



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2013-006

Tyco Integrated Security
Canada, Inc.

c.

Ministère des Travaux publics et
des Services gouvernementaux

*Décision et motifs rendus
le vendredi 13 septembre 2013*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION..... i

EXPOSÉ DES MOTIFS 1

 RÉSUMÉ..... 1

 PROCÉDURE DE PLAINTÉ 1

 PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC..... 2

 ANALYSE DU TRIBUNAL 3

 FRAIS 5

 DÉCISION DU TRIBUNAL..... 5

EU ÉGARD À une plainte déposée par Tyco Integrated Security Canada, Inc. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985 (4^e suppl.), ch. 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**TYCO INTEGRATED SECURITY CANADA, INC.****Partie plaignante****ET****LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX****Institution fédérale****DÉCISION**

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 Tyco Integrated Security Canada, Inc. Conformément à la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public*, l'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte donnée par le Tribunal canadien du commerce extérieur se situe au degré 1, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation se chiffre à 1 000 \$. 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 l'article 4.2 de la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure de plainte portant sur un marché public*. Le Tribunal canadien du commerce extérieur se réserve la compétence de fixer le montant définitif de l'indemnisation.

Ann Penner

Ann Penner

Membre président

Dominique Laporte

Dominique Laporte

Secrétaire

Membre du Tribunal : Ann Penner, membre président

Conseiller juridique pour le Tribunal : Eric Wildhaber

Agent des dossiers de marchés publics : Josée B. Leblanc

Partie plaignante : Tyco Integrated Security Canada, Inc.

Conseillers juridiques pour la partie plaignante : Paul Conlin
R. Benjamin Mills

Institution fédérale : ministère des Travaux publics et des Services
gouvernementaux

Conseillers juridiques pour l'institution fédérale : Craig Collins-Williams
Susan D. Clarke
Ian McLeod
Roy Chamoun

Veillez adresser toutes les communications au :

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

Téléphone : 613-993-3595
Télécopieur : 613-990-2439
Courriel : secretaire@tcce-citt.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

RÉSUMÉ

1. Le 17 juin 2013, Tyco Integrated Security Canada, Inc. (TycoIS) 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 concernant un marché public (invitation n° M2989-105860/C) passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) au nom de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) au moyen d'une demande de propositions (DP). L'invitation portait sur la fourniture et la livraison d'équipement vidéo en circuit fermé et la prestation de services d'installation sur place ou de réparation du matériel ainsi que de programmation de l'équipement et de formation du personnel à environ 76 emplacements de la GRC en Colombie-Britannique.

2. TycoIS allègue que TPSGC a incorrectement déclaré sa proposition non conforme à l'exigence obligatoire énoncée à l'annexe A, partie C, section II, article 06 – « Poste de contrôle/téléchargement » [traduction] (exigence obligatoire 06), parce qu'elle n'a pas démontré que le poste de contrôle/téléchargement proposé comportait « [...] une carte vidéo à double interface de sortie numérique, soit DVI ou HDMI » [traduction].

3. TycoIS soutient que cela constitue une violation du paragraphe 506(6) de l'*Accord sur le commerce intérieur*² parce que TPSGC « [...] a interprété de manière restrictive la fonctionnalité des éléments inclus dans [sa] soumission, ce qui ne respectait pas les normes de l'industrie [...] » [traduction], et n'a donc pas tenu compte de tous les renseignements contenus dans sa proposition.

4. Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que la plainte n'est pas fondée.

PROCÉDURE DE PLAINTÉ

5. Le 21 juin 2013, aux termes du paragraphe 30.13(2) de la *Loi sur le TCCE* et de l'article 101 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*³, le Tribunal a informé les parties qu'il avait décidé d'enquêter sur la plainte puisqu'elle satisfaisait aux exigences du paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE* et aux conditions énoncées au paragraphe 7(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*⁴.

6. Le 9 juillet 2013, le Tribunal a accordé à TPSGC une prorogation du délai pour déposer un rapport de l'institution fédérale (RIF).

7. Le 22 juillet 2013, TPSGC a déposé un RIF auprès du Tribunal conformément au paragraphe 103(2) des *Règles*.

8. Le 31 juillet 2013, aux termes du paragraphe 104(1) des *Règles*, TycoIS a déposé ses commentaires sur le RIF.

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

2. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <http://www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm> [ACI].

3. D.O.R.S./91-499 [*Règles*].

4. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

9. Étant donné que les renseignements au dossier étaient suffisants 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.

PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

10. Le 28 septembre 2011, TPSGC a publié une lettre d'intérêt (invitation n° M2989-105860/A) sur MERX. Selon la plainte, TPSGC a publié un avis de projet de marché (invitation n° M2989-105860/B) sur MERX, dont la dernière modification remonte au 15 juin 2012.

11. Le 20 mars 2012, TPSGC a publié une DP, dont la date de clôture était le 1^{er} mai 2012, date qui a par la suite été reportée au 29 juin 2012 (la première DP).

12. Services de sécurité ADT Canada inc. (ADT) (une société appartenant à Tyco International Ltd.) a présenté une soumission en réponse à la première DP. En juillet 2012, dans le cadre d'une restructuration d'entreprise, ADT a transféré ses activités de sécurité commerciale à TycoIS (qui appartient également à Tyco International Ltd.).

13. Le 22 janvier 2013, TPSGC a informé TycoIS qu'un contrat ne lui serait pas adjugé et que, puisque aucun contrat n'avait été adjugé aux termes de la première DP, une nouvelle invitation à soumissionner serait publiée.

14. Le 4 février 2013, TPSGC a publié l'invitation n° M2989-105860/C (la deuxième DP), qui fait l'objet de la présente plainte. Après diverses modifications, la DP a pris fin le 18 mars 2013.

15. Le 18 mars 2013, TycoIS a présenté une proposition en réponse à la deuxième DP.

16. Le 27 mai 2013, TPSGC a informé TycoIS qu'un contrat ne lui serait pas adjugé puisque sa proposition ne respectait pas toutes les exigences obligatoires de la deuxième DP. Plus particulièrement, TPSGC a indiqué que la proposition de TycoIS ne respectait pas l'exigence obligatoire 06 car elle ne fournissait pas suffisamment de renseignements pour démontrer que la carte vidéo comportait la double sortie numérique exigée. Dans la même lettre, TPSGC a également informé TycoIS qu'un contrat avait été adjugé à Johnson Controls Canada LP.

17. Le 29 mai 2013, TycoIS s'est opposée dans une lettre à la décision de TPSGC concernant le respect de l'exigence obligatoire 06 et a fourni des « renseignements supplémentaires » [traduction] contraires.

18. Le 3 juin 2013, TPSGC a répondu par courriel à la lettre d'opposition de TycoIS datée du 29 mai 2013, indiquant qu'il ne réexaminerait pas le processus d'adjudication. TPSGC a également indiqué qu'il ne tiendrait pas compte des renseignements supplémentaires inclus dans la lettre d'opposition de TycoIS puisque ceux-ci avaient été fournis après la date de clôture.

19. Le 3 juin 2013, TycoIS a répondu au courriel de TPSGC daté du 3 juin 2013, l'informant que les renseignements supplémentaires contenus dans sa lettre datée du 29 mai 2013 ne constituaient pas de nouveaux renseignements, mais avaient pour but de « [...] préciser que la fiche signalétique concernant l'équipement et la production présentée au départ avant la date de clôture [était] conforme aux spécifications » [traduction].

20. Le 3 juin 2013, TPSGC a envoyé un autre courriel à TycoIS pour réaffirmer qu'il était d'avis que la soumission ne contenait pas suffisamment d'éléments de preuve pour étayer la conformité à l'exigence obligatoire 06.

21. Le 12 juin 2013, des représentants de TycoIS ont assisté à une réunion de compte rendu avec TPSGC. Lors de la réunion, TPSGC a confirmé avoir reçu 12 soumissions en réponse à la deuxième DP, dont seulement trois ont été jugées conformes aux exigences obligatoires. TPSGC a également confirmé à TycoIS que la seule lacune de sa proposition était qu'elle ne respectait pas l'exigence obligatoire 06.

22. Dix jours ouvrables plus tard, le 17 juin 2013, TycoIS a déposé la présente plainte auprès du Tribunal.

ANALYSE DU TRIBUNAL

23. 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. De plus, à la conclusion de l'enquête, le Tribunal doit déterminer le bien-fondé de la plainte en fonction des critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. L'article 11 du *Règlement* prévoit que le Tribunal doit déterminer si le marché public a été passé conformément aux accords commerciaux pertinents, à savoir, en l'espèce, l'*ACT*⁵.

24. La question à trancher dans la présente enquête est celle de savoir si la proposition de TycoIS contenait suffisamment de renseignements et de spécifications techniques pour étayer la conformité à l'exigence obligatoire 06, dont la section pertinente prévoit ce qui suit : « Le poste de contrôle/téléchargement doit comporter une carte vidéo à double interface de sortie numérique, soit DVI ou HDMI. Les interfaces de connexion sur la carte vidéo doivent être du même type et être compatibles avec les ports des moniteurs fournis » [traduction].

5. Selon le contrat, les biens faisant l'objet du marché sont classés dans le groupe 58 de la Federal Supply Classification (FSC). Conformément à la section A de l'annexe 1001.1b-1 de l'*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) [ALÉNA], seuls les produits énumérés à la section B de cette annexe qui sont achetés par le ministère de la Défense nationale (MDN) (ou en son nom) sont inclus dans le champ d'application. Puisque la section B ne comprend pas le groupe 58, le marché n'est pas visé par l'ALÉNA. Les notes générales de l'*Accord sur les marchés publics*, 15 avril 1994, en ligne : Organisation mondiale du commerce <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm> [AMP], prévoient que, nonobstant les annexes, l'AMP ne s'applique pas aux marchés relevant de la catégorie FSC 58; le marché n'est donc pas visé par l'AMP. Conformément à la section A de l'annexe Kbis-01.1-3 de l'*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) [ALÉCC], seuls les produits énumérés à la section B de cette annexe qui sont achetés par le MDN (ou en son nom) sont inclus dans le champ d'application. Puisque la section B ne comprend pas le groupe 58, le marché n'est pas visé par l'ALÉCC. Les mêmes dispositions s'appliquent relativement à l'*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), à l'*Accord de libre-échange entre le Canada et la République du Panama*, en ligne : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/panama/chapter-chapitre-16.aspx?lang=fra>> (entré en vigueur le 1^{er} avril 2013), et à l'*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).

25. La conformité à toutes les exigences obligatoires des documents d'appel d'offres est une des « pierres angulaires » de l'intégrité de tout mécanisme de passation des marchés publics⁶. En l'espèce, la deuxième DP indiquait que, « [p]our être déclarée recevable, une offre doit : a) respecter toutes les exigences de la demande de soumissions » [traduction] et précisait que les « [s]oumissions qui ne respectent pas la condition a) [...] seront jugées non recevables » [traduction].

26. TycoIS a fourni une fiche signalétique d'une page de la société Dell pour décrire le produit qu'elle proposait : un ordinateur de bureau « grand public » [traduction] « Dell OptiPlex 9010 » de format compact comportant une « double carte graphique AMD RADEON HD 7470 de 1 Go, avec VGA, OptiPlex, LP (321-0143) » [traduction].

27. Selon TycoIS, les renseignements indiqués sur la fiche signalétique auraient dû permettre aux évaluateurs de déterminer que le produit qu'elle proposait respectait l'exigence obligatoire 06. Le Tribunal est en désaccord.

28. À première vue, la fiche signalétique ne respecte pas l'exigence obligatoire 06. D'ailleurs, le Tribunal ne trouve aucun élément de preuve selon lequel TycoIS avait correctement démontré, à la clôture des soumissions, que le produit qu'elle proposait comportait « [...] une carte vidéo à double interface de sortie numérique, soit DVI ou HDMI », conformément à l'exigence obligatoire 06.

29. Le Tribunal est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un cas où la forme a préséance sur la substance, mais d'un cas où le soumissionnaire ne semble pas avoir compris qu'il fallait décrire explicitement et entièrement en quoi le produit qu'il proposait respectait toutes les exigences obligatoires. Par conséquent, le Tribunal estime qu'il s'agit d'une tentative pour tenir les évaluateurs responsables d'une obligation qui incombe à tous les soumissionnaires sans exception dans un processus de DP, à savoir la responsabilité de faire preuve de diligence raisonnable dans la préparation d'une proposition afin d'étayer la conformité en tous points à toutes les exigences obligatoires⁷.

30. TycoIS soutient que la présumée connaissance des évaluateurs de ce en quoi consiste le « [...] [respect des] normes de l'industrie [...] » aurait dû leur permettre de conclure que le produit proposé était, en fait, conforme à l'exigence obligatoire 06. Cependant, le Tribunal n'a reçu aucun élément de preuve qui pourrait lui permettre de déterminer péremptoirement en quoi consiste le « [...] [respect des] normes de l'industrie [...] ». Le Tribunal a plutôt entendu des arguments contraires selon lesquels le mot « *dual* » (double) utilisé dans la version anglaise de la DP pourrait signifier DVI et HDMI (l'argument de TycoIS) ou analogique et numérique (l'argument de TPSGC)⁸. En l'absence de témoignages d'experts, le Tribunal juge également raisonnables les deux interprétations et ne peut donc ni accepter l'argument de TycoIS ni annuler la conclusion de TPSGC.

31. En outre, le Tribunal ne peut accepter la logique de l'argument de TycoIS selon laquelle, puisque les moniteurs proposés possédaient la fonction DVI/HDMI, les postes de travail la possédaient nécessairement aussi⁹.

6. *IBM Canada Ltée* (5 novembre 1999) PR-99-020 (TCCE).

7. *Excel Human Resources Inc.* (2 mars 2012), PR-2011-043 (TCCE) au para. 34.

8. RIF, onglet 2.

9. Plainte, para. 32.

32. Par conséquent, le Tribunal doit conclure que TycoIS n'a pas démontré en quoi le produit qu'elle proposait était conforme en tous points à toutes les exigences obligatoires. Si le produit que TycoIS proposait possédait les fonctions DVI et HDMI, cela aurait pu et aurait dû être indiqué explicitement, comme TycoIS l'a fait dans sa correspondance avec TPSGC datée du 29 mai et du 3 juin 2013. Cependant, le Tribunal ne peut tenir compte des renseignements supplémentaires fournis dans cette correspondance. Il doit plutôt considérer ces renseignements comme des tentatives, après la date de clôture, pour combler les lacunes contenues dans la proposition – des tentatives qui équivalent à une modification de la soumission.

33. Par conséquent, le Tribunal conclut que la plainte n'est pas fondée.

FRAIS

34. Le Tribunal accorde à TPSGC le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés pour répondre à la plainte. Pour décider du montant de l'indemnisation en l'espèce, le Tribunal a tenu compte de sa *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public* (la *Ligne directrice*), qui fonde l'évaluation du degré de complexité d'une plainte selon trois critères : la complexité du marché public, la complexité de la plainte et la complexité de la procédure.

35. L'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte donnée par le Tribunal est le degré le plus bas mentionné à l'annexe A de la *Ligne directrice* (degré 1). La complexité du marché public était moyenne, car il visait l'installation et l'entretien, à plusieurs emplacements, d'articles grand public. La plainte n'était pas complexe, puisqu'elle portait essentiellement sur une seule question, à savoir si TPSGC avait ou non déterminé à tort que la proposition de TycoIS n'était pas conforme aux exigences obligatoires de la DP. La procédure de la plainte n'était pas complexe, étant donné qu'il n'y a eu ni requête, ni audience, ni partie intervenante, ni exposé supplémentaire déposé par les parties.

36. Par conséquent, comme le prévoit la *Ligne directrice*, l'indication provisoire du montant de l'indemnisation donnée par le Tribunal est de 1 000 \$.

DÉCISION DU TRIBUNAL

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

38. 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 TycoIS. Conformément à la *Ligne directrice*, l'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte donnée par le Tribunal se situe au degré 1, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation se chiffre à 1 000 \$. 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 la *Ligne directrice*. Le Tribunal se réserve la compétence de fixer le montant définitif de l'indemnisation.

Ann Penner

Ann Penner

Membre président