



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2012-025

Central Automotive Inspections
Records & Standards Services
(CAIRSS) Corp.

*Décision prise
le mercredi 31 octobre 2012*

*Décision rendue
le mercredi 31 octobre 2012*

*Motifs rendus
le mardi 6 novembre 2012*

EU ÉGARD À une plainte déposée 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.

PAR

**CENTRAL AUTOMOTIVE INSPECTIONS RECORDS & STANDARDS SERVICES
(CAIRSS) CORP.**

CONTRE

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

DÉCISION

Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur décide de ne pas enquêter sur la plainte.

Stephen A. Leach

Stephen A. Leach

Membre président

Dominique Laporte

Dominique Laporte

Secrétaire

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. En vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹, tout fournisseur potentiel peut, sous réserve du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*², déposer une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d'enquêter sur cette plainte. En vertu du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, après avoir jugé la plainte conforme au paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE* et sous réserve du *Règlement*, le Tribunal détermine s'il y a lieu d'enquêter.
2. La plainte porte sur un marché public (invitation n° T8080-110710) passé par le ministère des Transports (Transports Canada) pour la prestation de services dans le cadre d'une entente pour la conception, la gestion et l'administration du programme du Registraire des véhicules importés. Dans le cadre de cette entente, le soumissionnaire retenu exécutera toutes les tâches liées au Registraire des véhicules importés, y compris de concevoir et de tenir un système d'enregistrement, d'inspection et de certification pour assurer que les véhicules importés de certaines catégories réglementaires sont conformes ou sont modifiés pour être conformes aux Normes de sécurité des véhicules automobiles du Canada.
3. Central Automotive Inspections Records & Standards Services (CAIRSS) Corp. allègue que Transports Canada a adjugé le contrat à une société dont la proposition ne respectait pas une exigence obligatoire du marché public. Plus particulièrement, CAIRSS allègue que le soumissionnaire retenu était en conflit d'intérêts, ce qui va à l'encontre de l'exigence concernant les conflits d'intérêts énoncée à l'annexe H des documents d'appel d'offres. L'annexe H prévoit ce qui suit : « L'entrepreneur déclare que, directement ou indirectement, en qualité de propriétaire et/ou d'actionnaire, [...] il n'importe pas au Canada de véhicules ou de matériel destinés à la vente [...] » [traduction].
4. Le 25 juillet 2012, Transports Canada a émis une demande de propositions (DP) pour la conception, la gestion et l'administration du programme du Registraire des véhicules importés. La date de clôture pour la remise des soumissions était le 6 septembre 2012. Selon la plainte, le 12 octobre 2012, Transports Canada a informé CAIRSS qu'il avait accepté la soumission d'Adminserv Canada L.P. s/n Livingston Managed Services (Adminserv) pour réaliser le projet. Dans la même lettre, Transports Canada a informé CAIRSS que sa proposition avait été rejetée parce qu'elle ne respectait pas toutes les exigences obligatoires.
5. Le 15 octobre 2012, CAIRSS a présenté une opposition à Transports Canada. Une séance d'information par téléconférence était prévue le 16 octobre 2012. Avant la séance d'information, CAIRSS a porté à l'attention de Transports Canada la question du présumé conflit d'intérêts d'Adminserv et lui a envoyé des courriels contenant deux communiqués de presse qui, de son avis, illustraient le conflit d'intérêts d'Adminserv.
6. La teneur de la séance d'information par téléconférence à laquelle les parties ont participé le 16 octobre 2012 n'est pas claire selon la plainte, mais une lettre de CAIRSS indique que Transports Canada lui a offert de la rencontrer dans le cadre d'une réunion distincte afin de discuter de ses préoccupations concernant le conflit d'intérêts d'Adminserv. Cependant, selon la plainte, cette rencontre n'a jamais eu lieu.
7. Le 25 octobre 2012, CAIRSS a déposé une plainte auprès du Tribunal dans laquelle elle soutient que Transports Canada a omis d'exclure Adminserv en raison de son présumé conflit d'intérêts, allant ainsi

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

2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

à l'encontre de l'annexe H des documents d'appel d'offres, qui constituait une exigence obligatoire du marché public. CAIRSS a reçu une autre lettre de Transports Canada, datée du 26 octobre 2012, dans laquelle il confirmait son opinion selon laquelle l'appel d'offres avait été tenu conformément aux obligations du gouvernement et l'informait qu'elle pouvait communiquer avec le ministère pour en discuter davantage ou déposer une plainte formelle auprès du Tribunal.

8. La présente plainte a été déposée dans le délai prescrit aux termes des paragraphes 6(1) et 6(2) du *Règlement*.

ANALYSE

9. L'alinéa 7(1)c) du *Règlement* prévoit que pour ouvrir une enquête, le Tribunal doit conclure que la plainte indique, de façon raisonnable, que le marché public n'a pas été passé conformément à l'*Accord de libre-échange nord-américain*³, à l'*Accord sur le commerce intérieur*⁴, à l'*Accord sur les marchés publics*⁵, à l'*Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili*⁶, à l'*Accord de libre-échange Canada-Pérou*⁷ ou à l'*Accord de libre-échange Canada-Colombie*⁸, selon le cas. Autrement dit, le Tribunal doit examiner la plainte pour déterminer si les renseignements qu'elle contient démontrent, dans une mesure raisonnable, que l'entité acheteuse a mené le marché public d'une manière contrevenant à l'un des accords commerciaux applicables.

10. Les services faisant l'objet du marché relèvent de l'*ACI*. Le paragraphe 506(6) de l'*ACI* prévoit ce qui suit :

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.

11. La méthode d'évaluation décrite dans les documents d'appel d'offres prévoit, à la clause 1.3.1.2 de l'annexe C, que « [I]es propositions doivent respecter les critères d'évaluation obligatoires pour être prises en considération » [traduction]. Par conséquent, le non-respect d'une exigence n'entraînerait le rejet d'une proposition que si l'exigence en question était obligatoire.

12. Le Tribunal constate que l'annexe H prévoit ce qui suit : « L'entrepreneur déclare que, directement ou indirectement, en qualité de propriétaire et/ou d'actionnaire, [...] 3- il n'importe pas au Canada de

3. *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T.C. 1994, n° 2 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994).

4. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <http://www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm> [*ACI*].

5. 15 avril 1994, en ligne : Organisation mondiale du commerce <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm>.

6. *Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili*, R.T.C. 1997, n° 50 (entré en vigueur le 5 juillet 1997). Le chapitre Kbis, intitulé « Marchés publics », est entré en vigueur le 5 septembre 2008.

7. *Accord de libre-échange entre le Canada et la République du Pérou*, en ligne : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/peru-perou/chapter-chapitre-14.aspx?lang=fra>> (entré en vigueur le 1^{er} août 2009).

8. *Accord de libre-échange entre le Canada et la République de Colombie*, en ligne : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/colombia-colombie/can-colombia-toc-tdm-can-colombie.aspx?lang=fra&view=d>> (entré en vigueur le 15 août 2011).

véhicules ou de matériel destinés à la vente; 4- [a]u cours de la durée de la présente entente, il n'exercera aucune activité incompatible avec l'exécution des modalités du présent contrat » [traduction].

13. Le Tribunal constate également que les critères obligatoires pour l'évaluation des propositions énoncés en détail à l'annexe C des documents d'appel d'offres ne renvoient pas, directement ou indirectement, à l'annexe H ou aux conflits d'intérêts en général.

14. La seule autre partie des documents d'appel d'offres qui traite nettement de conflits d'intérêts est la clause 10 de l'annexe D, intitulée « Conditions générales ».

15. La clause 10 prévoit ce qui suit :

10. Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat

[...]

10.3 En vertu de la présente entente, toute personne qui participe à son exécution doit, pendant et après la période de ladite exécution, se conduire de manière à ce qu'il n'y ait pas de conflit découlant d'intérêts contradictoires ou opposés avec d'autres clients de l'entrepreneur. Si, pendant la durée de l'entente, un intérêt susceptible de causer un conflit d'intérêts est acquis, le titulaire doit le déclarer immédiatement au représentant ministériel.

[Traduction]

16. Le Tribunal constate que les conditions générales ne font pas partie des exigences obligatoires énoncées à l'annexe C; selon ce qui est précisé sur la « Liste de vérification des documents », qui se trouve au début des documents de la DP, les conditions générales décrivent les conditions de l'entente subséquente conclue avec le soumissionnaire retenu.

17. En examinant le sens ordinaire des termes de l'annexe H, qui exige une « déclaration » de l'« entrepreneur », les critères obligatoires énoncés à l'annexe C, dans lesquels il n'est pas fait mention de l'annexe H ni des conflits d'intérêts, et l'ensemble du contexte des documents d'appel d'offres, le Tribunal est convaincu que l'annexe H ne constitue pas une exigence obligatoire que Transports Canada devait prendre en compte dans l'évaluation des propositions dans le cadre du présent processus d'appel d'offres. Par conséquent, la plainte de CAIRSS n'indique pas, de façon raisonnable, que Transports Canada a contrevenu au paragraphe 506(6) de l'ACI.

18. Le Tribunal est plutôt d'avis que l'annexe H porte sur les normes concernant les conflits d'intérêts que l'*entrepreneur* retenu en définitive devra respecter pendant la *durée de l'entente subséquente* conclue avec Transports Canada. L'annexe H vise des questions *postérieures* à l'adjudication du contrat, qui ont trait à son exécution, et non les critères de sélection du soumissionnaire retenu. Puisque les questions d'exécution ou d'administration du contrat ne relève pas de la compétence du Tribunal aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi* à l'égard des questions concernant des aspects de la procédure de passation des marchés publics, une plainte fondée sur le respect de l'annexe H ne relève pas de la compétence du Tribunal.

19. Le Tribunal constate également que même en supposant que la déclaration décrite à l'annexe H constitue une exigence obligatoire que Transports Canada devait prendre en compte dans l'évaluation des propositions, il n'est pas convaincu que la plainte de CAIRSS indique, de façon raisonnable, que Transports Canada n'a pas évalué la soumission d'Adminserv conformément à cette exigence obligatoire.

20. En effet, CAIRSS n'allègue pas qu'Adminserv n'a pas fourni la déclaration exigée en vertu de l'annexe H. Rien n'indique, de façon raisonnable, que Transports Canada a adjugé le contrat à un soumissionnaire dont la proposition ne comprenait pas un document obligatoire. CAIRSS soutient plutôt, une fois les soumissions évaluées, que la déclaration d'Adminserv en vertu de l'annexe H était en fait faussee et que Transports Canada a contrevenu au paragraphe 506(6) de l'ACI en ne rejetant pas sa soumission sur ce fondement.

21. À cet égard, le Tribunal estime qu'à moins que des éléments de preuve n'indiquent que le gouvernement savait ou devait savoir au moment de l'évaluation qu'une proposition ne respectait pas, en fait, une exigence, le gouvernement est en droit, lorsqu'il évalue les propositions et adjuge le contrat, de se fier sur la déclaration fournie par les soumissionnaires.

22. CAIRSS avance les faits suivants pour appuyer son allégation : 1) Livingston International, la société mère d'Adminserv, exerce des activités de courtage en douane; 2) les bureaux à Toronto et à Vancouver de Livingston International et du Registraire semblent être situés dans les mêmes immeubles, ce qui soulève une préoccupation quant à la délimitation entre les deux sociétés; 3) une société affiliée d'Adminserv, Searail Cargo Surveys Inc., exerce des activités de transport de véhicules. CAIRSS a fourni des éléments de preuve sous forme de communiqués de presse censés démontrer qu'Adminserv constituait, en date de ces communiqués, un des secteurs d'activité de Livingston⁹.

23. Le Tribunal n'est pas convaincu que la plainte de CAIRSS indique, de façon raisonnable, qu'il était déraisonnable pour Transports Canada, lors de l'évaluation des propositions, de se fier à la déclaration d'Adminserv à l'annexe H. Par conséquent, rien n'indique, de façon raisonnable, que Transports Canada a contrevenu au paragraphe 506(6) de l'ACI dans son évaluation de la proposition d'Adminserv.

24. Cette approche est conforme à la jurisprudence du Tribunal. Dans *Sanofi Pasteur Limited*¹⁰, les soumissionnaires devaient inclure une déclaration selon laquelle leurs produits proposés ne contenaient pas de latex. La partie plaignante soutenait, une fois les soumissions évaluées et le marché adjugé, que les produits du soumissionnaire retenu contenaient en fait du latex. Pour en arriver à sa décision de ne pas enquêter, le Tribunal a tenu compte de ce qui suit :

22. [...] *au moment de l'évaluation des propositions et de l'adjudication du marché, TPSGC était en droit de se fier à l'attestation de Novartis. Le Tribunal conclut que la plainte (selon laquelle l'exigence d'absence de latex de la DP n'était pas remplie au moment de l'évaluation des propositions) ne présente aucun élément de preuve qui montre que la conclusion de TPSGC n'était pas raisonnable ou n'était pas conforme aux exigences de la DP.*

23. De fait, les éléments de preuve soumis avec la plainte indiquent que TPSGC était en possession de l'attestation de Novartis au moment de l'évaluation des soumissions. De fait, rien n'indique que TPSGC avait des raisons de remettre en question l'attestation de Novartis durant la phase d'évaluation.

[Note omise, nos italiques]

9. Voir les documents de CAIRSS, deux lettres de Transports Canada, datées du 15 octobre 2012, citant des exemples de conflit d'intérêts : un communiqué de presse du 1^{er} septembre 2005 et un autre du 8 novembre 2007.

10. (12 mai 2011), PR-2011-006 (TCCE).

25. Le raisonnement du Tribunal était semblable dans *Airsolid Inc.*¹¹ :

11. Au moment de procéder à l'évaluation des propositions et d'adjuger le contrat, TPSGC était en droit de se fier au document qui était, selon toute vraisemblance, extrait du catalogue de Zodiac Marine, et il ne disposait d'aucun élément de preuve lui permettant de mettre en doute l'information concernant les dimensions du modèle SRMN 600 de Zodiac Marine fournie par le soumissionnaire retenu. En outre, aucun élément de preuve n'indique que TPSGC avait pris connaissance, avant l'adjudication du contrat, des allégations selon lesquelles la longueur du modèle SRMN 600 de Zodiac Marine pouvait être inférieure à 6 mètres, tel qu' *Airsolid* allègue dans sa plainte.

26. Suivant ce raisonnement, au moment de l'évaluation des propositions, Transports Canada était en droit de se fier à la déclaration d'Adminserv à l'annexe H sans contrevenir aux dispositions des documents de la DP ou du paragraphe 506(6) de l'*ACI*. S'il était découvert, après l'adjudication du contrat, qu'Adminserv ne respecte pas, en fait, l'exigence obligatoire, la question deviendrait alors une question d'administration du marché qui ne relève pas de la compétence du Tribunal¹². À cet égard, le Tribunal fait observer que les plaintes concernant l'administration des marchés relèvent du mandat du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement.

DÉCISION

27. Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal décide de ne pas enquêter sur la plainte.

Stephen A. Leach

Stephen A. Leach

Membre président

11. (18 février 2010), PR-2009-089 (TCCE). Voir aussi *3202488 Canada Inc. s/n Kinetic Solutions* (18 février 2011), PR-2010-089 (TCCE).

12. Voir aussi *Airsolid Inc.*, *supra* au para. 16.