



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

ORDONNANCE ET MOTIFS

Dossier n° PR-2013-014

Knowledge Circle Learning
Services Inc.

c.

Ministère de la Santé

*Ordonnance et motifs rendus
le jeudi 11 septembre 2014*

TABLE DES MATIÈRES

ORDONNANCE	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
INTRODUCTION	1
QUESTION DE PREUVE PRÉLIMINAIRE.....	2
ANALYSE DU TRIBUNAL	2
CONCLUSION	4

EU ÉGARD À une plainte déposée par Knowledge Circle Learning Services Inc. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.);

ET À LA SUITE DE la détermination du Tribunal canadien du commerce extérieur du degré de complexité de la plainte et du montant de l'indemnité.

ENTRE**KNOWLEDGE CIRCLE LEARNING SERVICES INC.****Partie plaignante****ET****LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ****Institution fédérale****ORDONNANCE**

Dans sa décision du 13 janvier 2014, le Tribunal canadien du commerce extérieur, aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, a accordé à Knowledge Circle Learning Services Inc. le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le dépôt de sa plainte. La détermination provisoire du Tribunal canadien du commerce extérieur du degré de complexité de la plainte était le degré 1 et le montant provisoire de l'indemnité était de 1 000 \$. La présente ordonnance annule et remplace formellement l'ordonnance sur les frais en date du 24 juin 2014, rendue par inadvertance en raison d'une erreur administrative de la part du Tribunal canadien de commerce extérieur. Après avoir examiné les observations de Knowledge Circle Learning Services Inc. et celles du ministère de la Santé, le Tribunal canadien de commerce extérieur révisé par les présentes sa détermination provisoire du montant de l'indemnité et accorde à Knowledge Circle Learning Services Inc. 22 416,61 \$ pour le remboursement des frais qu'elle a engagés pour la préparation et le dépôt de sa plainte et ordonne au ministère de la Santé de prendre les dispositions nécessaires pour que le paiement soit effectué dans les meilleurs délais.

Ann Penner

Ann Penner

Membre président

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

1. Dans une décision rendue le 13 janvier 2014, le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) a déterminé, aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹, que la plainte déposée par Knowledge Circle Learning Services Inc. (Knowledge Circle) était fondée et a accordé à Knowledge Circle le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le dépôt de sa plainte. La détermination provisoire du Tribunal du montant de l'indemnité était de 1 000 \$.
2. Le 27 janvier 2014, Knowledge Circle a demandé au Tribunal de différer sa décision sur les frais jusqu'à ce que la question de l'indemnité ait été résolue. Knowledge Circle soutenait que si des observations supplémentaires sur le montant approprié de l'indemnité étaient nécessaires, les frais qu'elle avait engagés augmenteraient.
3. Le 28 janvier 2014, le Tribunal a accueilli la demande de Knowledge Circle et a indiqué qu'il rendrait sa décision définitive sur les frais après avoir déterminé le montant de l'indemnité et après que les parties eurent eu l'occasion de présenter toutes les observations supplémentaires nécessaires quant à l'indemnité.
4. Puisque les parties n'ont pas pu s'entendre sur le montant approprié de l'indemnité, elles ont toutes deux présenté au Tribunal des observations supplémentaires à cet égard.
5. Le 24 juin 2014, le Tribunal a rendu une ordonnance concernant le montant recommandé de l'indemnité et le montant des frais à payer à Knowledge Circle. Cette ordonnance a été rendue par inadvertance en raison d'une erreur administrative; le Tribunal n'avait pas encore demandé d'observations sur la question des frais, alors qu'il avait indiqué aux parties qu'il le ferait, comme l'expliquent les paragraphes qui suivent.
6. Le 24 juin 2014, Knowledge Circle a écrit au Tribunal pour attirer son attention sur la décision du 28 janvier 2014, dans laquelle le Tribunal avait effectivement accordé aux parties le droit de présenter des observations supplémentaires sur les frais *après* la détermination du montant approprié de l'indemnité. Par conséquent, Knowledge Circle demandait d'être autorisée à déposer des observations supplémentaires sur les frais.
7. Le 27 juin 2014, le ministère de la Santé a écrit au Tribunal pour lui indiquer qu'il était d'accord avec sa décision concernant les frais. Cependant, le ministère de la Santé demandait aussi d'être autorisé à présenter des observations supplémentaires sur les frais si le Tribunal accédait à la demande de Knowledge Circle.
8. Le 27 juin 2014, Knowledge Circle a présenté des observations à l'appui de sa demande du 24 juin 2014. Elle soutenait qu'il serait inéquitable sur le plan de la procédure de lui refuser la possibilité de présenter des observations supplémentaires sur les frais, puisqu'elle en avait fait explicitement la demande, qu'elle avait été autorisée à le faire et qu'elle avait agi en fonction de cette autorisation.

1. L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.) [*Loi sur le TCCE*].

9. Le 2 juillet 2014, après avoir examiné les commentaires des parties, le Tribunal leur a écrit pour les informer qu'il acceptait des observations supplémentaires sur la question des frais. Plus particulièrement, le Tribunal a reconnu l'iniquité procédurale inévitable qui apparaîtrait si Knowledge Circle n'avait pas l'occasion de présenter des observations supplémentaires sur les frais après que le Tribunal eut expressément indiqué qu'elle aurait la possibilité de le faire.

10. Le 7 juillet 2014, Knowledge Circle a déposé ses observations supplémentaires sur la question des frais.

11. Le 14 juillet 2014, le ministère de la Santé a déposé sa réponse aux observations supplémentaires de Knowledge Circle sur la question des frais.

12. Le 18 juillet 2014, Knowledge Circle a déposé sa réplique à la réponse du ministère de la Santé.

QUESTION DE PREUVE PRÉLIMINAIRE

13. Le 22 juillet 2014, le ministère de la Santé a présenté une demande, aux termes de l'article 23.1 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*², pour qu'une lettre jointe à titre de « pièce jointe n° 3 » à la réplique de Knowledge Circle, ainsi que le renvoi à celle-ci dans la réplique de Knowledge Circle, soit rayée du dossier en application du privilège relatif aux règlements.

14. Le 25 juillet 2014, Knowledge Circle a informé le Tribunal que les parties discutaient de la possibilité d'un compromis pour dissiper les préoccupations du ministère de la Santé.

15. Le 29 juillet 2014, Knowledge Circle a déposé une version révisée de sa réplique.

16. Le 29 juillet 2014, le ministère de la Santé a écrit au Tribunal pour lui confirmer que la réplique révisée déposée par Knowledge Circle avait réglé la question qu'il avait soulevée dans sa demande présentée aux termes de l'article 23.1 des *Règles*.

17. Le 30 juillet 2014, le Tribunal a informé les parties que la réplique initiale serait détruite et qu'elle serait remplacée par la réplique révisée.

ANALYSE DU TRIBUNAL

18. En vertu de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal peut accorder le remboursement des frais engagés pour une procédure. Comme le prévoit la *Loi sur le TCCE*, il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire.

19. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en vertu de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal a publié la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure de plainte portant sur un marché public* (la *Ligne directrice*) afin d'orienter les parties qui demandent le remboursement des frais de participation à une procédure de plainte portant sur un marché public. Cependant, la *Ligne directrice* ne lie pas le Tribunal, puisque « [...] chaque cas sera étudié séparément; le but de la présente ligne directrice n'est pas de remplacer, de limiter ou d'altérer le pouvoir discrétionnaire du Tribunal [...] »³.

2. D.O.R.S./91-499 [*Règles*].

3. *Ligne directrice* au par. 1.1.2.

20. Après avoir examiné les circonstances de l'espèce et les observations des parties, le Tribunal estime qu'il est justifié de s'écarter des degrés de complexité et des indemnités prévues dans la *Ligne directrice*.

21. Premièrement, le Tribunal constate le mal que Knowledge Circle a dû se donner pour découvrir les éléments de preuve nécessaires au dépôt de sa plainte. Comme l'a indiqué le Tribunal dans sa décision du 13 janvier 2014, le ministère de la Santé, dans sa divulgation proactive sur son site Web et dans des conversations avec Knowledge Circle, a incorrectement décrit les modifications contractuelles qui étaient l'objet de la plainte de Knowledge Circle comme des contrats de source concurrentielle, alors que, dans les faits, le contraire était vrai⁴. Ce n'est que lorsque Knowledge Circle a reçu les résultats de sa demande d'accès à l'information et a comparé ces renseignements à ce qui était affiché sur le site Web du ministère de la Santé que la vraie nature des modifications contractuelles a été révélée⁵.

22. Devoir présenter une demande d'accès à l'information pour obtenir les renseignements qui constituaient l'objet de la plainte a été une mesure extraordinaire que Knowledge Circle a été forcée de prendre. Puisque les renseignements obtenus par le biais de la demande d'accès à l'information ont été déterminants dans la décision du Tribunal selon laquelle la plainte était fondée, le Tribunal conclut qu'il s'agissait de frais exceptionnels qui justifient de s'écarter de la *Ligne directrice*.

23. Deuxièmement, puisque les parties n'ont pas réussi à s'entendre sur le montant approprié de l'indemnité à payer à la suite de la décision faisant droit à la plainte, Knowledge Circle a été obligée de présenter des observations de fond sur les pertes qu'elle a subies en raison du non-respect par le ministère de la Santé de ses obligations aux termes des accords commerciaux. Le Tribunal constate que ces observations étaient en net contraste avec celles qui ont été fournies par le ministère de la Santé, lesquelles comprenaient peu d'éléments de preuve à l'appui de ses positions.

24. Plus particulièrement, Knowledge Circle a inclus, dans ses observations, une déclaration écrite sous serment concernant la nature de ses pratiques commerciales, ainsi qu'un rapport d'expert préparé par Raymond Chabot Grant Thornton LLP (le rapport d'expert), qui expliquait en détail la situation financière de Knowledge Circle. La déclaration sous serment et le rapport d'expert ont tous deux été nécessaires pour établir l'indemnité appropriée à payer à Knowledge Circle, et le Tribunal s'y est grandement fié pour formuler sa recommandation concernant l'indemnité.

25. Cependant, le Tribunal souligne que certains des frais majorés réclamés par Knowledge Circle sont, en fait, des frais qui sont couramment engagés pour le dépôt d'une plainte auprès du Tribunal et qui, par conséquent, peuvent être comptabilisés dans les montants prévus dans la *Ligne directrice*. Plus particulièrement, l'opposition écrite de Knowledge Circle à l'intention du ministère de la Santé, la rédaction de la plainte, l'examen du rapport de l'institution fédérale et de la réponse à celui-ci ainsi que le traitement des questions de procédure et de la correspondance font tous partie des frais habituels associés au dépôt d'une plainte. Le Tribunal conclut qu'il n'est pas nécessaire de s'écarter de la *Ligne directrice* relativement à ces frais et que l'indication initiale de 1 000 \$ est raisonnable pour ces aspects de la plainte.

26. Toutefois, comme décrit ci-dessus, Knowledge Circle a dû engager des frais supplémentaires considérables en sus de ceux auxquels on s'attend couramment lors du dépôt d'une plainte, non seulement pour obtenir l'accès aux renseignements qui constituaient l'objet de la plainte, mais également pour déterminer le montant de l'indemnité à payer et pour fournir les éléments de preuve nécessaires pour

4. *Knowledge Circle Learning Services Inc. c. Ministère de la Santé* (13 janvier 2014), PR-2013-014 (TCCE) au par. 53.

5. Pièce PR-2013-014-01, onglets 13, 14, vol. 1.

répliquer à la position du ministère de la Santé quant à l'indemnité. Le Tribunal conclut que ces frais supplémentaires importants justifient de sortir du cadre relatif aux frais qui est fourni dans la *Ligne directrice*. Le Tribunal accepte les observations de Knowledge Circle selon lesquelles les frais de ces démarches nécessaires ont totalisé en fait 42 833,22 \$⁶. Cependant, le Tribunal reconnaît que les frais seront remboursés sous forme d'indemnité partielle et conclut qu'un taux d'indemnité partielle de 50 p. 100 est raisonnable en l'espèce.

27. Par conséquent, compte tenu de ce qui précède, le Tribunal révisé son indication provisoire du montant de l'indemnité et accorde à Knowledge Circle une indemnité de 22 416,61 \$⁷.

CONCLUSION

28. Dans sa décision du 13 janvier 2014, le Tribunal a accordé à Knowledge Circle, aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le dépôt de sa plainte. La détermination provisoire du Tribunal du montant de l'indemnité était de 1 000 \$. Même si le Tribunal était censé confirmer cette indemnité dans son ordonnance concernant l'indemnité datée du 24 juin 2014, cette confirmation était une erreur administrative qui contredisait la décision antérieure du Tribunal de permettre la présentation d'observations supplémentaires sur les frais après le prononcé de son ordonnance concernant l'indemnité. Pour corriger cette erreur et pour respecter les principes d'équité procédurale, le Tribunal a accepté des observations supplémentaires des parties sur les frais.

29. Après avoir examiné les observations supplémentaires de Knowledge Circle et du ministère de la Santé sur les frais, le Tribunal révisé par les présentes sa détermination provisoire du montant de l'indemnité en accordant à Knowledge Circle une indemnité de 22 416,61 \$ pour le remboursement des frais qu'elle a engagés pour la préparation et le dépôt de sa plainte et ordonne au ministère de la Santé de prendre les mesures appropriées pour en assurer le règlement dans les meilleurs délais.

Ann Penner
Ann Penner
Membre président

-
6. Observations publiques du ministère de la Santé sur les frais datées du 14 juillet 2014 à la p. 4. Ce montant a été calculé en combinant les frais engagés pour la formulation d'une demande d'accès à l'information et l'examen de la réponse, pour l'examen et l'analyse des renseignements pertinents sur le site Web du ministère de la Santé, pour la présentation des observations sur l'indemnité, pour l'examen de la réponse du ministère de la Santé aux observations sur l'indemnité et pour la présentation de la réplique, de la déclaration sous serment et du rapport d'expert.
 7. Cette indemnité comprend une indemnité partielle représentant 50 p. 100 des frais que Knowledge Circle a engagés à titre de dépenses supplémentaires, ainsi qu'une indemnité de 1 000 \$ prévue dans la *Ligne directrice* pour les frais courants qu'elle a engagés, comme indiqué ci-dessus.