



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Marchés publics

## ORDONNANCE ET MOTIFS

Dossiers n<sup>os</sup> PR-2007-053 et  
PR-2007-054

Serco Facilities Management Inc.

c.

Construction de Défense Canada

*Ordonnance et motifs rendus  
le vendredi 9 mai 2008*

**TABLE DES MATIÈRES**

ORDONNANCE.....i

EXPOSÉ DES MOTIFS.....1

    CONTEXTE.....1

    FRAIS DE PRÉPARATION DES SOUMISSIONS .....1

        Taux horaire de base.....2

        Nombre d’heures réclamées.....4

    FRAIS DE LA PLAINTÉ.....5

    CONCLUSION.....5

ANNEXE.....6

EU ÉGARD À deux plaintes déposées par Serco Facilities Management Inc. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> supp.), c. 47;

ET À LA SUITE D'une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur, rendue aux termes du paragraphe 30.15(4) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, accordant à Serco Facilities Management Inc. le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation de ses soumissions pour les invitations n<sup>os</sup> GB18826 et GB18829;

ET À LA SUITE D'une décision du Tribunal canadien du commerce extérieur, rendue aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, accordant à Serco Facilities Management Inc. le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le traitement des plaintes;

ET À LA SUITE DE l'indication provisoire du montant de l'indemnisation donnée par le Tribunal canadien du commerce extérieur.

**ENTRE****SERCO FACILITIES MANAGEMENT INC.****Partie plaignante****ET****CONSTRUCTION DE DÉFENSE CANADA****Institution fédérale****ORDONNANCE**

Le Tribunal canadien du commerce extérieur accorde par la présente à Serco Facilities Management Inc. un montant de 5 743,14 \$, lequel représente le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation de ses soumissions en réponse aux invitations en question, et ordonne à Construction de Défense Canada de prendre les dispositions nécessaires pour que le paiement soit effectué rapidement.

De plus, le Tribunal canadien du commerce extérieur réaffirme par la présente son indication provisoire du montant de l'indemnité en accordant à Serco Facilities Management Inc. une indemnité de 2 400 \$ pour la préparation et le traitement des plaintes et ordonne à Construction de Défense Canada de prendre les dispositions nécessaires pour que le paiement soit effectué rapidement.

Ellen Fry

Ellen Fry

Membre président

Hélène Nadeau

Hélène Nadeau

Secrétaire

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### CONTEXTE

1. Dans une décision rendue le 18 décembre 2007, aux termes du paragraphe 30.14(2) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>1</sup>, le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) a déterminé que les plaintes déposées par Serco Facilities Management Inc. (Serco) le 19 septembre 2007 étaient fondées. Aux termes du paragraphe 30.15(4) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal a accordé à Serco un montant égal aux frais qu'elle a raisonnablement engagés pour la préparation de ses soumissions pour les invitations n<sup>os</sup> GB18826 et GB18829.

2. Le 17 janvier 2008, Construction de Défense Canada (CDC) a déposé, auprès de la Cour d'appel fédérale (CAF), une requête en révision de la décision du Tribunal et a demandé que le Tribunal suspende son examen des frais engagés par Serco pour la préparation de ses soumissions jusqu'à ce que la CAF ait rendu sa décision. Le Tribunal a rejeté cette demande. Le 17 janvier 2008, Serco a présenté ses arguments initiaux et sa demande d'indemnisation au regard des frais de préparation de ses soumissions. CDC y a répondu le 28 janvier 2008, et Serco a déposé ses observations sur la réponse de CDC le 4 février 2008.

3. Dans sa décision rendue le 18 décembre 2007, le Tribunal a aussi accordé à Serco, aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le TCCE*, le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le traitement des plaintes, ces frais devant être payés par CDC. L'indication provisoire du degré de complexité des plaintes donnée par le Tribunal était le degré 2, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation était de 2 400 \$. Le Tribunal a indiqué dans sa décision que si l'une ou l'autre des parties n'était 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 pouvait déposer des observations auprès du Tribunal. Le Tribunal s'était réservé la compétence de fixer le montant final de l'indemnisation.

### FRAIS DE PRÉPARATION DES SOUMISSIONS

4. Pour décider du montant de l'indemnisation à accorder pour les frais de préparation des soumissions, le Tribunal a considéré ses *Lignes directrices sur les frais dans une procédure portant sur un marché public (novembre 1999)* (les *Lignes directrices*), qui comprennent le principe selon lequel les frais accordés ne doivent pas dépasser les frais nécessaires et raisonnables engagés par le requérant.

5. Les frais de préparation d'une soumission sont les frais directs et indirects qu'un requérant a engagés afin de préparer une soumission pour un contrat spécifique.

6. Les *Lignes directrices* prévoient ce qui suit :

[...]

#### ANNEXE A – FRAIS DE PRÉPARATION DE LA SOUMISSION

##### 1.0 Généralités

1.1 Les frais de préparation de la soumission sont les frais directs et indirects engagés par un requérant pour préparer une soumission pour le contrat qui a fait l'objet de la plainte et peuvent comprendre :

---

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

- a) **les frais techniques** - engagés spécifiquement en rapport avec la préparation de la soumission, y compris les études de définition des concepts et des systèmes, et l'élaboration des données d'ingénierie et d'ingénierie de production;
- b) **les frais administratifs** - engagés en rapport avec la préparation des documents de la soumission technique et avec les travaux techniques et non techniques de préparation et de publication de données sur les coûts et d'autres données administratives nécessaires pour étayer la soumission du plaignant.

1.2 Tous les frais de préparation de la soumission inclus dans la demande, qu'ils soient directs ou indirects, doivent être corroborés par des pièces justificatives. Des copies des factures, reçus, feuilles de temps et autres documents destinés à appuyer une réclamation doivent être soumises lors du dépôt de la demande.

[...]

### 6.0 Profits

6.1 Aucun profit ne doit être inclus, sous quelque forme que ce soit, dans une demande de remboursement des frais de préparation de la soumission.

[...]

7. Les exposés des parties étaient axés sur l'unique taux de salaire horaire réclamé par Serco pour tous ses employés et la quantité de travail effectué par Serco en tant que soumissionnaire, par opposition au travail qu'elle a pu effectuer aux termes d'un contrat distinct passé avec le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC)<sup>2</sup>.

### Taux horaire de base

8. Serco a fondé le calcul des frais de préparation de ses soumissions sur un taux « pondéré » de --- \$ l'heure pour tous les employés qui ont travaillé sur l'un ou l'autre des projets. Elle a soutenu que ce taux était basé sur son taux standard utilisé pour du travail contractuel et qu'il avait été établi en utilisant les éléments suivants :

- visite des lieux
- préparation des devis
- production des prix proposés pour les matériaux
- temps de gestion des contrats
- temps de gestion financière (chèque certifié pour le cautionnement de soumission)
- révision du montant des soumissions

9. CDC, par contre, a fait remarquer que les *Lignes directrices* prévoient qu' « [...] [a]ucun profit ne doit être inclus [...] ». CDC a soutenu que Serco elle-même a dit que son taux horaire de --- \$ était basé sur le « taux standard qu'elle utilise pour du travail contractuel ». CDC a soutenu qu'il était raisonnable de croire que Serco faisait un profit en effectuant du « travail contractuel » et que, par conséquent, une

---

2. En 1997, TPSGC a accordé à Serco un contrat de cinq ans pour fournir des services d'exploitation et d'entretien à la base des Forces canadiennes de la 5<sup>e</sup> Escadre Goose Bay, en vertu duquel Serco était responsable de fournir sur la base des services de soutien non essentiels à l'année longue. En février 2003, TPSGC a accordé à Serco un contrat additionnel d'exploitation et d'entretien d'une durée de 11 ans.

indemnité basée sur un taux horaire de --- \$ résulterait en un profit pour Serco. CDC a fait valoir que le taux horaire doit être réduit pour enlever le profit ainsi que tous les autres frais non admissibles énumérés dans les *Lignes directrices*.

10. CDC a aussi fait remarquer que le taux pondéré comprenait le temps facturé à la fois par le personnel professionnel et le personnel administratif et de soutien et que Serco n'avait fourni aucun renseignement sur les divers taux qui avaient été « pondérés » ou sur la façon qu'ils avaient été « pondérés » pour en arriver à ce chiffre. CDC a fait valoir que, puisque le taux standard du personnel professionnel de Serco pour du travail contractuel est de --- \$ l'heure, ce taux horaire réclamé par Serco pour le temps de travail effectué par son personnel administratif et de soutien représentait des frais gonflés comprenant un profit.

11. Le Tribunal prendra en considération deux questions : 1) la constitution, y compris le profit, du taux pondéré de --- \$ l'heure et 2) la justesse de facturer le même taux pour différentes catégories d'employés.

12. En ce qui concerne le profit, il est clair que le profit n'est pas envisagé dans les *Lignes directrices*. Il est aussi clair pour le Tribunal que le « taux standard » de Serco pour du « travail contractuel » comprend un élément de profit. Le Tribunal fait remarquer que, bien que CDC ait soulevé la question de l'inclusion de profit dans l'ensemble de ce « taux pondéré », Serco a choisi de ne pas répondre à cette question dans ces observations finales du 4 février 2008.

13. Il est aussi clair pour le Tribunal que le « taux pondéré » comprend un certain nombre de catégories de travail et de classifications différentes, allant des gestionnaires de projet et des préposés aux devis aux employés de soutien administratif et financier. Il est raisonnable d'assumer que les employés travaillant dans ces divers domaines reçoivent des compensations financières de différents niveaux. Étant donné la quantité limitée de renseignements fournis par Serco, le Tribunal n'est pas en mesure de déterminer comment le « taux pondéré » a été établi. Serco n'a fourni qu'une ventilation du nombre d'heures travaillées par employé et à quel groupe de classification cet employé appartenait — soit « gestionnaire de projet et préposé aux devis » ou « gestion des contrats et des finances ».

14. Étant donné le manque de renseignements fournis par Serco, le Tribunal a consulté une source de renseignements de rechange sur les salaires horaires en vigueur au Labrador. Il s'est référé au tableau « Salaires horaires moyens des employés selon certaines caractéristique et professions, données non désaisonnalisées, par province » de Statistique Canada dans lequel, au Labrador, les employés dans la catégorie « affaires, finance et administration » gagnaient en moyenne 17.44 \$ l'heure et ceux dans la catégorie « gestion » 26.93 \$ l'heure<sup>3</sup>. En se servant de cela comme base, le Tribunal accorde 50 p. cent de plus de l'heure pour chaque employé pour tenir compte des autres frais directs et indirects admissibles et arrive à un taux horaire de 40.39 \$ pour les gestionnaires de projet et les préposés aux devis et à un taux horaire de 26.16 \$ pour le personnel s'occupant des contrats et de la gestion financière.

---

3. Voir [www40.statcan.ca/102/cst01/labr69b\\_f.htm?sdi=labrador%20hourly%20wage](http://www40.statcan.ca/102/cst01/labr69b_f.htm?sdi=labrador%20hourly%20wage).

**Nombre d'heures réclamées**

15. Serco a soutenu que ses employés ont effectué les tâches suivantes :

Tâche	GB18826	GB18829
Visites des lieux et devis complétés par le gestionnaire de projet et les préposés aux devis — comprend la production des prix proposés pour les matériaux (fenêtres et le matériel)	23,5 heures	
Visites des lieux et devis complétés par le gestionnaire de projet et les préposés aux devis — comprend l'examen des éléments structuraux, électriques et mécaniques		105,0 heures
Temps de gestion des contrats pour examiner les exigences contractuelles et compilation de tous les documents potentiels, examen exhaustif des devis pour s'assurer de l'inclusion de tous les éléments, et collation et distribution des documents d'appel d'offres	4,0 heures	4,0 heures
Temps de gestion financière pour le traitement et l'obtention d'un chèque certifié d'une institution financière	1,5 heure	1,5 heure
<b>Total</b>	29,0 heures	110,5 heures

16. CDC a soutenu que les mêmes individus qui ont travaillé en vertu du contrat de TPSGC à la préparation des invitations et au cours de la période de soumission ont aussi préparé des propositions en réponse aux invitations. CDC a soutenu qu'un des employés a même travaillé des deux côtés le même jour. CDC a soutenu que Serco n'a pas fourni de garantie que les 126 heures<sup>4</sup> de travail qu'elle a réclamé pour ses « gestionnaires de projet et préposés aux devis » avaient été effectuées par Serco le soumissionnaire et non Serco sous contrat avec TPSGC.

17. Au sujet de cette question, le Tribunal a fait remarquer ce qui suit dans sa décision du 18 décembre 2007 :

[...]

30. Les faits pertinents suivants ne sont pas en litige :

- Selon son contrat avec TPSGC, Serco a aidé le MDN à préparer les dessins, le cahier des charges et l'estimation de la valeur du marché des deux invitations.

[...]

---

4. À la page 1 de la demande d'indemnisation de Serco datée du 17 janvier 2008, Serco a réclamé les montants qui figurent dans le tableau ci-dessus (c.-à-d. 128,5 heures pour ses gestionnaires de projet et ses préposés aux devis et 11,0 heures pour la gestion des contrats et la gestion financière). Toutefois, en fournissant la documentation à l'appui, Serco a fourni des renseignements qui démontraient que 126,0 heures de travail de « gestionnaire de projet et de préposé aux devis » et que 25,0 heures de travail de « soutien aux contrats/financier » avaient été effectuées pour ces deux invitations.

18. Autrement dit, le Tribunal a accepté les observations des deux parties que Serco, en vertu du contrat avec TPSGC, avait effectué du travail lié à la conception, à l'ingénierie et à l'estimation des frais nécessaire à l'élaboration des demandes concurrentielles. Toutefois, les éléments de preuve ne sont pas suffisantes pour appuyer la conclusion que le travail d'espèce réclamé maintenant par Serco concernant son indemnisation a été compté deux fois ou a été effectué par Serco dans le cadre de son contrat avec TPSGC plutôt que comme soumissionnaire pour les invitations en question, tel qu'allégué par CDC.

19. De plus, comme assistant technique dans le cadre du contrat avec TPSGC ou comme responsable de la conception des invitations en question, les propositions de Serco pouvaient fort bien être recevables en fonction d'exigences qui sont différentes de celles d'un soumissionnaire potentiel pour les invitations en question. Par conséquent, le Tribunal accorde à Serco toutes les heures réclamées.

20. Conformément à l'analyse qui précède et aux calculs apparaissant à l'annexe de la présente ordonnance, le Tribunal accorde à Serco 5,743.14 \$ pour les frais de préparation de ses soumissions.

### **FRAIS DE LA PLAINTÉ**

21. Étant donné qu'il n'y a pas eu d'exposés à l'encontre de l'indication provisoire du degré de complexité ou de l'indication provisoire du montant de l'indemnisation, le Tribunal réaffirme son indication provisoire en accordant à Serco une indemnisation de 2 400 \$ pour les frais engagés pour la préparation et le traitement des plaintes.

### **CONCLUSION**

22. Le Tribunal accorde par la présente à Serco un montant de 5 743,14 \$, lequel représente le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation de ses soumissions en réponse aux invitations en question, et ordonne à CDC de prendre les dispositions nécessaires pour que le paiement soit effectué rapidement.

23. De plus, le Tribunal réaffirme par la présente son indication provisoire du montant de l'indemnité en accordant à Serco une indemnité de 2 400 \$ pour la préparation et le traitement des plaintes et ordonne à CDC de prendre les dispositions nécessaires pour que le paiement soit effectué rapidement.

Ellen Fry

Ellen Fry

Membre président



## ANNEXE

Tableau 1 : Heures accordées

Employé	Groupe	Heures réclamées	Heures accordées
-----	Gestionnaire de projet et préposé aux devis	-----	-----
-----	Gestionnaire de projet et préposé aux devis	-----	-----
-----	Gestionnaire de projet et préposé aux devis	-----	-----
-----	Gestionnaire de projet et préposé aux devis	-----	-----
	<b>TOTAL</b>	126,0	126,0
-----	Gestion des contrats et des finances	-----	-----
-----	Gestion des contrats et des finances	-----	-----
-----	Gestion des contrats et des finances	-----	-----
-----	Gestion des contrats et des finances	-----	-----
-----	Gestion des contrats et des finances	-----	-----
-----	Gestion des contrats et des finances	-----	-----
	<b>TOTAL</b>	25,0	25,0

Tableau 2 : Salaire accordé

Employé	Salaire réclamé l'heure (\$)	Salaire accordé l'heure (\$)
-----	-----	40,39
-----	-----	40,39
-----	-----	40,39
-----	-----	40,39
-----	-----	26,16
-----	-----	26,16
-----	-----	26,16
-----	-----	26,16
-----	-----	26,16
-----	-----	26,16

Tableau 3 : Frais accordés

Groupe	Heures accordées	Salaire accordé l'heure (\$)	Prix total (\$)
Gestionnaire de projet et préposé aux devis	126,0	40,39	5 089,14
Gestion des contrats et des finances	25,0	26,16	654,00
		<b>TOTAL</b>	5 743,14