

## COMMENTAIRE La Cour d'appel fédérale confirme la validité des sanctions financières imposées par la *Loi sur investissement Canada*

Pierre FOURNIER-SIMARD et Matthew T. OLIVER\*

En vertu de la *Loi sur Investissement Canada* (ci-après : LIC) les investisseurs étrangers qui désirent faire des investissements étrangers directs (ci-après : IED) importants dans des entreprises canadiennes doivent obtenir l'approbation du gouvernement fédéral. Ces investisseurs fournissent habituellement des engagements afin de convaincre le ministre de l'Industrie et du Commerce (ci-après : ministre) que l'IED est à l'avantage net du Canada. En vertu des articles 39 et 40 de la LIC, d'importantes sanctions financières peuvent être imposées si un investisseur étranger ne se conforme pas aux engagements qu'il a pris. Le 25 mai 2011, la Cour d'appel fédérale a rendu un jugement dans l'affaire *United States Steel Corporation c. Canada* (1) confirmant la validité constitutionnelle de ces sanctions financières. Cette décision a récemment été confirmée par la Cour suprême du Canada, qui a refusé d'entendre l'appel que tentait de loger U.S. Steel.

### 1. Faits

En 2007, US Steel a fait l'acquisition de Stelco Inc., entreprise canadienne basée à Hamilton. En vertu de la LIC, la transaction évaluée à 1,9 milliard \$ a été sujette à révision de la part du ministre. Afin de convaincre ce dernier que la prise de contrôle de Stelco était à l'avantage net du Canada, US Steel a

donné plusieurs engagements de nature différente. Le 5 mai 2009, le ministre a avisé US Steel qu'elle violait ses engagements, reprochant à cette dernière d'avoir abaissé le niveau de production et le niveau d'emploi de l'entreprise, deux engagements pourtant bien définis dans son plan déposé lors du processus de révision de la transaction (2). Le ministre a donc envoyé une mise en demeure conformément à l'article 39 de la LIC, lui demandant de mettre fin aux contraventions et de se conformer à la loi. US Steel a répondu en expliquant les difficultés qu'elle éprouvait en raison du ralentissement économique inattendu.

### 2. Historique judiciaire

En juillet 2009, suivant la procédure prévue à la LIC, le ministre a demandé à la Cour fédérale d'imposer des sanctions financières à US Steel. Les articles 39 et 40 de la LIC permettent l'imposition de pénalités rétroactives pouvant atteindre 10 000 \$ pour chaque jour de manquement. Devant la Cour fédérale, puis devant la Cour d'appel fédérale, US Steel a plaidé que ces dispositions violaient l'alinéa 11*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (3) (ci-après : Charte) ainsi que l'alinéa 2*e*) de la *Déclaration canadienne des droits* (4) (ci-après : Déclaration).

En juin 2010, la Cour fédérale a rendu une décision qui confirmait la validité

des dispositions de la LIC, rejetant les arguments de US Steel. Cette décision fut portée en appel devant la Cour d'appel fédérale. Dans son jugement du 25 mai 2011, la Cour rejeta elle aussi ces arguments, en confirmant que les alinéas 11*d*) de la Charte et 2*e*) de la Déclaration ne s'appliquent à une procédure que si celle-ci est de nature criminelle ou si elle est susceptible d'entraîner une véritable conséquence pénale, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Ce raisonnement est basé sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Wigglesworth* (5).

### 3. Pertinence

Bien que cette décision ne crée pas un bouleversement jurisprudentiel, elle est importante pour trois raisons. En premier lieu, elle confirme la validité constitutionnelle des dispositions de la LIC imposant des sanctions financières pour le non-respect des engagements pris par les investisseurs étrangers lors du processus de révision. En second lieu, en jugeant que les procédures de la LIC ne sont pas de nature pénale, la Cour d'appel fédérale confirme que l'objectif de l'article 40 de la LIC est d'encourager les entreprises à respecter leurs engagements pris lors de la soumission de leur plan d'acquisition. La Cour d'appel fédérale confirme donc que le but de cet article n'est pas de punir les investisseurs étrangers. Cette distinction est importante, considérant

qu'un des buts de la LIC est d'encourager les IED, tout en s'assurant qu'ils soient à l'avantage net du Canada. Enfin, en troisième lieu, le jugement confirme que des sanctions financières, même si elles sont très importantes, ne confèrent pas automatiquement à la procédure une nature pénale et ce, même si l'article 40(4) de la LIC prévoit la possibilité d'imposer une peine d'emprisonnement en cas d'outrage au tribunal. Le raisonnement qui explique cette décision est qu'en vertu de la LIC, en cas de refus de se conformer aux ordonnances du tribunal, une condamnation pour outrage au tribunal aurait pu être proclamée, mais dans une instance distincte. C'est au cours de cette instance, qui elle est de nature pénale, que le défendeur aurait pu bénéficier des protections offertes par la Charte.

Cette confirmation est la reconnaissance que des sanctions financières importantes sont parfois nécessaires lorsque le gouvernement fait face à des entreprises de taille importante. En effet, si ces amendes étaient trop basses, les sanctions pourraient être considérées par les entreprises comme étant de simples frais d'exploitation (6). Ces sanctions perdraient dès lors leur caractère dissuasif et seraient complètement inutiles.

De façon générale, cette décision met aussi en lumière l'approche plus agressive prise par le ministre dans l'application de la LIC depuis la réforme apportée à cette loi en 2009. Chose certaine, à partir de maintenant les investisseurs étrangers qui désirent faire des IED au Canada devront être encore plus vigilants lorsqu'ils prendront des engagements afin de s'assurer que leur investissement soit autorisé. Il pourrait leur en coûter cher si jamais ces engagements n'étaient pas respectés.

\* [Pierre Fournier-Simard](#) et Matthew T. Oliver

© Pierre Fournier-Simard et Matthew T. Oliver, 2011  
Mode de référence : (2011) 2-3 B.D.E.  
ISSN : 1923-1571 Bulletin de droit économique

#### Notes de fin de document

- (1) 2011 CAF 176.
- (2) *Ibid.* : affidavit déposé par Richard Lajeunesse, Industrie Canada.
- (3) Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)].
- (4) L.C. 1960, c. 44.
- (5) [1987] 2 R.C.S. 541.
- (6) *Supra* note 1 au para. 24.