



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2019-010

Université de la Saskatchewan

c.

Agriculture et Agroalimentaire
Canada

*Décision rendue
le mercredi 18 septembre 2019*

*Motifs rendus
le mercredi 2 octobre 2019*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
L'INITIATIVE DES LABORATOIRES VIVANTS : PROGRAMME DE COLLABORATION (ILVPC).....	2
PLAINTÉ	11
COMPÉTENCE	12
Analyse.....	15
ANALYSE.....	18
Motif 1 : l'appel de propositions de l'ILVPC n'a pas été convenablement annoncé et la présentation ouverte de propositions a été activement découragée	18
Motif 2 : le motif invoqué par AAC pour conclure que l'Université n'a pas interagi avec les scientifiques d'AAC à toutes les étapes de l'élaboration de la proposition est entièrement non fondé	20
Motif 3 : la demande de l'Université n'a pas été examinée en fonction des critères d'évaluation publiés	21
Motif 4 : la demande de l'Université a été injustement rejetée au terme d'une procédure ayant un lien de dépendance.....	21
Motif 5 : AAC a fait preuve d'un parti pris évident en accordant à un autre demandeur concurrent plus de temps et de possibilités de modifier et de compléter sa demande tout en rejetant celle de l'Université sans lui donner la même possibilité	22
FRAIS	22
DÉCISION	23

EU ÉGARD À une plainte déposée par l'Université de la Saskatchewan aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.);

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

ENTRE**UNIVERSITÉ DE LA SASKATCHEWAN****Partie plaignante****ET****AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA****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.

Le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine qu'il n'accordera aucun frais en l'espèce.

Susan D. Beaubien

Susan D. Beaubien

Membre président

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

Membre du Tribunal : Susan D. Beaubien, membre président

Personnel de soutien : Sarah Perlman, conseillère juridique

Partie plaignante : Université de la Saskatchewan

Institution fédérale : Agriculture et Agroalimentaire Canada

Conseillers juridiques pour l'institution fédérale : Susan Clarke
Roy Chamoun
Nick Howard

Veillez adresser toutes les communications au :

Greffier
Secrétariat du 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 : tcce-citt@tribunal.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. L'Université de la Saskatchewan (l'Université) a déposé une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) relativement au processus d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) pour l'attribution d'un contrat dans le cadre de l'Initiative des laboratoires vivants : Programme de collaboration (ILVPC)¹.
2. La présente plainte a été déposée le 6 mai 2019. Il s'agit de la troisième plainte déposée par l'Université relativement à l'ILVPC. Les plaintes précédentes, déposées le 25 mars 2019² et le 5 avril 2019³, ont été rejetées au motif qu'elles étaient prématurées puisque, selon le dossier, l'Université tentait obtenir une réparation directement d'AAC, mais elle n'avait pas encore reçu de réponse sur le fond⁴.
3. Dans l'ordonnance et l'exposé des motifs des dossiers n^{os} PR-2018-068 et PR-2019-002, le Tribunal a indiqué que si ACC ne donnait aucune réponse dans les 30 jours suivant la décision du Tribunal relativement à la première plainte déposée par l'Université, ce silence pourrait être interprété comme un refus de réparation implicite de la part d'ACC. Si l'échéance n'était pas respectée, l'Université pourrait alors déposer une plainte auprès du Tribunal dans les dix 10 jours ouvrables suivant cette date, comme il est prévu dans les dispositions législatives.
4. L'Université n'a apparemment reçu aucune autre communication d'AAC. Par conséquent, la présente plainte a été déposée.
5. La demande de l'Université dans le cadre de l'ILVPC a été présentée par M^{me} Christy Morrissey, professeure au Département de biologie. La demande concernait un projet intitulé : « Living Lab Prairies: Promoting Resilience and Agroecosystem Innovations that Restore and Incentivize Ecosystem Services » (Laboratoire vivant – Prairies : favoriser la résilience et les innovations agroécosystémiques qui permettent de restaurer et de soutenir les services écosystémiques)⁵.
6. Dans une lettre du 14 mai 2019, le Tribunal a donné avis de son intention d'ouvrir une enquête. Les renseignements inhérents aux plaintes précédentes de l'Université sont incorporés par renvoi dans le présent dossier.
7. Le 29 mai 2019, AAC a présenté une requête par laquelle il contestait la compétence du Tribunal pour enquêter sur la plainte de l'Université. La requête visait l'obtention d'une ordonnance en vue de l'arrêt des procédures.
8. À la demande d'AAC, le Tribunal a levé l'obligation qui incombait à AAC de présenter une réponse sur le fond de la plainte, jusqu'à ce que soit rendue une décision concernant la requête. Le Tribunal a également fait passer à 135 jours le délai pour l'achèvement de l'instance⁶.
9. Dans une ordonnance, datée du 30 juillet 2019⁷, le Tribunal a rejeté la requête d'AAC. Les parties ont été informées que les motifs de la décision seraient intégrés aux motifs portant sur le bien-fondé de la plainte de l'Université.

1. Pièce PR-2019-010-01, vol. 1.

2. *Université de la Saskatchewan* (1^{er} avril 2019), PR-2018-068 (TCCE) [*Université I*].

3. *Université de la Saskatchewan* (11 avril 2019), PR-2019-002 (TCCE) [*Université II*].

4. *Université I; Université II*.

5. Pièce PR-2019-010-01, vol. 1.

6. Pièce PR-2019-010-08, vol. 1.

7. Pièce PR-2019-010-12, vol. 1.

10. AAC a déposé un Rapport de l'institution fédérale (RIF) le 16 août 2019. Ce rapport renferme des observations écrites⁸, un affidavit de M^{me} Anna Pacheco⁹ et une copie supplémentaire de la requête en radiation d'AAC¹⁰.

11. L'Université a présenté des documents dans sa réponse du 21 août 2019¹¹, notamment une réplique écrite aux arguments formulés par AAC.

12. Le Tribunal a tenu compte de l'ensemble de ces documents dans sa décision.

L'INITIATIVE DES LABORATOIRES VIVANTS : PROGRAMME DE COLLABORATION (ILVPC)

13. L'Initiative des laboratoires vivants est un programme administré par AAC. Ce programme est défini comme une approche intégrée de l'innovation agricole. Parmi les participants, mentionnons AAC, des agriculteurs, des chercheurs et d'« autres partenaires » réunis en vue « de mener des activités scientifiques sur les paysages agricoles des communautés rurales et d'améliorer conjointement, de faire l'essai, de surveiller et de mettre en œuvre de nouvelles technologies d'atténuation, des pratiques de gestion bénéfiques (PGB) et des processus qui amélioreront la durabilité du secteur »¹².

14. L'Initiative des laboratoires vivants est composée d'un volet interne et d'un volet externe. L'Initiative des laboratoires vivants : Programme de développement scientifique englobe les travaux réalisés ou gérés par AAC. En plus de ce programme interne, il existe un programme de collaboration externe (l'Initiative des laboratoires vivants : Programme de collaboration) désigné dans les présents motifs par l'acronyme (ILVPC).

15. L'ILVPC prévoit l'établissement d'un réseau national de « laboratoires vivants » administrés par AAC. Chaque laboratoire vivant réunit différents partenaires dont les compétences scientifiques, techniques et autres sont complémentaires afin de s'attaquer à un large éventail de « problèmes agroenvironnementaux importants qui affectent le secteur (par exemple, exportation de phosphore par ruissellement, émissions de méthane provenant du bétail, charge en éléments nutritifs, qualité de l'eau et érosion du sol) dans des paysages sensibles au Canada »¹³. Dans les laboratoires vivants, l'accent est mis sur les questions environnementales et les menaces pesant sur la productivité qui découlent des effets des changements climatiques.

16. L'ILVPC consiste en un programme de cinq ans et dispose d'une enveloppe de 10 millions de dollars pour le financement des projets de laboratoire vivant des participants admissibles. Un laboratoire vivant se compose d'un ensemble de partenaires collaborant à des activités qui permettent d'améliorer la viabilité des pratiques agricoles dans un système d'agriculture en particulier. Ces partenaires peuvent être des producteurs agricoles, des groupes de producteurs, des groupes autochtones, des institutions gouvernementales, des organismes sans but lucratif et des universités ou des collèges. L'entité bénéficiant du financement au titre de l'ILVPC doit coordonner, intégrer et superviser le travail des partenaires et les activités du projet.

8. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 3.

9. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 402.

10. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 316.

11. Pièce PR-2019-010-16, vol. 1.

12. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 62.

13. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 62.

17. L'ILVPC vise à «mettre en place des laboratoires vivants distincts permettant d'améliorer l'adoption, la résilience des écosystèmes agricoles, et à favoriser les pratiques de production durable pour le secteur»¹⁴. Les laboratoires vivants permettront d'effectuer des recherches, des expériences, des essais de prototypes et d'autres travaux dans un champ, une exploitation agricole ou un bassin versant à différents endroits dans le laboratoire vivant. Les nouvelles pratiques agricoles qui seront élaborées profiteront aux régions où elles ont été conçues. Les résultats seront également communiqués au sein des agroécosystèmes comparables à l'échelle nationale par l'entremise d'AAC¹⁵.

18. Les travaux effectués dans le cadre de l'ILVPC sont combinés et coordonnés avec les travaux internes d'AAC dans le cadre de l'Initiative des laboratoires vivants : Programme de développement scientifique. Le réseau national de laboratoires vivants est administré par AAC. La surveillance et la coordination à l'échelle nationale, assurée par AAC, permettent une meilleure affectation des ressources, l'intégration des idées et une meilleure diffusion des connaissances. Par conséquent, il est plus facile d'élaborer et d'adopter des solutions novatrices pour régler les problèmes agroenvironnementaux récurrents.

19. Avant le lancement officiel de l'ILVPC, AAC a organisé plusieurs réunions et activités avec des intervenants et des demandeurs potentiels de l'ILVPC. Au départ, ces réunions ont pris la forme d'ateliers visant à présenter l'ILVPC et la «cocreation de laboratoires vivants» [traduction] et visaient à obtenir des commentaires de la part d'un «groupe divers de partenaires» [traduction] concernant «les priorités régionales en matière de santé environnementale; la participation, les rôles, les responsabilités et les contributions des partenaires potentiels et des utilisateurs finaux, ainsi que les principaux critères utilisés dans le cadre du processus de sélection des sites» [traduction].

20. Du début à la mi-2018, des ateliers de sensibilisation ont eu lieu à Winnipeg (Manitoba), Agassiz (Colombie-Britannique), Saint-Hyacinthe (Québec), Guelph (Ontario) et Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard). Les ateliers visaient notamment la collecte d'informations sur les questions agroenvironnementales et la formulation d'idées pour d'éventuels projets de laboratoire vivant¹⁶.

21. Lors de la séance de planification de l'Île-du-Prince-Édouard, un représentant d'AAC a présenté un exposé dans le cadre duquel était décrite la portée de l'ILVPC, dont voici un extrait :

L'objectif de l'ILVPC d'AAC consiste à fournir des laboratoires vivants distincts où les utilisateurs finaux des technologies pourront participer davantage aux processus d'innovation, ce qui permettra d'améliorer l'adoption, la résilience de l'agroécosystème et l'intensification durable.

Le projet du PC sera géré par un demandeur admissible qui assurera la gestion locale des intervenants afin d'examiner les problèmes environnementaux prioritaires dans le paysage (p. ex. organisation, accueil, animation de réunions de codéveloppement, gestion et leadership de sites locaux, activités de transfert des connaissances, communications, intégration du financement, gestion locale d'activités scientifiques complémentaires)¹⁷ [traduction].

22. Une réunion des laboratoires vivant des Prairies a eu lieu le 17 octobre 2018 à Winnipeg. La réunion avait pour but de réunir des partenaires potentiels qui ne font pas partie d'AAC afin de discuter des objectifs d'« un éventuel projet de laboratoires vivants »¹⁸ [traduction].

14. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 62.

15. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 62-63.

16. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 120.

17. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 218.

18. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 227.

23. Les participants d'AAC et divers intervenants ont discuté d'un éventail de sujets, y compris les approches et la méthodologie pour la cocréation de laboratoires vivants, les rôles, les responsabilités et l'empathie dont il faut faire preuve à l'égard des participants éventuels (par exemple les Premières Nations, les chercheurs, les gouvernements, les organisations non gouvernementales), les défis potentiels, la structure et la conception des projets, des exemples de projets de laboratoires vivants, les principaux fondements et composants des laboratoires vivants, les rôles d'innovation dans la conception et la gestion des laboratoires vivants¹⁹.

24. Divers participants ont présenté un éventail d'exposés durant la réunion²⁰. L'une des présentations s'appuyait sur un diagramme conceptuel dans lequel le laboratoire vivant était décrit comme une jonction entre « bassin de connaissances », « bassin de talents », « bassin de solutions » et « bassin technologique ». Dans un autre diagramme, le laboratoire vivant était décrit comme une activité de co-création intégrée, une approche à plusieurs méthodes, mobilisation des utilisateurs, participation de multiples intervenants et dans un cadre réel²¹.

25. Il a également été question d'un atelier précédent sur les laboratoires vivants qui a eu lieu à Winnipeg en mars 2018. Dans l'une de ses présentations, AAC a fait état de certaines priorités pour un éventuel laboratoire vivant, notamment la santé des sols, la gestion de l'eau (qualité et quantité), la conservation des habitats et les changements climatiques²².

26. Henry Wilson, représentant d'AAC, a donné une présentation sur le laboratoire vivant interne d'AAC de l'est des Prairies. Il a été question des aspects de la conception et des objectifs du projet, notamment le « modèle de durabilité qui devrait être utilisé dans la conception d'un projet visant à accroître l'adoption de systèmes de production agricole durables et de pratiques connexes dans l'est des Prairies » [traduction].

27. M. Wilson a passé en revue les prochaines étapes possibles pour le Laboratoire vivant de l'est des Prairies, lesquelles sont résumées ci-dessous :

- (1) trouver un consensus sur les paramètres de mesure du bien-être environnemental, économique et social;
- (2) classer par ordre de priorité le nombre d'emplacements et établir l'échelle des objectifs;
- (3) recenser les propriétaires fonciers (particuliers ou groupes) qui ont un intérêt marqué pour l'élaboration conjointe et la mise en œuvre de pratiques visant à maximiser la performance environnementale associée à l'agriculture;
- (4) déterminer les domaines dans lesquels AAC est en mesure d'apporter une contribution ou comporte des lacunes sur le plan de l'expertise²³ [traduction].

28. Une autre présentation d'AAC portait sur le processus de demande prospectif pour les laboratoires vivants externes. Parmi les sujets abordés, mentionnons les divers domaines prioritaires des laboratoires vivants, le financement, les détails du projet, la forme des ententes de contribution et de rapports. Voici un résumé (partiel) de la discussion qui a suivi la présentation :

19. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 120 et suiv., 144 et suiv.

20. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 228.

21. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 146.

22. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 227.

23. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 227-228.

AAC a encouragé les partenaires à poursuivre les discussions afin de trouver des demandeurs principaux et de coordonner les contributions externes aux projets et les rôles de chacun des partenaires concernés. Il est également impératif de poursuivre la discussion avec les demandeurs sous la direction d'AAC pour assurer la complémentarité entre le projet externe et le projet dirigé par AAC. AAC a également précisé que la coordination des demandes externes devrait se faire par l'entremise des divers partenaires, bien qu'AAC soit disposé à relever toute lacune, le cas échéant²⁴ [traduction].

29. L'Université a également présenté un exposé intitulé : « Améliorer la résilience des agroécosystèmes – Réseau canadien de résilience des agroécosystèmes des Prairies (CPARNet) » (Enhancing Agroecosystem Resilience – Canadian Prairie Agroecosystem Resilience Network [CPARNet]). Les principaux objectifs de cette initiative, tels qu'ils ont été présentés, sont résumés dans le procès-verbal de la réunion comme suit :

- (1) Favoriser la diversité du paysage;
- (2) Accroître la diversité des champs d'activité et de leurs principaux thèmes de recherche (santé des sols, fonction des zones humides, biodiversité, production végétale et animale, économie et politiques)²⁵ [traduction].

30. Le procès-verbal de cette réunion fait également état d'une discussion concernant la structure organisationnelle d'un laboratoire vivant externe (à AAC) pour l'est des Prairies :

Une dernière activité permet aux participants en groupes de discussion de se pencher sur la participation de partenaires à un projet potentiel de laboratoire vivant, ce qui donne lieu à des échanges sur le meilleur candidat pour diriger une proposition externe dans l'est des Prairies. En se fondant sur cette activité et sur la discussion qui a suivi, CPARNet mentionne qu'il ne dirigerait pas le projet, mais que certaines des activités de recherche pourraient être réalignées (ou extraites) à partir de la proposition du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) et incluses dans le projet de laboratoire vivant. Les participants recensent les candidats idéaux pour la direction du projet de laboratoire vivant, dont une proposition conjointe de l'Institut international du développement durable (IIDD) et de Canards illimités Canada (CIC) ou une proposition dirigée par la Manitoba Conservation Districts Association (MCDA). M. Neil propose que l'IIDD et CIC dirigent le projet et que la MCDA réalise les travaux sur le terrain. CPARNet est proposé comme partenaire universitaire. M. Martin Entz (Université de la Saskatchewan) mentionne qu'il s'agit d'une bonne occasion d'habiliter les groupes agroécologiques. M^{me} Holweger propose qu'un sous-comité poursuive le dialogue et M^{me} Roy (IIDD) propose d'organiser une discussion de suivi²⁶ [traduction].

31. Il semble que la réunion soit ensuite passée à une discussion sur les prochaines étapes, qui ont été décrites comme suit²⁷ :

En fonction des résultats, M. Chrétien conclut que la région du sud-ouest du Manitoba (dans le bassin du lac Winnipeg) dispose de nombreux éléments essentiels pour ce qui est de l'emplacement éventuel d'un projet de laboratoire vivant, notamment des liens avec des initiatives en cours ou en élaboration. M^{me} Morrissey indique qu'un groupe d'exploitations agricoles serait l'idéal; elle discute ensuite des informations et des idées qui figurent dans la proposition présentée au CRSNG. M. Chrétien a réitéré l'importance d'inclure les partenaires qui ont déjà établi des liens avec les producteurs et qui ont gagné leur confiance.

24. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 228.

25. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 228.

26. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 230.

27. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 230.

M. Chrétien mentionne que le formulaire de présentation et le guide de l'utilisateur de l'Initiative des laboratoires vivants d'AAC seront publiés dans les prochaines semaines. Il indique aussi que des réunions de suivi devraient être organisées entre les partenaires pour poursuivre la discussion sur les objectifs, les rôles et les responsabilités précis d'un projet potentiel de laboratoire vivant dans l'est des Prairies. L'IIDD offre d'organiser la première réunion.

M. Gracia-Garza prononce le mot de la fin, soulignant l'importance de la complémentarité entre les projets de laboratoires vivants internes et externes. [traduction]

32. Le 24 octobre 2018, M^{me} Pacheco, représentante d'AAC, a envoyé un courriel aux participants de l'atelier sur le Laboratoire vivant des Prairies. Le courriel, dans lequel sont remerciés les participants pour leur participation, est accompagné de certains documents de la réunion, notamment l'ordre du jour, la liste des participants et les présentations²⁸. Les participants ont également été informés qu'AAC les préviendrait « dès que le formulaire de présentation du projet de laboratoire vivant externe et les lignes directrices à l'intention des utilisateurs seront publiés sur le site Web externe »²⁹ [traduction].

33. AAC a ensuite envoyé une invitation par courriel aux « Partenaires des Prairies » [traduction] pour la tenue d'une réunion de suivi à Brandon, au Manitoba, le 16 novembre 2018. L'Université a été invitée à y participer. L'invitation décrivait la réunion comme suit :

L'objectif principal de la réunion est d'établir un consensus sur le choix d'emplacements précis dans l'est des Prairies où le projet de laboratoire vivant sera élaboré conjointement autour de quatre grandes priorités environnementales, soit : 1) la qualité et la quantité de l'eau, 2) les sols, 3) l'adaptation aux changements climatiques et la réduction des émissions nettes, ainsi que 4) la biodiversité et la capacité des habitats fauniques. La réalisation de cette prochaine étape est fondamentale pour aider les partenaires directs, AAC et d'autres chercheurs du gouvernement fédéral à définir des objectifs précis pour le projet de laboratoires vivants.

Afin d'assurer une réunion productive, nous avons joint un ordre du jour et un document sur les critères de sélection des emplacements qui contribueront au choix définitif des emplacements pour le projet de laboratoires vivants de l'est des Prairies. Comme vous le constaterez dans l'ordre du jour, un certain temps a été alloué aux partenaires pour qu'ils puissent faire des présentations sur les emplacements proposés pour le projet. Veuillez examiner avant la réunion s'il existe des lieux d'étude (sous-bassins versants ou groupes d'exploitations agricoles) qui répondent aux critères de sélection décrits dans le document ci-joint. Les participants disposeront de 5 à 7 minutes pour fournir une description concise de leur emplacement et de la façon dont il répond aux critères de sélection ci-joints. Si vous souhaitez faire une présentation, veuillez nous le faire savoir au moment de confirmer votre présence³⁰ [traduction].

34. Des extraits pertinents des critères de sélection des emplacements sont reproduits ci-dessous :

Définition d'un programme de laboratoire vivant d'agroécosystèmes pour l'est des Prairies

Dans le contexte agroenvironnemental canadien, les laboratoires vivants sont à la fois une approche interdisciplinaire et un lieu d'innovation où de multiples intervenants développent conjointement de nouvelles connaissances et technologies. Les processus et les interactions biophysiques ainsi que les aspects socio-économiques associés à l'ensemble des questions agroenvironnementales sont intégrés, examinés et démontrés à l'échelle de la ferme et du paysage pour éclairer la recherche et l'adoption de pratiques.

28. Des documents additionnels ont été transmis dans un courriel ultérieur daté du 1^{er} novembre 2018. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 225.

29. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 113.

30. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 233.

Vision : Une approche interdisciplinaire menée par l'AAC pour l'élaboration conjointe et l'évaluation des systèmes agricoles durables.

Mission : Établissement d'un réseau coordonné de sites où les producteurs, les entreprises, les groupes sans but lucratif, les organismes de recherche et les institutions gouvernementales collaborent pour élaborer, évaluer et mettre en œuvre des solutions novatrices qui sont rapidement adoptées afin de régler les problèmes agroenvironnementaux persistants.

But : Les laboratoires vivants d'AAC ont pour but d'offrir une approche de codéveloppement et d'établir un réseau de sites paysagers fonctionnels où les utilisateurs finaux des technologies participeront davantage aux processus d'innovation et amélioreront ainsi l'adoption, la résilience des agroécosystèmes et l'intensification durable.

De quelle façon le Laboratoire vivant de l'est des Prairies prendra-t-il forme?

La structure du réseau, des activités scientifiques et de l'emplacement des sites dans le paysage en général sont intentionnellement restés indéfinis pour permettre la cocréation du laboratoire vivant avec les utilisateurs des connaissances qui seront obtenues grâce à ces travaux. Toutefois, des mesures prioritaires pour accroître la résilience des agroécosystèmes ont été définies à la suite d'une première réunion des intervenants qui a eu lieu à Winnipeg : 1) la quantité et la qualité de l'eau, 2) les sols, 3) l'adaptation aux changements climatiques et la réduction des émissions nettes, ainsi que 4) la biodiversité et la faune. Le laboratoire vivant sera conçu pour assurer l'élaboration de pratiques agricoles dans chaque domaine prioritaire (de préférence des pratiques qui répondent à des priorités multiples) et pour faciliter une plus grande adoption de ces pratiques.

Compte tenu de la diversité de la physiographie et des systèmes de production de la région, nous prévoyons des activités dans chacune des trois écorégions (forêt-parc à trembles, hautes terres du sud du Manitoba et plaine du lac Manitoba) qui couvrent une grande partie de l'est des Prairies et les deux plus grands bassins versants de la région, la rivière Rouge et les rivières Assiniboine et Souris (Figure 1)³¹ [traduction].

35. Le 24 décembre 2018, AAC a envoyé un courriel adressé aux partenaires les informant que les documents relatifs à la demande dans le cadre de l'ILVPC, qui accompagnaient le courriel, étaient dans leur forme définitive et que les demandes devaient être reçues au plus tard le 16 février 2019. Les coordonnées d'AAC ont été transmises aux demandeurs éventuels au cas où ils auraient des questions concernant le processus de demande, les coûts admissibles ou le modèle de budget. Le courriel précisait en outre ce qui suit :

Comme il est indiqué dans le guide du demandeur, nous attendons avec impatience d'interagir avec vous tout au long du processus de demande. Vous pouvez communiquer avec Henry Wilson, Melanie Dubois et/ou Jason Vanrobaeys, qui dirigent le projet interne/du gouvernement fédéral qui doit être complémentaire à votre demande externe.

Pour votre information et à la suite des quatre réunions avec les producteurs qui ont eu lieu au cours des deux dernières semaines, nous avons été informés que la MCDA dirigera l'élaboration d'un projet. N'hésitez pas à communiquer avec Sean Goertzen [...] si vous souhaitez participer à ce projet intégré³² [traduction].

36. Le site Web du programme des laboratoires vivants est devenu actif le ou vers le 7 janvier 2019³³.

37. Le guide du demandeur et le formulaire de présentation du projet faisaient partie des documents relatifs à la demande dans le cadre de l'ILVPC.

31. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 236.

32. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 266.

33. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 269.

38. Dans le guide du demandeur, il est indiqué que ce document est conçu dans le but de fournir « des directives et des explications » pour permettre de remplir le formulaire de présentation. Le guide du demandeur est divisé en sections qui traitent d'un éventail de sujets, notamment une vue d'ensemble du programme, les demandeurs admissibles, le financement et le partage des coûts, les emplacements des laboratoires vivants et leurs priorités, les activités admissibles, les échéances pour les demandes, les résultats attendus, les critères d'évaluation, les rapports requis et d'autres considérations³⁴.

39. L'extrait suivant du guide du demandeur est particulièrement pertinent en l'espèce :

Le projet de l'ILVPC sera géré par un demandeur admissible qui assurera la gestion locale des partenaires afin d'examiner les problèmes environnementaux prioritaires dans le paysage (p. ex. organisation, accueil, animation de réunions de codéveloppement; gestion et leadership de sites locaux; activités de transfert des connaissances; communications; intégration du financement; gestion locale d'activités scientifiques complémentaires).

Le réseau des laboratoires vivants sera établi au départ dans le cadre de l'ILVPC et du programme de développement scientifique des laboratoires vivants d'AAC. On s'attend à ce que les projets de l'ILVPC soient associés et reliés à d'autres projets de recherche d'AAC qui seront harmonisés pour atteindre les objectifs et les résultats souhaités de l'Initiative des laboratoires vivants. AAC a déterminé que les régions suivantes au Canada seront priorisées pour l'ILVPC :

2019 – 2020 – Région des Prairies (SK/MB) et région de l'Atlantique (IPE)

2020 – 2021 – Québec et Ontario

2021 – 2022 – Colombie-Britannique

Dans ces régions, l'ILVPC mettra l'accent sur certains paysages vulnérables touchés par : les changements climatiques, la dégradation de la qualité de l'eau, les problèmes liés à la quantité d'eau, la mauvaise santé du sol, ainsi que la perte d'habitats naturels et de biodiversité. Ces régions pourraient inclure, mais sans s'y limiter, les paysages à proximité ou à l'intérieur de la vallée du Fraser, du bassin du lac Winnipeg, du bassin du lac Érié, du bassin versant de la rivière des Outaouais, du bassin du lac Saint-Pierre ou du bassin versant de la rivière Dunk. Les limites géographiques précises des laboratoires vivants devront être définies dans la proposition de projet.

Pour ce faire, le demandeur devra interagir directement avec la Direction générale des sciences et de la technologie d'AAC tout au long de la préparation de la demande³⁵.

40. Le formulaire de présentation du projet (formulaire) est divisé en plusieurs sections, et différents renseignements doivent être fournis dans chacune d'elle. Le formulaire se compose entre autres des sections « Information sur le demandeur » (type d'organisme, identification de l'organisme, personne-ressource et coordonnées postales), « Information sur le projet » (titre du projet, dates proposées de début et de fin, coûts totaux estimatifs, montant des fonds demandés, objectifs du projet, texte explicatif sur le projet, rôles et responsabilités des participants, y compris les contributions financières, description détaillée, faisabilité, justification du budget des dépenses proposé et plan de gestion des données) et « Considérations environnementales » (utilisation éventuelle des terres fédérales, existence ou besoin d'autorisations ou de permis, conséquences ou risques potentiels pour l'environnement).

41. Dans la section « Information sur le projet », le demandeur doit fournir une description des rôles et des responsabilités des participants, dont les contributions financières des participants ou envers eux, les progrès récents dans les activités et les publications relatives à la proposition, les objectifs proposés, l'approche et la méthodologie proposées, la méthodologie sur laquelle s'appuie les laboratoires vivants (c'est-à-dire la description de la façon dont les méthodes de codéveloppement des laboratoires vivants ou

34. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 61.

35. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 65-66.

d'autres méthodes d'innovation ouverte seront appliquées au projet de collaboration), les interactions et les partenariats (c'est-à-dire une description de la façon dont le travail proposé sera complémentaire aux autres initiatives, l'inclusion des collectivités autochtones, le cas échéant, et la participation avec AAC), le transfert des connaissances et de la technologie, un résumé du plan de travail (feuille de route pour la durée, les étapes et les résultats attendus du projet), les retombées pour le Canada et les partenaires du projet, la faisabilité du projet (c'est-à-dire la possibilité de réaliser les objectifs et de produire des résultats), le recensement des risques, les stratégies d'atténuation, la justification du budget des dépenses proposé et une proposition de plan de gestion des données³⁶.

42. Le ou vers le 6 février 2019, M^{me} Morrissey a posé des questions à AAC au sujet du processus de demande. Curtis Snell, représentant d'AAC, a répondu le lendemain. Les aspects pertinents de la réponse d'AAC sont reproduits ci-dessous :

Il s'agit d'un programme ouvert et tout le monde est invité à présenter une demande. Cependant, il est important de lire le guide du demandeur avant de décider si votre projet ou votre proposition s'intégrera ou non dans le programme ou dans la proposition d'un autre partenaire. Il est également important que vous collaboriez avec la DGST dans le cadre de votre projet/proposition. Je joins le guide à titre informatif.

À la page 5, il est indiqué ce qui suit :

« L'ILVPC acceptera les demandes de participations présentées par des organisations admissibles qui veulent travailler dans les régions géographiques ciblées au Canada. Pour être admissible, chaque demandeur devra interagir directement avec la Direction générale des sciences et de la technologie (DGST) d'AAC, et ce, à toutes les étapes de la préparation de la demande, notamment : le concept du projet, la méthodologie scientifique et l'établissement du consortium ou de la collaboration avant la présentation de la demande. »

Je me réjouis que vous ayez déjà pris contact avec la DGST³⁷ [traduction].

43. M^{me} Morrissey a communiqué de nouveau avec AAC le 12 février 2019. À cette occasion, sa correspondance était adressée à François Chrétien, directeur délégué de la Division des laboratoires vivants au sein de la Direction générale des sciences et de la technologie d'AAC :

Francois [*sic*]

Pourriez-vous me fournir des renseignements concernant le processus d'examen de cet appel de collaboration externe. J'aimerais savoir qui prendra les décisions et quels critères seront utilisés pour les propositions à financer. Comme AAC joue un rôle important dans le processus de demande et collabore étroitement avec certains demandeurs externes, il y a un grave conflit d'intérêts que, je l'espère, vous reconnaîtrez et admettez, puisque le concours a été annoncé comme un concours ouvert.

Ce n'est qu'au milieu de la semaine dernière que j'ai appris qu'il s'agissait d'un appel public ouvert, un détail important, et je me suis donné beaucoup de mal pour tenter de mobiliser tous les intervenants potentiels, de suivre les lignes directrices figurant dans le document qui a été publié et d'assurer le leadership nécessaire pour obtenir un résultat positif qui soit bénéfique au plus grand nombre de personnes possible³⁸ [traduction].

44. Voici la réponse de M. Chrétien, fournie la même journée :

36. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 81.

37. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 75-76; DGST est l'acronyme de la Direction générale des sciences et de la technologie d'AAC.

38. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 239-240.

Le processus d'examen englobera une évaluation technique par un comité composé de directeurs d'AAC et d'EEEC, qui formulera des recommandations pour approbation par un comité composé de directeurs généraux d'AAC.

Les critères d'évaluation sont décrits aux pages 10 et 11 du guide du demandeur qui vous a été envoyé (ci-joint pour plus de commodité). Veuillez noter que des renseignements supplémentaires figurent à la page 12 :

Avant de présenter leur demande, les demandeurs devraient avoir établi un réseau de partenariats [...] et mobilisé la Direction générale des sciences et de la technologie d'AAC.

Ce programme est donc conçu de façon à ce qu'AAC et la DGST interagissent avec des partenaires externes potentiels tout au long du processus de demande afin de s'assurer que les propositions de laboratoires vivants externes sont conformes aux objectifs de l'Initiative des laboratoires vivants, aux résultats souhaités et aux activités proposées (y compris le processus d'élaboration conjointe avec les utilisateurs finaux et les agriculteurs).

Comme vous le savez, Henry Wilson, Jason Vanrobaeys et Melanie Dubois dirigent le projet interne de laboratoire vivant de l'est des Prairies d'AAC. N'hésitez pas à communiquer avec eux pour discuter d'une éventuelle collaboration.

Pour toute autre information, veuillez communiquer avec l'équipe du programme [...] ou moi-même³⁹ [traduction].

45. Au cours des jours suivants, M^{me} Morrissey a correspondu par courriel avec Henry Wilson, représentant d'AAC. Il est ressorti de ces discussions que, selon l'Université, un projet ayant une portée géographique plus vaste était préférable, sur les plans scientifique et technique, à l'approche plus ciblée choisie dans le cadre du projet interne d'AAC, qui portait sur les emplacements au Manitoba. L'Université a informé M. Wilson qu'elle présenterait sa propre proposition de soumission plutôt que de se joindre à une proposition présentée par la Manitoba Conservation Districts Association (MCDA)⁴⁰.

46. M^{me} Morrissey a présenté la proposition de l'Université le 16 février 2019. Selon les estimations, le coût du projet de l'Université s'établissait à environ 4,6 millions de dollars sur quatre ans. Pour ce projet, 2,4 millions de dollars étaient demandés à AAC⁴¹.

47. AAC a confirmé la réception de la soumission de l'Université le 18 février 2019 et a indiqué que la proposition serait examinée en temps opportun. L'Université a été invitée à apporter d'autres améliorations à sa proposition, à la discrétion de l'Université, et une période supplémentaire de 10 jours (jusqu'au 28 février 2019) lui été accordée⁴². Cet accusé de réception et cette invitation ont été envoyés à au moins un autre demandeur, à savoir la MCDA, qui a obtenu un contrat dans le cadre de l'ILVPC⁴³. L'Université n'a apporté aucune modification à sa proposition⁴⁴.

48. AAC a examiné les demandes qu'il a reçues. Plusieurs fonctionnaires d'AAC ont participé au processus d'examen. Après avoir examiné la demande de l'Université, AAC a conclu qu'il s'agissait d'une « proposition acceptable » [traduction], mais qu'elle ne présentait que peu ou pas de liens avec le travail interne du laboratoire vivant d'AAC. La proposition de l'Université s'étendait à des régions géographiques (parties de la Saskatchewan et de l'Alberta) qui ne sont pas visées par le guide du demandeur de l'ILVPC.

39. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 239.

40. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 277-286.

41. Pièce PR-2019-010-01A, vol. 1 à la p. 15.

42. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 239.

43. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 597.

44. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 410.

Selon AAC, il n'était pas possible d'appuyer différents laboratoires vivants qui couvriraient en partie le même territoire⁴⁵.

49. Par conséquent, AAC a jugé que la proposition de l'Université ne cadrerait pas avec le programme de l'ILVPC. La proposition semblait s'inspirer de la proposition de l'Université présentée au CRSNG et était davantage axée sur la science plutôt que de se fonder sur la région locale. On a constaté que, avant d'être présentée, la proposition de l'Université n'avait pas été appuyée par une interaction étroite avec AAC à toutes les étapes de son élaboration (élaboration du projet, méthodologie scientifique, élaboration du consortium/collaboration)⁴⁶.

50. De plus, selon AAC, la proposition de l'Université n'avait pas été conceptualisée ou élaborée en collaboration avec AAC. La proposition n'a pas démontré une complémentarité adéquate et suffisante avec le travail effectué à l'interne à AAC. De plus, AAC n'était pas convaincu que la proposition de l'Université montrait que cette dernière avait déjà établi un réseau adéquat de partenariats et de partenaires dans des régions géographiques qui représentent un intérêt pour le Laboratoire vivant de l'est des Prairies d'AAC⁴⁷.

51. Par conséquent, AAC a décidé de rejeter la proposition de l'Université.

52. Le ou vers le 28 février 2019, AAC a informé M^{me} Morrissey que la demande de l'Université avait été examinée, mais qu'elle avait été rejetée, car la demande ne « renfermait aucune preuve, exigées dans le guide du demandeur de l'ILVPC, qui demande aux demandeurs de démontrer des interactions directes avec la Direction générale des sciences et de la technologie, à toutes les étapes de l'élaboration du projet dans le cadre de l'ILVPC, entre autres : élaboration du projet, méthodologie scientifique, élaboration du consortium/collaboration » [traduction]. Par conséquent, la proposition de l'Université a été rejetée et le dossier a été clos⁴⁸.

53. Mme Morrissey a rapidement communiqué par téléphone et par courriel avec AAC pour exprimer à la fois sa déception au sujet des résultats et ses préoccupations au sujet d'un processus d'évaluation qui était inéquitable, selon l'Université. Ces communications ont eu lieu du 28 février 2019 au 5 mars 2019, environ⁴⁹.

54. À la suite d'une ou de plusieurs discussions téléphoniques au début de mars 2019, il semble qu'AAC n'ait pas fourni d'autres réponses à l'Université.

55. L'Université a déposé des plaintes auprès du Tribunal. Les deux premières plaintes ont été jugées prématurées, car il semblait qu'AAC aurait pu fournir une autre réponse⁵⁰. La troisième plainte est celle dont le Tribunal est saisi en l'espèce.

PLAINTE

56. L'Université soutient que sa demande a été injustement rejetée pour des raisons non fondées et que le processus d'évaluation était entaché d'un manque de transparence, d'iniquité et de favoritisme, voire de

45. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 601.

46. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 250.

47. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 603.

48. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 253.

49. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 272-276.

50. *Université I; Université II.*

partialité pure et simple. En outre, selon l'Université, le processus d'évaluation ne respectait pas les échéances, les critères et le processus établis dans le guide du demandeur.⁵¹

57. La plainte de l'Université était fondée sur les cinq motifs suivants :

- 1) L'appel de propositions lancé dans le cadre de l'Initiative des laboratoires vivants : Programme de collaboration n'a pas été convenablement annoncé et la présentation ouverte des propositions a été activement découragée.
- 2) Le motif de rejet selon lequel je « n'ai pas eu d'interaction avec les chercheurs d'AAC à toutes les étapes de l'élaboration de la proposition » est entièrement non fondé.
- 3) Ma demande n'a pas été examinée en fonction des critères d'évaluation publiés.
- 4) Ma soumission a été rejetée en raison de motifs inéquitables reposant sur les mêmes fonctionnaires d'AAC qui devaient déterminer si j'ai interagi avec les chercheurs d'AAC ou si ma proposition cadrerait avec les activités de ces derniers, ce qui, par défaut, ne permet pas de réaliser l'évaluation indépendante requise aux fins d'une procédure équitable.
- 5) AAC a fait preuve d'un parti pris évident en accordant à un autre demandeur plus de temps et de possibilités pour modifier et préparer sa demande, tandis que ma demande a été rejetée sans que la même possibilité me soit accordée⁵² [traduction].

58. L'Université demande à ce que les mesures correctives suivantes soient prises :

- (a) un nouvel appel d'offres;
- (b) la réévaluation des soumissions présentées;
- (c) l'attribution du contrat spécifique au plaignant;
- (d) le versement d'une indemnité à l'Université en compensation du temps et de la possibilité perdus, au montant de 600 000 \$, soit les fonds nécessaires pour soutenir le projet de l'Université durant une année et permettre à cette dernière de chercher du financement ailleurs⁵³.

COMPÉTENCE

59. Le 29 mai 2019, AAC a déposé une requête auprès du Tribunal, conformément à l'article 24 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, lui demandant de rejeter la plainte de l'Université pour défaut de compétence⁵⁴.

60. AAC a invoqué deux motifs à l'appui de sa requête, à savoir que l'ILVPC (1) n'est pas un « marché public » aux fins des accords commerciaux et qu'elle (2) n'a pas trait à un « contrat spécifique » au sens de l'article 30.1 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur (Loi sur le TCCE)*⁵⁵ de l'article 3 du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics (Règlement)*⁵⁶.

51. Pièce PR-2019-010-01, vol. 1.

52. Pièce PR-2019-010-01, vol. 1 aux p. 9-10.

53. Pièce PR-2019-010-01, vol. 1 à la p. 8.

54. Pièce PR-2019-010-07, vol. 1.

55. L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.).

56. D.O.R.S./93-602.

61. L'Université a présenté de brèves observations en réponse à la requête d'AAC⁵⁷. AAC a ensuite présenté une réponse⁵⁸.

62. Le Tribunal tire son origine de la loi. Ses pouvoirs sont définis par la *Loi sur le TCCE*. En l'espèce, la disposition pertinente de la *Loi sur le TCCE* est l'article 30.11(1), qui prévoit ce qui suit :

Tout fournisseur potentiel peut, sous réserve des règlements, déposer une plainte auprès du Tribunal concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d'enquêter sur cette plainte.

63. L'article 30.1 de la *Loi sur le TCCE* définit le terme « contrat spécifique » comme suit :

contrat spécifique Contrat relatif à un marché de fournitures ou services qui a été accordé par une institution fédérale – ou pourrait l'être –, et qui soit est précisé par règlement, soit fait partie d'une catégorie réglementaire.

64. Par ailleurs, le paragraphe 3(1) du *Règlement* prévoit qu'un « contrat spécifique » renvoie aux modalités des accords commerciaux conclus par le gouvernement du Canada. Les accords commerciaux sont considérés comme des « portes » donnant accès à la procédure de plainte devant le Tribunal en matière de marchés publics. L'objet du marché public doit entrer dans le champ d'application d'au moins l'un des accords commerciaux pour que les motifs de plainte soient visés par cet accord. Le cas échéant, la « porte est ouverte » et le Tribunal peut avoir compétence pour trancher la plainte⁵⁹.

65. En l'espèce, l'*Accord de libre-échange canadien (ALEC)*⁶⁰ est l'accord qui s'applique. L'*ALEC* a succédé à l'*Accord sur le commerce intérieur (ACI)*⁶¹. Ses dispositions et son préambule sont semblables à ceux de l'*ACI*, lequel est considéré comme l'« accord de libre-échange national » applicable au « commerce intérieur » du Canada⁶².

66. Le paragraphe 3(1) du *Règlement* établit le lien entre la définition de « contrat spécifique » qui figure dans la *Loi sur le TCCE* et un accord commercial (*ALEC*):

3 (1) Pour l'application de la définition de *contrat spécifique* à l'article 30.1 de la Loi, est un contrat spécifique tout contrat relatif à un marché de fournitures ou de services ou de toute combinaison de ceux-ci, accordé par une institution fédérale – ou qui pourrait l'être – et visé, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie, [...] à l'article 504 du chapitre cinq de l'ALÉC [...].

67. Le paragraphe 504(11) du chapitre cinq de l'*ALEC* dispose que certains types de transactions ne sont pas compris dans son champ d'application et, par conséquent, dans la définition de « contrat spécifique ». AAC s'appuie sur les exclusions suivantes :

11. Le présent chapitre ne s'applique pas :

[...]

57. Pièce PR-2019-010-09, vol. 1.

58. Pièce PR-2019-010-10, vol. 1.

59. *Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, [2009] 3 RCS 309, 2009 CSC 50 (CanLII) [*Northrop*] au par. 17.

60. En ligne : Secrétariat du commerce intérieur <<https://www.cfta-alec.ca/wp-content/uploads/2017/06/CFTA-Consolidated-Text-Final-Print-Text-French-.pdf>> (entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017).

61. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <<https://www.cfta-alec.ca/accord-sur-le-commerce-interieur/?lang=fr>>.

62. *Northrop* aux par. 11, 23-24.

- c) à toute forme d'aide, y compris les dons, les prêts, les participations au capital social, les garanties et les incitations fiscales;

68. AAC soutient que l'ILVPC est un programme de financement qui prévoit une aide financière gouvernementale pour stimuler et favoriser l'amélioration de l'agriculture et des pratiques agricoles durables. Conséquemment, il s'agit d'une forme de programme de contribution dont la prestation est assurée au moyen de paiements de transfert.

69. AAC affirme également que « a) la Couronne ne fait pas l'acquisition d'un bien ou d'un service au moyen d'une contribution financière et que b) [les paiements de transfert] ne sont pas des “contrats spécifiques” au sens du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*, car les accords commerciaux prévoient des exceptions explicites pour l'ensemble des formes d'aide et de financement du gouvernement »⁶³ [traduction].

70. Selon les documents relatifs à l'ILVPC, le financement sera accordé dans le cadre d'un contrat (entente de contribution) entre AAC et un récipiendaire. AAC affirme que le financement sous forme de contribution est un outil en vue de la création et de la mise en œuvre d'une politique publique qui permet « d'aider, d'appuyer et de favoriser les activités qui cadrent avec les objectifs stratégiques du gouvernement » [traduction]. Pour étayer ses affirmations, AAC s'appuie sur le contenu d'un document de politique du gouvernement (Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert).

71. Essentiellement, AAC soutient que le financement prévu dans le cadre de l'ILVPC est une forme d'« aide » gouvernementale exclue du champ d'application de l'*ALEC*, car il s'agit d'un « paiement de transfert » et que, à ce titre, il ne constitue pas un « contrat spécifique ». Par conséquent, AAC fait valoir que le processus de financement de l'ILVPC n'est pas un « marché public » et que, de ce fait, le Tribunal n'a pas compétence pour enquêter.

72. Selon la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, les paiements de transfert représentent une part importante des dépenses du gouvernement fédéral. Cependant, ils ne permettent pas au gouvernement du Canada de faire l'acquisition de biens, de services ou d'actifs. Les paiements de transfert sont un instrument clé permettant de poursuivre des priorités et des objectifs stratégiques généraux. Les paiements de transfert englobent « les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert, y compris ceux versés aux autres ordres de gouvernement, à des organismes internationaux et aux peuples autochtones »⁶⁴.

73. Notamment, un « paiement de transfert » est défini comme suit : « Paiement monétaire ou transfert de biens, de services ou d'actifs effectué en fonction de crédits à une tierce partie bénéficiaire, y compris une société d'État, et qui n'a pas pour résultat l'acquisition de biens, de services ou d'actifs par le gouvernement du Canada. Les paiements de transfert comportent les catégories suivantes : les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert. Les paiements de transfert n'incluent pas les investissements, les prêts ni les garanties d'emprunt⁶⁵. »

74. Une « subvention » est définie comme un « paiement de transfert effectué en fonction de critères préétablis d'éligibilité et d'admissibilité. Une subvention n'est ni assujettie à une reddition des comptes par le bénéficiaire ni normalement sujette à vérification par le ministère. Il se peut que le bénéficiaire doive fournir des rapports sur les résultats obtenus⁶⁶. »

63. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 320.

64. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 35-36.

65. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 47.

66. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 44.

75. Une « contribution » est définie comme un « paiement de transfert effectué avec les conditions de rendement spécifiées dans une entente de financement. Une contribution est assujettie à une reddition de comptes et est sujette à vérification⁶⁷. »

76. Un « autre paiement de transfert » est défini comme un « paiement de transfert, autre qu'une subvention ou une contribution, qui est fondé sur une loi ou sur un autre arrangement, qui peut être déterminé par une formule. Par exemple, les transferts à d'autres ordres de gouvernement, tels que les paiements de péréquation et les paiements des programmes de transfert canadien en matière de santé et de services sociaux⁶⁸. »

77. Le financement au titre de l'ILVPC n'est pas considéré comme une « subvention ». Les modalités établies dans le guide du demandeur de l'ILVPC prévoient expressément que le financement au titre de l'ILVPC est soumis à des contrôles financiers et d'audit. De plus, le respect des critères d'admissibilité prévus ne garantit pas l'octroi de fonds. Il convient de noter que, lors des ateliers de 2018 à l'intention des intervenants, AAC a indiqué que le financement au titre de l'ILVPC n'était pas une « subvention »⁶⁹.

78. En outre, il est facile de comprendre que ce programme de l'ILVPC n'est pas un « autre paiement de transfert ». Il n'existe aucune disposition législative sous-jacente qui prescrit ou ordonne l'affectation de fonds, encore moins selon une formule.

79. Par conséquent, dans l'appréciation des arguments d'AAC, le Tribunal doit se demander si le financement au titre de l'ILVPC constitue un « paiement de transfert » sous la forme d'une « contribution ».

80. Les propres documents d'AAC (par exemple le guide du demandeur de l'ILVPC et les documents relatifs aux ateliers tenus avant la mise en œuvre du programme) indiquent que l'ILVPC prévoit du financement sous la forme de contribution. Cependant, la description d'AAC de sa propre méthode d'attribution des fonds n'est pas déterminante. Le Tribunal doit examiner si les faits appuient la conclusion selon laquelle l'ILVPC constitue une « aide » gouvernementale, car elle prévoit un financement sous la forme contribution (comme l'affirme AAC), de sorte que l'ILVPC ne doit pas être considérée comme un « contrat spécifique », aux fins de l'ALEC⁷⁰.

Analyse

81. La jurisprudence indique que le Tribunal dispose d'une grande latitude lorsqu'il se prononce sur des questions de droit et de fait à l'intérieur de sa compétence en matière de marchés publics⁷¹.

82. Dans l'évaluation de son domaine de compétence, le Tribunal doit interpréter les textes qui la régissent de manière téléologique, en autant qu'il soit donné aux dispositions législatives un sens qu'elles peuvent raisonnablement avoir⁷².

67. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 44.

68. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 45.

69. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 573.

70. Cet examen doit s'appuyer sur une analyse de fond. Voir par exemple *Lotus Development Canada Limited, Novell Canada, Ltd. and Netscape Communications Canada Inc.* (14 août 1998), PR-98-005, PR-98-006 et PR-98-009 (TCCE), qui est une bonne illustration de ce type d'analyse de fond, bien qu'elle soit appliquée dans un contexte différent. Le Tribunal a analysé si les motifs factuels sous-jacents pour invoquer une exception relative à la sécurité nationale avaient été convenablement établis, de manière à exempter le marché de la contestation des offres, avant de conclure que le Tribunal n'avait pas compétence pour enquêter.

71. *Siemens Westinghouse Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, [2002] 1 CF 292, 2001 CAF 241 (CanLII) aux par. 24, 30.

83. Il ressort de la jurisprudence que les exemptions aux protections prévues par les accords commerciaux doivent être interprétées de façon restrictive. Dans l'arrêt *Opsis, Gestion d'infrastructure inc. c. Canada (Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, la Cour d'appel fédérale précise que le fait de dispenser la procédure de passation d'un marché public de l'examen d'un tribunal spécialisé « contient les germes redoutables d'un abus »⁷³. Bien que l'arrêt *Opsis* porte sur une situation où une exemption à la sécurité nationale était invoquée, le préjudice potentiel que la Cour a fait ressortir s'applique également au type d'exemption qui est évalué. Cette approche a pour effet de soustraire la procédure de passation du marché public à l'examen du tribunal.

84. Un contrat d'acquisition est de nature principalement commerciale⁷⁴. Comme il est souligné dans la décision *Irving*, les contrats établis par le gouvernement « se situent à la frontière entre le droit public et le droit privé »⁷⁵. Cette observation constitue un point de repère utile pour évaluer les caractéristiques de l'ILVPC afin de déterminer si elle est exemptée de l'examen des dispositions sur la contestation des offres prévues dans les accords commerciaux. Bien que l'ILVPC permette la réalisation de certains objectifs stratégiques d'AAC, elle présente aussi des caractéristiques commerciales importantes, voire prépondérantes.

85. Selon la preuve, l'Initiative des laboratoires vivants se caractérise par une structure vaste et complexe aux multiples dimensions, notamment pour ce qui est de la diversité des capacités et des compétences des participants. En ce qui concerne le guide du demandeur (et en fait, la proposition de l'Université comme telle), un laboratoire vivant externe bénéficiant d'un financement serait composé, notamment de scientifiques (du milieu universitaire ou non), de chercheurs, de gestionnaires comptables et financiers, de soutien administratif, du personnel en ressources humaines, de coordonnateurs agricoles, de gestionnaires de programmes et de gestionnaires de données. Les fonctions et les activités de ces personnes devraient être gérées à la fois à l'interne et à l'externe, dans le cadre d'un effort de sensibilisation coordonné et de collaboration avec des intervenants ou des partenaires externes comme les agriculteurs particuliers, les groupes autochtones, les organisations non gouvernementales et les organismes à but lucratif. Les activités du laboratoire vivant externe devraient également cadrer avec celles du laboratoire vivant interne d'AAC et les compléter.

86. La gestion d'un tel projet exige une coordination et une intégration sophistiquées, ainsi qu'une bonne gestion de projet afin d'atteindre les objectifs établis.

87. À la lumière de ces faits, le Tribunal considère que l'ILVPC est semblable, pour ce qui est de la complexité, du degré de détails et de la structure globale, à un projet d'infrastructure, quoiqu'orienté vers des objectifs agroenvironnementaux. Essentiellement, AAC impartit la conception, l'exploitation et la gestion de projet d'un laboratoire vivant complémentaire.

88. Le financement au titre de l'ILVPC n'est pas versé sous la forme d'une « contribution » pour permettre au récipiendaire de poursuivre son projet comme il l'entend. Au contraire, l'exigence de l'ILVPC selon laquelle le laboratoire vivant externe doit être complémentaire et intégré aux activités internes du laboratoire vivant d'AAC appuie la conclusion selon laquelle le titulaire d'un contrat dans le cadre de l'ILVPC peut être assujéti à l'orientation ou au contrôle continu d'AAC.

72. *Canada (Procureur général) c. Canadian North inc.*, 2007 CAF 93 (CanLII) au par. 15.

73. 2012 CAF 42 (CanLII) [*Opsis*] au par. 16.

74. *Rapiscan Systems, Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 68 (CanLII) au par. 48, citant *Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2010] 2 RCF 488, 2009 CAF 116 (CanLII) [*Irving*] au par. 46.

75. *Irving* au par. 1.

89. Le guide du demandeur prévoit expressément que le « récipiendaire » du financement au titre de l'ILVPC est responsable de l'embauche et de la gestion du personnel, ainsi que de l'affectation des fonds aux sous-traitants ou aux participants, selon les besoins. À des fins pratiques, le récipiendaire du financement au titre de l'ILVPC agit à titre de gestionnaire de l'un des composants particuliers du réseau national de laboratoires vivants d'AAC.

90. En l'espèce, AAC est un bénéficiaire direct des services de conception et de gestion de projet pour l'exploitation d'un laboratoire vivant complémentaire. Il en est de même si d'autres entités (par exemple des agriculteurs, des producteurs) peuvent bénéficier (et sont censées bénéficier) du laboratoire vivant, dans le cadre de mesures plus efficaces pour la durabilité agricole et des innovations connexes.

91. Selon le Tribunal, les circonstances de l'espèce sont différentes de celles examinées dans la décision *Georgian College of Applied Arts and Technology*⁷⁶. Dans la décision *Georgian College*, le financement en cause était fourni dans le cadre d'un régime législatif particulier. Aucun régime législatif n'est lié à l'ILVPC.

92. La présente affaire se distingue aussi aisément de la décision *TSI Services Management Inc.*⁷⁷, qui portait notamment sur un concours visant à évaluer les idées et les propositions pour la mise au point d'une nouvelle technologie liée à l'amélioration des réseaux électriques et à la transmission de l'électricité. Le soumissionnaire dont la proposition était retenue devait recevoir une subvention pour lui permettre de réaliser des activités de recherche et développement plus poussées.

93. Le Tribunal considère plutôt que les circonstances de l'espèce sont semblables à celles de la décision *IBM Canada Limitée* où le Tribunal a conclu qu'il avait la compétence pour trancher la plainte, malgré l'objection selon laquelle le contrat en cause dans la décision *IBM* était une forme d'aide gouvernementale :

L'article 518 de l'*ACI* définit l'expression « marché public » comme « [l']a]cquisition 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 », mais ajoute que ne sont toutefois pas visées « les diverses formes d'aide gouvernementale, par exemple les subventions, les prêts, les apports de capitaux, les garanties ou les stimulants fiscaux ».

Les éléments de preuve indiquent que le but **direct** de la présente invitation à soumissionner est d'obtenir des services d'un expert-conseil pour l'ACDI. Dans le cadre de la présente invitation, l'ACDI sélectionnera un expert-conseil avec qui négocier un contrat portant sur les ressources en personnel nécessaires pour organiser l'aide technique aux pays bénéficiaires. L'ACDI aurait pu choisir de recourir à ses propres employés pour fournir de tels services plutôt que de passer un contrat avec un expert-conseil en vue de leur prestation.

Toutefois, les éléments de preuve indiquent aussi que le but **indirect** de la présente invitation à soumissionner est de fournir une aide gouvernementale aux pays bénéficiaires. L'expert-conseil sera chargé de la planification générale du projet, de la gestion et de l'administration financière, de l'acquisition, de la passation de contrat et de la fourniture de personnel pour la prestation de l'aide gouvernementale. Le Tribunal prend note du fait que l'avantage tiré par les pays bénéficiaires ne se réalisera pas avant que le personnel embauché par l'expert-conseil commence à livrer l'aide gouvernementale, sous forme d'aide technique liée au commerce, de formation dirigée et de soutien à la création et au maintien de réseaux thématiques. De plus, étant donné que le contrat consécutif à la présente invitation sera passé entre l'ACDI et l'expert-conseil, il n'établira aucune obligation pour l'ACDI à l'endroit des pays bénéficiaires en ce qui a trait à la prestation de l'aide gouvernementale.

76. (29 mai 2002), PR-2001-067 (TCCE).

77. (29 mars 2019), PR-2018-067 (TCCE).

Une telle obligation devrait être établie par un instrument distinct, comme un traité ou un protocole d'entente avec le gouvernement en question.

[...]

Le Tribunal estime que ces observations s'appliquent non seulement à l'ALÉNA et à l'AMP, mais aussi à l'ACI et qu'elles doivent régir l'interprétation de l'exemption en question dans la présente plainte. Par conséquent, le Tribunal estime que les exemptions visant l'aide gouvernementale ne s'appliquent pas en l'espèce parce qu'elles doivent être interprétées étroitement et se limiter aux circonstances où l'aide gouvernementale est le but **direct** de l'invitation à soumissionner⁷⁸.

94. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'AAC bénéficie d'un avantage direct, à savoir l'acquisition de services de conception de projet et de gestion de projet continue d'un laboratoire vivant externe qui est conçu pour être adapté à l'exploitation du laboratoire vivant interne d'AAC et qui est compatible avec celui-ci.

95. Par conséquent, l'ILVPC ne prévoit pas de « contribution » ou de « transfert de paiement » et ne constitue donc pas une forme d'« aide » permettant de faire en sorte qu'elle soit exemptée des dispositions sur la contestation des soumissions prévues dans l'ALEC.

96. Nul ne conteste par ailleurs qu'AAC est une entité gouvernementale canadienne visée par les dispositions pertinentes et que l'Université est un fournisseur domicilié au Canada. Le seuil monétaire requis a également été atteint.

97. Par conséquent, le Tribunal a compétence pour poursuivre l'enquête et a rejeté la requête d'AAC.

98. Le Tribunal passe maintenant à l'examen de la plainte de l'Université sur le fond.

ANALYSE

Motif 1 : l'appel de propositions de l'ILVPC n'a pas été convenablement annoncé et la présentation ouverte de propositions a été activement découragée

99. Compte tenu de la nature spécialisée de l'ILVPC et de ses objectifs, le public concerné est composé de personnes et d'entités qui possèdent une certaine expertise en matière d'agroenvironnement et d'agriculture durable, et non de membres du grand public.

100. AAC a organisé de nombreux ateliers à l'échelle du pays dans le but d'informer les intervenants et les fournisseurs éventuels au sujet de l'ILVPC. Des copies des exposés présentés par différents représentants d'AAC figurent dans le dossier. Le Tribunal conclut que ces documents visaient à promouvoir et à susciter l'intérêt à l'égard de l'ILVPC.

101. Les ateliers et les réunions avaient un caractère consultatif et ont duré plusieurs mois, mais ils ont tous eu lieu avant que les documents relatifs à la demande ne soient achevés et diffusés. Une fois que les documents relatifs à la demande ont été diffusés, l'AAC a créé le site Web des laboratoires vivants.

102. Selon le Tribunal, rien ne permet d'établir que l'ILVPC n'a pas été convenablement annoncée. AAC a pris des mesures raisonnables pendant plusieurs mois pour faire connaître le programme aux

78. *IBM Canada Limitée, PricewaterhouseCoopers LLP et le Centre for Trade Policy and Law à l'Université Carleton* (10 avril 2003), PR-2002-040 (TCCE) [*IBM Canada Limitée*].

intervenants potentiels et a maintenu un site Web actif. De plus, ces faits démontrent que des efforts ont été déployés pour attirer des candidatures potentielles plutôt que de « décourager activement » de telles candidatures.

103. La plainte de l'Université selon laquelle les soumissions « ouvertes » étaient activement découragées semble se fonder sur le point de vue de l'Université, à savoir que les soumissions devraient être admissibles dans le cadre de l'ILVPC (et qu'un contrat devrait être attribué) peu importe la mesure dans laquelle le laboratoire vivant proposé pourrait cadrer avec le programme de laboratoire vivant interne d'AAC ou y être intégré.

104. Essentiellement, l'Université soutient que l'imposition d'une obligation de consultation est inéquitable. Toutefois, une autorité contractante est libre de définir les spécifications d'un appel d'offres comme elle l'entend, de façon à recevoir des soumissions adaptées à ses besoins. Il incombe aux soumissionnaires potentiels d'adapter leur proposition à l'appel d'offres, plutôt que l'inverse.

105. L'Université s'est plainte d'avoir été « activement découragée » de poser sa candidature dans le cadre du programme. Selon l'examen de la preuve, le Tribunal conclut que l'Université cherchait à obtenir du financement pour un projet qui avait déjà été conçu. Pour satisfaire aux critères de l'ILVPC, la portée géographique et/ou la méthodologie du projet de l'Université auraient dû être modifiées. L'Université semblait bien au fait des objectifs d'AAC tout au long de la procédure d'appel d'offres (et avant celle-ci).

106. Selon la preuve, le fait d'exiger que les soumissions permettent l'intégration aux activités internes d'AAC a été souligné tout au long de la procédure, tout comme l'obligation de consultation continue avec le personnel d'AAC. Le dossier révèle également qu'AAC était prêt à collaborer avec l'Université pour lui permettre d'adapter sa soumission de façon à respecter la spécification selon laquelle la soumission devait cadrer avec le projet de laboratoire vivant d'AAC. Le fait qu'un autre demandeur y soit parvenu ne signifie pas que la procédure n'était pas ouverte ou que l'Université ait été traitée de façon inéquitable.

107. L'Université n'était apparemment pas disposée à harmoniser son projet avec l'orientation du laboratoire vivant interne d'AAC, en raison d'un désaccord sur le plan scientifique et de la préférence de l'Université pour la façon dont son projet était conçu. L'Université aurait plutôt souhaité persuader AAC que l'approche de l'Université concernant les laboratoires vivants était préférable à celle d'AAC. L'Université a peut-être été déçue qu'AAC ne se soit pas laissé convaincre. Cependant, le Tribunal ne considère pas que cette réaction d'AAC constitue un moyen de « décourager activement » l'Université de présenter une demande.

108. De l'avis du Tribunal, aucune preuve ne permet d'établir qu'AAC aurait refusé de recevoir ou de prendre en considération une demande adaptée aux exigences prévues, notamment les paramètres géographiques applicables au laboratoire de l'est des Prairies et l'exigence selon laquelle le laboratoire vivant externe devait compléter le laboratoire vivant interne d'AAC.

109. Par conséquent, le premier motif de plainte est rejeté.

Motif 2 : le motif invoqué par AAC pour conclure que l'Université n'a pas interagi avec les scientifiques d'AAC à toutes les étapes de l'élaboration de la proposition est entièrement non fondé

110. Selon le dossier, l'Université comptait sur l'ILVPC pour obtenir des fonds en vue d'un projet que l'Université avait déjà entrepris ou qu'elle souhaitait entreprendre, de façon à compléter le financement au titre d'un programme que l'Université avait obtenu ou souhaitait obtenir⁷⁹.

111. Les doléances de l'Université semblent reposer, du moins en partie, sur son point de vue selon lequel les mérites scientifiques de sa proposition, notamment la portée géographique plus vaste des laboratoires vivants qu'elle proposait d'étendre à la Saskatchewan et à l'Alberta, devaient l'emporter sur l'importance accordée par AAC à un laboratoire vivant ayant une portée plus étroite, à savoir l'est du Manitoba.

112. Dans l'examen de la présente plainte, le Tribunal doit évaluer si AAC a agi de façon raisonnable lors du traitement et du rejet de la demande de l'Université⁸⁰.

113. Lorsqu'un processus de décision consiste notamment à prendre en considération et à apprécier plusieurs facteurs, un poids différent peut être accordé à ces facteurs, ce qui peut donner lieu à des résultats distincts. La norme de la décision raisonnable prévoit que, dans ces circonstances, différents décideurs peuvent obtenir des résultats distincts.

114. Pour déterminer si une décision est raisonnable, il ne suffit pas que le Tribunal soupèse ou mette en balance les mérites de la proposition, même s'il ne partage pas l'avis d'AAC ou s'il aurait rendu une décision différente en première instance.

115. Tant que la décision est étayée de manière raisonnable par une logique fondée sur la preuve, le Tribunal ne peut pas intervenir.

116. En l'espèce, AAC a accordé une grande importance au fait que les propositions devaient cadrer avec les activités internes des laboratoires vivants, insistant notamment sur la portée géographique, à savoir l'est du Manitoba. Pour réaliser cet objectif, AAC a souligné l'importance de l'interaction détaillée avec le personnel d'AAC tout au long de l'élaboration de la proposition et de la méthodologie envisagée. AAC a maintenu cette orientation à compter des premiers ateliers de sensibilisation jusqu'à la publication du guide du demandeur, inclusivement.

117. Lors de l'évaluation des soumissions dans le contexte d'un marché public, l'autorité contractante doit obligatoirement évaluer les soumissions en fonction de leur mérite. Ce processus consiste notamment à prendre en considération dans quelle mesure les soumissions respectent les exigences prescrites.

118. En l'espèce, l'Université soutient qu'elle a interagi avec le personnel d'AAC et qu'elle a donc respecté cet aspect des critères. Cependant, l'exigence relative à l'« interaction » ne peut pas être dissociée des autres spécifications prévues dans le guide du demandeur. AAC a déterminé que la mesure dans laquelle l'Université a interagi avec AAC était insuffisante pour lui permettre de produire une proposition de

79. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 212, 230, 282, 462, 566, 583.

80. *Samson & Associés c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (19 octobre 2012), PR-2012-012 (TCCE) aux par. 26-27; *Excel Human Resources Inc. c. Ministère de l'Environnement* (2 mars 2012), PR-2011-043 (TCCE) au par. 33; *Entreprise commune de BMT Fleet Technology Limited et NOTRA Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (5 novembre 2008), PR-2008-023 (TCCE) au par. 25.

laboratoire vivant qui complète adéquatement le projet interne d'AAC, ce qui constituait un autre critère établi dans le guide du demandeur.

119. En outre, selon la preuve, la demande de l'Université fait mention de consultations futures ou éventuelles, indiquant que l'Université n'avait pas pleinement consulté AAC sur tous les aspects de sa proposition ou de la méthodologie envisagée⁸¹.

120. Dans sa lettre du 28 février 2019, AAC donnait les raisons du rejet de la demande. Ces raisons sont étouffées par les éléments de preuve supplémentaires fournis dans le RIF. L'Université est en désaccord avec ces raisons et est, tout naturellement, déçue par le résultat.

121. Cependant, selon le dossier, rien ne justifie l'intervention du Tribunal. Le Tribunal est convaincu qu'AAC a pris en considération les critères établis dans le guide du demandeur lors de l'évaluation de la soumission de l'Université. Ce faisant, AAC a pris une décision raisonnable justifiable au regard du dossier. Par conséquent, le deuxième motif de plainte est rejeté.

Motif 3 : la demande de l'Université n'a pas été examinée en fonction des critères d'évaluation publiés

122. Comme mentionné ci-dessus, le guide du demandeur met l'accent (au moyen de caractères gras) sur l'importance de la collaboration entre les demandeurs et le personnel d'AAC tout au long du processus afin d'adapter la soumission aux exigences d'AAC. AAC a également insisté sur ce facteur dans ses communications par courriel au cours du processus de demande et lors des ateliers de consultation auxquels l'Université a participé précédemment.

123. Cet aspect de la plainte de l'Université repose sur le principe selon lequel d'autres éléments de la proposition de l'Université devraient avoir plus d'importance que l'évaluation par AAC des interactions de l'Université avec celui-ci.

124. Le Tribunal ne peut pas remettre en question ou substituer sa propre évaluation en ce qui concerne les raisons scientifiques et opérationnelles d'un laboratoire vivant qui se concentre davantage sur une région géographique que la portée plus vaste du projet envisagé par la proposition de l'Université. Par conséquent, le troisième motif de plainte est rejeté.

Motif 4 : la demande de l'Université a été injustement rejetée au terme d'une procédure ayant un lien de dépendance

125. La plainte de l'université est fondée sur l'allégation selon laquelle l'évaluation des soumissions par le personnel d'AAC en vue de leur conformité aux critères de soumission préparés par AAC lui-même est inéquitable ou partielle.

126. En préparant les critères de soumission, l'autorité contractante (AAC dans ce cas-ci) est la mieux placée pour déterminer ses propres besoins et exigences en matière d'approvisionnement. L'Initiative des laboratoires vivants est axée sur la collaboration entre les sites internes et externes. Dans de telles circonstances, une évaluation équitable des soumissions *externes* n'exige pas une évaluation « sans lien de dépendance » de la part de personnes qui ne participent pas au projet interne d'AAC. Les projets internes et externes étaient destinés à la collaboration et non à la concurrence.

81. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 405.

127. Le fait d'exiger que les soumissions cadrent avec le projet interne de laboratoire vivant d'AAC n'est pas une source de partialité, d'injustice ou de conflit d'intérêts. En fait, cette approche est en phase avec l'impartition de la conception du projet et de la gestion d'un site nodal au sein d'un réseau national de laboratoires vivants. L'équité commande que les soumissions externes soient évaluées individuellement pour vérifier leur conformité aux exigences formulées dans le devis. D'après son examen de la preuve, le Tribunal est convaincu que la procédure a été suivie.

128. Par conséquent, le quatrième motif de plainte est rejeté.

Motif 5 : AAC a fait preuve d'un parti pris évident en accordant à un autre demandeur concurrent plus de temps et de possibilités de modifier et de compléter sa demande tout en rejetant celle de l'Université sans lui donner la même possibilité

129. Selon la preuve, la soumission de l'Université a été présentée le 16 février 2018. Le 18 février 2018, la réception de la demande a été confirmée. À ce moment-là, l'Université a été informée qu'elle avait jusqu'au 28 février 2019 pour peaufiner sa proposition, si elle le souhaitait. Il semble que la même sollicitude ait été accordée à d'autres soumissionnaires. Par conséquent, le traitement était le même pour tous.

130. Le 28 février 2018, AAC a décidé de rejeter la soumission de l'Université. À cette étape de la procédure, les propositions n'étaient pas sur un pied d'égalité, car l'une a été acceptée et l'autre rejetée. Les mesures subséquentes prises par AAC relativement à la proposition concurrente qui a été acceptée ne démontrent pas que l'Université ait fait l'objet d'un traitement inéquitable. Une demande de renseignements supplémentaires au sujet d'une ou des demandes retenues pour un examen plus approfondi ne constitue pas une preuve d'iniquité ou de partialité.

131. Par conséquent, le cinquième motif de plainte est rejeté.

132. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal ne doit pas examiner la demande de l'Université en vue que soient prises des mesures correctives.

133. L'Université s'est dite préoccupée par le fait que sa demande renferme des éléments de propriété intellectuelle, que possède désormais AAC⁸². Pour l'instant, les préoccupations de l'Université à ce sujet sont spéculatives et ne relèvent pas de la compétence du Tribunal.

FRAIS

134. AAC a demandé à ce que la plainte de l'Université soit rejetée avec frais en faveur d'AAC.

135. Pour ce qui est de l'adjudication des frais, le Tribunal jouit d'une discrétion absolue en vertu de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*. La disposition est libellée comme suit :

30.16 (1) Les frais relatifs à l'enquête – même provisionnels – sont, sous réserve des règlements, laissés à l'appréciation du Tribunal et peuvent être fixés ou taxés.

136. Les frais suivent habituellement l'issue de la cause. Cependant, il se peut que, dans certaines circonstances, l'adjudication des frais soit proscrite.

82. Pièce PR-2019-010-01, vol. 1 à la p. 8.

137. En l'espèce, l'Université a déposé deux plaintes précédentes liées au rejet de sa soumission en vue d'obtenir un financement au titre de l'ILVPC. Ces plaintes ont été rejetées au motif qu'elles étaient prématurées, car l'Université était en attente d'une réponse sur le fond de la part d'AAC concernant la demande de l'Université en vue d'une réparation ou d'un réexamen.

138. D'après le dossier dont dispose le Tribunal, l'Université n'a jamais reçu de réponse.

139. Il semble que le dépôt des plaintes de l'Université auprès du Tribunal soit attribuable au fait que M^{me} Morrissey ait été contrariée de ne pas avoir reçu de réponse sur le fond de la part de l'Université concernant ses demandes de précisions quant aux motifs de rejet de la soumission de l'Université.

140. Le Tribunal a rendu *deux* ordonnances par lesquelles il rejetait les plaintes précédentes de l'Université au motif qu'elles étaient prématurées. Ces ordonnances ont été signifiées à AAC, mais il semble qu'aucune mesure n'ait été prise par AAC pour répondre à M^{me} Morrissey.

141. Or, il convient d'éviter la multiplicité des recours.

142. Le RIF renfermait d'autres renseignements et documents décrivant les processus et motifs de rejet de la soumission de l'Université⁸³. Si ces documents avaient été fournis à M^{me} Morrissey au début mars 2019, il est possible qu'elle ne se soit pas adressée au Tribunal en déposant la présente plainte et les deux autres qui l'ont précédée.

143. Selon le dossier, durant cette période, certains employés d'AAC ont quitté leur poste⁸⁴. Ce roulement de personnel a pu (ou non) nuire à la capacité d'AAC de traiter les demandes de renseignements de M^{me} Morrissey.

144. Le rejet de la requête interlocutoire d'AAC relativement à la compétence du Tribunal est un autre élément pertinent en l'espèce.

145. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal refuse d'adjuger les frais à AAC. Chaque partie supportera ses propres frais.

DÉCISION

146. La plainte est rejetée. Chaque partie supportera ses propres frais.

Susan D. Beaubien
Susan D. Beaubien
Membre président

83. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 aux p. 601-602.

84. Pièce PR-2019-010-13, vol. 1 à la p. 271.