



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier PR-2025-031

Carmichael Engineering Ltd.

*Décision prise
le jeudi 2 octobre 2025*

*Décision rendue
le lundi 6 octobre 2025*

*Motifs rendus
le lundi 20 octobre 2025*

EU ÉGARD À une plainte déposée aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*.

PAR

CARMICHAEL ENGINEERING LTD.

CONTRE

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

DÉCISION

Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur a décidé de ne pas enquêter sur la plainte, car celle-ci ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

Frédéric Seppey

Frédéric Seppey

Membre président

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ

[2] La plainte concerne un appel d'offres lancé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) qui visait l'obtention de services d'entretien de l'équipement de chauffage, ventilation et climatisation (appel d'offres n° WS5240300606)³.

[3] La partie plaignante, Carmichael Engineering Ltd. (Carmichael), allègue qu'elle a été injustement écartée du processus d'appel d'offres, et elle invoque à cet égard cinq principaux motifs de plainte⁴, qui peuvent être résumés ainsi :

- TPSGC a mal géré le processus de clarification lorsqu'il a rejeté l'annexe Critères techniques que Carmichael avait modifiée pour y inclure le certificat d'opérateur de nacelle élévatrice d'un autre technicien.
- TPSGC a introduit un nouveau critère obligatoire lorsqu'il a rejeté la soumission modifiée de Carmichael au motif que cette dernière ne pouvait apporter des changements à sa soumission après l'avoir présentée.
- TPSGC a traité Carmichael de manière inégale par rapport aux autres soumissionnaires en refusant de tenir compte de sa soumission corrigée.
- Le compte rendu et la réponse finale donnés par TPSGC à Carmichael n'étaient pas suffisamment étoffés.
- Les communications de TPSGC au sujet du prix évalué proposé étaient incohérentes : le montant mentionné dans la lettre de refus envoyée à Carmichael le 9 septembre 2025 et la valeur du contrat affichée sur le portail d'appel d'offres du gouvernement du Canada ne correspondent pas.

[4] Pour les motifs exposés ci-dessous, le Tribunal conclut que la plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

¹ L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.).

² DORS/93-602.

³ Pièce PR-2025-031-01.A, p. 59-160.

⁴ *Ibid.*, p. 5.

CONTEXTE DE LA PROCÉDURE

[5] Le 18 août 2025, Carmichael a présenté une proposition à TPSGC⁵.

[6] Le 22 août 2025, TPSGC a envoyé un courriel à Carmichael à propos du fait que le certificat d'opérateur de nacelle élévatrice pour l'un des techniciens qu'elle proposait (désigné ci-dessous par les initiales « T. I. ») était signé par ce même technicien. TPSGC y mentionnait qu'il comprenait que ce technicien puisse détenir un pouvoir de signature, mais qu'il n'acceptait pas les certificats autosignés. TPSGC demandait à Carmichael de fournir un certificat signé par une autre personne autorisée au plus tard le 26 août 2025⁶.

[7] Le 25 août 2025, en réponse à la demande de TPSGC, Carmichael a transmis une annexe Critères techniques modifiée dans laquelle T. I. avait été remplacé par un autre technicien (désigné ci-dessous par les initiales « C. R. »), et elle y a joint les certificats valides pour C. R. Carmichael a mentionné qu'elle voulait s'assurer d'envoyer les documents obligatoires à TPSGC le plus rapidement possible⁷. TPSGC a confirmé avoir reçu l'information le 26 août 2025 en répondant simplement « [m]erci⁸ » [traduction].

[8] Le 9 septembre 2025, TPSGC a envoyé un courriel à Carmichael pour lui mentionner que sa soumission n'était pas conforme à toutes les exigences obligatoires, particulièrement en ce qui avait trait au certificat d'opérateur de nacelle élévatrice de T. I. TPSGC indiquait également dans son courriel qu'un contrat avait été attribué à une autre entreprise qui offrait un prix évalué à 523 183,35 \$⁹. Le même jour, Carmichael a envoyé un courriel à TPSGC pour solliciter un compte rendu au sujet de l'issue de l'appel d'offres¹⁰.

[9] Le 10 septembre 2025, des représentants de TPSGC et de Carmichael ont participé à une réunion de compte rendu par vidéoconférence, au cours de laquelle il a été question du rejet de la soumission de Carmichael. TPSGC a affirmé que les techniciens « ne peuvent être remplacés après la présentation de la soumission » [traduction] et que, par conséquent, le nouveau certificat transmis par Carmichael le 25 août 2025 ne serait pas pris en compte¹¹.

[10] Le 12 septembre 2025, par suite de la réunion de compte rendu, Carmichael a envoyé un courriel à TPSGC dans lequel elle soulevait trois grandes préoccupations au regard de la substitution des techniciens, de la validité des certificats et de l'uniformité de l'évaluation¹².

[11] Le 22 septembre 2025, TPSGC a envoyé une réponse « complète et finale » [traduction] au courriel de Carmichael du 12 septembre 2025. TPSGC y réaffirmait que la soumission de Carmichael

⁵ *Ibid.*, p. 8, 175. La soumission présentée par Carmichael le 18 août 2025 figure à la pièce PR-2025-031-01.A, p. 195-203, 230-267.

⁶ Pièce PR-2025-031-01.A, p. 183. Le certificat considéré problématique figure à la pièce PR-2025-031-01.A, p. 255.

⁷ Pièce PR-2025-031-01.A, p. 185-186. L'annexe Critères techniques modifiée figure à la pièce PR-2025-031-01.A, p. 204-229.

⁸ Pièce PR-2025-031-01.A, p. 185.

⁹ *Ibid.*, p. 161.

¹⁰ *Ibid.*, p. 164-165.

¹¹ *Ibid.*, p. 300-301. Ce résumé du compte rendu a été préparé par Carmichael. Le Tribunal ne voit aucune raison de douter de son exactitude, puisque le dossier contient d'autres éléments qui corroborent largement ce résumé.

¹² Pièce PR-2025-031-01.A, p. 162-163.

n'était pas conforme et y expliquait en détail sa position. TPSGC mentionnait tout particulièrement que Carmichael avait justifié le remplacement de T. I. par C. R. par le fait qu'elle voulait « envoyer les documents obligatoires à [TPSGC] le plus rapidement possible » [traduction], ce qui ne fait pas partie des « raisons [...] indépendantes de la volonté de l'Offrant » énoncées dans l'appel d'offres¹³.

[12] Le 23 septembre 2025, Carmichael a déposé une plainte auprès du Tribunal¹⁴. Le 24 septembre 2025, le Tribunal a demandé à Carmichael de fournir des renseignements additionnels pour que la plainte puisse être considérée comme complète¹⁵. Carmichael a transmis ces renseignements le 25 septembre 2025¹⁶.

[13] Le 26 septembre 2025, le Tribunal a confirmé avoir reçu une plainte complète et a demandé à Carmichael de préciser et confirmer les raisons l'ayant amenée à remplacer le technicien dans sa réponse du 25 août 2025 à TPSGC¹⁷. Le même jour, Carmichael a répondu au Tribunal qu'elle avait fait cette modification afin de se conformer à la demande que TPSGC lui avait adressée le 22 août 2025. Carmichael a mentionné que le courriel de TPSGC ne précisait pas que le technicien ne pouvait pas être remplacé¹⁸.

[14] Le 1^{er} octobre 2025, le Tribunal a demandé à Carmichael de confirmer si le document intitulé « Annex Technical Criteria modified – Carmichael Engineering REV Aug 25, 2025 » (Annexe Critères techniques modifiée – Carmichael Engineering REV 25 août 2025) faisait partie ou non de sa soumission initiale présentée avant la date de clôture de l'appel d'offres¹⁹. Le même jour, Carmichael a confirmé que ce document ne faisait pas partie de sa soumission initiale²⁰.

ANALYSE

[15] La Loi sur le TCCE et le Règlement prévoient un certain nombre de conditions qui doivent être remplies pour que le Tribunal puisse enquêter sur la plainte²¹. Le Tribunal estime que l'une des conditions d'enquête n'est pas remplie en l'espèce, soit celle selon laquelle les renseignements fournis par la partie plaignante doivent indiquer, de façon raisonnable, que la procédure des marchés publics n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux applicables²². Le Tribunal ne se penchera donc pas sur les autres conditions d'enquête.

Motif 1 : TPSGC n'a pas « mal géré » [traduction] le processus de clarification

[16] Carmichael affirme dans sa plainte que TPSGC a mal géré le processus de clarification en lui demandant de présenter à nouveau le certificat d'opérateur de nacelle élévatrice de T. I. parce que le certificat original avait été signé par le technicien lui-même. Carmichael estime qu'elle s'est conformée à la demande en transmettant les certificats requis pour C. R., un technicien remplaçant. Comme TPSGC n'a pas mentionné qu'il avait une objection au moment où il a accusé réception des

¹³ *Ibid.*, p. 175-177.

¹⁴ Pièce PR-2025-031-01.

¹⁵ Pièce PR-2025-031-02.

¹⁶ Pièce PR-2025-031-01.A.

¹⁷ Pièce PR-2025-031-03, p. 1-4.

¹⁸ Pièce PR-2025-031-01.B, p. 1-3.

¹⁹ Pièce PR-2025-031-04.

²⁰ Pièce PR-2025-031-01.C, p. 1-3.

²¹ Voir l'article 30.11 de la Loi sur le TCCE et les articles 6 et 7 du Règlement.

²² Alinéa 7c) du Règlement.

nouveaux certificats, Carmichael soutient qu'elle pouvait « raisonnablement s'attendre » [traduction] à ce que sa conformité ait été rétablie grâce aux certificats de C. R.²³.

[17] Le Tribunal a examiné l'ensemble du dossier et il ne voit pas en quoi le comportement de TPSGC après la présentation de la soumission était incompatible avec ses obligations en vertu des accords commerciaux applicables. Le Tribunal a jugé qu'il était indiqué d'analyser la plainte de Carmichael par rapport à l'Accord de libre-échange canadien (ALEC).

[18] À l'étape initiale de l'évaluation de la soumission de Carmichael, TPSGC a invoqué la procédure prévue à la section 4.7 de l'appel d'offres, qui porte le titre « Intégralité de l'offre » et qui permet de demander des précisions sur le contenu d'une soumission présentée par un fournisseur potentiel²⁴. Selon cette clause, cet examen « se limitera à déterminer si les renseignements **soumis dans le cadre de l'offre** peuvent être consultés, ouverts et/ou décodés » [nos caractères gras]. Il s'agit d'une clause qu'on retrouve couramment dans les procédures de marché public et qui est conforme au paragraphe 515(3) de l'ALEC, selon lequel une entité contractante peut offrir à « un fournisseur la possibilité de corriger des **erreurs de forme involontaires** entre l'ouverture des soumissions et l'adjudication du marché » [nos caractères gras], pour autant qu'elle offre la même possibilité à tous les fournisseurs participants.

[19] Dans sa communication à Carmichael le 22 août, TPSGC lui a clairement offert la possibilité de corriger un problème très précis concernant le certificat de T. I. en transmettant un certificat « **signé par un représentant autorisé autre que le participant**²⁵ » [traduction, caractères gras dans l'original].

[20] Plutôt que de se conformer strictement à la demande de TPSGC en fournissant un certificat pour T. I. « signé par un représentant autorisé autre que le participant » [traduction], Carmichael a *substantiellement* modifié sa soumission initiale en remplaçant la ressource désignée dans celle-ci (T. I.) par une autre ressource qui n'y figurait pas (C. R.). Ce changement va au-delà du processus de clarification dont il est question à la section 4.7 de l'appel d'offres, puisqu'il s'agit sans équivoque d'une nouvelle information qui ne faisait pas partie de la soumission initiale.

[21] À la lumière de ces faits, le Tribunal ne voit pas comment TPSGC a pu « mal gérer » [traduction] le processus de clarification prévu à la section 4.7 de l'appel d'offres. Par conséquent, le Tribunal conclut que le premier motif de plainte soulevé par Carmichael ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

Motif 2 : TPSGC n'a pas introduit un nouveau critère obligatoire en traitant l'annexe Critères techniques modifiée de Carmichael comme il l'a fait

[22] Pour justifier le remplacement d'un technicien dans sa soumission, Carmichael s'appuie sur l'annexe Formulaire de déclaration de l'Offrant, dont le libellé permet une telle substitution, selon elle. Carmichael estime que le refus de TPSGC de tenir compte de sa soumission modifiée est l'équivalent d'un nouveau critère obligatoire non mentionné dans l'appel d'offres²⁶.

²³ Pièce PR-2025-031-01.A, p. 5.

²⁴ *Ibid.*, p. 68. Dans une communication ultérieure à Carmichael, TPSGC a clairement mentionné qu'il lui demandait des éclaircissements au titre de la section 4.7 de l'appel d'offres. Pièce PR-2025-031-01, p. 16.

²⁵ Pièce PR-2025-031-01.A, p. 268-269.

²⁶ *Ibid.*, p. 5.

[23] La partie de l'annexe Formulaire de déclaration de l'Offrant qui porte sur le remplacement est ainsi libellée²⁷ :

Ressources de l'Offrant

L'Offrant, s'il obtient un contrat résultant, fournira les ressources proposées dans son offre.

Personnes nommées

() L'Offrant atteste que chaque personne proposée dans son offre sera disponible pour exécuter les Travaux comme requis au moment indiqué dans la présente demande d'offres.

Si pour des raisons indépendantes de sa volonté, l'Offrant est incapable de fournir les services d'une personne identifiée dans son offre, il peut proposer un remplaçant avec des qualités et une expérience similaire. Aux fins de cette clause, seules les raisons suivantes seront considérées comme étant indépendantes de la volonté de l'Offrant : la mort, la maladie, le congé de maternité ou parental, la retraite, la démission, le congédiement justifié ou la résiliation d'une entente pour manquement.

L'Offrant doit informer le Canada de la raison du remplacement et fournir le nom, les qualifications et l'expérience du remplaçant proposé. Le Canada évaluera le remplaçant en fonction des mêmes exigences que la ressource originale.

[Italiques dans l'original.]

[24] Une simple lecture de cette clause, dans le contexte général de l'appel d'offres, révèle qu'elle est principalement destinée à être invoquée *après l'attribution du contrat*. Au début de l'annexe se trouve la mention suivante : « Les soumissionnaires qui présentent une soumission s'engagent à respecter les instructions, les clauses et les conditions de la demande de soumissions, et **acceptent les clauses et les conditions du contrat subséquent**²⁸ » [nos caractères gras].

[25] Cela dit, l'appel d'offres n'empêche pas le recours à la clause de substitution pour modifier le contenu d'une soumission avant l'octroi du contrat, *pourvu que les conditions énoncées dans la clause soient remplies*. Le contexte dans lequel Carmichael a présenté une annexe Critères techniques modifiée ne satisfaisait clairement pas à ces conditions.

[26] Contrairement à ce que laisse entendre la partie plaignante, et comme l'a mentionné précédemment le Tribunal, la décision de Carmichael de remplacer T. I. par C. R. était la sienne, même si elle affirme l'avoir fait en réponse à un problème relevé par TPSGC relativement au certificat de T. I. Rien dans le dossier n'indique que Carmichael a justifié autrement le remplacement ou qu'elle a invoqué une raison indépendante de sa volonté parmi celles énoncées dans la clause de substitution.

[27] Le remplacement semble uniquement avoir été fait pour « corriger » la lacune que comportait la soumission originale relativement au certificat de T. I. De l'avis du Tribunal, il ne s'agit pas de l'une des raisons énumérées dans l'appel d'offres qui justifient un remplacement. Étant donné que la clause est clairement énoncée dans l'appel d'offres, son application ne peut constituer un nouveau

²⁷ *Ibid.*, p. 115.

²⁸ *Ibid.*, p. 115.

critère obligatoire en violation des accords commerciaux applicables, comme semble le prétendre Carmichael. En fait, si TPSGC avait accepté la substitution demandée par Carmichael, il aurait alors permis à celle-ci d'apporter une correction à sa soumission allant au-delà de l'« erreur de forme involontaire » et sans « offr[ir] la même possibilité à tous les fournisseurs participants », en contravention du paragraphe 515(3) de l'ALEC.

[28] Par conséquent, le Tribunal conclut que le deuxième motif de plainte soulevé par Carmichael ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

Motif 3 : Carmichael n'a présenté aucune preuve que TPSGC a traité sa soumission de manière inégale par rapport aux autres soumissions

[29] Carmichael fonde ce motif de plainte sur le fait que TPSGC « a refusé de tenir compte de [sa] soumission corrigée et a jugé la soumission du fournisseur retenu pleinement conforme » [traduction]. Carmichael ajoute que « ce traitement non uniforme a injustement empêché [sa] soumission de passer à l'étape de l'évaluation financière, où il aurait été déterminé que [son] prix était considérablement inférieur au prix proposé dans la soumission retenue²⁹ » [traduction].

[30] Il est très clairement mentionné dans l'appel d'offres que « [l]e Canada déclarera non conforme toute offre qui ne remplit pas toutes les exigences obligatoires de la demande d'offres³⁰ ». Comme il a été mentionné précédemment, la soumission de Carmichael, telle qu'elle a été présentée avant la date de clôture de l'appel d'offres, comprenait un certificat pour T. I. jugé non valide par TPSGC. Étant donné que Carmichael n'a pas corrigé cet élément non conforme comme TPSGC le lui avait demandé, et que sa tentative de remplacement ne respectait pas les exigences de l'appel d'offres, l'évaluation de sa soumission financière n'aurait pas rendu sa soumission globalement conforme. Carmichael n'a pas fourni d'autres éléments de preuve montrant que TPSGC a traité les autres soumissions différemment de la sienne. Puisque TPSGC semble avoir évalué la soumission de Carmichael en respectant de façon stricte les modalités de l'appel d'offres, le Tribunal estime que ce motif de plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

Motif 4 : Rien dans le dossier n'indique que TPSGC a fourni à Carmichael un « compte rendu insuffisant » [traduction]

[31] Ce motif de plainte est fondé pour l'essentiel sur l'opinion de Carmichael selon laquelle TPSGC n'a pas changé d'idée après la réunion de compte rendu tenue le 10 septembre 2025 et qu'il a maintenu que « le remplacement n'était pas valide³¹ » [traduction]. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le Tribunal estime que TPSGC était raisonnablement en droit de refuser le remplacement du technicien que demandait Carmichael.

[32] Suivant le paragraphe 516(1) de l'ALEC, 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 ». De plus, le paragraphe 516(1) de l'ALEC prévoit que « [s]ous réserve de l'article 517, une entité contractante expose, sur demande, à un

²⁹ *Ibid.*, p. 5.

³⁰ *Ibid.*, p. 73, section 10.1.

³¹ *Ibid.*, p. 5.

fournisseur non retenu les raisons pour lesquelles elle n’a pas retenu sa soumission ». TPSGC a rapidement informé Carmichael que sa soumission avait été jugée non recevable, il a organisé une réunion de compte rendu et il a par la suite répondu aux objections de Carmichael de façon détaillée. À la lumière des éléments de preuve figurant au dossier, le Tribunal ne peut que conclure que TPSGC a appliqué les modalités prévues au paragraphe 516(1) de l’ALEC.

[33] Par conséquent, le Tribunal conclut que ce motif de plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu’il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

Motif 5 : Les divergences ou les erreurs relativement à la valeur déclarée du contrat octroyé n’indiquent pas qu’il y a eu violation des accords commerciaux

[34] La partie plaignante fait valoir que le prix évalué proposé par le fournisseur retenu (523 183,35 \$), mentionné par TPSGC dans sa lettre de refus du 9 septembre 2025³², et la valeur du contrat adjugé (651 663,48 \$), telle qu’elle est indiquée dans l’avis d’attribution publié sur le site AchatsCanada, ne concordent pas. Carmichael souligne que le prix qu’elle proposait dans sa soumission était inférieur à ces deux montants. Selon Carmichael, cette divergence permet de soulever des doutes quant à l’exactitude de l’information communiquée par TPSGC et à la fiabilité du processus d’évaluation.

[35] Il n’est pas expliqué dans la plainte en quoi une telle divergence pourrait constituer une violation des accords commerciaux applicables. Ces deux montants sont manifestement différents, mais il n’est pas obligatoire qu’ils soient identiques. D’après ce qui figure au dossier, TPSGC semble avoir suivi les principes établis, notamment ceux énoncés aux paragraphes 516(1) et 516(2) de l’ALEC.

[36] Par conséquent, le Tribunal conclut que ce motif de plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu’il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

DÉCISION

[37] Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la Loi sur le TCCE, et pour les motifs qui précèdent, le Tribunal a décidé de ne pas enquêter sur la plainte, car celle-ci ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu’il y a eu violation des accords commerciaux applicables.

Frédéric Seppey
Frédéric Seppey
Membre président

³² *Ibid.*, p. 161.