



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés
publics
DÉCISION
ET MOTIFS

Dossier n° PR-2004-036

Danbar Enterprises

c.

Ministère des Travaux publics et
des Services gouvernementaux

*Décision rendue
le mardi 18 janvier 2005*

*Motifs rendus
le mardi 25 janvier 2005*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION DU TRIBUNAL i

EXPOSÉ DES MOTIFS 1

 PLAINTE 1

 PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC 2

 POSITION DES PARTIES 3

 Position de TPSGC 3

 Position de Danbar 4

 DÉCISION DU TRIBUNAL 5

 DÉCISION DU TRIBUNAL 6

EU ÉGARD À une plainte déposée par Danbar Enterprises aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47;

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*.

ENTRE**DANBAR ENTERPRISES****Partie plaignante****ET****LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX****Institution fédérale****DÉCISION DU TRIBUNAL**

Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine que la plainte n'est pas fondée.

Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur accorde au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés pour répondre à la plainte, ces frais devant être payés par Danbar Enterprises. L'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte du Tribunal canadien du commerce extérieur est le degré 2, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation est de 2 400 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à l'indication provisoire du degré de complexité ou à l'indication provisoire du montant de l'indemnisation, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur, en conformité avec sa *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public*. Le Tribunal canadien du commerce extérieur se réserve le droit de fixer le montant final de l'indemnisation.

Patricia M. Close

Patricia M. Close

Membre président

Pierre Gosselin

Pierre Gosselin

Membre

Ellen Fry

Ellen Fry

Membre

Hélène Nadeau

Hélène Nadeau

Secrétaire

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

Membres du Tribunal :	Patricia M. Close, membre président Pierre Gosselin, membre Ellen Fry, membre
Agent d'enquête :	Peter Rakowski
Conseiller pour le Tribunal :	Eric Wildhaber
Partie plaignante :	Danbar Enterprises
Institution fédérale :	Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
Conseillers pour l'institution fédérale :	Christianne M. Laizner Susan D. Clarke Ian McLeod

Adresser toutes les communications au :

Secrétaire
Tribunal canadien du commerce extérieur
Standard Life Centre
333, avenue Laurier Ouest
15^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0G7

Téléphone : (613) 993-3595

Télécopieur : (613) 990-2439

Courriel : secretaire@tcce-citt.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

PLAINTÉ

1. Le 22 octobre 2004, Danbar Enterprises (Danbar) a déposé une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹. La plainte portait sur le marché (invitation n° M9020-043254/A) passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) au nom de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour la fourniture d'un système vidéo en circuit fermé pour véhicule (SVCFV).

2. Danbar a allégué que TPSGC et la GRC ont rédigé de façon partielle certaines spécifications techniques de la demande d'offre à commandes (DOC) en faveur du System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc., restreignant ainsi injustement le processus d'appel d'offres. Plus précisément, en conformité avec ces exigences, tout système proposé par un fournisseur devait comprendre un compteur de défilement de bande, un système à deux clés pour verrouiller le coffre pour magnétoscope, une estampe alphanumérique clignotante sur l'affichage vidéo, une commande automatique de l'intensité d'illumination pour la console d'affichage surélevée, une commande de zoom de la caméra située dans la console surélevée et une désactivation automatique des haut-parleurs quand le microphone intérieur de la voiture est activé.

3. Dans ses observations sur le rapport de l'institution fédérale (RIF), reçues le 3 décembre 2004, Danbar a soutenu que deux exigences supplémentaires étaient excessivement restrictives : le système de chauffage/refroidissement doit être en marche lorsque le système est arrêté, et il devrait y avoir un plateau coulissant pour les éléments électroniques. D'après le Tribunal, Danbar aurait dû avoir raisonnablement connaissance de ces motifs au moment où elle a reçu les spécifications de la DOC. Selon la plainte, ceci s'est produit le 21 septembre 2004 ou vers cette date et le Tribunal conclut donc que ces motifs n'ont pas été déposés dans le délai imposé par l'article 6 du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*² et, par conséquent, ils ne seront pas pris en considération.

4. À titre de mesure corrective, Danbar a demandé que la DOC soit modifiée en remplaçant les exigences obligatoires contestées par des options souhaitables.

5. Le 27 octobre 2004, le Tribunal a avisé les parties qu'il avait décidé d'enquêter sur la plainte, puisque cette dernière répondait aux exigences du paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE* et aux conditions énoncées au paragraphe 7(1) du *Règlement*. Aux termes du paragraphe 30.13(3) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal a rendu une ordonnance de report d'adjudication. Le 22 novembre 2004, TPSGC a déposé un RIF auprès du Tribunal en application de l'article 103 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*³. Le 3 décembre 2004, Danbar a déposé des observations sur le RIF.

6. La quantité des renseignements au dossier étant suffisante pour déterminer le bien-fondé de la plainte, le Tribunal a décidé qu'une audience n'était pas nécessaire et a statué sur la plainte sur la foi des renseignements au dossier.

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

2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

3. D.O.R.S./91-499.

PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

7. Le 16 septembre 2004, TPSGC a diffusé une DOC à l'égard du présent marché public. Les exigences obligatoires sont énoncées à l'annexe « A » de la DOC. Les exigences particulières en cause se lisent en partie comme il suit :

4.1.3 Le SVCFV doit, à tout le moins, enregistrer sur bande et afficher sur un écran de contrôle les données suivantes :

(c) compteur de défilement de bande

4.1.6 L'emplacement des données alphanumériques sur le SVCFV doit pouvoir être modifié. Elles doivent, à tout le moins, pouvoir être placées à deux endroits sur l'écran. Normalement, soit à la partie supérieure soit à la partie inférieure de l'écran. En outre, la capacité de clignoter de l'écran permettra à la personne examinant la bande de voir de l'information qui peut être cachée. Cette caractéristique peut disposer d'un « verrouillage » mécanique afin de réduire le risque d'une modification non autorisée des données alphanumériques programmées apparaissant à l'écran.

4.4.5 Le centre de contrôle doit fournir un bouton de contrôle programmable qui permet à l'utilisateur de programmer la lentille zoom à une distance focale prédéterminée pour une durée précise (3,55 secondes) puis de la faire revenir à sa position antérieure.

4.4.8 Les indicateurs doivent comprendre une illumination antireflet pour la vision de nuit. Le contrôle automatique de l'intensité de cette illumination des indicateurs doit être fourni. Un circuit de contrôle à cellules photoélectriques peut être utilisé pour le contrôle automatique de l'intensité de l'illumination.

4.5.3 Afin de pouvoir déterminer facilement si les bandes vidéo utilisées dans un système ont été altérées, le signal enregistré doit contenir une estampe indiquant l'heure, la date et le défilement de la bande.

4.7.2 Le coffre doit être installé au moyen d'une plaque à glissière qui est typiquement boulonnée au plancher du coffre. Une serrure à clé doit être fournie pour fixer le coffre à sa plaque de montage et pour empêcher qu'il soit enlevé sans autorisation. Le dispositif de verrouillage à clé doit être protégé contre le ballonnement et les objets qui se déplacent dans le coffre.

4.8.20 Lorsque le microphone à l'intérieur de la voiture est allumé, le haut-parleur de l'écran de contrôle doit s'éteindre automatiquement. Ceci empêchera la réaction acoustique et garantira que les conversations enregistrées ne seront pas entendues sur le haut-parleur de l'écran de contrôle.

[Traduction]

8. Le 21 septembre 2004, Danbar a envoyé un courriel à TPSGC pour s'opposer à l'inclusion des spécifications techniques ci-dessus dans les exigences obligatoires.

9. Le 29 septembre 2004, Danbar s'est renseignée au sujet de l'état d'avancement de la réponse aux points qu'elle avait soulevés dans son courriel du 21 septembre 2004. TPSGC a répondu le même jour en indiquant qu'il attendait toujours une réponse complète de la GRC. Le 4 octobre 2004, TPSGC a diffusé la modification n° 1 à la DOC, qui repoussait la date de clôture de l'invitation du 7 octobre au 8 novembre 2004.

10. Le 5 octobre 2004, TPSGC a donné à Danbar une réponse au sujet de son opposition du 21 septembre 2004. Dans sa réponse, TPSGC a nié que les spécifications ciblaient le produit de Mobile-Vision, Inc. Plus tard, le 5 octobre 2004, Danbar a envoyé un courriel à TPSGC pour réitérer son opposition. Le 6 octobre 2004, TPSGC a répondu au courriel de Danbar en déclarant que d'autres fabricants pouvaient fournir un système doté de ces caractéristiques.

11. Le 7 octobre 2004, Danbar a fait savoir à TPSGC qu'elle était toujours insatisfaite de l'inclusion des spécifications techniques obligatoires en cause. Le 19 octobre 2004, TPSGC a envoyé un courriel à Danbar comportant une série de questions de la GRC qui demandait à Danbar de lui fournir d'autres renseignements. Le même jour, Danbar a répondu par courriel aux questions de la GRC. Le 22 octobre 2004, Danbar a déposé sa plainte auprès du Tribunal.

POSITION DES PARTIES

Position de TPSGC

12. TPSGC a soutenu que les exigences techniques obligatoires en cause tiennent compte des exigences opérationnelles légitimes de la GRC et que la Couronne a donc le droit d'inclure de telles exigences dans l'invitation.

13. TPSGC a soutenu qu'il a été bien établi par le Tribunal que la Couronne a le droit d'établir ses propres exigences raisonnables dans un processus d'appel d'offres. Il a également soutenu que le Tribunal a indiqué dans des causes antérieures que les entités contractantes ne sont pas tenues de compromettre leurs exigences opérationnelles légitimes pour tenir compte de l'ensemble des fournisseurs ou d'un fournisseur particulier.

14. TPSGC a soutenu que le compteur de défilement de bande est un dispositif anti-sabotage crucial parce qu'il n'est pas accessible à l'agent en question. Il a par ailleurs soutenu qu'au moins quatre fabricants fournissent des produits dotés d'un compteur de défilement de bande.

15. En ce qui concerne l'exigence pour une serrure à clé distincte pour verrouiller le coffre du système, TPSGC a soutenu que, selon la pratique opérationnelle de la GRC, la première clé pour l'accès au magnétoscope est détenue par l'agent, tandis que la seconde est conservée par le superviseur chargé du suivi de l'inventaire et de l'entretien. Selon TPSGC, le fait que le superviseur conserve la seconde clé garantit que l'agent n'est pas en mesure de retirer unilatéralement le coffre du véhicule. TPSGC a soutenu que deux fabricants offrent des produits dotés d'un système à deux clés.

16. En ce qui a trait à l'exigence pour une estampe alphanumérique clignotante, TPSGC a soutenu qu'il est important que l'affichage du texte clignote de façon à ce que l'image vidéo complète soit disponible aux fins de présentation d'éléments de preuve. Il a également soutenu qu'au moins deux fabricants offrent des produits dotés d'une estampe alphanumérique clignotante.

17. TPSGC a soutenu que le contrôle automatique de l'intensité de l'illumination procure un niveau de sécurité plus élevé aux agents quand ils sont en service. Il a également soutenu qu'au moins trois fabricants offrent des systèmes dotés de telles fonctions de contrôle automatique.

18. En ce qui a trait à l'exigence selon laquelle le bouton de commande de zoom programmable pour la caméra doit être situé sur la console de contrôle surélevée, TPSGC a soutenu que, en réduisant le niveau de distraction, on accroît la sécurité de l'agent. Il a également soutenu qu'au moins deux fabricants fournissent une console surélevée dotée d'une commande de zoom.

19. En ce qui a trait à la spécification de la DOC concernant la désactivation automatique du haut-parleur de l'écran de contrôle lorsque le microphone à l'intérieur de la voiture est allumé, TPSGC a soutenu qu'une telle désactivation du système de haut-parleur est exigée parce qu'elle empêche qu'une réaction acoustique produise soudainement un bruit perçant provoquant une distraction et élimine de ce fait

un risque de sécurité pour un agent. Il a également soutenu que, lorsque l'enregistrement de suspects se fait sur la banquette arrière et que l'agent est obligé de s'occuper simultanément d'autres suspects à l'extérieur du véhicule, le son transmis par le microphone sans fil de l'agent pourrait être entendu à l'intérieur du véhicule si le haut-parleur n'est pas éteint. TPSGC a soutenu qu'au moins deux fabricants offrent des systèmes dotés d'une telle fonction de désactivation automatique du haut-parleur.

20. TPSGC a demandé que les frais soient remboursés à la Couronne.

Position de Danbar

21. Danbar a soutenu que, avant la diffusion de la DOC, la GRC avait approuvé, pour son usage, trois systèmes de caméra embarqués (Mobile-Vision, Inc., Kustom Signals, Inc. et Prosecutor of Texas, LLC). Danbar a soutenu par ailleurs que, lorsque la DOC a été diffusée, le System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc. était le seul SVCFV qui pouvait satisfaire à toutes les exigences techniques obligatoires et que, bien que d'autres fabricants aient apparemment été en mesure de répondre à certaines exigences techniques en modifiant leurs systèmes existants, seul le System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc. satisfaisait à toutes les exigences techniques obligatoires dès le départ. Danbar a soutenu qu'il existait de ce fait une rédaction de spécifications techniques de façon à favoriser le System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc.

22. Danbar a soutenu que, le 29 septembre 2004, TPSGC l'avait avisée qu'une seule entreprise avait demandé une prolongation jusqu'au 22 novembre 2004. Elle a soutenu que la prolongation avait été demandée pour que cette entreprise modifie un système existant de façon à satisfaire aux exigences techniques obligatoires. Danbar a soutenu par ailleurs que, en réponse à une demande d'éclaircissement, la GRC avait indiqué qu'il lui semblait, après avoir examiné différents systèmes, que plus d'un système pouvait répondre aux spécifications. Cependant, elle a soutenu que, même si ces systèmes pouvaient respecter des spécifications techniques spécifiques le 22 novembre 2004, ils auraient pu ne pas y satisfaire lorsque la DOC a été diffusée.

23. Danbar a soutenu que les exigences obligatoires de la DOC ne sont qu'une des façons dont on peut répondre aux exigences opérationnelles. Danbar a soutenu qu'il existe au moins une autre façon dont ces exigences opérationnelles légitimes peuvent être respectées. Danbar a soutenu que sa plainte est fondée uniquement sur les spécifications techniques obligatoires de la DOC et que ces spécifications techniques étaient tellement particulières au System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc. au moment de la diffusion qu'elles éliminaient de façon injustifiée le processus concurrentiel d'appel d'offres, obligeant ainsi les concurrents à modifier leurs systèmes.

24. En ce qui concerne l'estampe alphanumérique clignotante, Danbar a fait savoir que son système peut dorénavant satisfaire à cette exigence obligatoire et qu'elle ne demande plus d'exemption.

25. En réponse au point formulé par TPSGC qu'au moins deux fabricants semblent disposer d'une fonction de désactivation automatique du haut-parleur, Danbar a soutenu que Mobile-Vision, Inc. n'a pas été mentionnée, mais peut également fournir cette caractéristique.

26. Danbar a soutenu que la rédaction des spécifications techniques de façon à favoriser le System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc. a entraîné l'exclusion injustifiable de Danbar du processus d'appel d'offres.

DÉCISION DU TRIBUNAL

27. Aux termes du paragraphe 30.14(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal doit, dans son enquête, limiter son étude à l'objet de la plainte. En outre, à la fin de l'enquête, le Tribunal doit déterminer la validité de la plainte en fonction des critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. De plus, l'article 11 du *Règlement* prévoit que le Tribunal doit déterminer si le marché public a été passé conformément aux accords commerciaux applicables, en l'occurrence l'*Accord sur le commerce intérieur*⁴.

28. Dans sa plainte, Danbar prétend que TPSGC et la GRC n'ont pas respecté en bonne et due forme les alinéas 504(3)b) et g) de l'*ACI*.

29. Le paragraphe 504(3) de l'*ACI* prévoit en partie qu'il est interdit au gouvernement fédéral (sauf disposition contraire au chapitre 5 de l'*ACI*) de prendre les mesures suivantes :

b) la rédaction des spécifications techniques de façon soit à favoriser ou à défavoriser des produits ou services donnés, y compris des produits ou services inclus dans des marchés de construction, soit à favoriser ou à défavoriser des fournisseurs de tels produits ou services, en vue de se soustraire aux obligations prévues par le présent chapitre;

g) l'exclusion injustifiable d'un fournisseur du processus d'appel d'offres.

30. Danbar a allégué que, lorsque la DOC a été diffusée, le System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc. était le seul SVCFV qui pouvait satisfaire à toutes les exigences techniques obligatoires. Plus précisément, elle a désigné des exigences obligatoires particulières se trouvant dans la DOC qui, selon ce que Danbar a soutenu, constituaient une rédaction du marché en faveur du System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc.

31. Pour ce qui est de l'allégation de Danbar selon laquelle les exigences techniques du présent marché étaient exagérément restrictives, le Tribunal est d'avis que, même s'il avait été préférable que ces spécifications aient été rédigées en termes de critères de rendement plutôt que de critères descriptifs ou de conception, la preuve n'indique pas qu'il y avait eu un parti pris dans l'esprit des agents de TPSGC ou de la GRC en faveur du System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc. au moment où les spécifications ont été préparées.

32. TPSGC a soutenu qu'au moins deux fournisseurs autres que Mobile-Vision, Inc. pouvaient satisfaire à toutes les spécifications en cause au moment de la clôture des soumissions. Danbar n'a pas contredit cet argument. Danbar soutient qu'aucun autre producteur ne pouvait répondre aux spécifications au moment de la publication de la DOC; cependant, elle n'a présenté aucune preuve en ce sens au Tribunal. Par conséquent, la preuve n'indique pas que les spécifications qui étaient préparées avaient été rédigées en faveur du System 7^{MC} de Mobile-Vision, Inc. Le fait que deux autres producteurs étaient en mesure de soumissionner, indépendamment du fait qu'ils devaient pour cela apporter des modifications à leurs produits, amène le Tribunal à conclure qu'il y a eu un processus concurrentiel. En fait, la preuve n'a pas indiqué qu'il était impossible pour Danbar de modifier également ses produits de façon à satisfaire aux spécifications de la soumission. En se fondant sur l'analyse ci-dessus, le Tribunal n'estime pas que Danbar a été exclue de façon injustifiable du processus d'appel d'offres.

33. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal détermine que la plainte n'est pas fondée.

34. Le Tribunal accorde à TPSGC le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés pour répondre à la plainte. Pour déterminer le montant du remboursement des frais pour cette plainte, le Tribunal

4. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <<http://www.intrasec.mb.ca/fre/it.htm>> [ACI].

a considéré sa *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public (Ligne directrice)*, qui fonde l'évaluation du degré de complexité d'une plainte sur trois critères : la complexité du marché public, la complexité de la plainte et la complexité de la procédure. L'avis préliminaire du Tribunal est que le degré de complexité de cette affaire correspond au deuxième degré de complexité mentionné à l'annexe A de la *Ligne directrice* (degré 2). Le marché public était de complexité moyenne, car le système acheté, bien qu'il ait été techniquement complexe en lui-même, était principalement un produit de série. De plus, la plainte proprement dite était de complexité moyenne, compte tenu des problèmes concernant les exigences techniques multiples de la DOC. Enfin, la complexité de la procédure relative à la plainte était relativement faible, car il n'y avait ni intervenant ni requête, aucune audience publique n'a été tenue et la plainte a été réglée dans les 90 jours suivant le dépôt de la plainte, comme le prévoit l'alinéa 12a) du *Règlement*. Par conséquent, comme le prévoit sa *Ligne directrice*, l'indication provisoire du montant de l'indemnisation du Tribunal est de 2 400 \$.

DÉCISION DU TRIBUNAL

35. Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal détermine que la plainte n'est pas fondée.

36. Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal accorde à TPSGC le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés pour répondre à la plainte, ces frais devant être payés par Danbar. L'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte du Tribunal est le degré 2, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation est de 2 400 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à l'indication provisoire du degré de complexité ou à l'indication provisoire du montant de l'indemnisation, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal, en conformité avec sa *Ligne directrice*. Le Tribunal se réserve le droit de fixer le montant final de l'indemnisation.

Patricia M. Close

Patricia M. Close

Membre président

Pierre Gosselin

Pierre Gosselin

Membre

Ellen Fry

Ellen Fry

Membre