



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Marchés publics

---

## DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2019-051

MSquare Marketing Service Inc.

*Décision prise  
le lundi 23 décembre 2019*

*Décision rendue  
le lundi 30 décembre 2019*

*Motifs rendus  
le lundi 13 janvier 2020*

EU ÉGARD À une plainte déposée aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985), ch. 47 (4<sup>e</sup> suppl.).

**PAR**

**MSQUARE MARKETING SERVICE INC.**

**CONTRE**

**LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT**

### **DÉCISION**

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

Rose Ann Ritcey

---

Rose Ann Ritcey

Membre président

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

[1] En vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>1</sup>, tout fournisseur potentiel peut, sous réserve du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*<sup>2</sup>, déposer une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d'enquêter sur cette plainte. En vertu du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, après avoir jugé la plainte conforme au paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE* et sous réserve du *Règlement*, le Tribunal détermine s'il y a lieu d'enquêter.

## RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ

[2] La présente plainte concerne une demande de propositions (DP) (invitation n° 20-163254/B) publiée par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) pour des services de gestion de l'hébergement, de la cuisine, du nettoyage, du recrutement et de la restauration pour le Canada à l'Exposition universelle 2020, qui se tiendra à Dubaï, aux Émirats arabes unis. Cette DP constitue le deuxième appel d'offres à avoir été lancé pour l'invitation n° 20-163254.

[3] Le plaignant, MSquare Marketing Service Inc. (MSquare), soutient que l'ajout d'une exigence obligatoire au deuxième appel d'offres est préjudiciable, car elle l'a empêchée de soumissionner la nouvelle DP. À titre de mesure corrective, MSquare demande qu'un nouvel appel d'offres soit lancé, que les offres soient réévaluées ou qu'elle soit indemnisée pour une perte d'occasion. MSquare réclame également le remboursement des frais qu'elle a engagés pour le dépôt de sa plainte et la préparation de sa soumission, ainsi que le report de l'attribution du contrat.

## CONTEXTE

[4] La DP initiale (invitation n° 20-163254) a été publiée le 24 septembre 2019 et la date de clôture (telle que modifiée) était fixée au 12 novembre 2019. MSquare a présenté sa soumission le jour même de la date de clôture.

[5] Le 24 novembre 2019, le MAECD a informé MSquare qu'elle n'avait pas obtenu le contrat, car sa soumission n'avait pas atteint le nombre minimal de points requis pour certains des critères techniques cotés. Le MAECD a également indiqué à MSquare que l'appel d'offres serait publié à nouveau, car aucune des soumissions reçues n'était conforme aux exigences de la DP.

[6] Le 5 décembre 2019, la DP a été republiée sous l'invitation n° 20-163254/B. La date de clôture était fixée au 16 décembre 2019.

[7] Le 6 décembre 2019, MSquare a communiqué par courriel avec le MAECD pour en savoir plus sur un des critères obligatoires (O4) qui ne figurait pas dans la DP initiale et qui stipulait ce qui suit :

Le soumissionnaire doit démontrer qu'il exerce ses activités et opère depuis au moins cinq (5) ans précédant la date de clôture de la demande de propositions.

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

<sup>2</sup> DORS/93-602 [*Règlement*].

Si le soumissionnaire est plus d'une entité, chaque entité doit démontrer qu'elle exerce ses activités et opère depuis au moins cinq (5) ans précédant la date de clôture de la demande de propositions.

Toutes les entités doivent attester par écrit qu'elles soumettent conjointement la proposition<sup>3</sup>.

[8] MSquare a souligné que ce critère l'empêche de soumissionner, car l'entreprise n'existe que depuis environ 4 ans et 7 mois en date de la clôture de l'appel d'offres. MSquare a également demandé des précisions à savoir si les soumissionnaires peuvent ajouter, comme dans la DP précédente, l'expérience des sociétés mères, des filiales, des premiers sous-traitants ou d'autres sociétés affiliées dans leurs réponses aux critères obligatoires et cotés. Enfin, MSquare a demandé pourquoi cinq années d'expérience sont jugées nécessaires et a invité le MAECD à reconsidérer l'ajout du critère O4.

[9] Le 12 décembre 2019, le MAECD a publié la modification 001 de la DP, qui répondait aux demandes de renseignements des soumissionnaires éventuels. Dans cette modification, le MAECD répondait que les soumissionnaires pourraient toujours utiliser des exemples de l'expérience de leurs filiales, etc. Il était également mentionné ce qui suit à propos du critère O4 :

#### Question 1

[...]

- c) Affaires mondiales Canada envisagerait-il de réduire le nombre d'années requises au titre de O4 pour chaque entité?

[...]

#### Réponse 1

- c) En raison de la complexité, de la valeur élevée en dollars et des risques connexes, il est jugé essentiel que toutes les entités formant l'équipe du soumissionnaire démontrent que chaque soumissionnaire a exercé ses activités et opère pendant au moins cinq ans précédant la date de clôture de la demande de propositions. Le critère technique obligatoire O4 a été ajouté pour clarifier les années d'opération et pour s'assurer que toutes les entités de l'équipe du soumissionnaire ont l'autorité et soumettent officiellement la proposition<sup>4</sup>.

[10] Le 12 décembre 2019, MSquare a déposé sa plainte auprès du Tribunal. Toutefois, la plainte ne contenait pas tous les renseignements et documents pertinents dont disposait le plaignant, conformément au paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE*. Le 13 décembre 2019, le Tribunal a informé MSquare que sa plainte était incomplète et demandé que des renseignements supplémentaires soient fournis afin de corriger les lacunes.

[11] Les 14 et 18 décembre 2019, MSquare a fourni au Tribunal des renseignements supplémentaires qui ont permis de combler en grande partie les lacunes de la plainte. Par conséquent, aux termes de l'alinéa 96(1)b des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, la plainte est considérée comme ayant été déposée le 18 décembre 2019.

<sup>3</sup> Pièce PR-2019-051-01, vol. 1, p. 106.

<sup>4</sup> Pièce PR-2019-051-01, vol. 1, p. 86.

## ANALYSE

[12] Aux termes des articles 6 et 7 du *Règlement*, le Tribunal peut enquêter sur une plainte seulement si certaines conditions sont remplies. Plus précisément, l'alinéa 7(1)c) du *Règlement* prévoit que les renseignements fournis doivent démontrer, dans une mesure raisonnable, que l'institution fédérale n'a pas mené la procédure du marché public conformément aux accords commerciaux applicables. En l'espèce, le Tribunal estime que la plainte ne permet pas, de façon raisonnable, de conclure que les mesures prises par le MAECD ont enfreint les accords commerciaux applicables<sup>5</sup>.

[13] Le Tribunal a souligné à maintes reprises que le gouvernement fédéral est en droit de définir ses besoins en matière de marchés publics, dans la mesure où ceux-ci répondent à ses besoins opérationnels<sup>6</sup>. Cependant, le Tribunal est également d'avis que « [...] même si [le gouvernement] a le droit d'établir les paramètres d'une DP, il doit le faire de façon raisonnable. [Le gouvernement] n'est pas autorisé à établir des conditions impossibles à satisfaire<sup>7</sup>. » Il est aussi interdit au gouvernement de fixer des conditions qui constituent une discrimination à l'encontre de certains biens ou services ou de leur fournisseur<sup>8</sup>.

[14] Après avoir examiné la plainte et tous les documents connexes, le Tribunal conclut qu'il n'était pas déraisonnable pour le MAECD d'exiger que les soumissionnaires soient en activité depuis au moins cinq ans. Les réponses fournies par le MAECD dans la modification 001 établissent un lien raisonnable entre l'exigence minimale de cinq ans et ses besoins opérationnels réels, soit de minimiser les risques et de veiller à ce que les soumissionnaires aient l'expérience requise pour gérer un événement complexe et coûteux.

[15] MSquare a fourni son certificat de constitution avec sa soumission lors de l'appel d'offres initial, et le MAECD aurait donc été conscient que l'entreprise ne pouvait pas satisfaire à l'exigence minimale de cinq années d'existence. Néanmoins, MSquare n'a fourni aucune preuve indiquant que le nombre d'années en question a été choisi délibérément par le MAECD pour l'empêcher de soumissionner. Le Tribunal fait remarquer que la période de cinq années a été utilisée comme exigence dans plusieurs autres sections de la DP. Par exemple, deux des quatre critères obligatoires exigent que les soumissionnaires aient au moins cinq ans d'expérience au cours des dix dernières années dans la prestation des services demandés<sup>9</sup>. Par ailleurs, plusieurs des critères techniques cotés exigent que les soumissionnaires fournissent des exemples de leur expérience dans la prestation des services demandés au cours des cinq dernières années<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Il n'est donc pas nécessaire que le Tribunal vérifie si les autres conditions pour mener l'enquête sont remplies.

<sup>6</sup> *APM Diesel 1992 Inc.* (15 février 2012), PR-2011-052 (TCCE), par. 18; *Inforex Inc.* (24 mai 2007), PR 2007-019 (TCCE); *FLIR Systems Ltd.* (25 juillet 2002), PR-2001-077 (TCCE); *Aviva Solutions Inc.* (29 avril 2002), PR-2001-049 (TCCE).

<sup>7</sup> *MTS Allstream Inc.* (5 août 2005), PR-2004-061 (TCCE), par. 67.

<sup>8</sup> *Konica Minolta Business Solutions (Canada) Ltd.* (3 juillet 2015), PR-2015-013 (TCCE), par. 13.

<sup>9</sup> Critères techniques obligatoires O2 et O3, pièce PR-2019-051-01, vol. 1, p. 105-106.

<sup>10</sup> Critères techniques cotés C6, C9 et C11, pièce PR-2019-051-01, vol. 1, p. 110, 112 et 113. Le Tribunal souligne également que le MAECD a indiqué dans la modification 001 que le critère O4 a été ajouté pour « clarifier les années d'opération » [nos italiques]. Puisque les soumissionnaires étaient autorisés à utiliser l'expérience d'autres sociétés affiliées à leurs équipes pour satisfaire aux exigences, il se peut que le MAECD ait jugé nécessaire d'ajouter le critère O4 pour préciser qu'il voulait que chaque membre de l'équipe ait cinq ans d'expérience.

[16] Par conséquent, le Tribunal conclut que le MAECD n'a pas enfreint, dans une mesure raisonnable, les accords commerciaux applicables et il n'enquêtera pas sur la plainte de MSquare.

## DÉCISION

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

Rose Ann Ritcey

---

Rose Ann Ritcey

Membre président