



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2009-009

Corbel Management Corp.

*Décision prise
le lundi 25 mai 2009*

*Décision et motifs rendus
le mardi 9 juin 2009*

EU ÉGARD À une plainte déposée 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

PAR

CORBEL MANAGEMENT CORP.

CONTRE

**LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX**

DÉCISION DU TRIBUNAL

Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur a décidé de ne pas enquêter sur la plainte.

André F. Scott

André F. Scott

Membre président

Hélène Nadeau

Hélène Nadeau

Secrétaire

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. En vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹, tout fournisseur potentiel peut, sous réserve du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*², déposer une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d'enquêter sur cette plainte. En vertu du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, après avoir jugé la plainte conforme au paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE* et sous réserve du *Règlement*, le Tribunal détermine s'il y a lieu d'enquêter.

2. La plainte concerne un marché (invitation n° 47636-089209/A) passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) en vue de l'acquisition d'un Centre de surveillance de l'Immigration de personnes à faible risque et de services connexes au nom de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

3. Corbel Management Corp. (Corbel) allègue 1) que TPSGC a incorrectement rejeté sa proposition et 2) que TPSGC a incorrectement refusé de reporter le délai pour la réception de sa soumission et que, par conséquent, Corbel n'a pas été traitée également ou équitablement.

4. L'alinéa 7(1)c) du *Règlement* exige que le Tribunal détermine si les renseignements fournis par la partie plaignante démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément au chapitre 10 de l'*Accord de libre-échange nord-américain*³, au chapitre cinq de l'*Accord sur le commerce intérieur*⁴, à l'*Accord sur les marchés publics*⁵ ou au chapitre Kbis de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili*⁶, selon le cas. En l'espèce, à tout le moins, l'*ACI* s'applique⁷.

5. Le 10 décembre 2008, TPSGC publiait une demande de propositions (DP) en vue de l'acquisition d'un centre de surveillance de l'immigration de personnes à faible risque et de services connexes au nom de l'ASFC. La date initiale de clôture des soumissions était le 3 mars 2009. Au cours de la période de soumission, diverses modifications ont été apportées à la DP, y compris trois reports de la date de clôture des soumissions. Avant la publication de la dernière modification, Corbel a demandé que la date de clôture soit reportée au 29 avril 2009. Le 8 avril 2009, TPSGC avisait Corbel que « la nouvelle date définitive de clôture des soumissions serait le vendredi 24 avril » [traduction] et qu'« à moins d'un cas de force majeure,

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

2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

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

4. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <http://www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm> [*ACI*].

5. 15 avril 1994, en ligne : Organisation mondiale du commerce <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm> [*AMP*].

6. *Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili*, 4 décembre 1996, R.T.C. 1997, n° 50 (entré en vigueur le 5 juillet 1997) [*ALÉCC*].

7. Selon la description précise des services visés par le marché public, l'*AMP*, l'*ALÉNA* et l'*ALÉCC* pourraient aussi s'appliquer. Toutefois, puisque les dispositions de l'*AMP*, de l'*ALÉNA* et de l'*ALÉCC* invoquées par Corbel dans sa plainte ont une portée similaire à celles de l'*ACI*, aussi invoquées par Corbel, le Tribunal n'a pris en considération que ce dernier accord afin de rendre une décision en vertu du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*. Cela ne doit, de quelque façon que ce soit, être interprété comme signifiant que le Tribunal a jugé que les services visés par le marché public n'entrent pas dans la portée de l'*AMP*, de l'*ALÉNA* et de l'*ALÉCC*.

il n'y aurait aucun autre report de la date de clôture des soumissions⁸ » [traduction]. Le 15 avril 2009, TPSGC publiait la modification n° 006 de la DP, qui, entre autres révisions, reportait la date et l'heure de clôture des soumissions au 24 avril 2009 à 14 h.

6. Selon Corbel, le 24 avril 2009, vers 12 h 30, un de ses représentants était en route pour le bureau de TPSGC afin de livrer sa proposition. Toutefois, un grave accident automobile a occasionné un embouteillage et le représentant a été immobilisé. Le représentant a communiqué à deux reprises avec TPSGC par téléphone cellulaire pour demander un court report du délai de livraison de la proposition. Ces demandes ont été rejetées par TPSGC. Une fois la circulation rétablie, le représentant s'est immédiatement rendu aux bureaux de TPSGC. Selon Corbel, sa proposition est arrivée dans les bureaux de TPSGC à environ 14 h 10. Quand le représentant a finalement pu présenter la proposition, celle-ci a été horodatée à « 14:44 » par TPSGC et la mention suivante a été écrite à la main sur l'enveloppe : « SOUMISSION EN RETARD – RETOURNÉE AU SOUMISSIONNAIRE⁹ » [traduction].

7. Le 29 avril 2009, Corbel faisait parvenir sa proposition par messagerie à TPSGC et demandait que celle-ci soit acceptée. Le 4 mai 2009, Corbel recevait une lettre datée du 29 avril 2009 dans laquelle TPSGC l'avisait que sa soumission ne pouvait être acceptée puisqu'elle avait été initialement soumise en retard. Le même jour, Corbel écrivait à TPSGC, au sous-ministre de la Sécurité publique et au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, demandant que cette décision soit réexaminée. Le 13 mai 2009, TPSGC répondait à Corbel qu'il ne voyait aucune raison de revenir sur sa décision initiale que la proposition avait été présentée en retard et que, par conséquent, elle ne pouvait être acceptée. Le 19 mai 2009, Corbel déposait sa plainte auprès du Tribunal.

8. L'article 501 de l'ACI prévoit ce qui suit :

[...] le présent chapitre vise à établir un cadre qui assurera à tous les fournisseurs canadiens un accès égal aux marchés publics, de manière à réduire les coûts d'achat et à favoriser l'établissement d'une économie vigoureuse, dans un contexte de transparence et d'efficacité.

9. L'article 504 de l'ACI prévoit ce qui suit :

[...]

2. Sous réserve de l'article 404 (Objectifs légitimes), le paragraphe 1 a pour effet d'interdire au gouvernement fédéral d'exercer de la discrimination :

- a) entre les produits ou services d'une province ou d'une région, y compris entre ceux inclus dans les marchés de construction, et les produits ou services d'une autre province ou région;
- b) entre les fournisseurs de tels produits ou services d'une province ou d'une région et les fournisseurs d'une autre province ou région.

3. Sauf disposition contraire du présent chapitre, sont comprises parmi les mesures incompatibles avec les paragraphes 1 et 2 :

[...]

- c) l'établissement du calendrier du processus d'appel d'offres de façon à empêcher les fournisseurs de présenter des soumissions;

[...]

8. Plainte, onglet 3.

9. Plainte, onglet 6.

10. L'article 506(5) de l'ACI prévoit ce qui suit :

Chaque Partie accorde aux fournisseurs un délai suffisant pour présenter une soumission, compte tenu du temps nécessaire pour diffuser l'information et de la complexité du marché public.

11. L'article 514(2) de l'ACI prévoit ce qui suit :

Afin de favoriser des procédures équitables, ouvertes et impartiales en matière de marchés publics, le gouvernement fédéral adopte et maintient, à l'égard des marchés publics visés par le présent chapitre, des procédures de contestation des offres [...].

12. L'article 518 de l'ACI définit « procédures de passation des marchés publics » comme les « [m]écanismes par lesquels les fournisseurs sont invités à présenter des offres, propositions, renseignements en matière de qualification ou réponses à des demandes de renseignements. Sont également visées par la présente définition, les façons de traiter ces offres, ces propositions ou les renseignements fournis. »

13. Corbel allègue que le refus de TPSGC d'accepter sa proposition et son refus d'en reporter le délai de livraison ont constitué une violation des exigences énoncées dans les accords commerciaux pertinents. Plus particulièrement, Corbel a fait remarquer que ses motifs de plainte comprennent la discrimination, le défaut d'accorder un traitement impartial, le défaut d'agir de façon équitable à l'égard de tous les soumissionnaires potentiels, la partialité et une crainte raisonnable de partialité, le traitement inéquitable, le défaut d'agir de manière transparente et le défaut d'agir de bonne foi.

14. Le Tribunal est d'avis que la DP est sans équivoque quant à la date et l'heure auxquelles les propositions devaient être présentées à TPSGC et quant aux conséquences du non-respect de cette exigence.

15. La partie 2 de la DP, intitulée « **INSTRUCTIONS À L'INTENTION DES SOUMISSIONNAIRES** » [traduction], prévoit ce qui suit :

1. Instructions, clauses et conditions uniformisées

[...]

Les soumissionnaires qui présentent une soumission s'engagent à respecter les instructions, les clauses et les conditions de la demande de soumissions, et acceptent les clauses et les conditions du contrat subséquent.

Le document 2003 Instructions uniformisées – biens ou services, besoins concurrentiels (2008-05-12) est incorporé par renvoi dans la demande de soumissions et en fait partie intégrante.

[...]

2. Dépôt des soumissions

Les soumissions doivent être présentées uniquement à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Module de réception des propositions, au plus tard à la date, à l'heure et à l'endroit indiqués à la page 1 de la demande de soumissions.

En raison du caractère de la demande de soumissions, les soumissions transmises par télécopieur à l'intention de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ne seront pas acceptées.

[...]

[Traduction]

16. Les instructions uniformisées susmentionnées prévoient ce qui suit :

05 Soumissions déposées en retard

TPSGC renverra les soumissions livrées après la date et l'heure de clôture stipulées, à moins que ces soumissions ne soient considérées comme des soumissions retardées selon les circonstances énoncées ci-dessous.

06 Soumissions retardées

[...]

3. TPSGC n'acceptera pas les soumissions qui sont reçues en retard en raison d'une erreur d'acheminement, du volume de trafic, de perturbations atmosphériques, de conflits du travail ou d'autres motifs.

[...]

[Traduction]

17. Corbel ne conteste pas le fait que sa proposition a été présentée après l'heure de clôture, qui était à 14 h le 24 avril 2009. Par conséquent, dans ces circonstances et conformément aux termes de la DP et des instructions uniformisées, le Tribunal est d'avis que TPSGC n'avait d'autre choix que de rejeter la proposition de Corbel. Cet avis est en accord avec les décisions précédentes du Tribunal ayant trait à des cas où des soumissions reçues après la date limite ont été rejetées¹⁰.

18. Après examen, le Tribunal conclut aussi que les renseignements contenus dans la plainte ne démontrent pas dans une mesure raisonnable qu'en refusant la demande de reporter la date limite, TPSGC a manqué à son devoir, notamment, de traitement égal et d'équité envers Corbel. Bien que Corbel prétende que des reports antérieurs aient été accordés par TPSGC afin de répondre aux besoins d'autres soumissionnaires concurrents qui n'étaient pas en mesure de respecter le délai de présentation des soumissions, le Tribunal fait remarquer que tous les soumissionnaires ont bénéficiés de ces reports, y compris Corbel. En effet, selon la plainte, Corbel a tenté d'obtenir un report de la date de clôture au 29 avril 2009, mais n'a pas réussi. Par conséquent, ayant elle-même demandé un autre report de la date de clôture, Corbel ne peut prétendre qu'elle n'a pas bénéficié des reports précédents. En outre, le Tribunal est d'avis que, si TPSGC avait accédé à la demande de Corbel, formulée juste avant l'heure de clôture, de reporter la date limite, un tel report n'aurait bénéficié qu'à Corbel et aurait bien pu constitué un motif valide pour déposer une plainte auprès du Tribunal de la part d'autres soumissionnaires.

19. Corbel allègue aussi qu'un grave accident automobile empêchant la circulation est un cas de force majeure qui, selon la communication de TPSGC du 8 avril 2009 avec Corbel, aurait pu justifier un autre report de la date et de l'heure de clôture énoncées dans la DP. Selon le *Black's Law Dictionary*, un cas de force majeure est « un événement ou un effet qui ne peut être ni anticipé ni contrôlé¹¹ » [traduction]. Par conséquent, le Tribunal ne considère pas qu'un embouteillage résultant d'un accident constitue un événement qui ne peut être anticipé. Il est évident que le représentant de Corbel aurait pu partir plus tôt pour livrer la proposition afin de se prémunir contre une telle occurrence. De toute façon, the Tribunal fait remarquer qu'accorder un court report afin de répondre aux besoins d'un soumissionnaire dans ces circonstances serait en contradiction avec les instructions uniformisées mentionnées ci-dessus, qui prévoient

10. *Re plainte déposée par GHK Group* (4 septembre 2007), PR-2007-031(TCCE); *Re plainte déposée par Promaxis Systems Inc.* (11 juin 2006), PR-2005-045 (TCCE).

11. Huitième éd., s.v. « force majeure ».

que « TPSGC n'acceptera pas les soumissions qui sont reçues en retard en raison d'une erreur d'acheminement, du volume de trafic, de perturbations atmosphériques, de conflits du travail ou d'autres motifs ».

20. Enfin, le Tribunal conclut que les renseignements contenus dans la plainte n'appuient pas la prétention de Corbel selon laquelle le calendrier du processus d'appel d'offres l'avait empêchée de présenter une soumission ou ne lui avait pas accordé un délai raisonnable pour présenter une soumission. En fait, les renseignements contenus dans la plainte démontrent que les soumissionnaires ont eu plus de quatre mois pour préparer et présenter une proposition et que les trois reports de la date de clôture avaient bénéficié à tous les soumissionnaires.

21. Par conséquent, le Tribunal conclut que la plainte ne démontre pas dans une mesure raisonnable que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux pertinents.

22. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal n'enquêtera pas sur la plainte et considère la question pour réglée.

DÉCISION

23. Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal a décidé de ne pas enquêter sur la plainte.

André F. Scott

André F. Scott

Membre président