

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110831

Dossier : 11-T-35

Référence : 2011 CF 1033

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 31 août 2011

En présence de monsieur le juge de Montigny

ENTRE :

DRE DIALA CHAABAN

demanderesse

et

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] La Cour est saisie d'une requête en prorogation de délai pour déposer un avis de demande de contrôle judiciaire. La Dre Diala Chaaban demande à déposer une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Service correctionnel du Canada (« SCC ») qui avait disqualifié sa proposition pour la prestation de services dentaires essentiels aux délinquants détenus dans cinq établissements fédéraux (Sollicitation n° 21807-0002, ci-après la « DP ») comme étant non conforme.

[2] Après avoir examiné les facteurs pertinents à prendre en considération dans le contexte d'une requête de ce type, je suis parvenu à la conclusion qu'il serait dans l'intérêt de la justice d'accorder la prorogation demandée par la demanderesse.

1. Faits

[3] Le 30 décembre 2010, le SCC a émis la DP, dont la date de clôture était le 7 février 2011. La DP demandait des propositions pour la prestation de services dentaires essentiels aux délinquants dans cinq établissements fédéraux en Colombie-Britannique. Les soumissionnaires étaient avisés de préciser pour quel emplacement ils soumissionnaient, et de présenter une proposition financière séparée pour chaque emplacement.

[4] L'article 9.1 de la DP, intitulé « Exigences obligatoires », énonce différents facteurs d'évaluation et les exigences obligatoires de conformité que les soumissionnaires devaient respecter. En vertu de cet article, les soumissionnaires devaient [TRADUCTION] « inclure les attestations nécessaires, remplies et signées, jointes en tant qu'Annexe « B », avec leur proposition ».

[5] Le 1^{er} février 2011, la Dre Chaaban a présenté des propositions pour tous les cinq établissements fédéraux conformément aux conditions de la DP. Dans ces propositions, la Dre Chaaban a présenté les attestations de l'Annexe « B » remplies. L'Annexe « B » contenait cinq attestations, qui avaient en préface la remarque suivante à l'intention des soumissionnaires :

[TRADUCTION]

LES EXIGENCES SUIVANTES CONCERNANT LES
ATTESTATIONS S'APPLIQUENT À CETTE DEMANDE DE

**PROPOSITION LES SOUMISSIONNAIRES *DOIVENT*
OBLIGATOIREMENT REMPLIR CES ATTESTATIONS EN
FOURNISSANT LA RÉPONSE DANS LES ESPACES PRÉVUS
CI-DESSOUS ET LES JOINDRE À LEUR PROPOSITION.**

Aucun renseignement supplémentaire n'a été fourni par le SCC pour remplir les attestations.

[6] Les attestations de l'Annexe « B » présentées par la Dre Chaaban ont inclus son nom écrit à la main au-dessus de la ligne indiquant : « Nom du soumissionnaire ». Dans chaque proposition dans l'attestation 5, la Dre Chaaban a également apposé sa signature au-dessus de la ligne indiquant : « Signature ». Il n'y avait pas de boîtes ni de lignes indiquant qu'une signature n'était exigée pour aucune autre attestation contenue dans l'Annexe « B ».

[7] Le 7 mars 2011, la Dre Chaaban a reçu une lettre du SCC l'avisant que le travail énoncé dans la DP serait accordé à d'autres soumissionnaires à partir du 1^{er} avril 2011. La Dre Chaaban a été avisée par le SCC que ses propositions ne respectaient pas les exigences obligatoires de la DP au motif qu'elles ne comportaient pas les attestations signées, jointes en tant qu'Annexe « B » à sa proposition.

[8] Après avoir reçu cette correspondance, la Dre Chaaban a tenté de contacter le SCC par téléphone afin d'obtenir une clarification concernant la raison pour laquelle le SCC a conclu que ses propositions n'étaient pas conformes aux exigences obligatoires de l'Annexe « B », sans succès. Elle a également envoyé deux courriels et une lettre au SCC les 14, 15 et 16 mars 2011 respectivement.

[9] Le 17 mars 2011, la Dre Chaaban a parlé avec Mme Collet, la gestionnaire régionale, Services de contrats et de gestion du matériel au SCC, et a été avisée que la décision de disqualifier ses propositions était fondée sur l'interprétation du SCC que la DP exigeait que chaque attestation dans l'Annexe « B » contienne une signature. On a expliqué à la Dre Chaaban que sa proposition n'était pas conforme étant donné qu'une seule attestation contenait une signature. Cette interprétation était confirmée par écrit par un courriel datant du 23 mars 2011, à la demande de la Dre Chaaban. Le même jour, la Dre Chaaban a répondu par courriel à Mme Collett et a contesté la clarification fournie par le SCC. Elle a également contesté le manque d'instructions et de clarté dans la DP en ce qui concerne l'exigence que chaque page des attestations dans l'Annexe « B » contienne une signature.

[10] Le 18 avril 2011, un courriel a été envoyé au nom de la Dre Chaaban à Sheila Collett, qui affirmait que la Dre Chaaban n'acceptait pas la décision du SCC de rendre ses propositions non conformes. Le courriel demandait également une enquête formelle par le SCC sur cette question et demandait des instructions détaillées sur la façon de procéder pour déposer une plainte formelle.

[11] Le 3 mai 2011, grâce au conseil d'un ancien avocat, la Dre Chaaban a présenté une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (« TCCE ») en ce qui concerne le contrat. Le 20 mai 2011, le TCCE a avisé la Dre Chaaban qu'il n'entamerait pas d'enquête concernant sa plainte et a conclu qu'il n'avait pas la compétence d'entamer une enquête concernant la prestation de services de santé.

[12] Le 25 mai 2011, la Dre Chaaban a envoyé un courriel à Mme Collett pour demander une réponse à son courriel datant du 18 avril 2011. En conclusion, le Dr La Dre Chaaban a demandé des instructions du SCC sur la façon de demander un réexamen officiel ou une enquête officielle sur la manière dont la DP a été traitée. En conclusion, le courriel de la Dre Chaaban reformulait également sa demande d'instructions détaillées sur la façon de procéder pour déposer une plainte formelle. Elle déclarait qu'elle continuerait de prendre cette affaire au sérieux et souhaitait poursuivre les moyens juridiques nécessaires pour s'assurer que le processus d'adjudication en ce qui concerne la DP était équitable, sans préjudice, et légal.

[13] Le 23 juin 2011, la Dre Chaaban a reçu une réponse de Mme Collett avisant de la direction des Services juridiques du SCC que la Dre Chaaban pouvait déposer sa plainte soit au TCEE, soit au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, soit à la Cour fédérale.

La question en litige

[14] Conformément au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, un avis de demande de contrôle judiciaire est dû dans les 30 jours « qui suivent la première communication [...] de sa décision ou de son ordonnance » à la partie directement concernée. En l'espèce, la décision a été communiquée pour la première fois à la demanderesse le 7 mars 2011 et l'échéance pour entamer une demande de contrôle judiciaire était donc le 6 avril 2011.

[15] La seule question en l'espèce est de savoir si la demanderesse a répondu au critère de prorogation de délai.

Discussion

[16] La période de 30 jours dans lesquels une demande de contrôle judiciaire doit être présentée peut être prorogée par un juge de la Cour fédérale avant ou après l'échéance de cette période. C'est prévu à la fois au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, et au paragraphe 8(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106.

[17] Accorder ou refuser une demande de prorogation de délai pour amorcer une demande de contrôle judiciaire relève du pouvoir discrétionnaire qui doit être exercé en appliquant les principes pertinents. La jurisprudence a énuméré un certain nombre de facteurs qui doivent être pris en considération dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire :

- une intention constante de poursuivre sa demande;
- (b) l'absence de préjudice pour la partie adverse;
- (c) une explication raisonnable justifiant le délai; et
- (d) savoir si la demande repose sur des arguments défendables.

Voir : *Leigton c Canada*, 2007 CF 553, [2007] A.C.F. n° 782, au paragraphe 34; *Grewal c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 2 C.F. 263 (CAF); *Canada (P.G.) c Hennely*, [1999] A.C.F. n° 846 (CAF), 89 ACWS (3d) 376, au paragraphe 3.

[18] Si je me penche sur le premier facteur, l'avocat du défendeur a soutenu que la demanderesse n'a pas démontré une intention constante de poursuivre sa demande tout au long de la période de l'échéance. Plus particulièrement, l'avocat suggère que la demanderesse n'a fait aucune démarche entre le 25 mai 2011, date à laquelle elle a envoyé un courriel à Mme Collett lui demandant une

réponse à son courriel précédent sur la façon de demander un réexamen officiel ou une enquête officielle, et le 2 août 2011, date du dépôt de la présente requête en prorogation de délai.

[19] Après avoir examiné tous les éléments de preuve dont je suis saisi, je suis d'avis que la Dre Chaaban a démontré qu'elle a toujours eu l'intention de poursuivre sa demande de contrôle judiciaire. Premièrement, il était parfaitement légitime qu'elle attende jusqu'à la réception, le 23 juin 2011, la réponse du SCC à son courriel du 25 mai. Quant au délai de six semaines entre le 23 juin et le 2 août, la demanderesse a expliqué qu'elle évaluait ses options et cherchait à trouver et retenir un avocat. On ne peut soutenir que ce retard est indu. Je souligne également qu'un avis de demande a été préparé, déposé sous la forme d'une ébauche avec la présente requête, et est prêt à être déposé à la Cour si la prorogation est accordée. En conclusion, le Dr Chaaban a maintenu à plusieurs reprises son intention de demander le contrôle de la décision du SCC. Elle communiquait continuellement avec le défendeur depuis qu'elle a été informée de cette décision. Il ne fait aucun doute dans mon esprit, en considérant l'ensemble des circonstances, que la Dre Chaaban a démontré tout au long de ce processus, son intention de contester ce qu'elle considère comme une décision inadmissible et irrégulière.

[20] En ce qui concerne le deuxième facteur, le Procureur général n'a pas soutenu avec force que la Couronne subirait un véritable préjudice. Les échéances établies pour les procédures de contrôle judiciaire existent manifestement pour que les décisions administratives acquièrent leur caractère définitif et afin d'assurer la mise en œuvre effective de ces décisions. Comme il a été récemment confirmé par mon collègue, le juge Pinard, il est dans l'intérêt du public de s'assurer que les procédures de contrôle judiciaire avancent rapidement : voir *Collins c Canada (Procureur général)*,

2010 CF 949, [2010] A.C.F. n° 1183 au paragraphe 6. Cela dit, la pénultième considération dans une demande de prorogation de délai est de veiller à ce que justice soit rendue entre les parties.

[21] En l'espèce, l'objectif de la Dre Chaaban est d'être traitée de façon équitable et, en fin de compte, de se voir attribuer le contrat lié à la DP par le SCC. Si elle obtenait gain de cause, tout préjudice peut être réparé par un octroi de dommages-intérêts. Elle ne demande pas l'annulation des contrats avec les autres soumissionnaires et la prestation des services dentaires ne sera pas interrompue. Par conséquent, je ne parviens pas à comprendre comment on peut affirmer que le SCC subirait un préjudice si une prorogation de délai était accordée.

[22] Le troisième facteur (une explication raisonnable justifiant le délai) est étroitement lié au premier. Sur ce point, l'avocat du défendeur soutient que l'incompréhension de la demanderesse des réparations appropriées ne justifie pas le délai, tout comme l'erreur de son avocat précédent ne le justifie pas non plus. En outre, le défendeur a soutenu que la demanderesse n'a aucune explication pour le délai après le 20 mai 2011, étant donné que le SCC n'avait aucune obligation de fournir des instructions à la demanderesse.

[23] Une fois de plus, je suis d'avis que l'avocat du défendeur prend une position trop rigide par rapport à ce facteur. La demanderesse n'a pas entamé une demande de contrôle judiciaire immédiatement après avoir reçu la décision parce qu'elle ne connaissait pas les ressources qui lui étaient disponibles. Elle était néanmoins diligente et a poursuivi une approche ambivalente, en demandant d'abord comment elle pouvait procéder pour déposer une plainte formelle, et en engageant un avocat pour agir en son nom. Le fait que son avocat précédent a commis une erreur en

déposant sa plainte auprès du TCCE ne peut être retenu contre la Dre Chaaban, en particulier étant donné que le service juridique du SCC était également d'avis que c'était une des voies qu'elle pouvait suivre.

[24] Le défendeur a raison d'affirmer que le SCC n'était pas obligé de fournir des instructions à une soumissionnaire disqualifiée sur la façon de procéder afin de déposer une plainte; toutefois, il faut remettre cela en contexte. Non seulement la Dre Chaaban (et, il semblerait, son propre avocat également) avait de la difficulté à déterminer le recours approprié contre la décision prise par le SCC, mais en outre elle communiquait régulièrement avec Mme Collett, et il n'était pas déraisonnable de s'attendre à une réponse à sa question. De plus, la Dre Chaaban prétend qu'elle avait été informée par Accès entreprises Canada que le SCC était obligé en vertu de la loi de lui fournir les moyens nécessaires pour faire réexaminer l'affaire par un organisme indépendant (voir son courriel du 25 mai 2011, dossier de la demanderesse, onglet 2(M)). Dans ces circonstances, je suis d'avis que la demanderesse avait une explication raisonnable pour le délai au moins jusqu'au 23 juin 2011, data à laquelle elle a enfin reçu un courriel de Mme Collett l'avisant quels sont ses recours.

[25] La seule période pour laquelle aucune justification n'a été établie est la période entre le 23 juin et le 2 août 2011. La demanderesse a indiqué qu'elle devait soupeser ses options et trouver un avocat qui convienne, mais elle n'a présenté aucune preuve à cet égard. Je ne pense toutefois pas que ce soit fatal. Tandis qu'une période de six semaines pour retenir un avocat peut être considérée comme quelque peu longue, il peut bien y avoir des explications crédibles pour un tel délai, surtout au milieu de l'été. Même si l'on assume que la Dre Chaaban aurait pu faire preuve de plus de

diligence, seule une petite proportion du délai (pas plus d'un mois sur quatre) reste sans explication. En outre, il ne faut pas perdre de vue que ce n'est qu'un facteur sur les quatre qu'il faut prendre en considération, et que le poids à accorder à chacun des facteurs variera selon les circonstances propres à chaque cas.

[26] Le facteur le plus favorable à la demanderesse est le quatrième, à savoir, le fond de l'affaire. La jurisprudence établit clairement qu'un poids considérable doit être accordé dans une requête en prorogation du délai où le demandeur dans la demande du contrôle judiciaire sous-jacente, dont le délai est expiré atteste un bien-fondé certain : voir *Bande indienne Metlakatla c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 553, [2007] A.C.F. n° 782, au paragraphe 49. En l'espèce, le SCC a décidé que les propositions de la Dre Chaaban n'étaient pas conformes. Cette décision se fondait sur leur interprétation de l'énoncé de la DP comme constituant une exigence obligatoire que les soumissionnaires devaient signer chaque page des attestations de l'Annexe "B". Comme il a été mentionné auparavant, il existe une divergence importante entre l'énoncé de l'article 9.1 de la DP elle-même, et le langage qui se trouve à la page de couverture de l'Annexe « B ». En outre, il n'y avait pas de lignes indiquant qu'une signature n'était exigée dans aucune des cinq attestations qui devaient être remplies pour chaque proposition, sauf à l'attestation 5. Pour ce motif, je suis prêt à accepter que la demande de contrôle judiciaire de la Dre Chaaban repose tout au moins sur des arguments défendables, voire solides. Tout au moins, les exigences étaient ambiguës, et au mieux, il n'y avait pas d'exigence manifeste de signer chacune des cinq attestations pour chaque proposition.

[27] Vu ce qui précède, je conclus qu'il est dans l'intérêt de la justice que cette requête en prorogation de délai soit accordée. En soupesant tous les facteurs pertinents et en accordant un poids

particulier au fond de la demande de contrôle judiciaire sous-jacente, je suis d'avis que la demanderesse devrait être en mesure de contester la disqualification de sa proposition en raison de sa non-conformité.

ORDONNANCE

LA COUR STATUE que la requête de la demanderesse en prorogation du délai pour signifier et déposer une demande de contrôle judiciaire contre la décision du 7 mars 2011 du SCC de disqualifier sa proposition pour la prestation de services dentaires essentiels, est accueillie. La demanderesse sera autorisée à le faire dans les 15 jours suivant la date de la présente ordonnance.

« Yves de Montigny »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

DOSSIER : 11-T-35

INTIULÉ : DRE DIALA CHAABAN c LE SERVICE
CORRECTIONNEL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 25 août 2011

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE DE MONTIGNY

DATE DES MOTIFS : le 31 août 2011

COMPARUTIONS :

M^e Graham Ragan POUR LA DEMANDERESSE

M^e Orlagh O'Kelly POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Gowling Lafleur Henderson s.r.l. POUR LA DEMANDERESSE
Ottawa (Ontario)

Myles J. Kirvan POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)