

Bureau de l'ombud de l'approvisionnement

Examen d'une plainte :

Acquisition de services
d'instruction sur les opérations
avancées de systèmes
d'aéronefs télépilotés (SATP) –
EX VIGILANS SKY du ministère
de la Défense nationale

Août 2026



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

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

Courriel : ombudsman@opo-boia.gc.ca

N° de cat. : P114-51/2026F-PDF

ISBN : 978-1-100-00004-6

La présente publication est également offerte en format électronique : www.opo-boia.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

La plainte.....	4
Mandat.....	4
Chronologie des événements	5
Analyse des questions et constatations.....	6
Question 1 : La demande de soumissions décrivait-elle adéquatement ce que les soumissionnaires devaient présenter pour démontrer leur conformité aux critères obligatoires?	6
Question 2 : Le MDN a-t-il correctement évalué la soumission du plaignant?	12
Conclusion.....	19
Recommandation.....	20
Autres observations	21
Le plaignant était-il un soumissionnaire admissible?	21

La plainte

1. Le 19 février 2026, le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement (BOA) a reçu une plainte écrite d'un fournisseur canadien (le plaignant) concernant un contrat attribué par le ministère de la Défense nationale (MDN/le Ministère). Le contrat portait sur la prestation de services d'instruction sur les aéronefs télépilotés. Le contrat a été attribué le 5 février 2026 dans le cadre d'un processus concurrentiel et a été évalué à 79 275,00 \$ (taxes en sus).
2. Le plaignant a communiqué avec le BOA pour l'informer qu'il estimait que sa proposition n'avait pas été évaluée de manière équitable, alors qu'il avait proposé un prix inférieur à celui de la soumission retenue et qu'il répondait à toutes les exigences obligatoires. Le plaignant a affirmé que sa soumission avait été jugée non conforme à plusieurs critères obligatoires faute de documents justificatifs, même si la demande de soumissions n'indiquait pas clairement de les intégrer.
3. Dans sa plainte, le plaignant a soulevé les questions suivantes :

Question 1 : La demande de soumissions décrivait-elle adéquatement ce que les soumissionnaires devaient présenter pour démontrer leur conformité aux critères obligatoires?

Question 2 : Le MDN a-t-il correctement évalué la soumission du plaignant?
4. Le 20 février 2026, 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

5. L'examen de la plainte a été mené en vertu de l'alinéa 22.1(3)c) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* et des articles 7 à 14 du Règlement.
6. Conformément au paragraphe 9(2) du Règlement, l'ombud de l'approvisionnement a demandé au MDN de fournir les documents ministériels associés à ce processus d'approvisionnement et à l'attribution du contrat en question, ainsi que ses politiques et ses lignes directrices 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.

7. La chronologie des événements et les constatations du présent rapport sont fondées sur les documents fournis par le plaignant et le MDN, ainsi que sur les renseignements pertinents accessibles au public. Les constatations du présent rapport pourraient être faussées si le plaignant ou le MDN a omis de divulguer des documents ou des renseignements pertinents.

Chronologie des événements

8. Le 12 décembre 2025, le MDN a lancé une demande de prix à 9 fournisseurs (sans compter le plaignant). Il y était indiqué que la demande de soumissions prendrait fin le 5 janvier 2026, à 12 h, heure des Rocheuses. Les soumissionnaires devaient être conformes à 17 critères obligatoires et soumettre leur proposition de prix. Le contrat serait attribué au soumissionnaire ayant présenté la soumission conforme la plus basse.
9. Le 16 décembre 2025, le MDN a répondu à 3 questions au sujet de la demande de prix et a transmis les réponses à tous les fournisseurs invités.
10. Le 4 janvier 2026, le MDN a reporté la date de clôture du 5 janvier 2026 au 7 janvier 2026 à 15 h.
11. La demande de soumissions a pris fin le 7 janvier 2026. 6 soumissions ont été reçues. Sur les 9 fournisseurs invités à participer, 3 ont présenté une soumission, tandis que 3 autres ont été reçues de fournisseurs qui n'étaient pas compris dans l'invitation initiale, dont le plaignant.
12. Le 20 janvier 2026, le MDN a informé les 6 soumissionnaires, y compris le plaignant, que leur dossier de soumission était à l'étude par l'équipe d'évaluation.
13. Le 27 janvier 2026, un agent de gestion des contrats du MDN a examiné l'évaluation et a déterminé que l'autorité contractante pouvait informer les soumissionnaires concernés de la non-conformité de leur soumission et procéder à l'attribution du contrat. Dans la même correspondance, l'agent de gestion des contrats a soulevé des points concernant la formulation de 2 critères obligatoires et a proposé des améliorations pour les futures demandes de soumissions.
14. Le 29 janvier 2026, le MDN a envoyé une lettre de regret au plaignant pour l'informer que sa soumission ne répondait pas à certaines exigences obligatoires et que le contrat serait attribué à un autre soumissionnaire. Le courriel ne précisait pas les critères particuliers auxquels la soumission ne répondait pas.
15. Le 29 janvier 2026, le plaignant a fait parvenir une demande de compte rendu au MDN; le compte rendu a eu lieu le même jour.

16. Le 5 février 2026, le contrat a été attribué au soumissionnaire retenu.
17. Le 19 février 2026, le plaignant a déposé une plainte écrite au BOA, qui a été considérée comme déposée le 20 février 2026.
18. Le 5 mars 2026, le BOA a informé le MDN et le plaignant qu'un examen d'une plainte avait été lancé.

Analyse des questions et constatations

Question 1 : La demande de soumissions décrivait-elle adéquatement ce que les soumissionnaires devaient présenter pour démontrer leur conformité aux critères obligatoires?

19. Le plaignant a déclaré ce qui suit :

Dans l'annexe « Critères techniques de la demande de soumissions », il est indiqué que les propositions seront examinées afin de déterminer si elles répondent à toutes les exigences obligatoires de la demande de soumissions. Seules les propositions qui démontrent clairement la conformité à chacun des critères obligatoires énumérés ci-dessous seront jugées recevables et passeront aux étapes d'évaluation cotée et financière. Or, nulle part dans les instructions relatives à la présentation des propositions il n'est indiqué que des documents justificatifs doivent être joints à la proposition. Le MDN a admis cet état de fait, indiquant que les instructions étaient effectivement vagues et manquaient de clarté.

20. Le MDN a déclaré ce qui suit :

Nous avons procédé à l'examen de la plainte, notamment à une analyse approfondie du dossier du contrat et de tous les documents justificatifs. Bien que nous ayons relevé certaines lacunes dans les documents contractuels, la soumission du plaignant n'aurait tout de même pas répondu aux exigences minimales obligatoires. Par souci d'équité et de cohérence tout au long du processus d'évaluation, nous ne pouvons pas émettre d'hypothèses ni interpréter les renseignements manquants. Les évaluateurs doivent se fier uniquement au contenu de la trousse de soumission de chaque soumissionnaire. Dans ce cas, la proposition du plaignant ne renfermait pas les renseignements nécessaires pour être jugée conforme aux critères obligatoires.

21. Selon la Directive sur la gestion de l'approvisionnement du Conseil du Trésor, les processus d'approvisionnement doivent être menés de façon équitable, ouverte et transparente, et les autorités contractantes doivent les mener selon ces principes. Elle confère également aux autorités contractantes la responsabilité de concevoir et de mener à bien le processus d'évaluation des soumissions.
22. En outre, la Directive sur la gestion de l'approvisionnement précise que les propriétaires fonctionnels doivent définir clairement les énoncés des travaux et les critères d'évaluation technique. Conjuguées à l'importance qu'elle accorde à l'équité, à l'ouverture, à la transparence et à une saine intendance, ces exigences appuient le principe selon lequel les documents de la demande de soumissions devraient communiquer les exigences de l'évaluation avec suffisamment de clarté pour permettre aux soumissionnaires de comprendre quels renseignements doivent être fournis pour qu'une évaluation de la conformité puisse être réalisée.
23. Le Manuel d'administration des achats du MDN stipule que l'autorité contractante doit définir les « biens à acquérir en termes clairs et concis », et « s'assurer que les spécifications techniques et fonctionnelles adéquates sont comprises et que les exigences obligatoires sont clairement définies dans les critères d'évaluation ».
24. La demande de soumissions fournissait les instructions suivantes aux soumissionnaires (appelés « offrants ») :

Les offrants devraient :

- i. démontrer leur compréhension des exigences contenues dans la demande d'offres;
- ii. expliquer brièvement comment ils répondront à ces exigences;
- iii. aborder les points qui font l'objet des critères d'évaluation par rapport auxquels l'offre sera évaluée. Il ne suffit pas de reprendre simplement les énoncés contenus dans la demande d'offres.

25. La demande de soumissions comprenait également la disposition suivante concernant l'exhaustivité des soumissions (appelées « offres ») :

Après la date et l'heure de clôture de la présente demande d'offres, le Canada examinera l'offre pour en déterminer l'exhaustivité. L'examen de l'exhaustivité se limitera à déterminer si les renseignements soumis dans le cadre de l'offre peuvent être consultés, ouverts et/ou décodés. Cet examen ne constitue pas une évaluation du contenu, ne permettra pas de déterminer si l'offre répond à une norme quelconque ou à toutes les exigences de la demande d'offres; il se limite uniquement à évaluer l'exhaustivité de la

soumission. Le Canada donnera à l'offrant la possibilité de soumettre les renseignements jugés manquants ou incomplets lors de cet examen dans les deux jours ouvrables suivant un avis. L'offre sera examinée et considérée comme exhaustive lorsque les éléments suivants auront été soumis par l'offrant :

- a. les attestations et garanties exigées à la date de clôture de la demande d'offres sont comprises;
 - b. les offres sont correctement signées et l'offrant est correctement identifié;
 - c. les modalités de l'appel d'offres et du contrat subséquent sont acceptées;
 - d. tous les documents (dont les certificats, les déclarations et les preuves) créés avant la clôture des offres, mais que le Canada n'a pas été en mesure de recevoir en raison de difficultés techniques, ont été correctement soumis et reçus par le Canada.
26. Les instructions de la demande de soumissions concernant la préparation des soumissions informaient les soumissionnaires qu'ils devaient fournir des renseignements expliquant en quoi leurs soumissions répondaient aux exigences de la demande de soumissions et faisaient état des points devant être évalués, et que le simple fait de reprendre les exigences ne serait pas suffisant. De plus, la demande de soumissions précisait que l'examen de l'exhaustivité se limiterait à vérifier si les renseignements soumis pouvaient être consultés, ouverts et/ou décodés, et ne porterait pas sur la conformité aux exigences de la demande de soumissions. Après examen par le BOA des documents fournis, rien dans le dossier n'indiquait que la soumission du plaignant, ou une partie de celle-ci, ne pouvait être consultée, ouverte et/ou décodée.
27. La clarté des critères obligatoires est également importante pour déterminer si la demande de soumissions décrivait adéquatement ce que les soumissionnaires devaient fournir. Bien que les instructions de la demande de soumissions puissent établir l'obligation générale de démontrer la conformité, seuls les critères d'évaluation permettent aux soumissionnaires de connaître les exigences particulières auxquelles leurs propositions doivent répondre. Par conséquent, la capacité des soumissionnaires à présenter des soumissions recevables dépend non seulement de leur compréhension de la nécessité de fournir des renseignements justificatifs, mais aussi de la mesure dans laquelle les critères obligatoires définissent clairement les qualifications, les certifications, les capacités, ou les autres exigences auxquelles ils doivent répondre.
28. À titre de bonne pratique d'approvisionnement, les ministères devraient préciser les éléments de preuve ou les documents pouvant être présentés pour attester de la conformité aux critères d'évaluation. Cette démarche favorise la transparence et la cohérence dans la préparation et l'évaluation des propositions, et réduit le risque de

différents quant à savoir si des renseignements suffisants ont été fournis pour démontrer la conformité.

29. Le BOA a examiné la demande de soumissions, y compris l'Énoncé des travaux (EDT) et les critères obligatoires figurant à l'annexe « Critères techniques », afin de déterminer si elle décrivait adéquatement les renseignements que les soumissionnaires devaient fournir pour démontrer leur conformité aux critères obligatoires.
30. Plusieurs critères obligatoires exigeaient que les soumissionnaires fournissent la preuve de certaines certifications, autorisations, qualifications ou autres exigences, notamment :
 - le fournisseur de services doit être autorisé par Transports Canada à assurer les services d'instruction sur les opérations avancées de SATP et à effectuer des révisions en vol;
 - tous les instructeurs doivent être titulaires d'un certificat de pilote valide, délivré par Transports Canada, pour les opérations avancées;
 - tous les instructeurs qui effectuent des révisions en vol doivent être des évaluateurs de vol agréés par Transports Canada;
 - tous les instructeurs doivent être titulaires d'une attestation de vérification de l'habilitation à travailler auprès de personnes vulnérables valide, délivrée dans les douze (12) mois suivant le début du cours.
31. Les critères obligatoires, lus conjointement avec les instructions de la demande de soumissions, décrivait adéquatement les renseignements que les soumissionnaires devaient fournir dans leurs propositions. Les instructions exigeaient que les soumissionnaires démontrent leur compréhension des exigences, expliquent comment ils comptaient y répondre et démontrent clairement leur conformité.
32. Par exemple, l'exigence selon laquelle tous les instructeurs doivent être titulaires d'un certificat de pilote valide, délivré par Transports Canada, pour les opérations avancées, indique clairement que les soumissionnaires devaient démontrer que les instructeurs qu'ils proposaient détenaient la certification spécifiée. De même, l'exigence selon laquelle tous les instructeurs qui effectuent des révisions en vol doivent être reconnus par Transports Canada à titre d'évaluateurs de vol indiquait clairement que les soumissionnaires devaient démontrer que les instructeurs qu'ils proposaient étaient reconnus comme tels.
33. Bien que les critères ne prescrivaient généralement pas de documents justificatifs en particulier (p. ex., certificats, licences, certificats d'assurance, ou plans), ils précisaient les

caractéristiques, les qualifications, l'assurance et les plans pour lesquels une preuve devait être fournie. Par conséquent, les soumissionnaires auraient dû être en mesure de déterminer le type de renseignements requis pour démontrer leur conformité, même si les formes de documents justificatifs utilisées pouvaient varier d'un soumissionnaire à l'autre. Les critères semblent donc avoir été suffisamment clairs quant à ce qui devait être démontré, même s'ils ne précisaient pas exactement les documents à fournir pour en faire la preuve.

34. Toutefois, le BOA a relevé certaines lacunes structurelles dans la demande de soumissions qui pourraient avoir contribué à l'incertitude; il a notamment constaté que l'EDT renfermait des exigences obligatoires. Le contenu des « exigences obligatoires » figurant dans « l'annexe Critères techniques » et celles de l'EDT est essentiellement le même, mais leur portée est différente. L'EDT précise les exigences en les rendant plus contraignantes, en exigeant des éléments de preuve (p. ex., fournir des copies) et en imposant des obligations de conformité continues et des exigences de remplacement en cas de lacunes. Par exemple, l'EDT prévoyait ce qui suit :

- Le fournisseur de services doit fournir, pour chaque instructeur, une copie du certificat de pilote valide, délivré par Transports Canada, pour les opérations avancées, y compris le numéro du certificat et la date de délivrance. Si les instructeurs sont appelés à effectuer des révisions en vol, une preuve de leur autorisation à titre d'évaluateur en vol reconnu par Transports Canada doit également être fournie.

35. Ensemble, « l'annexe Critères techniques » et l'EDT décrivent les qualifications, les certifications, les autorisations et les autres pièces justificatives que les soumissionnaires devaient fournir pour démontrer leur conformité.

36. Le MDN s'est conformé à la norme consistant à décrire adéquatement les critères techniques obligatoires, mais il ne l'a fait que de manière marginale. Plusieurs aspects de la structure de la demande de soumissions ont nui à la clarté. Les critères techniques obligatoires ne figuraient pas tous dans la même partie de la demande de soumissions; certains se trouvaient dans l'annexe « Critères techniques », tandis que d'autres figuraient dans l'EDT. Certains critères figurant dans l'annexe « Critères techniques » renfermaient des éléments supplémentaires énoncés dans l'EDT. De plus, lorsque des exigences obligatoires étaient énoncées dans plusieurs parties de la demande de soumissions, leur formulation n'était pas uniforme. Ces pratiques augmentent le risque que les soumissionnaires ne soient pas en mesure de préparer des propositions conformes, ce qui compromet l'équité et l'efficacité du processus concurrentiel.

37. Dans les cas où les documents de la demande de soumissions manquent de clarté, le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) a estimé qu'il incombait aux soumissionnaires de demander des éclaircissements au ministère responsable du marché :

« le Tribunal a [estimé] ... qu'il incombe aux soumissionnaires de demander des éclaircissements sur les questions qu'ils jugent ambiguës ou incertaines. Cette obligation s'applique indépendamment du fait que l'ambiguïté concerne sa proposition ou celle de son concurrent. [...]. »

38. Le dossier contractuel comprenait les questions suivantes soumises au ministère pendant la période de la demande de soumissions, mais il n'est pas précisé quel soumissionnaire les a posées. Le plaignant n'a fourni aucun élément de preuve attestant qu'il avait posé les questions suivantes :

1. Pourriez-vous préciser la tranche d'âge des jeunes qui participeront à cette séance d'instruction?
2. Y aura-t-il des jeunes de moins de 16 ans parmi les participants?
3. Si vous préférez une ambiance de camp pour les jeunes, pouvons-nous établir notre devis en tenant compte de cet aspect?

39. Le dossier contractuel ne renfermait aucune autre question. Bien que le BOA ait relevé certains aspects de la demande de soumissions qui nuisaient à sa clarté, le TCCE a toujours estimé qu'il incombait aux soumissionnaires de demander des éclaircissements sur les exigences de la demande de soumissions qu'ils jugeaient ambiguës ou incertaines. Les questions figurant dans le dossier contractuel ne portaient pas sur les critères obligatoires en cause. Par conséquent, dans la mesure où le plaignant considérait que les critères obligatoires n'étaient pas clairs ou s'il avait des doutes quant aux renseignements nécessaires pour démontrer la conformité, il lui incombait de demander des éclaircissements au MDN pendant la période de demande de soumissions.

Constatations – Question 1

40. L'ombud de l'approvisionnement a conclu que la demande de soumissions décrivait adéquatement les renseignements que les soumissionnaires devaient fournir pour démontrer leur conformité aux critères obligatoires. La demande de soumissions indiquait aux soumissionnaires qu'ils devaient fournir des renseignements démontrant leur conformité aux exigences obligatoires, et que le simple fait de répéter ces exigences ne serait pas suffisant. Bien que les critères ne prescrivaient pas explicitement les éléments de preuve particuliers à présenter, ils précisaient les qualifications, les certifications, la couverture d'assurance et les plans que les soumissionnaires devaient fournir pour démontrer leur conformité. Toutefois, le MDN aurait dû fournir des indications plus détaillées concernant les types de documents pouvant être présentés pour démontrer la

conformité, et aurait dû mieux structurer la demande de soumissions afin de s'assurer que les critères obligatoires étaient pleinement décrits au bon endroit (c.-à-d. dans les critères d'évaluation plutôt que dans l'EDT). Le risque d'ambiguïté aurait donc été réduit et les soumissionnaires auraient eu plus de facilité à préparer des propositions recevables.

41. Néanmoins, l'ombud de l'approvisionnement estime que les soumissionnaires ont reçu suffisamment de renseignements pour comprendre ce qui était nécessaire pour démontrer leur conformité aux critères obligatoires. Dans la mesure où le plaignant considérait qu'un aspect quelconque de la demande de prix n'était pas clair ou s'il avait des doutes quant aux renseignements requis pour démontrer sa conformité, il lui incombait de demander des éclaircissements au ministère pendant la période de demande de soumission.

Question 2 : Le MDN a-t-il correctement évalué la soumission du plaignant?

42. Le plaignant a déclaré ce qui suit :

Notre proposition n'a pas été retenue, pourtant, elle était inférieure de 30 000 \$ à celle qui a été retenue, et nous proposons les mêmes services et répondions à tous les critères obligatoires.

Nous avons clairement démontré notre capacité à effectuer le travail avec des instructeurs qualifiés, mais nous avons reçu la mention « non satisfait » pour 7 des 17 critères d'évaluation obligatoires. À la suite d'un examen de notre proposition [par le MDN], il s'est avéré qu'il manquait les documents justificatifs pour 6 des 7 critères « non satisfaits ». L'annexe « Critères techniques » indique que les propositions seront examinées pour déterminer si elles répondent à toutes les exigences obligatoires de la demande de soumissions. Seules les propositions qui démontrent clairement la conformité à chacun des critères obligatoires énumérés ci-dessous seront jugées recevables et passeront aux étapes d'évaluation cotée et financière. Or, nulle part dans les instructions relatives à la présentation des propositions il n'est indiqué que des documents justificatifs doivent être joints à la proposition. Nous avons aussi reçu la mention « non satisfait » à l'égard du critère selon lequel le fournisseur de services doit être une entreprise canadienne dûment enregistrée et autorisée à exercer ses activités au Yukon. Nous avons intégré notre numéro d'entreprise dans le dossier [ci-joint]. Le fait que ce critère ait finalement été jugé satisfait lors de l'examen démontre clairement que notre proposition n'a pas été évaluée avec diligence. [...]

43. Comme il est indiqué au paragraphe 20 ci-dessus, le MDN a déclaré ce qui suit :

Bien que nous ayons relevé certaines lacunes dans les documents contractuels, la soumission du plaignant n'aurait tout de même pas répondu aux exigences minimales obligatoires. Par souci d'équité et de cohérence tout au long du processus d'évaluation, nous ne pouvons pas émettre d'hypothèses ni interpréter les renseignements manquants. Les évaluateurs doivent se fier uniquement au contenu de la trousse de soumission de chaque soumissionnaire. Dans ce cas, la proposition du plaignant ne renfermait pas les renseignements nécessaires pour être jugée conforme aux critères obligatoires.

44. Le Manuel d'administration de l'approvisionnement du MDN stipule à l'article 3.3.9.8 que les autorités contractantes sont responsables de s'assurer que le responsable technique évalue toutes les soumissions reçues par rapport au besoin et aux critères d'évaluation énoncés dans la demande, à l'exception de l'évaluation financière.
45. Pour déterminer si la soumission du plaignant a été évaluée conformément à la méthode d'évaluation et aux instructions énoncées dans les documents de la demande de soumissions, l'ombud de l'approvisionnement doit se conformer à l'article 12(2) du Règlement, qui stipule ce qui suit :

« L'ombudsman de l'approvisionnement ne peut substituer son jugement à celui des personnes ayant participé au processus d'acquisition en cause relativement à l'évaluation de toute soumission, sauf si la preuve écrite établissant l'évaluation est insuffisante ou si l'évaluation est déraisonnable. »
46. Afin de déterminer si le MDN a évalué la proposition du plaignant conformément à la méthode d'évaluation et aux instructions énoncées dans les documents de la demande de soumissions, l'ombud de l'approvisionnement tiendra compte des critères établis par le TCCE dans l'affaire *CAE Inc. c. Travaux publics et Services gouvernementaux*, notamment pour déterminer si les évaluateurs « ne se sont pas correctement acquittés de leur tâche lors de l'évaluation de la soumission, ont fait abstraction de renseignements essentiels fournis par le soumissionnaire, ont mal interprété la portée des exigences, ont fondé leur évaluation sur des critères qui n'avaient pas été divulgués ou ont mené l'évaluation d'une manière qui n'était pas équitable sur le plan procédural. »
47. Le 12 décembre 2025, le MDN a envoyé la demande de prix à 9 fournisseurs qu'il avait sélectionnés. Le plaignant n'était pas parmi ces fournisseurs; il a néanmoins présenté une soumission en réponse à la demande de prix, que le MDN a acceptée et évaluée.
48. La demande de prix comprenait 17 critères obligatoires auxquels les soumissionnaires éventuels devaient répondre pour être admissibles à l'attribution du contrat. Le plaignant a été informé que sa soumission ne répondait pas à 7 des 17 critères obligatoires. Le MDN n'a

donc pas pris en considération la soumission du plaignant aux fins de l'attribution du contrat.

49. À la demande du plaignant, le MDN a tenu une séance de compte rendu. Plusieurs questions y ont été abordées, notamment son désaccord avec l'évaluation des exigences obligatoires, en particulier en ce qui concerne la preuve et l'intégration de documents justificatifs dans la soumission. L'autorité contractante a relevé quelques exemples de documents manquants, en indiquant notamment que, bien que l'entreprise ait confirmé que ses instructeurs détenaient des certificats de pilote valides délivrés par Transports Canada, aucune copie de ces certificats n'avait été jointe à la soumission. Il en allait de même pour le certificat d'évaluateur de vol ainsi que pour l'assurance et quelques autres éléments.
50. Lors de l'examen du dossier contractuel pour déterminer si la soumission du plaignant avait été évaluée correctement, le BOA a relevé deux aspects du processus de demande de soumissions et d'évaluation qui ont eu une incidence sur l'évaluation des soumissions : 1) certains critères obligatoires reposaient sur des obligations futures; 2) les évaluateurs ont appliqué les critères obligatoires de façon incohérente lors de l'évaluation des différentes soumissions.

Certains critères obligatoires reposaient sur des obligations futures

51. Le BOA a constaté des incohérences entre l'annexe « Critères techniques » et l'EDT concernant les dates de livraison.
52. Deux critères techniques obligatoires exigeaient que les soumissionnaires possèdent certaines qualifications ou démontrent certaines capacités, mais la preuve détaillée de ces éléments n'était expressément exigée qu'ultérieurement (c.-à-d. après la clôture des soumissions et l'attribution du contrat), comme livrables à fournir avant le début de l'instruction prévue dans l'EDT. Il en a découlé une situation où la conformité, au stade de l'évaluation, reposait au moins en partie sur les déclarations du soumissionnaire concernant des mesures ou des éléments de preuve qui ne se concrétiseraient qu'après l'attribution du contrat.
53. Les critères obligatoires suivants figuraient à l'annexe Critères techniques :
 - « Le fournisseur de services doit maintenir une assurance responsabilité civile générale commerciale d'au moins 2 millions de dollars couvrant toutes les activités d'instruction et les opérations sur le terrain liées aux SATP. »
 - « Le fournisseur de services doit fournir un plan de sécurité spécifique au site couvrant l'espace aérien, la sécurité au sol, les divers facteurs météorologiques et les procédures d'urgence. »

54. Tels qu'ils sont rédigés, les éléments prouvant le respect de ces critères techniques obligatoires pouvaient raisonnablement être interprétés comme devant être fournis avec la soumission.
55. En revanche, l'EDT prévoit des dates limites spécifiques pour chacun de ces critères, toutes postérieures à la présentation des soumissions :
- « Le fournisseur de services doit souscrire une assurance responsabilité civile générale commerciale d'au moins 2 millions de dollars. Une preuve d'assurance valide doit être fournie **avant l'attribution du contrat et maintenue pendant toute la période d'exécution du contrat.** » [gras ajouté]
 - « L'entrepreneur doit soumettre un plan de sécurité spécifique au site **au plus tard vingt et un (21) jours civils avant le début de l'instruction.** » [gras ajouté]
56. L'intégration de critères obligatoires fondés sur des obligations futures nuit à l'équité. Les soumissionnaires sont évalués en fonction d'exigences dont la conformité ne peut être démontrée de façon uniforme à la date de clôture des soumissions et qui reposent plutôt sur de simples affirmations quant au rendement futur. Par ailleurs, les soumissionnaires ne sont pas clairement informés des exigences dont la conformité doit être démontrée au moment de la soumission et de celles qui ne seront satisfaites qu'au stade de l'exécution du contrat. Par conséquent, les évaluateurs doivent faire preuve de jugement lors de l'évaluation des soumissions. Ces deux facteurs augmentent le risque que les soumissions soient évaluées de façon incohérente, ce qui pourrait mener à l'attribution erronée d'un contrat.
57. Lorsqu'une demande de soumissions contient plusieurs références à une même exigence obligatoire, les ministères devraient s'assurer que ces références sont cohérentes et utilisent une formulation homogène. Par exemple, les dates limites associées à ce besoin devraient être identiques dans l'ensemble de la demande de soumissions.
58. Dans son examen des pratiques d'approvisionnement d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada de 2021, le BOA a observé que les critères obligatoires devaient se limiter aux qualifications essentielles nécessaires à l'exécution des travaux. L'intégration de critères obligatoires qui ne sont pas essentiels à la satisfaction du besoin peut imposer un fardeau inutile aux soumissionnaires, accroître le risque que des soumissions soient jugées non conformes et réduire la concurrence.

Les évaluateurs ont appliqué les critères obligatoires de façon incohérente lors de l'évaluation des différentes soumissions

59. En fonction des documents fournis par le MDN, le BOA n'a pas été en mesure de déterminer avec certitude quels critères obligatoires avaient servi de fondement à la décision de

déclarer la proposition du plaignant non conforme. Aucune évaluation consensuelle ne figurait au dossier, et les fiches d'évaluation individuelles font ressortir d'importantes divergences entre les 2 évaluateurs. En effet, seuls 4 critères obligatoires ont fait l'objet d'évaluations cohérentes (2 critères jugés « satisfaits » et 2 critères jugés « non satisfaits »). Alors que le plaignant a indiqué que, lors du compte rendu, 7 critères obligatoires avaient été identifiés comme non satisfaits (6 critères par la suite, à la suite d'une réévaluation par le MDN), les notes de compte rendu fournies par le MDN ne précisent pas quels critères ont été abordés.

60. Par conséquent, le BOA n'a pas été en mesure de vérifier quels critères obligatoires ont finalement mené au rejet de la proposition ni comment le MDN a concilié les évaluations divergentes des évaluateurs pour parvenir à sa décision finale.
61. Le BOA a également constaté que les évaluateurs avaient examiné certains critères obligatoires de façon incohérente d'un soumissionnaire à l'autre, principalement parce que l'EDT comprenait des exigences obligatoires et que certaines d'entre elles reposaient sur des obligations futures.
62. Par exemple, l'un des critères obligatoires précisait que tous les instructeurs doivent être titulaires d'un certificat de pilote valide, délivré par Transports Canada, pour les opérations avancées.
63. Les évaluateurs ont tiré les conclusions suivantes à l'égard du plaignant et d'un autre soumissionnaire :
 - a. la proposition du plaignant a été jugée non conforme : non satisfait (aucune preuve fournie). La soumission indique que tous les instructeurs sont des pilotes, mais ne contient aucune copie de leurs certificats.
 - b. La proposition d'un autre soumissionnaire a été jugée conforme : satisfait (selon la déclaration). [Le soumissionnaire] indique qu'il offrira l'instruction sur les opérations avancées et effectuera des révisions en vol (ce qui présuppose la présence d'instructeurs qualifiés).
64. Les dossiers d'évaluation indiquent que la soumission d'un autre soumissionnaire a été jugée conforme sur la base d'une présomption selon laquelle son personnel possédait les qualifications exigées, tandis que la proposition du plaignant a été rejetée parce qu'aucune preuve documentaire attestant cette même qualification n'a été fournie.
65. De plus, les évaluateurs ont utilisé la mention « satisfait (selon la déclaration) » lors de leur évaluation. Une mention similaire a été utilisée dans l'évaluation d'autres critères afin de distinguer les cas où des éléments de preuve avaient été fournis à l'appui d'un critère obligatoire de ceux pour lesquels une simple « déclaration » ou « confirmation » avait été utilisée. L'exemple ci-dessus illustre un cas où cette approche a été appliquée de manière inéquitable. Cette méthode a été utilisée tout au long du processus d'évaluation, non seulement à l'égard du plaignant, mais aussi à l'égard d'autres soumissionnaires.

Soumission du plaignant

66. Conformément à l'article 12(2) du Règlement, le BOA a examiné la soumission du plaignant par rapport aux exigences obligatoires de la demande de prix afin de déterminer si celle-ci aurait dû être prise en considération aux fins de l'attribution du contrat.
67. Comme indiqué dans l'analyse de la question 1 ci-dessus, la demande de soumissions décrivait adéquatement les renseignements que les soumissionnaires devaient fournir pour démontrer leur conformité aux critères techniques obligatoires. Après avoir examiné le dossier de soumission du plaignant, le BOA a conclu que celui-ci n'avait pas fourni les documents justificatifs nécessaires pour que sa soumission soit prise en considération en vue de l'attribution du contrat. En voici deux exemples :
1. Critère obligatoire : « tous les instructeurs doivent être titulaires d'un certificat de pilote valide, délivré par Transports Canada, pour les opérations avancées. » Cette exigence indiquait clairement que les soumissionnaires devaient démontrer, à la date de clôture des soumissions, que les instructeurs qu'ils proposaient détenaient la certification spécifiée. Bien que le plaignant ait déclaré que les instructeurs détenaient un certificat valide, sa soumission ne comprenait aucune copie des certificats des instructeurs proposés ni aucun autre document démontrant que cette exigence était satisfaite, ce qui était explicitement demandé au paragraphe 8.c.1 de l'EDT.
 2. Critère obligatoire : « tous les instructeurs qui effectuent des révisions en vol doivent être des évaluateurs en vol reconnus par Transports Canada. » Bien que le plaignant ait déclaré que les instructeurs étaient titulaires d'un certificat valide, il n'a fourni aucune preuve à l'appui de cette affirmation dans sa soumission, ce qui était explicitement demandé au paragraphe 8.c.1 de l'EDT.
68. Étant donné que la soumission du plaignant ne démontrait pas sa conformité à au moins deux critères obligatoires clairement énoncés, elle ne pouvait raisonnablement pas être jugée conforme; par conséquent, le plaignant n'était pas admissible à l'attribution du contrat.
69. Le TCCE a depuis longtemps établi que les exigences obligatoires doivent généralement être respectées à la lettre. Si une demande de soumissions désigne un critère comme étant obligatoire, la soumission doit y satisfaire au moment de sa présentation. Le Tribunal a déclaré à plusieurs reprises que les évaluateurs ne peuvent pas déroger aux exigences obligatoires, les ignorer ou les réinterpréter après la clôture des soumissions. Pour être pris en considération en vue de l'attribution du contrat, le plaignant devait répondre à chacun des 17 critères obligatoires, sans exception.

70. De plus, le TCCE estime qu'il ne suffit pas de « déclarer » ou de « prétendre » que le soumissionnaire satisfait aux critères. La conformité doit être démontrée à l'aide d'éléments de preuve. Dans l'affaire *Dymech Engineering*, le TCCE a statué que lorsqu'un fournisseur doit « démontrer » qu'il satisfait à des critères obligatoires, il ne suffit pas de simplement déclarer qu'il détient la certification.

71. Par ailleurs, la demande de soumissions exigeait clairement que les soumissionnaires remplissent et présentent le formulaire de présentation de l'offre et le formulaire de déclaration de l'offrant. Plus particulièrement :

Chaque offrant est tenu d'intégrer le formulaire de présentation de l'offre (annexe – Formulaire de présentation de l'offre) avec son offre. Si le Canada considère que les renseignements fournis dans le formulaire de présentation de l'offre sont incomplets ou doivent être corrigés, il précisera à l'offrant une date limite à cette fin.

[...]

Chaque offrant doit joindre le formulaire de déclaration de l'offrant (annexe Formulaire de déclaration de l'offrant), dans lequel il atteste au Canada tous les renseignements requis, à son offre. Si le Canada détermine que les renseignements demandés dans le formulaire de déclaration de l'offrant sont incomplets ou doivent être corrigés, il précisera à l'offrant une date limite à cette fin.

72. Le BOA n'a trouvé aucune preuve que le plaignant avait soumis le formulaire de présentation de l'offrant ou le formulaire de déclaration de l'offrant avec son offre. Le fait de ne pas avoir soumis ces formulaires obligatoires constitue une omission majeure. Ces formulaires renferment des attestations, des déclarations et des renseignements essentiels exigés dans la demande de soumissions, et ils sont indispensables pour que la soumission soit conforme.

73. La demande de soumissions précisait expressément que :

Le Canada évaluera les offres par rapport à l'ensemble des exigences décrites dans la demande d'offres, y compris les critères d'évaluation techniques et financiers. Le Canada déclarera non conforme toute offre qui ne respecte pas l'ensemble des exigences obligatoires de la demande d'offres.

74. Dans ces circonstances, le MDN pouvait raisonnablement conclure que le plaignant n'avait pas démontré qu'il répondait aux exigences obligatoires de la demande de soumissions et considérer la soumission comme non conforme. Conformément aux modalités de la demande de soumissions, une soumission ne satisfaisant pas à toutes les exigences obligatoires est irrecevable.

Constatations – Question 2

75. Pour déterminer si le MDN a correctement évalué la soumission du plaignant, l'ombud de l'approvisionnement a dû vérifier s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve écrits pour étayer l'évaluation et si elle était déraisonnable. Il a aussi fallu déterminer s'il y avait des éléments de preuve indiquant que les évaluateurs avaient manqué à leur devoir, ignoré des renseignements essentiels, mal interprété les exigences, utilisé des critères non divulgués ou agi de façon inéquitable sur le plan procédural.
76. L'ombud de l'approvisionnement a conclu que, bien que plusieurs lacunes aient été relevées dans le processus d'évaluation, le MDN avait raisonnablement jugé la soumission du plaignant comme étant non conforme. La demande de soumissions exigeait clairement que les soumissionnaires soumettent des formulaires obligatoires et fournissent suffisamment de renseignements pour que les soumissionnaires comprennent ce qui était requis afin de démontrer leur conformité aux critères obligatoires. De plus, la demande de soumissions stipulait expressément que toute soumission ne répondant pas à ces exigences serait déclarée non conforme. Le BOA n'a trouvé aucune preuve que le plaignant avait soumis le formulaire de présentation de l'offrant ou le formulaire de déclaration de l'offrant. De plus, le plaignant n'a fourni aucun document démontrant que les instructeurs qu'il proposait étaient titulaires du certificat de pilote obligatoire, délivré par Transports Canada, pour les opérations avancées, ni aucun document prouvant que les instructeurs proposés étaient des évaluateurs de vol reconnus par Transports Canada. Compte tenu de ces omissions cruciales, le MDN a raisonnablement conclu que le plaignant n'avait pas démontré sa conformité aux exigences obligatoires de la demande de soumissions. Par conséquent, la soumission devait être rejetée.
77. Le BOA a relevé des cas où les évaluateurs n'ont pas appliqué les mêmes normes pour évaluer certaines exigences obligatoires de la demande de prix. Par exemple, dans certains cas, la soumission d'un soumissionnaire a été jugée conforme à un critère obligatoire uniquement en fonction d'une déclaration ou d'une confirmation, tandis que dans d'autres cas, la soumission d'un soumissionnaire a été jugée non conforme parce qu'aucune preuve documentaire n'a été fournie à l'appui du même critère. Néanmoins, au moins 2 critères exigeaient clairement la fourniture de documents justificatifs, lesquels n'étaient pas compris dans la soumission du plaignant. Par conséquent, malgré les lacunes relevées ci-dessus, la soumission du plaignant était irrecevable.

Conclusion

78. En ce qui concerne la question 1, l'ombud de l'approvisionnement a conclu que la demande de soumissions décrivait adéquatement les renseignements que les soumissionnaires devaient fournir pour démontrer leur conformité aux critères obligatoires. Même si la demande de soumissions ne précisait pas explicitement les éléments de preuve que les soumissionnaires devaient présenter, elle leur indiquait clairement qu'ils devaient démontrer leur conformité aux exigences obligatoires et que le simple fait de répéter les exigences ne serait pas suffisant. Toutefois, plusieurs aspects de la structure de la demande de soumissions ont nui à la clarté globale des exigences. Les critères obligatoires étaient présentés dans plusieurs sections de la demande de soumissions, certaines exigences étaient complétées par des conditions supplémentaires figurant ailleurs dans le document, et le libellé des différentes références concernant la même exigence n'était pas toujours cohérent. Ces pratiques accentuaient le risque de confusion et le risque que les soumissionnaires comprennent mal ce qui était exigé pour préparer une proposition conforme. Toutefois, dans la mesure où le plaignant considérait qu'un aspect quelconque de la demande de soumissions était vague ou s'il avait des doutes quant aux renseignements exigés pour démontrer sa conformité, il lui incombait de demander des éclaircissements au ministère pendant la période de demande de soumissions.
79. En ce qui concerne la question 2, l'ombud de l'approvisionnement a conclu que le MDN avait raisonnablement jugé la soumission du plaignant comme étant non conforme. Plusieurs lacunes ont été relevées lors de l'évaluation : les évaluateurs ont appliqué des normes différentes pour vérifier la conformité à certains critères obligatoires, acceptant des déclarations ou des confirmations de conformité de la part de certains soumissionnaires tout en exigeant des preuves documentaires d'autres. Bien que ces incohérences aient porté atteinte à la transparence et à la légitimité du processus d'évaluation, et qu'elles auraient dû être évitées, elles n'ont pas eu d'incidence sur le résultat concernant la soumission du plaignant. Le plaignant n'a pas soumis les formulaires obligatoires et n'a pas fourni de documents démontrant la conformité à au moins 2 critères techniques obligatoires. Comme la demande de soumissions prévoyait expressément que toute soumission ne répondant pas à toutes les exigences obligatoires serait déclarée non conforme, l'évaluation du MDN était conforme aux modalités de la demande de soumissions.

Recommandation

80. Étant donné que l'ombud de l'approvisionnement a conclu que la demande de soumissions décrivait adéquatement ce que les soumissionnaires devaient fournir et que le MDN a raisonnablement jugé la soumission du plaignant comme non conforme, rien ne justifie de recommander une indemnisation en vertu des alinéas 13(1)a) ou b) du Règlement. Bien que

le BOA ait relevé des lacunes dans le processus d'évaluation, celles-ci n'ont eu aucune incidence sur le résultat du processus d'approvisionnement en ce qui concerne le plaignant et ne justifient donc pas une recommandation d'indemnisation.

Autres observations

Le plaignant était-il un soumissionnaire admissible?

81. Ce processus d'approvisionnement a été mené selon un processus concurrentiel traditionnel, dans le cadre duquel une demande de soumissions a été lancée à un nombre limité de soumissionnaires potentiels identifiés par le ministère.
82. Le plaignant n'était pas compris dans l'invitation initiale. Il a néanmoins présenté une soumission en réponse à la demande de prix; toutefois, le dossier contractuel ne contient aucune preuve que le plaignant a demandé à être officiellement compris dans le processus d'approvisionnement avant de présenter sa soumission.
83. La principale préoccupation en matière d'équité soulevée dans cette affaire réside dans le fait qu'il n'existe aucune garantie que le plaignant ou tout autre soumissionnaire non officiellement compris dans le processus d'approvisionnement ait eu connaissance de toutes les communications relatives à celle-ci, y compris les modifications, les questions et les réponses. Pour garantir l'équité et la transparence, il est fondamental de fournir les mêmes renseignements à tous les soumissionnaires en même temps, afin que tous les participants disposent des mêmes moyens de préparer des soumissions recevables.
84. Lorsqu'un fournisseur prend connaissance d'un processus d'approvisionnement auquel il n'a pas été officiellement invité, la bonne pratique d'approvisionnement veut qu'il communique avec l'autorité contractante et demande d'y être officiellement compris. Le fournisseur est ainsi assuré de recevoir l'ensemble des documents de demande de soumissions, des modifications, des questions et réponses ainsi que toute autre communication relative au processus d'approvisionnement envoyée aux soumissionnaires invités.
85. Le plaignant a présenté une soumission au MDN, et celui-ci l'a acceptée aux fins d'évaluation. En acceptant et en évaluant la soumission, le MDN a, de fait, autorisé le plaignant à participer au processus d'approvisionnement, sans l'exclure de l'examen des soumissions.