



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Marchés publics

DÉCISION  
ET MOTIFS

Dossier PR-2024-057

Axxys Construction Group

c.

Ministère des Travaux publics et  
des Services gouvernementaux

*Décision et motifs rendus  
le lundi 31 mars 2025*

## TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	1
RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ.....	1
CONTEXTE .....	1
ANALYSE.....	9
Questions préliminaires .....	10
Contexte de la plainte initiale .....	10
Rôle du Tribunal dans une enquête sur un marché public .....	10
Compétence du Tribunal dans le cadre d’une enquête sur un marché public .....	11
Concept général de l’équité.....	11
Conduite d’une entité privée.....	12
Procédure de passation des marchés publics et administration des contrats .....	12
Nouveaux motifs de plainte allégués dans les commentaires sur le RIF.....	13
Accords commerciaux applicables.....	14
Analyse de chaque motif de plainte .....	16
Motif 1 : Novalta a présenté de manière inexacte sur son expérience en matière de projets dans sa soumission.....	16
Validité du motif de plainte.....	16
Motif 2 : TPSGC n’aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta a sous-traité des travaux.....	16
Moment du dépôt du motif de plainte.....	16
Validité du motif de plainte.....	17
Motif 3 : TPSGC n’aurait pas dû juger que la soumission de Novalta était recevable, car Novalta n’a pas présenté les avis prévus par la loi provinciale du Québec. ....	19
Moment du dépôt du motif de plainte.....	20
Validité du motif de plainte.....	20
Motif 4 : TPSGC a accepté de Novalta un nombre de projets supérieur à celui demandé dans l’appel d’offres.....	21
Moment du dépôt du motif de plainte.....	21
Validité du motif de plainte.....	21
Motif 5 : TPSGC n’a pas vérifié les renseignements contenus dans la soumission de Novalta .....	22
Moment du dépôt du motif de plainte.....	22
Validité du motif de plainte.....	24
Motif 6 : Les exigences de confidentialité imposées par TPSGC, par l’entremise du processus de divulgation de l’AIPRP, ont limité la capacité d’Axxys à recueillir les renseignements nécessaires pour déposer cette plainte. ....	25
Validité du motif de plainte.....	25
MESURE CORRECTIVE .....	28
FRAIS .....	28
DÉCISION .....	29

EU ÉGARD À une plainte déposée par Axxys Construction Group aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (Loi sur le TCCE);

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**

**AXXYS CONSTRUCTION GROUP**

**Partie plaignante**

## **ET**

**LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES  
GOUVERNEMENTAUX**

**Institution fédérale**

## **DÉCISION**

Axxys Construction Group (Axxys) a déposé une plainte relative à l'attribution d'une demande d'offres à commandes à 9411-6118 Québec Inc., faisant affaire sous le nom de Novalta Construction (Novalta), en septembre 2023, par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) pour des services de décontamination et de démolition.

Après avoir terminé son enquête, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine que la plainte est fondée, en partie, conformément au paragraphe 30.14(2) de la Loi sur le TCCE.

Le Tribunal conclut que le motif de plainte suivant est fondé :

- TPSGC n'a pas vérifié les renseignements contenus dans la soumission de Novalta, en violation de l'article 515.4 de l'Accord de libre-échange canadien, après qu'Axxys a initialement remis en question l'exactitude de ces renseignements en février 2024.

Le Tribunal conclut que les motifs de plainte suivants ne sont pas fondés :

- Novalta a présenté de manière inexacte son expérience en matière de projets dans sa soumission.
- Les exigences de confidentialité imposées par TPSGC, par l'entremise du processus de divulgation de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ont limité la capacité d'Axxys à recueillir les renseignements nécessaires pour déposer cette plainte.

Le Tribunal conclut que les motifs de plainte suivants sont tardifs et ne sont pas fondés :

- TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta a sous-traité des travaux.
- TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta n'a pas soumis les avis prévus par la loi provinciale du Québec.

- TPSGC a accepté de Novalta un nombre de projets supérieur à celui demandé dans l'appel d'offres.

Le Tribunal conclut qu'Axxys n'a droit à aucune des mesures correctives prévues au paragraphe 30.15(2) de la Loi sur le TCCE.

Comme les deux parties ont eu partiellement gain de cause en l'espèce, elles assumeront leurs propres frais.

Susana May Yon Lee

---

Susana May Yon Lee

Membre président

Membres du Tribunal :	Susana May Yon Lee, membre président
Partie plaignante :	Axxys Construction Group
Institution fédérale :	Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
Conseillers juridiques de l'institution fédérale :	Aaron King Don Karl Roberto Michael Kiever

Veillez adresser toutes les communications au :

Greffe

Téléphone : 613-993-3595

Courriel : [tcce-citt@tribunal.gc.ca](mailto:tcce-citt@tribunal.gc.ca)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### RÉSUMÉ DE LA PLAINTE

[1] Axxys Construction Group (Axxys), la partie plaignante, s'est vu adjuger une offre à commandes le 27 septembre 2023, à la suite d'une demande d'offre à commandes publiée par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) (appel d'offres WS4082835679) pour des services de décontamination et de démolition. Trois autres soumissionnaires se sont vu adjuger des offres à commandes, dont 9411-6118 Québec Inc., faisant affaire sous le nom de Novalta Construction (Novalta).

[2] Axxys fait valoir que TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car elle ne répondait pas à certains des critères d'évaluation technique obligatoires énoncés dans l'appel d'offres. Elle soutient également que TPSGC n'a pas vérifié si Novalta respectait ces critères obligatoires avant de lui offrir une offre à commandes, même après qu'Axxys a remis en question l'exactitude des renseignements contenus dans la soumission de Novalta. Enfin, Axxys affirme que les exigences de confidentialité imposées par TPSGC, par l'entremise du processus de divulgation de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ont limité la capacité d'Axxys à recueillir les renseignements nécessaires pour déposer cette plainte.

[3] Le 7 octobre 2024, Axxys a déposé une première plainte auprès du Tribunal (plainte initiale) pour des motifs similaires à ceux invoqués dans la présente plainte<sup>1</sup>. Le Tribunal a conclu qu'Axxys avait déposé cette plainte prématurément puisqu'elle n'avait pas encore reçu de réponse de la part de TPSGC au sujet d'une opposition qu'elle avait formée le 8 août 2024<sup>2</sup>.

[4] Le 25 novembre 2024, Axxys a déposé la présente plainte auprès du Tribunal après avoir reçu de la part de TPSGC une réponse à sa lettre du 8 août 2024<sup>3</sup>. Le 29 novembre 2024, le Tribunal a décidé d'enquêter sur la plainte<sup>4</sup>.

[5] Après avoir enquêté sur la plainte, le Tribunal conclut qu'elle est fondée en partie. Il estime que TPSGC a enfreint l'article 515.4 de l'Accord de libre-échange canadien (ALEC) en ne vérifiant pas les renseignements contenus dans la soumission de Novalta après qu'Axxys a remis en question l'exactitude de ces renseignements, en février 2024. Le Tribunal conclut que les autres motifs de plainte invoqués par Axxys ne sont pas fondés et que certains d'entre eux ont également été présentés en retard.

### CONTEXTE

[6] Le 18 juillet 2023, TPSGC a publié une demande d'offre à commandes afin d'obtenir des services de décontamination et de démolition, notamment le retrait et l'élimination de matières

---

<sup>1</sup> *Axxys Construction Group* (17 octobre 2024), PR-2024-047 (TCCE) [Axxys]. Voir aussi pièce PR-2024-047-01, p. 9-10.

<sup>2</sup> Axxys, par. 16-17.

<sup>3</sup> Pièce PR-2024-057-01; pièce PR-2024-057-01.A; pièce PR-2024-057-01.B; pièce PR-2024-057-03.

<sup>4</sup> Pièce PR-2024-057-06, p. 1.

dangereuses contenant de l'amiante, de la moisissure, du plomb et des fientes d'oiseaux, ainsi que les travaux d'isolation, de démolition et/ou de déconstruction<sup>5</sup>.

[7] Il était indiqué dans le document d'appel d'offres que les fournisseurs potentiels seraient évalués en fonction des critères d'évaluation technique obligatoires et de leur soumission financière. Plus précisément, la demande d'offre à commandes prévoyait ce qui suit : « [u]ne offre doit respecter les exigences de la demande d'offres à commandes et satisfaire à tous les critères d'évaluation technique obligatoires pour être déclarée recevable. L'offre recevable avec le prix évalué le plus bas sera recommandée pour l'émission d'une offre à commandes<sup>6</sup> ».

[8] L'appel d'offres contenait quatre critères techniques obligatoires auxquels les soumissionnaires devaient satisfaire pour que leur soumission soit déclarée recevable, soit :

**Critère obligatoire n° 1 :**

Fournir une description des travaux et services que vous offrez

**Critère obligatoire n° 2 :**

Un organigramme corporatif.

Expérience de l'entrepreneur

**Critère obligatoire n° 3 :**

*(Ce qu'il faut fournir dans votre soumission)*

Trois (3) projets réalisés avec succès au cours des cinq (5) dernières années qui montrent que votre entreprise a œuvré dans chacune des spécialités\* demandées (4), soit :

**des travaux impliquant des matériaux contenant de l'amiante - des travaux impliquant des matériaux contaminés par des moisissures - des travaux impliquant des matériaux contenant du plomb - des travaux impliquant des matériaux contaminés par des fientes**

Pour chacun des projets présentés, les informations suivantes doivent être fournies :

- date et lieu du projet;
- client (nom et numéro de téléphone du responsable chez le client);
- coût du projet;
- description et étendue du projet;
- spécialités\* couverte[s] dans le projet

*\* Les combinaisons de spécialité sont permises à l'intérieur d'un même projet, vous devez vous assurer de couvrir au moins deux des quatre (4) spécialités ci-dessus.*

**Critère obligatoire n° 4 :**

<sup>5</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 20-24. Voir aussi l'avis d'appel d'offres EF928-230131 - Offres à commandes pour des services de décontamination et démolition, Région du Québec, AchatsCanada, en ligne : <https://achatscanada.canada.ca/fr/occasions-de-marche/appels-d-offres/ws4082835679-doc4104673195>

<sup>6</sup> Pièce PR-2024-057-09.B, p. 35.

Deux (2) projets réalisés avec succès au cours des cinq (5) dernières années qui montrent que votre entreprise a œuvré dans chacune des spécialités\* demandées (2), soit :

**des travaux impliquant des travaux de démolition/déconstruction - des travaux d'isolation**

Pour chacun des projets présentés, les informations suivantes doivent être fournies :

- date et lieu du projet;
- client (nom et numéro de téléphone du responsable chez le client);
- coût d'achèvement du projet;
- description et étendue du projet;
- spécialités\* couverte[s] dans le projet

*\* Les combinaisons de spécialité sont permises à l'intérieur d'un même projet, vous devez vous assurer de couvrir les deux (2) spécialités ci-dessus.<sup>7</sup>*

[9] Ensuite, dans la Modification 001, TPSGC a publié des clarifications sur les critères obligatoires 3 et 4 :

**Critère obligatoire n° 3 :**

Pour les projets de références [sic] demandés au critère obligatoire n° 3, il faut que le soumissionnaire s'assure qu'au total pour les trois projets de référence demandés qu'au moins 2 des 4 spécialités demandées soient couvertes.

**Critère obligatoire n° 4 :**

Pour les projets de références [sic] demandés au critère obligatoire n° 4, il faut que le soumissionnaire s'assure qu'au total pour les deux projets de référence demandés que les 2 spécialités demandées soient couvertes<sup>8</sup>.

[10] D'après le document d'appel d'offres, « [s]eules les propositions rencontrant les critères ci-dessous seront considérées pour l'évaluation financière<sup>9</sup> ».

[11] TPSGC a fait savoir qu'il avait l'intention d'autoriser jusqu'à quatre offres à commandes, chacune pour une période de deux ans à compter de la date de publication, avec possibilité de deux années d'option. Il a ajouté que le pourcentage de répartition du volume de travail, fondé sur les commandes subséquentes à l'offre à commandes, serait de 30 % pour l'offrant classé premier, 30 % pour l'offrant classé deuxième, 20 % pour l'offrant classé troisième et 20 % pour l'offrant classé quatrième<sup>10</sup>.

[12] Le processus d'appel d'offres a pris fin le 31 août 2023<sup>11</sup>. Le Tribunal comprend que TPSGC a reçu au total neuf soumissions dans les délais prescrits en réponse à l'appel d'offres<sup>12</sup>, dont cinq ont

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 34-35.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 141-142.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>10</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 20-21; pièce PR-2024-057-015.A, p. 4-5.

<sup>11</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 20.

<sup>12</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 4.

été jugées recevables par TPSGC, c'est-à-dire qu'elles respectaient les exigences énoncées dans la demande d'offre à commandes ainsi que tous les critères d'évaluation technique obligatoires<sup>13</sup>.

[13] TPSGC a jugé que les soumissions d'Axxys et de Novalta étaient recevables<sup>14</sup>. Le 27 septembre 2023, TPSGC a attribué des offres à commandes à quatre soumissionnaires. Parmi les soumissionnaires retenus, Novalta était le moins-disant et était donc classé premier, de sorte qu'une part de 30 % du volume de travail prévu dans l'offre à commandes lui revenait. Axxys était le troisième moins-disant et a été classé troisième, avec une part de 20 % du volume de travail prévu<sup>15</sup>.

[14] D'après les renseignements dont dispose le Tribunal, Novalta a obtenu au moins les deux commandes subséquentes à l'offre à commandes suivantes : le contrat CW2332129, daté du 27 septembre 2023, et le contrat CW2320885, daté du 28 novembre 2023<sup>16</sup>.

[15] Le 16 février 2024, Axxys a envoyé un courriel à TPSGC pour lui demander de confirmer que Novalta avait répondu aux critères techniques obligatoires et qu'elle pouvait ainsi être considérée comme un soumissionnaire qualifié aux fins de l'appel d'offres. En outre, Axxys demandait à TPSGC s'il avait tenu compte du fait que Novalta était enregistrée comme entreprise au Québec depuis le 14 janvier 2020 seulement et qu'elle n'avait obtenu sa licence en vertu de la *Loi sur le bâtiment* du Québec que le 14 février 2020. Dans le courriel, Axxys disait douter que Novalta ait pu avoir l'expérience demandée aux critères obligatoires 3 et 4 de l'appel d'offres, étant donné qu'elle n'était en activité que depuis deux ans et demi à la date à laquelle les soumissions étaient attendues. Elle se demandait si Novalta avait bel et bien réalisé les projets qu'elle avait mentionnés dans ses soumissions, ou si une autre entreprise s'en était chargée<sup>17</sup>.

[16] Le 19 février 2024, TPSGC a répondu à Axxys, la remerciant d'abord d'avoir fourni ces renseignements. TPSGC a ensuite précisé que, pour des raisons de confidentialité, il ne pouvait pas discuter de la soumission de Novalta avec elle. Toutefois, il a confirmé dans ce courriel que Novalta s'était classée au premier rang, car elle avait satisfait à tous les critères techniques obligatoires, y compris celui qui l'obligeait à démontrer qu'elle possédait l'expérience nécessaire<sup>18</sup>.

[17] Le même jour, Axxys a remercié TPSGC de lui avoir répondu. Elle a ensuite indiqué qu'elle ne cherchait pas à obtenir des renseignements confidentiels concernant la soumission financière de Novalta, mais qu'elle voulait seulement obtenir des renseignements sur les qualifications techniques de Novalta. Axxys a également indiqué que, d'après ses recherches, Novalta n'avait obtenu aucun autre contrat provincial ou fédéral. Elle a aussi déclaré que c'était la première fois qu'elle avait affaire à Novalta. De plus, comme les projets nécessitant l'expérience requise dans l'appel d'offres ne font rares, Axxys a avancé qu'il était peu probable que Novalta ait pu en réaliser autant en une si courte période d'activité commerciale. Elle a ensuite allégué que, selon son site Web, Novalta louait de la main-d'œuvre pour mener à bien certains projets et a fait valoir que cette pratique pouvait être

<sup>13</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 458; pièce PR-2024-057-15.A, p. 24.

<sup>14</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 458. Outre Axxys, les trois autres soumissionnaires jugés conformes étaient ASBEX LTD., Inflector Environmental Services et Demospec Decontamination Inc.

<sup>15</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 458.

<sup>16</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 6.

<sup>17</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 31-32.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 31.

illégal. Enfin, Axxys a demandé à TPSGC si elle devait présenter une demande d'accès à l'information afin de vérifier ses allégations<sup>19</sup>.

[18] Le 21 février 2024, TPSGC a répondu à Axxys pour lui laisser savoir que, pour des raisons de confidentialité, il ne pouvait pas discuter avec elle de la soumission technique de Novalta. TPSGC a réitéré qu'une entreprise qui obtient une offre à commandes doit avoir satisfait à tous les critères techniques obligatoires, y compris celui qui consiste à démontrer qu'elle possède l'expérience nécessaire<sup>20</sup>. Il a conclu en précisant que tout citoyen canadien, résident permanent ou personne morale établie au Canada, a le droit de présenter une demande d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI).

[19] Axxys a déposé une première demande d'accès à l'information conformément à la LAI le 22 février 2024 (première demande d'AIPRP)<sup>21</sup>.

[20] Le 22 mars 2024, TPSGC a écrit à Axxys pour l'informer que, puisque sa première demande d'AIPRP visait des renseignements de tiers (c.-à-d. les renseignements de Novalta), il procéderait à une consultation de tiers. Par conséquent, il lui a fait savoir qu'il aurait besoin d'une prorogation de délai<sup>22</sup>. Dans cette communication écrite, TPSGC a également avisé Axxys qu'elle avait le droit de déposer une plainte concernant le traitement de sa première demande d'AIPRP<sup>23</sup>.

[21] Le 6 mai 2024, le Commissariat à l'information du Canada (CI) a indiqué avoir reçu, le 24 avril 2024, une plainte déposée par Axxys à l'encontre de TPSGC en vertu de la LAI. Il a publié un avis d'enquête dans lequel il disait vouloir déterminer si TPSGC « s'était accordé une prorogation de délai déraisonnable au titre du paragraphe 9(1) [de la LAI] afin de répondre à la demande d'accès à l'information [d'Axxys]<sup>24</sup> » [traduction].

[22] Le lendemain, le 7 mai 2024, TPSGC a répondu à la première demande d'AIPRP d'Axxys<sup>25</sup>. TPSGC a joint à sa réponse une copie de la soumission présentée par Novalta, ainsi que l'organigramme de Novalta<sup>26</sup> et la liste des 11 projets qu'elle avait répertoriés afin de satisfaire aux critères obligatoires 3 et 4 de la demande d'offre à commandes. Certains renseignements, comme le numéro de téléphone des clients et le coût des projets, avaient été caviardés<sup>27</sup>.

[23] Le 11 juin 2024, le CI a publié un avis dans lequel il déclarait mettre fin à son enquête visant à déterminer si TPSGC s'était accordé une prorogation déraisonnable afin de répondre à la première demande d'AIPRP d'Axxys. Il a indiqué qu'il était désormais inutile d'enquêter étant donné que TPSGC avait déjà répondu<sup>28</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 29-30.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 35-43.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 48, 103.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 40-41, 464-465.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 52-53. Le Tribunal considère que la date à laquelle le chef de l'équipe responsable de l'accès à l'information a signé la lettre de réponse à la première demande d'AIPRP est la date à laquelle Axxys a reçu la réponse.

<sup>26</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 56.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 57-76.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 50-51, 474-475.

[24] Le 27 mai 2024, Axxys a déposé une autre demande d'accès à l'information (deuxième demande d'AIPRP) en vertu de la LAI, dans le but d'obtenir des renseignements sur les contrats CW2332129 et CW2320885 adjugés dans le cadre de commandes subséquentes<sup>29</sup>. Axxys a reçu une réponse à cette deuxième demande d'AIPRP le 7 juin 2024<sup>30</sup>.

[25] En juin, juillet et août 2024, Axxys a présenté plusieurs demandes d'AIPRP en vertu de la loi provinciale en ce qui concerne certains projets de construction que Novalta avait mentionnés dans sa soumission. Ces demandes ont été traitées au cours de l'été, et la réponse définitive est datée du 29 août 2024<sup>31</sup>.

[26] Le 30 août 2024<sup>32</sup>, Axxys a écrit à TPSGC et a déposé une plainte officielle en ce qui a trait à l'attribution d'offres à commandes dans le cadre de l'appel d'offres en cause. En somme, Axxys expliquait que Novalta ne pouvait pas avoir satisfait aux critères techniques obligatoires énoncés dans l'appel d'offres puisqu'elle n'avait, dans sa soumission, répertorié que des projets pour lesquels elle avait fourni de la main-d'œuvre par l'entremise de sous-traitants. Axxys a notamment écrit que la portée des travaux répertoriés par Novalta était « exagérée et formulée de manière à satisfaire aux exigences de la soumission » [traduction]. Axxys a ensuite fait valoir que « Travaux publics a[vait] accepté ces renseignements non fiables sans procéder à une vérification en bonne et due forme » [traduction]. Elle a ajouté que « Travaux publics [...] a[vait] fait preuve de négligence et d'insouciance en appliquant les méthodes de sélection des offres à commandes » [traduction]<sup>33</sup>.

[27] Le 3 septembre 2024, TPSGC a répondu ce qui suit à Axxys : « [n]ous avons pris en considération vos préoccupations et une analyse est présentement en cours. Nous communiquerons avec vous sous peu, une fois l'analyse complétée<sup>34</sup> ».

[28] Le 7 octobre 2024, Axxys a déposé la plainte initiale auprès du Tribunal<sup>35</sup>. Le Tribunal considère que la lettre d'Axxys datée du 30 août 2024 constitue une opposition au sens du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics* (Règlement)<sup>36</sup>. Comme Axxys n'avait pas reçu de réponse de TPSGC concernant son opposition, le Tribunal a conclu qu'Axxys avait déposé la plainte initiale de façon prématurée<sup>37</sup>. Le Tribunal a indiqué que si, après avoir la réponse de TPSGC, Axxys estimait toujours avoir été lésée, elle pourrait déposer une nouvelle plainte auprès du Tribunal dans les 10 jours ouvrables suivant la réception de la réponse.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 54-55, 94-102.

<sup>30</sup> Pièce PR-2024-047-01, p. 257-258. Le Tribunal considère que la date à laquelle le chef de l'équipe responsable de l'accès à l'information a signé la lettre de réponse à la première demande d'AIPRP est la date à laquelle Axxys a reçu la réponse.

<sup>31</sup> Pièce PR-2024-047-01.C, p. 18-44.

<sup>32</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 114-116; pièce PR-2024-047-01, p. 206-208. Le Tribunal souligne que la lettre d'Axxys est datée du 28 août 2024; toutefois, d'après la correspondance électronique et le courriel d'accusé de réception de TPSGC, la lettre a été envoyée et reçue le 30 août 2024. Dans ces circonstances, le Tribunal considère que la lettre a été transmise à TPSGC le 30 août 2024. Pièce PR-2024-047-01, p. 227-228.

<sup>33</sup> Pièce PR-2024-047-01, p. 207.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>35</sup> *Ibid.*; pièce PR-2024-047-01.A; pièce PR-2024-047-01.B; pièce PR-2024-047-01.C; pièce PR-2024-047-03, p. 1-3. Les 30 septembre et 7 octobre 2024, Axxys a présenté au Tribunal des documents se rapportant à la plainte initiale. Le Tribunal a considéré que la plainte initiale avait été déposée le 7 octobre 2024 étant donné que c'est à cette date qu'il s'est retrouvé en possession de tous les renseignements requis en vertu du paragraphe 30.12(2) de la Loi sur le TCCE.

<sup>36</sup> Axxys, par. 14.

<sup>37</sup> *Ibid.*, par. 15-16.

Subsidiairement, advenant que TPSGC ne réponde pas avant le 31 octobre 2024, Axxys aurait alors 10 jours ouvrables pour déposer une nouvelle plainte auprès du Tribunal<sup>38</sup>.

[29] Le 24 octobre 2024, TPSGC a écrit à Axxys pour lui faire savoir qu'il menait une vérification diligente depuis qu'il avait reçu sa lettre, à la fin du moins d'août, c'est-à-dire qu'il vérifiait les faits et procédait à une interprétation juridique des exigences à remplir en vue de se qualifier pour une offre à commandes<sup>39</sup>.

[30] Plus tard dans la journée, Axxys a renvoyé une lettre à TPSGC dans laquelle elle affirmait que celui-ci « n'a[vait] pas fourni suffisamment d'informations, n'a[vait] proposé aucune mesure décisive et n'a[vait] pas fixé quelque échéancier que ce soit pour remédier à la situation<sup>40</sup> » [traduction]. Axxys a en outre affirmé avoir fourni à TPSGC « une preuve écrite tirée de documents relatifs aux projets que Novalta a[vait] inscrits sur la liste de qualifications remise à [TPSGC] » et avoir « interrogé des entrepreneurs ayant participé aux projets inscrits sur la liste et présenté de nombreuses demandes en vertu des lois sur l'accès à l'information<sup>41</sup> » [traduction]. Axxys a également indiqué que TPSGC « [...] n'a[vait] vérifié aucune de [ses] déclarations ni aucun des documents lui ayant été présentés » et qu'il « a[vait] eu plus d'un an pour les examiner » [traduction]. Elle a ajouté qu'elle trouvait « très troublant que [TPSGC] n'ait pris aucune mesure durant tous ces mois<sup>42</sup> » [traduction]. Enfin, Axxys a fait valoir ce qui suit : « le gouvernement s'est montré réticent à nous fournir des renseignements, et les renseignements fournis ont été caviardés (masqués). Tout cela semble avoir été fait de manière délibérée afin de cacher certaines choses et de nous empêcher de connaître la vérité<sup>43</sup> » [traduction].

[31] Le 8 novembre 2024, TPSGC a réécrit à Axxys pour lui faire part de ce qui suit :

- Ce n'est que le 16 février 2024 qu'Axxys a fait part de ses préoccupations à TPSGC concernant la soumission de Novalta, soit près de cinq mois après l'attribution de l'offre à commandes.
- TPSGC n'est pas tenu de vérifier les renseignements figurant dans l'offre de Novalta, même si, selon les instructions contenues dans la demande d'offre à commandes, TPSGC a le droit de le faire.
- Vu le temps écoulé, TPSGC considère maintenant qu'il s'agit d'une question d'administration de contrats.
- TPSGC n'a pas à verser d'indemnité à Axxys puisqu'il a bien évalué les renseignements fournis dans l'offre de Novalta et qu'il l'a fait de bonne foi<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, par. 16.

<sup>39</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 141.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 144-145.

[32] Le 15 novembre 2024, Axxys a répondu à TPSGC pour lui faire savoir qu'elle n'était pas d'accord avec ses conclusions<sup>45</sup>.

[33] Le 25 novembre 2024, Axxys a déposé la présente plainte auprès du Tribunal<sup>46</sup>. Avec le consentement d'Axxys, le Tribunal a ajouté à la présente plainte les documents joints à la plainte initiale<sup>47</sup>.

[34] Le 29 novembre 2024, le Tribunal a accepté d'enquêter sur la plainte<sup>48</sup>.

[35] Le 16 décembre 2024, TPSGC a envoyé une lettre à Axxys dans laquelle il réitérait la conclusion qu'il avait formulée dans sa lettre du 8 novembre 2024 et donnait plus de détails sur les motifs de plainte. TPSGC a indiqué que, dans sa lettre du 28 août 2024, Axxys avait « soulevé les mêmes préoccupations qu'en février 2024<sup>49</sup> » [traduction]. Il a déclaré que la lettre de décembre 2024 avait été envoyée dans une tentative de résoudre l'affaire sans que le Tribunal ait à se prononcer sur la plainte<sup>50</sup>.

[36] D'après les renseignements dont dispose le Tribunal, le 20 décembre 2024, Axxys a répondu à TPSGC pour lui faire savoir qu'elle n'était pas d'accord avec sa position et qu'elle ne retirerait pas sa plainte<sup>51</sup>.

[37] TPSGC a déposé son rapport de l'institution fédérale (RIF) auprès du Tribunal le 6 janvier 2025<sup>52</sup>, après s'être vu accorder une brève prorogation de délai de la part du Tribunal. Axxys a déposé ses commentaires sur le RIF le 22 janvier 2025<sup>53</sup>, aussi après s'être vu accorder une prorogation de délai de la part du Tribunal, conformément aux *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur* (Règles du TCCE)<sup>54</sup>.

[38] Le 28 janvier 2025, TPSGC a écrit au Tribunal, alléguant qu'Axxys avait invoqué de nouveaux motifs de plainte dans certaines parties de sa réponse au RIF<sup>55</sup>. Le Tribunal a donné à Axxys l'occasion de s'exprimer sur cette allégation et à TPSGC l'occasion de répondre aux

<sup>45</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 29.

<sup>46</sup> Pièce PR-2024-057-01; pièce PR-2024-057-01.A; pièce PR-2024-057-01.B; pièce PR-2024-057-03. Les 19, 20 et 25 novembre 2024, Axxys a présenté au Tribunal des documents se rapportant à la présente plainte. Le Tribunal considère que la présente plainte a été déposée le 25 novembre 2024 étant donné que c'est à cette date qu'il s'est retrouvé en possession de tous les renseignements requis en vertu du paragraphe 30.12(2) de la Loi sur le TCCE.

<sup>47</sup> Pièce PR-2024-057-03, p. 1.

<sup>48</sup> Pièce PR-2024-057-06.

<sup>49</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 28.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 28-30.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>52</sup> Pièce PR-2024-057-15; pièce PR-2024-057-15.A.

<sup>53</sup> Pièce PR-2024-057-19.

<sup>54</sup> Pièce PR-2024-057-17; pièce PR-2024-057-18.

<sup>55</sup> Pièce PR-2024-057-20.

commentaires d'Axxys<sup>56</sup>. Le Tribunal a reçu les commentaires d'Axxys le 3 février 2025<sup>57</sup> et la réponse de TPSGC le 7 février 2025<sup>58</sup>.

[39] Le 6 février 2025, le Tribunal a reçu d'Axxys d'autres documents à l'appui de sa plainte. Il a jugé que les documents avaient été déposés en retard et a demandé à Axxys de présenter une demande officielle d'autorisation de dépôt tardif des documents, conformément à l'article 24.1 des Règles du TCCE, et ce, avant le 11 février 2025<sup>59</sup>. N'ayant pas reçu de telle demande avant la date limite, le Tribunal a rejeté les documents supplémentaires présentés par Axxys<sup>60</sup>.

[40] Le 12 février 2025, le Tribunal a envoyé une lettre à Axxys pour l'informer qu'il considérait le dossier clos, sous réserve toutefois d'une demande officielle de dépôt tardif présentée conformément aux Règles du TCCE. Il a indiqué qu'il y avait suffisamment de renseignements et d'éléments de preuve au dossier pour rendre une décision<sup>61</sup>.

## ANALYSE

[41] Dans la présente enquête sur un marché public, Axxys a invoqué les six motifs de plainte suivants :

- Novalta a présenté de manière inexacte son expérience en matière de projets dans sa soumission.
- TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta a sous-traité des travaux.
- TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta n'était en activité que depuis trois ans et n'avait soumis aucun avis de travaux de construction à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), comme l'exige la loi provinciale du Québec.
- TPSGC a accepté de Novalta un nombre de projets supérieur à celui demandé dans l'appel d'offres (5).
- TPSGC n'a pas vérifié les renseignements contenus dans la soumission de Novalta, ce qui a occasionné des pertes financières et des dommages importants aux autres candidats qualifiés et nuï à la confiance à l'égard du processus d'appel d'offres et à son impartialité.
- Les exigences de confidentialité imposées par TPSGC, par l'entremise du processus de divulgation de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ont

---

<sup>56</sup> Pièce PR-2024-057-21.

<sup>57</sup> Pièce PR-2024-057-22.

<sup>58</sup> Pièce PR-2024-057-25; pièce PR-2024-057-25.A (protégée). Le Tribunal note que, le 10 février 2025, Axxys a déposé une réplique à la réponse de TPSGC datée du 7 février 2025. Comme cette réplique n'avait pas été demandée par le Tribunal et qu'elle ne s'inscrivait pas dans la procédure normale prévue par les Règles du TCCE, le Tribunal l'a rejetée. Voir la pièce PR-2024-057-29.

<sup>59</sup> Pièce PR-2024-057-26.

<sup>60</sup> Pièce PR-2024-057-29.

<sup>61</sup> *Ibid.*

limité la capacité d'Axxys à recueillir les renseignements nécessaires pour déposer cette plainte.<sup>62</sup>

[42] Le Tribunal se penchera d'abord sur les questions préliminaires avant d'analyser chacun des motifs de plainte susmentionnés.

## Questions préliminaires

### Contexte de la plainte initiale

[43] Comme mentionné ci-dessus, le 7 octobre 2024, Axxys a déposé la plainte initiale auprès du Tribunal pour des motifs similaires<sup>63</sup>. À ce moment-là, Axxys n'avait pas encore reçu de réponse à la plainte officielle qu'elle avait déposée auprès de TPSGC le 30 août 2024 au sujet d'une offre à commandes que TPSGC avait attribuée à Novalta à la suite de la demande d'offre à commandes<sup>64</sup>. Après avoir évalué le contexte de la plainte dans son ensemble, le Tribunal a conclu que la lettre qu'Axxys avait envoyée à TPSGC le 30 août 2024 constituait une opposition au sens du Règlement<sup>65</sup>, et donc que la plainte initiale avait été déposée prématurément<sup>66</sup>.

[44] Quand Axxys a déposé la présente plainte auprès du Tribunal le 25 novembre 2024, elle avait déjà reçu la réponse de TPSGC lui refusant réparation concernant l'opposition qu'elle avait soulevée en août 2024<sup>67</sup>. Dans l'affaire qui nous occupe, le Tribunal est donc en mesure d'examiner chacun des six motifs de plainte invoqués par Axxys de manière indépendante en fonction de leur bien-fondé, notamment pour déterminer s'ils ont été déposés en temps opportun.

### Rôle du Tribunal dans une enquête sur un marché public

[45] Tout d'abord, le Tribunal salue l'ardeur dont a fait preuve Axxys en recueillant, de sa propre initiative, **tous les éléments de preuve nécessaires** à l'appui de chacun de ses motifs de plainte avant de déposer la plainte auprès du Tribunal. Le Tribunal reconnaît qu'il a fallu plus de six mois pour ce faire.

[46] Pour déposer une plainte auprès du Tribunal, le plaignant doit recueillir **suffisamment** d'éléments de preuve qui démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément à un accord commercial applicable<sup>68</sup>. S'il dispose de suffisamment d'éléments de preuve qui satisfont au critère de l'indication raisonnable, le Tribunal peut enquêter sur la conduite de l'institution fédérale dans la mesure où elle se rapporte à la procédure des marchés publics suivie<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15.

<sup>63</sup> Pièce PR-2024-047-01; pièce PR-2024-047-01.A; pièce PR-2024-047-01.B; pièce PR-2024-047-0C; pièce PR-2024-047-03, p. 1-3.

<sup>64</sup> Axxys, par. 15.

<sup>65</sup> *Ibid.*, par. 14.

<sup>66</sup> *Ibid.*, par. 16.

<sup>67</sup> Pièce PR-2024-057.01, p. 144-145; paragraphe 6(2) du Règlement.

<sup>68</sup> Paragraphes 6(1), 6(2) et alinéa 7(1)c) du Règlement.

<sup>69</sup> *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C., 1985, ch. 47 (4e suppl.) (Loi sur le TCCE), paragraphe 30.11(1).

[47] De l'avis du Tribunal, l'intention du législateur est que le processus d'enquête sur les marchés publics permette au Tribunal d'administrer l'ensemble du processus de collecte d'éléments de preuve lorsqu'il se penche sur des questions soulevées par le plaignant au sujet d'un marché public fédéral visé<sup>70</sup>. La Loi sur le TCCE, les Règles du TCCE et le Règlement énoncent la procédure que le Tribunal et les parties doivent suivre aux diverses étapes du processus d'enquête et les délais accordés pour chacune de ces étapes<sup>71</sup>.

[48] Le processus d'enquête sur les marchés publics mené par le Tribunal prévoit la collecte d'éléments de preuve par la voie du RIF<sup>72</sup>. Dans le RIF, l'institution fédérale responsable du marché public doit déposer auprès du Tribunal une copie des documents suivants :

- l'appel d'offres, y compris le devis ou les parties de celui-ci qui se rapportent à la plainte;
- les autres documents pertinents;
- un énoncé renfermant les conclusions, les mesures et les recommandations de l'institution fédérale ainsi qu'une réponse à chaque allégation contenue dans la plainte;
- tout autre élément de preuve ou renseignement qui peut s'avérer nécessaire au règlement de la plainte<sup>73</sup>.

[49] Dans le cas présent, TPSGC devait fournir dans son RIF une copie de la soumission de Novalta, ainsi que de tous les autres documents et éléments de preuve utiles au règlement de la plainte. Axxys n'aurait pas dû avoir à demander ces éléments de preuve dans le cadre du processus d'AIPRP, ni à tenter de communiquer directement avec les clients de Novalta afin de les interroger avant de déposer sa plainte auprès du Tribunal.

[50] Dans le cadre du processus d'enquête sur les marchés publics, la partie plaignante, Axxys en l'espèce, peut ensuite déposer dans le délai prescrit ses commentaires sur les documents et les éléments de preuve que l'institution fédérale a présentés dans son RIF, avant que le Tribunal ne rende une décision<sup>74</sup>. Le Tribunal est ainsi en mesure de recueillir tous les éléments de preuve dont il a besoin pour régler rapidement les différends en matière de marchés publics.

### Compétence du Tribunal dans le cadre d'une enquête sur un marché public

#### **Concept général de l'équité**

[51] Au cours de l'enquête, Axxys a déclaré à plusieurs reprises que TPSGC et Novalta avaient agi de manière généralement inéquitable. Plus précisément, Axxys a allégué que la conduite de TPSGC et de Novalta avait miné la confiance du public et compromis l'intégrité de la procédure des marchés publics<sup>75</sup>. Axxys semblait dire que le Tribunal devrait, dans certains cas, rendre une décision

<sup>70</sup> Voir le Guide des enquêtes sur les marchés publics, en ligne : <https://www.citt-tcce.gc.ca/fr/enquetes-sur-marches-publics/guide-enquetes-sur-marches-publics>.

<sup>71</sup> Voir le Guide des enquêtes sur les marchés publics, en ligne : <https://www.citt-tcce.gc.ca/fr/enquetes-sur-marches-publics/guide-enquetes-sur-marches-publics>.

<sup>72</sup> Règles du TCCE, art. 103.

<sup>73</sup> *Ibid.*, par. 103(1).

<sup>74</sup> *Ibid.*, art. 104.

<sup>75</sup> Voir, par exemple, pièce PR-2024-057.01, p. 15. Par exemple, Axxys a écrit que « même s'il n'est pas contraire aux règles de présenter 11 projets, il reste que les exigences énoncées dans l'appel d'offres n'ont pas été

défavorable à TPSGC et Novalta, et ce, même s'il arrivait à la conclusion qu'ils n'ont pas agi en contravention de la loi. Ce serait notamment le cas si TPSGC et Novalta n'avaient pas agi équitablement ou n'avaient pas suivi les pratiques exemplaires. Axxys a fait valoir que, par leur conduite, TPSGC et Novalta avaient possiblement manqué à leurs obligations professionnelles, morales et éthiques envers le public<sup>76</sup>.

[52] Dans le cadre d'une enquête sur les marchés publics, le Tribunal a pour seule compétence de déterminer si la passation du marché public a respecté les dispositions des accords commerciaux applicables<sup>77</sup>. Il n'a pas compétence pour analyser la question de savoir si l'institution fédérale, en l'espèce TPSGC, s'est comportée de façon équitable, professionnelle, morale et éthique sur le plan de la procédure dans l'abstrait, c'est-à-dire indépendamment des dispositions pertinentes des accords commerciaux<sup>78</sup>.

### Conduite d'une entité privée

[53] L'article 11 du Règlement prévoit ce qui suit : « Lorsque le Tribunal enquête sur une plainte, il décide **si la procédure du marché public a été suivie** conformément aux exigences [des accords commerciaux applicables]<sup>79</sup> » [nos caractères gras].

[54] Bien que ce ne soit pas toujours le cas, l'institution fédérale (notamment TPSGC) habilitée à adjudger un contrat spécifique dans le cadre d'un marché public est habituellement responsable de l'ensemble de la procédure du marché public. Une entité privée (notamment Novalta) n'a généralement pas son mot à dire sur la façon dont l'institution fédérale procède à la passation du marché public et sélectionne un soumissionnaire une fois qu'elle a présenté sa soumission. Par conséquent, en vertu du Règlement, la compétence du Tribunal dans le cadre d'une enquête sur un marché public se limite à examiner les mesures prises par la ou les entités responsables de la procédure du marché public.

### Procédure de passation des marchés publics et administration des contrats

[55] Le paragraphe 30.11(1) de la Loi sur le TCCE est libellé ainsi : « 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 » [nos caractères gras].

[56] La compétence du Tribunal est donc limitée aux contestations portant sur la procédure des marchés publics, laquelle débute au moment où une entité a déterminé ses besoins en matière d'approvisionnement et se poursuit jusqu'à l'adjudication du marché. Les questions subséquentes à

---

strictement respectées. Il était demandé de présenter cinq projets afin d'établir une norme claire applicable à l'évaluation des qualifications, et ce, dans un souci d'équité et d'uniformité » [traduction].

<sup>76</sup> Voir, par exemple, pièce PR-2024-057-19, p. 5, où Axxys a écrit que « même si la loi ne l'exige pas explicitement, il devrait être considéré comme une pratique exemplaire — et en l'espèce, comme une obligation professionnelle, morale et éthique — que TPSGC s'assure que tous les soumissionnaires possèdent les qualifications nécessaires et respectent les normes juridiques avant d'adjudger des contrats, surtout dans des secteurs complexes ou réglementés comme celui de la construction » [traduction].

<sup>77</sup> *Giamac Inc. s/n AutoRail Forwarders* (25 novembre 2009), PR-2009-037 (TCCE), par. 51. *Thomas & Schmidt Inc.* (20 juin 2024), PR-2024-020 (TCCE), par. 33.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Article 11 du Règlement.

l'adjudication d'un contrat, c'est-à-dire les questions d'administration des contrats, ne relèvent pas de la compétence du Tribunal<sup>80</sup>.

[57] TPSGC estime que la présente plainte est maintenant une question d'administration des contrats compte tenu du temps qui s'est écoulé avant qu'Axxys ne lui fasse part de ses préoccupations concernant la soumission de Novalta<sup>81</sup>.

[58] Le Tribunal reconnaît que les questions d'administration des contrats ne relèvent pas de sa compétence. Toutefois, il estime que les questions soulevées par Axxys se rapportent à la procédure de passation du marché public de TPSGC, soit l'évaluation des soumissions et l'attribution d'offres à commandes dans le cadre de l'appel d'offres. Plus précisément, les motifs de plainte invoqués par Axxys ont mis l'accent sur la question de savoir si Novalta aurait dû être considérée comme une soumissionnaire ayant déposé une soumission recevable **au cours de la procédure de passation du marché public**.

[59] En l'espèce, il s'est écoulé un certain temps entre l'attribution de l'offre à commandes, le 27 septembre 2023, et le moment où Axxys a fait part à TPSGC de ses préoccupations au sujet de la soumission de Novalta, le 16 février 2024. Le Tribunal reconnaît également que, pendant cette période, Novalta a obtenu au moins deux commandes subséquentes à l'offre à commandes. Cependant, pour savoir si les motifs de plainte ont trait à des questions d'administration des contrats, il faut examiner le fond de chaque motif et déterminer s'il se rapporte à la procédure de passation du marché public elle-même, et non le temps qui s'est écoulé. Le Tribunal souligne également que le délai de dépôt d'une plainte est prévu à l'article 6 du Règlement. Autrement dit, l'administration des contrats renvoie à l'exécution et à la gestion des contrats. Le temps écoulé n'est pas un critère permettant de déterminer si une question en est une d'administration des contrats.

[60] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal ne peut donc accepter l'argument de TPSGC selon lequel la plainte en l'espèce porte sur des questions d'administration des contrats.

#### Nouveaux motifs de plainte allégués dans les commentaires sur le RIF

[61] Le 28 janvier 2025, TPSGC a écrit au Tribunal, faisant valoir qu'Axxys avait indûment soulevé de nouveaux motifs de plainte ou qu'elle avait modifié les motifs de plainte existants ou y avait fait des ajouts, dans certaines parties de sa réponse au RIF<sup>82</sup>.

[62] Aux termes du paragraphe 30.14(1) de la Loi sur le TCCE, le Tribunal doit limiter son étude à l'objet de la plainte. Le Tribunal convient donc avec TPSGC que, conformément à la jurisprudence du Tribunal, le plaignant ne peut pas ajouter de nouveaux motifs de plainte dans ses commentaires sur le RIF<sup>83</sup>. Le fait que le plaignant présente de nouveaux motifs de plainte à ce stade de l'enquête

<sup>80</sup> *Vidéotron Ltée* (5 octobre 2018), PR-2018-006 (TCCE), par. 16; voir aussi *J.A. Larue inc.* (7 août 2020), PR-2020-004 (TCCE), par. 48; *Aerospace Facilities Group, Inc.* (12 octobre 2017), PR-2017-015 (TCCE), par. 31; *Valcom Consulting Group Inc. c. Ministère de la Défense nationale* (14 juin 2017), PR-2016-056 (TCCE) [*Valcom*], par. 32; *HDP Group Inc.* (28 décembre 2016), PR-2016-047 (TCCE), par. 10; *ML Wilson Management c. Agence Parcs Canada* (6 juin 2013), PR-2012-047 (TCCE), par. 36

<sup>81</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 7, 28-29.

<sup>82</sup> Pièce PR-2024-057-20.

<sup>83</sup> Voir, par exemple, *Falconry Concepts c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (29 décembre 2010), PR-2010-046 (TCCE), par. 76; *Chamber of Shipping of British Columbia c. Ministère des*

du Tribunal sur le marché public soulève des questions d'équité procédurale. Selon les Règles du TCCE, le plaignant présente généralement ses commentaires sur le RIF à la dernière étape du processus d'enquête sur le marché public, avant que le Tribunal examine la preuve et les arguments présentés par les parties et rende sa décision.

[63] Après avoir examiné les observations de TPSGC et d'Axxys à ce sujet, le Tribunal ne partage pas l'avis de TPSGC selon lequel Axxys, dans sa réponse au RIF, a soulevé de nouveaux motifs de plainte ou encore a modifié les six motifs contenus dans sa plainte initiale ou y a fait des ajouts. Selon le Tribunal, TPSGC reprochait principalement à Axxys d'avoir invoqué dans sa réponse des éléments de jurisprudence et des dispositions législatives qui n'avaient pas été mentionnés dans la plainte initiale. Or, toutes les parties ont le droit d'invoquer de nouvelles dispositions législatives et de nouveaux éléments de jurisprudence lorsqu'elles répliquent aux éléments de preuve et aux arguments présentés par les parties adverses. En outre, le Tribunal conclut qu'Axxys ne cherchait pas à faire des ajouts aux motifs contenus dans sa plainte initiale lorsqu'elle a précisé sa position dans sa réponse aux éléments de preuve et aux arguments présentés par TPSGC dans le RIF.

[64] Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal conservera au dossier de la présente enquête sur le marché public l'intégralité de la réponse d'Axxys au RIF, déposée le 22 janvier 2024.

### Accords commerciaux applicables

[65] Dans le cadre d'une enquête sur un marché public, le Tribunal a pour mandat de déterminer si le marché a été passé conformément aux exigences énoncées dans les accords commerciaux applicables, conformément à l'article 11 du Règlement<sup>84</sup>. Selon l'avis d'appel d'offres publié sur le site Web d'AchatsCanada, 12 accords commerciaux s'appliquent à l'appel d'offres, y compris l'ALEC<sup>85</sup>.

[66] Axxys n'a pas explicitement allégué la violation d'une disposition spécifique d'un accord commercial dans sa plainte ou dans sa réponse au RIF. TPSGC a toutefois fait valoir que les dispositions applicables étaient les articles 515.4 et 516 de l'ALEC, ainsi que les articles équivalents d'autres accords commerciaux applicables<sup>86</sup>. Dans son RIF, TPSGC a également présenté des observations concernant l'article 517 de l'ALEC<sup>87</sup>.

---

*Pêches et des Océans* (24 mars 2010), PR-2009-069 (TCCE), par. 16; *1091847 Ontario Ltd. c. Services partagés Canada* (6 mai 2021), PR-2020-070 (TCCE) [*1091847 Ontario*], par. 58.

<sup>84</sup> Article 11 du Règlement.

<sup>85</sup> Voir l'avis d'appel d'offres EF928-230131 – Offre à commandes pour des services de décontamination et de démolition, Région du Québec, Achats Canada, en ligne : <https://achatscanada.canada.ca/fr/occasions-de-marche/appels-d-offres/ws4082835679-doc4104673195>. Selon la demande d'offre à commandes, les accords commerciaux suivants s'appliquent : ALEC; Accord de libre-échange Canada-Chili; Accord de libre-échange Canada-Colombie; Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne; Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC); Accord de libre-échange Canada-Honduras; Accord de libre-échange Canada-Corée; Accord de libre-échange Canada-Panama; Accord de libre-échange Canada-Pérou; Accord de partenariat transpacifique global et progressiste; Accord de libre-échange Canada-Ukraine; Accord de continuité commerciale Canada-Royaume-Uni.

<sup>86</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 9-10.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 22-23.

[67] Le Tribunal conclut que les dispositions suivantes de l'ALEC sont pertinentes dans le cadre de la présente plainte.

### **Article 515 : Traitement des soumissions et adjudication des marchés**

#### **Évaluation et adjudication des marchés**

4. Pour être considérée en vue d'une adjudication, une soumission est présentée par écrit et, au moment de son ouverture, est conforme aux prescriptions essentielles énoncées dans les avis et dans la documentation relative à l'appel d'offres, et émane d'un fournisseur satisfaisant aux conditions de participation.

[68] De l'avis du Tribunal, l'article 515.4 de l'ALEC est pertinent pour évaluer la validité des motifs 2, 3, 4 et 5 énoncés ci-dessous.

### **Article 516 : Transparence des renseignements relatifs aux marchés**

#### **Renseignements communiqués aux fournisseurs**

1. Une entité contractante informe dans les moindres délais les fournisseurs participants des décisions qu'elle a prises concernant l'adjudication du marché et, si un fournisseur le lui demande, elle le fait par écrit. Sous réserve de l'article 517, une entité contractante expose, sur demande, à un fournisseur non retenu les raisons pour lesquelles elle n'a pas retenu sa soumission.

### **Article 517 : Divulgence de renseignements**

1. Nonobstant toute autre disposition du présent chapitre, une entité contractante ne communique pas à un fournisseur particulier des renseignements qui pourraient nuire à la concurrence loyale entre fournisseurs.

[69] De l'avis du Tribunal, les articles 516.1 et 517.1 de l'ALEC sont pertinents pour évaluer la validité du motif 6, énoncé plus loin.

## Analyse de chaque motif de plainte

### Motif 1 : Novalta a présenté son expérience, en matière de projets, de manière inexacte dans sa soumission

[70] Axxys affirme que Novalta a fait des déclarations inexactes sur son expérience, en matière de projets, dans sa soumission à TPSGC<sup>88</sup>. Axxys fait valoir que Novalta a exagéré sa participation aux projets, ce qui a compromis l'intégrité du processus d'appel d'offres<sup>89</sup>.

## Validité du motif de plainte

[71] Le mandat du Tribunal dans le cadre d'une enquête sur un marché public consiste à déterminer si le marché a été passé conformément aux exigences énoncées dans l'accord commercial applicable, comme expliqué plus haut<sup>90</sup>. En l'espèce, TPSGC est entièrement responsable de la manière dont la procédure du marché public a été suivie, y compris l'évaluation des soumissions et l'attribution des offres à commandes. Le Tribunal n'est donc pas compétent dans le cadre du présent marché public pour évaluer ce que Novalta, une société privée, a décidé d'inclure dans sa soumission. La compétence du Tribunal concernant le présent marché public se limite à la manière dont TPSGC a géré la procédure de passation du marché public.

[72] Le Tribunal conclut donc que ce motif de plainte n'est pas fondé.

### Motif 2 : TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta a sous-traité des travaux.

[73] Axxys soutient que TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta a sous-traité des travaux qui ont été réalisés en recourant au « travail contractuel<sup>91</sup> » [traduction].

## Moment du dépôt du motif de plainte

[74] Aux termes de l'article 6 du Règlement, le fournisseur potentiel doit présenter une opposition à l'institution fédérale responsable du marché ou déposer une plainte auprès du Tribunal dans les 10 jours ouvrables suivant la date où il a découvert ou aurait dû vraisemblablement découvrir les faits à l'origine de chaque motif de plainte<sup>92</sup>.

[75] La Cour d'appel fédérale et le Tribunal ont conclu que le plaignant doit soulever tout problème lié à la procédure de passation du marché public dans les délais impartis. Le plaignant ne

---

<sup>88</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>90</sup> Article 11 du Règlement.

<sup>91</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15.

<sup>92</sup> Article 6 du Règlement. Voir, par exemple, *M.D. Charlton Co. Ltd. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (1er décembre 2022), PR-2022-045 (TCCE) [*M.D. Charlton*], par. 20; *Global Total Office* (25 juillet 2024), PR-2023-064 (TCCE) [*Global Total Office*], par. 31.

doit pas adopter une « attitude attentiste » lorsqu'il attend un stade ultérieur de la procédure pour soulever ses préoccupations<sup>93</sup>.

[76] Le Tribunal a également toujours considéré que le délai de 10 jours ouvrables, prévu à l'article 6 du Règlement, commence à courir à compter du jour où le plaignant a pris connaissance, ou aurait raisonnablement dû prendre connaissance, du fondement d'un motif de plainte, et non à compter du jour où de nouveaux éléments de preuve concernant ce motif de plainte sont découverts<sup>94</sup>. De plus, le Tribunal a conclu que la découverte de nouveaux éléments de preuve liés à un motif de plainte dans une autre instance (par exemple, le processus d'AIPRP) ne remet pas le compteur à zéro en ce qui concerne le dépôt d'une plainte auprès du Tribunal. Si le Tribunal devait maintenir le contraire, il se placerait dans une situation où il ferait face à la possibilité de plusieurs contestations indirectes par rapport aux procédures de plainte<sup>95</sup>. La question du respect des délais a donc trait au moment de la connaissance du motif de plainte plutôt qu'au moment de la réception des éléments de preuve<sup>96</sup>.

[77] En l'espèce, le fondement de ce motif de plainte est que TPSGC n'aurait pas dû juger que la soumission de Novalta était recevable, car Novalta n'a pas fourni de preuves concrètes d'emplois directs liés aux projets qu'elle a présentés. De l'avis du Tribunal, Axxys a été mise au courant du fondement de ce motif de plainte au plus tard le 19 février 2024, d'après le contenu du courriel qu'Axxys a envoyé en réponse à TPSGC. Plus précisément, Axxys fait valoir que Novalta pourrait réaliser ses projets grâce au « travail contractuel » [traduction] plutôt que par l'emploi direct. En fait, Axxys a même étayé cette allégation en citant le site Web de Novalta dans son courriel adressé à TPSGC en février 2024. Axxys a peut-être obtenu ultérieurement des éléments de preuve plus complets et nouveaux à l'appui de ce motif de plainte, par la voie du processus d'AIPRP et en s'adressant directement aux clients de Novalta, mais le Tribunal conclut que le motif de plainte était connu d'Axxys dès le 19 février 2024.

[78] Ainsi, Axxys disposait de 10 jours ouvrables à compter du 19 février 2024 pour soulever une opposition formelle auprès de TPSGC ou déposer une plainte auprès du Tribunal sur ce motif de plainte. Or, Axxys n'a fait ni un ni l'autre.

[79] Le Tribunal doit donc conclure que ce motif de plainte n'a pas été déposé dans les délais prescrits.

### **Validité du motif de plainte**

[80] Le Tribunal a décidé d'examiner la validité de ce motif de plainte afin de déterminer la mesure corrective à laquelle Axxys aurait droit si TPSGC avait examiné la soumission de Novalta dans les délais prescrits, comme il en sera question plus en détail ci-dessous.

[81] Comme il a été mentionné précédemment, Axxys a contesté la conclusion de TPSGC selon laquelle la soumission de Novalta était recevable, alors que la plupart des projets antérieurs que

---

<sup>93</sup> *IBM Canada Ltd. c. Hewlett Packard (Canada) Ltd.*, 2002 CAF 284, par. 18-20; *West Coast Tug and Barge Ltd.* (8 avril 2021), PR-2020-101 (TCCE), par. 24; *Accruent/VFA Canada Corporation* (15 décembre 2020), PR-2020-059 (TCCE), par. 16.

<sup>94</sup> *TA Instruments* (23 septembre 2011), PR-2011-029 (TCCE) [*TA Instruments*], par. 9; *TPG Technology Consulting Ltd.* (5 décembre 2016), PR-2016-045 (TCCE) [*TPG Technology Consulting*], par. 8.

<sup>95</sup> *TPG Technology Consulting*, par. 9; *Netgear, Inc.* (5 mai 2009), PR-2009-001 à PR-2009-004 (TCCE), par. 15.

<sup>96</sup> *TA Instruments*, par. 9.

Novalta a présentés dans sa soumission ont été réalisés grâce à la sous-traitance. Le Tribunal comprend qu'Axxys, après avoir recueilli des renseignements sur les 11 projets que Novalta a présentés dans sa soumission, par la voie du processus d'AIPRP, a communiqué directement avec les clients de Novalta afin d'essayer de confirmer que la plupart de ces projets avaient été réalisés en recourant à la sous-traitance<sup>97</sup>.

[82] TPSGC n'a pas contesté que les projets soumis par Novalta ont pu être réalisés grâce à la sous-traitance<sup>98</sup>. TPSGC fait plutôt valoir que rien dans l'appel d'offres concernant l'expérience passée n'empêchait TPSGC de prendre en considération des projets pour lesquels un soumissionnaire avait eu recours à la sous-traitance<sup>99</sup>. En fait, TPSGC soutient que l'exigence selon laquelle le soumissionnaire aurait dû recourir à l'emploi direct aurait supposé l'introduction d'un critère d'évaluation non divulgué dans l'appel d'offres<sup>100</sup>.

[83] TPSGC a fait remarquer que dans la décision *Enveloppe Concept Inc.*, le Tribunal a conclu qu'un critère obligatoire exigeant qu'un soumissionnaire démontre qu'il avait « fabriqué, imprimé et livré une quantité minimale de 500 000 enveloppes à double fenêtre<sup>101</sup> » pouvait être respecté si ce travail avait été sous-traité en tout ou en partie<sup>102</sup>.

[84] En réponse, Axxys a indiqué que l'appel d'offres exigeait qu'un soumissionnaire « assume le rôle d'entrepreneur général (maître d'œuvre) et se conforme à toutes les règles de sécurité<sup>103</sup> » [traduction]. Axxys a ensuite fait valoir qu'une entreprise qui ne fait que sous-traiter des travaux n'assume pas la responsabilité de la gestion globale du projet ou de la supervision du projet<sup>104</sup>. Ce rôle pourrait ne pas correspondre à celui d'« entrepreneur général » au sens de la *Loi sur le bâtiment du Québec*<sup>105</sup>.

[85] Axxys a ensuite cité la décision *Ministère des Transports du Québec et Jean-Paul et Denis Tremblay Limitee (MTQ et JPDT Limitee)*<sup>106</sup>, dans laquelle la Commission a examiné les devoirs et responsabilités d'un propriétaire et d'un entrepreneur dans le cadre d'un projet de construction. Axxys affirme que, dans cette affaire, la Cour provinciale a conclu que l'entrepreneur est responsable de l'exécution de l'ensemble des travaux, mais que le propriétaire peut donner des instructions et

<sup>97</sup> Pièce PR-2024-057-19, p. 2.

<sup>98</sup> Voir la pièce PR-2024-057-15.A.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 15-16.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>101</sup> *Enveloppe Concept Inc. c. Ministère des Travaux publics et des services gouvernementaux* (14 janvier 2022), PR-2021-042 (TCCE) [*Enveloppe Concept*], par. 43.

<sup>102</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 15, renvoyant à *Enveloppe Concept*, par. 45, 49.

<sup>103</sup> Pièce PR-2024-057-19, p. 2. Le Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires (chapitre B 1.1, r. 9) prévoit à l'article 4 que « [l]a licence d'entrepreneur général est requise de tout entrepreneur dont l'activité principale consiste à organiser, à coordonner, à exécuter ou à faire exécuter, en tout ou en partie, des travaux de construction compris dans les sous-catégories de licence de la catégorie d'entrepreneur général, ou à faire ou à présenter des soumissions, personnellement ou par personne interposée, dans le but d'exécuter ou de faire exécuter, en tout ou en partie, de tels travaux. ».

<sup>104</sup> Pièce PR-2024-057-19, p. 2-3.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 2-3, renvoyant à la *Loi sur le bâtiment*, chapitre B-1.1 (Québec).

<sup>106</sup> 1987 CanLII 6080 (QC CALP).

demander des modifications<sup>107</sup>. Axxys fait valoir que dans l'affaire citée, l'ensemble du contrat a été attribué à l'« entrepreneur général », conformément à l'appel d'offres<sup>108</sup>.

[86] Le Tribunal souligne que le terme « maître d'œuvre » figure bel et bien dans la version française de l'appel d'offres, comme l'a fait valoir Axxys<sup>109</sup>. Cependant, dans la version anglaise de l'appel d'offres<sup>110</sup>, qui fait également autorité, c'est le terme *principal contractor*<sup>111</sup> plutôt que *general contractor* qui est employé, contrairement à ce qu'affirme Axxys. Ainsi, le Tribunal ne conclut pas que la définition d'« entrepreneur général » fournie par Axxys est convaincante en l'espèce.

[87] De plus, si Axxys est préoccupée par le fait que les offres à commandes doivent être attribuées à des « entrepreneurs » plutôt qu'à des « propriétaires », selon le libellé de l'appel d'offres, elle aurait dû contester ce libellé dans le délai de 10 jours ouvrables, conformément à l'article 6 du Règlement, lorsque la demande d'offre à commandes a été publiée pour la première fois le 18 juillet 2023. Il est désormais trop tard pour contester le libellé de l'appel d'offres devant le Tribunal.

[88] Compte tenu de la conclusion précédente du Tribunal dans *Enveloppe Concept*, et plus particulièrement du libellé des critères obligatoires 3 et 4, le Tribunal conclut que rien dans le libellé de l'appel d'offres, ou dans tout accord commercial applicable, n'exige que les projets antérieurs n'aient pas été complétés en recourant à la sous-traitance, en tout ou en partie.

[89] Le Tribunal conclut donc que ce motif de plainte n'est pas valide et que TPSGC n'a pas contrevenu à l'article 515.4 de l'ALEC.

Motif 3 : TPSGC n'aurait pas dû juger que la soumission de Novalta était recevable, car Novalta n'a pas présenté les avis prévus par la loi provinciale du Québec.

[90] Axxys a indiqué au Tribunal que le Registre des entreprises du Québec montrait que Novalta s'était enregistrée en tant que société le 14 janvier 2020 et qu'elle n'était en activité que depuis trois ans lorsqu'elle a présenté sa soumission en réponse à l'appel d'offres en juillet 2023<sup>112</sup>. Axxys soutient que la réglementation provinciale du Québec en matière de construction exige que les entreprises déclarent leurs travaux de construction à la CNESST<sup>113</sup>. Axxys a informé le Tribunal que la CNESST ne disposait d'aucune information concernant les travaux de construction que Novalta allègue avoir faits. Par conséquent, Axxys est d'avis que TPSGC n'aurait pas dû juger que Novalta était un soumissionnaire qui a déposé une soumission recevable<sup>114</sup>.

<sup>107</sup> Pièce PR-2024-057-19, p. 3-4, renvoyant à *MTQ et JPDT Limitée*.

<sup>108</sup> Pièce PR-2024-057-19, p. 3-4.

<sup>109</sup> Voir, par exemple, pièce PR-2024-057-09.B, p. 140.

<sup>110</sup> *Douglas Barlett Associates Inc.* (7 juin 1999), PR-98-050 (TCCE), p. 4-5, *RTG Protech Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (7 août 2020), PR-2019-072 (TCCE), par. 37-41; *Beckman Coulter Canada LP* (3 janvier 2025), PR-2024-065 (TCCE), par. 43.

<sup>111</sup> Voir, par exemple, pièce PR-2024-057-09.A, p. 136.

<sup>112</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 15.

### Moment du dépôt du motif de plainte

[91] Comme le souligne l'analyse faite par le Tribunal du premier motif de plainte, aux termes de l'article 6 du *Règlement*, le soumissionnaire doit présenter une opposition à l'institution fédérale responsable du marché ou déposer une plainte auprès du Tribunal dans les 10 jours ouvrables suivant la date où il a découvert ou aurait dû vraisemblablement découvrir les faits à l'origine de la plainte<sup>115</sup>. La découverte ultérieure de nouveaux éléments de preuve concernant un motif de plainte connu ne remet pas le compteur à zéro en ce qui concerne le dépôt d'une plainte pour ce motif auprès du Tribunal<sup>116</sup>.

[92] En l'espèce, le Tribunal conclut que le fondement de ce motif de plainte a été porté à la connaissance d'Axxys le 16 février 2024. Dans son courriel à TPSGC ce jour-là, Axxys a précisé qu'à sa connaissance, Novalta n'était enregistrée comme société que depuis le 14 janvier 2020, et qu'elle se demandait si une société active depuis si peu de temps pouvait satisfaire aux exigences de l'appel d'offres<sup>117</sup>. Axxys a découvert plus tard, par la voie du processus d'AIPRP, de nouveaux éléments de preuve liés à ce motif de plainte, mais le dossier montre que le fondement de ce motif de plainte a été porté à sa connaissance au plus tard le 16 février 2024.

[93] Comme Axxys n'a soulevé aucune opposition formelle auprès de TPSGC ni déposé de plainte auprès du Tribunal pour ce motif de plainte dans les 10 jours ouvrables suivant le 16 février 2024, le Tribunal conclut que ce motif de plainte n'a pas été déposé dans le délai prescrit.

### Validité du motif de plainte

[94] Le Tribunal évaluera également la validité de ce motif de plainte pour la même raison que le motif 2.

[95] Axxys a informé le Tribunal que Novalta n'était en activité que depuis trois ans. De plus, Axxys soutient que la réglementation provinciale du Québec en matière de construction exige que les entreprises déclarent leurs travaux de construction à la CNESST<sup>118</sup>. Axxys a également informé le Tribunal que la CNESST ne disposait d'aucune information concernant les travaux de construction que Novalta allègue avoir faits<sup>119</sup>. Dans sa réponse au rapport de l'institution fédérale, Axxys a suggéré que Novalta n'était peut-être pas tenue de déclarer ses travaux de construction à la CNESST, parce qu'elle n'est pas le véritable employeur dans le cadre de ces projets, renvoyant à la décision *Uréthane Superior de Québec inc. et Commission de la Construction du Québec*<sup>120</sup>. Axxys a ensuite fait valoir que la déclaration des travaux de construction à la CNESST est essentielle pour assurer le respect des exigences obligatoires en matière de main-d'œuvre et des mesures de sécurité, conformément aux articles 4 et 7 du *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*.

[96] TPSGC est d'avis que l'appel d'offres n'exige pas qu'un soumissionnaire soit inscrit au Registre des entreprises du Québec depuis un certain temps<sup>121</sup>. TPSGC est également d'avis qu'il

<sup>115</sup> Article 6 du Règlement. Voir, par exemple, *M.D. Charlton*, par. 20. *Global Total Office*, par. 31.

<sup>116</sup> *TA Instruments*, par. 9; *TPG Technology Consulting*, par. 8.

<sup>117</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 31-32.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>120</sup> *Uréthane Supérieur de Québec inc. et Commission de la Construction du Québec*, C.I.C., 2004-06-30.

<sup>121</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 8.

n'avait pas l'obligation, dans le cadre de l'examen de la soumission de Novalta, de demander à la CNESST si Novalta avait déclaré ses travaux de construction.

[97] Le Tribunal est du même avis que TPSGC sur cette question. Premièrement, les critères obligatoires 3 et 4 de l'appel d'offres précisent seulement que le soumissionnaire doit démontrer avoir réalisé des projets « avec succès au cours des cinq (5) dernières années<sup>122</sup> ». Selon ces critères, le soumissionnaire n'est pas obligé d'avoir été en activité au cours de ces cinq dernières années. Deuxièmement, TPSGC n'avait aucune obligation positive, compte tenu des accords commerciaux applicables, de vérifier si Novalta, en tant qu'entité privée, respectait la réglementation provinciale du Québec concernant les besoins en main-d'œuvre et les mesures de sécurité. Le mandat du Tribunal dans le cadre de la présente enquête sur les marchés publics se limite également à vérifier si la conduite de TPSGC est conforme aux accords commerciaux applicables tout au long du processus de passation du marché. Le Tribunal n'a pas le mandat d'examiner si la conduite de Novalta est généralement conforme à la législation provinciale du Québec.

[98] Le Tribunal conclut donc que ce motif de plainte n'est pas fondé. TPSGC n'a pas contrevenu à l'article 515.4 de l'ALEC.

Motif 4 : TPSGC a accepté de Novalta un nombre de projets supérieur à celui demandé dans l'appel d'offres.

[99] Axxys fait valoir que l'appel d'offres précisait que les soumissionnaires devaient présenter 5 projets (3 pour le critère obligatoire 3 et 2 pour le critère obligatoire 4). Novalta a plutôt présenté 11 projets<sup>123</sup>.

### **Moment du dépôt du motif de plainte**

[100] Le Tribunal conclut que le fondement de ce motif de plainte a été porté à la connaissance d'Axxys le 7 mai 2024, lorsqu'elle a reçu une réponse à sa demande initiale d'AIPRP<sup>124</sup>. C'est à cette date qu'Axxys a reçu une version caviardée de la soumission de Novalta présentée en juillet 2023. La version caviardée de la soumission montrait que Novalta avait soumis 11 projets en réponse aux critères obligatoires 3 et 4 de la demande d'offre à commandes<sup>125</sup>.

[101] Axxys n'a pas soulevé d'opposition formelle auprès de TPSGC et n'a pas déposé de plainte auprès du Tribunal pour ce motif dans les 10 jours ouvrables suivant le 7 mai 2024. Le Tribunal doit donc conclure que ce motif de plainte n'a pas été déposé dans les délais prescrits.

### **Validité du motif de plainte**

[102] Le Tribunal évaluera la validité de ce motif de plainte, en dépit du fait qu'il a été déposé hors des délais prescrits, pour les mêmes raisons que les motifs 2 et 3, précédemment.

[103] Axxys allègue que le fait de soumettre plus que les cinq projets demandés dans l'appel d'offres n'est « pas expressément contraire aux règles<sup>126</sup> » [traduction]. Cependant, elle fait valoir

<sup>122</sup> Pièce PR-2024-057-09.B, p. 34-35.

<sup>123</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15; voir aussi pièce PR-2024-057-01, p. 57-76.

<sup>124</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 52-53.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 57-76.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 15.

que « [I]es 5 projets requis visent à établir une norme claire pour l'évaluation de la qualification, afin de garantir l'équité. Le fait de présenter davantage de soumissions que nécessaire pourrait entraîner des incohérences dans la manière dont les soumissions sont évaluées<sup>127</sup> » [traduction]. De plus, Axxys est d'avis que la soumission de projets supplémentaires soulève des questions quant à savoir si ces projets ont été réalisés en recourant à la main-d'œuvre directe d'Axxys ou à la sous-traitance<sup>128</sup>.

[104] Selon TPSGC, rien dans l'appel d'offres n'empêche le soumissionnaire de présenter plus de cinq projets. En outre, TPSGC a indiqué que les soumissionnaires retenus ont été sélectionnés sur la foi du prix le plus bas, une fois qu'il a été établi que leurs soumissions étaient recevables, plutôt qu'en fonction de la qualité ou du nombre de projets soumis. Les projets soumis ont été utilisés dans l'évaluation de la soumission dans le seul but de vérifier que le soumissionnaire remplissait les conditions requises en matière d'expérience passée pour que sa soumission soit recevable<sup>129</sup>.

[105] Le Tribunal est du même avis que TPSGC sur cette question. Même Axxys reconnaît que la soumission de plus de cinq projets n'est pas nécessairement contraire aux exigences de l'appel d'offres. De l'avis du Tribunal, la soumission de projets supplémentaires n'enfreint pas non plus les accords commerciaux applicables, à condition que ces projets ne confèrent pas d'avantage concurrentiel à Novalta dans le processus d'évaluation des soumissions. Le Tribunal conclut qu'il n'y a pas eu de tel avantage en l'espèce. Suivant l'appel d'offres, les offres à commandes ont été attribuées sur le fondement du prix le plus bas, une fois qu'une soumission a été jugée recevable à l'égard des critères obligatoires. Les projets ont été soumis uniquement pour établir le caractère recevable des soumissions, et non pour déterminer quels soumissionnaires conformes se verraient ultimement attribuer une offre à commandes. Enfin, comme le Tribunal l'a conclu plus haut, Novalta est autorisée à présenter des projets pour lesquels elle a recouru à la sous-traitance.

[106] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que ce motif de plainte n'est pas valide et que TPSGC n'a pas contrevenu à l'article 515.4 de l'ALEC.

#### Motif 5 : TPSGC n'a pas vérifié les renseignements contenus dans la soumission de Novalta

[107] Axxys allègue que TPSGC avait la responsabilité de vérifier minutieusement les renseignements que Novalta avait présentés dans sa soumission<sup>130</sup>. TPSGC n'a pas examiné les renseignements contenus dans la soumission de Novalta avant l'attribution de l'offre à commandes, et il ne l'a pas fait non plus après qu'Axxys a eu fait valoir auprès de TPSGC, en février 2024, que la soumission de Novalta comportait des lacunes. Axxys est donc d'avis que le comportement de TPSGC contrevient aux accords commerciaux applicables.

#### **Moment du dépôt du motif de plainte**

[108] Le Tribunal conclut que ce motif de plainte a été déposé dans les délais prescrits. Contrairement aux motifs 2, 3 et 4 dont il a été question plus haut, le Tribunal conclut que le fondement du présent motif de plainte n'a été porté à la connaissance d'Axxys que le 24 octobre 2024. À cette date, TPSGC a écrit à Axxys et a confirmé pour la première fois que, depuis la réception de la lettre d'Axxys du 30 août 2024, il menait une vérification diligente en réponse aux

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>128</sup> Pièce PR-2024-057-19, p. 6.

<sup>129</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 19-20.

<sup>130</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15.

préoccupations d’Axxys. Les efforts de vérification diligente comprenaient des « vérifications de faits » [traduction]. TPSGC a ensuite informé Axxys qu’il poursuivait ce processus de vérification diligente<sup>131</sup>. Avant le 24 octobre 2024, rien dans la preuve au dossier ne démontrait qu’Axxys avait été avisée que TPSGC n’avait pas vérifié la soumission de Novalta.

[109] Le même jour, Axxys a répondu à TPSGC en indiquant que l’institution fédérale « [...] n’a[vait] vérifié aucune de [ses] déclarations ni aucun des documents lui ayant été présentés. [TPSGC] a[vait] eu plus d’un an pour les examiner, et il est selon [Axxys] très troublant que [TPSGC] n’ait pris aucune mesure durant tous ces mois<sup>132</sup> » [traduction]. Le Tribunal conclut que la réponse qu’Axxys a envoyée par courriel à TPSGC le 24 octobre 2024 constitue une opposition à ce motif de plainte au sens du paragraphe 6(2) du Règlement.

[110] L’opposition soulevée par le plaignant auprès de l’institution fédérale compétente peut prendre n’importe quelle forme<sup>133</sup>. Plus précisément, la jurisprudence du Tribunal est claire sur le fait qu’il n’y a pas de « façon de faire identique » concernant la forme ou le contenu des avis d’opposition en vertu du Règlement, et que chaque cas doit être examiné à la lumière des faits qui lui sont propres<sup>134</sup>. La Cour d’appel fédérale a conclu qu’une opposition doit être suffisamment précise pour permettre d’identifier les aspects du processus de passation du marché auxquels le plaignant s’oppose<sup>135</sup>. Toutefois, l’opposition elle-même ne doit pas nécessairement exiger de mesure corrective explicite, mais elle doit demander une certaine forme de réparation<sup>136</sup>.

[111] Le courriel de réponse d’Axxys à TPSGC indique les aspects précis de la procédure de passation du marché public qu’elle conteste, à savoir que TPSGC n’a pas examiné le contenu de la soumission de Novalta. De plus, Axxys a indiqué que les efforts de vérification de TPSGC avançaient lentement, ce qui, de l’avis du Tribunal, peut être interprété comme une demande de mesure corrective de la part d’Axxys, pour que TPSGC achève rapidement ses efforts de vérification. Le Tribunal conclut donc qu’Axxys a présenté son opposition auprès de TPSGC à l’égard de ce motif de plainte le 24 octobre 2024.

[112] Le 8 novembre 2024, TPSGC a réécrit à Axxys, l’avisant qu’il n’avait pas terminé son processus de vérification diligente<sup>137</sup>. Il a également informé Axxys que rien ne l’obligeait à vérifier les renseignements reçus dans la soumission de Novalta, même si les instructions de la demande d’offre à commandes lui conféraient ce droit<sup>138</sup>. De l’avis du Tribunal, la réponse de TPSGC à Axxys du 8 novembre 2024 constitue un refus de réparation de la part de l’institution fédérale pour ce motif de plainte, selon le paragraphe 6(2) du Règlement.

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>133</sup> Voir David M. Attwater, *Procurement Review: A Practitioner’s Guide* (Toronto, Carswell, 2024), au chapitre 2:129 – Objections to the Relevant Government Institution.

<sup>134</sup> *JK. Engineering Ltd.* (16 décembre 2015), PR-2015-045 (TCCE), par. 23; *Sani Sport* (17 mars 2015), PR-2014-064 (TCCE), par. 26; *1091847 Ontario*, par. 30; *KEVEREST Technologies Inc.* (2 avril 2024), PR-2023-065 (TCCE), par. 23.

<sup>135</sup> *Cougar Aviation Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux Publics et des Services gouvernementaux)*, 2000 CanLII 16572 (CAF), par. 74.

<sup>136</sup> *Édu-Performance Canada Inc., et PME Création de Valeur Inc., en coentreprise* (18 juillet 2023), PR-2023-019 (TCCE), par. 21; *Global Total Office*, par. 41.

<sup>137</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 144-145.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 144-145.

[113] Le 25 novembre 2024, Axxys a ainsi déposé une plainte auprès du Tribunal, qui incluait ce motif de plainte, dans le délai de 10 jours ouvrables prévu au paragraphe 6(2) du Règlement<sup>139</sup>.

[114] Par conséquent, le Tribunal estime que ce motif de plainte a été déposé dans les délais prescrits.

### Validité du motif de plainte

[115] Axxys allègue que TPSGC avait la responsabilité de vérifier minutieusement les renseignements que Novalta avait présentés dans sa soumission<sup>140</sup>.

[116] Cependant, TPSGC est d'avis qu'il n'était pas obligé d'examiner les renseignements soumis par Novalta, et que les accords commerciaux applicables ne comportent aucune obligation générale de vérification<sup>141</sup>. Pour étayer sa position, TPSGC a cité la jurisprudence du Tribunal, selon laquelle une entité contractante est en droit de se fonder sur les renseignements présentés dans une soumission pour évaluer sa conformité avec les exigences obligatoires d'un appel d'offres<sup>142</sup>.

[117] Les conclusions antérieures du Tribunal sur cette question sont conformes à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Double N Earthmovers Ltd. c. Edmonton (Ville) (Double N Earthmovers)*, où il a été jugé que les entités contractantes n'ont pas l'obligation de vérifier les renseignements et les certifications fournis par les fournisseurs potentiels<sup>143</sup>. De plus, le Tribunal avait considéré l'arrêt *Double N Earthmovers* comme un modèle utile pour faciliter son analyse des obligations découlant des accords commerciaux, même si cet arrêt a été rendu conformément aux principes de la common law<sup>144</sup>.

[118] Toutefois, le Tribunal a déjà conclu que lorsqu'une institution fédérale, comme TPSGC, prend connaissance de signaux d'alerte mettant en doute l'exactitude des renseignements présentés par le soumissionnaire, elle peut être obligée d'examiner ces renseignements<sup>145</sup>. La Cour d'appel fédérale et le Tribunal ont conclu que le défaut, pour l'institution fédérale, de corriger les erreurs au moment de leur découverte constitue une violation de la procédure d'appel d'offres équitable<sup>146</sup>. Il

---

<sup>139</sup> Le Tribunal souligne que le jour du Souvenir (11 novembre 2024) était un jour férié, de sorte qu'il est d'avis que la plainte d'Axxys, déposée le 25 novembre 2024, a été déposée le dixième jour au sens du paragraphe 6(2) du Règlement. Voir « Jours fériés » aux fins d'une procédure du Tribunal, en ligne : <https://www.citt-tcce.gc.ca/fr/pratiques-et-procedures/jours-feries-fins-procedure-du-tribunal>.

<sup>140</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15.

<sup>141</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 17.

<sup>142</sup> *ECA Robotics Canada Inc.* (31 janvier 2023), PR-2022-062 (TCCE) [*ECA Robotics Canada*], par. 18; *Enveloppe Concept*, par. 24, 31. Le Tribunal souligne l'existence d'une jurisprudence complémentaire sur cette question : *Newland Canada Corporation c. Ministère de la Défense nationale* (19 décembre 2022), PR-2022-037 (TCCE), par. 41; *Airsolid Inc.* (12 mars 2010), PR-2009-089 (TCCE), par. 11-12, 16; *3202488 Canada Inc. s/n Kinetic Solutions* (3 mars 2011), PR-2010-089 (TCCE), par. 18-19; *SoftSim Technologies Inc. c. Ministère de la Défense nationale* (19 décembre 2018), PR-2018-032 (TCCE), par. 36-37.

<sup>143</sup> 1 R.C.S 116, 2007 SCC 3.

<sup>144</sup> *ECA Robotics Canada*, par. 18, renvoyant à *Double N Earthmovers*.

<sup>145</sup> *Enveloppe Concept*, par. 24, 46.

<sup>146</sup> Voir *Francis H.V.A.C. Services Ltd. c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2017 CAF 165, par. 33; *SoftSim Technologies Inc. c. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement* (26 mars 2020), PR-2019-057 (TCCE), par. 24; *Telecore c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (10 octobre 2017), PR-2017-021 (TCCE), par. 12; *Valcom*, par. 52.

s'ensuit que si des erreurs sont découvertes après que des signaux d'alerte ont été émis au cours de la procédure de passation du marché public, l'institution fédérale est alors tenue de corriger ces erreurs.

[119] En l'espèce, Axxys a d'abord émis des réserves sur l'exactitude des renseignements contenus dans la soumission de Novalta, le 16 février 2024. Dans ses échanges avec TPSGC, Axxys a mis en doute la décision de TPSGC selon laquelle la soumission de Novalta était recevable lors du processus de passation du marché public<sup>147</sup>. TPSGC aurait dû considérer les échanges avec Axxys datant de février 2024 comme un signal d'alerte mettant en doute l'exactitude des informations présentées dans la soumission de Novalta. TPSGC aurait dû commencer le processus de vérification à ce moment-là<sup>148</sup>. Cependant, l'institution fédérale a attendu le 30 août 2024, date à laquelle elle a reçu un avis ultérieur d'Axxys concernant « les mêmes préoccupations qu'Axxys a soulevées en février 2024<sup>149</sup> » [traduction] avant d'entamer un processus de vérification de la soumission de Novalta.

[120] Le Tribunal convient avec TPSGC que les résultats du processus de vérification auraient été les mêmes, quel que soit le moment où il aurait été mené : La soumission que Novalta a présentée en août 2023 était recevable, selon l'analyse que le Tribunal a fait des motifs 2, 3 et 4 de la plainte précitée. Toutefois, TPSGC était tenu d'entreprendre cette vérification au moment où la question a été soulevée, conformément à la jurisprudence du Tribunal.

[121] Le Tribunal conclut donc que ce motif de plainte est valide et que le comportement de TPSGC contrevient à l'article 515.4 de l'ALEC.

Motif 6 : Les exigences de confidentialité imposées par TPSGC, par l'entremise du processus de divulgation de l'AIPRP, ont limité la capacité d'Axxys à recueillir les renseignements nécessaires pour déposer cette plainte.

[122] Axxys allègue que les exigences de confidentialité imposées par TPSGC dans le cadre du processus de divulgation de l'AIPRP ont grandement limité la capacité d'Axxys à recueillir des éléments de preuve et des arguments complets en vue de déposer sa plainte devant le Tribunal<sup>150</sup>.

### **Validité du motif de plainte**

[123] Axxys a déposé plusieurs demandes d'AIPRP pour recueillir des renseignements sur la soumission de Novalta entre février et août 2024<sup>151</sup>. La première de ces demandes d'AIPRP a été déposée le 22 février 2024, et TPSGC y a répondu le 7 mai 2024, après avoir demandé une prolongation pour répondre à la demande d'Axxys en raison de la présence de renseignements

---

<sup>147</sup> Comme expliqué plus haut dans la partie consacrée aux questions préliminaires, le Tribunal conclut que ce motif de plainte se rapporte à la procédure de passation des marchés publics, et non à l'administration des contrats, car le fondement du motif de plainte concerne la procédure de passation du marché public.

<sup>148</sup> De l'avis du Tribunal, dans son courriel du 16 février 2024 à TPSGC, Axxys cherchait à savoir si la soumission de Novalta répondait aux conditions de participation énoncées à l'article 515.4 de l'ALEC, qui prévoit qu'une soumission doit émaner d'un « fournisseur qui satisfaisant aux conditions de participation » pour être prise en compte en vue d'une adjudication. Il faut établir une distinction entre la présente demande et la situation où le Tribunal a conclu qu'un plaignant a demandé à être informé des motifs pour lesquels il avait perdu le contrat aux mains d'un concurrent. Voir, par exemple, *Stericycle, ULC c. Service correctionnel du Canada* (7 décembre 2023), PR-2023-024 (TCCE), par. 25-37.

<sup>149</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 28.

<sup>150</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 15.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 54-55, 94-102; pièce PR-2024-047-01.C, p. 18-44; pièce PR-2024-057-01, p. 35-43.

confidentiels de tiers dans la soumission de Novalta<sup>152</sup>. Axxys a déposé une plainte auprès du CI le 24 avril 2024, en raison du délai que TPSGC a pris pour donner suite à la demande initiale d'Axxys en matière d'AIPRP<sup>153</sup>. Le CI a ouvert une enquête sur cette affaire le 6 mai 2024<sup>154</sup>, pour y mettre fin le 11 juin 2024. L'enquête a été interrompue parce que TPSGC avait répondu à la demande initiale d'AIPRP, le 7 mai 2024<sup>155</sup>. La thèse d'Axxys est que TPSGC aurait dû répondre plus rapidement à sa demande initiale d'AIPRP, car Axxys ne cherchait pas à obtenir des renseignements confidentiels concernant Novalta<sup>156</sup>.

[124] Cependant, TPSGC allègue que le Tribunal n'a pas compétence à l'égard de ce motif de plainte, car il concerne le processus d'AIPRP<sup>157</sup>. TPSGC a également laissé entendre que, suivant les accords commerciaux applicables, il n'avait plus l'obligation de considérer les documents d'appel d'offres comme confidentiels après l'adjudication du contrat et la transmission d'un compte rendu au soumissionnaire dont la soumission n'avait pas été retenue<sup>158</sup>. Compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis l'adjudication de l'offre à commandes à Novalta, en septembre 2023, TPSGC a considéré que l'étape de la communication du compte rendu était achevée.

[125] Le Tribunal reconnaît que les dispositions relatives à la communication de renseignements prévues par les accords commerciaux applicables, comme les articles 516 et 517 de l'ALEC, et le processus d'AIPRP, sont distinctes<sup>159</sup>. Le Tribunal n'a pas compétence à l'égard du processus d'AIPRP.

[126] Cependant, le Tribunal ne peut convenir avec TPSGC que la procédure confidentielle prévue par l'ALEC ne s'applique plus en l'espèce en raison du temps écoulé depuis l'adjudication des offres à commande et de la période de communication du compte rendu qui a suivi.

[127] Au contraire, comme les motifs de la plainte déposée par Axxys concernent la procédure de passation du marché public plutôt que l'administration du contrat, le Tribunal peut ordonner une mesure corrective suivant l'évaluation de la présente plainte, y compris l'annulation de l'offre à commandes ou le lancement d'un nouvel appel d'offres, comme l'a demandé Axxys dans sa plainte<sup>160</sup>. Les exigences de confidentialité prévues par les accords commerciaux applicables continuent de s'appliquer jusqu'à ce que les questions relatives au processus de passation du marché public aient été résolues.

[128] Le Tribunal conclut que les exigences de confidentialité et de divulgation prévues aux articles 516 et 517 de l'ALEC s'appliquent en l'espèce. Le Tribunal comprend l'importance de la transparence pour renforcer la confiance du public dans le régime de passation des marchés publics. Les exigences en matière de comptes rendus des accords commerciaux applicables assurent une telle transparence en « permett[ant] aux soumissionnaires non retenus de comprendre comment ils

<sup>152</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 52-53.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 40-41, 464-465.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 40-41, 464-465.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 50-51, 474-475.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>157</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 21-22, renvoyant à *BMCI Consulting Inc.* (8 octobre 2008), PR-2005-049 (TCCE).

<sup>158</sup> Pièce PR-2024-057-15.A, p. 21-22, renvoyant à *CGI Information Systems and Management Consultants Inc. c. Société canadienne des postes et Innovapost Inc.* (27 août 2014), PR-2014-006 (TCCE) [*CGI Information Systems and Management Consultants*], par. 72.

<sup>159</sup> Voir, par exemple, *CGI Information Systems and Management Consultants*, par. 72.

<sup>160</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 12.

peuvent mieux répondre aux occasions futures en matière de marché public, et par la même occasion d'aider l'entité acheteuse, puisque les propositions qu'elle aura à examiner dans le cadre des invitations futures seront de meilleure qualité<sup>161</sup> ». Parallèlement, le Tribunal reconnaît que des dispositions telles que l'alinéa 517(2)b) de l'ALEC sont également nécessaires pour renforcer la confiance du public envers le régime. La divulgation de certains renseignements dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics est susceptible de nuire à la concurrence loyale entre les fournisseurs concernant les occasions futures en matière de marché public. TPSGC doit donc trouver un équilibre entre ses obligations prévues aux articles 516 et 517 de l'ALEC dans le cadre de la procédure de passation du marché public.

[129] Le Tribunal estime qu'en l'espèce, TPSGC a trouvé un équilibre entre ses obligations prévues aux articles 516 et 517 de l'ALEC<sup>162</sup>. Le Tribunal tient compte de la thèse d'Axxys selon laquelle TPSGC aurait dû répondre plus rapidement, puisqu'elle ne cherchait pas à obtenir des secrets commerciaux confidentiels, des détails financiers ou des renseignements techniques et commerciaux concernant Novalta<sup>163</sup>. Cependant, les documents initiaux soumis par Novalta contenaient un texte confidentiel incorporé dans certains documents inclus dans la soumission. De l'avis du Tribunal, l'article 517 de l'ALEC exige que TPSGC caviarde les renseignements confidentiels avant que les documents soient communiqués à Axxys. Comme l'ensemble de la soumission concernait les renseignements commerciaux de Novalta, l'ALEC prévoyait que TPSGC confirme auprès de Novalta quels renseignements étaient publics et lesquels étaient confidentiels avant de divulguer tout renseignement de Novalta à une tierce partie<sup>164</sup>. Compte tenu du processus, le Tribunal conclut que le temps que TPSGC a pris (c.-à-d. 75 jours) pour répondre à la demande d'Axxys n'est pas déraisonnable, conformément aux articles 516 et 517 de l'ALEC.

[130] De plus, le délai de dépôt d'un motif de plainte devant le Tribunal est déterminé en fonction de la date à laquelle le plaignant a pris connaissance, ou aurait dû prendre connaissance, du motif de la plainte, et non pas en fonction de la date à laquelle de nouveaux éléments de preuve sont découverts concernant ce motif, comme il a été expliqué plus haut. Par conséquent, tout délai de communication de nouveaux éléments de preuve à Axxys par TPSGC n'a pas empêché Axxys de déposer sa plainte devant le Tribunal. Le rôle du Tribunal, par la voie de la procédure d'enquête sur les marchés publics, consiste à obliger les institutions fédérales, telles que TPSGC, à fournir des éléments de preuve convaincants et complets concernant les motifs de plainte visant la procédure de passation des marchés publics. Comme expliqué plus haut, le plaignant doit présenter suffisamment d'éléments de preuve pour démontrer, dans une mesure raisonnable, qu'un accord commercial applicable n'a pas été respecté avant que le Tribunal ne puisse ouvrir une enquête.

---

<sup>161</sup> *Tireerankinjy c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (27 janvier 2005), PR-2004-038 (TCCE), par. 30, en référence à l'alinéa 1015(6)b) de l'Accord de libre-échange nord-américain et à l'alinéa XVIII(2)c) de l'AMP-OMC.

<sup>162</sup> Voir, par exemple, *TYR Tactical Canada ULC c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (1er octobre 2024), PR-2024-025 (TCCE), par. 42.

<sup>163</sup> Pièce PR-2024-057-01, p. 45.

<sup>164</sup> Le Tribunal n'a pas compétence à l'égard du processus d'AIPRP. Toutefois, le Tribunal a compétence pour évaluer la conduite de TPSGC tout au long de la procédure de passation du marché public, y compris dans le contexte d'un processus d'AIPRP parallèle, si cette conduite est pertinente dans le contexte des obligations de TPSGC prévues par l'ALEC.

[131] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut donc que ce motif de plainte n'est pas valide.

### **MESURE CORRECTIVE**

[132] Pour recommander une mesure corrective, le Tribunal est guidé par les critères énoncés au paragraphe 30.15(3) de la Loi sur le TCCE<sup>165</sup>.

[133] Compte tenu des circonstances entourant ce marché public, le Tribunal conclut qu'Axxys n'a pas subi de préjudice important en raison de l'erreur de TPSGC. TPSGC aurait dû commencer à vérifier la soumission de Novalta en février 2024, dès qu'Axxys a fait part de ses préoccupations quant à l'exactitude des renseignements contenus dans la soumission de Novalta. Le fait que TPSGC n'a entamé ce processus de vérification qu'en août 2024, après avoir reçu une plainte officielle de Novalta, a entraîné des retards à la fois dans le processus de vérification et dans la résolution du présent litige.

[134] Toutefois, les résultats du processus de vérification auraient été les mêmes, que TPSGC ait entamé ce processus de vérification en février ou qu'il l'ait fait en août 2024. TPSGC aurait tout de même jugé que Novalta était un soumissionnaire qui avait présenté une soumission recevable. Par conséquent, le Tribunal conclut que le manquement de TPSGC dans la conduite de la procédure de passation du marché public n'était pas suffisamment grave pour porter atteinte à l'intégrité et à l'efficacité de la procédure ou du mécanisme d'adjudication. De plus, le fait que TPSGC ait finalement procédé à une vérification de la soumission de Novalta porte le Tribunal à croire que TPSGC a agi de bonne foi et que le défaut de réaliser la vérification plus tôt était un oubli.

[135] Le Tribunal conclut qu'Axxys n'a droit à aucune des mesures correctives prévues au paragraphe 30.15(2) de la Loi sur le TCCE.

### **FRAIS**

[136] 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.

[137] Comme Axxys et TPSGC ont eu partiellement gain de cause en l'espèce, elles assumeront leurs propres frais.

---

<sup>165</sup> Le paragraphe 30.15(3) de la Loi sur le TCCE prévoit que « [d]ans sa décision, le Tribunal tien compte de tous les facteurs qui interviennent dans le marché de fournitures ou services visés par le contrat spécifique, notamment des suivants : a) la gravité des irrégularités qu'il a constatées dans la procédure des marchés publics; b) l'ampleur du préjudice causé au plaignant ou à tout autre intéressé; c) l'ampleur du préjudice causé à l'intégrité ou à l'efficacité du mécanisme d'adjudication; d) la bonne foi des parties; e) le degré d'exécution du contrat. »

**DÉCISION**

[138] Après avoir terminé son enquête, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine que la plainte est fondée, en partie, conformément au paragraphe 30.14(2) de la Loi sur le TCCE.

[139] Le Tribunal conclut que le motif de plainte suivant est fondé :

- TPSGC n'a pas examiné les renseignements contenus dans la soumission de Novalta, en violation de l'article 515.4 de l'ALEC, après qu'Axxys a initialement remis en question l'exactitude de ces renseignements en février 2024.

[140] Le Tribunal conclut que les motifs de plainte suivants ne sont pas fondés :

- Novalta a présenté de manière inexacte son expérience en matière de projets dans sa soumission.
- Les exigences de confidentialité imposées par TPSGC, par l'entremise du processus de divulgation de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ont limité la capacité d'Axxys à recueillir les renseignements nécessaires pour déposer cette plainte.

[141] Le Tribunal conclut que les motifs de plainte suivants sont tardifs et ne sont pas fondés :

- TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta a sous-traité des travaux.
- TPSGC n'aurait pas dû juger la soumission de Novalta recevable, car Novalta n'a pas soumis les avis prévus par la loi provinciale du Québec.
- TPSGC a accepté de Novalta un nombre de projets supérieur à celui demandé dans l'appel d'offres.

[142] Le Tribunal conclut qu'Axxys n'a droit à aucune des mesures correctives prévues au paragraphe 30.15(2) de la Loi sur le TCCE.

[143] Comme les deux parties ont eu partiellement gain de cause en l'espèce, elles assumeront leurs propres frais.

Susana May Yon Lee

---

Susana May Yon Lee

Membre président