



Ottawa, le mercredi 2 avril 2003

Dossier n° PR-2002-051

EU ÉGARD À une plainte déposée par Antian Professional Services 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 SUITE 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 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 n'est pas fondée.

Aux termes de l'article 30.16 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* et sous réserve des limites énoncées dans l'exposé des motifs, le Tribunal canadien du commerce extérieur accorde au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés relativement à la réponse à la plainte, lesdits frais devant être déboursés par Antian Professional Services Inc. Il n'y a pas d'autres frais accordés.

Pierre Gosselin
Pierre Gosselin
Membre président

Susanne Grimes
Susanne Grimes
Secrétaire intérimaire

Date de la décision et des motifs : Le 2 avril 2003

Membre du Tribunal : Pierre Gosselin, membre président

Agent principal d'enquête : Peter Rakowski

Conseiller pour le Tribunal : Michèle Hurteau

Partie plaignante : Antian Professional Services Inc.

Intervenantes : Alliance Group
Colterman Marketing Group Canada

Conseiller pour Colterman Marketing
Group Canada : Greg Farnand

Institution fédérale : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Conseiller pour l'institution fédérale : Ian McLeod

Ottawa, le mercredi 2 avril 2003

Dossier n° PR-2002-051

EU ÉGARD À une plainte déposée par Antian Professional Services 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 SUITE 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

PLAINTÉ

Le 2 janvier 2003¹, Antian Professional Services Inc. (Antian) 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*². La plainte portait sur une demande d'offre à commandes (DOC)³ du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) (invitation n° E60CY-020002/A) pour la fourniture de services de gestion de projets d'exposition.

Antian a allégué que TPSGC avait erré dans le processus d'évaluation puisque les deux sociétés à qui des offres à commandes avaient été délivrées, à savoir Colterman Marketing Group Canada (CMG) et Alliance Group (Alliance), ne satisfaisaient pas aux exigences obligatoires énoncées dans la DOC.

Plus précisément, Antian a soutenu que, aux termes de la DOC, les soumissionnaires devaient fournir huit exemples de projets d'exposition qu'ils avaient réalisés au cours des cinq dernières années, démontrant leur capacité de fournir des services de gestion de projets visant à appuyer les projets d'exposition. En outre, la DOC précisait que les projets présentés ne seraient pas retenus si le soumissionnaire agissait alors comme sous-traitant. Antian a soutenu que, d'après ce qu'elle savait des capacités et de l'expérience des soumissionnaires à qui des offres à commandes avaient été délivrées, ces derniers ne possédaient pas l'expérience requise à titre d'entrepreneur principal pour répondre aux exigences obligatoires de la DOC.

Antian a demandé que, avant toute commande, TPSGC procède à un exercice de validation des huit projets de chacune des trois entreprises en vue de garantir que chacun des fournisseurs satisfasse pleinement à l'exigence obligatoire M3. S'il devait être déterminé que le fournisseur n° 1 ou le fournisseur n° 2 ne satisfait pas à ladite exigence obligatoire, elle a demandé que le contrat soit adjugé au fournisseur classé au rang suivant qui satisfait à toutes les exigences obligatoires ou que le marché fasse l'objet d'un nouvel appel d'offres.

-
1. Date à laquelle les renseignements complémentaires demandés par le Tribunal ont été reçus.
 2. L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47 [Loi sur le TCCE].
 3. Le but de cette DOC était d'entreprendre une procédure concurrentielle en vue de faire la sélection d'entreprises pour lesquelles il était possible d'établir des offres à commandes principales et régionales (OCPR) pour le compte du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Le 10 janvier 2003, le Tribunal a avisé les parties qu'il avait décidé d'enquêter sur la plainte aux termes du paragraphe 30.13(1) de la Loi sur le TCCE et du paragraphe 7(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*⁴. Le 16 janvier 2003, Alliance a déposé ses observations sur la plainte d'Antian et, le 20 janvier 2003, le Tribunal a autorisé Alliance à intervenir dans l'affaire. Le 27 janvier 2003, le Tribunal a autorisé CMG à intervenir dans l'affaire. Le 7 février 2003, TPSGC 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*⁵. Le 14 février 2003, Antian a déposé ses observations sur le RIF et, le 18 février 2003, CMG a déposé ses observations sur le RIF.

La quantité des renseignements au dossier étant suffisante 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.

PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

Le 20 septembre 2002, une DOC a été publiée par l'entremise du MERX, le Service électronique d'appel d'offres du Canada. La DOC avait pour objet d'établir des OCPR pour l'obtention de services de gestion de projets d'exposition, au fur et à mesure des besoins, pour les six régions du Canada y compris la région de la capitale nationale.

L'invitation, qui a pris fin le 21 octobre 2002, indiquait que jusqu'à trois offres à commandes seraient attribuées pour la région de la capitale nationale et jusqu'à deux offres à commandes seraient autorisées pour chacune des autres régions.

La section 2.16 de la DOC comprenait l'exigence obligatoire suivante :

1. Pour être jugée recevable, votre offre doit :

- (a) **satisfaire à toutes les exigences obligatoires** énoncées dans la présente invitation et fournir pour chaque critère suffisamment de détails pour permettre une analyse approfondie de vos capacités par l'équipe d'évaluation. Si un élément n'est pas traité dans l'offre on considérera qu'il ne répond pas aux exigences obligatoires. Seules les offres qui auront été jugées conformes aux exigences obligatoires seront soumises à l'évaluation par rapport aux critères cotés.

Ainsi qu'elle est énoncée dans la DOC, l'exigence obligatoire M3 prévoit ce qui suit :

M3. L'offrant **doit** fournir huit (8) projets d'exposition qu'il a réalisés au cours des cinq (5) dernières années démontrant sa capacité de fournir des services de gestion de projets visant à appuyer les projets d'exposition. Cet élément sera évalué en R1.

Les projets présentés ne seront pas retenus si l'offrant agissait alors comme sous-traitant.

L'exigence cotée R1, dont fait mention l'exigence obligatoire M3, réitérait que les projets proposés ne seraient pas retenus si l'offrant agissait alors comme sous-traitant. Dans le cadre de la procédure de passation du marché public, en réponse à une question d'Antian, TPSGC a confirmé que les projets ne seraient pas retenus si le soumissionnaire avait alors agi comme sous-traitant.

4. D.O.R.S./93-602 [Règlement].

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

L'invitation a pris fin comme prévu le 21 octobre 2002, et les propositions de huit fournisseurs ont été reçues avant la date de clôture des soumissions. D'après TPSGC, quatre propositions n'étaient pas conformes à certains critères obligatoires de l'invitation, et les quatre autres ont été renvoyées à l'équipe d'évaluation aux fins d'examen. Selon TPSGC, au cours d'une évaluation plus détaillée, l'équipe d'évaluation a déterminé qu'une autre proposition n'avait pas obtenu la note suffisante pour satisfaire à une exigence cotée et avait donc été éliminée. Trois propositions étaient conformes, à savoir celles de CMG, d'Alliance et d'Antian.

Le 20 décembre 2002, TPSGC a avisé Antian que CMG et Alliance s'étaient classées au premier et au deuxième rang des fournisseurs, respectivement, pour toutes les régions. Antian s'était classée au troisième rang pour la région de la capitale nationale.

Le 23 décembre 2002, Antian a écrit à TPSGC pour exprimer sa préoccupation au sujet de l'attribution d'une offre à commandes au soumissionnaire classé au premier rang, à savoir CMG. Le même jour, une réunion d'information téléphonique a été tenue avec Antian au sujet des résultats de la procédure concurrentielle. Selon TPSGC, le classement a été déterminé selon le plus bas coût par point.

Le 27 décembre 2002, Antian a déposé une plainte auprès du Tribunal et, le 2 janvier 2003, elle a déposé les renseignements complémentaires demandés par le Tribunal.

POSITIONS DES PARTIES

Position de TPSGC

TPSGC a soutenu que la présente plainte était fondée sur des allégations avancées par Antian au sujet de l'expérience et de la compétence de CMG et d'Alliance qui s'étaient classées aux deux premiers rangs des soumissionnaires dans le cadre de la procédure concurrentielle.

En réponse aux allégations visant la proposition de CMG, TPSGC a soutenu qu'Antian n'avait pas justifié ses allégations portant sur CMG autrement que par des affirmations au sujet de sa présumée connaissance personnelle de l'expérience et de la compétence de son concurrent, sans produire de faits pertinents à l'appui de ses allégations. De plus, les faits montrent que l'équipe d'évaluation a évalué la soumission de façon appropriée de CMG et que tous les travaux soumis à titre d'exemple par CMG avaient été des travaux où cette dernière avait agi comme entrepreneur principal et non comme sous-traitant. TPSGC a souligné que la proposition de CMG précisait que cette dernière n'avait agi comme sous-traitant dans aucun des cas donnés à titre d'exemple. Il a aussi soutenu que l'équipe d'évaluation avait examiné des pièces détaillées soumises par CMG concernant chacun des huit projets soumis et avait conclu à la lumière de ces pièces que CMG avait agi comme entrepreneur principal dans chacun des projets.

Dans le but de renforcer la confirmation relativement au travail de sous-traitance, TPSGC a demandé à CMG de soumettre d'autres éléments de preuve de son rôle à titre d'entrepreneur principal relativement à chacun des projets énumérés.

TPSGC a aussi souligné que l'allégation particulière d'Antian au sujet de la société Acart Communications Inc. (Acart) avait trait à des travaux effectués en 1999 et qu'aucun des huit projets soumis par CMG n'avait été exécuté en 1999. De plus, il a soutenu qu'aucun des huit projets ne mettait en cause Acart, contrairement à ce qu'avait indiqué Antian.

En réponse aux allégations d'Antian visant la proposition d'Alliance, TPSGC a soutenu que ces allégations semblaient n'être fondées sur aucun élément plus solide que des généralisations par Antian au sujet de sa connaissance personnelle de la portée et du caractère de l'activité commerciale d'un concurrent. De plus, il a ajouté que les allégations susmentionnées n'étaient pas corroborées par la teneur de la proposition d'Alliance et que l'équipe d'évaluation avait déterminé de façon appropriée que la proposition d'Alliance était conforme à l'exigence obligatoire M3. TPSGC a soutenu que l'exigence obligatoire M3 avait pour objet de fournir des exemples qui illustraient les habiletés et l'expérience pertinentes aux travaux proposés dans l'invitation. Dans un tel contexte, l'exigence obligatoire M3 prescrivait la fourniture de huit « projets d'exposition » réalisés au cours d'une période précise. TPSGC a soutenu que ni l'exigence obligatoire M3 ni aucune autre disposition des documents d'invitation à soumissionner ne définissait l'expression « projets d'exposition » et que, plus particulièrement, les documents d'invitation ne prescrivaient ni portée, ni taille ni valeur minimales relativement auxdits « projets d'exposition ». TPSGC a ajouté que, lors des évaluations, si des contraintes ou une définition de l'expression « projets d'exposition » non divulguées dans les documents d'invitation avaient été appliquées, un tel comportement aurait peut-être pu prêter à contestation devant le Tribunal au titre d'infraction aux accords commerciaux pertinents. Il a soutenu que, dans sa proposition, Alliance avait énuméré huit « projets d'exposition » et inclus des renseignements détaillés sur ces projets ainsi que sur les habiletés et capacités dont ils démontraient l'existence.

TPSGC a ajouté que l'équipe d'évaluation, appliquant ses connaissances expertes des marchés et des expositions, avait étudié la proposition d'Alliance et avait déterminé qu'elle satisfaisait à l'exigence obligatoire M3. Il a de plus soutenu que l'équipe d'évaluation avait déterminé que la teneur de la proposition indiquait qu'Alliance avait agi comme entrepreneur principal dans tous les cas. De plus, après avoir reçu la plainte et à la demande de TPSGC, Alliance a soumis d'autres documents au sujet de son rôle en tant qu'entrepreneur principal relativement à chaque projet. De ce fait, TPSGC a soutenu que les allégations d'Antian selon lesquelles la proposition d'Alliance ne satisfaisait pas à l'exigence obligatoire M3 étaient dénuées de fondement.

TPSGC a conclu en affirmant qu'Antian s'était présentée devant le Tribunal à la manière d'un soumissionnaire désappointé et qu'elle tentait d'obtenir que les résultats d'une procédure concurrentielle soient infirmés par le Tribunal et d'être récompensée en conséquence. Antian n'a toutefois rien offert dans sa plainte pour appuyer ses allégations, si ce n'est qu'elle a lancé des accusations non corroborées au sujet de l'expérience et de la compétence de ses concurrents. TPSGC a donc soutenu que la plainte doit être rejetée et que le Tribunal doit accorder à la Couronne le remboursement des frais qu'elle a engagés relativement à cette affaire.

Position des intervenantes

Position de CMG

Tout en affirmant être d'accord sur les observations présentées par TPSGC dans le RIF, CMG voulait souligner qu'elle comptait nombre d'autres projets qui auraient pu être admissibles aux termes de la section obligatoire, y compris l'Exposition sur la technologie dans l'administration gouvernementale de 1999, de 2000 et de 2001. Elle a aussi demandé que le Tribunal mette les dépens à la charge d'Antian.

Position d'Alliance

Alliance a contesté les affirmations d'Antian selon lesquelles Alliance avait peu d'expérience en gestion d'exposition et a soutenu qu'Antian n'était pas au fait de l'expérience d'Alliance. Elle a affirmé avoir organisé et géré des expositions pour le compte d'organismes du gouvernement fédéral et du secteur privé, y compris le ministère de l'Environnement, le ministère des Communications, Festivals and Events Ontario, le ministère des Ressources naturelles et La Société canadienne de la santé internationale. Elle a aussi soutenu que sa soumission n'avait inclus aucun des projets présumés inclus par Antian.

Position d'Antian

Dans sa réponse au RIF, Antian a concédé que les décisions de TPSGC d'attribuer des offres à commandes avaient été prises de façon appropriée à la lumière des renseignements présentés dans les documents d'appel d'offres. Elle a reconnu ne pas avoir été au courant que les exemples soumis par Alliance au sujet du Pavillon avaient trait à des cas ayant fait l'objet d'un contrat direct.

Selon Antian, CMG ne satisfaisait pas aux exigences obligatoires de la DOC étant donné qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences sur l'expérience en gestion d'exposition. Antian a ajouté que CMG n'avait pas assumé de responsabilités de gestion d'exposition pour le Salon d'affaires d'Ottawa 1998⁶, au sens des exigences de la DOC, et que la proposition de CMG aurait donc dû être rejetée.

Antian a soutenu que, à la lumière de l'information de source sûre dont elle disposait, la seule personne qui avait exercé les fonctions de gestion d'exposition au Salon était l'ancien propriétaire et directeur du Salon. Elle a ajouté que le propriétaire de CMG avait, dans le cadre d'un contrat à plein temps, exercé des fonctions de gestion des ventes de places d'exposition pour le compte du Salon et que ce travail avait aussi inclus des éléments de commercialisation et de commandite. À la lumière de l'information susmentionnée, Antian a soutenu que CMG ne satisfaisait pas aux exigences obligatoires sur l'expérience et a demandé que CMG soit exclue de la procédure et que l'invitation fasse l'objet d'un nouvel appel d'offres.

DÉCISION DU TRIBUNAL

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. En outre, à la fin de l'enquête, il doit déterminer la validité de la plainte en fonction des critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. De plus, l'article 11 du Règlement prévoit que le Tribunal doit déterminer si le marché public a été passé conformément aux accords commerciaux applicables, à savoir, en l'espèce, l'*Accord sur le commerce intérieur*⁷.

La plainte initiale d'Antian précisait que tant CMG qu'Alliance, les deux sociétés qui s'étaient classées à un meilleur rang qu'Antian aux fins de l'offre à commandes pour la région de la capitale nationale, ne satisfaisaient pas aux exigences obligatoires visant l'expérience énoncées dans la DOC. En réponse au RIF, Antian a concédé qu'une offre à commandes avait été attribuée de façon appropriée à Alliance. Elle a maintenu son affirmation selon laquelle CMG ne satisfaisait pas aux exigences obligatoires de la DOC.

6. Antian a allégué qu'il s'agissait d'un des projets énumérés par CMG au titre de projet satisfaisant aux exigences obligatoires visant l'expérience.

7. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <<http://www.intrasec.mb.ca/fire/it.htm>>.

Par conséquent, la question dont le Tribunal est saisi est celle de savoir si Antian a soumis des éléments de preuve suffisants pour qu'il tire la conclusion que TPSGC a fait erreur dans son évaluation des renseignements contenus dans la proposition de CMG et selon laquelle CMG satisfaisait aux exigences obligatoires visant l'expérience énoncées dans la DOC.

Le Tribunal prend note qu'Antian a formulé nombre d'allégations, fondées sur une connaissance personnelle et sur une information de source sûre, au sujet de la question de savoir si les projets énumérés par CMG satisfaisaient effectivement aux exigences obligatoires de l'invitation. Il fait observer qu'Antian a soutenu dans sa réponse que, à la lumière d'une information « de source sûre » sur le rôle de CMG, l'expérience de CMG relative à l'un des huit projets présentés, le « Salon d'affaires d'Ottawa 1998 », aurait empêché cette dernière de satisfaire aux exigences obligatoires de la DOC. TPSGC a soutenu que, selon son évaluation, CMG n'agissait comme sous-traitant dans **aucun** des projets présentés à titre d'exemples. Le Tribunal fait également observer que, après avoir reçu la plainte, TPSGC a demandé à CMG de soumettre d'autres renseignements sur son rôle en tant qu'entrepreneur principal dans chacun des projets énumérés. Antian a proposé que le Tribunal communique avec l'ancien propriétaire et directeur du « Salon d'affaires d'Ottawa 1998 » pour confirmer la véracité de son allégation. Il incombe à la partie plaignante, en l'espèce Antian, de justifier ses allégations. Le Tribunal conclut qu'Antian ne s'est pas acquittée du fardeau qui lui incombait, puisqu'elle n'avait pas déposé auprès du Tribunal quelque élément de preuve documentaire ou d'une autre nature que ce soit à l'appui des allégations qu'elle avait formulées.

Le Tribunal est d'avis qu'aucun élément de preuve produit dans le cadre de la présente procédure n'est de nature à le convaincre que TPSGC a fait erreur dans son évaluation des renseignements contenus dans la proposition de CMG et selon laquelle cette dernière satisfaisait aux exigences obligatoires visant l'expérience de ladite invitation. Par conséquent, le Tribunal conclut que les allégations d'Antian sont sans justification et que la plainte n'est donc pas fondée.

En ce qui a trait à la question des frais, TPSGC et CMG ont tous deux demandé à recevoir le remboursement des frais qu'ils ont engagés relativement à la présente plainte. En ce qui a trait à la demande de TPSGC, le Tribunal a examiné attentivement les circonstances particulières de la procédure portant sur le marché public en cause, ainsi que l'ampleur du travail fait par TPSGC pour répondre aux allégations non fondées qui ont été formulées par Antian. Compte tenu qu'Antian a concédé dans sa réponse que les décisions de TPSGC d'attribuer des offres à commandes avaient été prises de façon appropriée à la lumière des renseignements énoncés dans les documents d'appel d'offres, et compte tenu aussi qu'Antian ne s'est pas acquittée du fardeau qui lui incombait de produire des éléments de preuve à l'appui de ses allégations contre CMG, le Tribunal accordera à TPSGC le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés relativement à la réponse à la présente plainte.

Par conséquent, le Tribunal accorde à TPSGC le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés relativement à la réponse à la présente plainte, mais limite le montant du remboursement admissible aux frais de préparation du RIF. La demande de renseignements complémentaires adressée à CMG et à Alliance et les frais y afférents ont été le fait d'une décision prise volontairement par TPSGC et n'ouvrent donc pas droit à un remboursement. TPSGC se fondera sur les *Lignes directrices sur les frais dans une procédure portant sur un marché public* du Tribunal dans la préparation de sa réclamation de frais.

Étant donné qu'il a été convaincu par les exposés de TPSGC dans la présente affaire et qu'il a statué en se fondant sur lesdits exposés et étant donné aussi la participation limitée de CMG à l'espèce, le Tribunal n'accordera pas de frais à CMG.

DÉCISION DU TRIBUNAL

Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la Loi sur le TCCE, le Tribunal détermine que la plainte n'est pas fondée.

Aux termes de l'article 30.16 de la Loi sur le TCCE et sous réserve des limites énoncées dans l'exposé des motifs, le Tribunal accorde à TPSGC le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés relativement à la réponse à la plainte, lesdits frais devant être déboursés par Antian. Il n'y a pas d'autres frais accordés.

Pierre Gosselin
Pierre Gosselin
Membre président