



Ottawa, le mercredi 24 septembre 2003

Dossier n° PR-2003-030

EU ÉGARD À une plainte déposée par Lemmex Group 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 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*.

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*, 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 préparation et au dépôt du rapport de l'institution fédérale, lesdits frais devant être déboursés par Lemmex Group Inc.

Pierre Gosselin
Pierre Gosselin
Membre président

Michel P. Granger
Michel P. Granger
Secrétaire

Date de la décision et des motifs : Le 24 septembre 2003

Membre du Tribunal : Pierre Gosselin, membre président

Agent principal d'enquête : Daniel Chamaillard

Conseiller pour le Tribunal : Eric Wildhaber

Partie plaignante : Lemmex Group Inc.

Institution fédérale : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Conseiller pour l'institution fédérale : David M. Attwater



Ottawa, le mercredi 24 septembre 2003

Dossier n° PR-2003-030

EU ÉGARD À une plainte déposée par Lemmex Group 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 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*.

EXPOSÉ DES MOTIFS

PLAINTÉ

Le 30 juin 2003, Lemmex Group Inc. (Lemmex) 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. La plainte porte sur un marché public (invitation n° CCAB-3-0039) par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) pour la fourniture d'un cours de formation en administration des contrats.

Lemmex a allégué que TPSGC a évalué injustement sa proposition en concluant qu'elle n'était pas conforme à une exigence obligatoire particulière². À titre de mesure corrective, elle a demandé que la soumission qu'elle a faite en réponse à la demande de propositions (DP) soit réévaluée ou que, subsidiairement, un nouvel appel d'offres soit lancé. Lemmex a également demandé à recevoir une indemnité en reconnaissance de l'occasion qu'elle a perdue de faire des profits.

Le 5 août 2003, TPSGC a déposé un rapport de l'institution fédérale (RIF) auprès du Tribunal. Lemmex a déposé sa réponse au RIF le 18 août 2003.

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

Une DP avec une date de clôture des soumissions prorogée au 5 mai 2003 a été lancée le 10 avril 2003. L'objet de ce marché public est d'acquérir les services d'un consultant pour la conception, l'élaboration et la prestation d'un cours de formation sur l'administration des contrats pour la Direction générale des opérations immobilières de TPSGC.

-
1. L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47 [*Loi sur le TCCE*].
 2. Exigence obligatoire O-7 des critères d'évaluation inclus à l'annexe C de la DP.

L'annexe C de la DP comprend un certain nombre d'exigences obligatoires. L'exigence obligatoire O-7 prévoit ce qui suit :

Les ressources proposées doivent posséder une certification professionnelle ou un diplôme universitaire dans le domaine de l'éducation, de la formation des adultes OU au moins 3 années d'expérience équivalente en éducation, en formation de groupe ou de facilitation auprès des adultes.

Lemmex a soumis sa proposition le 3 mai 2003. Le 2 juin 2003, TPSGC a informé Lemmex que le contrat avait été adjugé à un autre fournisseur potentiel. Le 4 juin 2003, Lemmex a demandé à l'autorité contractante une réunion d'information. Le 11 juin 2003, TPSGC a informé Lemmex que sa proposition avait été jugée non conforme à l'exigence obligatoire O-7 de la DP.

Le 25 juin 2003, Lemmex a assisté à une réunion d'information avec TPSGC, au cours de laquelle le gestionnaire de projet a informé Lemmex qu'il était d'accord avec les résultats de l'évaluation et qu'il ne réexaminerait pas l'évaluation de la proposition de Lemmex. Le gestionnaire de projet a également informé Lemmex que le nombre de jours d'expérience réelle en formation³ était le facteur déterminant et que l'équipe d'évaluation ne devrait pas avoir à lire entre les lignes pour découvrir l'expérience supplémentaire que peut avoir une ressource.

Lemmex a soumis sa plainte au Tribunal le 27 juin 2003. Le 30 juin 2003, Lemmex a déposé des renseignements supplémentaires, et par conséquent sa plainte a été considérée comme étant déposée.

POSITIONS DES PARTIES

Position de Lemmex

Lemmex est d'avis que la procédure d'évaluation utilisée pendant l'examen de sa proposition n'a pas été suivie d'une façon juste et équitable. Lemmex a proposé une personne en particulier comme sa ressource principale à cause de l'expertise pertinente de cette personne, de son expérience en formation (formelle et informelle), de son expertise en conception/mise en œuvre, de son bilinguisme et, enfin, de ses qualifications professionnelles, spécifiques à l'établissement de contrats et aux opérations immobilières, acquises au cours d'une longue carrière avec le gouvernement fédéral. De plus, cette ressource a occupé plusieurs postes cadres pendant ses 30 ans au gouvernement fédéral; chaque position exigeait quotidiennement la capacité de faire office de mentor et d'encadrer et former les gens. Selon Lemmex, sa capacité à transférer les connaissances en faisant appel à diverses méthodes d'enseignement et en maîtrisant les aptitudes interpersonnelles était critique. Lemmex a indiqué que l'expérience de cette ressource équivaldrait à 20 ans plutôt qu'aux trois ans qui sont nécessaires selon l'exigence obligatoire O-7 de la DP.

TPSGC a disqualifié cette ressource parce qu'elle n'avait pas fait la preuve qu'elle possédait l'équivalent d'au moins trois ans d'expérience en éducation, en formation de groupe ou en facilitation auprès des adultes. Lemmex a soutenu que TPSGC a fondé son évaluation uniquement sur le nombre actuel de jours de formation indiqué à l'annexe. Lemmex a soutenu que TPSGC a négligé de tenir compte de l'expérience de la ressource comme facilitateur et éducateur pour adultes, ainsi qu'il est également spécifié dans l'exigence obligatoire O-7 de la DP. Lemmex a allégué que TPSGC n'a pas pris en considération l'expertise et les qualifications professionnelles de cette ressource, comme l'a prouvé le commentaire fait

3. Voir pièce jointe I à la plainte.

par le gestionnaire de projet lors de la réunion d'information du 25 juin 2003, selon lequel « l'équipe d'évaluation ne devrait pas avoir à lire entre les lignes » [traduction].

Lemmex a soutenu que TPSGC avait négligé de prendre en considération la description détaillée de la portée de chaque prestation de la ressource principale soulignée en format colonne aux pages 17 à 23 de la proposition de Lemmex. Selon Lemmex, TPSGC n'a compté comme expérience que le nombre de jours de formation livrés, ce qui a eu pour résultat que la proposition a été jugée non conforme à l'exigence obligatoire O-7 de la DP.

Position de TPSGC

Selon TPSGC, la DP demandait que les soumissionnaires démontrent leur conformité avec ses exigences en application de la section II de la DP qui indique « il est essentiel que les éléments contenus dans votre soumission soient énoncés d'une manière claire et concise. Le défaut de fournir l'information complète telle qu'elle est demandée sera à votre détriment » [traduction].

TPSGC a soutenu que sa conclusion de non-conformité avec l'exigence obligatoire O-7 de la DP correspond au fait que la proposition de Lemmex ne démontrait pas que la ressource proposée avait au moins trois ans d'expérience équivalente en éducation/formation de groupe/facilitation auprès des adultes.

TPSGC a soutenu que la proposition de Lemmex n'indiquait pas que sa ressource principale avait une certification professionnelle ou un certificat universitaire dans le domaine de l'éducation ou de la formation pour adultes. Par conséquent, l'équipe d'évaluation a dû déterminer si la proposition démontrait que la ressource principale proposée par Lemmex avait l'équivalent de trois ans d'expérience en éducation, en formation de groupe ou en facilitation auprès des adultes, en évaluant le temps effectivement consacré à ces disciplines.

Selon TPSGC, les points saillants de l'expérience de la ressource principale proposée révèlent qu'il a censément participé à un maximum de 48 jours de formation entre 1997 et 2003 et que son profil fournit peu de renseignements supplémentaires sur son expérience en éducation, en formation de groupe ou en facilitation auprès des adultes. Tout au plus, cette personne a détenu le poste de directeur général à la Gendarmerie royale du Canada et a dirigé l'introduction de programmes spéciaux et d'initiatives de politiques clés dans le domaine de la formation et du perfectionnement du personnel. TPSGC a également soutenu que ces renseignements sont ambigus.

TPSGC a soutenu que les trois évaluateurs ont décidé à l'unanimité que la proposition de Lemmex ne faisait pas la démonstration que la ressource principale proposée avait les trois ans d'expérience nécessaires et qu'elle n'établissait pas clairement quel rôle avait joué cette ressource pendant une proportion substantielle de sa prétendue expérience. TPSGC a également soutenu que 50 p. 100 ou plus de l'expérience alléguée en éducation, en formation de groupe ou en facilitation auprès des adultes était survenue dans les quelques mois précédant la clôture des soumissions.

Selon TPSGC, même en acceptant que la ressource principale ait eu 48 jours d'expérience en prestation de cours et peut-être du temps de préparation supplémentaire non spécifié, les trois évaluateurs n'étaient pas convaincus que cela équivalait à trois ans d'expérience en éducation, en formation de groupe ou en facilitation auprès des adultes. De l'avis de TPSGC, le fait que l'expérience en prestation de cours de la ressource principale s'étalait sur plus de trois ans ne signifie pas que la personne avait trois ans

d'expérience équivalente. TPSGC a soutenu que, s'il en était autrement, offrir une session de formation une fois l'an pendant trois années consécutives pourrait être interprété comme trois années d'expérience.

TPSGC a soutenu que, pour ces raisons, la plainte doit être rejetée. TPSGC a également demandé le remboursement de ses frais.

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 critères et procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. De plus, l'article 11 du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*⁴ prévoit que le Tribunal est tenu de déterminer si le marché a été passé conformément aux accords commerciaux applicables.

La question centrale dans cette affaire porte sur l'exigence obligatoire O-7 de la DP, qui prévoit ce qui suit :

Les ressources proposées doivent posséder une certification professionnelle ou un diplôme universitaire dans le domaine de l'éducation, de la formation des adultes **OU** au moins 3 années d'expérience équivalente en éducation, en formation de groupe ou de facilitation auprès des adultes.

Aux vues de cette exigence, les parties ont présenté des points de vue opposés quant à savoir si la ressource principale proposée par Lemmex avait l'expérience nécessaire requise pour satisfaire à la deuxième partie de l'exigence qui prévoit « **OU** au moins 3 années d'expérience équivalente en éducation, en formation de groupe ou de facilitation auprès des adultes ».

Le Tribunal n'accepte pas l'observation de TPSGC selon laquelle l'élément principal de l'évaluation était quantitatif (c.-à-d. 48 jours de formation effective). La question saillante est de savoir si l'expérience acquise par la ressource principale constitue une expérience d'éducation des adultes équivalente à la certification professionnelle ou à un certificat universitaire, tel qu'il est demandé dans l'exigence obligatoire O-7 de la DP.

Le Tribunal est d'avis que le terme « expérience équivalente » doit être interprété conjointement avec la première partie de l'exigence, qui demande une certification professionnelle ou un certificat universitaire dans le domaine de l'éducation et de la formation auprès des adultes. Le Tribunal est d'avis qu'il s'agit là d'un élément essentiel pour établir quels types d'expérience seraient équivalents à une certification professionnelle ou à un certificat universitaire. Par conséquent, le Tribunal est d'avis que le terme « expérience équivalente » a une composante qualitative en ce que l'expérience de la ressource principale devait faire la preuve claire qu'elle avait trois ans d'expérience dans le domaine de l'éducation, de la formation de groupe ou de la facilitation auprès des adultes, comme substitut à la certification. De l'avis du Tribunal, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'une telle expérience soit acquise essentiellement par trois ans de prestation à plein temps dans les domaines identifiés ou l'équivalent accumulé par le biais d'une série de prestations à temps partiel.

Les évaluateurs de TPSGC n'ont pas été convaincus que la soumission de Lemmex faisait la preuve que la ressource principale proposée avait une expérience suffisante. Le Tribunal reconnaît que la ressource

4. D.O.R.S./93-602.

principale a une expertise dans certains domaines pertinents à la DP. Cependant, le Tribunal conclut qu'il était raisonnable de la part de TPSGC d'évaluer que l'expérience globale acquise par la ressource principale en éducation, en formation de groupe ou en facilitation auprès des adultes ne provient pas d'une véritable pratique de ces disciplines ou d'une partie de son emploi à temps plein, mais a été acquise de façon incidente lors de son emploi auprès du gouvernement fédéral.

En règle générale, le Tribunal ne substitue pas son jugement à celui des évaluateurs, à moins qu'il ne juge que la procédure d'évaluation a été tenue de façon inappropriée. Le Tribunal est satisfait que l'équipe d'évaluation a exercé un pouvoir discrétionnaire raisonnable en déclarant non conforme la proposition de Lemmex et qu'elle a pris en considération les renseignements importants dont elle disposait au moment de l'évaluation. De plus, le Tribunal n'accepte pas l'affirmation de Lemmex selon laquelle l'équipe d'évaluation de TPSGC aurait nécessairement dû posséder de l'expérience en formation et de l'expertise en la matière pour pouvoir faire une évaluation juste et équitable.

Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la plainte n'est pas fondée.

Étant donné que la plainte n'est pas fondée et que le Tribunal est d'avis que les exigences étaient claires et que la proposition de Lemmex n'a pas clairement démontré que les ressources qu'elle a proposées avaient l'expérience requise, le Tribunal accorde à TPSGC le remboursement de ses frais raisonnables.

DÉCISION DU TRIBUNAL

À la lumière de ce qui précède, et 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*, le Tribunal accorde à TPSGC le remboursement des frais raisonnables qu'il a engagés relativement à la préparation et au dépôt du RIF, lesdits frais devant être déboursés par Lemmex.

Pierre Gosselin
Pierre Gosselin
Membre président