



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2007-067

CMI Interlangues Inc.

c.

Ministère des Travaux publics et
des Services gouvernementaux

*Décision rendue
le mercredi 13 février 2008*

*Motifs rendus
le lundi 25 février 2008*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION DU TRIBUNAL.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	1
PLAINTE	1
PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC.....	2
ANALYSE DU TRIBUNAL	3
Mesure corrective	5
Frais	5
DÉCISION DU TRIBUNAL	6

EU ÉGARD À une plainte déposée par CMI Interlangues Inc. 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**CMI INTERLANGUES INC.****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.

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 enquête sur les circonstances entourant la publication d'un avis d'adjudication de contrat contenant des renseignements erronés et qu'il prenne des mesures afin d'éviter que cela se reproduise.

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 CMI Interlangues Inc. 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 son 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 de plainte portant sur un marché public*. Le Tribunal canadien du commerce extérieur se réserve la compétence de fixer le montant final de l'indemnisation.

Serge Fréchette
Serge Fréchette
Membre président

Hélène Nadeau
Hélène Nadeau
Secrétaire

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

Membre du Tribunal :	Serge Fréchette, membre président
Directeur :	Randolph W. Heggart
Enquêteur principal :	Cathy Turner
Conseillers juridiques pour le Tribunal :	Eric Wildhaber Alain Xatruch
Partie plaignante :	CMI Interlangues Inc.
Conseiller juridique pour la partie plaignante :	Phuong T. V. Ngo
Institution fédérale :	Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
Conseillers juridiques pour l'institution fédérale :	Susan D. Clarke Ian McLeod

Veillez 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 15 novembre 2007, CMI Interlangues Inc. (Interlangues) 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 concernant un marché (invitation n° 08B65-070273) passé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) pour la prestation de services de formation linguistique.

2. Interlangues a allégué que le MAECI avait incorrectement adjugé un contrat après avoir fait appel à un fournisseur unique. Interlangues a demandé au Tribunal, à titre de mesure corrective, de recommander au MAECI de résilier le contrat adjugé à Graybridge International Consulting Inc. (Graybridge) et d'émettre une invitation concurrentielle. À titre de solution de rechange, Interlangues a demandé au Tribunal de recommander au MAECI de l'indemniser pour perte de profits ou perte d'occasion de profits. Interlangues a également demandé le remboursement des frais raisonnables qu'elle avait engagés pour la préparation et le traitement de sa plainte.

3. Le 20 novembre 2007, le Tribunal a avisé les parties qu'il avait décidé d'enquêter sur la plainte, puisque cette dernière répondait aux exigences du paragraphe 30.11(2) 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. Cependant, il a été constaté par la suite que, en réalité, le marché avait été passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) plutôt que par le MAECI³. Par conséquent, le 30 novembre 2007, le Tribunal a avisé TPSGC du dépôt de la plainte.

4. Le 3 décembre 2007, TPSGC a avisé le Tribunal qu'un contrat avait été adjugé à Graybridge. Le 21 décembre 2007, TPSGC a déposé un rapport d'institution fédérale (RIF) auprès du Tribunal en application de l'article 103 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*⁴. Le 8 janvier 2008, Interlangues a déposé ses observations sur le RIF.

5. Après avoir examiné le RIF, Interlangues a modifié sa demande de mesure corrective et ne veut plus la résiliation du contrat. Cependant, Interlangues a allégué qu'un préjudice avait été causé à l'intégrité de la procédure de passation du marché public en l'espèce, bien qu'aucun préjudice n'ait été causé à Interlangues proprement dite. Elle a demandé au Tribunal de recommander à TPSGC d'appliquer des contrôles plus rigoureux et d'établir des normes minimales avant de publier un avis par l'intermédiaire du MERX⁵. Elle a allégué que, à tout le moins, l'information sur les personnes-ressources, telle que le nom et le numéro de téléphone du représentant de l'autorité contractante, devrait être obligatoirement indiquée sur tous les avis publiés par l'intermédiaire du MERX.

6. 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 a statué sur la plainte sur la foi des renseignements au dossier.

1. L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47 [*Loi sur le TCCE*].

2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

3. Voir la lettre provenant du MAECI datée du 29 novembre 2007.

4. D.O.R.S./91-499.

5. Service électronique d'appel d'offres du Canada.

PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

7. Dans son RIF, TPSGC a fait valoir que le marché porte sur la prestation de certains services de formation interculturelle et de services connexes pour le Centre d'apprentissage interculturel (CAI), l'un des quatre centres d'apprentissage de l'Institut canadien du service extérieur (ICSE), un organisme intégré au MAECI. Il a soutenu que le CAI est responsable de la formation et de l'éducation interculturelle, tandis qu'un autre centre d'apprentissage, le Centre de formation linguistique, répond aux besoins en matière de formation linguistique.

8. TPSGC a fait valoir que, à compter de 1998, une procédure a été mise en œuvre pour l'impartition d'une partie importante des activités du CAI ou de l'ICSE. Par suite de l'initiative, une demande de propositions (DP) a été publiée par TPSGC le 22 décembre 1998 pour la prestation de services de formation interculturelle et de services connexes se rapportant au mandat du CAI ou de l'ICSE. Selon TPSGC, deux soumissions ont été reçues en réponse à l'invitation, l'adjudication du contrat se faisant à Graybridge. La durée du contrat était de trois ans, du 1^{er} octobre 1999 au 30 septembre 2002, comportant deux périodes optionnelles d'un an chacune. Par la suite, les options ont été exercées, et des services ont été fournis en vertu du contrat jusqu'au 30 septembre 2004.

9. TPSGC a prétendu qu'une nouvelle invitation à long terme n'était pas prête au moment de l'expiration du contrat, en 2004, et que, afin d'accorder plus de temps à l'élaboration de l'invitation proposée, le contrat adjudgé à Graybridge avait été prorogé jusqu'au 30 novembre 2005. Étant donné que la nouvelle invitation à long terme n'allait pas être prête avant le 30 novembre 2005, le MAECI, en vertu de son pouvoir délégué en matière d'approvisionnement, a publié une invitation concurrentielle le 13 octobre 2005 pour la prestation des services requis de formation interculturelle et de services connexes du CAI ou de l'ICSE pour une période d'un an. Un seul soumissionnaire, Graybridge, a présenté une proposition en réponse à l'invitation. Selon TPSGC, le contrat a été adjudgé à Graybridge le 16 décembre 2005 pour la période à partir de l'adjudication du contrat jusqu'au 15 septembre 2006, cette période ayant par la suite été prorogée jusqu'au 27 février 2007.

10. TPSGC a soutenu que, le 4 octobre 2006, afin d'accorder plus de temps à l'achèvement du travail relié à l'élaboration de la nouvelle invitation à long terme, le MAECI a publié une autre invitation concurrentielle pour la prestation des services requis du CAI, cette fois pour une période allant jusqu'au 31 mai 2007. Un seul soumissionnaire, Graybridge, a présenté une proposition en réponse à l'invitation. Selon TPSGC, le contrat adjudgé à Graybridge a été signé le 16 janvier 2007, cette période ayant par la suite été prorogée jusqu'au 2 novembre 2007. Dans l'intervalle, le travail relié à l'élaboration de la nouvelle invitation à long terme pour les services d'ICSE s'est terminé, et la DP consécutive a été publiée le 29 août 2007.

11. Selon TPSGC, la nouvelle DP prévoyait un contrat d'une durée de trois ans comportant deux options d'un an chacune. La date de clôture de la DP était le 26 novembre 2007. Selon TPSGC, deux propositions ont été reçues qui font présentement l'objet d'une évaluation.

12. TPSGC a allégué que, avant la publication de la nouvelle DP, il était évident que le processus d'appel d'offres et de mise en place d'un contrat ne pouvait se terminer avant l'expiration du contrat adjudgé à Graybridge, le 2 novembre 2007. L'adjudication du nouveau contrat était plutôt prévue pour la fin de février 2008. Pour des raisons techniques reliées aux limites financières du pouvoir contractuel du MAECI, le contrat adjudgé à Graybridge ne pouvait être prorogé pour une période additionnelle, c.-à-d. jusqu'à la fin de février 2008. Dans les circonstances, puisque le MAECI ne pouvait proroger le contrat adjudgé à Graybridge de façon à réduire l'écart à court terme, il a été décidé que TPSGC utiliserait son pouvoir contractuel pour adjuger à Graybridge un contrat de transition à court terme d'une durée de cinq mois. Par conséquent, TPSGC a adjugé le contrat à Graybridge le 2 novembre 2007 pour la période allant jusqu'au 31 mars 2008. TPSGC a soutenu que ce contrat de transition est celui qui fait l'objet de la plainte.

13. Le 5 novembre 2007, un avis d'adjudication de contrat (AAC) a été publié par l'intermédiaire du MERX. TPSGC a fait valoir que plusieurs erreurs involontaires étaient parues dans l'avis. En particulier, le MAECI, plutôt que TPSGC, a été incorrectement identifié comme étant l'acheteur responsable du marché, et les services ont été incorrectement décrits comme des « services de formation linguistique » plutôt que des « services de formation en efficacité interculturelle ».

14. Le 15 novembre 2007, Interlangues a déposé sa plainte auprès du Tribunal.

ANALYSE DU TRIBUNAL

15. 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 le bien-fondé de la plainte en fonction des critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. L'article 11 du *Règlement* prévoit que le Tribunal est tenu de déterminer si le marché a été passé conformément aux accords commerciaux pertinents, soit en l'espèce l'*Accord sur le commerce intérieur*⁶ et l'*Accord de libre-échange nord-américain*⁷.

16. Selon la plainte, Interlangues a pris connaissance de l'adjudication du contrat par hasard le 9 novembre 2007 lorsque le directeur de la société faisait une recherche sur le MERX pour d'autres motifs. Selon Interlangues, les fournisseurs éventuels n'ont pas été avisés au préalable que le MAECI avait l'intention d'adjuger un tel contrat ou qu'il y avait un besoin de services de formation linguistique. Interlangues a prétendu que l'AAC ne contenait aucun renseignement utile à l'intention des fournisseurs éventuels et qui aurait pu leur permettre de formuler une opposition, de démontrer leurs propres capacités ou de demander, de façon opportune, au MAECI des renseignements additionnels à propos de l'adjudication du contrat.

17. L'AAC⁸, à la suite de la rubrique « Processus d'adjudication d'un contrat (Stratégie d'achat) », prévoit ce qui suit :

Circonstances exceptionnelles en vertu du paragr. 508 (1) de l'ACI

L'avis ne contient aucun autre renseignement ou explication.

18. Le paragraphe 508(1) de l'ACI prévoit ce qui suit :

Une partie peut, dans des circonstances exceptionnelles, soustraire un marché public à l'application du présent chapitre à des fins de développement économique et régional, si les conditions suivantes sont réunies :

[...]

(c) un avis des marchés publics ainsi exclus indiquant le détail des circonstances exceptionnelles est donné par une ou plusieurs de méthodes précisées au paragraphe 506(2) [...].

6. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <http://www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm> [ACI].

7. *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].

8. Plainte, onglet 1.

19. Dans ses observations sur le RIF, Interlangues a soutenu que l'avis publié par l'intermédiaire du MERX fournissait les seuls renseignements publiés par la Couronne en vue d'annoncer l'adjudication du contrat à l'ensemble des fournisseurs et que ces derniers ont confiance que les renseignements contenus dans ce genre d'avis sont véridiques et exacts. Interlangues a allégué qu'il est évident que l'avis publié par l'intermédiaire du MERX en l'espèce contenait des failles importantes et qu'on peut se demander comment tant d'erreurs fondamentales et graves auraient pu se produire.

20. Interlangues a fait valoir que TPSGC a contrevenu à l'ACI et à l'ALÉNA, puisque l'avis était fondamentalement vicié et fournissait des renseignements essentiellement erronés. Elle a soutenu que, en l'espèce, le défaut de fournir des renseignements, même aussi élémentaires que le nom et le numéro de téléphone d'une personne-ressource, constitue une contravention des obligations du gouvernement aux termes des accords commerciaux. Interlangues a allégué qu'elle ne pouvait obtenir d'éclaircissements à l'égard du contrat adjugé à Graybridge.

21. Le paragraphe 1015(7) de l'ALÉNA prévoit ce qui suit :

Au plus tard 72 jours après l'adjudication d'un marché, une entité devra faire paraître, dans la publication appropriée figurant à l'annexe 1010.1, un avis contenant les renseignements suivants :

- a. la nature et la quantité des produits ou des services qui auront fait l'objet de l'adjudication;
- b. le nom et l'adresse de l'entité qui aura adjugé le marché;
- c. la date de l'adjudication;
- d. le nom et l'adresse de chacun des adjudicataires;
- e. la valeur du marché, ou la soumission la plus élevée et la soumission la plus basse prises en considération dans l'adjudication du marché;
- f. la procédure d'appel d'offres utilisée.

L'ACI ne renferme pas de disposition semblable.

22. Dans ses observations sur le RIF, Interlangues a énoncé ce qui suit : « il est évident que la plainte a été provoqué par les renseignements complètement inexacts publiés par la Couronne à l'intention de l'ensemble des fournisseurs » [traduction] et « étant donné les éclaircissements par rapport au contrat, Interlangues ne demande pas qu'il soit résilié » [traduction]. De plus, même si Interlangues a déclaré qu'elle offre des services de formation interculturelle, elle n'a pas soumissionné à l'égard de la DP concurrentielle concernant les services visés par le contrat de transition qui fait l'objet de la plainte, et elle a déposé une plainte en croyant que le contrat portait sur la formation linguistique.

23. TPSGC a admis que l'AAC contenait des renseignements erronés. Le Tribunal conclut que cela constitue une contravention du paragraphe 1015(7) de l'ALÉNA.

24. On peut se demander si le choix d'une procédure d'appel d'offres restreint était suffisamment fondé en l'espèce. Cependant, puisque le Tribunal a déjà conclu qu'il y a eu contravention de l'ALÉNA concernant l'AAC, il n'est pas nécessaire de rendre un jugement sur cet aspect de l'affaire.

25. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal conclut que la plainte est fondée.

Mesure corrective

26. Pour recommander une mesure corrective, le Tribunal doit, conformément au paragraphe 30.15(3) de la *Loi sur le TCCE*, tenir compte de tous les facteurs qui interviennent dans le marché de biens ou de services visés par le contrat spécifique, notamment des suivants :

[...]

- a) la gravité des irrégularités qu'il a constatées dans la procédure des marchés publics;
- b) l'ampleur du préjudice causé au plaignant ou à tout autre intéressé;
- c) l'ampleur du préjudice causé à l'intégrité ou à l'efficacité du mécanisme d'adjudication;
- d) la bonne foi des parties;
- e) le degré d'exécution du contrat.

27. Pour décider de la mesure corrective à recommander en l'espèce, le Tribunal a examiné les facteurs pertinents au marché public, y compris les facteurs susmentionnés. Les facteurs importants en l'espèce sont les suivants : un contrat provisoire à court terme a déjà été adjugé et l'adjudication d'un nouveau contrat de façon concurrentielle est prévue sous peu. Un autre facteur pertinent en l'espèce est le fait que le comportement de TPSGC n'a pas causé un préjudice important à l'intégrité et à l'efficacité du mécanisme d'adjudication puisque la procédure d'appel d'offres restreint n'a été qu'une solution provisoire pendant qu'un processus concurrentiel était mis en place.

28. En ce qui concerne la mesure corrective demandée, Interlangues a demandé au Tribunal de recommander à TPSGC d'appliquer des contrôles plus rigoureux et d'établir des normes minimales avant de publier un avis par l'intermédiaire du MERX. Elle a allégué que, à tout le moins, l'information sur les personnes-ressources, telle que le nom et le numéro de téléphone du représentant de l'autorité contractante, devrait être obligatoirement indiquée sur tous les avis publiés par l'intermédiaire du MERX.

29. Par conséquent, le Tribunal recommande que TPSGC enquête sur les circonstances entourant la publication d'un AAC contenant des renseignements erronés et qu'il prenne des mesures afin d'éviter que cela se reproduise.

Frais

30. Le Tribunal accorde à Interlangues le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le traitement de la plainte. Pour décider du montant de l'indemnisation en l'espèce, le Tribunal a tenu compte de sa *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public* (la *Ligne directrice*), qui 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. L'indication provisoire donnée par le Tribunal relativement à la présente affaire est que son degré de complexité correspond au premier degré de complexité prévu à l'annexe A de la *Ligne directrice*. La complexité du marché était faible, puisqu'il s'agissait d'un contrat non concurrentiel à court terme. La complexité de la plainte était faible, en ce sens qu'elle traitait seulement de la question d'une procédure d'appel d'offres restreint. La complexité de la procédure de la plainte était également faible, étant donné qu'il n'y a pas eu d'intervenants, et qu'aucune observation supplémentaire n'a été déposée par les parties. 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

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

32. 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 enquête sur les circonstances entourant la publication d'un AAC contenant des renseignements erronés et qu'il prenne des mesures afin d'éviter que cela se reproduise.

33. Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal accorde à Interlangues 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 canadien du commerce extérieur est le degré 1 et son 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.

Serge Fréchette
Serge Fréchette
Membre président