



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Marchés publics

## ORDONNANCE ET MOTIFS

Dossier n° PR-2014-053

Monroe Solutions Group Inc.

c.

Ministère des Travaux publics et  
des Services gouvernementaux

*Ordonnance et motifs rendus  
le mercredi 10 juin 2015*

**TABLE DES MATIÈRES**

ORDONNANCE ..... i

EXPOSÉ DES MOTIFS ..... 1

    RÉSUMÉ..... 1

    HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE ..... 1

    APERÇU DU MARCHÉ PUBLIC EN QUESTION..... 1

    ANALYSE DU TRIBUNAL ..... 2

ORDONNANCE..... 4

EU ÉGARD À une plainte déposée par Monroe Solutions Group 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<sup>e</sup> suppl.);

ET À LA SUITE D'une décision d'enquêter sur la plainte aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*;

ET À LA SUITE D'un avis de requête déposé aux termes de l'article 24 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, D.O.R.S./91-499, par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux visant à obtenir une ordonnance de cessation de l'enquête.

**ENTRE****MONROE SOLUTIONS GROUP INC.****Partie plaignante****ET****LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES  
GOUVERNEMENTAUX****Institution fédérale****ORDONNANCE**

Conformément à l'alinéa 10a) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*, le Tribunal canadien du commerce extérieur ordonne le rejet de la plainte au motif qu'elle ne s'appuie sur aucun fondement valable.

---

Peter Burn  
Membre président

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### RÉSUMÉ

1. Le 12 février 2015, Monroe Solutions Group Inc. (Monroe) a déposé une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) en vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>1</sup> concernant un appel de propositions (AP) lancé dans le cadre de l'invitation n° EN578-14BCIP/A du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) pour la fourniture de biens et services précommerciaux innovateurs.

2. Les motifs de plainte invoqués par Monroe sont que TPSGC s'est fondé sur des critères d'évaluation ambigus et qu'il a mal interprété les critères d'évaluation énoncés dans l'AP pour évaluer sa proposition.

3. Pour les motifs qui suivent, le Tribunal a déterminé que les motifs de plainte n'ont aucun fondement valable. Par conséquent, la plainte est rejetée.

### HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE

4. Le 19 juin 2014, TPSGC a lancé un AP pour ce qui suit :

- a) des biens et services précommerciaux innovateurs en recherche et développement (R et D), ci-après appelés « innovations », qui en sont à leur dernière étape de leur élaboration; et
- b) des services de soutien, tels que l'installation, la formation et la mise à l'essai des innovations précommerciales mentionnées précédemment et achetées pour le gouvernement fédéral.

5. La date de clôture originale des soumissions était le 16 septembre 2014. Par la modification n° 005 à l'AP, la date de clôture a été reportée au 17 septembre 2014.

6. Monroe a présenté une proposition dont la nature est confidentielle. Le 5 décembre 2014, Monroe a été informée que sa proposition n'avait pas été retenue pour la deuxième étape du processus de présélection. Le même jour, Monroe a présenté une opposition auprès de TPSGC.

7. Le 18 décembre 2014, Monroe a déposé sa première plainte relative au processus de soumissions<sup>2</sup>. Cependant, cette plainte a été jugée prématurée, puisque Monroe n'avait pas encore reçu de réponse relativement à son opposition du 5 décembre 2014.

8. Le 12 février 2015, Monroe a déposé la plainte actuelle, qui a été acceptée aux fins d'enquête le 13 février 2015.

9. Le 19 mars 2015, TPSGC a déposé une requête visant à obtenir une ordonnance de cessation de l'enquête.

### APERÇU DU MARCHÉ PUBLIC EN QUESTION

10. La plainte de Monroe concerne le cinquième AP lancé sous le régime du Programme d'innovation Construire au Canada (PICC). Selon les renseignements relatifs au PICC qui figurent sur le site Web de

---

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

2. (22 décembre 2014), PR-2014-046 (TCCE).

TPSGC, le PICC a été « [m]is sur pied pour favoriser l'innovation des entreprises canadiennes [...] [et] aide les entreprises à combler les lacunes à l'étape de la précommercialisation en achetant leurs produits et services novateurs qui en sont aux dernières étapes du développement afin que le gouvernement les mette à l'essai avant leur mise en marché [...] »<sup>3</sup>. Le PICC compte deux volets : le volet standard et le volet militaire. Les secteurs prioritaires du volet standard sont l'environnement, la santé, la sécurité et la protection et les technologies habilitantes. Le secteur prioritaire du volet militaire est la protection des soldats.

11. Le financement total disponible pour les contrats découlant de l'AP est d'environ 24 millions de dollars. Le financement maximal pour tout contrat individuel résultant de l'AP est de 500 000 \$ pour le volet standard et de 1 million de dollars pour le volet militaire.

12. L'AP énonce un processus de sélection en plusieurs étapes en vue de la participation au PICC. La partie 4 de l'AP, intitulée « Procédures d'évaluation », est divisée en deux étapes. À la première étape, les propositions sont évaluées en fonction d'un ensemble de critères « obligatoires », puis d'un ensemble de critères « préalables ». Les critères obligatoires sont les suivants : la proposition doit se rapporter à un des secteurs prioritaires du volet standard ou du volet militaire et elle ne doit pas dépasser le financement maximal établi pour le volet pertinent. En outre, la proposition doit concerner une innovation qui n'a jamais été vendue à des fins commerciales, qui est présentée par des soumissionnaires canadiens, qui vise au moins 80 % de contenu canadien et à l'égard de laquelle l'entreprise qui présente la proposition possède les droits de propriété intellectuelle.

13. Les critères préalables sont les suivants : l'innovation est prête pour la commercialisation (« état de préparation de la technologie ») et l'entreprise qui présente la proposition a la capacité de commercialiser l'innovation.

14. À la deuxième étape, les propositions sont évaluées en fonction d'un autre ensemble de critères cotés, notamment le progrès par rapport à la technologie de pointe. Les meilleures propositions, c'est-à-dire les mieux cotées, sont inscrites au bassin de propositions présélectionnées jusqu'à ce que tous les fonds aient été utilisés. Cependant, la présélection de la proposition signifie que la proposition est « approuvée en principe ». Il ne s'agit pas d'une garantie qu'un marché sera attribué. Pour qu'un marché soit attribué, les propositions doivent respecter le processus décrit à la partie 5 de l'AP.

15. Le processus d'attribution des contrats décrit dans l'AP compte lui aussi plusieurs étapes. D'abord, les propositions présélectionnées sont jumelées à un ministère approprié aux fins de la mise à l'essai. Les ministères qui participent le font sur une base volontaire. Lorsqu'un ministère a été retenu aux fins de la mise à l'essai, TPSGC aide le ministère et l'auteur de la proposition à négocier un énoncé des travaux. Selon l'AP, « [l]'énoncé des travaux doit offrir un avantage au Canada ». L'énoncé des travaux est ensuite intégré à une ébauche du contrat subséquent entre TPSGC et l'auteur de la proposition, qui peuvent par la suite entamer des négociations sur les modalités du contrat, le prix et la ventilation des coûts, et l'étalement des prix par l'auteur de la proposition, aux fins de « justification » des coûts au Canada. Si les deux parties s'entendent sur le contenu du contrat, la version définitive du contrat est établie et le contrat est attribué.

## **ANALYSE DU TRIBUNAL**

16. La requête présentée par TPSGC soulève deux motifs de rejet éventuels. L'argument principal de TPSGC est que la plainte de Monroe ne porte pas sur un « contrat spécifique », comme l'exige l'article 7 du

---

3. <https://achatsetventes.gc.ca/initiatives-et-programmes/programme-d-innovation-construire-au-canada-picc/apercu-du-picc>.

*Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*<sup>4</sup>, qui énonce les conditions à remplir pour que le Tribunal enquête sur une plainte. TPSGC fait valoir que le PICC est un programme d'aide gouvernementale et non pas un marché public.

17. À l'appui de cet argument, TPSGC se fonde sur l'article 518 de l'*Accord sur le commerce intérieur*<sup>5</sup>, qui exclut « les diverses formes d'aide gouvernementale » de la définition de « marché public » :

« **marché public** » Acquisition par tous moyens - notamment par voie d'achat, de location, de bail ou de vente conditionnelle - de produits, de services ou de travaux de construction. Ne sont toutefois pas visées par la présente définition :

- a) les diverses formes d'aide gouvernementale, comme les subventions, prêts, apports de capitaux, garanties ou stimulants fiscaux;
- b) la fourniture par l'État de produits et services à des personnes ou à d'autres organisations gouvernementales.

18. Subsidiairement, TPSGC fait valoir qu'un « contrat spécifique » est conclu à la fin du processus décrit par l'AP, mais qu'il n'est pas assujéti aux disciplines relatives à la concurrence des accords commerciaux, car il s'agit d'un contrat à fournisseur unique.

19. Le Tribunal ne peut pas accepter le premier argument de TPSGC. Au final, le processus décrit ci-dessus mène à l'attribution de marchés pour la fourniture de biens ou services innovateurs aux ministères qui les mettront à l'essai. Cela semble correspondre à la définition de « marché public » énoncée ci-dessus et à la définition de « contrat spécifique » énoncée dans la *Loi sur le TCCE* et le *Règlement*. Le PICC ne peut pas être qualifié que de programme d'aide gouvernementale, parce que le gouvernement en tire un avantage (de fait, l'AP exige que l'énoncé des travaux offre un avantage au Canada). Traditionnellement, les types d'« aide gouvernementale » énumérés dans la définition sont unilatéraux, c'est-à-dire que seul le bénéficiaire de l'aide en tire un avantage concret. Or, l'entente conclue par suite de l'AP ressemble davantage à un contrat, au sens où on l'entend généralement en droit, soit un arrangement mutuellement avantageux où des biens ou services sont acquis en échange d'une contrepartie de valeur.

20. Cependant, le Tribunal accepte l'argument subsidiaire de TPSGC. Bien qu'un « contrat spécifique » soit conclu, les circonstances du processus en question semblent correspondre à l'alinéa 506(12)h) de l'*ACI*, qui est ainsi libellé :

12. Lorsqu'un seul fournisseur est en mesure de satisfaire aux conditions du marché public, une entité peut utiliser des procédures de passation des marchés publics différentes de celles décrites aux paragraphes 1 à 10, dans les circonstances suivantes :

[...]

- h) pour les marchés publics portant sur un prototype ou un produit ou service nouveau devant être mis au point dans le cadre d'un marché particulier en matière de recherche, d'essai, d'étude ou de conception originale, mais non pour quelque achat ultérieur.

21. Le processus décrit dans l'AP mène à un résultat plutôt particulier : les types de biens et services innovateurs offerts dans le cadre des propositions présélectionnées *orientent* les besoins du gouvernement, grâce au processus de jumelage avec un ministère pour la mise à l'essai, au lieu de *répondre* à un besoin déjà cerné par le gouvernement. Ainsi, par définition, un seul fournisseur, à savoir l'auteur d'une proposition

4. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

5. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <[http://www.ait-aci.ca/index\\_fr/ait.htm](http://www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm)> [*ACI*].

donnée, « est en mesure de satisfaire aux conditions du marché public », et la condition énoncée au paragraphe 506(12) est par conséquent remplie.

22. Les marchés publics portant sur des biens ou services innovateurs dans le but d'aider les entreprises à mettre ces biens ou services à l'essai et à les évaluer semblent également correspondre aux circonstances décrites à l'alinéa 506(12)h) de l'ACI. La condition selon laquelle le contrat ne doit pas viser des achats ultérieurs est également remplie, car le PICC ne constitue pas une garantie que le ministère chargé de la mise à l'essai, ou une autre entité du gouvernement, achètera les produits innovateurs lorsqu'ils seront disponibles sur le marché.

23. Les motifs de plainte de Monroe sont que TPSGC s'est fondé sur des critères d'évaluation non divulgués et qu'il a mal appliqué les critères d'évaluation pour évaluer sa proposition. Selon la jurisprudence du Tribunal, ces motifs de plainte se fondent sur le paragraphe 506(6) de l'ACI, qui est ainsi libellé : « Les documents d'appel d'offres doivent indiquer clairement les conditions du marché public, les critères qui seront appliqués dans l'évaluation des soumissions et les méthodes de pondération et d'évaluation des critères<sup>6</sup>. »

24. Puisque le paragraphe 506(12) de l'ACI autorise l'utilisation de « procédures de passation des marchés publics différentes de celles décrites aux paragraphes 1 à 10 » de l'article 506, il s'ensuit que TPSGC n'était pas tenu de respecter l'exigence procédurale énoncée au paragraphe 506(6) au moment d'évaluer les propositions présentées en réponse à l'AP. Par conséquent, la plainte de Monroe ne s'appuie sur aucun fondement valable.

## ORDONNANCE

25. Conformément à l'alinéa 10a) du *Règlement*, le Tribunal ordonne le rejet de la plainte au motif qu'elle ne s'appuie sur aucun fondement valable.

---

Peter Burn  
Membre président

---

6. Voir, par exemple, *Team Sunray et CAE Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (25 octobre 2012), PR-2012-013 (TCCE); *Bell Canada* (26 septembre 2011), PR-2011-031 (TCCE); *Excel Human Resources Inc. (faisant affaire sous le nom d'excellTR) c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (25 août 2006), PR-2005-058 (TCCE).