sont basés sur de l'information pertinente et complète.</li> <li>■ Les avis s'appuient sur des critères rigoureux qui sont appliqués de façon uniforme.</li> <li>■ L'UPAC effectue un suivi des entreprises autorisées et communique les informations à l'AMF.</li> </ul>
S'assurer que le processus de l'AMF relatif aux décisions qu'elle prend dans le cadre de la délivrance des autorisations à conclure des contrats et sous-contrats publics est adéquat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'AMF considère suffisamment les avis de l'UPAC.</li> <li>■ Les demandes de renseignements supplémentaires et de correctifs ainsi que les décisions de l'AMF s'appuient sur des critères rigoureux qui sont appliqués de façon uniforme.</li> <li>■ L'AMF effectue un suivi des mesures correctrices qu'elle exige des entreprises.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## **Portée des travaux**

Le présent rapport a été achevé le 11 juin 2018.

L'audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande formulée par le Conseil du trésor le 30 octobre 2017. Celle-ci consistait à réaliser un audit sur la conformité du processus de délivrance d'une autorisation de contracter avec l'État, en lien avec des allégations qui ont été formulées par M<sup>me</sup> Annie Trudel concernant un système de collusion entre l'AMF, l'UPAC et une firme de consultants.

Nous avons rencontré M<sup>me</sup> Trudel afin d'obtenir de l'information relative aux allégations qu'elle a formulées. Cette dernière n'a pas communiqué d'information à cet égard, car elle a invoqué le secret professionnel.

En outre, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de l'AMF et de l'UPAC. Nous avons également eu des échanges avec d'autres parties prenantes liées au sujet. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information en lien avec ce processus.

Cet audit couvre principalement la période de janvier 2015 à décembre 2017. Toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou postérieures à cette période. Les travaux d'audit se sont déroulés de novembre 2017 à mai 2018.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage par choix raisonné. Les résultats de notre échantillonnage ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que l'AMF et l'UPAC doivent prendre en compte.

