



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION
ET MOTIFS

Dossier n° PR-2020-082

Sigma Risk Management Inc.

*Décision prise
le jeudi 4 février 2021*

*Décision et motifs rendus
le vendredi 12 février 2021*

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), ch. 47 (4^e suppl.).

PAR

SIGMA RISK MANAGEMENT INC.

CONTRE

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

DÉCISION

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

Frédéric Seppey

Frédéric Seppey

Membre président

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 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.

APERÇU

[2] La présente plainte porte sur un appel d'offres lancé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) en vue de la prestation de services d'assurance (invitation n° EN578-162394/C).

[3] Sigma Risk Management Inc. (Sigma) s'oppose à la décision de TPSGC de rejeter sa soumission relativement à l'un des volets de l'appel d'offres au motif qu'elle ne satisfaisait pas à l'un des critères obligatoires de ce volet. Sigma demande que le contrat lui soit adjugé et qu'elle reçoive une indemnité ou, dans l'alternative, que les soumissions soient évaluées à nouveau ou qu'un nouvel appel d'offres soit lancé pour le contrat spécifique.

CONTEXTE

[4] TPSGC a publié l'appel d'offres sous forme d'une demande d'offres à commandes (DOC) sur le site Web Achatsetventes.gc.ca le 8 octobre 2020. Selon la DOC, les soumissionnaires devaient présenter leurs soumissions en fonction des trois volets suivants de services d'assurance :

- Volet 2 – Services de courtage en assurances;
- Volet 3 – Services d'enquêteur-régleur en assurances;
- Volet 4 – Services liés aux processus de gestion des risques³.

[5] Sigma a présenté des soumissions sous les volets 3 et 4 le 26 octobre 2020.

[6] La DOC a pris fin le 27 octobre 2020.

[7] Le 2 décembre 2020, TPSGC a avisé Sigma par courriel que sa soumission présentée sous le volet 4 avait été rejetée puisqu'elle ne satisfaisait pas aux exigences obligatoires. Selon les renseignements sur le site Web Achatsetventes.gc.ca, Sigma s'est vu attribuée le contrat relativement au volet 3. La plainte de Sigma et la présente décision ne concernent que l'évaluation et le rejet de sa soumission présentée sous le volet 4.

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

² DORS/93-602 [*Règlement*].

³ Les volets sont numérotés ainsi parce qu'une procédure de marché public antérieure visant des services d'assurance (invitation n° EN578-162394/B) comprenait les trois volets mentionnés plus haut ainsi que le « Volet 1 – Services consultatifs spécialisés en matière d'assurance ». Lors de cette procédure de marché public, un contrat a été adjugé quant au volet 1, et les autres volets (c.-à-d. les volets 2, 3 et 4) ont fait l'objet de la présente DOC, dans laquelle la même numérotation a été utilisée.

[8] Le 4 décembre 2020, Sigma a répondu à TPSGC en signalant son opposition au rejet concernant le volet 4 et en soulignant que sa soumission était en effet conforme à tous les critères du volet 4 énoncés dans la DOC.

[9] Le 7 décembre 2020, TPSGC a répondu à Sigma concernant son opposition en maintenant sa position selon laquelle la soumission n'était pas conforme à tous les critères obligatoires et était donc rejetée.

[10] Sigma a déposé auprès du Tribunal les documents liés à sa plainte le 29 janvier 2021; toutefois, la plainte a été jugée incomplète. Le 1^{er} février 2021, le Tribunal a demandé à Sigma de fournir des renseignements additionnels, ce que Sigma a fait le jour suivant. La plainte de Sigma est donc réputée avoir été déposée le 2 février 2021.

ANALYSE

[11] Aux termes des articles 6 et 7 du *Règlement*, après avoir reçu une plainte conforme au paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal doit déterminer si les quatre conditions suivantes sont satisfaites avant d'entamer une enquête :

- 1) la plainte a été déposée dans les délais prescrits à l'article 6;
- 2) la partie plaignante est un fournisseur potentiel;
- 3) la plainte porte sur un contrat spécifique;
- 4) les renseignements fournis démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux applicables.

[12] Pour les motifs énoncés ci-dessous, le Tribunal conclut que la plainte n'a pas été déposée dans les délais prescrits à l'article 6 du *Règlement*. Le Tribunal conclut en outre que la plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu violation de l'accord commercial applicable, en l'espèce, l'Accord de libre-échange canadien (ALEC).

La plainte n'a pas été déposée dans les délais

[13] Aux termes de l'article 6 du *Règlement*, un fournisseur potentiel dispose de 10 jours ouvrables suivant la date où il découvre ou aurait dû vraisemblablement découvrir les faits à l'origine de sa plainte pour présenter une opposition à l'institution fédérale ou déposer une plainte auprès du Tribunal⁴.

[14] Le 4 décembre 2020, Sigma a présenté une opposition écrite concernant le rejet de sa soumission, demandant que celle-ci soit évaluée à nouveau et jugée recevable. TPSGC a répondu à l'opposition de Sigma le 7 décembre 2020, réitérant sa position selon laquelle la soumission avait été rejetée parce qu'elle ne répondait pas à tous les critères obligatoires. De l'avis du Tribunal, Sigma a pris connaissance du refus de réparation de TPSGC le 7 décembre 2020. Le Tribunal a reçu la plainte dans sa totalité de Sigma le 2 février 2021. La plainte est donc hors délai puisqu'elle n'a pas été

⁴ Paragraphes 6(1) et 6(2) du *Règlement*.

déposée dans les 10 jours ouvrables à partir du moment où Sigma a pris connaissance du fait que TPSGC avait refusé réparation.

La plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, qu'il y a eu violation des accords commerciaux pertinents

[15] Aux termes du paragraphe 7(1) du *Règlement*, le Tribunal doit déterminer si les renseignements fournis par la partie plaignante, ainsi que tous autres renseignements examinés par le Tribunal, démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux applicables énoncés dans ce paragraphe, en l'espèce, l'ALEC.⁵

[16] Bien que Sigma n'ait cité aucune disposition d'accords commerciaux pertinents dans sa plainte, la disposition de l'ALEC qui semble la plus pertinente se trouve à l'article 507.3b), selon lequel l'entité contractante « effectue son évaluation sur la base des conditions qu'elle a spécifiées à l'avance dans ses avis d'appel d'offres ou sa documentation relative à l'appel d'offres ».

[17] Sigma soutient que sa soumission a été rejetée à tort parce qu'une des ressources qu'elle proposait a été déclarée non conforme à l'égard de tous les critères obligatoires demandés pour cette ressource en vertu de la DOC, notamment à l'égard du critère technique obligatoire CTO 4.4, figurant dans la pièce jointe 1 à la partie 4 de la DOC.

[18] La pièce jointe 1 de la partie 4, intitulée « Critères d'évaluation », présente les exigences visant les propositions techniques en vertu de la DOC. Le point 1.0 de la pièce jointe 1 à la partie 4 énonce ce qui suit :

1.0 Critères techniques obligatoires

L'offre technique doit répondre à tous les critères techniques obligatoires spécifiés dans le tableau ci-dessous. L'offre doit fournir la documentation nécessaire pour démontrer sa conformité.

Toute offre qui ne répond pas à l'un des critères techniques obligatoires sera déclarée non réactive. Chaque critère doit être traité séparément.

[19] Les exigences obligatoires que doit avoir la ressource proposée afin de fournir les services d'adjoint aux comptes ou d'analyste des activités correspondant au volet 4 sont énoncées au critère CTO 4.4 comme suit :

CTO 4.4	La ressource proposée pour fournir les services d'adjoint aux comptes ou d'analyste des activités doit avoir acquis, au cours des cinq années précédant la date de clôture de la DOC, l'expérience décrite à l'article 5.4 de l'annexe A, Énoncé des travaux.	L'offrant doit faire la preuve, dans son offre technique, que la ressource proposée possède l'expérience nécessaire pour fournir des services liés au processus de gestion des risques, en décrivant le ou les clients auxquels les services ont été fournis selon le type d'industrie, la nature de ces services et la durée de prestation.
---------	---	--

⁵ Selon la DOC, l'ALEC s'applique à cette procédure de marché public.

		<p>L'offrant doit faire la preuve, dans son offre technique (en y joignant une copie des certificats pertinents), que la ressource proposée pour fournir les services de conseiller possède au moins :</p> <ul style="list-style-type: none">i. Un diplôme d'études secondaires ou certificat de formation générale;<li style="text-align: center;">etii. Trois ans d'expérience de travail connexe.
--	--	--

[20] L'article 5.4 de l'annexe A – Énoncé des travaux est énoncé comme suit :

5.4 Adjoint aux comptes ou analyste des activités

Sous la supervision de l'expert-conseil, selon le cas, l'adjoint aux comptes ou l'analyste des activités doit offrir l'appui nécessaire à l'expert-conseil. Voici la liste non exhaustive des tâches :

- a) Recueillir et colliger des données qualitatives et quantitatives;
- b) Mener des travaux de recherche;
- c) Effectuer les analyses préliminaires.
- d) Rassembler la documentation de base.
- e) Fournir de l'aide pour élaborer des notes d'information, des présentations, des rapports ou d'autres documents.

5.4.1 Exigences minimales en matière d'études et d'expérience

Au minimum, l'adjoint aux comptes doit satisfaire aux exigences énoncées aux alinéas a) et b) ci-dessous :

- a) Posséder un diplôme d'études secondaires ou un certificat de formation;
- et
- b) trois ans d'expérience de travail connexe.

[21] TPSGC a rejeté la soumission de Sigma au motif qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences énoncées dans le critère obligatoire CTO 4.4, notamment qu'elle ne montrait pas que la ressource proposée possédait l'expérience nécessaire pour fournir des services liés au processus de gestion des risques, soit en décrivant le ou les clients auxquels les services ont été fournis selon le type d'industrie, la nature de ces services et la durée de prestation. TPSGC soutenait que « le sommaire présenté ne montrait pas manifestement l'expérience de la ressource; il ne donnait que le titre, et l'expérience de gestion des risques ne couvrait qu'une période d'un an⁶ » [traduction].

[22] Dans l'opposition qu'elle a présentée à TPSGC et dans la plainte qu'elle a déposée auprès du Tribunal, Sigma soutient que la ressource qu'elle propose pour répondre au critère CTO 4.4 satisfait aux exigences énoncées à l'article 5.4 de l'annexe A puisque dans ces exigences, il n'y a aucune mention expresse concernant les trois ans d'expérience de gestion des risques. Essentiellement, Sigma soutient que l'exigence de trois ans d'expérience de travail dans le domaine de la gestion des risques était inappropriée aux fins d'évaluer la conformité au critère CTO 4.4 parce que selon elle, la ressource doit satisfaire aux exigences énoncées à l'article 5.4 de l'annexe A, et parce que dans cet article il n'y a aucune mention de l'expérience de gestion des risques.

[23] Dans son argument, Sigma fait fi du texte du critère CTO 4.4, selon lequel l'offrant doit démontrer que « la ressource proposée possède l'expérience nécessaire pour fournir des services liés au processus de gestion des risques » ainsi que « [t]rois ans d'expérience de travail connexe ». De l'avis du Tribunal, l'article 5.4 de l'annexe A comporte des exigences supplémentaires qui ne remplacent pas les exigences énoncées au critère CTO 4.4.

[24] Dans sa plainte, Sigma semble reconnaître que sa soumission ne satisfaisait pas à l'exigence énoncée au critère CTO 4.4 selon laquelle la ressource devait posséder trois ans d'expérience de gestion des risques, puisque Sigma affirme explicitement que « si Sigma Risk avait su que, pour fournir les services d'adjoint aux comptes ou d'analyste des activités, la ressource devait posséder trois ans d'expérience de *gestion des risques*, un autre candidat *qualifié* aurait été proposé⁷ » [traduction, italiques dans l'original].

[25] Étant donné que Sigma reconnaît tacitement que la ressource proposée ne possédait pas trois ans d'expérience de gestion des risques, et compte tenu du langage clair du critère CTO 4.4, qui fait de cette expérience un critère technique obligatoire, et de la disposition du point 1.0 de la pièce jointe 1 à la partie 4 que toute offre qui ne répondait pas à l'un des critères techniques obligatoires serait déclarée irrecevable, le Tribunal ne voit pas en quoi le rejet de la soumission de Sigma, au motif qu'elle ne possédait pas une telle expérience, allait à l'encontre des modalités de la DOC de quelque façon que ce soit.

[26] Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal conclut que la plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, que TPSGC n'a pas suivie la procédure du marché public énoncée dans la DOC ou qu'il a eu violation de l'ALEC.

⁶ Pièce PR-2020-082-01A à la p. 83.

⁷ Pièce PR-2020-082-01A à la p. 2.

Un rappel à l'intention des institutions fédérales sur l'importance de donner aux fournisseurs potentiels non retenus des renseignements sur les recours

[27] Le Tribunal souligne, en se fondant sur la documentation fournie par Sigma, que TPSGC ne semble pas avoir communiqué à Sigma, immédiatement et de plein gré, les renseignements sur les mécanismes de recours quand il a informé Sigma, le 2 décembre 2020, qu'elle n'était pas le soumissionnaire retenu. En outre, encore une fois en se fondant sur la documentation fournie par Sigma dans sa plainte, TPSGC ne semble pas avoir transmis, de son propre chef, les renseignements concernant la compétence du Tribunal en matière de contestation des offres quand il a refusé à Sigma la réparation qu'elle avait demandée dans son opposition. Il semble que Sigma n'ait été informée de la possibilité d'avoir recours au Tribunal que le 25 janvier 2021, par l'entremise d'un représentant de TPSGC au Bureau des petites et moyennes entreprises – région de l'Ouest, avec qui Sigma correspondait relativement à d'autres préoccupations au sujet de la procédure du marché public, soit des préoccupations distinctes de celles qui faisaient l'objet de sa plainte déposée auprès du Tribunal. Puisque Sigma ne fait pas référence à ces préoccupations dans sa plainte, le Tribunal juge qu'il n'y a pas lieu d'en discuter en l'espèce; toutefois, le Tribunal fait remarquer qu'il semble que ces préoccupations aient fait l'objet d'une opposition présentée par Sigma et que la réparation demandée à cet égard ait été refusée par TPSGC vers la fin octobre 2020. L'autorité contractante ne semble pas avoir mentionné, à aucun moment, la possibilité d'avoir recours au Tribunal.

[28] La façon dont TPSGC a agi, ou omis d'agir, en l'espèce semble indiquer qu'il a fait fi des demandes répétées et catégoriques du Tribunal de donner des directives claires afin d'éviter de sérieux obstacles d'accès à la justice pour les fournisseurs lésés⁸. Le Tribunal ne peut que demander en insistant, encore une fois, que les institutions fédérales ajoutent systématiquement le paragraphe suivant dans toutes les communications de refus adressées aux fournisseurs potentiels :

En règle générale, toute plainte concernant la présente procédure de passation du marché public doit être déposée auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur dans les 10 jours ouvrables suivant la date où le soumissionnaire a découvert, ou aurait vraisemblablement dû découvrir, les faits à l'origine de sa plainte. Subsidiairement, dans ce délai, le soumissionnaire peut d'abord choisir de présenter à l'institution fédérale une opposition concernant son motif de plainte; si l'institution fédérale refuse la réparation demandée, le soumissionnaire peut alors déposer une plainte auprès du Tribunal dans les 10 jours ouvrables suivant ce refus. Dans certaines circonstances exceptionnelles, un délai de 30 jours peut s'appliquer au dépôt d'une plainte auprès du Tribunal. Pour obtenir de plus amples renseignements, consultez le site Web du Tribunal (www.tcce-citt.gc.ca) ou communiquez avec la greffière adjointe du Tribunal au 613-993-3595⁹.

⁸ *Expert Systèmes (148650 Canada Inc.)* (2 septembre 2020), PR-2020-027 (TCCE) aux par. 20-24; *Seignior Chemical Products Limited, faisant affaire sous le nom SCP SCIENCE* (6 décembre 2019), PR-2019-048 (TCCE) au par. 35; *Kaméléons & cie Solutions Design Inc.* (26 novembre 2019), PR-2019-047 (TCCE) au par. 22; *R.H. MacFarlands (1996) Ltd.* (23 décembre 2013), PR-2013-029 (TCCE) aux par. 30-31; *ADR Education* (16 juillet 2013), PR-2013-009 (TCCE) au par. 34.

⁹ Article 6 du *Règlement*.

[29] En dépit de la critique susmentionnée selon laquelle TPSGC aurait dû informer Sigma de la possibilité d'avoir recours au Tribunal, l'article 6 du *Règlement* ne laisse aucune latitude au Tribunal pour tenir compte de telles circonstances et prolonger les délais prescrits¹⁰.

DÉCISION

[30] Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal décide de ne pas enquêter sur la plainte.

Frédéric Seppey

Frédéric Seppey

Membre président

¹⁰ *Aero Support Canada Inc.* (22 mars 2016), PR-2015-065 (TCCE) au par. 16; *The Typhon Group (Barrie) Limited* (28 mars 2011), PR-2010-092 (TCCE) aux par. 11-12.