

Ottawa, le vendredi 25 février 2000

Dossier n° : PR-99-040

EU ÉGARD À une plainte déposée par Brent Moore & Associates 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 EU ÉGARD À une requête déposée par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux pour obtenir une ordonnance visant à rejeter la plainte pour le motif que le Tribunal n'a pas compétence d'enquêter sur le marché parce que le marché n'est pas relatif à un « contrat spécifique » aux termes de l'article 30.1 et tel que requis au paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* et tel que défini au paragraphe 3(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*.

ORDONNANCE

Le Tribunal canadien du commerce extérieur rejette par la présente la requête du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Patricia M. Close

Patricia M. Close
Membre président

Michel P. Granger

Michel P. Granger
Secrétaire

L'exposé des motifs sera publié à une date ultérieure.

Date de l'ordonnance : Le 25 février 2000
Date des motifs : Le 29 mars 2000

Membre du Tribunal : Patricia M. Close

Gestionnaire de l'enquête : Randolph W. Heggart

Agent d'enquête : Paule Couët

Avocat pour le Tribunal : Michèle Hurteau

Partie plaignante : Brent Moore & Associates

Avocat pour la partie plaignante : Ronald D. Lunau

Intervenante : Intertask Limited

Institution fédérale : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Avocat pour l'institution fédérale : Christianne M. Laizner

Ottawa, le mercredi 29 mars 2000

Dossier n° : PR-99-040

EU ÉGARD À une plainte déposée par Brent Moore & Associates 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 EU ÉGARD À une requête déposée par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux pour obtenir une ordonnance visant à rejeter la plainte pour le motif que le Tribunal n'a pas compétence d'enquêter sur le marché parce que le marché n'est pas relatif à un « contrat spécifique » aux termes de l'article 30.1 et tel que requis au paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* et tel que défini au paragraphe 3(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*.

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

Le 21 décembre 1999, Brent Moore & Associates (BMA) 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 à l'égard du marché public de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), une composante du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (le Ministère), pour l'obtention de services de gestion de réunions à l'intention de divers ministères gouvernementaux et organismes fédéraux précisés dans la demande d'offre à commandes (DOC) (numéro d'invitation EP045-9-1001/A).

BMA a allégué que le Ministère, en procédant au déroulement de ce marché public, n'a pas défini, dans la DOC, les termes « principal » et « remplaçant » lorsqu'ils s'appliquent aux soumissionnaires retenus. En outre, BMA a soutenu que le Ministère, en insistant sur un « droit de premier refus » de la part des soumissionnaires retenus classés par ordre de mérite, a introduit une procédure de commandes différente de celle décrite dans la DOC.

BMA a demandé, à titre de mesure corrective, que le Ministère permette aux utilisateurs de l'offre à commandes d'avoir accès aux entreprises qualifiées de leur choix dans la région de la capitale nationale en passant des commandes sans accorder un droit de premier refus aux entreprises en fonction de l'ordre de classement. Accessoirement, BMA a demandé une indemnité qui tient compte de l'occasion qu'elle a perdue. En outre, BMA a demandé le remboursement des frais raisonnables engagés pour la préparation de la soumission et pour le dépôt et le traitement de sa plainte.

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

Le 5 janvier 2000, le Tribunal a avisé les parties qu'il avait décidé d'enquêter sur la plainte puisque cette dernière répondait aux conditions énoncées à l'article 7 du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*². Le 13 janvier 2000, le Tribunal a informé les parties qu'Intertask Limited (Intertask) avait été autorisée à intervenir dans l'affaire.

Le 31 janvier 2000, le Ministère a déposé un avis de requête dans lequel il demandait que le Tribunal rejette la plainte pour le motif que le Tribunal n'avait pas compétence d'entendre cette affaire parce que le marché en cause n'est pas relatif à un « contrat spécifique » tel que requis au paragraphe 30.11(1) de la Loi sur le TCCE et tel que défini au paragraphe 3(1) du Règlement. Plus précisément, le marché public en cause porte sur des « services de relations publiques », qui ne sont pas assujettis aux sanctions prévues dans les accords commerciaux.

POSITION DES PARTIES

Le Ministère a expliqué sa position dans la requête. Il a soutenu que les « services de gestion de réunions » retenus par la DGSCC pour le compte de ministères clients doivent servir exclusivement pour des événements dans le domaine des communications ou des relations publiques. Le Ministère a également fait valoir que la DGSCC, créée en novembre 1997, à la suite de l'intégration des activités du Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique, du Secteur des règlements publics et des marchés de d'opérations d'imprimerie et du site Internet principal du gouvernement du Canada/Référence Canada du Ministère, a pour mandat d'harmoniser la prestation des renseignements gouvernementaux aux canadiens et d'assurer des services de soutien et de coordination efficaces des communications aux ministères clients.

Le Ministère a aussi soutenu que les éléments constitutifs des « services de gestion de réunions » incluaient, entre autres, d'après l'avis de projet de marché (APM) pertinent et la DOC, l'établissement des objectifs d'une réunion et la conception du format d'une réunion, la planification du contenu du programme, les relations avec les médias, la publicité et la promotion en marketing, la planification et la gestion de l'aménagement de la salle, la gestion des expositions, la détermination des exigences en matière audiovisuelle, l'organisation du divertissement, la production et l'impression des documents de réunion, services qui ne sont pas visés par l'*Accord de libre-échange nord-américain*³, l'*Accord sur les marchés publics*⁴ ou l'*Accord sur le commerce intérieur*⁵.

Le Ministère a soutenu que ces services sont correctement classés à la rubrique « Services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication », qui sont des services exclus aux termes de l'annexe 1001.1b-2 de l'ALÉNA.

Le Ministère a aussi prétendu que les « services de gestion de réunions » ne sont pas inclus dans l'AMP et sont exclus de l'application de l'ACI aux termes de l'alinéa 1f) de l'annexe 502.1B,⁶ qui exclut les « services de publicité et de relations publiques ».

2. D.O.R.S. /93-602 [ci-après Règlement].

3. 32 I.L.M. 289 (entré en vigueur 1^{er} janvier 1994) [ci-après ALÉNA].

4. Annexe 4 de l' *Accord sur les marchés publics*, le 15 avril 1994, en direct : page d'accueil de l'Organisation mondiale du commerce <<http://www.wto.org/wto/french/govtf/govagree.htm>> [ci-après AMP].

5. Signé à Ottawa (Ontario) le 18 juillet 1994 [ci-après ACI].

6. Auparavant le para. 1g) de l'annexe 502.1B. Modifié par le Deuxième Protocole de Modification signé à Ottawa (Ontario) le 20 février 1998.

De plus, le Ministère a fait valoir que, bien que la portée des services en vertu des accords commerciaux puisse différer, la classification des services doit être uniforme dans les accords commerciaux afin d'éviter toute confusion de la part des fournisseurs et de permettre la transparence dans l'application des accords commerciaux. Le Ministère a aussi soutenu que, si les « services de gestion de réunions » ou les « services de gestion et de planification des événements » étaient classés précisément comme « services de relations publiques » en vertu de l'ALÉNA et classés autrement en vertu de l'ACI et de l'AMP, une telle situation serait intenable. De plus, la classification à titre de services de relations publiques est celle qui correspond le mieux aux « services de gestion de réunions » ou aux « services de gestion et de planification des événements ». Dans le cours normal des activités commerciales, a poursuivi le Ministère, les « services de relations publiques » incluent les « services de gestion de réunions » ou les « services de gestion et de planification des événements ».

Comme argument de rechange, si le Tribunal décide qu'il a compétence dans l'affaire, le Ministère a demandé un prolongement du délai pour présenter le rapport de l'institution fédérale.

Le 9 février 2000, Intertask, qui se dit la première entreprise privée de gestionnaires professionnels de réunions au Canada, a soutenu que les « services de gestion de réunions », tels qu'ils sont définis dans la DOC et dans l'industrie, sont des services qui ont trait à la logistique et aux arrangements opérationnels matériels pour les réunions, et non à leur contenu. Intertask a soutenu que la définition donnée par la société canadienne de relations publiques, inc. et présentée par le Ministère a trait à la participation d'entreprises de relations publiques à l'appui de la fonction de promotion qui fait partie du rôle des clients face au contenu. Intertask a allégué que les normes déontologiques et les pratiques de l'industrie empêchent les planificateurs professionnels de réunion, dont les services font l'objet de la DOC, de fournir des services de relations publiques ou de voir à la préparation, la présentation ou la gestion du contenu des réunions. De plus, Intertask a soutenu que tous les autres ministères fédéraux ont des critères de marché public distincts et des séries précises d'offres à commandes pour les services de relations publiques, qui ne sont pas les mêmes pour les services de gestion de réunions.

Dans sa réponse du 11 février 2000 à la requête du Ministère, BMA a soutenu que des « services de gestion de réunions » ne sont pas des services « de publicité ou de relations publiques » et, par conséquent, ne sont pas exclus de l'application de l'ACI, le seul accord commercial aux termes duquel la plainte de BMA a été déposée. BMA a donc soutenu que ce sont les dispositions de l'ACI qui s'appliquent.

BMA a fait valoir que les termes de l'ACI sont clairs et qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours aux dispositions d'autres traités tels l'ALÉNA ou l'AMP pour les interpréter. De plus, rien ne vient étayer la position du Ministère selon laquelle le libellé de l'ACI doit être inclus dans l'accord pour rendre ce dernier conforme à l'ALÉNA, un traité international totalement différent.

BMA a soutenu que le Ministère ne peut s'appuyer sur l'alinéa 1f) de l'annexe 502.1B de l'ACI pour exempter le présent marché public de l'application de l'ACI parce que les services de gestion de réunions, qui font l'objet de la DOC en cause, se distinguent nettement des services de publicité et de relations publiques. Les services de gestion de réunions et les services de publicité et de relations publiques ont des objectifs différents, visent des fonctions et des tâches différentes, et nécessitent des normes d'études et d'accréditation différentes, et les spécialistes de ces services respectifs souscrivent à des codes déontologiques différents.

En outre, bien que BMA accepte que les « services de gestion de réunions » relèvent de la catégorie qui a trait à la « gestion des expositions et des événements », le simple fait que la « gestion des expositions et des événements » figure sur une liste des services de la DGSCC avec les services de relations publiques et

de publicité n'exclue pas automatiquement les services de gestion de réunions de l'application de l'ACI. Par exemple, BMA a soutenu que les services d'« impression », qui figurent également sur la même liste des services de la DGSCC en tant que services de « relations publiques » et de services de « publicité », sont spécifiquement inclus dans la définition des services visés par l'ACI.

BMA a soutenu que des spécialistes de la gestion des expositions et des événements, tels les gestionnaires de réunions, ne jouent pas de rôle dans la formulation du contenu des activités de relations publiques. Les réunions qu'ils organisent peuvent constituer une « tribune » qui permet de communiquer ce contenu, mais le travail réel de relations publiques n'est pas de leur ressort. Ce sont les spécialistes des relations publiques et de publicité, et non les gestionnaires de réunions, qui assument cette responsabilité.

En résumé, BMA a soutenu que les tâches énumérées dans la DOC ne visent pas à influencer sur l'opinion publique ou à modifier le comportement du public, ce qui est essentiellement le rôle d'un spécialiste en relations publiques. En fait, ces tâches sont virtuellement identiques aux tâches de gestion de réunions énumérées par Meeting Professionals International – Conseil canadien.

Dans sa réponse du 17 février 2000 aux commentaires de BMA et d'Intertask relativement à la requête, le Ministère a fait remarquer que ni BMA ni Intertask ne contestent l'exclusion de ce marché public de l'application des dispositions de l'ALÉNA ou de l'AMP. Cependant, le Ministère a soutenu que les deux contestent la classification que fait le Ministère des services visés par la DOC.

Le Ministère a soutenu que la DOC énonce les types de services demandés, qu'il faut tous prendre en compte dans une décision de classification. Le Ministère a soutenu que BMA et Intertask n'ont cité que des dispositions sélectives de l'offre à commandes individuelle ministérielle à l'appui de leur argumentation et ont omis toute référence aux services requis en vertu de la DOC qui sont clairement des services de relations publiques conformes aux définitions fournies par BMA et Intertask. De plus, le Ministère a fait valoir que les restrictions qu'Intertask s'impose à l'égard des services qu'elle choisit d'offrir n'ont pas trait à la classification des services dans la DOC.

Le Ministère a soutenu qu'il faut d'abord, pour déterminer si un marché public est exclu de l'application de l'un des accords commerciaux, examiner les services demandés et rendre une décision quant à la classification. Dans ce contexte, le Ministère a soutenu que l'ACI n'a pas d'exigences quant à la façon dont les services doivent être classés. Par conséquent, en l'absence d'un système de classification dans l'ACI, le Ministère a soutenu qu'il doit maintenir un système de classification de services conforme aux accords commerciaux. Selon le Ministère, l'application uniforme d'un tel système de classification permet la transparence face aux fournisseurs et l'application uniforme par le Ministère, en plus d'éviter toute confusion de la part des fournisseurs et des parties aux accords commerciaux. Le Ministère a soutenu que, bien que la portée des services en vertu des accords commerciaux puisse différer, la classification des services doit être la même.

Le Ministère a affirmé que l'information sur laquelle se fondait BMA, lorsqu'elle est prise dans tout son contexte, démontre clairement que les services demandés dans la DOC étaient correctement classés en tant que services de relations publiques.

Le Ministère a fait valoir que, bien qu'en soi, la gestion de réunions ou d'événements soit correctement classée à titre de service de relations publiques aux fins d'un marché public, l'inclusion dans la portée des travaux de la DOC de services telles la négociation d'ententes de commandite, de partenariat et de fournisseur officiel, les relations avec les médias, la publicité et la promotion en marketing, la gestion d'expositions, la production et l'impression de documents de réunion et la création de sites Web interactifs

confirme que la classification nécessaire et appropriée du besoin en cause ne laisse aucun doute qu'il s'agit de services de relations publiques. Quant à la question des études, de l'accréditation ou des codes déontologiques différents, le Ministère a soutenu que ces qualifications ou que le respect de ces codes déontologiques volontaires ne faisaient pas partie des exigences de la DOC et, par conséquent, ne sont d'aucune aide ni pertinence pour décider de la question de la classification des exigences en vertu de la DOC.

De plus, le Ministère a fait valoir que la liste des services de la DGSCC dans le « Manuel du client » est non seulement désuète, mais qu'elle n'est pas non plus une bonne source quant à la question de la classification des services en vertu des accords commerciaux.

Enfin, en réponse à plusieurs arguments de rechange soulevés par BMA et Intertask, le Ministère a soutenu que les spécialistes des relations publiques planifient effectivement des conférences, que la désignation CMP⁷ ou, en fait, n'importe quelle désignation de l'industrie des réunions n'était pas une exigence de la DOC en cause et qu'il n'y a pas une procédure distincte de passation de marchés publics pour des services de relations publiques dans le contexte suggéré par Intertask, étant donné que la nature globale de cette expression n'aiderait pas les soumissionnaires à déterminer les services de relations publiques visés par le marché public.

Pour toutes les raisons susmentionnées, le Ministère a réaffirmé que la bonne classification aux fins d'un marché public de l'exigence visée par la DOC est celle de services de relations publiques, services qui sont exclus de l'application des accords commerciaux.

DÉCISION DU TRIBUNAL

Après un examen attentif des exposés, le Tribunal conclut que les « services de gestion de réunions » visés par le présent appel d'offres ne peuvent être catégorisés à titre de « services de relations publiques ». Par conséquent, les « services de gestion de réunions » ne sont pas exclus de la portée et de l'application du chapitre « Marchés publics » de l'ACI aux termes de l'alinéa 1f) de l'annexe 502.1B.

Le Tribunal fonde sa décision sur les considérations et constatations suivantes. Premièrement, il n'est pas d'accord avec le Ministère qui affirme que, parce que l'ACI ne prévoit pas de système de classification pour les produits et les services, un système de classification tel celui que l'on trouve dans l'ALÉNA doit être inclus dans l'ACI par le gouvernement. Bien que le Tribunal soit conscient de la valeur de l'uniformité et de la transparence, il est d'avis que les trois accords commerciaux en cause sont légalement distincts l'un de l'autre. Le Ministère ou une partie à l'un des accords ne peut pas, pour un motif d'efficacité administrative ou pour tout autre motif, imposer un élément constitutif d'un accord à l'un ou l'autre des autres accords, à moins d'une référence précise à cet effet dans un accord.

Deuxièmement, étant donné que l'ACI ne définit pas l'expression « services de relations publiques » donnée à l'alinéa 1f) de l'annexe 502.1B, le Tribunal s'est fié, dans le premier cas, à la signification habituelle et aux définitions professionnelles de l'expression « services de relations publiques ». Le Tribunal n'est pas convaincu que des « services de gestion de réunions » peuvent être classés comme « services de relations publiques ». La notion de « relations publiques » sous-entend un appui à une fonction de promotion, tandis que la « gestion de réunions » est axée sur la planification de réunions fructueuses.

7. *Certified Meeting Professional.*

Pour ce qui est de savoir si les services de gestion de réunions particuliers qui sont recherchés dans le cadre du présent marché public pourraient être inclus dans la définition de « relations publiques », le Tribunal a examiné la liste des fonctions figurant dans l'APM et la DOC, qui se lit comme suit :

Fournir au chargé de projet, au fur et à mesure des besoins, des services de gestion de réunions dans le cadre d'activités de réunion pour lesquelles le chargé de projet peut être responsable, lesquels peuvent inclure :

Établir ou clarifier les objectifs d'une réunion et concevoir le format d'une réunion

Budgétisation et gestion financière, y compris la sous-traitance et le versement de paiements à des sous-traitants

Planification du contenu de l'ordre du jour

Déterminer des installations et des sites choisis, et négocier avec les entités responsables

Négocier des ententes de commandite, de partenariat et de fournisseur officiel

Relations avec les médias

Publicité et promotion en marketing

Sécurité et gestion du risque

Réservations et hébergement

Transport

Préparer un guide des spécifications, des guides d'accueil, documenter des spécifications

Inscription et/ou établissement de procédures d'inscription

Prévoir et utiliser des services de soutien, p. ex., interprétation simultanée, logiciels et matériel informatique, etc.

Coordonner tous les aspects de la réunion

Séances d'information à l'intention du personnel des installations – préalables aux réunions

Expédition

Planification et gestion de l'aménagement de la salle

Gérer des expositions

Gérer l'accueil et la restauration

Déterminer les exigences en matière audiovisuelle

Choisir et prévoir des conférenciers

Organiser du divertissement

Programmes pour les invités et les familles

Produire et imprimer des documents de réunion

Évaluation – après-réunions

Création de sites Web interactifs.

[Traduction]

Le Tribunal, après un examen de la liste ci-dessus, en est venu à la conclusion que bien qu'un certain nombre de fonctions pourraient avoir trait à des services du type de relations publiques, c.-à-d. « relations avec les médias » et « publicité et promotion en marketing », la très grande majorité des fonctions énoncées servent à assurer la gestion et le soutien appropriés de réunions. De plus, tous ces services ne seraient pas nécessairement demandés, ils doivent plutôt être fournis « au fur et à mesure des besoins ».

Une des exigences obligatoires prévues dans la DOC, plus précisément le critère obligatoire M3, met de façon nette l'accent sur les connaissances et l'expérience de l'organisation de réunions. La DOC ne fait pas mention d'une exigence précise qui a trait à l'expérience et à la classification dans le domaine des relations publiques.

Pour les raisons susmentionnées, le Tribunal a conclu que les services de « gestion de réunions », qui font l'objet du présent appel d'offres, ne sont pas synonymes de services de « relations publiques » et, par conséquent, ne sont pas exemptés de l'application de l'ACI. Par conséquent, le Tribunal a rejeté la requête du Ministère et poursuit son enquête de la plainte.

Patricia M. Close

Patricia M. Close

Membre président