



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Marchés publics

---

## DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2009-040

Meta-Business Advantage Ltd.

c.

Agence du revenu du Canada

*Décision et motifs rendus  
le mardi 10 novembre 2009*

## TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION DU TRIBUNAL .....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	1
PLAINTE .....	1
PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC .....	1
POSITION DES PARTIES .....	3
Meta .....	3
ANALYSE DU TRIBUNAL .....	5
Mesure corrective .....	9
Frais .....	10
DÉCISION DU TRIBUNAL .....	10

EU ÉGARD À une plainte déposée par Meta-Business Advantage Ltd. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> 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*.

**ENTRE****META-BUSINESS ADVANTAGE LTD.****Partie plaignante****ET****L'AGENCE DU REVENU DU CANADA****Institution fédérale****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 est fondée.

Aux termes des paragraphes 30.15(2) et 30.15(3) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur recommande, à titre de mesure correctrice, que l'Agence du revenu du Canada réévalue la proposition présentée par Meta-Business Advantage Ltd. en réponse à l'invitation n° 1000244131. Le Tribunal canadien du commerce extérieur ordonne à l'Agence du revenu du Canada de considérer chacun des trois premiers projets présentés par Meta-Business Advantage Ltd. en réponse au critère obligatoire M1 comme des projets distincts. Dans le cas où, par suite de cette réévaluation, la proposition de Meta-Business Advantage Ltd. est l'une des cinq soumissions les mieux cotées conformément au processus d'évaluation prévu dans l'invitation, le Tribunal canadien du commerce extérieur recommande que Meta-Business Advantage Ltd. se voit accorder un arrangement en matière d'approvisionnement ou, à titre de solution de rechange, qu'elle soit indemnisée selon un montant égal au profit qu'elle aurait raisonnablement réalisé si elle s'était fait attribuer 20 p. 100 des travaux relatifs à l'invitation n° 1000244131. Le Tribunal canadien du commerce extérieur recommande aussi que l'Agence du revenu du Canada n'exerce pas d'option de prolongation des arrangements en matière d'approvisionnement au-delà de la période initiale de trois ans.

Dans le cas où l'Agence du revenu du Canada décide d'indemniser Meta-Business Advantage Ltd. pour sa perte de profit, le Tribunal canadien du commerce extérieur recommande que Meta-Business Advantage Ltd. et l'Agence du revenu du Canada négocient le montant de l'indemnisation et lui fassent rapport du résultat dans les 30 jours suivant la date de la présente décision.

Si les parties ne peuvent s'entendre sur le montant de l'indemnisation, Meta-Business Advantage Ltd. devra déposer auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur, dans les 40 jours suivant la date de la présente décision, un exposé sur la question de l'indemnisation. L'Agence du revenu du Canada disposera ensuite de sept jours ouvrables après la réception de l'exposé de Meta-Business Advantage Ltd. pour y répondre. Meta-Business Advantage Ltd. disposera ensuite de cinq jours ouvrables après la réception de la réponse de l'Agence du revenu du Canada pour déposer des observations supplémentaires. Le Tribunal canadien du commerce extérieur se réserve la compétence de fixer le montant définitif de l'indemnisation.

Aux termes de l'article 30.16 of la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur accorde à Meta-Business Advantage Ltd. le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour le dépôt et le traitement de la plainte, ces frais devant être payés par l'Agence du revenu du Canada. Conformément à la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public*, l'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte donnée par le Tribunal est le degré 1, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation est de 1 000 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à l'indication provisoire du degré de complexité ou à l'indication provisoire du montant de l'indemnisation, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal, en conformité avec la *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public*. Le Tribunal se réserve la compétence de fixer le montant définitif de l'indemnisation.

Ellen Fry

Ellen Fry

Membre président

Dominique Laporte

Dominique Laporte

Secrétaire

---

Membre du Tribunal :	Ellen Fry, membre président
Directeur :	Randolph W. Heggart
Gestionnaire de l'enquête :	Michael W. Morden
Enquêteur :	Josée B. Leblanc
Conseiller juridique pour le Tribunal :	Eric Wildhaber
Partie plaignante :	Meta-Business Advantage Ltd.
Conseiller juridique pour la partie plaignante :	R. Benjamin Mills
Institution fédérale :	Agence du revenu du Canada
Conseiller juridique pour l'institution fédérale :	Agnieszka Zagorska

Veillez adresser toutes les communications au :

Secrétaire  
Tribunal canadien du commerce extérieur  
Standard Life Centre  
333, avenue Laurier Ouest  
15<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G7

Téléphone : 613-993-3595  
Télécopieur : 613-990-2439  
Courriel : [secretaire@tcce-citt.gc.ca](mailto:secretaire@tcce-citt.gc.ca)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### PLAINTÉ

1. Le 20 août 2009, Meta-Business Advantage Ltd. (Meta) déposait 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*<sup>1</sup>. La plainte concerne l'invitation n° 1000244131 publiée par l'Agence du revenu du Canada (ARC) visant à établir jusqu'à cinq arrangements en matière d'approvisionnement auprès de fournisseurs de services d'amélioration des processus.

2. Meta soutient que l'ARC n'a pas évalué sa soumission conformément au plan d'évaluation publié et qu'elle a appliqué une définition de « projet » non prévue par la demande d'arrangement en matière d'approvisionnement (DAMA) en question. Meta demande, à titre de mesure corrective, que sa proposition soit réévaluée par une équipe d'évaluation indépendante à la lumière de la définition ordinaire du terme « projet » et que la nouvelle équipe d'évaluation considère les projets qu'elle a présentés comme des projets distincts et non pas comme un seul projet comme l'a fait l'équipe d'évaluation originale. À titre de solution de rechange, Meta demande que l'ARC annule l'invitation actuelle et la publie de nouveau. Elle demande aussi d'être indemnisée pour les frais liés à la préparation de sa proposition et au dépôt de la plainte auprès du Tribunal et demande une ordonnance de report d'adjudication de contrat jusqu'à ce que le Tribunal ait déterminé le bien-fondé de la plainte.

3. Le 26 août 2009, le Tribunal avisait les parties qu'il avait décidé d'enquêter sur la plainte car elle 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*<sup>2</sup>. Aussi le 26 août 2009, aux termes du paragraphe 30.13(3) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal ordonnait à l'ARC de différer l'adjudication d'un contrat jusqu'à ce que le Tribunal ait déterminé le bien-fondé de la plainte<sup>3</sup>.

4. Le 21 septembre 2009, l'ARC déposait le rapport de l'institution fédérale (RIF). Le 1<sup>er</sup> octobre 2009, Meta déposait ses observations sur le RIF.

5. Les renseignements au dossier étant 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.

### PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

6. Le 15 décembre 2008, l'ARC rendait disponible par l'entremise du MERX<sup>4</sup> une DAMA afin d'établir jusqu'à cinq arrangements en matière d'approvisionnement auprès de fournisseurs de services d'amélioration des processus pour aider les secteurs d'activité, les processus et les opérations de l'ARC « au fur et à mesure des besoins ». La date d'échéance pour la réception des soumissions était le 19 février 2009 et l'ARC estime avoir reçu 22 soumissions. La DAMA précisait qu'il y aurait quatre étapes dans l'évaluation des propositions techniques et financières. Au cours de la première étape, les propositions

---

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

2. D.O.R.S. /93-602 [*Règlement*].

3. Dans les cas où un arrangement en matière d'approvisionnement a été publié, l'ordonnance de report d'adjudication du contrat du Tribunal a pour effet de reporter l'adjudication de tout contrat relatif à cet arrangement en matière d'approvisionnement jusqu'à ce que le Tribunal ait déterminé le bien-fondé de la plainte.

4. Service électronique d'appel d'offres du Canada.

seraient évaluées par rapport aux critères obligatoires M1, M2 et M3. Au cours de la deuxième étape, les propositions qui respectaient les critères obligatoires seraient évaluées selon des critères cotés. Au cours de la troisième étape, les propositions s'étant fait attribuer une note d'au moins 70 p. 100 à l'égard des critères cotés feraient l'objet d'une évaluation des propositions financières. Au cours de la quatrième étape, les propositions seraient classées selon une combinaison des notes d'évaluations techniques et financières des soumissionnaires. La DAMA prévoyait que les soumissionnaires qui ne respectaient pas les critères obligatoires, c.-à-d. ceux qui ne franchiraient pas la première étape, seraient réputés non conformes et leur soumission ne ferait l'objet d'aucun examen ultérieur. Selon l'ARC, sur les 22 soumissions reçues, 10 propositions se sont rendues à la quatrième étape, de sorte que les cinq premiers soumissionnaires se sont fait attribuer des arrangements en matière d'approvisionnement. Meta a été jugée ne pas avoir respecté le critère obligatoire M1 et sa proposition n'est pas passée à la deuxième étape. Le critère obligatoire M1 prévoyait ce qui suit :

M1

L'offrant doit fournir des sommaires de cinq (5) projets réalisés dans les dix (10) années précédant la date de soumission dans le secteur des services d'amélioration des processus, dans lesquels l'offrant était l'entrepreneur principal responsable des projets. [...]

[Traduction]

7. Selon l'ARC, pendant l'évaluation de la proposition de Meta, les évaluateurs ont jugé que les trois premiers projets (projets 1, 2 et 3) que Meta a fournis en réponse au critère obligatoire M1 avaient un mandat commun, décrivaient des méthodes de gestion de projet identiques sans description obligatoire des améliorations de processus, se suivaient et relevaient de la même personne-ressource. Par conséquent, le 4 mai 2009, l'ARC communiquait avec la personne-ressource que Meta avait indiquée dans sa proposition (la même personne pour les projets 1, 2 et 3), qui, selon l'ARC, a indiqué que les projets 1, 2 et 3 étaient des sous-ensembles d'un seul projet.

8. Le ou vers le 9 juillet 2009, l'ARC avisait Meta que sa soumission n'était pas conforme au critère obligatoire M1. Le 10 juillet 2009, Meta demandait à l'ARC de lui fournir une justification des motifs pour lesquels sa proposition ne respectait pas le critère obligatoire M1. Le même jour, l'ARC fournissait une explication plus détaillée de sa décision. Meta n'était pas satisfaite de la décision de l'ARC et en a informé celle-ci plus tard le même jour. Le 13 juillet 2009, l'ARC informait Meta qu'elle pouvait soit demander une séance d'information officielle avec l'autorité responsable de l'arrangement en matière d'approvisionnement soit déposer une plainte auprès du Tribunal. Le 21 juillet 2009, Meta présentait une opposition à l'ARC et demandait une séance d'information officielle, qui a eu lieu le 10 août 2009. À la même date, Meta communiquait avec sa personne-ressource, qui a confirmé avoir parlé avec les évaluateurs de l'ARC pendant la période d'évaluation. Le 14 août 2009, la personne-ressource de Meta envoyait à Meta un courriel indiquant ce qui suit<sup>5</sup> :

Je trouve vraiment dommage d'apprendre que votre soumission n'a pas été retenue à cause d'une incompréhension apparente concernant le nombre de projets sur lesquels vous avez travaillé avec l'ARC. Comme vous le savez, faisant partie de la Comptabilité normalisée depuis sept ans, je parle souvent de l'Initiative de comptabilité normalisée comme d'un seul grand projet, alors qu'il s'agit en réalité d'une initiative énorme qui comporte plusieurs projets ayant leur propre échéance et équipe de projet.

---

5. Plainte, onglet 9.

En fait, la Comptabilité normalisée a commencé il y a environ 15 ans et a entraîné la mise en œuvre de quatre programmes dans le cadre du Système de comptabilité normalisée sous quatre projets, équipes de projet et mandats distincts.

1. Comptes d'ordre corporatifs 1998
2. Impôt sur le revenu des sociétés 1995 - 2000
3. Taxes d'accise 2000 - 2003
4. Restructuration de la TPS 2002 - 2007 (que j'ai dirigée)

Il s'agissait de quatre projets différents mis en œuvre dans le cadre du Système de comptabilité normalisée. Si les termes que j'ai utilisés lors de ma discussion avec [l'évaluateur de l'ARC] l'ont amené à conclure qu'il ne s'agissait que d'un seul projet, je m'en excuse puisqu'il s'agissait en fait de projets distincts.

[...]

J'espère que cela sera utile.

[Traduction]

9. Le 20 août 2009, Meta déposait sa plainte auprès du Tribunal.

## **POSITION DES PARTIES**

### **Meta**

10. Meta soutient que l'ARC a appliqué une définition déraisonnable du mot « projet » aux projets 1, 2 et 3 qu'elle a soumis en réponse au critère obligatoire M1. Meta affirme qu'en conséquence, l'ARC a considéré à tort que les projets 1, 2 et 3 faisaient partie d'un seul grand projet, alors qu'en réalité chacun était un projet distinct. Elle déclare que la mauvaise interprétation de sa soumission par l'ARC ne résultait ni du plan d'évaluation publié ni des renseignements contenus dans sa proposition.

11. Concernant l'argument de l'ARC selon lequel les projets 1, 2 et 3 s'inscrivaient dans une vaste initiative et qu'ils avaient des descriptions identiques, avaient le même mandat, étaient pour la même organisation et avaient le même chargé de projet, Meta soutient que le critère obligatoire M1 demandait seulement aux soumissionnaires de fournir cinq projets distincts. Elle affirme que la DAMA ne stipulait pas que les projets devaient avoir des descriptions complètement différentes et ne pouvaient pas avoir trait à la même « initiative », terme qui, fait-elle valoir, comme le terme « projet » lui-même, n'était pas défini dans la DAMA. Elle prétend que les similitudes n'étaient pas des considérations mentionnées dans le plan d'évaluation de la DAMA et qu'elle n'a pas eu l'occasion de faire des observations sur ces considérations ni de soumettre aux évaluateurs des renseignements pertinents.

12. Meta soutient que le courriel envoyé le 14 août 2009 par la personne-ressource indiquait clairement que les projets 1, 2 et 3 étaient distincts et qu'il y avait eu une certaine confusion concernant la définition du terme « projet » dans la conversation de la personne-ressource avec l'évaluateur. Meta estime que l'évaluateur a mal compris ce que lui a dit la personne-ressource car celle-ci avait clairement affirmé qu'il s'agissait de trois projets distincts, à savoir un portant sur l'impôt sur le revenu des sociétés, un portant sur la taxe et les droits d'accise et un portant sur la taxe sur les produits et services.

13. Meta prétend qu'elle devrait avoir le bénéfice du doute en ce qui concerne toute ambiguïté de la DAMA puisque les soumissionnaires ne devraient pas être pénalisés en raison d'une ambiguïté latente dans les documents d'invitation<sup>6</sup>. Elle ajoute qu'il ne lui avait pas été nécessaire de demander des précisions avant de soumettre sa proposition car elle comprenait le mot « projet » au sens grammatical ordinaire de « plan ou conception spécifique » ou d'« ouvrage prévu » [traduction]<sup>7</sup>.

14. L'ARC soutient que le Tribunal ne doit pas intervenir dans l'application de l'expertise de l'équipe d'évaluation qui a à déterminer si une proposition respecte les exigences techniques. Elle soutient que la jurisprudence sur cette question est claire, démontrant que le Tribunal fait preuve de déférence et ne substitue pas son jugement à celui des évaluateurs gouvernementaux sauf dans les cas où les évaluateurs ne s'en tiennent pas au processus de passation des marchés ou rendent une décision déraisonnable<sup>8</sup>. Elle fait valoir qu'en l'espèce, elle a mené l'évaluation selon le plan d'évaluation, de sorte que le Tribunal ne doit pas intervenir dans sa décision.

15. L'ARC soutient que lorsqu'elle a examiné la proposition de Meta, et conformément au plan d'évaluation exposé dans la DAMA, l'équipe d'évaluation avait noté que les projets 1, 2 et 3 que Meta avait présentés en réponse au critère obligatoire M1 :

- avaient le même mandat;
- comportaient une description identique des méthodes de gestion de projet, mais non la description de la méthodologie de l'amélioration des processus qui était exigée;
- avaient des dates séquentielles;
- indiquaient la même personne-ressource.

16. L'ARC affirme que l'absence de descriptions des méthodologies d'amélioration des processus a fait en sorte que la soumission de Meta risquait d'être non conforme et que, par conséquent, les évaluateurs ont dû regarder ailleurs dans la proposition pour trouver de telles descriptions. Par suite de cette recherche, elle soutient que les descriptions de projet étaient identiques pour les projets 1, 2 et 3.

17. L'ARC affirme que les évaluateurs se sont fondés à juste titre sur l'opinion de la personne-ressource pendant l'évaluation de l'offre et que si la personne-ressource a changé d'idée sur la question plusieurs mois plus tard, une fois le processus d'évaluation terminé et les soumissions gagnantes annoncées, comme en témoigne son courriel du 14 août 2009, il ne s'agit pas d'un motif justifiant l'intervention du Tribunal. L'équipe d'évaluation a pris sa décision en fonction des renseignements que Meta lui a procurés pendant le processus d'évaluation.

18. L'ARC affirme ne pas avoir appliqué dans son évaluation une définition inconnue ou secrète de « projet » non compatible avec l'usage grammaticale ordinaire de ce terme. Le « plan ou but spécifique » appliqué par l'équipe d'évaluation consistait à intégrer divers programmes fiscaux dans une suite de

---

6. *Re plainte déposée par IBM Canada Ltée* (24 avril 1998), PR-97-033 (TCCE); *Re plainte déposée par Bell Canada* (13 juillet 1998), PR-97-054 (TCCE); *Re plainte déposée par Immeubles Yvan Dumais Inc.* (10 juin 2008), PR-2007-079 (TCCE); *Re plainte déposée par MTS Allstream Inc.* (3 février 2009), PR-2008-033 (TCCE).

7. Plainte, onglet 10.

8. *Re plainte déposée par AmeriData Canada Ltd.* (9 février 1996), PR-95-011 (TCCE); *Re plainte déposée par Crain-Drummond Inc.* (18 août 2000), PR-2000-009 (TCCE); *Re plainte déposée par Northern Lights Aerobic Team, Inc.* (7 septembre 2005), PR-2005-058 (TCCE); *Re plainte déposée par Excel Human Resources Inc. (faisant affaire sous le nom d'excellTR)* (25 août 2006), PR-2005-058 (TCCE).

produits de comptabilité. Les buts et les objets des projets 1, 2 et 3 étaient identiques et les projets 1, 2 et 3 ont été accomplis dans des périodes séquentielles, ce qui a mené les évaluateurs à conclure que les projets 1, 2 et 3 avaient un « plan ou but spécifique » commun et ne pouvaient pas être considérés raisonnablement comme trois projets distincts. L'ARC prétend que Meta ne lui a pas fourni de descriptions comportant des détails sur les caractéristiques uniques de chaque projet, fournissant plutôt des descriptions des tâches apparemment routinières exécutées dans le cadre de l'initiative de comptabilité des sociétés. L'ARC soutient que le fait d'exécuter les mêmes tâches trois fois de suite ne soutient pas la prétention de Meta selon laquelle les projets 1, 2 et 3 étaient en fait trois projets distincts. Elle fait valoir que Meta a omis d'intégrer dans son offre des renseignements qui prouvaient que les projets 1, 2 et 3 étaient distincts et que cette lacune a été renforcée par la personne-ressource de Meta.

19. L'ARC soutient qu'elle aurait contrevenu aux accords commerciaux pertinents si Meta avait été autorisée à modifier sa soumission après la clôture des soumissions, c.-à-d. par suite du changement d'idée de la personne-ressource sur les projets 1, 2 et 3. Elle soutient qu'une soumission ne peut être clarifiée après la date d'échéance pour la réception des soumissions que dans un cas où l'erreur est une aberration mineure. L'ARC affirme qu'en l'espèce, la question de savoir si les projets 1, 2 et 3 étaient distincts est cruciale pour déterminer si la proposition de Meta respecte les exigences de base du critère obligatoire M1.

20. L'ARC soutient que l'évaluation était fondée sur des renseignements qui étaient en sa possession au moment de l'évaluation des soumissions, que Meta, dans son opposition à l'ARC et dans sa plainte auprès du Tribunal, a ajouté des renseignements relatifs à la manière dont elle respectait le critère obligatoire M1 qui n'apparaissent pas dans sa soumission. Par exemple, l'ARC fait remarquer que les descriptions des projets 1, 2 et 3 étaient presque identiques dans la soumission, mais différentes dans la plainte. L'ARC soutient qu'il est loisible au Tribunal de tirer une conclusion défavorable contre Meta à la lumière des différentes descriptions qu'elle a avancées dans sa plainte. L'ARC affirme que si les projets 1, 2 et 3 avaient vraiment été distincts, il aurait été inutile pour Meta de modifier les descriptions dans la plainte.

21. L'ARC fait valoir que la décision examinée dans la présente instance selon la norme du caractère raisonnable est celle des évaluateurs, en fonction du contenu et du libellé de la soumission présentée par Meta le ou vers le 19 février 2009.

22. L'ARC soutient que la plainte doit être rejetée avec dépens. Elle ajoute que si le Tribunal donne gain de cause à Meta, il doit ordonner ce qui suit à l'ARC :

- 1) poursuivre l'évaluation de la proposition de Meta conformément aux termes de la DAMA;
- 2) par suite de l'évaluation et si Meta est admissible en tant que l'un des cinq premiers fournisseurs, émettre un arrangement en matière d'approvisionnement à Meta;
- 3) défrayer les frais de dépôt de la plainte auprès du Tribunal conformément à sa *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public*.

## **ANALYSE DU TRIBUNAL**

23. 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. L'article 11 du *Règlement* prévoit en outre que le Tribunal doit déterminer si le marché public a été passé conformément aux accords commerciaux pertinents, soit en l'espèce l'*Accord de libre-échange*

nord-américain<sup>9</sup>, l'Accord sur le commerce intérieur<sup>10</sup>, l'Accord sur les marchés publics<sup>11</sup> et l'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili<sup>12</sup>.

24. 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. »

25. L'alinéa 1015(4)d) de l'ALÉNA prévoit que « l'adjudication des marchés sera conforme aux critères et aux conditions essentielles spécifiées dans la documentation relative à l'appel d'offres »<sup>13</sup>.

26. Meta allègue que l'ARC a mal évalué le critère obligatoire M1 en considérant que les projets 1, 2 et 3 présentés par Meta pour respecter ce critère constituaient un seul projet.

27. Le critère obligatoire M1 de la DAMA prévoyait ce qui suit :

M1 L'offrant doit fournir des sommaires de cinq (5) projets réalisés dans les dix (10) années précédant la date de soumission dans le secteur des services d'amélioration des processus, dans lesquels l'offrant était l'entrepreneur principal responsable des projets. Chaque sommaire doit comprendre au moins les renseignements suivants :

- une description du projet et la façon dont les services d'amélioration des processus ont été utilisés;
- une description de la méthodologie d'amélioration des processus utilisés;
- la durée du projet (dates de début et de fin).

Les renseignements fournis dans les sommaires feront l'objet d'une vérification par les membres de l'équipe d'évaluation et seront aussi utilisés dans le cadre des critères d'évaluation cotés 2.0.

Pour la vérification des renseignements, chaque projet mentionné doit contenir les renseignements suivants :

1. Le nom de l'organisation cliente.
2. Les noms, titres, numéros de téléphone, numéros de télécopieur et adresses électroniques de la principale et de la deuxième personne-ressource du client.

[...]

En cas d'incompatibilité entre les renseignements soumis par l'offrant et les renseignements soumis par la personne-ressource du contrat, les renseignements fournis par le chargé de projet l'emporteront.

[Traduction]

---

9. *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 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994) [ALÉNA].

10. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <[http://www.ait-aci.ca/index\\_fr/ait.htm](http://www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm)> [ACI].

11. 15 avril 1994, en ligne : Organisation mondiale du commerce <[http://wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/final\\_f.htm](http://wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm)> [AMP].

12. *Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili*, R.T.C. 1997, n° 50 (entré en vigueur le 5 juillet 1997) [ALÉCC]. Le chapitre Kbis, intitulé « Marchés publics », est entré en vigueur le 5 septembre 2008.

13. Des dispositions similaires figurent au paragraphe XIII(4) de l'AMP et à l'article Kbis-10 de l'ALÉCC.

28. En réponse au critère obligatoire M1, la proposition de Meta contenait les descriptions générales suivantes concernant la nature et la durée des projets 1, 2 et 3 :

**Projet n° 1 – Restructuration du programme d’impôt sur le revenu des sociétés et intégration dans la suite de produits de comptabilité normalisée**

**Description du projet<sup>[14]</sup> :**

Le projet comportait la conversion de tous les soldes des comptes d’inscrits aux fins de l’impôt sur le revenu des sociétés de l’ancien système de traitement de l’impôt sur le revenu des sociétés (Corpac) dans la suite de produits de comptabilité normalisée. [...] [La description comportait l’environnement dans lequel le travail était effectué de même que les systèmes ciblés par le projet.]

Le [...] projet comportait la restructuration et la migration de l’ensemble des processus et des fonctions de comptabilité et d’évaluation des clients dans les nouveaux produits. Tous les processus administratifs entourant l’administration des recettes provenant de l’impôt sur le revenu des sociétés au sein de l’Agence du revenu du Canada ont été examinés et d’importantes modifications aux [...] procédures ont été introduites.

[La description indiquait aussi d’autres applications touchées par la conversion.]

[...]

**Durée du projet (dates de début et de fin) :**

Ce projet a commencé en 1996 et a été achevé avec succès en octobre 2000.

[...]

**Projet n° 2 – Restructuration des programmes de taxe et de droits d’accise et intégration dans la suite de produits de comptabilité normalisée**

**Description du projet<sup>[15]</sup> :**

Le projet comportait la conversion de tous les soldes des comptes d’inscrits aux fins de la taxe et des droits d’accise de l’ancien système de traitement de la taxe et des droits d’accise (Accise) dans la suite de produits de comptabilité normalisée. [...] [La description comporte l’environnement dans lequel le travail a été effectué de même que les systèmes ciblés par le projet.]

Le [...] projet comportait la restructuration et la migration de l’ensemble des processus et des fonctions de comptabilité et d’évaluation des clients dans les nouveaux produits. Tous les processus administratifs entourant l’administration des recettes provenant de la taxe et des droits d’accise au sein de l’Agence du revenu du Canada ont été examinés et d’importantes modifications aux [...] procédures ont été introduites.

[La description indiquait aussi d’autres applications touchées par la conversion.]

[...]

**Durée du projet (dates de début et de fin) :**

Ce projet a commencé en août 2001 et a été achevé avec succès en octobre 2003.

[...]

---

14. Des renseignements ont été omis pour des raisons de confidentialité.

15. *Ibid.*

**Projet n° 3 – Restructuration de la taxe sur les produits et services et intégration dans la suite de produits de comptabilité normalisée****Description du projet<sup>[16]</sup> :**

Le projet comportait la conversion de tous les soldes des comptes d'inscrits aux fins de la taxe sur les produits et services (TPS) de l'ancien système de traitement de la TPS dans la suite de produits de comptabilité normalisée [...] [La description comportait l'environnement dans lequel le travail était effectué de même que les systèmes ciblés par le projet.]

Le [...] projet comportait la restructuration et la migration de l'ensemble des processus et des fonctions de comptabilité et d'évaluation des clients dans les nouveaux produits. Tous les processus administratifs entourant l'administration des recettes au sein de l'Agence du revenu du Canada ont été examinés et d'importantes modifications aux [...] procédures ont été introduites.

[La description indiquait aussi d'autres applications touchées par la conversion.]

[...]

**Durée du projet (dates de début et de fin) :**

Ce projet a commencé en août 2003 et a été achevé avec succès en avril 2007.

[Traduction]

29. Le Tribunal fait remarquer que les descriptions sont les mêmes pour chaque projet, sauf en ce qui concerne les points suivants :

- Le système converti dans la suite de produits de comptabilité normalisée :
  - Projet 1 : système de traitement de l'impôt sur le revenu des sociétés;
  - Projet 2 : système de traitement de la taxe et des droits d'accise;
  - Projet 3 : système de traitement de la taxe sur les produits et services.
- Les échéanciers des projets :
  - Projet 1 : de 1996 à octobre 2000;
  - Projet 2 : d'août 2001 à octobre 2003;
  - Projet 3 : d'août 2003 à avril 2007.
- Le projet 1 avait une deuxième personne-ressource différente de celle des projets 2 et 3.
- Les projets 1, 2 et 3 ont été réalisés dans le cadre de deux contrats distincts et, selon Meta, dans le cadre de trois énoncés des travaux<sup>17</sup>.

30. L'ARC soutient qu'étant donné ses craintes concernant les similitudes entre les descriptions des projets 1, 2 et 3, les évaluateurs ont consulté la principale personne-ressource du client pour ces projets dont le nom avait été fourni par Meta. Les notes prises pendant cette consultation indiquent que cette personne-ressource a déclaré que « [...] l'initiative de comptabilité normalisée était une initiative interne touchant les contrôles financiers et de système. [...] Les projets 1 à 3 ont trait à cette initiative, appelée CN-T2 (impôt sur le revenu des sociétés), CN-OL (taxe et droits d'accise) et CN-TPS (restructuration de la TPS) »<sup>18</sup>. L'ARC soutient que par suite de cette consultation, l'équipe d'évaluation a conclu que les projets 1, 2 et 3 n'étaient pas des projets distincts, mais des sous-projets relevant d'un seul grand projet.

---

16. *Ibid.*

17. Plainte, onglet 1, para. 15c).

18. RIF, version confidentielle, onglet 2.

31. Le Tribunal fait remarquer que la DAMA n'indique, ni dans une langue officielle ni dans l'autre, comment déterminer si un ouvrage donné constitue un « projet » distinct. En outre, le Tribunal n'a trouvé aucune interdiction dans la DAMA au sujet de la présentation de projets comportant des travaux similaires ou identiques.

32. Comme il l'a déjà déclaré dans des décisions antérieures, le Tribunal ne substituera pas son jugement à celui des évaluateurs sauf si ces derniers ne se sont pas appliqués à bien évaluer la proposition du soumissionnaire, n'ont pas tenu compte de renseignements d'importance cruciale contenus dans une soumission, ont mal interprété la portée d'une exigence, ont fondé leur évaluation sur des critères non divulgués ou bien n'ont pas procédé à l'évaluation de façon équitable au plan de la procédure<sup>19</sup>.

33. En l'espèce, toutefois, le Tribunal estime que les évaluateurs ont manifestement agi de façon déraisonnable dans la manière dont ils ont examiné les projets 1, 2 et 3 dans la proposition de Meta.

34. Selon l'usage normal, le mot « projet » est un terme très large. Par exemple, le *Canadian Oxford Dictionary*<sup>20</sup> définit le terme « *project* » (projet) comme « **1** a plan; a scheme. **2 a** an undertaking that is carefully planned and designed to achieve a particular aim. **b** any planned activity [...] » (**1** un plan. **2 a** un ouvrage minutieusement planifié et conçu de manière à atteindre un objectif particulier. **b** toute activité prévue [...]).

35. À la lumière des renseignements figurant dans la soumission de Meta, les projets 1, 2 et 3 constituaient des activités ou des ouvrages différents, c.-à-d. la conversion de trois systèmes fiscaux différents, qui a eu lieu pendant des périodes différentes, c.-à-d. de 1996 à 2000, de 2001 à 2003 et de 2003 à 2007. Bien qu'ils indiquent qu'il y a eu un chevauchement de trois mois entre les projets 2 et 3, les éléments de preuve n'indiquent pas que le projet 3 était simplement la poursuite du projet 2. À la lumière des éléments de preuve, le Tribunal estime que les projets 1, 2 et 3 avaient leurs propres « objectifs particuliers », comme le prévoit la définition qui précède.

36. De plus, de l'avis du Tribunal, les notes prises par l'évaluateur concernant la discussion avec la personne-ressource de Meta pour les projets 1, 2 et 3 n'indiquent pas que la personne-ressource les a nécessairement considérés comme faisant partie d'un seul projet. Le Tribunal estime plutôt que les notes paraissent indiquer simplement que les projets 1, 2 et 3 étaient des projets distincts relatifs à l'initiative plus grande de comptabilité normalisée de l'ARC. D'ailleurs, les notes confirment que les projets 1, 2 et 3 avaient trait à des travaux précis et différents.

37. Par conséquent, le Tribunal estime que l'ARC a agi de façon déraisonnable lorsqu'elle a conclu que les projets 1, 2 et 3 étaient un seul projet.

38. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal détermine que la plainte de Meta est fondée.

### Mesure correctrice

39. Ayant conclu que la plainte est fondée, le Tribunal doit maintenant recommander la mesure correctrice appropriée.

---

19. *Re plainte déposée par Global Upholstery Co. Inc.* (6 juillet 2009), PR-2008-052 (TCCE); *Re plainte déposée par Excel Human Resources Inc. (faisant affaire sous le nom d'excelITR)* (25 août 2006), PR-2005-058 (TCCE); *Re plainte déposée par Vita-Tech Laboratories Ltd.* (18 janvier 2006), PR-2005-019 (TCCE); *Re plainte déposée par Polaris Inflatable Boats (Canada) Ltd.* (23 juin 2003, PR-2002-060 (TCCE).

20. Deuxième éd., s.v. « *project* ».

40. À cet égard, le paragraphe 30.15(3) de la *Loi sur le TCCE* prévoit ce qui suit :

(3) Dans sa décision, le Tribunal tient compte de tous les facteurs qui interviennent dans le marché de fournitures ou services visé par le contrat spécifique, notamment des suivants;

- a) la gravité des irrégularités qu'il a constatées dans la procédure des marchés publics;
- b) l'ampleur du préjudice causé au plaignant ou à tout autre intéressé;
- c) l'ampleur du préjudice causé à l'intégrité ou à l'efficacité du mécanisme d'adjudication;
- d) la bonne foi des parties;
- e) le degré d'exécution du contrat.

41. Le Tribunal est d'avis que le fait de ne pas évaluer une proposition en conformité avec les critères énoncés dans la DAMA représente une grave irrégularité dans la procédure des marchés publics. Les soumissionnaires doivent pouvoir se fier aux critères d'évaluation prescrits lorsqu'ils préparent leur proposition. S'ils ne sont pas informés de toutes les « règles du jeu », les soumissionnaires ne peuvent optimiser leur effort pour décrocher le marché. Le Tribunal est d'avis qu'une telle irrégularité grave dans l'évaluation porte atteinte à l'intégrité et à l'efficacité du mécanisme d'adjudication. Il fait aussi observer qu'aucun élément de preuve n'établit que les évaluateurs techniques n'agissaient pas de bonne foi lorsqu'ils procédaient à leurs évaluations. De plus, le Tribunal fait remarquer qu'aucun travail n'a été effectué par les titulaires actuels des cinq arrangements en matière d'approvisionnement qui ont été publiés aux termes de l'invitation n° 1000244131.

42. Le Tribunal recommande que la proposition de Meta soit réévaluée conformément aux dispositions d'évaluation prévues à l'invitation n° 1000244131, selon la directive que les évaluateurs de l'ARC considèrent comme des projets distincts les projets 1, 2 et 3 figurant dans la proposition que Meta a présentée à l'ARC en réponse à l'invitation n° 1000244131.

### **Frais**

43. Le Tribunal accorde à Meta le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour la préparation et le traitement de la plainte. Le Tribunal a tenu compte de sa *Ligne directrice sur la fixation des frais dans une procédure portant sur un marché public* (la *Ligne directrice*) et est d'avis que le degré de complexité de la présente plainte correspond au plus bas degré de complexité prévu à l'annexe A de la *Ligne directrice* (degré 1). La *Ligne directrice* fonde l'évaluation du degré de complexité d'une plainte sur trois critères : la complexité du marché public, la complexité de la plainte et la complexité de la procédure. Le marché public était d'une complexité moyenne, car il portait sur des services comportant un projet modérément indéfini. La complexité de la plainte était faible, car les motifs de la plainte ne concernaient qu'un seul critère. Enfin, la procédure était peu complexe, puisque l'instance n'a comporté ni requêtes, ni parties intervenantes, ni audiences publiques et que le délai de 90 jours a été respecté. Par conséquent, comme le prévoit la *Ligne directrice*, l'indication provisoire du montant de l'indemnisation donnée par le Tribunal est de 1 000 \$.

### **DÉCISION DU TRIBUNAL**

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

45. Aux termes des paragraphes 30.15(2) et 30.15(3) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal recommande, à titre de mesure corrective, que l'ARC réévalue la proposition présentée par Meta en réponse à l'invitation n° 1000244131. Le Tribunal ordonne à l'ARC de considérer chacun des trois premiers projets présentés par Meta en réponse au critère obligatoire M1 comme des projets distincts. Dans le cas où, par suite de cette réévaluation, la proposition de Meta est l'une des cinq soumissions les mieux cotées conformément au processus d'évaluation prévu dans l'invitation, le Tribunal recommande que Meta se fasse émettre un arrangement en matière d'approvisionnement ou, à titre de solution de rechange, qu'elle soit indemnisée selon un montant égal au profit qu'elle aurait raisonnablement réalisé si elle s'était fait attribuer 20 p. 100 des travaux relatifs à l'invitation n° 1000244131. Le Tribunal recommande aussi que l'ARC n'exerce pas d'option de prolongation des arrangements en matière d'approvisionnement au-delà de la période initiale de trois ans.

46. Dans le cas où l'ARC décide d'indemniser Meta pour sa perte de profit, le Tribunal recommande que Meta et l'ARC négocient le montant de l'indemnisation et lui fassent rapport du résultat dans les 30 jours suivant la date de la décision.

47. Si les parties ne peuvent s'entendre sur le montant de l'indemnisation, Meta devra déposer auprès du Tribunal, dans les 40 jours suivant la date de la présente décision, un exposé sur la question de l'indemnisation. L'ARC disposera ensuite de sept jours ouvrables après la réception de l'exposé de Meta pour y répondre. Meta disposera ensuite de cinq jours ouvrables après la réception de la réponse de l'ARC pour déposer des observations supplémentaires. Le Tribunal se réserve la compétence de fixer le montant définitif de l'indemnisation.

48. Aux termes de l'article 30.16 of la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal accorde à Meta le remboursement des frais raisonnables qu'elle a engagés pour le dépôt et le traitement de la plainte, ces frais devant être payés par l'ARC. Conformément à la *Ligne directrice*, l'indication provisoire du degré de complexité de la présente plainte donnée par le Tribunal est le degré 1, et l'indication provisoire du montant de l'indemnisation est de 1 000 \$. Si l'une ou l'autre des parties n'est pas d'accord en ce qui a trait à l'indication provisoire du degré de complexité ou à l'indication provisoire du montant de l'indemnisation, elle peut déposer des observations auprès du Tribunal, en conformité avec la *Ligne directrice*. Le Tribunal se réserve la compétence de fixer le montant définitif de l'indemnisation.

Ellen Fry

Ellen Fry

Membre président