

A-329-16
2018 FCA 18

A-329-16
2018 CAF 18

Attorney General of Canada (*Applicant*)

Le procureur général du Canada (*demandeur*)

v.

c.

The Access Information Agency Inc. (*Respondent*)

The Access Information Agency Inc. (*défenderesse*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. ACCESS INFORMATION AGENCY INC.

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. ACCESS INFORMATION AGENCY INC.

Federal Court of Appeal, Nadon, Pelletier and Gauthier JJ.A.—Ottawa, September 5, 2017 and January 18, 2018.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Pelletier et Gauthier, J.C.A.—Ottawa, 5 septembre 2017 et 18 janvier 2018.

Crown — Contracts — Judicial review of Canadian International Trade Tribunal decision ruling it had jurisdiction to investigate procedure followed during procurement regarding provision of professional services, notwithstanding subsequent cancellation of procurement — Respondent filing complaint after being advised by Global Affairs Canada (GAC) that contract to be awarded to other bidder — In light of complaint, GAC cancelling procurement process — Applicant submitting that due to cancellation, Tribunal no longer having jurisdiction to investigate because inquiry no longer concerning designated contract — Arguing that based on Novell Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services) even if contract awarded, subsequent cancellation of contract depriving Tribunal of its jurisdiction — Whether Tribunal's jurisdiction depending on existence of designated contract — Tribunal not losing jurisdiction when GAC cancelling procurement — Novell wrongly decided, overlooking Canadian International Trade Tribunal Act in several regards — Court's concern in Novell was that in absence of specific contract, Tribunal may read into Act, s. 30.11(1) power to conduct at-large inquiry into procurement processes — That concern not addressed in Act — Act not requiring specific contract in uninterrupted existence while complaint active — Rather, requiring that complaint address processes followed with respect to award of contract subject to trade agreements — Tribunal may not conduct inquiry unless potential supplier files complaint designating specific contract — Inquiry limited to subject-matter of complaint — Act, ss. 30.11(1),(2), 30.14(1) not allowing Tribunal to conduct at-large inquiry into the procurement processes of the government — Also telling that Act, s. 30.13(5) giving Tribunal latitude not to conduct inquiry where inquiry having no practical effect — This provision would have limited scope if Tribunal could conduct inquiry only when still possible to award contract at any time — Application dismissed.

Couronne — Contrats — Révision judiciaire d'une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur selon laquelle celui-ci avait compétence pour enquêter sur la procédure suivie lors d'un marché public relativement à la fourniture de services professionnels, nonobstant l'annulation subséquente du marché public — La défenderesse a déposé une plainte lorsque Affaires mondiales Canada (AMC) l'a avisé que le contrat serait attribué à un autre soumissionnaire — À la lumière de la plainte, AMC a annulé le marché public — Le demandeur a soutenu qu'en raison de l'annulation du marché public, le Tribunal avait perdu compétence pour enquêter puisque l'enquête ne portait plus sur un contrat spécifique — Il a fait valoir, se fondant sur l'arrêt Novell Canada Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux), que même si un contrat avait été accordé, l'annulation du marché public par la suite avait privé le Tribunal de compétence — Il s'agissait de savoir si la compétence du Tribunal dépend de l'existence d'un contrat spécifique — Le Tribunal n'a pas perdu compétence lorsqu'AMC a annulé le marché public — La décision dans l'arrêt Novell est erronée parce qu'elle n'a pas tenu compte de la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur à plusieurs égards — La crainte qui a animé la Cour dans l'arrêt Novell était qu'en l'absence d'un contrat spécifique, le Tribunal pouvait s'autoriser, à partir de l'art. 30.11(1), à mener une enquête sur l'ensemble de la procédure des marchés publics — Cette crainte ne trouve aucun appui dans la Loi — La Loi n'exige pas l'existence d'un contrat spécifique à tout moment au cours de l'existence d'une plainte — La Loi exige plutôt qu'une plainte porte sur les procédures suivies par rapport à l'adjudication d'un contrat qui est assujéti aux accords commerciaux — Le Tribunal ne peut enquêter que lorsqu'un fournisseur potentiel dépose une plainte qui identifie un contrat spécifique particulier — L'enquête doit se limiter à l'objet de la plainte — Les art. 30.11(1) et (2)

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Canadian International Trade Tribunal ruling it had jurisdiction to investigate procedure followed during procurement regarding provision of professional services, notwithstanding subsequent cancellation of procurement — Respondent filing complaint after being advised by Global Affairs Canada (GAC) that contract to be awarded to other bidder — In light of complaint, GAC cancelling procurement process — Applicant submitting that due to cancellation, Tribunal no longer having jurisdiction to investigate because inquiry no longer concerning designated contract — Citing Canada (Attorney General) v. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (Northrop) to argue that review of Tribunal's decision regarding question of jurisdiction subject to standard of correctness — Presumption of reasonableness applying herein — Interpretation of a tribunal's home statute presumed reasonable — One exception is where question raised true question of jurisdiction — Northrop following case law prior to Dunsmuir v. New Brunswick, not addressing true question of jurisdiction — Courts should be slow to qualify an issue of interpretation as jurisdictional — Such issues should be subjected to broader curial review when there is doubt as to their nature — Here, question of whether Tribunal losing jurisdiction when contract cancelled one of interpreting Act, not raising true question of jurisdiction — Northrop no longer good law.

This was an application for judicial review of a decision by the Canadian International Trade Tribunal (Tribunal) ruling that it had jurisdiction to investigate the procedure followed during a procurement regarding the provision of professional services, notwithstanding the subsequent cancellation of the procurement.

The respondent filed a complaint when Global Affairs Canada (GAC) advised it of its intention to award another bidder a contract resulting from a procurement process. In light of the complaint, GAC canceled the procurement process. The applicant submitted that due to the procurement's

et 30.14(1) ne permettent pas au Tribunal d'enquêter sur l'ensemble de la procédure des marchés publics suivie par le gouvernement — Il était aussi révélateur que l'art. 30.13(5) laisse au Tribunal le loisir de ne pas enquêter lorsque son enquête ne peut avoir aucun effet pratique — Cette disposition aurait une portée limitée si le Tribunal ne pouvait enquêter que lorsque la possibilité d'attribution d'un contrat existait toujours à tout moment — Demande rejetée.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle judiciaire — Le Tribunal canadien du commerce extérieur a conclu qu'il avait compétence pour enquêter sur la procédure suivie lors d'un marché public relativement à la fourniture de services professionnels, nonobstant l'annulation subséquente du marché public — La défenderesse a déposé une plainte lorsque Affaires mondiales Canada (AMC) l'a avisée que le contrat serait attribué à un autre soumissionnaire — À la lumière de la plainte, AMC a annulé le marché public — Le demandeur a soutenu qu'en raison de l'annulation du marché public, le Tribunal avait perdu compétence pour enquêter puisque l'enquête ne portait plus sur un contrat spécifique — Il a invoqué l'arrêt Canada (Procureur général) c. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (Northrop) pour faire valoir que la révision d'une décision du Tribunal sur une question de sa compétence est soumise à la norme de la décision correcte — La présomption de raisonnabilité s'appliquait dans la présente affaire — L'interprétation par un tribunal de sa loi habilitante est présumée être raisonnable — Les cas où la question soulevée est une véritable question de compétence sont une exception — L'arrêt Northrop suivait une jurisprudence antérieure à Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick et ne traitait pas d'une question qui touchait véritablement à la compétence — Les tribunaux devraient éviter de qualifier trop rapidement comme question de compétence une question d'interprétation — Ces questions devraient être assujetties à un examen judiciaire plus étendu lorsqu'il existe un doute quant à leur nature — Dans la présente affaire, la question de savoir si le Tribunal perd compétence lors de l'annulation d'un marché public est une question d'interprétation de la Loi et ne soulève aucune question touchant véritablement à la compétence — L'arrêt Northrop ne fait plus jurisprudence.

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire d'une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) selon laquelle celui-ci avait compétence pour enquêter sur la procédure suivie lors d'un marché public relativement à la fourniture de services professionnels, nonobstant l'annulation subséquente du marché public.

La défenderesse a déposé une plainte lorsque Affaires mondiales Canada (AMC) l'a avisée de son intention d'attribuer un contrat issu d'un marché public à un autre soumissionnaire. À la lumière de la plainte, AMC a annulé le marché public. Le demandeur a soutenu qu'en raison de l'annulation du

cancellation, the Tribunal no longer had jurisdiction to investigate because the inquiry no longer concerned a designated contract. The applicant cited the Court's previous case law, including *Canada (Attorney General) v. Northrop Grumman Overseas Services Corp. (Northrop)*, holding that the review of the Tribunal's decision regarding a question of jurisdiction be subject to the standard of correctness. The applicant also argued that, based on the Court's decision in *Novell Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, even if a contract was awarded, the subsequent cancellation of the government contract deprived the Tribunal of its jurisdiction.

At issue was whether the Tribunal's jurisdiction depends on the existence, at any time during the examination of a complaint, of a designated contract or on the possibility of awarding such a contract.

Held, the application should be dismissed.

The presumption of reasonableness applied herein. A tribunal's interpretation of its home statute is presumed to be reasonable. One exception is where the question raised is a true question of jurisdiction. *Northrop* followed the case law prior to *Dunsmuir v. New Brunswick* and did not address a true question of jurisdiction. Courts should be slow to qualify an issue of interpretation as jurisdictional, and therefore subject it to broader curial review when there is doubt as to its nature. There can be no doubt that the Tribunal has the jurisdiction to inquire into the procedure followed with respect to a government contract subject to trade agreements. The question of whether the Tribunal loses jurisdiction when such a government contract is cancelled is simply one of interpreting the Act and does not raise a true question of jurisdiction. The Supreme Court decided, if only implicitly, that *Northrop* is no longer good law. The fact that a question of interpretation of its home statute affects the conditions under which the Tribunal may exercise its statutory powers is not in itself a question of *vires*, to which the standard of correctness applies.

The Tribunal did not lose its jurisdiction when GAC cancelled the procurement. *Novell* was wrongly decided because it overlooked the *Canadian International Trade Tribunal Act* in several regards. The Court's concern in *Novell* was that in the absence of a specific contract, the Tribunal may read into subsection 30.11(1) a power to conduct an at-large inquiry into the procurement processes of the government. That concern is not addressed in the Act. The wording of

marché public, le Tribunal avait perdu compétence pour enquêter puisque l'enquête ne portait plus sur un contrat spécifique. Le demandeur a invoqué la jurisprudence antérieure de la Cour, notamment l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Northrop Grumman Overseas Services Corp.*, voulant que la révision d'une décision du Tribunal sur une question de sa compétence soit soumise à la norme de la décision correcte. Le demandeur a fait valoir également, se fondant sur la décision de la Cour dans l'affaire *Novell Canada Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, que même si un contrat avait été accordé, l'annulation du marché public par la suite avait privé le Tribunal de compétence.

Il s'agissait de savoir si la compétence du Tribunal dépend de l'existence, en tout moment au cours du traitement d'une plainte, d'un contrat spécifique ou de l'existence de la possibilité d'accorder un tel contrat.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La présomption de raisonabilité s'appliquait dans la présente affaire. L'interprétation par un tribunal de sa loi habilitante est présumée être raisonnable. Les cas où la question soulevée est une véritable question de compétence d'un tribunal sont une exception. L'arrêt *Northrop* suivait une jurisprudence antérieure à l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, et ne traitait pas d'une question qui touchait véritablement à la compétence. Les tribunaux devraient éviter de qualifier trop rapidement comme question de compétence une question qui relève plutôt de l'interprétation, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute quant à sa nature. Il ne peut faire de doute que le Tribunal a la compétence pour enquêter sur la procédure suivie lors d'un marché public assujetti aux accords commerciaux. La question de savoir si le Tribunal perd compétence lors de l'annulation d'un tel marché public n'est ni plus ni moins qu'une question d'interprétation de la Loi et ne soulève aucune question touchant véritablement à la compétence. La Cour suprême a décidé, ne serait-ce qu'implicitement, que l'arrêt *Northrop* ne fait plus jurisprudence. Le fait qu'une question d'interprétation de sa loi habilitante touche aux conditions dans lesquelles le Tribunal peut exercer ses pouvoirs statutaires n'est pas en soi une question de *vires* qui fait appel à la norme de la décision correcte.

Le Tribunal n'a pas perdu compétence lorsqu'AMC a annulé le marché public. La décision dans l'arrêt *Novell* est erronée parce qu'elle n'a pas tenu compte de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* à plusieurs égards. La crainte qui a animé la Cour dans l'arrêt *Novell* était qu'en l'absence d'un contrat spécifique, le Tribunal pouvait s'autoriser, à partir du paragraphe 30.11(1), à mener une enquête sur l'ensemble de la procédure des marchés publics suivie

the Act does not require that there be a specific contract in uninterrupted existence while a complaint is active. The Act simply requires that a complaint address the processes followed with respect to the award of a contract subject to trade agreements. The Tribunal may not conduct an inquiry into the process followed by a federal institution unless a potential supplier files a complaint designating a specific contract. The supplier must also specify the reasons for the complaint. Once the Tribunal is convinced that the complaint meets the statutory requirements, it may determine whether an inquiry is warranted, but the inquiry must be limited to the subject-matter of the complaint. In sum, the provisions of the Act, i.e. subsections 30.11(1),(2) and 30.14(1) do not allow the Tribunal to conduct an at-large inquiry into the procurement processes of the government, contrary to the Court's concern in *Novell*. It was also telling that subsection 30.13(5) of the Act gives the Tribunal the latitude to decide not to conduct an inquiry when its inquiry could have no practical effect and raises no questions as to the integrity or efficiency of procurements. This provision would have a very limited scope if the Tribunal could conduct an inquiry only when it was still possible to award a contract at any time.

par le gouvernement. Cette crainte ne trouve aucun appui dans les dispositions de la Loi. Le libellé de la Loi n'exige pas l'existence d'un contrat spécifique à tout moment au cours de l'existence d'une plainte. La Loi exige simplement qu'une plainte porte sur les procédures suivies par rapport à l'adjudication d'un contrat qui est assujéti aux accords commerciaux. Le Tribunal ne peut enquêter sur les procédures suivies par une institution fédérale que lorsqu'un fournisseur potentiel dépose une plainte qui identifie un contrat spécifique particulier. Le fournisseur doit de plus préciser les motifs de sa plainte. Une fois le Tribunal convaincu que la plainte est conforme, il peut déterminer s'il y a lieu d'enquêter, mais son enquête doit se limiter à l'objet de la plainte. Somme toute, ces dispositions, c'est-à-dire les paragraphes 30.11(1) et (2) et 30.14(1), ne permettent pas au Tribunal d'enquêter sur l'ensemble de la procédure des marchés publics suivie par le gouvernement, contrairement à ce que semblait craindre la Cour dans l'arrêt *Novell*. Il était aussi révélateur que le paragraphe 30.13(5) laisse au Tribunal le loisir de ne pas enquêter lorsque son enquête ne peut avoir aucun effet pratique ou ne soulève aucune question d'intégrité ou d'efficacité des marchés publics. Cette disposition aurait une portée très limitée si le Tribunal ne pouvait enquêter que lorsque la possibilité d'attribution d'un contrat existait toujours à tout moment.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian International Trade Tribunal Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 47, ss. 16, 30.1 "designated contract", 30.11(1),(2), 30.13(5), 30.14(1).
Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations, SOR/93-602, s. 3.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 47, art. 16, 30.1 « contrat spécifique », 30.11(1),(2), 30.13(1),(5), 30.14(1).
Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics, DORS/93-602, art. 3.

CASES CITED

NOT FOLLOWED:

Canada (Attorney General) v. Northrop Grumman Overseas Services Corp., 2008 FCA 187, [2009] 1 F.C.R. 688, affd 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309; *Novell Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [2000] F.C.J. No. 950 (QL) (C.A.).

APPLIED:

McLean v. British Columbia (Securities Commission), 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370, 220 D.L.R. (4th) 149.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS NON SUIVIES :

Canada (Procureur général) c. Northrop Grumman Overseas Services Corp., 2008 CAF 187, [2009] 1 R.C.F. 688 conf. par 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309; *Novell Canada Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, [2000] A.C.F. n° 950 (QL) (C.A.).

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission), 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370.

CONSIDERED:

Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Quebec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3, 412 D.L.R. (4th) 103; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3.

REFERRED TO:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *C.U.P.E. v. N.B. Liquor Corporation*, [1979] 2 R.C.S. 227, (1979), 97 D.L.R. (3d) 417; *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Canadian International Trade Tribunal (*The Access Information Agency Inc. v. Department of Global Affairs*, File No. PR-2016-001 (C.I.T.T.)) ruling that it had jurisdiction to investigate the procedure followed during a procurement regarding the provision of professional services, notwithstanding the subsequent cancellation of the procurement. Application dismissed.

APPEARANCES

Alexandre Kaufman for applicant.
Thomas Dastous for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
The Access Information Agency Inc., Ottawa, for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

PELLETIER J.A.:

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3.

DÉCISIONS CITÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *S.C.F.P. c. Société des Alcools du N.-B.*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

DEMANDE de révision judiciaire d'une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur (*The Access Information Agency Inc. c. Ministère des Affaires mondiales*, dossier n° PR-2016-001 (le Tribunal)) selon laquelle celui-ci avait compétence pour enquêter sur la procédure suivie lors d'un marché public relativement à la fourniture de services professionnels, nonobstant l'annulation subséquente du marché public. Demande rejetée.

ONT COMPARU :

Alexandre Kaufman pour le demandeur.
Thomas Dastous pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.
The Access Information Agency Inc., Ottawa, pour la défenderesse.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. :

I. OVERVIEW

[1] This is an application for judicial review of a decision whereby the Canadian International Trade Tribunal (the Tribunal) ruled that the Tribunal had jurisdiction to investigate the procedure followed during a procurement regarding the provision of professional services, notwithstanding the subsequent cancellation of the procurement. The merits of the complaint regarding the procurement were the subject of a second application for judicial review in docket A-323-16.

[2] The reasons for the Tribunal's decision (Reasons) are indexed under the following style of cause: *The Access Information Agency Inc. v. Department of Global Affairs*, File No. PR-2016-001.

[3] The decision in question was rendered following a complaint filed by the Access Information Agency Inc. (AIA) when Global Affairs Canada (GAC) advised it of its intention to award another bidder, LRO Staffing, a contract resulting from a procurement. In the light of the complaint, GAC decided to cancel the procurement. The Attorney General submits that due to the procurement's cancellation, the Tribunal no longer had jurisdiction to investigate because the inquiry no longer concerned a designated contract.

[4] For the reasons set out hereunder, I would dismiss the application for judicial review.

II. PROVISIONS OF THE ACT

[5] The following analysis lies within a legislative framework. The provisions relevant to the *Canadian International Trade Tribunal Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 47 (the Act) are set out below.

[6] The Tribunal's mandate is assigned to it by section 16 of the Act:

Duties and functions

16 The duties and functions of the Tribunal are to

...

I. SURVOL

[1] Il s'agit d'une demande de révision judiciaire d'une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) selon laquelle celui-ci avait compétence pour enquêter sur la procédure suivie lors d'un marché public relativement à la fourniture de services professionnels, nonobstant l'annulation subséquente du marché public. La question du bien-fondé de la plainte portant sur ce marché public fait l'objet d'une deuxième demande de révision judiciaire dans le dossier A-323-16.

[2] Les motifs de la décision du tribunal (Motifs) sont répertoriés sous la rubrique *The Access Information Agency Inc. c. Ministère des Affaires mondiales*, dossier n° PR-2016-001.

[3] La décision en cause a été rendue à la suite d'une plainte déposée par Access Information Agency Inc. (AIA) lorsque Affaires mondiales Canada (AMC) l'a avisée de son intention d'attribuer un contrat issu d'un marché public à un autre soumissionnaire, LRO Staffing. À la lumière de la plainte, AMC a décidé d'annuler le marché public. Le Procureur général soutient qu'en raison de l'annulation du marché public, le Tribunal a perdu compétence pour enquêter puisque l'enquête ne portait plus sur un contrat spécifique.

[4] Pour les motifs exposés ci-dessous, je rejeterais la demande de révision judiciaire.

II. DISPOSITIONS DE LA LOI

[5] L'analyse qui suit se situe dans un cadre législatif. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.) ch. 47 (la Loi) sont exposées ci-dessous.

[6] La mission du Tribunal lui est confiée par l'article 16 de la Loi :

Mission

16 Le Tribunal a pour mission :

[...]

(b.1) receive complaints, conduct inquiries and make determinations under sections 30.1 to 30.19;

b.1) de recevoir des plaintes, procéder à des enquêtes et prendre des décisions dans le cadre des articles 30.1 à 30.19;

[7] The definition of “designated contract” is found in section 30.1 of the Act:

[7] La définition de « contrat spécifique » se trouve à l’article 30.1 de la Loi :

Definitions

Définitions

30.1 ...

30.1 [...]

...

designated contract means a contract for the supply of goods or services that has been or is proposed to be awarded by a government institution and that is designated or of a class of contracts designated by the regulations; (*contrat spécifique*)

contrat spécifique Contrat relatif à un marché de fournitures ou services qui a été accordé par une institution fédérale — ou pourrait l’être —, et qui soit est précisé par règlement soit fait partie d’une catégorie réglementaire. (*designated contract*)

[8] A designated contract is a contract that is subject to any of the free trade agreements concluded by Canada and listed in subsection 3(1) of the *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations*, SOR/93-602 (the Regulations). The phrase “trade agreements” refers to all of these agreements.

[8] Un contrat spécifique est un contrat qui est assujéti à l’un ou l’autre des traités de libre-échange conclus par le Canada qui sont énumérés au paragraphe 3(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*, DORS/93-602 (le Règlement). L’expression « accords commerciaux » désigne l’ensemble de ces traités.

[9] Any supplier or potential supplier that feels it has been prejudiced by the contract award procedure can file a complaint with the Tribunal:

[9] Tout fournisseur ou fournisseur potentiel qui se sent lésé par la procédure d’adjudication des contrats peut déposer une plainte auprès du Tribunal :

Filing of complaint

Dépôt des plaintes

30.11 (1) Subject to the regulations, a potential supplier may file a complaint with the Tribunal concerning any aspect of the procurement process that relates to a designated contract and request the Tribunal to conduct an inquiry into the complaint.

30.11 (1) Tout fournisseur potentiel peut, sous réserve des règlements, déposer une plainte auprès du Tribunal concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d’enquêter sur cette plainte.

[10] The Tribunal may entertain a complaint only if certain requirements are met, in other words, if it states the following information:

[10] Le Tribunal ne peut donner suite à une plainte que si celle-ci est conforme, c’est-à-dire qu’elle renferme certaines données :

30.11 (1) ...

30.11 (1) [...]

Contents of complaint

Forme et teneur

(2) A complaint must

(2) Pour être conforme, la plainte doit remplir les conditions suivantes :

(a) be in writing;

a) être formulée par écrit;

(b) identify the complainant, the designated contract concerned and the government institution that awarded or proposed to award the contract;

(c) contain a clear and detailed statement of the substantive and factual grounds of the complaint;

[11] If the Tribunal rules that the statutory requirements are met, it may decide to conduct an inquiry. If it so decides, it must address only the subject-matter of the complaint:

Decision to conduct inquiry

30.13 (1) Subject to the regulations, after the Tribunal determines that a complaint complies with subsection 30.11(2), it shall decide whether to conduct an inquiry into the complaint, which inquiry may include a hearing.

...

Matters inquired into

30.14 (1) In conducting an inquiry, the Tribunal shall limit its considerations to the subject-matter of the complaint.

[12] If it is the Tribunal's opinion that a complaint that meets the statutory requirements nevertheless is devoid of all interest or is made in bad faith, it may decide not to investigate:

30.13 (1) ...

Decision not to conduct or to cease inquiry

(5) The Tribunal may decide not to conduct an inquiry into a complaint or decide to cease conducting an inquiry if it is of the opinion that the complaint is trivial, frivolous or vexatious or is not made in good faith, and where the Tribunal so decides, it shall notify, in writing, the complainant, the relevant government institution and any other party that the Tribunal considers to be an interested party of that decision and the reasons therefor.

III. ANALYSIS

A. The standard of review

[13] To the extent that this case raises a question regarding the interpretation of the Act, the Supreme Court

b) préciser le contrat spécifique visé, le nom du plaignant et celui de l'institution fédérale chargée de l'adjudication du contrat;

c) exposer de façon claire et détaillée ses motifs et les faits à l'appui;

[11] Si le Tribunal juge que la plainte est conforme, il peut décider d'enquêter. S'il le décide, il doit s'en tenir à l'objet de la plainte :

Enquête

30.13 (1) Après avoir jugé la plainte conforme et sous réserve des règlements, le Tribunal détermine s'il y a lieu d'enquêter. L'enquête peut comporter une audience.

[...]

Objet de la plainte

30.14 (1) Dans son enquête, le Tribunal doit limiter son étude à l'objet de la plainte.

[12] Si le Tribunal est d'avis qu'une plainte, bien que conforme, est dénuée de tout intérêt ou est entachée de mauvaise foi, il peut décider de ne pas enquêter :

30.13 (1) [...]

Refus

(5) S'il estime que la plainte est dénuée de tout intérêt ou entachée de mauvaise foi, le Tribunal peut refuser de procéder à l'enquête ou y mettre fin, auquel cas il notifie sa décision, motifs à l'appui, au plaignant, à l'institution fédérale concernée et à toute autre partie qu'il juge intéressée.

III. ANALYSE

A. La norme de contrôle

[13] Dans la mesure où cette cause soulève une question d'interprétation de la Loi, la Cour suprême a statué

has ruled that a tribunal's interpretation of its home statute is presumed to be reasonable, save for certain exceptions: *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895 (*McLean*), at paragraph 21. One of these exceptions is a true question as to a tribunal's jurisdiction.

[14] In this case, the Tribunal and the Attorney General agreed that the issue was determining whether the Tribunal could, under its enabling legislation, investigate an AIA complaint. This agreement as to the issue is not binding on this Court. We must decide whether this view is well-founded.

[15] The issue of jurisdiction in this case is whether the Tribunal's jurisdiction depends on the existence, at any time during the examination of a complaint, of a designated contract or on the possibility of awarding such a contract.

[16] The Attorney General cited this Court's previous case law holding that the review of the Tribunal's decision regarding a question of jurisdiction be subject to the standard of correctness: *Canada (Attorney General) v. Northrop Grumman Overseas Services Corp.*, 2008 FCA 187, [2009] 1 F.C.R. 688, at paragraphs 27–28, *aff'd* *Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309 (*Northrop*), at paragraph 10. However, the Supreme Court cast doubt on the soundness of *Northrop* in *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 33, and more recently in *Quebec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3, 412 D.L.R. (4th) 103 (*Guérin*), at paragraph 35.

[17] In *Guérin*, the Supreme Court noted that the reasoning in *Northrop* followed the case law prior to *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, and did not address a true question of jurisdiction: *Guérin*, at paragraph 35. This comment is consistent with the case law that holds that courts should be slow to qualify an issue of interpretation as jurisdictional, and therefore subject it to broader curial review when there is doubt as to its nature: *C.U.P.E. v. N.B.*

que l'interprétation par un tribunal de sa loi habilitante est présumée être raisonnable, sauf certaines exceptions : *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895 (*McLean*), au paragraphe 21. L'une de ces exceptions est une véritable question de compétence d'un tribunal.

[14] En l'espèce, le Tribunal et le procureur général s'entendaient pour dire que la question en litige était de savoir si le Tribunal était habilité par sa loi constitutive à enquêter sur la plainte d'AIA. Cette vision commune de la question en litige ne nous lie pas. Il nous revient de décider si cette vision est bien fondée.

[15] La question de compétence en l'espèce est celle de savoir si la compétence du Tribunal dépend de l'existence, en tout moment au cours du traitement d'une plainte, d'un contrat spécifique ou de l'existence de la possibilité d'accorder un tel contrat.

[16] Le procureur général invoque la jurisprudence antérieure de notre Cour voulant que la révision d'une décision du Tribunal sur une question de sa compétence soit soumise à la norme de la décision correcte : *Canada (Procureur général) c. Northrop Grumman Overseas Services Corp.*, 2008 CAF 187, [2009] 1 R.C.F. 688 aux paragraphes 27 et 28, *conf.* par *Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309 (*Northrop*), au paragraphe 10. Cependant la Cour suprême a mis en doute le bien-fondé de *Northrop* dans l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teacher's Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 33, et plus récemment dans l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3 (*Guérin*), au paragraphe 35.

[17] Dans l'arrêt *Guérin*, la Cour suprême a souligné que le raisonnement dans l'arrêt *Northrop* suivait une jurisprudence antérieure à l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, et ne traitait pas d'une question qui touchait véritablement à la compétence : *Guérin*, au paragraphe 35. Cette observation s'inscrit dans le courant de jurisprudence selon lequel les tribunaux doivent éviter de qualifier trop rapidement comme question de compétence une question

Liquor Corporation, [1979] 2 S.C.R. 227, (1979), 97 D.L.R. (3d) 417, at page 233.

[18] The issue of the Tribunal's jurisdiction in this case is very similar to the issue raised in *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293 (*Capilano*). The issue was whether the City of Edmonton's Assessment Review Board had jurisdiction to increase a property assessment where the landlord's application for review alleged that the assessment of its shopping centre was too high. The Supreme Court ruled that the issue whether the Board had the power to increase an assessment was simply one of interpretation of the Board's home statute and did not raise a true question of jurisdiction in the sense of *vires*:

.... It is clear here that the Board may hear a complaint about a municipal assessment. The issue is simply one of interpreting the Board's home statute in the course of carrying out its mandate of hearing and deciding assessment complaints. No true question of jurisdiction arises.

Capilano, at paragraph 26.

[19] In this case, there can be no doubt that the Tribunal has the jurisdiction to inquire into the procedure followed with respect to a government contract subject to trade agreements. The question of whether the Tribunal loses jurisdiction when such a government contract is cancelled is simply one of interpreting the Act and, as in *Capilano*, does not raise a true question of jurisdiction.

[20] In the light of these cases, I am of the view that the Supreme Court has decided, if only implicitly, that *Northrop* is no longer good law. The fact that a question of interpretation of its home statute affects the conditions under which the Tribunal may exercise its statutory powers is not in itself a question of *vires*, to which the

qui relève plutôt de l'interprétation, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute quant à sa nature : *S.C.F.P. c. Société des alcools du N.-B.*, [1979] 2 R.C.S. 227, à la page 233.

[18] La question de la compétence du Tribunal en l'espèce ressemble de près à la question soulevée dans l'arrêt *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293 (*Capilano*). La question en litige était celle de savoir si le Comité de révision des évaluations de la Ville d'Edmonton avait la compétence de réviser à la hausse une évaluation foncière, et ce, dans le contexte d'une demande de révision par un propriétaire qui alléguait que l'évaluation de son centre commercial était trop élevée. La Cour suprême statua que la question de savoir si le Comité avait le pouvoir de réviser une évaluation à la hausse était une simple question d'interprétation de la loi habilitante du Comité et ne soulevait pas une véritable question de compétence dans le sens de *vires* :

Il est clair en l'espèce que le Comité peut entendre une plainte relative à une évaluation municipale. La question porte simplement sur l'interprétation par le Comité de sa loi constitutive dans l'exécution de son mandat consistant à entendre et à trancher les plaintes en matière d'évaluation. Aucune question touchant véritablement à la compétence ne se pose.

Capilano, au paragraphe 26.

[19] En l'espèce, il ne peut faire de doute que le Tribunal a la compétence pour enquêter sur la procédure suivie lors d'un marché public assujetti aux accords commerciaux. La question de savoir si le Tribunal perd compétence lors de l'annulation d'un tel marché public n'est ni plus ni moins qu'une question d'interprétation de la Loi et, tout comme dans l'arrêt *Capilano*, ne soulève aucune question touchant véritablement à la compétence.

[20] À la lumière de ces arrêts, je suis d'avis que la Cour suprême a décidé, ne serait-ce qu'implicitement, que l'arrêt *Northrop* ne fait plus jurisprudence. Le fait qu'une question d'interprétation de sa loi habilitante touche aux conditions dans lesquelles le Tribunal peut exercer ses pouvoirs statutaires n'est pas en soi une

standard of correctness applies. The presumption of reasonableness set forth under *McLean* applies and has not been rebutted.

[21] Moreover, the issue whether a contract has been awarded is a mixed question of fact and law because it calls for the application of a legal doctrine to the facts of the case. In the case of a statutory appeal from the decision of an expert tribunal, “the standard of review must be determined on the basis of administrative law principles”: *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at paragraph 38. The standard of review for mixed questions of fact and law and questions of fact is that of reasonableness: *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161, at paragraph 40.

B. *A designated contract has been awarded*

[22] The Tribunal ruled that it had jurisdiction to pursue an investigation since a contract had been awarded to LRO Staffing. This conclusion was based on the email that GAC had sent the AIA on March 21, 2016 that “[a] call-up has been awarded to the successful proposal submitted by LRO Staffing”: Reasons, at paragraph 31. The Attorney General, on the basis of Mr. Mucci’s testimony that a contract is only awarded once the designated form is delivered to the successful bidder, was of the opposite view.

[23] It was not disputed that the government contract was subject to one of the trade agreements listed or described in section 3 of the Regulations. This being the case, a contract awarded pursuant to such a government contract is a “designated contract”, which should be conclusive as to the issue of the Tribunal’s jurisdiction, unless the cancellation of the request for availability (RFA) has the extinctive effect that the Attorney General attributes to it.

[24] In this case, the Tribunal, which is the fact finder, asked whether a contract had actually been awarded and answered in the affirmative. The evidence before the Tribunal included Mr. Mucci’s testimony and the

question de *vires* qui fait appel à la norme de la décision correcte. La présomption de raisonabilité énoncée dans l’arrêt *McLean* s’applique et n’a pas été réfutée.

[21] Par ailleurs, la question de savoir si un contrat a été accordé est une question mixte de faits et de droit puisqu’elle requiert l’application d’une doctrine légale aux faits de la cause. Lors d’un appel statuaire de la décision d’un tribunal spécialisé, « la norme d’intervention doit être déterminée en fonction des principes du droit administratif » : *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, au paragraphe 38. La norme de contrôle d’une question mixte de faits et de droit est celle de la décision raisonnable : *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, au paragraphe 40.

B. *Un contrat spécifique a été accordé*

[22] Le Tribunal a conclu qu’il avait la compétence de poursuivre une enquête puisqu’un contrat avait été accordé à LRO Staffing. Cette conclusion se fondait sur le courriel qu’AMC a acheminé à AIA le 21 mars 2016 selon lequel « [u]ne commande subséquente a été accordée à LRO Staffing pour sa proposition gagnante » : Motifs, au paragraphe 31. Le procureur général, se fondant sur le témoignage de M. Mucci selon lequel un contrat n’est accordé que lorsque le formulaire désigné est remis au soumissionnaire sélectionné, était d’avis contraire.

[23] Il n’était pas contesté que le marché public en cause était assujéti à un des accords commerciaux qui sont énumérés ou décrits à l’article 3 du Règlement. Cela étant, un contrat accordé à la suite d’un tel marché public est un « contrat spécifique », ce qui devrait être concluant quant à la question de la compétence du Tribunal, sauf si l’annulation de la DD [demande de disponibilité] a l’effet extinctif que lui prête le procureur général.

[24] En l’espèce, le Tribunal, qui est maître des faits, s’est demandé si un contrat avait bel et bien été accordé et a conclu que c’était bien le cas. La preuve administrée devant le Tribunal incluait le témoignage de M. Mucci

communications between GAC and AIA. These communications included the email in which GAC advised AIA that a contract had been awarded to another supplier. It was for the Tribunal to weigh the evidence and draw conclusions that it deemed credible. In exercising this power, the Tribunal found that a contract had been awarded.

[25] That conclusion necessarily implies an interpretation of the words “contract ... that has been ... awarded” in the definition of “designated contract” in section 30.1 of the Act. The Tribunal is not bound by the meaning given to that expression in the documents prepared by the government institution and may give it a meaning consistent with the wording of the Act in its entire context, which serves the fulfillment of the object of the Act: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, at paragraph 21.

[26] In this case, the Tribunal interpreted the words “contract ... that has been awarded” on the basis of the communication of the contract award, not on the basis of contractual formalities. The Tribunal’s point of view is not unreasonable. The definition of “designated contract” plays a limiting role in the Act because it limits access to the complaint and investigation process to disputes arising from government contracts subject to trade agreements. The Tribunal has chosen to define one of the components of this limiting element in relation to communicating the contract award to one or more bidders, a public gesture, rather than in relation to contractual formalities which are, in fact, non-public.

[27] This is entirely consistent with the Tribunal’s view that its interpretation contributes to its ability “to ensure that the *procurement process* is fair, competitive, efficient and conducted with integrity” [italics in original; footnote omitted]: Reasons, at paragraph 34. The exercise of this jurisdiction over the supply contract award process does not violate the Tribunal’s discretion under subsection 30.13(5) of the Act, not to conduct an inquiry where the complaint is trivial, frivolous or vexatious: Reasons, at paragraphs 33–37. In sum, the Tribunal’s finding that a contract was awarded in this

et les communications entre AMC et AIA. Parmi ces communications se trouvait le courriel dans lequel AMC avisait AIA qu’un contrat avait été accordé à un autre fournisseur. Il était du ressort du Tribunal de soulever la preuve et d’en tirer les conclusions qu’il estimait dignes de foi. Dans l’exercice de ce pouvoir, le Tribunal a conclu qu’un contrat avait été accordé.

[25] Cette conclusion implique nécessairement une interprétation de l’expression « [c]ontrat [...] qui a été accordé » dans la définition de « contrat spécifique » à l’article 30.1 de la Loi. Le Tribunal n’est pas lié par le sens donné à cette expression dans les documents préparés par l’institution fédérale et peut lui donner un sens qui s’accorde avec le libellé du texte de la Loi dans son contexte global et qui favorise l’accomplissement des objets visés par la Loi : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21.

[26] En l’espèce, le Tribunal a interprété l’expression « [c]ontrat [...] qui a été accordé » en fonction de la communication de l’attribution du contrat et non pas en fonction des formalités contractuelles. Le point de vue du Tribunal n’est pas déraisonnable. La définition de « contrat spécifique » joue un rôle limitatif dans la Loi parce qu’elle limite l’accès au processus de plainte et d’enquête aux différends survenant relativement aux marchés publics assujettis aux accords commerciaux. Le Tribunal a choisi de définir l’une des composantes de cet élément limitatif par rapport à la communication de l’accord d’un contrat à un ou des soumissionnaires, geste public, plutôt que par rapport aux formalités contractuelles qui sont, effectivement, non-publiques.

[27] Ceci est tout à fait conforme à l’avis du Tribunal selon lequel son interprétation favorisait sa capacité « de veiller à ce que la *passation* des marchés publics soit équitable, concurrentielle, efficace et intègre » [italique dans l’original; note en bas de page omise] : Motifs, au paragraphe 34. L’exercice de cette compétence à l’égard du processus de l’attribution des contrats de fourniture n’enfreint pas la discrétion du Tribunal, prévue au paragraphe 30.13(5) de la Loi, de ne pas enquêter lorsque la plainte est dénuée de tout intérêt : Motifs, aux paragraphes 33 à 37. Somme toute, la conclusion du Tribunal

case is not unreasonable and therefore does not call for our intervention.

C. The cancellation of the contract did not deprive the Tribunal of its jurisdiction

[28] The Attorney General argues that even if a contract was awarded, the subsequent cancellation of the government contract deprived the Tribunal of its jurisdiction. The Attorney General bases his argument on a case decided by this Court, *Novell Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [2000] F.C.J. No. 950 (QL) (C.A.) (*Novell*).

[29] In *Novell*, a supplier (*Novell*) contested the government's awarding of a contract without having conducted a competitive process. The government institution alleged that it did not have to conduct a competition because the contract was not covered by trade agreements. *Novell* was of the opposite view and further alleged that awarding the contract in this way was part of a contract splitting strategy. The Tribunal found in favour of *Novell* on the grounds that the contract was indeed subject to one or more trade agreements. However, the Tribunal did not rule on the issue of contract splitting. Despite its success before the Tribunal, *Novell* filed an application for judicial review before this Court, alleging that the Tribunal should rule on the issue of contract splitting.

[30] The supply at issue was designed to prevent the possibility of a computer system failure in the federal institution during the transition from 1999 to 2000, the famous Y2K problem, which, at the end of the day, turned out to be a non-event. After January 1, 2000 had come and gone without incident, the federal institution no longer needed the supply and, in the light of *Novell's* complaint, divested itself of everything it had acquired under the contract at issue.

[31] Given these facts, this Court [at paragraph 5] dismissed the application for judicial review, stating:

selon laquelle un contrat a été accordé en l'espèce n'est pas déraisonnable et donc ne justifie pas notre intervention.

C. L'annulation du contrat n'a pas privé le Tribunal de compétence

[28] Le procureur général fait valoir que même si un contrat a été accordé, l'annulation du marché public par la suite a privé le Tribunal de compétence. Le procureur général fonde son argument sur la décision de notre Cour dans l'affaire *Novell Canada Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, [2000] A.C.F. n° 950 (QL) (C.A.) (*Novell*).

[29] Dans l'arrêt *Novell*, un fournisseur (*Novell*) a contesté l'attribution d'un contrat sans appel d'offres concurrentielles. L'institution fédérale alléguait qu'elle n'était pas obligée de procéder par appel d'offres parce que le contrat n'était pas visé par les accords commerciaux. *Novell* était de l'avis contraire et en plus, alléguait que l'attribution du contrat de cette façon faisait partie d'une stratégie de fractionnement du marché. Le Tribunal a donné raison à *Novell* au motif que le contrat était en effet assujéti à un ou à plusieurs des accords commerciaux; par ailleurs, le Tribunal n'a pas traité de la question du fractionnement du marché. En dépit du fait de son succès devant le Tribunal, *Novell* a intenté une demande de contrôle judiciaire devant notre Cour, alléguant que le Tribunal devait trancher la question de fractionnement du marché.

[30] La fourniture en cause était destinée à prévenir la possibilité d'une panne systémique des systèmes informatiques de l'institution fédérale lors du passage de l'année 1999 à l'année 2000, le fameux problème « Y2K » qui, en fin de compte, n'en fut pas un. Une fois que le 1^{er} janvier 2000 est arrivé sans que se manifeste la panne redoutée, l'institution fédérale n'avait plus besoin de la fourniture et, à la lumière de la plainte déposée par *Novell*, s'est départie de tout ce qu'elle avait acquis en vertu du contrat en cause.

[31] À la lumière de ces faits, notre Cour [au paragraphe 5] a rejeté la demande de contrôle judiciaire en disant :

There is now no designated contract at issue.... While subsection 30.11(1) is broad enough to confer on the Tribunal jurisdiction to consider any aspect of a procurement process that relates to a designated contract, there must be a designated contract in order to trigger the broader inquiry. As there is now no designated contract at issue, the Tribunal is without jurisdiction to enter into any procurement process inquiry. In other words, there is no jurisdiction in the Tribunal under subsection 30.11(1) to conduct an at-large inquiry into the procurement processes of the government.

[32] The Tribunal considered *Novell*. It pointed out that it had previously noted that that case should be understood in the light of its particular facts, including the fact that after the Tribunal had ruled in favour of the complainant, the government institution had indicated that it no longer needed the services at issue and had discarded the software it had previously acquired. The Tribunal was of the opinion that this explained the result in *Novell*: Reasons, at paragraph 41.

[33] This attempt by the Tribunal to limit *Novell* to its particular facts would be persuasive if this Court had decided that the application for judicial review should be dismissed because the issue was moot, which was certainly the case. Thus, the decision to dismiss the application for judicial review would simply be an exercise of discretionary power not to proceed with an application for judicial review, which in fact, could not have any practical implications for the parties. But this Court decided the case on a question of jurisdiction, which is entirely different. We must abide by this Court's decision and not substitute for it the one it could have made. It follows that, if *Novell* was correctly decided, the Tribunal lost jurisdiction over AIA's complaint when the government contract was cancelled. The question is then whether *Novell* was correctly decided.

[34] The consistency of the doctrine of a court of appeal requires that each panel respect and apply in good faith the *ratio decidendi* of any decision rendered by another panel of the Court. The need for finality and certainty in law demands no less. That being said, since a

Il n'y a maintenant plus de contrat spécifique en litige [...] Bien que le paragraphe 30.11(1) soit assez large pour conférer au Tribunal la compétence d'examiner la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique, il doit exister un tel contrat pour lancer une enquête plus approfondie. Comme il n'y a pas de contrat spécifique en litige, le Tribunal n'a pas compétence pour entamer une enquête touchant une procédure de marché public. En d'autres termes, le Tribunal ne peut s'autoriser du paragraphe 30.11(1) pour mener une enquête sur l'ensemble de la procédure des marchés publics suivie par le gouvernement.

[32] Le Tribunal s'est penché sur l'arrêt *Novell*. Il a fait valoir qu'il avait précédemment noté que cet arrêt devait être compris à la lumière de ses faits particuliers, notamment le fait qu'après que le Tribunal eut rendu une décision favorable au plaignant, l'institution fédérale avait laissé savoir qu'elle n'avait plus besoin des services visés et s'était départie des logiciels acquis précédemment. Le Tribunal était d'avis que ce contexte expliquait le résultat dans l'affaire *Novell* : Motifs, au paragraphe 41.

[33] Cette tentative du Tribunal de limiter la portée de l'arrêt *Novell* à ses faits particuliers serait convaincante si notre Cour avait décidé que la demande de contrôle judiciaire devait être rejetée parce que la question était caduque, ce qui était certainement le cas. Ainsi, la décision de rejeter la demande de contrôle judiciaire ne serait que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de ne pas donner suite à une demande de contrôle judiciaire qui, dans les faits, ne pouvait avoir aucune conséquence pratique pour les parties. Mais notre Cour a décidé la cause sur une question de compétence, ce qui est tout autre chose. Il nous faut nous en tenir à la décision que notre Cour a rendue, et ne pas lui substituer celle qu'elle aurait pu rendre. Il s'ensuit que si l'arrêt *Novell* a été bien décidée, le Tribunal a perdu compétence par rapport à la plainte d'AIA dès lors que le marché public a été annulé. La question qui se pose est celle de savoir si l'arrêt *Novell* a été bien décidée.

[34] La cohérence de la jurisprudence d'une cour d'appel exige que chaque formation respecte et applique de bonne foi le *ratio decidendi* de toute décision rendue par une autre formation de la Cour. La nécessité de la finalité et de la certitude dans le droit n'en exige pas moins. En

court is a human institution, the possibility of error cannot be ruled out and, given the limited number of applications for leave granted by the Supreme Court, not to mention the costs of such an approach, these errors may not be corrected. That is why the law gives courts of appeal the option to intervene when a decision rendered by a panel is clearly erroneous.

[35] This Court provided guidance on this possibility to intervene in *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370, 220 D.L.R. (4th) 149 (*Miller*). One panel of this Court cannot depart from a decision of another panel unless “the previous decision is manifestly wrong, in the sense that the Court overlooked a relevant statutory provision, or a case that ought to have been followed”: *Miller*, at paragraph 10.

[36] I am of the opinion that, evidently, *Novell* was wrongly decided by this Court because it overlooked the Act in several regards. The Court’s concern in *Novell* seemed to have been that in the absence of a specific contract, the Tribunal may read into subsection 30.11(1) a power to conduct an at-large inquiry into the procurement processes of the government. That concern is not in any way addressed in the provisions of the Act.

[37] The wording of the Act does not require that there be a specific contract in uninterrupted existence while a complaint is active. The Act simply requires that a complaint address the processes followed with respect to the award of a contract subject to trade agreements. The Tribunal rejected the argument based on the “extinguishing effect” of the cancellation of a procurement because a cancellation does not necessarily relate to the procedural flaws highlighted in the complaint and does not allow the Tribunal to fulfil its role of preserving trust in the integrity of procurement procedures: Reasons, at paragraph 35.

[38] The concern that, in the absence of a specific contract, the Tribunal [at paragraph 41] is allowed “to conduct an at-large inquiry into the procurement processes

revanche, une cour étant une institution humaine, la possibilité d’erreur ne peut être écartée et, compte tenu du nombre restreint de demandes d’autorisation accordées par la Cour suprême, pour ne rien dire des coûts d’une telle démarche, ces erreurs risquent de ne pas être corrigées. C’est pourquoi le droit reconnaît aux cours d’appel la possibilité d’intervenir lorsqu’une décision rendue par une formation s’avère manifestement erronée.

[35] Notre Cour a encadré cette possibilité d’intervention dans l’arrêt *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370 (*Miller*). Une formation de notre Cour ne peut s’écarter d’une décision d’une autre formation que si « la décision en cause [est] manifestement erronée, du fait que la Cour n’[a] pas tenu compte de la législation applicable ou d’un précédent qui aurait dû être respecté » : *Miller*, au paragraphe 10.

[36] Je suis d’avis que la décision de notre Cour dans l’arrêt *Novell* est manifestement erronée parce qu’elle n’a pas tenu compte de la Loi à plusieurs égards. La crainte qui semble avoir animé la Cour dans l’arrêt *Novell* est qu’en l’absence d’un contrat spécifique, le Tribunal s’autorise, à partir du paragraphe 30.11(1), à mener une enquête sur l’ensemble de la procédure des marchés publics suivie par le gouvernement. Cette crainte ne trouve aucun appui dans les dispositions de la Loi.

[37] Le libellé de la Loi n’exige pas l’existence d’un contrat spécifique à tout moment au cours de l’existence d’une plainte. La Loi exige simplement qu’une plainte porte sur les procédures suivies par rapport à l’adjudication d’un contrat qui est assujéti aux accords commerciaux. Le Tribunal a rejeté l’argument de « l’effet extinctif » de l’annulation d’un marché public au motif qu’une annulation ne s’adresse pas nécessairement aux défauts de procédure mis en relief par la plainte et ne permet pas au Tribunal de poursuivre sa vocation de préserver la confiance en l’intégrité de la procédure de passation des marchés publics : Motifs, au paragraphe 35.

[38] La crainte qu’à défaut de l’existence d’un contrat spécifique, le Tribunal [au paragraphe 41] se permette d’enquêter sur « l’ensemble de la procédure de passation

of the government” overlooks several other provisions of the Act.

[39] Subsection 30.11(1) authorizes the filing of a complaint with respect to a specific contract, but no inquiry is authorized unless the complaint meets the statutory requirements. Subsection 30.11(2) of the Act sets out the conditions a complaint must meet, including: “identify the complainant, the designated contract concerned and the government institution that awarded or proposed to award the contract” and “contain a clear and detailed statement of the substantive and factual grounds of the complaint”. All this ensures that any inquiry is limited to the circumstances surrounding a specific designated contract. Moreover, since subsection 30.14(1) provides that, in conducting an inquiry, the Tribunal shall limit its considerations to the subject-matter of the complaint, the Tribunal must therefore stand by the process followed with respect to the contract designated in the complaint.

[40] The effect of all these provisions is that the Tribunal may not conduct an inquiry into the process followed by a federal institution unless a potential supplier files a complaint designating a specific contract that was awarded or could be awarded. The supplier must also specify the reasons for the complaint. Once the Tribunal is convinced that the complaint meets the statutory requirements, it may determine whether an inquiry is warranted, but the inquiry must be limited to the subject-matter of the complaint. In sum, these provisions do not allow the Tribunal to conduct an at-large inquiry into the procurement processes of the government, contrary to the Court’s concern.

[41] It is also telling that, as the Tribunal noted, subsection 30.13(5) allows the Tribunal to decide not to conduct an inquiry into a complaint or to cease conducting an inquiry if it is of the opinion that the complaint is trivial. This provision gives the Tribunal the latitude to decide not to conduct an inquiry when its inquiry could have no practical effect and raises no questions as to the integrity or efficiency of procurements. This provision would have a very limited scope if the Tribunal could conduct an inquiry only when it was still possible to award a contract at any time.

des marchés publics suivie par le gouvernement » ne tient pas compte de plusieurs autres dispositions de la Loi.

[39] Le paragraphe 30.11(1) autorise le dépôt d’une plainte à l’égard d’un contrat spécifique, mais aucune enquête n’est autorisée à moins que la plainte ne soit conforme. Le paragraphe 30.11(2) de la Loi énumère les conditions que doit remplir une plainte conforme dont les suivantes : « préciser le contrat spécifique visé, le nom du plaignant et celui de l’institution fédérale chargée de l’adjudication du contrat » et « exposer de façon claire et détaillée ses motifs et les faits à l’appui ». Tout cela fait en sorte que toute enquête est limitée aux circonstances entourant un contrat spécifique particulier. Qui plus est, le paragraphe 30.14(1) prévoyant que, dans son enquête, le Tribunal doit se limiter à l’objet de la plainte, le Tribunal doit donc s’en tenir aux procédures suivies relativement au contrat décrit dans la plainte.

[40] L’ensemble de ces dispositions a pour effet que le Tribunal ne peut enquêter sur les procédures suivies par une institution fédérale que lorsqu’un fournisseur potentiel dépose une plainte qui identifie un contrat spécifique particulier qui, soit a été accordé, soit pourrait l’être. Le fournisseur doit de plus préciser les motifs de sa plainte. Une fois le Tribunal convaincu que la plainte est conforme, il peut déterminer s’il y a lieu d’enquêter, mais son enquête doit se limiter à l’objet de la plainte. Somme toute, ces dispositions ne permettent pas au Tribunal d’enquêter sur l’ensemble de la procédure des marchés publics suivie par le gouvernement, contrairement à ce que semblait craindre la Cour.

[41] Il est aussi révélateur que, comme le Tribunal l’a noté, le paragraphe 30.13(5) l’autorise à ne pas enquêter ou à terminer une enquête qu’il a intentée lorsqu’il estime que la plainte est dénuée de tout intérêt. Cette disposition laisse au Tribunal le loisir de ne pas enquêter lorsque son enquête ne peut avoir aucun effet pratique ou ne soulève aucune question d’intégrité ou d’efficacité des marchés publics. Cette disposition aurait une portée très limitée si le Tribunal ne pouvait enquêter que lorsque la possibilité d’attribution d’un contrat existait toujours à tout moment.

[42] In the light of these provisions, I conclude that this Court did not consider all the provisions of the Act pertaining to the operation of the Tribunal and, therefore, made a manifestly wrong decision. *Novell* is no longer good law. Consequently, the Tribunal did not lose its jurisdiction when GAC cancelled the procurement.

IV. CONCLUSION

[43] I conclude that the Tribunal's decision on its jurisdiction is not unreasonable.

[44] The application for judicial review should therefore be dismissed, with costs.

NADON J.A.: I agree.

GAUTHIER J.A.: I agree.

[42] À la lumière de ces dispositions, je conclus que notre Cour n'a pas tenu compte de l'ensemble des dispositions de la Loi qui portent sur le fonctionnement du Tribunal et, en conséquence, a rendu une décision qui est manifestement erronée. L'arrêt *Novell* ne fait plus autorité. En conséquence, le Tribunal n'a pas perdu compétence lorsqu'AMC a annulé le marché public.

IV. CONCLUSION

[43] Je conclus que la décision du Tribunal quant à sa compétence n'est pas déraisonnable.

[44] La demande de révision judiciaire devrait donc être rejetée avec dépens.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Je suis d'accord.