



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2020-004

J.A. Larue inc.

c.

Ministère des Travaux publics et
des Services gouvernementaux

*Décision et motifs rendus
le vendredi 7 août 2020*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ.....	1
HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE	1
DISPOSITIONS PERTINENTES	2
Exigences techniques.....	2
Processus d'évaluation	5
ANALYSE.....	6
Position de Larue.....	7
Position de TPSGC	8
TPSGC a-t-il déterminé de manière raisonnable que la solution de Fresia satisfaisait aux exigences de la DP?	9
Conclusion	13
FRAIS	13
DÉCISION	13

EU ÉGARD À une plainte déposée par J. A. Larue inc. 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'enquêter sur la plainte aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*.

ENTRE**J.A. LARUE INC.****Partie plaignante****ET****LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX****Institution fédérale****DÉCISION**

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

Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal accorde au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux une indemnité raisonnable pour les frais engagés pour répondre à la plainte, indemnité qui doit être versée par J.A. Larue inc. Conformément à la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public (Ligne directrice)*, le Tribunal détermine provisoirement que le degré de complexité de la plainte correspond au degré 2 et que le montant de l'indemnité est de 2 750 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à la détermination provisoire du degré de complexité ou du montant de l'indemnité, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur, en conformité avec l'article 4.2 de la *Ligne directrice*. Il relève de la compétence du Tribunal de fixer le montant définitif de l'indemnité.

Serge Fréchette

Serge Fréchette

Membre président

Membre du Tribunal :	Serge Fréchette, membre président
Personnel de soutien :	Sarah Perlman, conseillère juridique
Partie plaignante :	J.A. Larue inc.
Conseiller juridique de la partie plaignante :	Nicolas Gagné
Institution fédérale :	ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
Conseillers juridiques de l'institution fédérale :	Roy Chamoun Benjamin Hiemstra Marilou Bordeleau Benoit de Champlain
Partie intervenante :	Fresia S.p.A.

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] Le 7 mai 2020, J.A. Larue inc. (Larue) a déposé une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur, en vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹, concernant une demande de propositions (DP) (invitation n° W8476-196057/A) publiée par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) au nom du ministère de la Défense nationale pour la fourniture de souffleuses à neige de piste.

[2] Le 13 mai 2020, le Tribunal a accepté d'enquêter sur la plainte puisque celle-ci répondait aux exigences du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE* ainsi qu'aux conditions énoncées au paragraphe 7(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*².

[3] Ayant enquêté sur la plainte, le Tribunal conclut que la plainte n'est pas fondée pour les motifs qui suivent.

RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ

[4] Larue allègue que la proposition du soumissionnaire retenu, Fresia S.p.A. (Fresia), est non conforme aux conditions essentielles spécifiées dans la DP et que l'évaluation technique de cette proposition était inéquitable et déraisonnable compte tenu des renseignements pris en compte par le comité d'évaluation afin d'accorder le contrat à Fresia.

[5] À titre de mesure corrective, Larue demande que le contrat spécifique soit résilié et qu'il lui soit attribué en tant que second soumissionnaire ayant offert la plus grande quantité de souffleuses à neige³, ou qu'un nouvel appel d'offres soit lancé. Larue demande également une compensation pour les frais liés à sa plainte.

HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE

[6] Le 7 mai 2019, TPSGC a publié la DP, dont la date de clôture était le 12 juillet 2019⁴. TPSGC a reçu six propositions, dont celle de Larue. Le 19 décembre 2019, Larue a reçu une lettre de regret de TPSGC l'avisant que, malgré que sa proposition était conforme, elle n'offrait que 16 souffleuses à neige pour le financement disponible, et que le contrat était octroyé à Fresia puisqu'elle offrait le maximum de 22 souffleuses pour ce même financement⁵.

[7] Le 20 décembre 2019, Larue a demandé à TPSGC le nom du modèle des souffleuses proposées par Fresia ainsi que le montant de sa soumission. Le 8 janvier 2020, TPSGC a indiqué ne pas pouvoir fournir le nom du modèle des souffleuses et a référé Larue au Bureau de l'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Larue a ainsi déposé une demande d'accès à l'information le 14 janvier 2020. Le 23 mars 2020, Larue a reçu une réponse à sa demande

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

² DORS/93-602 [*Règlement*].

³ Larue a confirmé son classement auprès de TPSGC et en a avisé le Tribunal le 24 juillet 2020; voir pièce PR-2020-004-21, vol. 1.

⁴ La date de clôture était initialement le 18 juin 2019. La modification n° 004 a changé cette date pour le 28 juin 2019, et la modification n° 005 pour le 12 juillet 2019.

⁵ Pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 42, 378; voir l'article 3.1.2 de la DP.

d'accès à l'information datée du 13 mars 2020, contenant une copie de la soumission de Fresia ainsi que des échanges entre TPSGC et Fresia quant à l'analyse de la conformité.

[8] Le 6 avril 2020, Larue a présenté une opposition à TPSGC dans laquelle elle notait que les calculs fournis par Fresia ne permettaient pas de satisfaire aux exigences techniques obligatoires. Le 24 avril 2020, TPSGC a répondu à l'opposition, indiquant qu'il avait procédé de nouveau à l'évaluation technique de la proposition de Fresia, et qu'il confirmait que cette proposition était conforme aux exigences obligatoires.

[9] Larue a déposé sa plainte auprès du Tribunal le 7 mai 2020. Le Tribunal a accepté d'enquêter sur la plainte le 13 mai 2020.

[10] Le 26 mai 2020, TPSGC a demandé de prolonger jusqu'au 23 juin 2020 le délai pour le dépôt du rapport de l'institution fédérale (RIF). Le 28 mai 2020, le Tribunal a accordé la prolongation demandée et a annoncé qu'il rendrait par conséquent ses conclusions et recommandations dans les 135 jours suivant le dépôt de la plainte, conformément à l'alinéa 12c) du *Règlement*.

[11] Le 28 mai 2020, le Tribunal a reçu une lettre de Fresia demandant l'autorisation d'intervenir dans le cadre de l'enquête. Le 9 juin 2020, le Tribunal a accordé le statut d'intervenante à Fresia et a mis à jour l'échéancier de réception des observations des parties.

[12] Le 23 juin 2020, TPSGC a déposé le RIF auprès du Tribunal, conformément à l'article 103 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*⁶.

[13] Larue a déposé ses commentaires sur le RIF le 7 juillet 2020.

[14] Le 15 juillet 2020, TPSGC a demandé de répondre aux commentaires de Larue sur le RIF, fournissant au même moment ses observations. Le 20 juillet 2020, Larue s'est opposée au dépôt de ces observations, mais a subsidiairement demandé la permission de déposer une réponse à celles-ci, laquelle était fournie au même moment.

[15] Le 21 juillet 2020, le Tribunal a accueilli la demande de TPSGC et a aussi joint au dossier la réponse de Larue.

[16] Puisque les renseignements au dossier étaient suffisants pour statuer sur le bien-fondé de la plainte, le Tribunal n'a pas jugé nécessaire de tenir une audience et a ainsi rendu sa décision sur la foi des pièces versées au dossier.

DISPOSITIONS PERTINENTES

Exigences techniques

[17] La DP contient les exigences suivantes quant à la soumission technique :

3.1 Instructions pour la préparation des soumissions

[...]

⁶ *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, DORS/91-499.

Section I : Soumission technique

Dans leur soumission technique, les soumissionnaires devraient expliquer et démontrer comment ils entendent répondre aux exigences et comment ils réaliseront les travaux.

Les soumissionnaires devraient soumettre, avec leur soumission, le questionnaire de renseignements techniques dûment complété.

[...]

4.1 Procédures d'évaluation

[...]

4.1.2 Évaluation Technique

4.1.2.1 Exigences techniques obligatoires

a) Les soumissionnaires doivent démontrer leur conformité aux critères d'évaluation technique obligatoires énumérés dans le Tableau de conformité technique (TCT), en fournissant de l'information substantielle, incluant toute information additionnelle demandée dans le TCT, complète et détaillée démontrant comment chaque critère sera satisfait ou adressé. Simplement reprendre les énoncés contenus dans la demande de soumissions ne suffit pas.

[...]

PARTIE 5 – ATTESTATIONS ET RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Les soumissionnaires doivent fournir les attestations et les renseignements supplémentaires exigés pour qu'un contrat leur soit attribué.

Les attestations que les soumissionnaires remettent au Canada, peuvent faire l'objet d'une vérification à tout moment par le Canada. Le Canada déclarera une soumission non recevable, ou à un manquement de la part de l'entrepreneur s'il est établi qu'une attestation du soumissionnaire est fautive, sciemment ou non, que ce soit pendant la période d'évaluation des soumissions ou pendant la durée du contrat.

L'autorité contractante aura le droit de demander des renseignements supplémentaires pour vérifier les attestations du soumissionnaire. À défaut de répondre et de coopérer à toute demande ou exigence imposée par l'autorité contractante, la soumission sera déclarée non recevable, ou constituer un manquement aux termes du contrat.

[...]

5.2.3 Attestations additionnelles préalables à l'attribution du contrat

5.2.3.1 Conformité du produit

Le soumissionnaire certifie que tous les véhicules/équipements proposés sont conformes, et continueront de se conformer pendant toute la période du contrat, à toutes les spécifications techniques de la description d'achat.

Cette certification ne soustrait pas la soumission à son obligation de satisfaire à tous les critères techniques obligatoires détaillés dans la partie 4.

[18] Les dispositions pertinentes du document intitulé « Description d'achat pour souffleuse à neige de piste ECC 167130 » (DA), qui contient les exigences techniques ainsi que le TCT, sont les suivantes :

1.2 Directives

a) Les exigences comprenant le mot « *doit* » sont obligatoires. Aucune dérogation ne sera autorisée.

[...]

3.4 Performance du véhicule, caractéristiques nominales et dimensions

3.4.1 Rendement

[...]

b) Le véhicule *doit* pouvoir conserver une vitesse de travail d'au moins 40 km/h en maintenant l'équipement de souffleuse à neige à sa capacité maximale.

c) Le véhicule *doit* avoir une capacité de soufflage de neige minimale de 4 082,3 tonnes métriques/heure (4 500 tonnes courtes/heure)

[...]

3.6 Moteur du véhicule

[...]

b) Si le moteur du véhicule fournit la puissance au véhicule et à la souffleuse à neige alors il *doit* rencontrer les performances énumérées aux paragraphes 3.4.1 b) et c) simultanément.

[...]

3.14 Souffleuse à neige

[...]

b) La souffleuse *doit* être du type à deux étages de vis à ruban.

[...]

3.14.1 Performance de la souffleuse à neige

a) La souffleuse *doit* avoir une capacité minimale de 4 082,3 tonnes métriques (4 500 tonnes courtes) par heure à une distance de coulée minimale de 30,5 mètres (100 pieds) pour une densité de neige de 600 kg/m³.

[19] Le TCT reprend certaines de ces exigences et les présente sous forme de tableau à remplir par les soumissionnaires :

Critères techniques obligatoires			
Référence de la DA	Exigence de la DA	Exigence d'évaluation de la soumission	Emplacement dans la soumission
[...]	[...]	[...]	[...]
3.4.1	<u>Performance</u> b) Le véhicule <i>doit</i> pouvoir atteindre une vitesse de travail d'au moins 40 km/h tout en maintenant l'équipement de souffleuse à neige à sa capacité maximale.	Renseignements détaillés	
[...]	[...]	[...]	[...]
3.14.1	<u>Performances de la souffleuse à neige</u> a) La souffleuse à neige <i>doit</i> avoir une capacité minimale de 4 082,3 tonnes métriques (4 500 tonnes courtes) par heure à une portée minimale de 30,5 mètres (100 pi) pour une densité de neige de 600 kg/m ³ .	Les renseignements détaillés incluent l'information sur : - capacité minimale - portée minimale - densité de la neige	

[20] Le TCT a été modifié dans la modification n° 005, mais seule une version anglaise semble avoir été publiée. Dans cette modification, un quatrième point sous la colonne « Exigence d'évaluation de la soumission » pour l'exigence 3.14.1a) a été rajouté, indiquant : « *Proof of testing to SAE ARP5539 or equivalent* » (« preuve de test selon la norme SAE ARP5539 ou équivalent » [traduction]).

Processus d'évaluation

[21] L'évaluation des soumissions a été effectuée en trois phases : (I) l'évaluation de la soumission financière, (II) l'évaluation de la soumission technique, et (III) l'évaluation finale de la soumission.

[22] Suivant l'article 4.1.1.3 de la DP, lors de la phase II, TPSGC a vérifié si les soumissionnaires respectaient toutes les exigences obligatoires d'admissibilité. Si certaines d'entre elles n'étaient pas remplies, TPSGC envoyait un rapport d'évaluation de conformité (REC) précisant les exigences non respectées. Le soumissionnaire pouvait ensuite fournir des informations supplémentaires ou des clarifications en réponse au REC. TPSGC déterminait alors si la soumission était recevable à la lumière de ces informations supplémentaires et passait à la phase III de l'évaluation pour toutes les soumissions conformes.

[23] Lors de la phase III, les soumissions ont enfin été évaluées par rapport à l'ensemble des exigences de la DP.

ANALYSE

[24] Le paragraphe 30.14(1) de la *Loi sur le TCCE* exige que, dans son enquête, le Tribunal limite son étude à l'objet de la plainte. Le Tribunal détermine la validité de la plainte en fonction des critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. L'article 11 du *Règlement* prévoit que le Tribunal doit décider si la procédure du marché public a été suivie conformément aux accords commerciaux applicables.

[25] Les accords commerciaux disposent que, pour être prise en considération pour l'adjudication d'un contrat, une soumission doit être conforme aux exigences obligatoires énoncées dans la documentation relative à l'appel d'offres, et l'institution fédérale doit procéder à l'adjudication conformément aux critères et aux exigences obligatoires énoncés dans la documentation relative à l'appel d'offres⁷.

[26] Lorsqu'il examine si les soumissions ont été évaluées et si les contrats ont été attribués en conformité avec ces dispositions, le Tribunal applique la norme de la décision raisonnable, en accordant crédit à l'expertise des évaluateurs et en ne formulant des recommandations que lorsqu'une décision est déraisonnable. Le Tribunal ne substitue donc pas son jugement à celui des évaluateurs, sauf si ces derniers ne se sont pas appliqués à bien évaluer une proposition, n'ont pas tenu compte de renseignements d'importance cruciale contenus dans une proposition, ont fondé leur évaluation sur des critères non divulgués ou bien n'ont pas procédé à une évaluation équitable sur le plan de la procédure. La détermination de l'institution fédérale sera jugée raisonnable si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n'est pas convaincante aux yeux du Tribunal⁸.

[27] Selon l'exigence 3.6b) de la DA, lorsque les véhicules proposés n'ont qu'un moteur, les exigences 3.4.1b) et c) doivent être satisfaites simultanément; les véhicules doivent donc être en mesure de conserver une vitesse de travail d'au moins 40 km/h en maintenant l'équipement de souffleuse à neige à sa capacité maximale, ainsi qu'avoir une capacité de soufflage minimale de 4082,3 tonnes métriques/heure. En l'espèce, les véhicules proposés par Fresia ne comportent qu'un moteur⁹.

[28] Dans le cadre de l'évaluation en phase II des exigences 3.4.1b) et 3.14.1a) (qui reprend en partie l'exigence 3.4.1c)), les évaluateurs avaient noté le 8 août 2019 qu'ils ne pouvaient évaluer la conformité de la proposition de Fresia avec les informations disponibles. TPSGC avait alors émis un

⁷ Voir par exemple les alinéas 1015(4)a) et d) de l'*Accord de libre-échange nord-américain*, 17 décembre 1992, R.T.C. 1994 n° 2, en ligne : Affaires mondiales Canada <<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/index.aspx?lang=fra>> (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994)

⁸ *Toromont Material Handling, une division de Toromont Industries Ltd.* (11 mars 2020), PR-2019-063 (TCCE) au par. 19; *Heiltsuk Horizon Maritime Service Ltd. et Horizon Maritime Services Ltd. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (18 octobre 2019), PR-2019-020 (TCCE) [*Heiltsuk*] au par. 47; *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; *Northern Lights Aerobatic Team, Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (7 septembre 2005), PR-2005-004 (TCCE) au par. 52, citant *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247 au par. 55.

⁹ Pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 405, 409, 424.

REC conformément à l'article 4.1.1.3 de la DP permettant à Fresia de fournir l'information étayant sa conformité avec les exigences techniques obligatoires¹⁰.

[29] Fresia avait en réponse fourni un tableau indiquant comment elle satisfaisait aux exigences notées par TPSGC, dont les exigences 3.4.1b) et 3.14.1a) de la DA, suivi de quelques annexes fournissant des calculs et diagrammes soutenant ces affirmations. Suite au dépôt de cette information, les évaluateurs avaient conclu que la soumission de Fresia était conforme aux exigences de la DP¹¹.

[30] Selon les informations fournies par Fresia, les véhicules en question ont une force moteur totale de 407 kW, la puissance requise pour souffler 4 082,3 tonnes métriques de neige par heure pour une densité de neige de 600 kg/m³ est de 298 kW, et la puissance requise pour maintenir une vitesse de 40 km/h tout en soufflant la neige à sa capacité maximale est de 99 kW. Ainsi, au total, le moteur des véhicules utilise 397 kW pour les exigences 3.4.1b) et c), laissant 10 kW de puissance restants¹².

Position de Larue

[31] Larue soutient que les évaluateurs ne se sont pas appliqués à évaluer la soumission de Fresia en ne tenant pas compte de certains éléments de calcul qui pourraient avoir une incidence sur la conformité avec les éléments essentiels de la DP, et que l'évaluation était donc inéquitable et déraisonnable.

[32] Selon Larue, les véhicules offerts par Fresia n'ont pas la force moteur nécessaire pour satisfaire aux exigences 3.4.1b) et c) simultanément tel que requis à l'exigence 3.6b). Le calcul de la force moteur effectué par Fresia ne tiendrait pas compte d'autres éléments qui auraient un impact sur la puissance utilisée par les véhicules, par exemple le fonctionnement des accessoires (entre autres le ventilateur du système de refroidissement, l'alternateur, la pompe hydraulique, la pompe de direction) qui demanderait environ 35 kW de puissance, ainsi que la friction au sol en mode opération¹³. Larue soutient de plus que la puissance de soufflage ne tient compte que d'une seule des deux phases de soufflage (soit la phase « *impeller* » ou « turbine »), contrairement à ce qui est requis à l'exigence 3.14b). Selon Larue, l'autre phase (soit la phase « *auger* » ou « convoyeur à ruban ») requiert environ 20 % de la puissance moteur requise pour la phase « *impeller* »¹⁴, ce qui mènerait la

¹⁰ Pièce PR-2020-004-14A, vol. 1 au par. 16; pièce PR-2020-004-14B, vol. 2 (protégée) aux p. 3-4. TPSGC avait d'abord demandé des clarifications à Fresia, mais puisqu'elles contenaient de l'information supplémentaire, elles ne pouvaient être prises en compte à cette étape, hors du cadre d'un REC; voir pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 513-524.

¹¹ Pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 525-540; pièce PR-2020-004-14A, vol. 1 aux p. 29-30; pièce PR-2020-004-14B, vol. 2 (protégée) aux p. 9-10.

¹² Pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 517, 529-530, 534-535.

¹³ Selon Larue, le calcul de Fresia ne prendrait en compte que le poids total de la souffleuse ainsi qu'un coefficient de friction unique, alors qu'il aurait dû appliquer de façon distincte le poids du camion et le coefficient de friction d'un côté, et le poids de la tête et son coefficient de friction de l'autre côté afin de bien évaluer la puissance requise pour atteindre et maintenir 40 km/h en mode opération. Larue n'indique par contre pas la puissance qui serait perdue à cause de cette friction, mais compare les 10 kW restants à la puissance nécessaire pour faire fonctionner une tondeuse à gazon ou un aspirateur afin de démontrer que cette puissance ne serait pas suffisante (voir pièce PR-2020-004-17, vol. 1 aux p. 11-12).

¹⁴ Larue base ce 20 % sur la force moteur requise pour ses propres produits pour la phase « *auger* ». Larue admet qu'il est possible que les véhicules proposés par Fresia nécessitent moins de puissance, mais soutient qu'il est déraisonnable de présumer qu'ils n'en requièrent aucune.

puissance requise pour le soufflage à environ 350 kW. Lorsqu'additionnée à la puissance requise pour maintenir une vitesse de travail de 40 km/h, la solution de Fresia dépasserait les 407 kW de puissance moteur disponibles¹⁵.

[33] Larue soutient donc que l'information fournie par Fresia était loin d'être suffisante pour conclure à la conformité des véhicules aux exigences de la DP, et ne constituait donc pas l'information détaillée requise suivant le paragraphe 4.1.2.1a) de la DP.

Position de TPSGC

[34] TPSGC soutient que l'évaluation était raisonnable et menée en conformité avec les exigences de la DP. TPSGC soutient en outre que la soumission de Fresia contenait de l'information substantielle, complète et détaillée démontrant la conformité de sa soumission aux critères d'évaluation technique obligatoires, tels que requis à l'article 4.1.2.1 de la DP.

[35] Pour ce qui est de la conformité avec les exigences en question, TPSGC note que, selon son catalogue, les véhicules offerts par Fresia peuvent opérer à une vitesse de 40 km/h tout en maintenant l'équipement de souffleuse à sa capacité maximale, et que les calculs de Fresia tiennent compte de différents facteurs de résistance. Suivant ces calculs, les véhicules peuvent souffler 4 082,3 tonnes métriques de neige par heure pour une distance de coulée de 30,5 m et une densité de neige de 600 kg/m³, tenant compte des pertes de charge. De plus, le moteur des véhicules a la puissance nécessaire (407 kW) pour satisfaire aux exigences 3.4.1b) (98,9 kW) et 3.14.1a) (298 kW) de la DA simultanément¹⁶.

[36] TPSGC note que la DP n'exigeait pas de ventilation détaillée des calculs ou que les soumissionnaires chiffrèrent séparément la puissance nécessaire pour faire fonctionner chacune des composantes des véhicules. Pour ce qui est de la puissance nécessaire pour faire fonctionner les accessoires, ce détail n'était pas requis par la DP.

[37] Quant à la friction au sol, TPSGC souligne que Fresia a pris en compte plusieurs facteurs de résistance dans son calcul de la puissance nécessaire pour satisfaire aux exigences, tels que la résistance de la tête de la souffleuse, la résistance due à la force de frottement de l'air et de la neige sur la tête de la souffleuse en mouvement, la résistance d'une pente de 3 %, la force qui résiste au roulement des véhicules sur une surface donnée, et la force de l'air s'opposant au mouvement des véhicules. TPSGC soutient en outre que les calculs de Fresia sont conservateurs : elle a utilisé une pente de 3 % dans ses calculs alors que la surface des pistes est généralement plate ou n'atteint dans

¹⁵ Larue soutient de plus que le catalogue du fabricant ne réfère pas à la bonne densité de neige et que les calculs offerts par Fresia de l'Université de Genève (pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p.424, 472-481) ne permettent que de confirmer que les véhicules réussissent à souffler en moyenne 4 072 tonnes/h à une distance de 25 m dans une neige de densité moyenne de 297 kg/m³, ce qui est inférieur à l'exigence 3.14.1 de la DA. Fresia a par contre fourni des calculs additionnels, dans sa réponse au REC, qui valident la conformité des véhicules aux exigences; voir Pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 529-538.

¹⁶ Pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 405, 424-425, 470-471, 529-535, 538.

certains cas qu'une pente de 2 %¹⁷, et elle a utilisé le poids brut des véhicules en mode transport plutôt qu'en mode travail, où le poids des véhicules est réparti sur une plus grande surface¹⁸.

[38] En ce qui concerne la puissance nécessaire pour les deux phases de soufflage, TPSGC soutient que les arguments de Larue sont non fondés puisque la puissance disponible pour opérer le convoyeur à ruban (phase « *auger* ») est celle en provenance de la turbine moins les pertes d'énergie, et qu'il est donc faux de prétendre que seuls 10 kW seraient disponibles pour le faire fonctionner¹⁹. Fresia a en outre fourni le calcul pour mesurer la puissance requise pour satisfaire l'exigence 3.14.1a) de la DA, dans lequel elle tient compte des pertes de charge au niveau de l'énergie mécanique qui se transforme en énergie cinétique (soit une perte de 35 % de la puissance) et des pertes de charge qui résultent de la friction des éléments d'engrenage et des pertes de chaleur (soit une perte de 5 %), entre autres²⁰.

[39] TPSGC note de plus que Fresia a déclaré que ses véhicules étaient conformes à la norme SAE ARP5539, ce qui selon TPSGC était suffisant pour satisfaire l'exigence 3.14.1a)²¹. TPSGC soutient que, suivant *Talmack* et *Airsolid*, les évaluateurs pouvaient s'en remettre aux informations fournies et à l'attestation de conformité signée par Fresia pour conclure que sa soumission était conforme aux exigences obligatoires de la DP²². TPSGC soutient de plus que, s'il s'avérait que les véhicules fournis ne satisfont pas aux exigences de la DP une fois le contrat adjudgé, ceci serait alors une question d'administration du marché²³.

TPSGC a-t-il déterminé de manière raisonnable que la solution de Fresia satisfaisait aux exigences de la DP?

[40] Le Tribunal a invariablement affirmé qu'il incombe aux soumissionnaires de démontrer que leur soumission satisfait aux exigences obligatoires d'un appel d'offres au moment où celui-ci prend fin²⁴. Le Tribunal a aussi clairement indiqué qu'il incombe aux soumissionnaires de préparer leur

¹⁷ Larue croit plutôt que la pente de 3 % reflète la réalité du terrain lorsque la piste est enneigée. Pourtant, l'exigence 3.2.2 de la DA indique que « [l]e véhicule *doit* pouvoir circuler tout au long de l'année sur des surfaces de béton et d'asphalte, y compris sur une chaussée mouillée par la pluie, dans la neige, sur la neige tassée et la glace, et présentant une inclinaison pouvant atteindre 2 % (pour cent) dans toutes les conditions météorologiques. »

¹⁸ Pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 518, 530.

¹⁹ En outre, TPSGC note que les véhicules proposés par Fresia n'ont qu'un seul moteur qui alimente les deux phases de soufflage, et que la force du moteur se divise en force hydrostatique qui permet de faire rouler le véhicule et en force mécanique qui fait fonctionner la souffleuse; voir pièce PR-2020-004-01, vol. 1 aux p. 424, 459-461.

²⁰ *Ibid.* aux p. 470-471, 534-535.

²¹ *Ibid.* aux p. 420, 424, 523. TPSGC note que la soumission de Larue a de même été jugée conforme sur la base de sa déclaration que ses véhicules satisfont à la norme FAA AC 150/5220-20 et toute autre norme des *Federal Motor Vehicle Safety Standards* (voir pièce PR-2020-004-01, vol. 1 à la p. 318).

²² *Talmack Industries Inc.* (4 décembre 2018), PR-2018-040 (TCCE) [*Talmack*] au par. 13; *Airsolid Inc.* (18 février 2010), PR-2009-089 (TCCE) [*Airsolid*] aux par. 11-12.

²³ Voir *Central Automotive Inspection Records & Standards Services (CAIRSS) Corp.* (6 novembre 2012), PR-2012-025 (TCCE) [*CAIRSS*] aux par. 23-26.

²⁴ *Integrated Procurement Technologies, Inc.* (14 avril 2008), PR-2008-007 (TCCE) au par. 13; *Samson & Associés c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (19 octobre 2012), PR-2012-012 (TCCE) au par. 28; *Raymond Chabot Grant Thornton Consulting Inc. et PricewaterhouseCoopers LLP c. Ministère des Travaux Publics et des Services gouvernementaux* (25 octobre 2013), PR-2013-005 et PR-2013-008 (TCCE) au par. 37.

soumission consciencieusement et conformément aux instructions de l'appel d'offres, en prenant soin de s'assurer que les renseignements fournis démontrent clairement leur conformité aux exigences²⁵. Autrement dit, les soumissionnaires doivent soigneusement et explicitement faire le lien, pour les évaluateurs, entre des détails et des spécifications qui peuvent figurer à divers endroits de leur soumission pour démontrer pourquoi et comment celle-ci satisfait aux exigences techniques obligatoires de la DP.

[41] Tel qu'indiqué plus haut, lorsqu'il examine la façon dont les soumissions ont été évaluées, le Tribunal applique le critère du caractère raisonnable. Ainsi, la question qui se pose dans le cas présent est celle de savoir si la détermination de TPSGC était raisonnable compte tenu des exigences de la DP et des informations fournies par Fresia²⁶.

[42] En l'espèce, le Tribunal est satisfait que Fresia ait fourni dans sa soumission et sa réponse au REC l'information nécessaire pour satisfaire aux exigences techniques obligatoires de la DP et que la décision de TPSGC quant à la conformité de la soumission de Fresia était raisonnable.

[43] D'abord, l'exigence 3.4.1b) de la DA exige que les véhicules soient en mesure de conserver une vitesse de 40 km/h « en maintenant l'équipement de souffleuse à neige à sa capacité maximale ». Le libellé se limite donc spécifiquement à la force moteur nécessaire pour maintenir la vitesse et celle nécessaire pour l'utilisation de l'élément de soufflage de neige à pleine capacité. Les renseignements détaillés demandés dans le TCT ne font pas mention d'autres éléments, tels que des accessoires ou de la friction au sol. Il était donc raisonnable pour TPSGC de ne pas rechercher de tels renseignements dans les calculs soumis par Fresia, dans la mesure où ceux-ci démontraient que le moteur avait la puissance nécessaire pour satisfaire simultanément aux exigences 3.4.1b) et c) de la DA. En l'espèce, les informations fournies par Fresia démontrent que la puissance moteur des véhicules proposés (407 kW) suffit à remplir ces deux exigences simultanément (397 kW).

[44] Il est possible de comparer cette situation à celle dans l'affaire *Heiltsuk*, où le Tribunal avait déterminé que l'interprétation de TPSGC de l'expression « tous les dispositifs consommateurs d'énergie entraînés par moteur » comme n'incluant que « les dispositifs consommateurs d'énergie requis pour faire fonctionner le navire de façon sécuritaire en mer et aux fins du test de traction conformément à la procédure de vérification de la puissance de traction de la société de classification » était déraisonnable puisqu'elle n'était pas conforme à la formulation explicite du critère²⁷. Dans le cas présent, l'expression « en maintenant l'équipement de souffleuse à neige à sa capacité maximale » est plus précise en ce qu'elle ne demande pas le maintien de toutes les fonctions des véhicules en plus de la vitesse, mais seulement de l'équipement de souffleuse à neige même.

[45] Quant à l'argument de Larue selon lequel la puissance de soufflage des véhicules de Fresia ne tient compte que de la phase « *impeller* », le TCT stipulait pour l'exigence 3.14.1a) qu'il était nécessaire de fournir de l'information détaillée, incluant quant à la capacité minimale, la portée

²⁵ *CGI Information Systems and Management Consultants Inc. c. Société canadienne des postes et Innovaposte Inc.* (9 octobre 2014), PR-2014-015 et PR-2014-020 (TCCE) au par. 150; *ADR Education c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (18 octobre 2013), PR-2013-011 (TCCE) au par. 59; *Excel Human Resources Inc. c. Ministère de l'Environnement* (2 mars 2012), PR-2011-043 (TCCE) au par. 34.

²⁶ *Saskatchewan Polytechnic Institute c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 16 au par. 7.

²⁷ *Heiltsuk Horizon Maritime Services Ltd. et Horizon Maritime Services Ltd. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (18 octobre 2019), PR-2019-020 (TCCE) [*Heiltsuk*] aux par. 50, 54-55.

minimale et la densité de neige, ainsi qu'une preuve de test selon la norme SAE ARP5539 afin de démontrer que la souffleuse avait une capacité minimale de 4 082,3 tonnes métriques par heure à une distance de coulée minimale de 30,5 m pour une densité de neige de 600 kg/m³. Outre ceci, la DP n'imposait pas de calcul particulier pour démontrer que les soumissions satisfaisaient aux exigences techniques obligatoires²⁸.

[46] Puisque Fresia a fourni de l'information détaillée concernant entre autres la capacité minimale, la portée minimale, la densité de neige et la conformité à la norme SAE ARP5539²⁹, il était raisonnable pour TPSGC de déterminer que la soumission de Fresia était conforme à l'exigence 3.14.1a). En l'absence d'indications contraires, TPSGC était en droit de se fier aux informations fournies par Fresia, particulièrement puisque cette dernière avait soumis la certification requise à l'article 5.2.3.1 de la DP indiquant que les véhicules proposés sont conformes aux spécifications techniques de la DA³⁰.

[47] Il est bien connu que les questions d'administration des marchés sont hors de la compétence du Tribunal³¹. Dans *CAIRSS*, le Tribunal a indiqué ce qui suit :

[...] au moment de l'évaluation des propositions, Transports Canada était en droit de se fier à la déclaration d'Adminserv à l'annexe H sans contrevenir aux dispositions des documents de la DP ou du paragraphe 506(6) de l'[*Accord sur le commerce intérieur*]. S'il était découvert, après l'adjudication du contrat, qu'Adminserv ne respecte pas, en fait, l'exigence obligatoire, la question deviendrait alors une question d'administration du marché qui ne relève pas de la compétence du Tribunal³².

[48] Ainsi, s'il s'avérait, une fois le contrat adjudgé, que les véhicules proposés par Fresia ne satisfont pas aux exigences de la DP, malgré les renseignements fournis dans le cadre du processus d'appel d'offres, il s'agirait alors d'une question d'administration de marché hors de la compétence du Tribunal.

[49] Malgré le fait que TPSGC indique que la déclaration de Fresia, selon laquelle elle satisfait à la norme SAE ARP5539, était suffisante pour remplir le critère 3.14.1a), il semble que ce n'était qu'un élément parmi plusieurs qui ait été pris en compte dans sa décision. En effet, suite au REC, la grille d'évaluation indique que l'exigence est satisfaite, notant comme information pertinente la description technique de Fresia, ainsi que le tableau et l'annexe en réponse au REC³³. En outre, suite à la plainte déposée par Larue auprès de TPSGC le 6 avril 2020 (soit après l'adjudication du contrat à

²⁸ Deux questions avaient été posées pendant le processus de la DP quant à l'évaluation de l'exigence 3.14.1a) de la DA, demandant que des informations plus poussées soient exigées pour démontrer la conformité avec cette exigence (voir les questions 19 et 23 des modifications n° 004 et 005 respectivement). TPSGC avait alors répondu que les soumissionnaires devaient proposer un équipement qui répond au critère conformément à la norme « *SAE ARP5539 Rotary Plow with Carrier Vehicle* », et que la méthode d'essai pour mesurer la performance de la souffleuse quant au critère 3.14.1a) était donc celle de cette norme.

²⁹ Pièce PR-2019-004-01, vol. 1 aux p. 424-425, 470-481, 529-530, 532, 534-535, 538.

³⁰ *Talmack* au par. 13; *Airsolid* aux par. 11-12.

³¹ *Aerospace Facilities Group, Inc. c. Ministère des Travaux Publics et des Services gouvernementaux* (12 octobre 2017), PR-2017-015 (TCCE) au par. 31; *Valcom Consulting Group Inc. c. Ministère de la Défense nationale* (14 juin 2017), PR-2016-056 (TCCE) au par. 32; *HDP Group Inc.* (28 décembre 2016), PR-2016-047 (TCCE) au par. 10.

³² *CAIRSS* au par. 26.

³³ Pièce PR-2020-004-14A, vol. 1 à la p. 30.

Fresia), TPSGC a procédé à une évaluation technique finale de la proposition de Fresia entre les 16 et 20 avril 2020 où quatre évaluateurs ont souligné plus précisément les documents et les raisons pour lesquelles cette proposition était conforme aux exigences de la DP³⁴. Encore une fois, ces documents et raisons se rapportent à plus que la seule conformité à la norme SAE ARP5539.

[50] Enfin, Larue souligne que l'un des évaluateurs attitré à l'évaluation technique finale effectuée par TPSGC suite à la réception de la plainte de Larue a indiqué s'être référé à de l'information additionnelle, soit les spécifications du manufacturier du moteur en ligne, confirmant que la puissance moteur maximale est en fait beaucoup plus élevée (440 kW) que ce qui est indiqué dans la proposition de Fresia (407 kW)³⁵. Selon Larue, « en sortant du cadre de la soumission et des informations produites par Fresia, l'évaluateur se trouve à appliquer une norme inéquitable à l'évaluation de celle-ci ». TPSGC soutient au contraire que les évaluateurs ont évalué la soumission de Fresia et conclu à sa conformité en fonction des renseignements fournis par Fresia.

[51] Le Tribunal souligne que l'information additionnelle citée par Larue ne faisait pas partie de l'évaluation qui a mené à l'octroi du contrat à Fresia. De plus, selon les termes de l'alinéa 16f) du document intitulé *2003 (2018-05-22) Instructions uniformisées – biens ou services – besoins concurrentiels* du *Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat* qui étaient inclus par référence dans l'article 2.1 de la DP, le Canada peut « vérifier tous les renseignements fournis par les soumissionnaires en faisant des recherches indépendantes, en utilisant des ressources du gouvernement ou en communiquant avec des tiers ». Suivant *Raymond Chabot Grant Thornton*, dans le contexte où TPSGC n'utilisait l'information additionnelle que pour vérifier les renseignements contenus dans la proposition de Fresia et que ceux-ci ne changeaient pas sa conclusion, TPSGC était en droit de consulter les informations trouvées dans le cadre de ses propres recherches³⁶.

[52] Larue soutient par contre que l'information additionnelle ne servait pas à une simple vérification, mais consistait plutôt en une modification ou une bonification des informations contenues dans la proposition de Fresia. Selon Larue, l'évaluateur se serait servi de cette information additionnelle pour se justifier ou se conforter dans sa conclusion antérieure que la force moteur pourrait être suffisante pour répondre aux exigences de la DP.

[53] En l'espèce, tel qu'indiqué ci-dessus, l'information additionnelle citée par l'évaluateur n'était pas disponible lors de l'adjudication du contrat, et elle n'est citée par l'évaluateur que parmi plusieurs autres éléments. De plus, dans l'évaluation conjointe des quatre évaluateurs, cette information additionnelle n'est pas mentionnée³⁷.

[54] De toute évidence, cette information n'a eu aucune incidence sur la détermination de TPSGC. La décision du Tribunal aurait été différente si la preuve avait démontré que cette information additionnelle avait influencé le résultat de l'évaluation, ce qui n'est pas le cas. TPSGC avait en effet déjà déterminé la conformité de la proposition de Fresia sur la base des informations qu'elle contenait, bien avant que les spécifications du manufacturier du moteur en ligne ne soient soulevées.

³⁴ Pièce PR-2020-004-14A, vol. 1 aux p. 36, 41, 45, 48, 53; pièce PR-2020-004-14B, vol. 2 (protégée) aux p. 16, 21, 25, 28, 33.

³⁵ Larue indique en outre dans sa réponse au RIF que les 33 kW de puissance moteur rapportés dans cette information additionnelle ne permettraient autrement pas aux véhicules de Fresia de satisfaire aux exigences de la DP suivant son argumentaire.

³⁶ Voir *Raymond Chabot Grant Thornton Consulting Inc. c. Ministère de la Santé* (1^{er} mai 2019), PR-2018-064 (TCCE) aux par. 23-26.

³⁷ Voir pièce PR-2020-004-14A, vol. 1 à la p. 53.

Conclusion

[55] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la plainte n'est pas fondée.

FRAIS

[56] Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, les frais relatifs à une enquête – même provisionnels – sont laissés à l'appréciation du Tribunal.

[57] TPSGC demande une compensation pour les frais engagés dans sa réponse à la plainte. En tant que partie ayant eu gain de cause dans la présente enquête, elle a droit à une indemnité raisonnable pour ses frais.

[58] Afin de déterminer le montant de l'indemnité en l'espèce, le Tribunal a examiné la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure de plainte portant sur un marché public (Ligne directrice)*, qui fonde le classement du niveau de complexité des plaintes sur trois critères : la complexité du marché, la complexité de la plainte et la complexité de la procédure de plainte.

[59] En l'espèce, le marché est de complexité modérée puisque les exigences obligatoires pertinentes à la plainte étaient plutôt techniques et exigeaient la présentation d'information détaillée, dont plusieurs calculs, afin de démontrer la conformité des véhicules. La plainte est également de complexité modérée, car elle s'appuie sur l'interaction entre quelques exigences techniques et concerne l'interprétation de l'information devant être fournie pour remplir ces exigences. Enfin, le Tribunal estime que le niveau de complexité de la procédure est aussi modéré étant donné la présence d'une intervenante, le dépôt de commentaires additionnels de la part de TPSGC et de Larue suite au dépôt des commentaires sur le RIF, et la prolongation de la procédure au délai de 135 jours.

[60] À ce titre, conformément à l'annexe A de la *Ligne directrice*, le Tribunal détermine provisoirement que le degré de complexité de la présente plainte correspond au degré 2 et que le montant de l'indemnité est de 2 750 \$.

DÉCISION

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

[62] Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal accorde à TPSGC une indemnité raisonnable pour les frais engagés pour répondre à la plainte, indemnité qui doit être versée par Larue. Conformément à la *Ligne directrice*, le Tribunal détermine provisoirement que le degré de complexité de la plainte correspond au degré 2 et que le montant de l'indemnité est de 2 750 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à la détermination provisoire du degré de complexité ou du montant de l'indemnité, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal, en conformité avec l'article 4.2 de la *Ligne directrice*. Il relève de la compétence du Tribunal de fixer le montant définitif de l'indemnité.

Serge Fréchette

Serge Fréchette

Membre président