



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2005-015

Société de gestion Ville Marie

c.

Ministère des Travaux publics et
des Services gouvernementaux

*Décision et motifs rendus
le lundi 21 novembre 2005*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION DU TRIBUNALi

EXPOSÉ DES MOTIFS 1

 PLAINTE 1

 PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC..... 1

 POSITION DES PARTIES.....2

 Position de TPSGC2

 Position de Ville Marie.....3

ANALYSE DU TRIBUNAL3

DÉCISION DU TRIBUNAL.....5

EU ÉGARD À une plainte déposée par la Société de gestion Ville Marie aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47;

ET À LA SUITE D'une décision d'enquêter sur la plainte aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*.

ENTRE**LA SOCIÉTÉ DE GESTION VILLE MARIE****Partie plaignante****ET****LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX****Institution fédérale****DÉCISION DU TRIBUNAL**

Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine que la plainte est fondée en partie.

Aux termes des paragraphes 30.15(2) et 30.15(3) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur recommande, à titre de mesure corrective, que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux mène à terme les mesures proposées dans le rapport de l'institution fédérale, à savoir, que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux réévalue les soumissions, en commençant avec la soumission la moins disante, de manière à ce que les échantillons puissent faire l'objet des tests appropriés pour déterminer si ces échantillons sont conformes à toutes les exigences de l'invitation n^o 21W30-030061/B. Si un nouveau soumissionnaire était déclaré gagnant à la suite de ce processus de réévaluation, l'offre à commandes existante devrait être annulée et adjugée à ce soumissionnaire.

Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur accorde à la Société de gestion Ville Marie le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le traitement de la plainte, ces frais devant être payés par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. L'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte donnée par le Tribunal canadien du commerce extérieur est le degré 1, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation est de 1 000 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à l'indication provisoire du degré de complexité ou à l'indication provisoire du montant de l'indemnisation, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur, en conformité avec la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public*. Le Tribunal canadien du commerce extérieur se réserve la compétence de fixer le montant final de l'indemnisation.

Meriel V. M. Bradford

Meriel V. M. Bradford

Membre président

Hélène Nadeau

Hélène Nadeau

Secrétaire

Membre du Tribunal :	Meriel V. M. Bradford, membre président
Directeur de la recherche :	Marie-France Dagenais
Agent d'enquête principal :	Michael W. Morden
Agent d'enquête :	Josée St-Amand
Conseiller pour le Tribunal :	Reagan Walker
Partie plaignante :	Société de gestion Ville Marie
Institution fédérale :	Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
Conseillers pour l'institution fédérale :	Susan D. Clarke Christianne M. Laizner Bernard Letarte Ian McLeod Dah Yoon Min

Adresser toutes les communications au :

Secrétaire
Tribunal canadien du commerce extérieur
Standard Life Centre
333, avenue Laurier Ouest
15^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0G7

Téléphone : (613) 993-3595

Télécopieur : (613) 990-2439

Courriel : secretaire@tcce-citt.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

PLAINTÉ

1. Le 23 août 2005, la Société de gestion Ville Marie (Ville Marie) a déposé une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹. La plainte portait sur le marché public (invitation n° 21W30-030061/B) passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC), au nom du Service correctionnel du Canada (SCC), pour la fourniture de matériaux de rembourrage de matelas.

2. Ville Marie a allégué que TPSGC avait incorrectement octroyé une offre à commandes à une société dont le produit ne répondait pas aux spécifications techniques de l'invitation à soumissionner. Plus précisément, elle a allégué que le produit fourni ou à être fourni par le soumissionnaire retenu — Adams Foam Rubber Co. de Chicago (Illinois) (Adams) — ne satisfaisait pas aux spécifications parce qu'il n'avait pas été fabriqué avec le matériau approprié et qu'il ne respectait pas la limite du taux de déformation par compression dans les spécifications.

3. À titre de mesure corrective, Ville Marie a demandé une indemnisation équivalant aux frais généraux de fabrication et d'administration se rapportant au contrat accordé et aux contrats subséquents. De plus, elle a demandé le remboursement des frais liés à la plainte et à la préparation de la soumission. Finalement, elle a demandé, à titre de mesure corrective provisoire, le report de l'option de prolonger l'offre à commande attribuée par TPSGC.

4. Le 26 août 2005, le Tribunal a avisé les parties qu'il avait accepté la plainte, puisque celle-ci répondait aux exigences du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE* et aux conditions énoncées au paragraphe 7(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*². Il a décidé de ne pas rendre une ordonnance de report d'adjudication du contrat car la procédure liée à l'enquête sur la plainte serait terminée bien avant le moment où TPSGC décide habituellement de choisir l'option de prolongation. De plus, le Tribunal est d'avis que Ville Marie n'a pas établi que le choix d'une telle option est exercé à l'heure actuelle. TPSGC a déposé le rapport de l'institution fédérale (RIF) le 23 septembre 2005. Le 5 octobre 2005, Ville Marie a présenté ses commentaires sur le RIF. Puisque les commentaires de Ville Marie contenaient de nouveaux éléments de preuve concernant un des éléments de la plainte, le Tribunal a accordé à TPSGC l'opportunité de commenter ces nouveaux éléments de preuve le 19 octobre 2005. C'est ce que TPSGC a fait à la date prévue, et Ville Marie a fait parvenir au Tribunal ses commentaires finaux en réponse à TPSGC le 24 octobre 2005.

5. Étant donné qu'il y avait suffisamment de renseignements au dossier pour déterminer le bien-fondé de la plainte, le Tribunal a décidé qu'une audience n'était pas nécessaire et, aux termes de l'alinéa 25c) des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*³, a tranché la plainte sur la foi des renseignements au dossier.

PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

6. La demande d'offre à commandes (DOC) a été publiée par l'entremise du MERX⁴ le 12 avril 2005, et portait la date de clôture pour la réception des soumissions du 24 mai 2005, laquelle a par la suite été repoussée au 27 mai 2005.

1. L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47 [*Loi sur le TCCE*].
2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].
3. D.O.R.S./91-499.
4. Service électronique d'appel d'offres du Canada.

7. La DOC précisait que le SCC demandait la fourniture de matériaux de rembourrage de matelas pour ses Industries CORCAN⁵ à son établissement de Drumheller (Alberta) pour une période allant de la date d'attribution du contrat au 31 mai 2006. Elle comportait deux options de renouvellement visant la prolongation de la période d'offre à commandes, soit du 1^{er} juin 2006 au 31 mai 2007 et ensuite du 1^{er} juin 2007 au 31 mai 2008.

8. Selon TPSGC, cinq sociétés ont soumis des propositions, dont quatre, y compris Ville Marie, ont été jugées conformes. D'après TPSGC, l'offre à commandes a été octroyée à Adams le 18 juillet 2005, pour une valeur totale de 180 000 \$US. Le 5 août 2005, Ville Marie a écrit à TPSGC afin de s'enquérir de l'état de l'évaluation des propositions. Le 11 août 2005, TPSGC a avisé Ville Marie, par lettre, que l'offre à commandes avait été octroyée à Adams et que Ville Marie s'était classée troisième.

9. Ville Marie a déposé sa plainte auprès du Tribunal le 23 août 2005.

POSITION DES PARTIES

Position de TPSGC

10. TPSGC a soutenu que, d'après les spécifications de l'invitation n° 21W30-030061/B, il n'était pas possible de proposer un produit autre que de la mousse composée de polymérisée de chloroprène avec un taux de déformation par compression maximal de 12 p. 100.

11. À propos de la composition de la mousse, TPSGC a déclaré que l'expression « mousse composée de polymérisée de chloroprène » faisait référence à une mousse composée qui a été traitée avec un composé chimique comprenant du chloroprène, afin de rendre le produit résistant au feu. Il a ajouté que rien ne lui permettait de croire que le produit offert par Adams ne respectait pas cette exigence. De plus, TPSGC a soutenu que Ville Marie n'indiquait absolument rien qui permette de croire que le produit d'Adams ne répondait pas à cette définition générique. Il a affirmé que les prétentions de Ville Marie ne permettaient aucunement de conclure que le matériau fourni par Adams ne constituait pas le matériau demandé aux termes de la DOC. TPSGC a soutenu que les prétentions de Ville Marie étaient fondées sur la prémisse que la fiche signalétique du 1^{er} juin 1990⁶ se rapportait au produit présentement offert par Adams; or, TPSGC n'avait pas la certitude que tel ait été le cas. De plus, il a rapporté que ces pièces à l'appui étaient peu concluantes, sinon contradictoires. TPSGC a fait référence à deux lettres provenant de la même source où il est mentionné de la présence ou non de chlorure d'hydrogène (HCL) parmi les produits de la décomposition de la mousse. Il a affirmé qu'une des pièces soumises par Ville Marie n'indiquait pas la présence de HCL comme produit de décomposition, alors que l'autre pièce révélait la présence de ce composé chimique dans le produit. TPSGC a mentionné que le produit antérieur soumis par Adams dans le contexte d'une autre offre à commandes avait fait l'objet de tests qui avaient montré qu'il était résistant au feu, et ce en décembre 2004, soit environ six mois avant l'octroi de l'offre à commandes en vigueur.

12. En ce qui a trait à l'exigence voulant que le taux de déformation par compression maximal soit de 12 p. 100, TPSGC a affirmé qu'Adams lui avait fourni de la documentation, incluant les résultats d'un test portant à croire que le produit d'Adams respecte cette exigence. Par ailleurs, il a constaté que les échantillons soumis par Adams n'avaient pas fait l'objet des tests indiqués dans l'invitation à soumissionner.

13. TPSGC a déclaré que le fonctionnaire chargé d'administrer les tests était d'avis qu'il n'était pas nécessaire de tester les échantillons d'Adams puisque le produit fourni était le même que celui qui était déjà en entrepôt au SCC, qui provenait d'Adams, fournisseur de l'offre à commandes précédente. TPSGC a donc suggéré que, si le Tribunal déterminait que la plainte est bien fondée, il recommande la réévaluation des

5. CORCAN est un programme de réadaptation du SCC qui fournit des possibilités d'emploi et de formation aux délinquants incarcérés dans les établissements correctionnels fédéraux.

6. Commentaires sur le RIF, pièce confidentielle 8.

soumissions, de manière à ce que ces échantillons puissent faire l'objet des tests appropriés. TPSGC croit que cette mesure serait la plus équitable, compte tenu, entre autres, du fait que Ville Marie est le troisième moins disant soumissionnaire et qu'on ignore, à l'heure actuelle, si son produit est conforme, puisqu'il n'a pas été testé selon les exigences de l'invitation à soumissionner.

Position de Ville Marie

14. Ville Marie a affirmé que, à sa connaissance, le matériau de rembourrage de matelas fourni ou à être fourni par Adams au SCC est un produit qui n'est pas une mousse composée de polymérisée de chloroprène. Elle a présenté au Tribunal des pièces justificatives⁷, dont un rapport sur les caractéristiques de la fiche signalétique concernant la mousse qu'elle croit avoir été fournie par Adams, ainsi que de la correspondance d'une autre compagnie qui affirme qu'elle ne croit pas que le produit proposé par Adams soit composé de la mousse appropriée. Ville Marie a affirmé que, même si des tests effectués sur un échantillon proposé par Adams avaient révélé quelque perte de HCL, ce résultat n'est pas concluant quant à la détermination de savoir si la mousse en question contient ou non du polychloroprène.

15. Concernant la limite du taux de déformation par compression, Ville Marie a soutenu que la limite maximale du produit d'Adams est plus élevée que celle prescrite par l'exigence obligatoire. Elle a inclus une copie des feuilles de spécifications du produit⁸ qu'elle avait obtenues de la seule société en Amérique du Nord qui, selon elle, fabrique le produit qu'Adams a proposé. Ville Marie a soutenu que ces feuilles démontrent que, selon les conditions de tests précisées dans la DOC, le taux de déformation par compression maximal de ce produit est de 20 p. 100, ce qui est supérieur à la limite de 12 p. 100 indiquée dans les spécifications.

ANALYSE DU TRIBUNAL

16. Aux termes du paragraphe 30.14(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal doit, dans son enquête, limiter son étude à l'objet de la plainte. En outre, à la conclusion de l'enquête, le Tribunal doit déterminer la validité de la plainte en fonction des critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. De plus, l'article 11 du *Règlement* prévoit que le Tribunal doit déterminer si le marché public a été passé conformément aux accords commerciaux applicables qui, en l'espèce, sont l'*Accord sur le commerce intérieur*⁹ et l'*Accord de libre-échange nord-américain*¹⁰.

17. Le paragraphe 506(6) de l'*ACI* prévoit ce qui suit : « Dans l'évaluation des offres, une Partie peut tenir compte non seulement du prix indiqué, mais également de la qualité, de la quantité, des modalités de livraison, du service offert, de la capacité du fournisseur de satisfaire aux conditions du marché public et de tout autre critère se rapportant directement au marché public et compatible avec l'article 504. Les documents d'appel d'offres doivent indiquer clairement les conditions du marché public, les critères qui seront appliqués dans l'évaluation des soumissions et les méthodes de pondération et d'évaluation des critères. »

18. De même, l'alinéa 1015(4)d) de l'*ALÉNA* prévoit que « l'adjudication des marchés sera conforme aux critères et aux conditions essentielles spécifiées dans la documentation relative à l'appel d'offres [...] ».

19. Par conséquent, il s'agit de déterminer si TPSGC a évalué les soumissions conformément aux critères d'évaluation énoncés dans la DOC.

7. Commentaires sur le RIF, pièces confidentielles 7, 8, 9, 10.

8. Plainte, onglet 6.

9. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <http://www.intrasec.mb.ca/index_fr/ait.htm> [ACI].

10. *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis mexicains et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, 17 décembre 1992, R.T.C. 1994, n° 2 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994) [ALÉNA].

20. Ville Marie a allégué que le matériau de rembourrage de matelas proposé par Adams ne satisfaisait pas aux exigences obligatoires de la DOC, plus précisément en ce qui a trait au fait que les matelas n'étaient pas fabriqués de mousse composée de polymérisée de chloroprène et que le taux de déformation par compression excédait la limite maximale permise indiquée dans les exigences. Par ailleurs, TPSGC a admis que les échantillons soumis par Adams n'avaient fait l'objet ni des tests prévus dans l'invitation à soumissionner ni d'aucun autre test indépendant.

21. Le Tribunal est d'avis que, compte tenu des éléments de preuve qui lui ont été soumis, il y a un doute quant à savoir si le matériau de rembourrage de matelas proposé par Adams satisfait ou non à toutes les exigences obligatoires des spécifications. Il constate que TPSGC lui a fourni des résultats de tests, indiquant que le taux de déformation par compression de la mousse proposée répond aux exigences des spécifications. Cependant, la question à savoir si le produit offert par Adams est fabriqué d'une mousse composée de polymérisée de chloroprène n'a pas été répondue à la satisfaction du Tribunal; par conséquent, le Tribunal détermine que la plainte est fondée en partie.

22. Le Tribunal constate que TPSGC a suggéré dans le RIF que, si le Tribunal devait déterminer que la plainte était fondée, la mesure corrective appropriée serait de recommander à TPSGC de recommencer le processus d'évaluation à partir de l'étape du plus bas prix proposé, en d'autres mots, que TPSGC effectue les tests appropriés sur le produit du soumissionnaire qui a présenté le plus bas prix. Si le produit offert par le soumissionnaire le moins disant ne satisfaisait pas à toutes les exigences obligatoires, TPSGC poursuivrait la procédure et effectuerait les tests sur les échantillons du deuxième soumissionnaire le plus bas. Cette procédure se répéterait jusqu'à ce que TPSGC puisse trouver un produit qui réponde à toutes les exigences obligatoires de la DOC.

23. Le Tribunal est d'accord avec TPSGC et croit que cette mesure serait la plus équitable pour satisfaire toutes les parties en cause dans le présent marché public. Par conséquent, il recommande ce qui suit :

- que TPSGC confirme, en communiquant avec toutes les parties, que le prix qu'elles proposent est toujours valide. Si une compagnie ne maintenait pas son prix, la soumission de cette compagnie serait exclue du processus de réévaluation;
- que TPSGC effectue des tests sur des échantillons à être fournis par les soumissionnaires afin de s'assurer que les produits proposés répondent à tous les critères obligatoires de la DOC, plus précisément, que le produit soit une mousse composée de polymérisée de chloroprène qui réponde à toutes les exigences énumérées à l'annexe A de l'invitation n° 21W30-030061/B;
- que TPSGC attribue l'offre à commandes au soumissionnaire le moins disant dont les produits répondent à toutes les exigences obligatoires. Si l'offre à commandes devait être attribuée à une compagnie autre qu'Adams, l'offre à commandes d'Adams devra être annulée.

24. Le Tribunal constate que, dans sa plainte, Ville Marie a demandé une indemnisation équivalant aux frais généraux de fabrication et d'administration se rapportant au contrat accordé et aux contrats subséquents. De plus, Ville Marie a aussi demandé le remboursement des frais liés à la plainte et à la préparation de la soumission. Le Tribunal croit qu'il est approprié d'appliquer la mesure corrective qui veut que le processus d'évaluation soit recommencé à partir du moment où une infraction aurait pu survenir. Par conséquent, il n'accordera à Ville Marie ni ses coûts de préparation de la soumission ni ses coûts liés aux frais généraux de fabrication et d'administration se rapportant au contrat.

25. Le Tribunal accorde à Ville Marie le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le traitement de la plainte. Il a tenu compte de sa *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public* (la *Ligne directrice*). L'indication provisoire donnée par le Tribunal relativement à la présente affaire est que son degré de complexité correspond au plus bas degré de complexité prévu à l'annexe A de la *Ligne directrice* (degré 1). La *Ligne directrice* fonde l'évaluation du degré de complexité d'une plainte sur trois critères : la complexité du marché public, la complexité de la

plainte et la complexité de la procédure. La complexité du marché public lui-même était faible, en ce sens que le marché comprenait un article défini simplement. La complexité de la plainte était faible, en ce sens que les faits fondamentaux étaient simples. Enfin, la complexité de la procédure était faible, étant donné que l'intimé avait effectivement admis le bien-fondé de la plainte, qu'il n'y avait aucune requête ou partie intervenante, que le délai de 90 jours avait été respecté et qu'il n'avait pas été nécessaire de tenir une audience publique. Par conséquent, comme le prévoit la *Ligne directrice*, l'indication provisoire donnée par le Tribunal eu égard au montant de l'indemnisation est de 1 000 \$.

DÉCISION DU TRIBUNAL

26. Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal détermine que la plainte est fondée en partie.

27. Aux termes des paragraphes 30.15(2) et 30.15(3) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal recommande, à titre de mesure corrective, que TPSGC mène à terme les mesures proposées dans le RIF, à savoir, que TPSGC réévalue les soumissions, en commençant avec la soumission la moins disante, de manière à ce que les échantillons puissent faire l'objet des tests appropriés pour déterminer si ces échantillons sont conformes à toutes les exigences de l'invitation n° 21W30-030061/B. Si un nouveau soumissionnaire était déclaré gagnant à la suite de ce processus de réévaluation, l'offre à commandes existante devrait être annulée et adjugée à ce soumissionnaire.

28. Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal accorde à Ville Marie le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le traitement de la plainte, ces frais devant être payés par TPSGC. L'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte donnée par le Tribunal est le degré 1, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation est de 1 000 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à l'indication provisoire du degré de complexité ou à l'indication provisoire du montant de l'indemnisation, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal, en conformité avec la *Ligne directrice*. Le Tribunal se réserve la compétence de fixer le montant final de l'indemnisation.

Meriel V. M. Bradford

Meriel V. M. Bradford

Membre président