

# Bureau de l'ombud de l'approvisionnement

Examen d'une plainte :  
Acquisition de services d'enquête sur  
l'inconduite en milieu de travail par  
Environnement et Changement  
climatique Canada

Mai 2025



Gouvernement  
du Canada

Bureau de l'ombud  
de l'approvisionnement

Government  
of Canada

Office of the  
Procurement Ombud

Canada

**BUREAU DE L'OMBUD DE L'APPROVISIONNEMENT**

400-410, avenue Laurier Ouest

Ottawa, ON K1R 1B7

Numéro sans frais : 1-866-734-5169

Téléscripteur (Sans frais pour les personnes malentendantes) : 1-800-926-9105

Courriel : [ombudsman@opo-boa.gc.ca](mailto:ombudsman@opo-boa.gc.ca)

N° de cat. :

ISBN :

La présente publication est également offerte en format électronique : [www.opo-boa.gc.ca](http://www.opo-boa.gc.ca)

## TABLE DES MATIÈRES

LA PLAINTÉ	4
MANDAT	4
CONTEXTE	5
CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS.....	5
ANALYSE DES QUESTIONS ET CONSTATATIONS.....	6
Le ministère a-t-il suivi le processus approprié pour attribuer une commande subséquente à l'offre à commandes principale et nationale pour des services d'enquête?.....	6
Analyse .....	8
<b>Entrevue</b> .....	9
<b>Sélection de l'offrant</b> .....	10
Constatation .....	12
CONCLUSION.....	13
AUTRES OBSERVATIONS .....	14
<b>Documents requis</b> .....	15
INDEMNISATION .....	15
RECOMMANDATION.....	16

## La plainte

1. Le 30 novembre 2024, le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement (BOA) a reçu une plainte écrite d'un fournisseur canadien (le plaignant) concernant une commande subséquente pour des services d'enquête sur l'inconduite en milieu de travail attribuée par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC; le ministère). La commande subséquente, émise dans le cadre d'une offre à commandes principale et nationale (OCPN) pour des services d'enquête, était évaluée à 32 900 \$ (taxes en sus).
2. ECCC a d'abord communiqué avec le plaignant pour lui demander s'il était disponible pour mener une enquête en vertu de l'OCPN et, à la suite d'une réunion pour discuter des travaux, a demandé au plaignant de préparer une proposition. Le plaignant a présenté une proposition comme demandé. ECCC a par la suite demandé que des modifications soient apportées à la proposition, y compris un délai plus court. Le plaignant a indiqué que le délai ne pouvait pas être raccourci étant donné l'ampleur des travaux. ECCC a alors informé le plaignant que ses services ne seraient pas requis.
3. Après avoir informé le plaignant que ses services ne seraient pas requis, ECCC a communiqué avec un autre fournisseur qualifié au sujet du besoin. ECCC a finalement attribué une commande subséquente à l'autre fournisseur pour les services d'enquête requis.
4. Dans sa plainte, le plaignant soulevait la question suivante :
  - Le ministère a-t-il suivi le processus approprié pour attribuer une commande subséquente à l'offre à commandes principale et nationale pour des services d'enquête?
5. Le 2 décembre 2024, le BOA a confirmé que la plainte répondait aux exigences du [Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement](#) (le Règlement) et elle a été considérée comme déposée.

## Mandat

6. L'examen de la plainte a été effectué en vertu de l'alinéa 22.1(3)b) de la [Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux](#) et des articles 7 à 14 du Règlement.
7. Conformément au paragraphe 9(2) du Règlement, l'ombud de l'approvisionnement a demandé à ECCC de lui fournir tous les documents ministériels associés à l'approvisionnement et à l'attribution du contrat en question, ainsi que les politiques et lignes directrices d'ECCC en matière d'approvisionnement en vigueur au moment de la demande de soumissions. L'ombud de l'approvisionnement a également demandé au plaignant de lui fournir tout renseignement supplémentaire qui n'avait pas été soumis dans le cadre de la plainte.

8. La chronologie des événements et les conclusions du présent rapport sont fondées sur les documents fournis au BOA par le plaignant et ECCC, ainsi que sur des renseignements pertinents accessibles au public. Le fait que le plaignant ou ECCC ne divulgue pas, le cas échéant, un dossier ou un renseignement pertinent pourrait avoir une incidence sur les conclusions du présent rapport.

## Contexte

9. Une offre à commandes (OC) est une méthode d'approvisionnement établie pour simplifier l'achat de biens et de services fréquemment utilisés par les ministères et organismes fédéraux lorsque les détails précis relatifs aux quantités ou aux services à fournir ne sont pas connus à l'avance. Une OC n'est pas un contrat. Il s'agit d'une offre continue d'un fournisseur au ministère ou à l'organisme qui a émis l'OC, qui permet à ce ministère ou organisme fédéral d'émettre des commandes subséquentes de biens ou de services directement au fournisseur titulaire de l'OC. Le processus de commande subséquente intègre les modalités et les prix de l'offre à commandes, et la commande subséquente constitue un contrat exécutoire.
10. Une offre à commandes principale et nationale (OCPN) est un type d'offre à commandes qui est émise à l'intention de tous les ministères et organismes autorisés. Le ministère émetteur (dans ce cas-ci, Services publics et Approvisionnement Canada [SPAC]) et les ministères clients sont autorisés à passer des commandes subséquentes dans le cadre de l'OCPN.
11. À la suite d'un processus d'appel d'offres concurrentiel, plusieurs OCPN pour services d'enquête ont été attribuées à des fournisseurs qualifiés (aussi appelés titulaires d'OCPN ou offrants). Lors de l'achat de services d'enquête sur l'inconduite en milieu de travail, l'utilisation de ces OCPN est obligatoire. L'OCPN précise que « Compte tenu de la nature délicate, de la diversité et de la complexité des services à offrir dans le cadre de l'offre à commandes, » les ministères et organismes fédéraux sont libres de choisir l'offrant de leur choix et d'émettre ensuite une commande subséquente non concurrentielle. Les ministères et organismes peuvent mener une entrevue avec un offrant; toutefois, ils ne sont pas tenus de faire appel à l'offrant après l'entrevue.

## Chronologie des événements

12. Le 29 octobre 2024, ECCC a envoyé un courriel au plaignant pour lui demander s'il serait disponible pour une réunion afin de discuter d'une enquête potentielle sur le milieu de travail.
13. Le 30 octobre 2024, ECCC a téléphoné au plaignant pour lui fournir des détails sur le cas faisant l'objet d'une enquête et pour lui demander des options possibles pour effectuer le travail, ce que le plaignant a fourni.
14. Le 1<sup>er</sup> novembre 2024, ECCC et le plaignant se sont rencontrés. Dans un courriel envoyé après la réunion, ECCC a demandé au plaignant de préparer une proposition pour l'une des

options présentées par le plaignant (désignée comme l'option 3). ECCC a également demandé que l'enquête soit terminée avant la fin février 2025.

15. Le 4 novembre 2024, le plaignant a envoyé par courriel à ECCC sa proposition, qui comprenait un calendrier d'achèvement des travaux. Selon le calendrier, les travaux commenceraient le 15 novembre, un rapport préliminaire serait fourni au chargé de projet d'ECCC d'ici le 31 janvier 2025 et le rapport final serait fourni au chargé de projet d'ici le 7 mars 2025.
16. Le 5 novembre 2024, ECCC a envoyé plusieurs questions et commentaires par courriel au plaignant et lui a demandé d'envoyer une proposition révisée. Une des questions d'ECCC était de savoir s'il serait « possible de terminer les travaux au début de janvier » [traduction]. ECCC a également déclaré qu'il était disponible pour une réunion le lendemain afin de clarifier toute question.
17. Le 6 novembre 2024, deux employés d'ECCC ont téléphoné séparément au plaignant au sujet de la date d'achèvement de l'enquête. Le plaignant a informé les deux employés que l'enquête ne pourrait pas être terminée d'ici janvier 2025 parce que les allégations n'avaient pas encore été cernées et qu'il y avait 15 témoins à interroger.
18. Plus tard, le 6 novembre 2024, ECCC a envoyé un courriel au plaignant pour l'informer que ses services d'enquête en milieu de travail ne seraient pas nécessaires, et a remercié le plaignant d'avoir présenté une proposition.
19. Le 11 novembre 2024, ECCC a envoyé par courriel une ébauche d'énoncé des travaux pour le besoin à un autre fournisseur qui était également qualifié comme titulaire d'une OCPN pour des services d'enquête. Dans le courriel, ECCC a déclaré que « les délais sont négociables, mais notre équipe des relations de travail préfère que ce travail soit effectué d'ici la fin février si possible » [traduction].
20. Le 18 novembre 2024, ECCC a attribué la commande subséquente n° 3000791547 dans le cadre de l'OCPN des services d'enquête à l'autre fournisseur. Le rapport préliminaire devait être remis au plus tard le 15 janvier 2025 et la date de fin de la commande subséquente était le 31 mars 2025.

## Analyse des questions et constatations

**Le ministère a-t-il suivi le processus approprié pour attribuer une commande subséquente à l'offre à commandes principale et nationale pour des services d'enquête?**

21. Le plaignant a déclaré ce qui suit :

« Le 30 octobre, j'ai reçu un appel d'une employée d'ECCC me demandant si j'étais disponible pour une enquête... Elle m'a demandé quelles étaient les options possibles, et je les lui ai données. Le 1<sup>er</sup> novembre, j'ai eu une réunion MS TEAMS avec [trois employés d'ECCC]. [Une des employées d'ECCC] m'a dit qu'elle voulait opter pour

l'option 3, qui est une enquête disciplinaire. Ils m'ont fourni des informations sur le cas et m'ont demandé de préparer une proposition.

Le 4 novembre, j'ai envoyé une proposition détaillant ma proposition, avec les échéanciers et les coûts. Le 6 novembre, [une employée d'ECCC] a demandé que des modifications soient apportées à la proposition et m'a demandé s'il était possible de d'écourter l'échéance. Elle m'a aussi appelé et je lui ai dit qu'il n'était pas possible de terminer cette enquête d'ici janvier 2025. [Une autre employée d'ECCC] m'a également appelé et je lui ai dit la même chose, parce que les allégations contre le répondant n'étaient pas cernées et qu'il y avait 15 témoins.

Le 6 novembre à 15 h 47, j'ai reçu un courriel de [une employée d'ECCC] m'informant que mes services n'étaient plus requis.

ECCC n'a pas suivi le processus d'attribution du contrat, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de critères, de fiche de notation et que le processus approprié n'a pas été suivi. Bien que j'aie passé des heures à donner des conseils gratuits à ECCC, ma proposition a été rejetée sans motifs. Il s'agit d'une décision arbitraire qui n'est pas étayée par les faits. » [traduction]

22. ECCC a déclaré ce qui suit :

« Les procédures de commande subséquente (article 9 de la partie A de l'offre à commandes) stipulent que, compte tenu de la nature délicate, diverse et complexe des services, le chargé de projet se réserve le droit exclusif de choisir l'offrant pour tout contrat résultant de toute commande subséquente à l'offre à commandes relative aux services requis. Le chargé de projet peut tenir compte des éléments suivants lors de la sélection d'un offrant : les compétences linguistiques; la ville canadienne où la ressource a accepté de travailler sans engager de frais de déplacement et de subsistance, le cas échéant; le niveau d'attestation de sécurité requis pour fournir les services demandés; et la disponibilité au moment indiqué dans la demande de travail.

Il est également indiqué que le chargé de projet fournira à l'offrant les détails des travaux à exécuter dans le cadre de la présente offre à commandes, y compris une description des produits livrables et des rapports à présenter. En raison de la nature des exigences particulières, l'offrant peut être interrogé par le chargé de projet avant l'émission d'une commande subséquente pour les services qui y sont précisés... Le gouvernement du Canada n'est pas tenu de conclure un contrat en passant une commande subséquente après l'entrevue.

De plus, conformément aux lignes directrices concernant la discipline du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et aux lignes directrices sur les inconduites présumées d'Environnement et Changement climatique Canada, les gestionnaires délégués doivent mener une enquête administrative sur l'inconduite présumée le plus tôt possible après l'incident en question... Il est fortement conseillé de ne pas retarder les mesures disciplinaires. Un long laps de temps entre le manquement à la discipline et la réponse de la direction tend à dissocier l'infraction de la mesure corrective.

...

Le processus suivi par Environnement et Changement climatique Canada avec [le plaignant] est conforme aux procédures de commande subséquente détaillées dans son offre à commandes pour réserver le droit exclusif, au chargé de projet, de sélectionner l'offrant final pour tout contrat résultant de toute commande subséquente à l'offre à commandes relative aux services requis. La proposition [du plaignant] ne répondait pas à l'une des exigences du ministère, à savoir la contrainte de temps. Par conséquent, au motif qu'Environnement et Changement climatique Canada n'a pas suivi le processus d'attribution d'un contrat (c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de critères, de fiche de notation et que la procédure régulière n'a pas été suivie) et que la proposition a été rejetée sans motif malgré le fait que le plaignant ait passé des heures à fournir des conseils au ministère, [ECCC] soumet les procédures de commande subséquente de l'offre à commandes acceptée par [le plaignant]. À titre de réfutation supplémentaire, les procédures de commande subséquente n'exigent pas de critères supplémentaires ni de fiche de notation avant d'acheminer la commande subséquente à l'un des offrants préqualifiés. » [traduction]

## Analyse

23. L'article 9 de l'OCPN pour services d'enquête – procédures de commande subséquente – stipule ce qui suit :

### « 9. Procédures pour les commandes

Compte tenu de la nature délicate, de la diversité et de la complexité des services à offrir dans le cadre de l'offre à commandes, le chargé de projet se réserve le droit exclusif de sélectionner l'offrant pour l'attribution de tout contrat découlant de toute commande subséquente à l'offre à commandes concernant les services requis.

**9.1** L'autorité de projet peut considérer les éléments suivants au moment de choisir un offrant:

- a) les capacités;
- b) la ville canadienne dans laquelle la ressource a convenu de travailler sans facturer de frais de déplacement et de subsistance, le cas échéant;
- c) la cote de sécurité requise pour exécuter les services exigés;
- d) la langue dans laquelle les services sont offerts au moment précisé dans la demande de services.

**9.2** Le chargé de projet transmettra à l'offrant les détails concernant les travaux à accomplir dans le cadre de l'offre à commandes, y compris une description des livrables et des rapports à présenter.

**9.3** En raison de la nature des exigences particulières, le chargé de projet peut convoquer en entrevue l'offrant avant de passer une commande subséquente pour les services qui y sont spécifiés. Tous les coûts découlant des entrevues devront être assumés par l'offrant. À la suite de l'entrevue, le Canada n'est pas tenu d'octroyer un contrat en passant une commande subséquente.

**9.4** L'offrant doit présenter les éléments qui suivent au chargé de projet : un prix ferme, un prix plafond ou une limite de dépenses, un calendrier indiquant les dates d'achèvement des travaux principaux ou des dates de soumission des livrables ou des rapports ainsi que les détails à l'appui. La proposition devrait être présentée au chargé de projet dans les trois (3) jours ouvrables suivant la réception de la demande. »

24. Chacune des OCPN de services d'enquête comprenait également un catalogue, qui est un document accessible uniquement aux employés du gouvernement fédéral, et qui contient des renseignements sur les prix pour les titulaires d'OCPN.

25. Le catalogue indique en outre ceci :

« Un **utilisateur désigné** (chargé de projet) doit fournir à l'offrant de l'offre à commandes les détails des activités de travail à réaliser dans le cadre de la présente offre à commandes et une description des livrables/rapports à soumettre.

[...]

Les **utilisateurs désignés** peuvent demander plusieurs propositions afin de déterminer **la mieux adaptée et le délai** requis par le client. Cependant, il convient de veiller à ce que le processus ne soit pas interprété comme une mini-compétition ou perçu comme tel. **L'utilisateur désigné (chargé de projet)** a le droit exclusif de sélectionner l'entrepreneur final.

**Le Canada n'a aucune obligation envers un offrant de l'offre à commandes de conclure un contrat en passant une commande subséquente après l'entrevue, la fourniture d'activités de travail, y compris les produits livrables, ou l'obtention d'une proposition.** » [mise en évidence ajoutée]

## Entrevue

26. Les procédures de commande subséquente de l'OCPN stipulent que « le chargé de projet peut convoquer l'offrant en entrevue avant de passer une commande subséquente pour les services qui y sont spécifiés ».

27. Le 29 octobre 2024, ECCC a envoyé un courriel au plaignant pour demander une réunion « afin de discuter d'une enquête sur le lieu de travail ». Selon le plaignant, ECCC a également téléphoné le 30 octobre 2024 pour fournir des renseignements sur le cas faisant l'objet d'une enquête et pour lui demander quelles sont les options possibles.

28. Une réunion a ensuite eu lieu virtuellement via Microsoft Teams le 1<sup>er</sup> novembre 2024. Ni ECCC ni le plaignant n'ont fourni au BOA un enregistrement documenté de cette conversation. Après la réunion, ECCC a envoyé un courriel au plaignant pour lui demander s'il lui serait possible de soumettre une proposition pour l'option 3.

29. Les procédures de commande subséquente de l'OCPN permettent de mener des entrevues pour aider les chargés de projet à choisir un offrant pour fournir des services d'enquête. Les procédures ne prescrivent pas le format précis des entrevues (c.-à-d. appel téléphonique, vidéoconférence) ni le nombre de discussions qui peuvent avoir lieu dans le cadre du processus d'entrevue.

30. Les procédures de commande subséquente précisent en outre que « tous les coûts découlant des entrevues devront être défrayés par l'offrant » et que le « le Canada n'est pas tenu d'octroyer un contrat en passant une commande subséquente ». Les présentes procédures de commande font partie intégrante de l'OCPN, et l'offrant y consent en signant l'OCPN. Les offrants doivent donc s'attendre à devoir assumer tous les coûts associés aux entrevues liées aux commandes subséquentes potentielles.

### Sélection de l'offrant

31. L'article 9 de l'OCPN contient les procédures relatives aux commandes subséquentes qui établissent le processus qu'un ministère doit suivre pour sélectionner un offrant.
32. Le paragraphe 9.1 stipule que le chargé de projet peut tenir compte de plusieurs éléments lors de la sélection d'un offrant, y compris « la disponibilité au moment indiqué dans la demande de travail » .
33. Le paragraphe 9.2 exige que le chargé de projet transmette « à l'offrant les détails concernant les travaux à accomplir dans le cadre de l'offre à commandes, y compris une description des livrables et des rapports à présenter ».
34. Le paragraphe 9.3 indique en outre que « le chargé de projet peut convoquer en entrevue l'offrant avant de passer une commande subséquente pour les services qui y sont spécifiés ».
35. Les procédures de commande subséquente à l'OCPN exigent également que les offrants soumettent des propositions au chargé de projet. Le paragraphe 9.4 stipule que « L'offrant **doit** présenter les éléments qui suivent au chargé de projet : un prix ferme, un prix plafond ou une limite de dépenses, un **calendrier** indiquant les dates d'achèvement des principaux travaux ou des **dates de soumission des livrables** ou des rapports ainsi que les **détails à l'appui** ». (mise en évidence ajoutée)
36. Le catalogue de l'OCPN indique en outre que « **Les utilisateurs désignés** peuvent demander plusieurs propositions afin de déterminer **la mieux adaptée et le délairequis** par le client ». (mise en évidence ajoutée) Comme mentionné ci-dessus, le catalogue de l'OCPN n'était accessible qu'aux employés du gouvernement fédéral et, par conséquent, cette information n'était pas connue du plaignant.
37. Selon le plaignant, ECCC a téléphoné le 30 octobre 2024 pour demander s'il était disponible pour une enquête. L'appel téléphonique a confirmé la disponibilité du plaignant pour effectuer les travaux demandés, conformément au paragraphe 9.1 des procédures pour les commandes de l'OCPN.
38. Le 1<sup>er</sup> novembre 2024, ECCC a envoyé un courriel au plaignant pour lui demander de proposer une enquête officielle comportant de 12 à 15 entrevues et deux rapports confidentiels (provisoire et définitif). ECCC a également demandé au plaignant de fournir des échéances pour chaque livrable majeur dans le but de terminer l'enquête le plus rapidement possible, et surtout avant la fin février 2025.
39. Le 4 novembre 2024, le plaignant a envoyé une copie de sa proposition par courriel à ECCC. La proposition comprenait un calendrier d'enquête estimatif indiquant les produits

livrables principaux et leurs dates de présentation, ainsi qu'un prix ferme proposé pour les travaux, reflétant les exigences de la proposition décrites au paragraphe 9.4 des procédures pour les commandes. Selon le calendrier estimatif, le rapport préliminaire serait fourni le 31 janvier 2025 et le rapport final le 7 mars 2025, soit une semaine plus tard que la date limite de fin février 2025 demandée par ECCC.

40. Le 5 novembre 2024, ECCC a envoyé un courriel au plaignant pour demander si les travaux pouvaient être terminés au début de janvier. Selon le plaignant, le 6 novembre, il a reçu deux appels téléphoniques distincts de deux employés d'ECCC. Dans les deux appels, le plaignant a expliqué qu'il ne serait pas possible de terminer l'enquête d'ici janvier 2025, car les allégations n'ont pas été cernées et parce qu'il y avait 15 témoins à interroger.
41. ECCC a demandé la disponibilité du plaignant pour une enquête, puis a communiqué avec le plaignant pour une entrevue et a demandé une proposition basée sur sa disponibilité déclarée, conformément aux procédures de commande subséquente de l'OCPN. Bien qu'il ait indiqué sa disponibilité et malgré la demande d'ECCC de terminer les travaux avant la fin février, la proposition du plaignant datée du 4 novembre indique une date de début du 15 novembre (11 jours plus tard) et une date de fin du 7 mars (7 jours après la date de fin demandée).
42. Toutefois, après avoir initialement demandé un délai de fin février 2025, et après avoir reçu la proposition du plaignant, ECCC a par la suite raccourci le délai demandé au début de janvier 2025. Lorsque le plaignant a expliqué que le délai révisé ne pouvait pas être respecté, ECCC l'a informé par courriel que ses services ne seraient plus requis.
43. Trois jours ouvrables plus tard, soit le 11 novembre 2024, ECCC a communiqué avec un autre titulaire d'OCPN pour organiser une entrevue. Dans son courriel, ECCC a indiqué que « les échéanciers sont négociables, mais notre équipe des relations de travail nous conseille de mener ce travail d'ici la fin février si possible ». Toutefois, dans le courriel envoyé par ECCC au plaignant le 1<sup>er</sup> novembre 2024, ECCC suggérait que la proposition soit rédigée « avec le but de terminer aussi rapidement que possible et surtout avant la fin février 2025 ».
44. Le 13 mai 2021, la Directive sur la gestion de l'approvisionnement (DGA) du Conseil du Trésor, qui a remplacé la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, est entrée en vigueur et était applicable au moment de cet approvisionnement. L'article 4.4.3 de la DGA stipule que, lorsqu'elles mènent des consultations auprès de l'industrie (par exemple en cherchant à trouver l'offrant « idéal »), les autorités contractantes sont tenues de « communiquer les règles de cette mobilisation à tous les intervenants concernés ».
45. Dans sa réponse au BOA, ECCC a indiqué que la proposition du plaignant « ne répondait pas à l'une des exigences du ministère, à savoir la contrainte de temps ». ECCC a également souligné qu'il y avait une contrainte de temps associée à cette exigence, puisque leurs lignes directrices internes concernant les inconduites présumées indiquent qu'une enquête administrative doit être menée dès que possible après l'incident. La question des délais a été examinée plus en détail dans un document interne de planification des contrats d'ECCC, qui indiquait que « le travail requière [sic] les conseils et recommandations d'une tierce partie avec une expérience significative **dans le cadre d'un échéancier à court terme et serré** ». (mise en évidence ajoutée)

46. ECCC n'a pas informé le plaignant que son échéancier constituait de facto un critère obligatoire dans sa sélection de l'offrant ou que c'était la raison du rejet de la proposition du plaignant. De plus, rien n'indique qu'un compte rendu ait été demandé ou fourni et, par conséquent, rien ne prouve que ce motif de rejet de la proposition du plaignant ait été communiqué au plaignant avant le dépôt de la plainte.
47. On ne sait pas non plus pourquoi ECCC a demandé un délai plus court après avoir reçu la proposition du plaignant, étant donné que l'échéance initiale (fin février 2025), ainsi qu'une certaine flexibilité quant au calendrier, a été fournie par la suite à l'autre fournisseur.
48. Le plaignant a informé ECCC qu'il était disponible pour commencer les travaux; cependant, il a indiqué que les travaux ne pourraient pas être terminés dans les délais souhaités. Bien que les courriels d'ECCC demandaient un échéancier, ils n'étaient pas définitifs (« le plus rapidement possible » et « avant la fin de février 2025 » ), et ECCC n'a pas explicitement informé le plaignant que le délai serait utilisé comme critère de sélection principal.
49. Conformément à l'article 4.4.3 de la DGA, ECCC aurait dû informer le plaignant de la pondération qu'il accordait au calendrier dans sa sélection, et que le non-respect du délai entraînerait le rejet de la proposition du plaignant. En n'informant pas le plaignant que l'échéancier constituait en fin de compte un critère obligatoire de facto, ECCC n'a pas divulgué la manière dont les critères seraient utilisés. Si ECCC avait fait savoir au plaignant que le non-respect du délai demandé entraînerait le rejet de sa proposition et la recherche de propositions d'autres fournisseurs, il aurait rempli ses obligations envers le plaignant.
50. La DGA souligne en outre l'importance de tenir des dossiers d'approvisionnement complets et exacts :
- « 4.10 Les autorités contractantes ont les responsabilités suivantes :
- 4.10.1 s'assurer que des dossiers d'approvisionnement précis et complets relatifs au dossier du contrat sont créés et tenus à jour afin de faciliter la surveillance de la gestion et l'audit...
- [...]
- 4.10.1.2 un relevé des évaluations individuelles, des évaluations obtenues par consensus, des décisions pertinentes, des approbations, des communications et des dates. »
51. Les documents fournis au BOA ne contenaient pas d'enregistrements ou de résumés des multiples conversations verbales tenues avec le plaignant, ni des décisions prises concernant le rejet de la proposition du plaignant ou la démarche subséquente avec l'autre fournisseur. Cela a eu une incidence sur la capacité du BOA à déterminer la justification d'ECCC pour modifier les délais demandés au plaignant, ainsi que la justification du rejet final de la proposition du plaignant.

## Constatation

52. Le paragraphe 9.1 des procédures pour les commandes de l'OCPN permet aux chargés de projet de tenir compte de la « disponibilité de l'offrant au moment indiqué dans la demande de travaux » dans leur sélection. En téléphonant au plaignant le 30 octobre pour demander sa disponibilité, ECCC a suivi le processus décrit à la section 9.1 de l'OCPN.
53. Le paragraphe 9.2 des procédures pour les commandes de l'OCPN exige que le chargé de projet fournisse à l'offrant les détails des travaux à exécuter. ECCC a décrit les détails des travaux à effectuer lors de ses appels téléphoniques et de sa réunion Microsoft Teams avec le plaignant, ainsi que dans sa demande de proposition envoyée par courriel, qui précisait le nombre d'entrevues à mener et le délai demandé.
54. Le paragraphe 9.3 des procédures pour les commandes de l'OCPN permet la tenue d'entrevues pour aider les chargés de projet à choisir un offrant qui sera chargé de fournir des services d'enquête. Par conséquent, les appels téléphoniques d'ECCC et la réunion sur Microsoft Teams avec le plaignant, dont les objectifs étaient expressément indiqués comme étant de discuter d'une enquête possible, étaient conformes à l'OCPN.
55. Le paragraphe 9.4 des procédures pour les commandes permet en outre aux ministères de demander des propositions pour aider à la sélection des offrants. La demande de proposition d'ECCC était conforme au paragraphe 9.4 des procédures pour les commandes de l'OCPN, et le contenu de la proposition soumise par le plaignant (y compris le calendrier et les dates de présentation des produits livrables) reflétait les exigences stipulées dans ces procédures.
56. Enfin, les procédures de commande subséquente à l'OCPN stipulent que « le chargé de projet se réserve le droit exclusif de sélectionner l'offrant ». Comme la proposition de l'autre fournisseur indiquait un délai d'exécution beaucoup plus court que celui du plaignant, la décision d'aller de l'avant avec l'autre fournisseur était également conforme aux directives du catalogue de l'OCPN, qui indiquent que plusieurs propositions peuvent être demandées pour déterminer la bonne solution et le délai requis par le client.
57. Cependant, ECCC n'a pas informé le plaignant que les délais étaient de facto un critère obligatoire pour le choix du fournisseur. ECCC a également raccourci le délai demandé au plaignant et a utilisé l'incapacité du plaignant à respecter ce délai comme justification du rejet de sa proposition, mais n'a pas communiqué ce fait au plaignant. ECCC a par la suite demandé à l'autre fournisseur de lui accorder la date limite initiale et a offert une certaine souplesse quant aux dates – traitement qui n'a pas été accordé au plaignant.

## Conclusion

58. L'ombud de l'approvisionnement a conclu que la question soulevée dans la plainte selon laquelle le ministère n'avait pas suivi un processus approprié pour attribuer la commande subséquente était partiellement fondée. Bien qu'ECCC ait suivi les procédures de commande subséquente décrites à l'article 9 de l'OCPN pour des services d'enquête, la souplesse offerte au chargé de projet d'ECCC par ces procédures ne remplace pas son obligation de respecter les principes d'équité et de transparence. À aucun moment au cours du processus d'approvisionnement le plaignant n'a été informé qu'il y avait une date

obligatoire de facto pour l'achèvement des travaux. ECCC a fait part de son désir que les travaux soient terminés d'ici la fin février et a par la suite raccourci le délai lorsqu'il a demandé au plaignant s'il était possible de terminer les travaux au début de janvier. Cependant, à aucun moment la date d'achèvement n'a été communiquée comme une exigence obligatoire qui, si elle n'était pas respectée, entraînerait l'exclusion du plaignant. Si ECCC avait fait savoir au plaignant que le non-respect du délai demandé entraînerait le rejet de sa proposition et la recherche de propositions d'autres fournisseurs, il aurait rempli ses obligations envers le plaignant.

## Autres observations

59. Conformément au paragraphe 12(1) du Règlement, l'ombud de l'approvisionnement est tenu de tenir compte de tous les facteurs pertinents liés au processus d'approvisionnement en question lorsqu'il examine une plainte relative à l'attribution d'un contrat.
60. Les OCPN ont été attribuées par SPAC et sont des instruments obligatoires, ECCC doit donc suivre les procédures énoncées dans ces OCPN. Cependant, plusieurs observations ont été formulées concernant la structure des documents de l'OCPN eux-mêmes.
61. Chacune des OCPN relatives aux services d'enquête comprenait un catalogue, accessible uniquement aux employés du gouvernement fédéral, qui contenait des renseignements sur les prix ainsi que des conseils supplémentaires sur la sélection d'un entrepreneur, notamment en permettant au Ministère de solliciter plusieurs propositions (sans toutefois aller jusqu'à constituer un mini-concours) et en introduisant la notion de proposition la mieux adaptée et le calendrier comme critères pour la sélection finale de l'entrepreneur. Ce catalogue n'est pas mentionné dans le document de l'OCPN et ne figure pas dans l'ordre de priorité des documents de l'OCPN. Par souci de transparence, il est recommandé que toutes les parties des procédures ou des directives relatives aux commandes subséquentes dans le catalogue de l'OCPN soient indiquées dans le document de l'OCPN lui-même, afin que les offrants soient informés des règles supplémentaires que les utilisateurs de l'OCPN appliquent lorsqu'ils passent des commandes subséquentes et pour éviter, à l'avenir, des problèmes comme ceux soulevés par le plaignant.
62. De plus, le BOA a observé que ni la demande d'offres à commandes (DOC) ni les OCPN de services d'enquête subséquentes ne contenaient de méthodes de classement. Il est recommandé que l'OCPN soit révisée afin d'indiquer clairement l'obligation pour les ministères d'inclure une justification pour procéder sans appel d'offres lorsqu'ils utilisent les OCPN pour des services d'enquête.
63. Dans son examen, le BOA a également observé un manque de clarté dans plusieurs sections des procédures pour les commandes de l'OCPN. Par exemple, le paragraphe 9.2 des procédures pour les commandes stipule que « le chargé de projet transmettra à l'offrant les détails concernant les travaux à accomplir dans le cadre de l'offre à commandes, y compris une description des livrables et des rapports à présenter ». Étant donné que les ministères sont libres de demander plusieurs propositions, il y a donc un risque qu'un ministère utilise la proposition d'un offrant pour mieux préciser ses besoins, puis passe à un autre offrant. Les ministères doivent divulguer l'intention derrière la

demande de propositions, sinon ils risquent de disqualifier un offrant donné sans justification.

64. L'ombud de l'approvisionnement a écrit à SPAC pour recommander que ces problèmes soient corrigés.

## Documents requis

65. Dans son examen de la documentation fournie par ECCC, le BOA n'a pas été en mesure de trouver une justification à la décision de procéder à une commande subséquente non concurrentielle. Dans sa réponse au BOA, ECCC a déclaré ce qui suit : « En ce qui concerne les documents de justification de marché non concurrentiel, Environnement et Changement climatique Canada n'a pas documenté de justification officielle du recours à un fournisseur unique au moment d'émettre la commande subséquente. Au moment de passer la commande subséquente, ECCC a suivi les procédures décrites à la section 9 de l'offre à commandes principale et nationale. Ces procédures ne mentionnent pas expressément l'exigence d'une justification du recours à un fournisseur unique... » [traduction]
66. L'Avis sur la Politique des marchés 2007-4 du Secrétariat du Conseil du Trésor stipule que « Le recours à l'une quelconque des quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres doit être pleinement justifié par l'autorité contractante, et les documents appropriés doivent être versés au dossier du marché... »
67. Il est rappelé à tous les ministères que, quelque soit l'exception prévue par le *Règlement sur les marchés de l'État*, ils doivent documenter la décision de procéder sans appel d'offres dans le dossier d'approvisionnement.

## Indemnisation

68. Afin de recommander le versement d'une indemnité au plaignant, le paragraphe 13(2) du Règlement exige ce qui suit :
- « Si un appel d'offres a été lancé, le plaignant doit avoir soumissionné à l'égard du marché de l'État visé par la plainte, à moins qu'il n'ait pu le faire en raison des actions du ministère contractant. »
69. Étant donné que le ministère a sollicité des propositions de plusieurs fournisseurs, y compris le plaignant, et que le plaignant a présenté une proposition, l'ombud peut recommander le versement d'une indemnité conformément au paragraphe 13(1) du Règlement.
70. L'ombud de l'approvisionnement a fait remarquer que, bien que l'OCPN lui-même puisse manquer de clarté en ce qui concerne la détermination de la portée par les utilisateurs désignés et le processus d'entrevue, les procédures de commande subséquente indiquent explicitement que les entrevues ne sont pas une garantie d'une commande subséquente et

que l'offrant est le seul responsable de tous les coûts associés au processus d'entrevue et à la rédaction de la proposition. ECCC a suivi le processus décrit dans les procédures de commande subséquente, mais ils n'ont pas communiqué au plaignant une exigence obligatoire de facto concernant le calendrier. Si ECCC avait informé le plaignant que le non-respect du délai demandé entraînerait le rejet de sa proposition avant de solliciter des propositions d'autres fournisseurs, il aurait rempli ses obligations envers le plaignant.

71. À la demande du BOA, le plaignant a fourni les coûts qu'il a engagés pour préparer sa proposition en réponse à la demande envoyée par courriel par ECCC le 1<sup>er</sup> novembre 2024, au montant de 800,00 \$.

## Recommandation

72. Conformément à l'alinéa 13(1)b) du Règlement, et compte tenu de ce qui précède, l'ombud de l'approvisionnement recommande qu'ECCC verse une indemnité au plaignant d'un montant égal à 50 % des coûts qu'il a engagés pour présenter sa soumission. L'ombud de l'approvisionnement recommande qu'ECCC verse 400 \$ au plaignant.