



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2017-009

Smith Vigeant architectes inc. +
ABCP architecture

c.

Agence Parcs Canada

*Décision rendue
le jeudi 3 août 2017*

*Motifs rendus
le lundi 14 août 2017*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ.....	1
PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC.....	2
PROCÉDURE DE LA PLAINTÉ	3
ANALYSE.....	3
Interprétation du terme « connexe ».....	6
Interprétation du terme « patrimoine bâti »	7
Interprétation du terme « architecture patrimoniale »	8
Interprétation des autres termes qui manquaient prétendument de clarté	8
Fardeau de SVA + ABCP de démontrer sa conformité aux exigences de la DOC	9
Conclusion de l'analyse de la plainte	10
MESURE CORRECTIVE ET FRAIS	11
DÉCISION DU TRIBUNAL.....	12

EU ÉGARD À une plainte déposée par Smith Vigeant architectes inc. + ABCP architecture 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.);

ET À LA SUITE D'une décision d'enquêter sur la plainte aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*.

ENTRE

SMITH VIGEANT ARCHITECTES INC. + ABCP ARCHITECTURE **Partie plaignante**

ET

AGENCE PARCS CANADA **Institution fédérale**

DÉCISION

Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine que la plainte est fondée en partie. Chaque partie assumera ses propres frais en l'espèce.

Jason W. Downey

Jason W. Downey

Membre président

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

Membre du Tribunal :	Jason W. Downey, membre président
Personnel de soutien :	Laura Little, conseillère juridique Amélie Cournoyer, conseillère juridique
Partie plaignante :	Smith Vigeant architectes inc. + ABCP architecture
Institution fédérale :	Agence Parcs Canada
Conseillers juridiques pour l'institution fédérale :	Marie-Josée Bertrand Roy Chamoun Susan D. Clarke Ian McLeod Kathryn Hamill

Veillez adresser toutes les communications au :

Greffier
Secrétariat du Tribunal canadien du commerce extérieur
15^e étage
333, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G7
Téléphone : 613-993-3595
Télécopieur : 613-990-2439
Courriel : tcce-citt@tribunal.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Le 9 mai 2017, Smith Vigeant architectes inc. + ABCP architecture, de Québec (Québec) (SVA + ABCP) a déposé une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal), aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹, concernant une demande d'offres à commandes (DOC) (invitation n° 5P301-16-0005) émise par l'Agence Parcs Canada (Parcs Canada) portant sur la prestation de services d'architecture patrimoniale pour les lieux historiques et les édifices du patrimoine de Parcs Canada.

2. Le Tribunal a décidé d'enquêter sur la plainte le 16 mai 2017 puisqu'elle répondait aux exigences du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE* et aux conditions énoncées au paragraphe 7(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*².

3. Le Tribunal a enquêté sur la validité de la plainte, comme l'exigent les articles 30.13 à 30.15 de la *Loi sur le TCCE*.

4. Pour les raisons qui suivent, le Tribunal conclut que la plainte est fondée en partie. En bref, l'évaluation de la proposition de SVA + ABCP était problématique dans la mesure où les évaluateurs ont appliqué des critères non divulgués, mais la proposition de SVA + ABCP manquait tout de même certaines informations nécessaires afin de répondre aux exigences obligatoires de la DOC. Par conséquent, le Tribunal ne recommandera aucune mesure corrective et chaque partie assumera ses propres frais relatifs à l'enquête.

RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ

5. La plainte de SVA + ABCP peut être résumée comme suit :

- Les termes « connexe », « et », « ou » et « cumulative », qui se trouvent à l'exigence obligatoire 3.1.5 de la DOC, manquent de clarté car ils ne sont pas définis dans la DOC.
- Les évaluateurs ont injustement conclu que la proposition de SVA + ABCP ne démontrait pas que le personnel proposé, en particulier les ressources n° 1, 3 et 8, possédait l'expérience demandée à l'exigence obligatoire 3.1.5 de la DOC :
 - i. en raison de leur interprétation restrictive des termes mentionnés ci-dessus et, en outre, des termes « patrimoine bâti » et « valeur patrimoniale »;
 - ii. en fondant leur évaluation sur des critères plus exigeants ou non divulgués dans les documents de la DOC.
- Les évaluateurs n'avaient pas les outils nécessaires, tels qu'une grille d'évaluation, pour effectuer l'évaluation des propositions, et ils manquaient de compétence en langue française pour pouvoir évaluer justement la proposition de SVA + ABCP.

6. À titre de mesure corrective, SVA + ABCP demande la réévaluation de sa soumission.

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

2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

7. Le 21 décembre 2016, Parcs Canada a invité les firmes d'architectes possédant des habiletés en conservation du patrimoine à soumettre des propositions en réponse à la DOC avant la date de clôture de l'invitation, soit au plus tard le 31 janvier 2017 à 14 h (HNE). La date de clôture a par la suite été prorogée au 2 février 2017 à 14 h, tel qu'il appert de l'avis de modification n° 1.

8. À la date de clôture de la DOC, Parcs Canada avait reçu quatorze soumissions, dont celle de SVA + ABCP.

9. Le 28 février 2017, Parcs Canada a informé SVA + ABCP par l'entremise d'une lettre (ci-après « la lettre de refus de Parcs Canada ») que sa soumission avait été jugée irrecevable au motif qu'elle ne satisfaisait pas, notamment, à l'exigence obligatoire 3.1.5 « Qualifications minimales des membres de l'équipe de l'expert-conseil »³.

10. Le 1^{er} mars 2017, M. Dany Blackburn, architecte senior associé chez SVA + ABCP, a envoyé un courriel à M. Sheldon Lalonde, agents de marchés publics à Parcs Canada, afin de demander une révision de la proposition de SVA + ABCP et une rétroaction de la part de Parcs Canada⁴. Le même jour, à la suite d'une conversation téléphonique entre M. Blackburn et M. Lalonde, M. Blackburn acheminait un courriel à M. Lalonde indiquant que SVA + ABCP « [s']oppos[ait] formellement à l'irrecevabilité de [sa] proposition selon les motifs évoqués »⁵ et qu'il attendait le retour du gestionnaire pour obtenir des informations supplémentaires concernant l'exigence 3.1.5.

11. Le 2 mars 2017, lors d'une conversation téléphonique entre M. Dominic Lachance, membre du comité d'évaluation de Parcs Canada, et M. Blackburn, M. Lachance a dévoilé les raisons ayant motivé le rejet de la proposition de SVA + ABCP.

12. N'étant pas satisfait des motifs de rejet dévoilés lors de cette rétroaction, M. Blackburn a acheminé un courriel à M. Lalonde, le même jour, dans lequel il s'oppose aux motifs de rejet⁶. En particulier, il allègue que les termes de référence de la DOC n'étaient pas clairs et que la proposition de SVA + ABCP a été jugée inadéquatement par le comité d'évaluation. De plus, il a demandé quels étaient les recours disponibles pour contester le rejet de la proposition de SVA + ABCP par Parcs Canada.

13. Le 17 mars 2017, n'ayant pas reçu de réponse de Parcs Canada, M. Blackburn a transmis une lettre à M. Lalonde demandant une révision de l'évaluation de la proposition de SVA + ABCP.

14. Parcs Canada a ensuite procédé à une révision de l'évaluation de la proposition de SVA + ABCP faite par le comité d'évaluation. Dans le cadre de la révision, plusieurs échanges téléphoniques et par courriel ont eu lieu entre M. Pascal Lessard, conseiller senior au Service national de passation de marchés de Parcs Canada, et M. Blackburn.

15. Le 26 avril 2017, M. Lessard, au nom de Parcs Canada, a confirmé l'évaluation faite par le comité d'évaluation et le maintien du rejet de la proposition de SVA + ABCP⁷. Notamment, M. Lessard a indiqué que pour les trois ressources proposées qui ont été jugées comme ne rencontrant pas les critères obligatoires, le comité d'évaluation n'a pu créditer le nombre d'années d'expérience pour les projets qui comportaient un aspect patrimonial, tel que requis dans la DOC, car ceci n'était pas démontré dans la proposition de SVA + ABCP.

3. Pièce PR-2017-009-08A à la p. 410, Vol. 1B.

4. *Ibid.* à la page 413.

5. Pièce PR-2017-009-01A à la p. 241 de 581 du document PDF, Vol. 1.

6. Pièce PR-2017-009-08A à la p. 416, Vol. 1B.

7. *Ibid.* à la p. 485, Vol. 1B.

16. Le 9 mai 2017, SVA + ABCP a déposé la présente plainte auprès du Tribunal.

PROCÉDURE DE LA PLAINTÉ

17. Le 16 mai 2017, le Tribunal a informé les parties que la plainte avait été acceptée à des fins d'enquête puisqu'elle satisfaisait aux exigences du paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE* et aux conditions énoncées au paragraphe 7(1) du *Règlement*.

18. Le même jour, le Tribunal a également rendu une ordonnance de report d'adjudication de contrat, dans laquelle il ordonnait à Parcs Canada de différer l'adjudication de tout contrat portant sur le marché public en question jusqu'à ce qu'il se soit prononcé sur la validité de la plainte.

19. Le 16 juin 2017, Parcs Canada a déposé son rapport de l'institution fédérale (RIF) auprès du Tribunal conformément à l'article 103 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*⁸.

20. Le 22 juin 2017, SVA + ABCP a déposé ses observations sur le RIF. Le 29 juin 2017, Parcs Canada a demandé la permission du Tribunal pour déposer des observations supplémentaires au sujet des observations de SVA + ABCP. Le Tribunal a accepté la demande de Parcs Canada et SVA + ABCP n'a pas déposé d'observations en réponse.

21. Étant donné que les renseignements au dossier étaient suffisants pour déterminer le bien-fondé de la plainte, le Tribunal a décidé qu'une audience n'était pas nécessaire et a statué sur la plainte sur la foi des renseignements au dossier.

ANALYSE

22. Aux termes du paragraphe 30.14(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal doit, dans son enquête, limiter son étude à l'objet de la plainte. À la conclusion de l'enquête, le Tribunal doit déterminer le bien-fondé de la plainte en fonction des critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique.

23. L'article 11 du *Règlement* prévoit que le Tribunal doit déterminer si la procédure du marché public a été suivie conformément aux accords commerciaux applicables, soit, en l'espèce, l'*Accord sur le commerce intérieur*⁹, l'*Accord de libre-échange nord-américain*¹⁰ et l'*Accord révisé sur les marchés publics* de l'Organisation mondiale du commerce¹¹.

8. D.O.R.S./91-499.

9. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur : <<https://www.cfta-alec.ca/accord-sur-le-commerce-interieur/?lang=fr>> [ACI].

10. *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, en ligne : Affaires mondiales Canada <<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/index.aspx?lang=fra>> (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994) [ALÉNA].

11. *Accord révisé sur les marchés publics*, en ligne : Organisation mondiale du commerce <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/rev-gpr-94_01_f.htm> (entré en vigueur le 6 avril 2014).

24. Les accords commerciaux exigent qu'une entité contractante donne aux fournisseurs potentiels tous les renseignements nécessaires pour leur permettre de présenter des soumissions recevables, notamment les critères appliqués lors de l'évaluation et l'attribution du contrat. Par exemple, le paragraphe 1013(1) de l'ALÉNA indique ce qui suit :

1. La documentation relative à l'appel d'offres qu'une entité remettra aux fournisseurs devra contenir tous les renseignements nécessaires pour leur permettre de présenter des soumissions valables [...]. La documentation contiendra également :

[...]

h) les critères d'adjudication, y compris tous les éléments, autres que le prix, qui seront pris en considération lors de l'évaluation des soumissions [...].

25. Par ailleurs, le paragraphe 506(6) de l'ACI prévoit que « [l]es documents d'appel d'offres doivent indiquer clairement les conditions du marché public, les critères qui seront appliqués dans l'évaluation des soumissions et les méthodes de pondération et d'évaluation des critères. »

26. Les accords commerciaux applicables indiquent également que, pour être prise en considération pour l'adjudication d'un contrat, une proposition doit être conforme aux exigences obligatoires énoncées dans la documentation relative à l'appel d'offres et l'entité contractante doit procéder à l'adjudication conformément aux critères et aux exigences obligatoires énoncés. Par exemple, les alinéas 1015(4)a) et 1015(4)d) de l'ALÉNA prévoient ce qui suit :

4. L'adjudication des marchés s'effectuera conformément aux procédures suivantes :

a) pour être considérée en vue de l'adjudication, une soumission devra être conforme, au moment de son ouverture, aux conditions essentielles spécifiées dans les avis ou dans la documentation relative à l'appel d'offres [...].

[...]

d) l'adjudication des marchés sera conforme aux critères et aux conditions essentielles spécifiées dans la documentation relative à l'appel d'offres [...].

27. Tel que mentionné ci-dessus, Parcs Canada a conclu que la soumission de SVA + ABCP ne démontrait pas sa conformité aux critères de l'exigence obligatoire 3.1.5 de la DOC puisqu'elle ne précisait pas l'expérience, la nature de cette expérience, ni la durée de celle-ci dans le cas de trois des ressources proposées (soit les ressources n° 1, 3 et 8).

28. Quant à SVA + ABCP, elle soutient que les évaluateurs ont mal interprété certains termes non définis de l'exigence obligatoire 3.1.5 et qu'ils les ont appliqués d'une manière trop sévère, ou qu'ils ont appliqué des critères non divulgués. Selon SVA + ABCP, c'est cette évaluation erronée qui a mené à la conclusion que sa proposition ne démontrait pas la conformité des ressources proposées n° 1, 3 et 8 aux exigences de la DOC.

29. Le Tribunal rappelle qu'il fait généralement preuve de déférence à l'égard des évaluateurs pour ce qui est de leur évaluation des propositions. Dans *Excel Human Resources Inc. c. Ministère de l'Environnement*¹², le Tribunal a confirmé qu'il « interviendra relativement à une évaluation uniquement dans les cas où elle serait réputée déraisonnable » et qu'il ne substituerait pas son jugement à celui des évaluateurs « [...] à moins que les évaluateurs ne se soient pas appliqués à évaluer la proposition d'un soumissionnaire, qu'ils aient donné une interprétation erronée de la portée d'une exigence, qu'ils n'aient pas tenu compte de renseignements cruciaux fournis dans une soumission, qu'ils aient fondé leur évaluation sur

12. (2 mars 2012), PR-2011-043 (TCCE) au par. 33.

des critères non divulgués ou que l'évaluation n'ait pas été effectuée d'une manière équitable du point de vue de la procédure" ». ¹³

30. En l'espèce, l'exigence obligatoire 3.1.5 prévoit les critères qui suivent pour les ressources n° 1, 3 et 8 :

EPEP : EXIGENCES DE PRÉSENTATION ET ÉVALUATION DES PROPOSITIONS

[...]

EPEP 3 EXIGENCES OBLIGATOIRES

[...]

3.1.5 Qualifications minimales des membres de l'équipe de l'expert-conseil

Pour les besoins de la présente offre à commandes, les titres et les qualifications minimales obligatoires des membres clés du personnel proposées sont décrits ci-après (voir l'appendice D, sec. 3, pour un échantillon de tableaux) :

Classification de services du personnel n° 1 :

Responsable de la gestion des services de l'expert-conseil auprès de l'Agence

Cette classification de services du personnel doit être prise en charge par une personne qui satisfait aux exigences suivantes, ou qui les dépasse :

- Occuper le poste de membre principal de l'équipe du proposant, disposer du pouvoir légal de lier le proposant et faire preuve de la capacité manifeste à collaborer efficacement avec les clients.
- Posséder au moins 10 ans d'expérience connexe dans le cadre de projets d'architecture patrimoniale et du patrimoine bâti.
- Être un membre en règle du personnel du proposant et faire partie de l'entreprise de celui-ci.

[...]

Classification de services du personnel n° 3 :

Architecte en conservation intermédiaire

- Détenir un permis d'exercer la profession d'architecte dans les provinces où territoires ou les services requis seront assurés.
- Posséder au moins six (6) ans d'expérience professionnelle directement pertinente comme architecte accrédité dans le cadre de projets d'architecture patrimoniale et du patrimoine bâti qui s'inscrivent dans le contexte canadien ou qui sont pertinents pour celui-ci.

[...]

Classification de services du personnel n° 8 :

Administrateur de contrat/Surveillant de chantier

- Posséder au moins six (6) ans d'expérience en inspection de la construction, y compris au moins trois (3) ans d'expérience en supervision directe acquise dans le cadre de

13. En outre, dans *Entreprise commune de BMT Fleet Technology Ltd. et NOTRA Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (5 novembre 2008), PR-2008-023 (TCCE) au par. 25, le Tribunal a indiqué que « [l]a détermination de TPSGC sera jugée raisonnable si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n'est pas convaincante aux yeux du Tribunal ».

projets du patrimoine ou de projets de patrimoine bâti dont la valeur de construction cumulative est d'au moins 3 M\$.

[Notre soulignement]

31. De plus, la DOC précisait que seules les offres techniques recevables (c'est-à-dire, celles qui répondent à toutes les exigences obligatoires énoncées dans la section 3.1 « Exigences obligatoires » de la DOC) seraient ensuite évaluées en fonction des exigences cotées énumérées dans la section 3.2 de la DOC¹⁴; il s'agit d'une évaluation en deux temps. À défaut de satisfaire aux exigences obligatoires, il était mentionné que les proposants verraient leur proposition jugée irrecevable et qu'aucune autre évaluation ne serait effectuée¹⁵.

32. En outre, la DOC prévoyait qu'il appartenait au proposant de demander des précisions sur les exigences contenues dans la DOC, au besoin, « le plus tôt possible », et ce, avant de déposer sa proposition¹⁶.

33. Parcs Canada soutient que si SVA + ABCP avait des préoccupations quant à un manque de clarté des termes de l'exigence obligatoire 3.1.5 de la DOC, il lui incombait de demander des éclaircissements à Parcs Canada pendant la période d'invitation à soumissionner.

Interprétation du terme « connexe »

34. Selon SVA + ABCP, le manque de clarté des termes de l'exigence obligatoire 3.1.5 n'est apparu que lorsque Parcs Canada a divulgué les motifs au soutien du rejet de sa proposition. Plus précisément, SVA + ABCP allègue que lors de la réunion de compte-rendu du 2 mars 2017, Parcs Canada lui a dit que le terme « connexe » signifiait que les projets présentés pour la ressource n^o 1 devaient être « consécutifs » – allégation qui n'a pas été contredite par Parcs Canada dans le cadre de cette enquête¹⁷.

35. Puisque le terme « connexe » n'est pas défini dans la DOC, le Tribunal a considéré son sens ordinaire, qui est le suivant : « joint, lié, uni, voisin » et « qui a des rapports étroits avec autre chose »¹⁸.

36. En outre, la version anglaise de la DOC emploie le terme « *related experience* » pour « expérience connexe ». Le Tribunal est d'avis que le sens ordinaire de ce terme, considéré dans le contexte de l'exigence 3.1.5 de la DOC, ne peut raisonnablement être interprété comme signifiant que l'expérience devait avoir été acquise à l'occasion de projets « consécutifs »¹⁹. Par conséquent, le Tribunal accepte que SVA + ABCP ne pouvait savoir, avant de déposer sa proposition, que les évaluateurs interpréteraient ce critère de cette façon. À cet égard, le Tribunal conclut que les évaluateurs ont appliqué un critère non divulgué dans le cadre de leur évaluation de la proposition de SVA + ABCP.

14. Les articles 3.2 et 3.3 de la DOC (pièce PR-2017-009-08A aux pp. 118 et 123, Vol. 1B).

15. L'article 3.1 de la DOC (pièce PR-2017-009-08A à la p. 115, Vol. 1B).

16. Les instructions générales IG 8(1) et 10(2)(a) de la DOC (Pièce PR-2017-009-08A à la p. 25, Vol. 1B).

17. Pièce PR-2017-009-01A à 2, Vol. 1B; pièce PR-2017-009-10 au par. 23, Vol. 1C; pièce PR-2017-009-08 au par. 20, Vol. 1B.

18. *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, éd. 2009, s.v. « connexe ».

19. Le sens ordinaire du terme « consécutif » est le suivant : « Qui se suivent immédiatement dans le temps, ou (moins cour.) dans l'espace ou selon un ordre notionnel ». *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, éd. 2009, s.v. « consécutif ».

Interprétation du terme « patrimoine bâti »

37. Ensuite, bien que SVA + ABCP admette que le terme « patrimoine bâti » était défini au paragraphe 1 (« Abréviations et définitions ») dans la section « Services requis (SR) » de la DOC²⁰, elle fait valoir que le comité d'évaluation a adopté une interprétation « différente » et/ou « plus sévère » que la définition²¹.

38. Dans ses motifs de rejet et davantage dans le RIF, Parcs Canada soutient que la proposition de SVA + ABCP ne démontrait pas que les projets présentés pour les ressources en question étaient tous liés à des bâtiments « âgés de plus de 40 ans », contrairement à ce qui est mentionné à l'article 2.3 de la DOC (intitulé « Vue d'ensemble des sites visés par la présente offre à commandes »)²².

39. SVA + ABCP fait valoir que « la diversité de nos ressources nous permet de conduire aisément les catégories de projets visés à l'article 2.4 [Catégories des projets visés par la présente offre à commandes] [...] à cet endroit qu'il est clairement indiqué que des agrandissements de bâtiments et des interventions sur des paysages historiques pourraient être réalisés comme mandat »²³.

40. Le Tribunal n'est pas en accord avec l'une ou l'autre des parties en ce qui concerne la pertinence des articles 2.3 et 2.4 à l'interprétation de l'exigence obligatoire 3.1.5.

41. Le terme « patrimoine bâti » est spécifiquement défini dans la DOC comme suit : « Environnement matériel bâti historique (en tout ou en partie), qui peut comprendre des bâtiments individuels ou des groupes de bâtiments, des structures, des monuments, des installations ou des vestiges présentant une valeur patrimoniale. »²⁴

42. Les articles 2.3 et 2.4, pour leur part, décrivent les sites visés par la présente offre à commandes à titre de « [v]ue d'ensemble des sites visés »; ils ne constituent pas en l'espèce des critères d'interprétation additionnels de l'exigence obligatoire 3.1.5.

43. Que les sites visés par l'offre à commandes soient, dans la plupart des cas, âgés de plus de 40 ans est sans importance aux fins de l'évaluation de l'exigence obligatoire 3.1.5, car ce critère quantitatif n'était ni énoncé dans les critères de l'exigence 3.1.5, ni dans la définition de « patrimoine bâti » dans la DOC.

44. Essentiellement, les évaluateurs, dans l'évaluation de la proposition de SVA + ABCP, ont infusé un seuil minimum de 40 ans dans cette définition en fonction de la description générale des sites visés qui se trouve au paragraphe 2.3.

45. À la lumière de la définition précise de « patrimoine bâti » et des critères de l'exigence obligatoire 3.1.5 de la DOC, le Tribunal conclut qu'il n'était pas raisonnable que les évaluateurs interprètent ce terme comme devant impliquer des sites âgés de plus de 40 ans dans l'évaluation de la proposition de SVA + ABCP. Ceci constitue, encore une fois, l'application d'un critère non divulgué.

20. Pièce PR-2017-009-08A à la p. 70, Vol. 1B.

21. *Ibid.* à la p. 421.

22. L'article 2.3 de la DOC prévoit ce qui suit : « Les bâtiments et les ressources du patrimoine bâti visés par la présente offre à commandes sont, dans la plupart des cas, âgés de plus de 40 ans. Il s'agit notamment de ce qui suit : des bâtiments administratifs, comme des bureaux, des bureaux de gardes de parc ou des installations administratives; des bâtiments résidentiels comme des maisons, des cabanes ou des dortoirs; [...] ».

23. Pièce PR-2017-009-08A à la p. 421, Vol. 1B.

24. *Ibid.* à la p. 70.

46. Ceci étant dit, pour satisfaire aux critères de l'exigence obligatoire 3.1.5, il incombait à SVA + ABCP de démontrer, *dans sa proposition*, de quelle façon les ressources proposées satisfaisaient aux critères de l'exigence obligatoire 3.1.5.

47. SVA + ABCP ne pouvait simplement s'appuyer, dans le cadre de cette enquête, sur des catégories de projets telles que celles énumérées à l'article 2.4 pour affirmer que les ressources qu'elle présentait avaient bel et bien l'expérience nécessaire pour les services requis. Tel qu'il en sera discuté plus loin, le Tribunal n'est pas convaincu que SVA + ABCP s'est déchargée de son fardeau de démontrer que sa proposition satisfaisait à l'exigence 3.1.5.

Interprétation du terme « architecture patrimoniale »

48. SVA + ABCP a aussi fait valoir qu'il y a une différence entre le terme « patrimoine bâti » et le terme « architecture patrimoniale », qui se trouve dans les critères pour les ressources n° 1 et 3. Cependant, elle n'a pas élaboré dans sa plainte en quoi ces deux termes sont différents ou comment cela a influencé l'évaluation de sa proposition.

49. Le Tribunal prend acte du fait que, contrairement à la définition de « patrimoine bâti », le terme « architecture patrimoniale » n'était pas défini dans la DOC. En effet, bien que les critères de l'exigence obligatoire 3.1.5 pour les ressources n° 1 et 3 stipulaient que ces ressources devaient « posséder au moins [X] ans d'expérience [...] dans le cadre de projets d'*architecture patrimoniale* et du *patrimoine bâti* [...] » [nos italiques], seulement l'un des deux types de projets acceptables était clairement défini dans la DOC.

50. De même, pour la ressource n° 8, il fallait démontrer que la ressource proposée « posséd[ait] au moins six (6) ans d'expérience en inspection de la construction, y compris au moins trois (3) ans d'expérience en supervision directe acquise dans le cadre de *projets du patrimoine ou de projets de patrimoine bâti* [...] » [nos italiques], sans que le terme « projets du patrimoine » soit défini.

51. À cet égard, le Tribunal reconnaît qu'il pouvait être difficile pour les soumissionnaires de faire la distinction entre les deux types de projets acceptables. Néanmoins, étant donné que SVA + ABCP n'a pas demandé d'éclaircissements à Parcs Canada pendant la période d'invitation à soumissionner²⁵ et qu'il n'y a pas d'indication que le manque de clarté des termes « architecture patrimoniale » ou « projets du patrimoine » ne soit apparu que lorsque Parcs Canada a divulgué les motifs du rejet de sa proposition, rien au dossier n'indique que l'évaluation de Parcs Canada était déraisonnable par rapport à l'application de ces termes.

Interprétation des autres termes qui manquaient prétendument de clarté

52. Quant aux autres termes de la DOC auxquels la plainte fait référence, c'est-à-dire les termes « et », « ou », « cumulative » et « valeur patrimoniale », SVA + ABCP n'a pas expliqué pourquoi ces termes manquaient de clarté, à quels égards les évaluateurs auraient adopté une interprétation différente du sens ordinaire de ces termes (ou, dans le cas du terme « valeur patrimoniale », de la définition prévue dans la DOC²⁶), ni en quoi l'interprétation adoptée par les évaluateurs aurait été préjudiciable à l'évaluation de sa proposition.

25. Ce qui signifie qu'un tel motif de plainte ne respecterait pas les délais prescrits par le *Règlement*.

26. Dans la DOC, le terme « valeur patrimoniale » est défini comme suit : « Importance esthétique, historique, scientifique, culturelle, sociale ou spirituelle pour les générations passées, actuelles ou futures. La valeur patrimoniale d'un lieu patrimonial repose sur ses éléments caractéristiques tels que les matériaux, les formes, l'emplacement, les configurations spatiales, les usages ainsi que les connotations et les significations culturelles. » Voir Pièce PR-2017-009-08A à la p. 70, Vol. 1B.

53. De l'avis du Tribunal, il n'y a rien au dossier pouvant établir que les évaluateurs ont interprété ces termes de manière erronée dans leur évaluation de la proposition de SVA + ABCP par rapport à l'exigence obligatoire 3.1.5²⁷.

54. Le Tribunal tient également à souligner que Parcs Canada a confirmé, en réponse à l'allégation selon laquelle les évaluateurs manquaient de compétences en langue française pour pouvoir évaluer justement la proposition de SVA + ABCP, que la langue maternelle des trois membres du comité est le français²⁸.

Fardeau de SVA + ABCP de démontrer sa conformité aux exigences de la DOC

55. Fondamentalement, le Tribunal n'est pas convaincu que Parcs Canada a déterminé de façon déraisonnable que la proposition de SVA + ABCP ne démontrait pas sa conformité à l'exigence obligatoire 3.1.5. En effet, SVA + ABCP n'a pas décrit dans sa proposition la nature des projets spécifiques énumérés pour chacune des trois ressources proposées à l'égard desquelles sa proposition a été jugée non conforme.

56. SVA + ABCP soutient toutefois que certaines autres ressources, pour lesquelles elle a présenté l'expérience de la même manière que pour les ressources n° 1, 3 et 8, ont été jugées conformes. Le Tribunal ne considère pas cet argument comme base valide pour conclure que les ressources en question auraient dû être acceptées.

57. Tel qu'indiqué dans le refus de réparation de Parcs Canada²⁹, ce n'était que pour les ressources n° 1, 2 et 3 que la DOC requérait un nombre précis d'années d'expérience professionnelle directement pertinente comme architecte accrédité acquise dans le cadre de projets d'architecture patrimoniale et du patrimoine bâti qui s'inscrivent dans le contexte canadien ou qui sont pertinents pour celui-ci.

58. Les évaluateurs ont déterminé que SVA + ABCP n'avait pas démontré que les ressources n° 1 (M. Veilleux) et n° 3 (M. Smith) proposées possédaient l'expérience requise par la DOC. Pour chacune des ressources présentées, la proposition se limitait à ne fournir qu'une liste générale des noms de projets dans le cadre desquels la ressource aurait acquis une quelconque expérience pertinente. Il n'y avait pas de description de ces projets, ni de mention du rôle tenu par la ressource proposée dans le cadre de ceux-ci, ni de durée pendant laquelle la ressource aurait rempli ce rôle.

59. Par exemple, dans le cas de M. Smith, sa fiche de « projets significatifs » indiquait « en cours » pour deux des projets et la simple mention d'une année pour les autres. Même en tenant pour acquis qu'il a travaillé dans le rôle requis durant l'année complète (ce qui est impossible de faire devant l'information laconique fournie), la durée totale des projets identifiés était limitée à cinq ans³⁰; ce qui ne satisfait toujours pas au seuil minimum de six ans d'expérience démontrée.

60. En comparaison, bien que l'information contenue dans la proposition de SVA + ABCP pour la ressource n° 2, soit M. Gagné, était limitée, tout comme pour les autres ressources, les évaluateurs ont quand

27. Par ailleurs, si SVA + ABCP avait des préoccupations quant à un manque de clarté de ces termes tels qu'ils apparaissaient dans les documents de la DOC, elle aurait dû demander des éclaircissements à Parcs Canada pendant la période d'invitation à soumissionner.

28. Voir la lettre au Tribunal de M^e Marie-Josée Bertrand, conseillère juridique de Parcs Canada, datée du 29 juin 2017.

29. Pièce PR-2017-009-08A à la p. 485, Vol. 1B; voir aussi la lettre au Tribunal de M^e Marie-Josée Bertrand, conseillère juridique de Parcs Canada, datée du 29 juin 2017.

30. Pièce PR-2017-009-08A à la p. 347, Vol. 1B.

même pu déterminer qu'il possédait les dix ans d'expérience requise en tenant compte de l'information à la section 3 de la proposition de SVA + ABCP, qui incluait plus de détails concernant les différents projets auxquels a participé M. Gagné³¹. En ce qui concerne MM. Veilleux et Smith, le Tribunal fait remarquer que de telles informations n'étaient fournies nulle part dans la proposition.

61. La DOC ne requérait pas d'expérience dans le cadre de projets d'architecture patrimoniale et du patrimoine bâti pour ce qui est des ressources n° 4, 5, 6 et 9.

62. Pour ce qui est de la ressource n° 8, M. Vigeant, la DOC requérait au moins six ans d'expérience en inspection de la construction, y compris au moins trois ans en supervision directe acquise dans le cadre de projets du patrimoine ou de projets du patrimoine bâti dont la valeur de construction cumulative est d'au moins trois millions de dollars.

63. Ni la liste de projets ni le texte d'accompagnement dans la fiche de M. Vigeant ne démontrait l'expérience requise en inspection, ni celle en supervision directe.

64. En l'absence de détails pertinents de ce type, il n'était pas déraisonnable pour Parcs Canada de conclure que la proposition de SVA + ABCP ne démontrait pas que les ressources en question possédaient l'expérience dans des rôles et pour les durées requis par les critères de l'exigence obligatoire 3.1.5.

65. De plus, le Tribunal rejette l'argument de SVA + ABCP voulant que l'appendice D, qui ne faisait état d'aucune sous-exigence minimale, était le seul formulaire à remplir en ce qui concerne les critères pour chacune des ressources énumérées à l'exigence 3.1.5.

66. La DOC et les documents relatifs à la DOC indiquent clairement que l'appendice D était disponible aux soumissionnaires potentiels à titre indicatif. Le premier paragraphe de l'exigence obligatoire 3.1.5 désigne l'appendice D comme « un échantillon ». Qui plus est, dans le document intitulé « Questions et réponses #2 », la réponse 17 prévoit que « [l]'annexe D est fournie comme un guide pour vous aider dans l'identification de votre équipe dans EPEP 3.1.4 et 3.1.5 »³².

67. À l'appendice D, le tableau 3 prévoit par ailleurs ce qui suit : « Exemple de table de l'expérience » et indique ce qui suit : « Pour obtenir des détails sur le présent formulaire, se référer à 3.1.5 de l'EPEP »³³. Ainsi, il était expressément stipulé que le tableau 3 de l'appendice D était à titre indicatif seulement. L'appendice D n'avait donc pas pour effet de diminuer le fardeau des soumissionnaires de présenter une proposition qui respecte toutes les exigences obligatoires énoncées dans la DOC.

Conclusion de l'analyse de la plainte

68. Par conséquent, le Tribunal détermine que la plainte indique de façon raisonnable que Parcs Canada a contrevenu aux dispositions des accords commerciaux applicables en ce qui concerne l'application des critères qui incorporaient les termes « expérience connexe » et « patrimoine bâti » dans son évaluation de la proposition de SVA + ABCP. Ainsi, la plainte est fondée en partie.

31. *Ibid.* aux pp. 360 à 374.

32. *Ibid.* à la p. 294.

33. *Ibid.* à la p. 144.

MESURE CORRECTIVE ET FRAIS

69. En tant que mesure corrective, SVA + ABCP demande la réévaluation de sa soumission.

70. En recommandant la mesure corrective appropriée, le Tribunal doit tenir compte de toutes les circonstances relatives au présent marché public, y compris celles qui sont énoncées au paragraphe 30.15(3) de la *Loi sur le TCCE*.

71. Bien que le Tribunal ait conclu que la plainte est fondée en partie, il est d'avis que les actes de Parcs Canada n'ont causé de préjudice ni à SVA + ABCP ni à l'intégrité de la procédure de passation du marché public.

72. Outre le fait que Parcs Canada ait appliqué deux critères non divulgués dans son évaluation des ressources n° 1, 3 et 8 présentées dans la proposition de SVA + ABCP, le Tribunal est d'avis que sa proposition aurait tout de même été rejetée, à juste titre, pour les autres motifs indiqués par Parcs Canada.

73. Plus précisément, tel que discuté ci-dessus, la proposition de SVA + ABCP ne démontrait pas que les ressources proposées n° 1, 3 et 8 possédaient le minimum d'expérience requise puisque des informations essentielles, telles que la description des projets sur lesquels les ressources proposées ont travaillé, le rôle qu'elles ont joué et leur durée, étaient manquantes.

74. Malgré l'absence de définitions pour certains termes de référence dans la DOC, tel que discuté ci-dessus, le Tribunal conclut que la DOC était claire quant aux années d'expérience requises et aux rôles que devaient avoir joués chacune des ressources n° 1, 3 et 8. De plus, il était clair que, pour être recevable, « [l]a proposition doit respecter toutes les exigences obligatoires énoncées dans la Demande d'offre à commandes »³⁴.

75. Il incombait aux soumissionnaires « de présenter une proposition complète et suffisamment détaillée, permettant de faire une évaluation exhaustive conformément aux critères exprimés dans la présente [DOC] »³⁵. De l'avis du Tribunal, la proposition de SVA + ABCP était déficiente, car la simple énumération des projets qui y figurait ne démontrait pas les qualifications requises par la DOC. Par conséquent, il était raisonnable que sa proposition ne soit pas passée à la prochaine étape de l'évaluation, c'est-à-dire à celle des exigences cotées³⁶.

76. Il est bien établi que l'institution fédérale doit, dans son évaluation de la proposition, se limiter aux informations contenues dans celle-ci. Les évaluateurs ne peuvent simplement se fonder sur des connaissances ou informations provenant de sources extérieures lorsqu'une exigence obligatoire de la DOC prévoit que ces informations doivent être incluses³⁷. Ainsi, les proposants doivent démontrer explicitement les liens entre les renseignements fournis dans leur proposition et les exigences obligatoires indiquées dans

34. L'instruction générale IG 7 de la DOC; pièce PR-2017-009-08A à la p. 25, Vol. 1B.

35. L'instruction générale IG 10(2)(e) de la DOC; pièce PR-2017-009-08A à la p. 26, Vol. 1B.

36. Contrairement à l'allégation de SVA + ABCP, la DOC prévoyait expressément que le comité d'évaluation était responsable de l'évaluation des exigences obligatoires, car il « examinera et cotera les propositions recevables conformément aux critères, aux éléments et aux coefficients de pondération indiqués dans la [DOC] ». L'instruction générale IG 9(1)(c) de la DOC; pièce PR-2017-009-08A à la p. 26, Vol. 1B.

37. *Unisource Technology Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (13 décembre 2013), PR-2013-027 (TCCE) au par. 16.

la DOC afin de s'assurer que les évaluateurs comprennent et évaluent le niveau de conformité de leur soumission³⁸.

77. À cet égard, le comité d'évaluation n'aurait pas pu, en toute équité pour les autres proposants, effectuer ses propres recherches sur les projets énumérés pour chacune des ressources proposées en question ou considérer d'autres informations transmises après la date de clôture de la DOC, comme suggéré par SVA + ABCP. Le Tribunal tient à préciser que cela ne signifie pas nécessairement que les ressources en question manquaient d'expérience, mais plutôt que l'expérience requise n'a tout simplement pas été démontrée dans la proposition de SVA + ABCP.

78. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal n'est pas convaincu que les évaluateurs ont injustement conclu que la proposition de SVA + ABCP ne démontrait pas que les ressources proposées n^o 1, 3 et 8 étaient conformes aux critères de l'exigence obligatoire 3.1.5 de la DOC. Ainsi, le Tribunal ne considère pas utile de recommander une réévaluation de la proposition de SVA + ABCP, tel que demandé.

79. Par conséquent, au regard de la preuve soumise et des circonstances du présent dossier, le Tribunal décide de ne recommander aucune mesure corrective. Étant donné que les parties ont chacune eu gain de cause à l'égard de certaines questions, le Tribunal n'accordera de frais relatifs à l'enquête à aucune des parties dans cette affaire.

DÉCISION DU TRIBUNAL

80. Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal détermine que la plainte est fondée en partie.

81. Chaque partie assumera ses propres frais en l'espèce.

Jason W. Downey

Jason W. Downey

Membre président

38. *Madsen Diesel & Turbine Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (26 juin 2014), PR-2014-018 (TCCE) au par. 30; *Tyco Integrated Security Canada, Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (13 septembre 2013), PR-2013-006 (TCCE) au par. 29.