



Ottawa, le vendredi 18 août 2000

Dossier n° : PR-2000-009

EU ÉGARD À une plainte déposée par Crain-Drummond Inc. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47;

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

DÉCISION DU TRIBUNAL

Aux termes de l'article 30.14 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine que la plainte n'est pas fondée.

Richard Lafontaine

Richard Lafontaine

Membre président

Michel P. Granger

Michel P. Granger

Secrétaire

Date de la décision : Le 18 août 2000

Membre du Tribunal : Richard Lafontaine

Agent d'enquête : Paule Couët

Conseiller pour le Tribunal : Marie-France Dagenais

Partie plaignante : Crain-Drummond Inc.

Institution fédérale : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Conseillers pour l'institution fédérale : Susan D. Clarke
Christianne Laizner

Ottawa, le vendredi 18 août 2000

Dossier n° : PR-2000-009

EU ÉGARD À une plainte déposée par Crain-Drummond Inc. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47;

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le 29 mai 2000, Crain-Drummond Inc. (Crain-Drummond) 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 à l'égard du marché public (numéro d'invitation 45866-000001/A) du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (le Ministère) portant sur la fourniture des services d'impression et d'insertion requis par Statistique Canada pour le recensement de 2001.

Crain-Drummond a allégué que plusieurs points que le Ministère dit être absents de sa proposition y étaient, de fait, inclus. De plus, le Ministère a fait preuve d'un manque général de connaissances et de compréhension de la démarche de contrôle de la qualité présentée par Crain-Drummond dans sa proposition, ce qui a entraîné l'attribution de basses notes à l'évaluation des soumissions. Crain-Drummond a soutenu que, n'eut été des faits susmentionnés, sa proposition aurait été retenue. Crain-Drummond a demandé, à titre de mesure corrective, que le contrat lui soit adjugé ou à défaut de lui adjuger le contrat, qu'elle reçoive une indemnité.

Le 2 juin 2000, le Tribunal a avisé les parties qu'il avait décidé d'enquêter sur la plainte, puisque cette dernière répondait aux exigences du paragraphe 30.11(2) 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. Le 6 juillet 2000, le Ministère a déposé un rapport de l'institution fédérale (RIF) auprès du Tribunal en application de l'article 103 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*³. Le 18 juillet 2000, Crain-Drummond a déposé ses commentaires sur le RIF auprès du Tribunal.

Les renseignements au dossier permettant de 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.

PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

Le 10 avril 2000, une demande de proposition (DP) relative à cette invitation à soumissionner a été diffusée par l'entremise du Service électronique d'appels d'offres canadien (MERX), la date de clôture étant fixée au 25 avril 2000.

1. L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47 [ci-après Loi sur le TCCE].
2. D.O.R.S./93-602 [ci-après Règlement].
3. D.O.R.S./91-499.

La DP comprenait les dispositions suivantes :

SECTION 2 : MÉTHODE DE SÉLECTION

Étape 2 : Exigences cotées (précisés à la section 5)

[...]

Pour être conforme, une proposition doit obtenir une note minimale de 70 p. 100 (350 points) pour les exigences cotées. Les propositions qui n'obtiennent pas 70 p. 100 ne seront plus considérées.

[Traduction]

L'exigence cotée R.1 de la DP, « Approche, méthode et plan de travail - 500 points » [traduction], prévoit ce qui suit :

La présente section doit décrire l'approche détaillée qui sera suivie pour réaliser tous les aspects visés dans la Portée des travaux. Un plan de contrôle de la qualité détaillé, un plan de production et un plan de contingence doivent être fournis relativement à chaque tâche requise précisée à la rubrique Portée des travaux. Suffisamment de détails devront être fournis pour permettre une compréhension totale de la manière dont le travail sera exécuté et le soumissionnaire veillera à ce que les spécifications, les normes et les échéanciers de livraison soient respectés. [Soulignement ajouté]

[Traduction]

L'exigence cotée R.1.1 de la DP, « Plan de contrôle de la qualité » [traduction], prévoit, notamment, ce qui suit :

La proposition doit décrire l'approche générale, les tâches ainsi que les normes et spécifications proposées pour établir tous les aspects de votre plan de contrôle de la qualité, lequel doit faire preuve d'une compréhension et d'un respect du plan afférent à la stratégie d'assurance de la qualité, joint à titre de section 4.

[Traduction]

Cinq propositions ont été reçues en réponse à l'appel d'offres, y compris celle de Crain-Drummond. Le 1^{er} mai 2000, l'équipe d'évaluation a tenu une réunion pour terminer l'évaluation des propositions, commencée sous forme d'évaluations individuelles le 27 avril 2000. Le 2 mai 2000, le Ministère a avisé Crain-Drummond, par télécopie, que sa proposition avait été jugée non conforme parce qu'elle n'avait pas obtenu le résultat minimum de 350 points relativement aux exigences cotées (le résultat obtenu par Crain-Drummond a été de 346,25 points, c.-à-d. 90 pour son plan de contrôle de la qualité, 156,25 pour son plan de production des travaux et 100 pour son plan de secours). Cette télécopie avisait aussi Crain-Drummond qu'un contrat afférent au besoin en cause avait été adjugé à une coentreprise formée de St. Joseph Printing, National Paper Goods et Postal Promotions Ltd., la valeur estimative dudit contrat étant de 2 452 497 \$ (TPS en sus). Le 16 mai 2000, Crain-Drummond a rencontré les représentants du Ministère, dans le cadre d'une séance de compte-rendu sur toute la question et, le 29 mai 2000, elle a déposé sa plainte auprès du Tribunal.

POSITION DES PARTIES

Position du Ministère

Le Ministère a soutenu que la proposition de Crain-Drummond a été correctement évaluée relativement aux exigences cotées et que cette dernière n'a pas obtenu de meilleurs résultats en raison de sa nature générique et de son manque de sensibilité aux exigences particulières de la DP. Le Ministère a

soutenu que Crain-Drummond avait soumis le même plan de contrôle de la qualité en réponse à trois autres DP distinctes dont la date de clôture était le même jour, chacune étant associée à un énoncé des travaux différent et à une stratégie d'assurance de la qualité différente.

En outre, le Ministère a soutenu que le soumissionnaire est tenu de soumettre une proposition claire, qui répond directement aux exigences énoncées dans l'invitation à soumissionner et qui est structurée de telle manière que les évaluateurs puissent trouver tous les renseignements et en saisir la pertinence par rapport à la DP. Le Ministère a ajouté que, si le Tribunal est convaincu que la procédure de passation de marché public était équitable, le Tribunal ne doit pas substituer sa propre évaluation à celle des évaluateurs.

Le Ministère a aussi présenté de nombreuses observations détaillées en réponse au « Résumé de l'évaluation » [traduction] que Crain-Drummond a joint à sa plainte et dans lequel elle énonce des objections spécifiques relativement à l'évaluation de sa proposition par le Ministère.

En ce qui a trait à l'affirmation de Crain-Drummond selon laquelle un « expert de la qualité » aurait dû examiner le plan de contrôle de la qualité qu'elle a soumis pour en apprécier correctement la valeur, le Ministère a soutenu que la DP n'indiquait pas que le plan de contrôle de la qualité soumis serait évalué par un expert indépendant. Puisque Crain-Drummond n'a pas fait opposition à cette présumée lacune de la DP au moment de la réunion des soumissionnaires ou à tout autre moment précédant la date de clôture fixée pour la présentation des propositions, le Ministère a soutenu que le délai prévu au Règlement pour le dépôt d'une plainte visant cette présumée lacune est échu depuis longtemps. Le Ministère a aussi indiqué que l'équipe d'évaluation possédait les connaissances expertes nécessaires pour évaluer les propositions.

Position de Crain-Drummond

Crain-Drummond a soutenu que le résultat net de 69 p. 100 adjugé à sa proposition pour les exigences cotées ne représente pas sa soumission complète, est indéfendable à plusieurs égards et aurait dû être sensiblement plus élevé.

Plus précisément, Crain-Drummond a soutenu que sa position était clairement conforme aux exigences de la DP et montrait une compréhension de toutes les questions d'assurance et de contrôle de la qualité. Crain-Drummond a soutenu que, dans plusieurs cas, sa proposition dépassait les exigences de la DP, à un point tel qu'elle n'aurait manifestement pas dû être rejetée. Crain-Drummond a joint à ses commentaires sur le RIF une liste de commentaires spécifiques dont la teneur principale peut se résumer comme suit : 1) le plan de contrôle de la qualité qu'elle a soumis avec sa proposition a été établi spécifiquement aux fins de cette proposition; 2) bien que le Ministère puisse avoir appliqué la méthode d'évaluation énoncée dans la DP, Crain-Drummond conserve le privilège de demander au Tribunal de réexaminer l'évaluation faite par l'équipe d'évaluation; 3) le fait que trois autres plans de contrôle de la qualité aient été soumis dans le cadre de propositions différentes n'est pas pertinent à la plainte, puisque le litige porte sur l'invitation à soumissionner en cause; 4) une description narrative du plan de contrôle de la qualité n'était pas nécessaire puisque la présentation du plan de contrôle de la qualité répondait aux exigences de ISO (Organisation internationale de normalisation) 9002 et avait fait l'objet de vérification et de certification par un registraire; 5) l'inclusion de certains documents présumément manquants n'aurait fourni aucun renseignement important supplémentaire à l'équipe d'évaluation; 6) la mention dans la DP de matériel électronique, tels des densitomètres, n'était pas requise pour satisfaire aux exigences de la DP; 7) l'attribution des résultats par le Ministère manque de cohérence; 8) la capacité de la directrice de projet à exécuter ses tâches, tel que l'indique son curriculum vitae, répondait aux exigences de la DP, le rôle de directrice de projet faisant partie de sa fonction habituelle de coordonnatrice.

Crain-Drummond a reconnu que la méthode appliquée par l'équipe d'évaluation peut être conforme aux méthodes internes. Cependant, se fondant sur les impressions que lui a laissées la réunion d'information, Crain-Drummond a soutenu que les membres de l'équipe d'évaluation ne semblaient pas comprendre la différence entre le plan de contrôle de la qualité demandé et un système d'assurance de la qualité. Selon Crain-Drummond, aucun membre de l'équipe d'évaluation n'a de formation ou d'expérience quant à l'évaluation d'un plan de contrôle de la qualité répondant à la norme ISO 10011, laquelle est le seul critère de référence reconnu dans l'industrie relativement à de telles définitions.

DÉCISION DU TRIBUNAL

Aux termes de l'article 30.14 de la Loi sur le TCCE, le Tribunal doit, lorsqu'il a décidé d'enquêter, limiter son étude à l'objet de la plainte. En outre, à la fin de l'enquête, le Tribunal doit déterminer la validité de la plainte en fonction des procédures et autres exigences établies par règlement pour le contrat spécifique. De plus, l'article 11 du Règlement prévoit, notamment, que le Tribunal doit déterminer si le marché public a été passé conformément à l'*Accord sur le commerce intérieur*⁴ et l'*Accord de libre-échange nord-américain*⁵.

Le paragraphe 506(6) de l'ACI prévoit, notamment, que les « 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 ». L'alinéa 1015(4)d) de l'ALÉNA prévoit que « l'adjudication des marchés sera conforme aux critères et aux conditions essentielles spécialisées dans la documentation relative à l'appel d'offres ».

Au départ, le Tribunal conclut que l'allégation de Crain-Drummond, selon laquelle la DP a omis de préciser que le « plan de contrôle de la qualité » serait évalué par des experts, est en retard. Le Tribunal est d'avis que Crain-Drummond aurait dû vraisemblablement découvrir les faits à l'origine de cette plainte le ou vers le 25 avril 2000, lorsque la DP a été diffusée par l'entremise du MERX. Crain-Drummond ne s'est pas objectée à cette situation et elle n'a déposé de plainte à cet égard que le 29 mai 2000. Cette date vient après le délai de 10 jours ouvrables prévu à l'article 6 du Règlement pour présenter une opposition et déposer une plainte.

Le Tribunal doit déterminer si le Ministère a évalué la proposition de Crain-Drummond conformément aux critères et à la méthode énoncés dans le DP et s'il a appliqué les critères et la méthode correctement.

Le Tribunal conclut que le Ministère a agi d'une manière correcte dans les deux cas. Le Ministère a non seulement utilisé la méthode et les critères énoncés dans la DP lorsqu'il a évalué la proposition de Crain-Drummond, il les a appliqués correctement. Le Tribunal est d'avis que Crain-Drummond a essentiellement admis dans son exposé que le Ministère, lorsqu'il a évalué la proposition de Crain-Drummond, a appliqué la méthode énoncée dans le DP. Cependant, Crain-Drummond a dit ne pas être d'accord sur les résultats attribués à sa proposition et a soutenu que l'équipe d'évaluation n'a pas compris ni pleinement apprécié la valeur de sa proposition, plus précisément, son plan de contrôle de la qualité. Les éléments de preuve examinés par le Tribunal indiquent que la proposition de Crain-Drummond n'a pas obtenu davantage de points à l'évaluation parce que le plan de contrôle de la qualité qu'elle a proposé n'a pas été conçu pour répondre aux exigences spécifiques de la DP et parce qu'il n'était pas clairement structuré ni pleinement étayé. Le Tribunal est convaincu que le Ministère est arrivé à une telle

4. Signé à Ottawa (Ontario) le 18 juillet 1994 [ci-après ACI].

5. 32 I.L.M. 289 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994) [ci-après ALÉNA].

conclusion d'une manière correcte au plan de la procédure et il ne substituera pas son évaluation à celle des évaluateurs.

Le Tribunal est d'avis qu'il était amplement clair dans la DP, et plus particulièrement dans les exigences cotées R.1 et R.1.1, que des propositions détaillées se rapportant expressément à la tâche en cause devaient être soumises. Le Tribunal est d'avis que Crain-Drummond n'a pas suffisamment satisfait à cette exigence, particulièrement en ce qui concerne son plan de contrôle de la qualité, Crain-Drummond se fiant plutôt sur le fait que ledit plan satisfaisait aux exigences de l'ISO et avait fait l'objet d'une vérification et d'une certification par un registraire, ainsi qu'elle l'a fait valoir dans ses commentaires sur le RIF. En outre, Crain-Drummond, dans son exposé, a admis qu'il manquait certains documents à l'appui, des documents qu'elle avait cités dans sa proposition, et a soutenu, en défense, que lesdits documents n'auraient pas ajouté de renseignements importants en ce qui concerne la proposition ou l'évaluation du Ministère. À tout le moins, à cet égard, Crain-Drummond aurait dû présenter, avec sa proposition, une explication quelconque au sujet des documents manquants. Le Tribunal est d'avis que, en l'espèce, les fournisseurs potentiels avaient reçu des directives claires concernant la présentation, dans leurs propositions, d'exposés complets, détaillés et exhaustifs se rapportant à chacune des tâches. Le Ministère a jugé que cela n'a pas été fait.

À la lumière de ce qui précède, le Tribunal ne trouve rien à redire quant à l'évaluation de la proposition de Crain-Drummond par le Ministère et, plus précisément, quant à l'évaluation, par le Ministère, du plan de contrôle de la qualité de Crain-Drummond.

DÉCISION DU TRIBUNAL

Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la Loi sur le TCCE, le Tribunal détermine que le marché public a été passé conformément aux dispositions de l'ACI et de l'ALÉNA et que, par conséquent, la plainte n'est pas fondée.

Richard Lafontaine
Richard Lafontaine
Membre président