



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Marchés publics

---

DÉCISION  
ET MOTIFS

Dossier PR-2022-027

Newland Canada Corporation

*Décision prise  
le mardi 26 juillet 2022*

*Décision et motifs rendus  
le jeudi 4 août 2022*

EU ÉGARD À une plainte déposée aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*.

**PAR**

**NEWLAND CANADA CORPORATION**

**CONTRE**

**LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE**

**DÉCISION**

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.

Eric Wildhaber

Eric Wildhaber

Membre président

## EXPOSÉ DES MOTIFS

[1] En vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>1</sup> (Loi sur le TCCE), tout fournisseur potentiel peut, sous réserve du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*<sup>2</sup> (Règlement), 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.

## RÉSUMÉ DE LA PLAINTE

[2] La plainte déposée par Newland Canada Corporation (Newland) porte sur une demande de proposition (DP) publiée par le ministère de la Défense nationale (MDN) (appel d'offres W8484-23-0296/A) afin d'obtenir des services d'hébergement hôtelier en Roumanie.

[3] Newland prétend que le MDN n'a pas attribué le contrat conformément aux termes de la DP. Selon Newland, les conditions de la DP indiquaient que le soumissionnaire qui présenterait la soumission recevable la moins-disante se verrait attribuer le contrat. Newland soutient que le prix de sa soumission était plus bas que celui de la proposition retenue et que, par conséquent, elle aurait dû se voir attribuer le contrat.

[4] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que la présente plainte n'indique pas, de façon raisonnable, que le MDN a manqué aux obligations prévues dans les accords commerciaux. À ce titre, le Tribunal a décidé de ne pas enquêter sur la plainte.

## CONTEXTE

[5] La DP en question a été publiée le 17 juin 2022 et a pris fin le 24 juin 2022.

[6] Le 28 juin 2022, le MDN a avisé Newland que le contrat avait été attribué à un autre soumissionnaire d'une somme de 531 426 \$. Le MDN a déclaré que, bien que la proposition de Newland ait répondu aux exigences obligatoires de l'appel d'offres, elle ne s'était pas classée première selon la méthode d'évaluation exposée dans la DP<sup>3</sup>.

[7] Le 28 juin 2022, Newland a prié le MDN d'expliquer pourquoi elle n'avait pas été classée première, puisque sa soumission offrait un prix plus bas que celle retenue<sup>4</sup>. Le même jour, en réponse, le MDN a déclaré que la soumission retenue avait offert tous les logements demandés dans un seul établissement, tel qu'énoncé au point 4.2.1 de la DP, qui prévoyait que le contrat serait attribué en priorité aux propositions qui offraient tous les logements dans le même établissement<sup>5</sup>. Newland et le MDN ont échangé d'autres courriels ce jour-là, Newland ayant demandé des renseignements supplémentaires et soulevé des préoccupations au sujet du soumissionnaire retenu. Le 28 juin 2022, le MDN a informé Newland qu'il n'était pas en mesure de fournir les

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. 47 (4e suppl.).

<sup>2</sup> DORS/93-602.

<sup>3</sup> Pièce PR-2022-027-01.A à la p. 32.

<sup>4</sup> *Ibid.* à la p. 25.

<sup>5</sup> *Ibid.* aux p. 24-25.

renseignements demandés, et le 4 juillet 2022, le MDN a confirmé qu'aucune modification n'avait été apportée à l'attribution du contrat par suite des préoccupations exprimées par Newland.

[8] Le 6 juillet 2022, le MDN a informé Newland que le contrat avait été réattribué à un autre soumissionnaire en raison de « circonstances imprévues liées à la réservation »<sup>6</sup> [traduction]. Le nouveau contrat attribué était évalué à 866 560 euros.

[9] Le même jour, Newland a demandé au MDN si sa soumission était la moins-disante, et elle a demandé des renseignements sur le nouveau soumissionnaire retenu<sup>7</sup>. En réponse, le MDN a fait renvoi aux points 4.2.1 et 4.2.2 de la DP pour expliquer que la proposition de Newland n'était pas la soumission recevable la moins-disante, puisque sa soumission faisait état de plusieurs établissements, et que le contrat avait été attribué à un soumissionnaire qui offrait tous les logements demandés dans un seul établissement<sup>8</sup>.

[10] Le 7 juillet 2022, Newland a de nouveau demandé des renseignements au sujet de sa soumission, et si le MDN avait apporté des modifications à la DP après l'annulation de la première attribution du contrat<sup>9</sup>.

[11] Le 8 juillet 2022, le MDN a réitéré que la soumission de Newland n'était pas la soumission recevable la moins-disante et il a déclaré qu'il n'était pas en mesure de fournir des renseignements autres que le prix total de la soumission retenue. Le MDN a aussi confirmé qu'aucune modification n'avait été apportée à la DP après l'annulation de la première attribution du contrat<sup>10</sup>.

[12] Le 21 juillet 2022, Newland a déposé sa plainte auprès du Tribunal<sup>11</sup>.

[13] Le 26 juillet 2022, le Tribunal a décidé de ne pas enquêter sur la plainte.

## ANALYSE

### La plainte

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

- i. la plainte a été déposée dans les délais prescrits à l'article 6 du Règlement;
- ii. le plaignant est un fournisseur potentiel;
- iii. la plainte porte sur un contrat spécifique;
- iv. les renseignements fournis démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux pertinents.

---

<sup>6</sup> *Ibid.* à la p. 33.

<sup>7</sup> *Ibid.* à la p. 29.

<sup>8</sup> *Ibid.* à la p. 28.

<sup>9</sup> *Ibid.* aux p. 27–28.

<sup>10</sup> *Ibid.* à la p. 27.

<sup>11</sup> Newland a déposé des documents les 20 et 21 juillet 2022. La plainte a été considérée comme ayant été déposée le 21 juillet 2022.

[15] Le Tribunal conclut que les trois premières conditions sont remplies. Cependant, le Tribunal détermine que la quatrième n'est pas remplie. Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que le motif de plainte de Newland n'indique pas, dans une mesure raisonnable, que le marché public ait été passé de façon contraire aux accords commerciaux applicables.

[16] Newland a fondé sa plainte sur la conviction qu'aux termes de la DP, le prix le plus bas était le facteur déterminant dans l'attribution du contrat<sup>12</sup>. Toutefois, ce point de vue est erroné.

[17] La partie 4 (Procédures d'évaluation et base de sélection) de la DP prévoit ce qui suit :

#### **4.2 Base de sélection**

Une offre doit être conforme à toutes les exigences de la demande de soumissions pour être déclarée recevable. La soumission recevable avec le prix évalué le plus bas sera recommandée pour l'attribution d'un contrat.

##### **4.2.1 Un seul établissement**

La priorité pour l'attribution du contrat sera accordée aux offres complètes fournissant tous les logements dans un (1) établissement.

##### **4.2.2 Multiples établissements**

S'il n'y a pas d'établissement unique capable de répondre aux exigences, plusieurs établissements peuvent être utilisés pour fournir le logement requis. Chaque établissement doit fournir le logement d'au moins un (1) groupe, tel que décrit à l'annexe « B » - Base de paiement<sup>13</sup>.

[18] Le Tribunal estime que ces clauses, lues dans leur ensemble et selon leur sens ordinaire, accordent « la priorité pour l'attribution du contrat » aux « offres complètes fournissant tous les logements dans un (1) établissement ». En d'autres termes, cette possibilité accordait de toute évidence la priorité aux soumissions prévoyant de loger le personnel du MDN dans un établissement.

[19] La DP prévoyait aussi ce qui suit : « plusieurs établissements peuvent être utilisés », mais cette option n'est envisageable que « [s]'il n'y a pas d'établissement unique capable de répondre aux exigences ».

[20] Par conséquent, le MDN ne devait attribuer le contrat au soumissionnaire le moins-disant prévoyant plusieurs établissements que s'il n'y avait pas de propositions recevables fournissant les services d'hébergement hôtelier dans un seul établissement. En d'autres mots, les soumissions recevables prévoyant plusieurs établissements, comme celle de Newland, devaient automatiquement se classer plus bas que toutes les autres soumissions recevables fournissant le logement dans un établissement, indépendamment du prix, ce qui crée un système de sélection à deux niveaux.

---

<sup>12</sup> Pièce PR-2022-027-01 à la p. 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*

[21] En l'espèce, le soumissionnaire retenu offrait des services d'hébergement dans un seul établissement, tandis que l'offre de Newland prévoyait deux établissements. La soumission de Newland s'est donc automatiquement classée plus bas que celle du soumissionnaire retenu, bien qu'elle ait offert un prix plus bas.

[22] Le prix indiqué dans la soumission de Newland n'aurait été évalué que s'il n'y avait pas eu de soumissions recevables proposant un « établissement unique capable de répondre aux exigences ». En pareil cas, le prix indiqué dans l'offre de Newland aurait été évalué par rapport aux autres soumissions recevables qui proposaient plusieurs établissements. Bien entendu, cela n'était pas nécessaire parce que le MDN avait déjà trouvé un soumissionnaire qui avait déposé une soumission recevable qui proposait un seul établissement pour tous les hébergements, selon la préférence du MDN.

[23] Manifestement, le MDN avait à l'esprit de loger son personnel dans un seul établissement, dans la mesure du possible, pour des motifs logistiques ou d'autres motifs opérationnels. Le Tribunal est d'avis qu'il n'y avait aucune ambiguïté que ce soit dans les conditions de la DP pour ce qui était d'établir cette solution accordant la priorité à « un établissement ». Le Tribunal est d'avis que cette considération qui l'emportait sur les autres, y compris le prix, aux fins de l'attribution du contrat, était clairement exprimée dans la DP au moyen du terme « priorité ». Cet élément important de la base de sélection a été ignoré par Newland. Si Newland avait des doutes au sujet des conditions de la DP, elle aurait dû demander des éclaircissements pendant le processus d'appel d'offres<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Le Tribunal a déjà conclu que les soumissionnaires ne devraient pas avancer d'hypothèses à l'égard des conditions d'une DP; voir *Tritech Group Ltd.* (1er août 2014), PR-2013-035 (TCCE) au par. 29. Il revient au soumissionnaire de vérifier que sa proposition est conforme à tous les éléments essentiels de la DP (voir *Trans-Sol Aviation Service Inc.* [13 mai 2008], PR-2008-010 [TCCE] au par. 11). En cas de doute sur les éléments essentiels d'un appel d'offres, le Tribunal invite les soumissionnaires à poser des questions et à demander des éclaircissements pendant le processus d'appel d'offres. La compréhension des éléments fondamentaux d'une DP doit se faire pendant la période de soumission, et non après, et les soumissionnaires peuvent ainsi éviter d'être déçus et fournir de meilleures réponses aux occasions de marché public publiées s'ils examinent attentivement toutes les conditions d'un appel d'offres et posent des questions au lieu d'avancer des hypothèses. Malheureusement, Newland a supposé que la section 4.2 de la DP pouvait être interprétée séparément, malgré le fait qu'elle était immédiatement suivie de la clause prioritaire d'un seul établissement à la section 4.2.1 et de la clause secondaire de multiples établissements à la section 4.2.2. Compte tenu des arguments de Newland au paragraphe 2 de son exposé détaillé des faits et des arguments, le Tribunal considère également que Newland aurait eu avantage à demander au MDN, pendant la période de soumission, comment concilier la section 2.1.3 de l'annexe A de la DP (l'énoncé des travaux) avec la section 4.2.1. La section 2.1.3 de l'annexe A énonce une exigence selon laquelle chaque détachement soit logé ensemble dans une seule installation. La section 4.2.1, telle qu'examinée ci-dessus, établit la priorité absolue d'un seul établissement dans l'ensemble. Le Tribunal ne voit aucune confusion ou contradiction dans ces conditions. Si aucune adjudication ne pouvait être faite aux termes de la section 4.2.1, le MDN se tournerait vers l'examen des soumissions proposant de multiples établissements conformément à la section 4.2.2, qui précise que « chaque établissement doit fournir le logement d'au moins un (1) groupe, tel que décrit à l'annexe "B" ». Les termes « groupe » et « détachement » sont utilisés de façon synonyme tout au long de la DP. En particulier, le Tribunal fait remarquer que la section 1.2 de l'annexe A indique que six « détachements » seront envoyés en Roumanie et prévoit les besoins en chambres pour chacun d'eux à la section 2.1.6. Ce tableau constitue la base de paiement à l'annexe B, qui exige une estimation des coûts pour chacun des six « groupes ». Ainsi, la section 2.1.3 de l'annexe A et la section 4.2.2 ne font que répéter la même chose : *aucun* détachement ne peut être réparti entre les établissements.

[24] Le Tribunal conclut par conséquent que le MDN n'a pas manqué à ses obligations prévues dans les accords commerciaux en attribuant le contrat à un soumissionnaire dont l'offre n'était pas la moins-disante.

[25] Pour les motifs qui précèdent, la plainte n'indique pas, de façon raisonnable, qu'il y ait eu manquement à une obligation prévue dans les accords commerciaux.

## Observations

[26] Il est justifié de formuler deux observations au sujet de cette DP.

[27] En premier lieu, le Tribunal souligne que ni les documents de l'appel d'offres, ni les lettres de refus, ni les communications des fonctionnaires du MDN ne faisaient renvoi à des mécanismes de recours à l'intention des soumissionnaires insatisfaits, c'est-à-dire, à la possibilité de déposer des plaintes auprès du Tribunal. Le Tribunal a relevé une pratique exemplaire dans ce domaine à de nombreuses reprises dans le passé<sup>15</sup>. Le Tribunal encourage le respect systématique de cette pratique exemplaire.

[28] En second lieu, le Tribunal fait remarquer que le présent appel d'offres ne faisait mention que d'un seul mode de transmission des offres (par courriel). Dans une cause récente, le Tribunal a conclu que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC), l'autorité contractante, avait « correctement indiqué qu'il n'avait pas fourni suffisamment de moyens aux soumissionnaires en limitant la transmission des offres que par Connexion postal »<sup>16</sup>. Le Tribunal souligne que, dans la DP en question dans la présente plainte, la clause standard prévoyant à la fois la transmission par Connexion postal et par télécopieur a été *supprimée* et remplacée par une clause autorisant la transmission des offres par courriel seulement. Le Tribunal encourage le MDN, et toutes les institutions fédérales, à adopter la politique de TPSGC qui consiste à prévoir systématiquement au moins deux modes de transmission des soumissions, peu importe lesquels. Cela atténuera les effets des défaillances ou les difficultés techniques liés à un système, en autorisant les soumissionnaires à se tourner vers le deuxième système en cas de besoin. Autoriser deux modes de transmission renforce

<sup>15</sup> Le Tribunal a, à plusieurs reprises, fortement encouragé les institutions fédérales à inclure dans les documents d'appel d'offres et les lettres de refus le libellé suivant afin d'informer les soumissionnaires des délais pour présenter une opposition auprès de l'institution fédérale et déposer une plainte auprès du Tribunal : « En règle générale, toute plainte concernant la présente procédure de passation des marchés publics 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 dû vraisemblablement 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](http://www.tcce-citt.gc.ca)) ou communiquez avec le greffe du Tribunal. » Voir *Commissionaires Kingston & Region Division* (5 juillet 2021), PR-2021-019 (TCCE) aux par. 20–21; *Sigma Risk Management Inc.* (12 février 2021), PR-2020-082 (TCCE) aux par. 27–29; *Paul McDonald Trucking & Backhoe Ltd.* (21 janvier 2021), PR-2020-075 (TCCE) aux par. 26–29; *Kaméléons & cie Solutions Design Inc.* (26 novembre 2019), PR-2019-047 (TCCE) au par. 22; *Les Gestions Jacques Delaney Inc.* (10 février 2017), PR-2016-050 (TCCE) au par. 25; *Alcohol Countermeasure Systems Corp. c. Gendarmerie royale du Canada* (24 avril 2014), PR-2013-041 (TCCE) au par. 55; *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.

<sup>16</sup> *S.i. Systems* (27 juillet 2022), PR-2021-082 (TCCE) au par. 51.

l'efficacité et l'intégrité du mécanisme d'attribution à l'avantage des fournisseurs, des acheteurs du gouvernement du Canada et, en fin de compte, des contribuables.

## **DÉCISION**

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

Eric Wildhaber  
\_\_\_\_\_  
Eric Wildhaber  
Membre président