

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20250326

Dossier : T-1121-23

Référence : 2025 CF 558

Ottawa (Ontario), le 26 mars 2025

En présence de madame la juge Gagné

ENTRE :

FOREX-AFRIQUE

demanderesse

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
et
ENTRAIDE UNIVERSITAIRE MONDIALE
DU CANADA (EUMC)**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Survol

[1] Forex-Afrique demande le contrôle judiciaire d'une décision du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, par laquelle il rejette sa demande d'examen interne du processus d'appel de proposition visant la phase II du Projet de services d'appui sur le terrain (**PSAT II**) pour les activités du ministère au Mali. Forex-Afrique y faisait valoir que

l'adjudicataire du contrat, Entraide universitaire mondiale du Canada (**EUMC**), se trouvait en situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts et que partant, elle ne pouvait être retenue pour l'exécution du PSAT II. Selon Forex-Afrique, EUMC ne peut à la fois exécuter un projet financé par le ministère et en surveiller l'exécution sur place pour le ministère.

[2] Dans sa courte décision, le ministère conclut que le fait pour EUMC d'avoir un contrat avec le ministère, ou de bénéficier d'un financement par le ministère, au moment de déposer sa soumission, ne la positionne pas en situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts.

[3] Le ministère maintient cette position devant la Cour, en plus de faire valoir qu'en tant que soumissionnaire de quatrième position, Forex-Afrique n'a pas l'intérêt pour se porter demanderesse en l'instance puisque l'issue du litige n'aura aucun impact sur ses droits.

II. Faits

[4] Forex-Afrique œuvre dans la gestion de projets soutenus par le secteur public, les organismes non gouvernementaux et le secteur privé. De juin 2016 à novembre 2022, elle exécute, pour le ministère, la phase I du Projet de services d'appui sur le terrain (**PSAT I**).

[5] Forex-Afrique et EUMC participent au processus de demandes de propositions pour le PSAT II, EUMC arrive au premier rang et Forex-Afrique au quatrième rang. Le 13 septembre 2022, le ministère octroie le contrat à EUMC pour une durée de cinq ans, débutant le 14 novembre 2022 et se terminant le 31 mars 2027.

[6] Forex-Afrique est informée du résultat du processus de demande de proposition par lettre du ministère en date du 31 octobre 2022. On l'informe du montant du contrat attribué à EUMC et on lui fournit un comparatif du score qu'elle a obtenu (sur les plans technique et financier) par rapport à celui d'EUMC. À titre d'information et « pour [l'] aider à répondre à de futures demandes de soumissions », on énumère les critères techniques pour lesquels Forex-Afrique n'a pas reçu le pointage maximal. Cette lettre ne mentionne pas le nom de quelque autre soumissionnaire, ni le rang de la soumission de Forex-Afrique.

[7] Le 11 novembre 2022, Forex-Afrique s'oppose à l'octroi du contrat en faveur d'EUMC au motif de conflit d'intérêts et demande un examen du processus d'approvisionnement conformément au mécanisme d'examen interne (**MEI**) du ministère.

[8] Dans sa demande, Forex-Afrique soutient qu'EUMC ne peut être l'opérateur du PSAT II puisque depuis 2019, elle met en œuvre le Projet d'appui à la scolarisation des filles au Mali (**PASCOFI**), projet financé par le ministère et qui devra faire l'objet d'un suivi dans le cadre du PSAT II. EUMC devra donc effectuer le suivi de son propre projet et rendre des comptes au ministère. Forex-Afrique ajoute que le ministère avait la responsabilité de vérifier l'absence de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts avant d'octroyer le contrat.

[9] Dans sa demande, Forex-Afrique fait référence à un précédent où le ministère lui a refusé le financement d'un projet dans lequel elle avait une participation, justement au motif qu'elle était l'opératrice du PSAT I; le ministère était d'opinion qu'il y avait conflit d'intérêts du fait de

gérer un projet qu'il finance et être responsable de la mise en œuvre du PSAT. Selon Forex-Afrique, ce raisonnement devrait s'appliquer au présent cas.

[10] Le 21 avril 2023, le ministère répond à la demande de Forex-Afrique et conclut qu'il n'y a pas conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts devant mener au rejet de la soumission d'EUMC. C'est cette décision, et non celle d'octroyer le contrat à EUMC, qui fait l'objet de la présente demande.

III. Décision contestée

[11] Tel qu'indiqué plus haut, la décision est fort succincte et peut facilement être récitée au long :

La requête d'examen interne du processus d'approvisionnement déposée par Forex-Afrique concernant la Demande de propositions pour le « Projet de services d'appui sur le terrain » (Réf. 2022-P009681-1) a été évaluée.

L'équipe des opérations du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) responsable de l'examen a déterminé que le soumissionnaire gagnant, Entraide Universitaire Mondiale Canada (EUMC), n'était pas dans une situation de conflit d'intérêt ou d'apparence de conflit d'intérêt menant au rejet de sa soumission.

Tel qu'énoncé dans la réponse à la question numéro 23 durant le processus d'approvisionnement, le MAECD ne considère pas qu'il y a conflit d'intérêt ou apparence de conflit d'intérêt devant automatiquement mener au rejet d'une soumission, si au moment de déposer sa soumission, un soumissionnaire a déjà un contrat ou reçoit du financement du ministère. Chaque situation est analysée spécifiquement. Dans ce cas, l'analyse du conflit d'intérêts potentiel concernant la proposition de l'EUMC a été jugée satisfaisante par le MAECD dans le cadre des procédures existantes sous le processus d'approvisionnement.

L'équipe des opérations du MAECD n'a pas retenu votre requête quant au vice de procédure évoqué suite à la sollicitation d'employés de Forex-Afrique par un soumissionnaire. L'exercice d'embauche de personnel pour œuvrer sur un contrat du ministère n'est pas soumis aux conditions du processus d'approvisionnement visé par la présente.

Nous vous remercions d'avoir présenté votre demande d'examen interne.

[12] Ce n'est que dans le cadre de la présente instance que Forex-Afrique apprend que sa soumission est arrivée en quatrième position (affidavit d'Alexander McGill), et qu'elle obtient une copie de l'*Analyse de l'équipe de projet – Requête de Forex-Afrique (PSAT Mali) du mécanisme d'examen niveau 1 dans le cadre de Marchés de Développement International* (Dossier certifié du Tribunal). Cette analyse reprend la question numéro 23 à laquelle la décision fait référence, ainsi que la réponse alors fournie par le ministère, et elle explique en ces termes pourquoi l'équipe de projet conclut qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts ayant justifié le rejet de la proposition d'EUMC (l'accent est dans l'original) :

- i) Sous le modèle de gouvernance du PSAT, les services-conseils, de suivi ou d'évaluation ne sont pas rendus par l'entrepreneur, mais bien par des spécialistes techniques qui seront sous contrat de consultation mis en place par l'entrepreneur;
- ii) A cet égard, l'entrepreneur fournit des services d'approvisionnement et non des services techniques. La responsabilité de l'entrepreneur est de mener des processus de sélection, d'octroyer des contrats avec les spécialistes techniques requis par le MAECD et à les administrer.
« L'entrepreneur est aussi « responsable de la qualité des services et des livrables produits par les spécialistes techniques en terme de conformité administrative avec les exigences du MAECD (qualité du langage parlé et écrit, respect du format, échéancier des livrables, etc. Il est de la responsabilité principale de l'entrepreneur de veiller à un approvisionnement de spécialistes techniques de qualité et répondant aux attentes du MAECD. (Annexe A, Section 2, art.

2.2) » Finalement, l'entrepreneur est responsable de gérer les enjeux de performance et de piètre qualité des services fournis par les spécialistes techniques directement avec ces derniers;

- iii) La portée et la nature exacte des services qui seront demandés à ces spécialistes techniques n'est pas fixée au moment de la signature du contrat pour le PSAT et demeure à déterminer;
- iv) Des mesures pour mitiger et gérer les risques de conflit d'intérêt seront mises en œuvre pendant le projet. Une attention particulière sera portée si l'entrepreneur met déjà en œuvre un projet dans l'un des pays visés par le PSAT 2.0. L'entrepreneur devra notamment préparer un protocole d'atténuation des risques de conflit d'intérêt qui sera présenté à AMC avec son manuel de procédures opérationnelles. AMC fera une gestion des risques de conflit d'intérêt tout au long du projet.

IV. Questions en litige et norme de contrôle

[13] Cette demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

- A. *Forex-Afrique a-t-elle l'intérêt requis pour demander le contrôle judiciaire de la décision du ministère?*
- B. *Le cas échéant, le ministère a-t-il erré en rejetant la demande de Forex-Afrique?*

[14] Il n'est pas contesté que la norme de contrôle applicable est celle de la décision

raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c Vavilov*, 2019 CSC 65).

V. Analyse

A. *Forex-Afrique a-t-elle l'intérêt requis pour demander le contrôle judiciaire de la décision du ministère?*

[15] L'article 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), ch F-7 prévoit qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande. Puisque Forex-Afrique est quatrième soumissionnaire, plaide le ministère, elle n'est pas directement touchée pas l'issue de la demande. Elle ne satisfait donc pas à l'exigence de l'intérêt direct.

[16] Le ministère plaide également que Forex-Afrique ne peut non plus prétendre agir dans l'intérêt public puisqu'elle ne rencontre pas les critères établis par la jurisprudence (*Canada (Procureur général) c Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45; *Communities and Coal Society c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 35; *Clark v Canada (Attorney General)*, 2024 FC 395, para 41).

[17] La position du ministère, à mon sens, soulève deux problèmes.

[18] Premièrement, puisque le rang des soumissionnaires n'est pas connu au moment où ceux-ci sont avisés que leur soumission n'est pas retenue, personne n'aurait l'intérêt pour contester une décision rendue sur une demande ni l'adjudication, et la décision du ministère serait inattaquable. Compte tenu qu'il est primordial de conserver l'intégrité du processus d'adjudications des contrats publics, cette conclusion ne peut être retenue.

[19] Deuxièmement, la documentation interne du ministère, qui met notamment en place le MEI, prévoit qu'une demande d'examen peut être présentée par n'importe quel soumissionnaire, peut importe le rang qu'il obtient lors de l'adjudication.

[20] Dans le cas qui nous occupe, la décision du ministère répond à la demande de Forex-Afrique ce qui, à mon sens, lui donne un intérêt pour la contester.

B. *Le ministère a-t-il erré en rejetant la demande de Forex-Afrique?*

[21] L'article 18 des instructions uniformisées – biens ou services – besoins concurrentiels est incorporé aux documents d'appel d'offres du ministère et il prévoit ce qui suit :

18 (2012-03-02) Conflit d'intérêts / Avantage indu

1. Afin de protéger l'intégrité du processus d'approvisionnement, les soumissionnaires sont avisés que le Canada peut rejeter une soumission dans les circonstances suivantes :
 - a. le soumissionnaire, un de ses sous-traitants, un de leurs employés respectifs, actuels ou anciens, a participé d'une manière ou d'une autre à la préparation de la demande de soumissions ou est en situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts.
 - b. le Canada juge que le soumissionnaire, un de ses sous-traitants, un de leurs employés respectifs, actuels ou anciens, a eu accès à des renseignements relatifs à la demande de soumissions qui n'étaient pas à la disposition des autres soumissionnaires et que cela donne ou semble donner au soumissionnaire un avantage indu.
2. Le Canada ne considère pas, qu'en soi, l'expérience acquise par un soumissionnaire qui fournit ou a fourni les biens et services décrits dans la demande de soumissions (ou des biens et services semblables) représente un

avantage indu en faveur du soumissionnaire ou crée un conflit d'intérêts. Ce soumissionnaire demeure cependant assujéti aux critères énoncés plus haut.

3. Dans le cas où le Canada a l'intention de rejeter une soumission conformément au présent article, l'autorité contractante préviendra le soumissionnaire et lui donnera la possibilité de faire valoir son point de vue, avant de prendre une décision définitive. Les soumissionnaires ayant un doute par rapport à une situation particulière devraient contacter l'autorité contractante avant la date de clôture de la demande de soumissions. En soumissionnant, le soumissionnaire déclare qu'il n'est pas en conflit d'intérêts et qu'il ne bénéficie d'aucun avantage indu. Le soumissionnaire reconnaît que le Canada est seul habilité à établir s'il existe un conflit d'intérêts, un avantage indu ou une apparence de conflit d'intérêts ou d'avantage indu.

[22] Le ministère plaide qu'il n'est pas responsable de se pencher sur la question des conflits d'intérêts au moment d'analyser les soumissions et qu'il est bien fondé de se fier sur le fait que si une entreprise soumissionne, elle déclare implicitement ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts.

[23] À mon avis, je n'ai pas à examiner cette question puisque ce n'est pas la décision d'adjuger le contrat en faveur d'EUMC qui est contesté par la présente demande, mais bien la décision rendue sur la demande d'examen présentée par Forex-Afrique. Or, cette demande d'examen portait exactement sur un conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts allégué et le ministère devait, en y répondant, se pencher sur la question.

[24] Forex-Afrique plaide que le ministère n'a pas fourni de motifs suffisants au soutien de sa décision, ce qui la rend inintelligible, voire déraisonnable, au sens de l'arrêt *Vavilov*. Le

ministère se contente de dire qu'une analyse a été faite par l'équipe des opérations qui a conclu à une absence de conflit d'intérêts.

[25] Pour l'analyse de cette question, je suis prête à considérer la réponse fournie à la question 23 — à laquelle la décision fait référence — ainsi que l'analyse de l'équipe projet comme partie intégrante de la décision.

[26] D'abord, en cours de processus d'appel de propositions, Forex-Afrique a demandé ce qui constituait un conflit d'intérêts ou une apparence de conflit d'intérêts pour l'application des instructions uniformisées. À cette question, le ministère a répondu essentiellement qu'il incombait au fournisseur/soumissionnaire de déterminer s'il existe un conflit d'intérêts potentiel avant de présenter une soumission et pendant la durée du contrat, et que le ministère ferait preuve de jugement dans l'évaluation du risque, en se fondant notamment sur les renseignements fournis par le soumissionnaire. Le ministère ajoute qu'avoir un contrat en cours ou bénéficier d'un financement ne représente pas en soi un conflit si ce fait n'a pas été utilisé pour influencer ou créer un avantage indu.

[27] Cette réponse n'explique pas en quoi la situation que représente l'octroi du PSAT II à l'EUMC crée ou non une situation de conflit d'intérêts.

[28] Par ailleurs, l'analyse de l'équipe projet ne fournit aucune réponse additionnelle. On se contente d'indiquer ce qui est généralement pris en compte dans une analyse de conflit d'intérêts.

On indique que de manière générale, le ministère considère les facteurs énumérés au paragraphe 12 des présents motifs.

[29] Aucune analyse n'est faite du conflit potentiel entre le fait que EUCM soit responsable de l'exécution du projet PASCOFI, financé par le ministère, et sa supervision par EUCM en tant qu'opérateur du PSAT II.

[30] Même si le ministère n'avait pas à examiner la question d'un conflit d'intérêts potentiel au moment d'analyser les soumissions et d'octroyer le contrat (ce sur quoi je n'ai pas à me prononcer), il devait certainement le faire au moment de répondre à la demande d'examen de Forex-Afrique qui portait exactement sur cette question.

[31] Je suis donc d'avis que la décision du ministère est déraisonnable puisqu'elle ne fournit aucune analyse du conflit d'intérêts allégué, en dépit du contenu clair des instructions uniformisées intégrées par référence aux documents d'appel de propositions.

[32] En plus de demander à la Cour de casser la décision du ministère, Forex-Afrique lui demande de conclure qu'il existait un conflit d'intérêts qui nécessitait d'écarter la soumission d'EUCM.

[33] Premièrement, cette décision appartient au ministère et non à la Cour.

[34] Deuxièmement, même s'il appartenait à la Cour de trancher cette question, elle ne serait pas en mesure de la faire sur la base du dossier qui lui a été fourni. Il lui aurait fallu, au minimum, connaître la nature et l'étendue du projet PASCOFI, ainsi que les obligations et responsabilités assumées par EUCM dans le cadre de ce projet. Or, aucune preuve n'a été présentée à cet égard et la décision du ministère ne fournit aucune information à cet égard.

VI. Conclusion

[35] Je suis d'avis que dans le contexte de la présente affaire, Forex-Afrique avait l'intérêt pour présenter cette demande de contrôle judiciaire.

[36] Par ailleurs, puisque la décision du ministère ne fournit aucune analyse à l'égard de la demande formulée par Forex-Afrique, ni aucune justification, elle est inintelligible et déraisonnable.

[37] Finalement, c'est à bon droit que le ministère demande à la Cour de modifier l'intitulé de la cause pour nommer le Procureur général du Canada défendeur en remplacement du ministère, conformément aux *Règles des Cours fédérales*.

JUGEMENT dans T-1121-23

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et le dossier retourné au ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement pour une nouvelle détermination;
2. L'intitulé de la cause est modifié afin de nommer le Procureur général du Canada comme défendeur en remplacement du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, conformément aux *Règles des Cours fédérales*.
3. Les dépens sont accordés au demandeur.

« Jocelyne Gagné »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1121-23

INTITULÉ : FOREX-AFRIQUE c PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA et ENTRAIDE UNIVERSITAIRE
MONDIALE DU CANADA (EUMC)

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 8 JANVIER 2025

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE GAGNÉ

DATE DES MOTIFS : LE 26 MARS 2025

COMPARUTIONS :

Vanessa Thibeault
Alec Poiré-Michaud

POUR LA DEMANDERESSE

Andréane Joannette-Laflamme
Béatrice Courchesne-Mackie

POUR LA DÉFENDERESSE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Andrew J.F. Lenz
Noémie Ducret

POUR LA DÉFENDERESSE
ENTRAIDE UNIVERSITAIRE MONDIALE DU
CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Cain Lamarre
Sherbrooke, Québec

POUR LA DEMANDERESSE

Procureur général du Canada
Montréal, Québec

POUR LA DÉFENDERESSE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Perley-Robertson, Hill & McDougall LLP
Ottawa, ON

POUR LA DÉFENDERESSE
ENTRAIDE UNIVERSITAIRE MONDIALE DU
CANADA