

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121026

Dossier : T-1033-11

Référence : 2012 CF 1227

Ottawa (Ontario), ce 26^e jour d'octobre 2012

En présence de l'honorable juge Pinard

ENTRE :

SYLVAIN ROBERT

Demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

et

MULTI OPTIONS NURSING INC.

Défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit ici d'une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision du Service correctionnel du Canada (le défendeur) par laquelle ce dernier a octroyé un contrat de service à

Multi Options Nursing Inc. (la défenderesse) pour offrir des soins dentaires aux détenus du Complexe Laval. Le demandeur était le seul autre soumissionnaire pour ce contrat.

[2] Le 26 avril 2011, le défendeur a publié une demande de soumissions visant l'acquisition de services d'un dentiste habilité à exercer sa profession au Québec pour offrir des soins dentaires aux détenus des établissements fédéraux du Complexe Laval.

[3] Dans le cadre de la soumission, le dentiste, ainsi que son remplaçant proposé, devaient fournir une copie de leur *curriculum vitae* afin de démontrer qu'ils possédaient l'expérience exigée par le défendeur.

[4] Le défendeur a reçu uniquement deux soumissions, soit celle du demandeur et celle de la défenderesse. Depuis de nombreuses années, le demandeur et son remplaçant proposé étaient des dentistes contractuels pour le défendeur. De son côté, la défenderesse offre des services de recrutement de professionnels de la santé et, dans sa soumission au Service correctionnel du Canada, a proposé les services de la D^{re} Kuzina ainsi que les services d'un dentiste remplaçant.

[5] Le 12 mai 2011, le défendeur, après avoir constaté que les *curriculum vitae* du demandeur et de son remplaçant désigné n'étaient pas suffisamment détaillés, a accordé au demandeur un délai de 14 jours pour qu'il puisse démontrer qu'ils possédaient l'expérience requise. Le lendemain, le demandeur a transmis les précisions demandées.

[6] Le 12 mai 2011, le défendeur a également accordé à la défenderesse un délai de 14 jours pour soumettre une certification authentifiée par l'ambassade canadienne en Russie de l'expérience professionnelle que la D^{re} Kuzina, la dentiste proposée par la défenderesse, avait acquise dans son pays d'origine. Le défendeur a aussi demandé un *curriculum vitae* pour son remplaçant afin de déterminer s'il respectait les exigences. Le 24 mai 2011, la défenderesse a transmis au défendeur le *curriculum vitae* du remplaçant ainsi que plusieurs autres documents démontrant l'expérience de travail de la D^{re} Kuzina en Russie. Le défendeur a été satisfait de la preuve fournie par la D^{re} Kuzina, bien que les documents n'avaient pas été authentifiés par l'ambassade canadienne en Russie.

[7] Le 26 mai 2011, le Service correctionnel du Canada a octroyé le contrat à la défenderesse, considérant qu'elle remplissait les exigences de la demande de soumissions et qu'elle offrait ses services à un prix moins élevé que celui requis par le demandeur. Le 31 mai 2011, le défendeur a avisé le demandeur que sa soumission n'avait pas été retenue.

* * * * *

Question préliminaire

[8] Le demandeur a soutenu pour la première fois dans son mémoire, à titre de motif de contestation, que le défendeur n'avait pas respecté les règles d'équité procédurale. Le défendeur et la défenderesse font valoir que le demandeur est forclos de soulever ce motif, celui-ci n'ayant pas été énoncé dans son avis de demande tel que requis par l'alinéa 301e) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles), lequel prévoit que l'avis de demande doit contenir « un

énoncé complet et concis des motifs invoqués, avec mention de toute disposition législative ou règle applicable ». Le défendeur invoque les arrêts suivants au soutien de son opposition : *Le ministre de l'Industrie et du Commerce de la République de Chypre c. International Cheese Council of Canada*, 2011 CAF 201 aux para 12 à 16 [Chypre] et *AstraZeneca AB c. Apotex Inc.*, 2006 CF 7 aux para 17 à 22 (conf. par 2007 CAF 327).

[9] La défenderesse, quant à elle, ajoute que c'est dans le contexte de l'avis de demande qu'elle a envisagé sa défense, préparé l'affidavit de son représentant, décidé de produire uniquement les pièces ayant été déposées au soutien de cet affidavit et décidé de ne pas interroger les représentants des autres parties. La défenderesse soutient en outre qu'elle subirait un préjudice si la question est autorisée (une considération pertinente dans l'affaire *Chypre*, ci-dessus, au para 15).

[10] Je suis d'accord avec les défendeurs. Il n'est pas suffisant de simplement invoquer une erreur de droit ou une violation des principes de justice naturelle sans fournir quelque précision que ce soit. Le demandeur a choisi ici d'énoncer de façon précise les motifs de sa demande de contrôle judiciaire sous le titre « Les motifs de la demande sont les suivants : ». Le demandeur n'a pas soulevé comme requis la question d'équité procédurale dans les motifs énoncés dans son avis de demande. En conséquence, cette Cour n'est pas tenue d'examiner les arguments du demandeur relativement à l'équité procédurale, compte tenu de l'article 301 des Règles et de la jurisprudence précitée.

[11] Quoiqu'il en soit, je ne vois rien dans les arguments du demandeur contenus dans son mémoire écrit et soulevés devant moi qui constitue une violation de l'équité procédurale.

[12] Le demandeur ne m'a pas convaincu que le défendeur a imposé un degré de précision excessif en exigeant que le demandeur produise plus de détails pour démontrer que son remplaçant, ainsi que lui-même, possédaient l'expérience nécessaire pour le contrat. Ce n'est pas excessif pour le défendeur de requérir la preuve explicitement obligée dans la demande de soumissions.

[13] Quant aux preuves supplémentaires que le défendeur a exigées de la défenderesse, je suis d'avis qu'il n'a pas fait une erreur en acceptant les documents faisant état de l'expérience professionnelle de la D^{re} Kuzina en Russie, car les documents étaient des copies traduites certifiées et/ou certifiées conformes par un notaire du Québec.

[14] Pour le reste, les arguments que le demandeur cherche à relier à la question de l'équité procédurale n'ont rien à voir avec la procédure, mais portent fondamentalement sur le caractère raisonnable de la décision en regard des exigences requises et de l'appréciation des soumissions déposées par les soumissionnaires.

[15] Par ailleurs, cette affaire soulève les questions en litige suivantes :

1. La soumission initiale du demandeur rencontrait-elle les exigences de l'appel d'offres?
2. L'appel d'offres du Service correctionnel du Canada invitait-il seulement les personnes physiques à soumettre une proposition?
3. La soumission de la défenderesse était-elle conforme aux lois et normes pertinentes qui régissaient la pratique des services de dentiste dans la province de Québec?

[16] Le demandeur prétend que la norme de la décision correcte s'applique à la décision du défendeur car les questions en litige portent sur le respect du cadre législatif établi pour l'octroi du contrat et le respect de la législation et réglementation en vigueur au Québec concernant les dentistes.

[17] Les défendeurs, pour leur part, plaident que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique aux trois questions. S'appuyant sur *I.M.P. Group Limited c. Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et al.*, 2006 CF 1223 au para 24 [*I.M.P. Group Ltd*] (conf. par 2007 CAF 318), ils soumettent qu'une grande déférence s'impose dans l'examen des propositions ou soumissions présentées dans le cadre du processus de passation de marchés publics.

Il importe de reproduire ici l'extrait suivant de cet arrêt *I.M.P. Group Ltd* :

[24] La Cour d'appel fédérale a utilisé cette méthode à l'endroit du processus de passation de marchés publics du gouvernement dans l'arrêt *H B Lynch Investments Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, 2005 CAF 237, 339 N.R. 261. Dans l'ensemble, aucune déférence n'est requise dans l'interprétation de la DDP [demande de proposition] en soi. La norme de la décision correcte s'applique. Par contre, une grande déférence s'impose quant à l'examen des propositions ou soumissions présentées. La norme de la décision manifestement déraisonnable trouve alors application. . . .

[18] Depuis cette décision, la Cour suprême du Canada, dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, a précisé au paragraphe 47 que « le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. »

[19] À mon avis, c'est la norme de la décision raisonnable qu'il faut appliquer à la première et à la troisième question en litige. Toutefois, la deuxième question en litige portant sur l'interprétation de la demande de soumissions comme telle, je suis d'avis qu'il y a lieu d'appliquer la norme de la décision correcte.

I. La soumission initiale du demandeur rencontrait-elle les exigences de l'appel d'offres?

[20] Le demandeur soutient essentiellement que sa soumission répondait à toutes les exigences obligatoires dès le 11 mai 2011 et qu'il n'était pas nécessaire pour le défendeur d'exiger que le demandeur et son remplaçant soumettent des *curriculum vitae* plus détaillés pour faire preuve de leur expérience dans le domaine de la chirurgie mineure.

[21] Or, il y avait une exigence dans la demande de soumissions à l'effet que l'entrepreneur devait « posséder une expérience minimale d'un (1) an dans le domaine de la chirurgie mineure » et que celui-ci devait fournir l'information complète de cette expérience dans son *curriculum vitae*.

[22] À mon sens, le Service correctionnel du Canada n'avait pas simplement à s'appuyer sur la connaissance d'autres contrats entre lui et le demandeur ainsi que son remplaçant pour se satisfaire de leur expérience. Je suis d'avis qu'il était bien raisonnable pour le défendeur d'exiger comme il l'a fait que le demandeur et son remplaçant fournissent des détails au sujet de leur expérience dans le domaine de la chirurgie mineure, cette information, pourtant exigée dans la demande de soumissions, ne figurant pas dans la soumission du demandeur.

II. L'appel d'offres du Service correctionnel du Canada invitait-il seulement les personnes physiques à soumettre une proposition?

[23] Le demandeur soutient que la demande de soumissions, vu ses termes, a invité seulement une personne physique, à l'exclusion d'une personne morale, à soumettre une proposition. Je ne suis pas d'accord avec cette prétention.

[24] Il est vrai qu'à la lecture des « exigences obligatoires » énoncées dans la demande de soumissions, il est tout à fait correct de déduire que seule une personne physique peut posséder un diplôme, de l'expérience ou encore être membre d'un ordre professionnel. Toutefois, je suis d'avis, à l'instar du défendeur, que le Service correctionnel du Canada ne se formalise pas de l'entité juridique. Sa véritable préoccupation consiste à déterminer si le dentiste possède la qualification et l'expérience requises pour exécuter les services.

[25] La Cour fédérale faisait remarquer dans la décision *I.M.P. Group Ltd*, ci-dessus :

[43] Tout bien considéré, la DDP ne se préoccupait pas de l'entité juridique utilisée; elle cherchait plutôt à établir si Cascade avait la connaissance et l'expérience requises pour exécuter les travaux; dotée d'une âme de dirigeante, de bras et de jambes expérimentés, Cascade était tout simplement la réincarnation du service de Conair qui oeuvrait dans ce domaine depuis des années.

[44] Comme l'a dit le juge Robertson dans *Siemens Westinghouse Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux) et al.* (2000), 260 N.R. 367, [2000] A.C.F. n° 999 (C.A.F.) (QL) au paragraphe 18 :

Mes conclusions reposent sur l'interprétation qu'il convient de donner à la « Section C – Critères d'évaluation » de la demande de proposition. À l'instar du Tribunal, la Cour reconnaît que l'une des pierres angulaires de l'intégrité de tout système d'appel d'offres réside dans la nécessité de veiller à ce que les fournisseurs potentiels respectent toutes les conditions obligatoires des documents d'invitation à soumissionner : voir *Re IBM Canada Ltd.*, [1999]

C.I.T.T. n° 87 (C.A.F.), par. 34-35. Je reconnais également que les entités acheteuses doivent évaluer de façon rigoureuse et minutieuse la mesure dans laquelle un soumissionnaire a satisfait aux conditions obligatoires. Cependant, cela ne signifie pas que les conditions obligatoires doivent être interprétées de manière isolée et disjonctive. Comme le Tribunal l'a décidé dans *Re R.E.D. Electronics Inc.*, [1995] C.I.T.T. n° 44 au par. 13, elles doivent « être interprétées comme un ensemble en tenant compte de l'objet et des objectifs globaux de la DDP [demande de propositions] » [...].

[26] Par ailleurs, il n'existe aucune disposition, dans la demande de soumissions, excluant expressément du processus une personne morale. On ne peut certes prêter cette intention au défendeur si on lit le texte de la demande de soumissions dans son ensemble. En effet, le défendeur y prévoit aussi expressément qu'il est possible pour un soumissionnaire de proposer une personne pouvant offrir les services de dentiste. Le défendeur emploie les termes suivants à la rubrique 4.1 où il ajoute la parenthèse suivante :

Le fournisseur devra fournir avec la demande de soumission un *curriculum vitae* suffisamment détaillé précisant les antécédents de travail et tout autre détail pertinent de façon à indiquer clairement que la ressource proposée pour effectuer les travaux rencontre les exigences requises.

(J'ai souligné.)

[27] De la même façon, le texte des articles 6.2 et 8.0 de la demande de soumissions démontre qu'elle s'adresse aussi à une personne morale. L'article 6.2 comprend le texte suivant :

[. . .]

Il est également essentiel de fournir suffisamment de détails dans les documents joints de façon à indiquer clairement que la/les personne(s) proposée(s) *possède(nt) toutes les exigences requises*.

(J'ai souligné.)

Le paragraphe 8.0 comporte le texte d'une attestation d'acceptation du marché qui demande de préciser la « raison sociale et adresse du fournisseur/de l'entrepreneur » et de préciser le nom de la « personne autorisée à signer au nom du fournisseur/de l'entrepreneur ».

[28] Ainsi, lu dans son ensemble, le texte de la demande de soumissions ne peut être interprété comme le suggère le demandeur. Bien que ce texte ne constitue pas un exemple de clarté, on ne peut certes prêter au défendeur l'intention de prohiber le marché aux entreprises parce que, d'une part, il retient justement la soumission de Multi Options Nursing Inc. et que, d'autre part, une telle interprétation équivaut à prétendre que le défendeur a rédigé la demande de soumissions de manière contraire aux principes d'administration publique fédérale des deniers en rétrécissant volontairement le bassin de candidats. En effet, le défendeur se devait de respecter la *Politique sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor à laquelle il est assujéti ainsi que rédiger l'appel d'offres de façon à permettre à toutes les entreprises et particuliers la même possibilité de faire des soumissions (paragraphe 10.3.1(b) de la *Politique sur les marchés*).

[29] Dans tout ce contexte, la reconnaissance par le défendeur de Multi Options Nursing Inc. comme personne autorisée à soumissionner aux termes de la demande de soumissions m'apparaît résulter d'une interprétation et d'une application correctes de la demande de soumissions.

III. La soumission de la défenderesse était-elle conforme aux lois et normes pertinentes qui régissaient la pratique des services de dentiste dans la province de Québec?

[30] Le demandeur soutient qu'il est expressément interdit pour un dentiste d'offrir ses services via une société à moins que cette dernière rencontre les différentes exigences du *Règlement sur l'exercice de la profession de dentiste en société*, R.Q., c. D-3, r. 7.2 (le Règlement). De plus, le

demandeur soumet qu'un dentiste ne peut partager ses honoraires qu'avec un autre dentiste ou une autre personne, fiduciaire ou une entreprise visée aux paragraphes 1 ou 2 de l'article 3 du Règlement (*Code de déontologie des dentistes*, R.R.Q., c. D-3, r. 4, art. 3.05.07 (le Code de déontologie)).

[31] Le demandeur prétend qu'il appert que la D^{re} Kuzina partage ses honoraires avec la défenderesse, mais que cette dernière ne soit pas une société respectant les exigences du Règlement. Ainsi, le demandeur soutient que la D^{re} Kuzina ne peut offrir ses services de soins dentaires par le biais de la défenderesse sans contrevenir à la fois au Code de déontologie ainsi qu'au Règlement.

[32] Je ne partage pas l'interprétation du demandeur de l'article 3.05.07 du Code de déontologie. Dans l'affaire *Ordre des opticiens d'ordonnances du Québec c. Ward*, 2002 QCTP 69, le Tribunal des professions du Québec a interprété une règle similaire dans le *Code de déontologie des opticiens d'ordonnances*, R.R.Q., c. O-6, r. 3.1 et a conclu que l'association avec des non-opticiens dans un but légitime, par exemple aux fins d'administration, était permise. Ainsi, je ne suis pas convaincu que la D^{re} Kuzina viole le Code de déontologie ou le Règlement en offrant ses services de dentiste par le biais de la défenderesse.

[33] Pour le reste, je partage l'avis des défendeurs que même si l'entente entre la défenderesse et la D^{re} Kuzina violait une loi ou un règlement, la prétention du demandeur doit être rejetée. Dans l'affaire *Double N Earthmovers Ltd. c. Edmonton (Ville)*, [2007] 1 R.C.S. 116, au paragraphe 51, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur la notion de conformité d'une soumission lors de sa présentation. La Cour a conclu que les parties n'avaient aucune raison de s'attendre à ce que le

propriétaire vérifie si un soumissionnaire est conforme aux exigences puisque chaque soumissionnaire y est tenu en droit en cas d'acceptation de sa soumission.

[34] En l'espèce, il est donc raisonnable que le défendeur, après avoir conclu que la D^{re} Kuzina et son remplaçant proposé se conformaient aux exigences obligatoires de la demande de soumissions, n'ait pas vérifié si le contrat entre la défenderesse et le dentiste violait les normes régissant la pratique des services dentaires au Québec. Le défendeur a énoncé à la rubrique 1.0 de la demande de soumissions qu'il était à la recherche d'un dentiste pour les détenus au Complexe Laval « en conformité avec les Lois et les normes pertinentes qui régissent la pratique des services de dentiste dans la province de Québec ». Il est raisonnable que le défendeur n'ait pas à chercher au-delà des soumissions pour voir si les soumissionnaires respectaient les lois et règlements pertinents.

[35] Le demandeur pourrait toujours porter plainte au Syndic de l'Ordre des dentistes du Québec, en ce qui concerne la D^{re} Kuzina, s'il le juge à propos.

* * * * *

[36] Pour toutes ces raisons, la demande de contrôle judiciaire est rejetée, avec dépens.

JUGEMENT

La demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision du Service correctionnel du Canada par laquelle ce dernier a octroyé un contrat de service à Multi Options Nursing Inc. pour offrir des soins dentaires aux détenus du Complexe Laval, le demandeur étant le seul autre soumissionnaire pour ce contrat, est rejetée, avec dépens.

« Yvon Pinard »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1033-11

INTITULÉ : SYLVAIN ROBERT c. PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA et MULTI OPTIONS NURSING INC.

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 26 septembre 2012

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT : Le juge Pinard

DATE DES MOTIFS : Le 26 octobre 2012

COMPARUTIONS :

M^e Marc-Aurèle Racicot POUR LE DEMANDEUR

M^e Marieke Bouchard POUR LE DÉFENDEUR

M^e Éric Orlop POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Marc-Aurèle Racicot POUR LE DEMANDEUR
Laval (Québec)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada

BCF s.e.n.c.r.l. POUR LA DÉFENDERESSE
Québec (Québec)