

Ottawa, le jeudi 18 septembre 1997

Dossier n° : PR-97-009

EU ÉGARD À une plainte déposée par la société DMR Consulting Group Inc. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985), ch. 47 (4<sup>e</sup> suppl.), modifiée;

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.

Patricia M. Close

Patricia M. Close

Membre

Susanne Grimes

Susanne Grimes

Secrétaire intérimaire

Date de la décision : Le 18 septembre 1997

Membre du Tribunal : Patricia M. Close

Gestionnaire de l'enquête : Randolph W. Heggart

Avocat pour le Tribunal : Hugh J. Cheetham

Plaignant : DMR Consulting Group Inc.

Avocats pour le plaignant : G.P. (Patt) MacPherson  
Ronald C. Lefebvre

Institution fédérale : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux



Ottawa, le jeudi 18 septembre 1997

Dossier n° : PR-97-009

EU ÉGARD À une plainte déposée par la société DMR Consulting Group Inc. aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985), ch. 47 (4<sup>e</sup> suppl.), modifiée;

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*.

## CONCLUSIONS DU TRIBUNAL

### INTRODUCTION

Le 20 juin 1997, DMR Consulting Group Inc. (DMR) a déposé une plainte aux termes du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>1</sup> (la Loi sur le TCCE) concernant un marché public (numéro d'invitation 19162-6-C040/A) passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (le Ministère) pour le ministère de la Justice (Justice Canada), portant sur la fourniture de services professionnels d'intégration de systèmes relativement au Système canadien d'enregistrement des armes à feu (SCEAF).

DMR a soutenu que le Ministère a, à tort, évalué sa proposition en utilisant un document non diffusé intitulé « Critères de notation de l'évaluation » qui imposait plusieurs exigences précises qu'il était impossible de percevoir ou de déduire d'après la demande de proposition (DDP). DMR fait valoir qu'il s'agit là d'une infraction au paragraphe 506(6) de l'*Accord sur le commerce intérieur*<sup>2</sup> (ACI).

DMR a demandé, à titre de mesure corrective, le remboursement des frais qu'elle a engagés pour sa soumission et pour sa plainte. Elle a aussi demandé que le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) instruisse le Ministère relativement au paragraphe 506(6) de l'ACI.

### ENQUÊTE

Le 24 juin 1997, le Tribunal a déterminé que les conditions d'enquête précisées à l'article 7 du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*<sup>3</sup> (le Règlement) avait été remplies relativement à la plainte et, aux termes de l'article 30.13 de la Loi sur le TCCE, a décidé d'enquêter sur l'affaire.

Le 22 juillet 1997, le Ministère a déposé auprès du Tribunal un rapport de l'institution fédérale (RIF) en application de l'article 103 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>4</sup>.

1. L.R.C. (1985), ch. 47 (4<sup>e</sup> suppl.).
2. Signé à Ottawa (Ontario) le 18 juillet 1994.
3. DORS/93-602, le 15 décembre 1993, Gazette du Canada Partie II, vol. 127, n° 26 à la p. 4547, modifié.
4. DORS/91-499, le 14 août 1991, Gazette du Canada Partie II, vol. 125, n° 18 à la p. 2912, modifiées.

Le 7 août 1997, DMR a déposé auprès du Tribunal ses observations sur le RIF. Le 15 août 1997, le Ministère a déposé auprès du Tribunal d'autres observations. Le 21 août 1997, DMR a aussi déposé d'autres observations.

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 à partir des renseignements au dossier.

## **PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC**

Une réunion d'information à l'intention des fournisseurs a été tenue le 14 juin 1996 pour présenter la stratégie d'approvisionnement qui allait s'appliquer dans le cas du SCEAF et pour obtenir leurs commentaires. DMR était l'un des fournisseurs présents à la réunion d'information. Le 21 juin 1996, DMR a fait parvenir des observations écrites et des propositions visant à améliorer la stratégie d'approvisionnement. Le 16 septembre 1996, la stratégie d'approvisionnement mise à jour a été diffusée aux parties qui avaient assisté à la réunion d'information à l'intention des fournisseurs.

Le 12 mars 1997, un avis de projet de marché a été diffusé par l'intermédiaire du Service des invitations ouvertes à soumissionner et de *Marchés publics*, la date de clôture étant fixée au 21 avril 1997. La DDP comprenait, entre autres : 1) appendice « A » - un énoncé de travail détaillé; 2) appendice « C » - une description des exigences pour les propositions techniques; 3) appendice « E » - une liste des critères obligatoires évalués et leurs facteurs de pondération. La méthode d'évaluation devait comprendre quatre étapes : 1) vérification de la conformité aux exigences obligatoires; 2) évaluation des propositions techniques en fonction des exigences cotées - représentant 65 p. 100 du total (les propositions devaient obtenir au moins 75 p. 100 des 850 points possibles pour être retenues pour examen ultérieur); 3) présentation orale - représentant 20 p. 100 du total; 4) évaluation des propositions financières - représentant 15 p. 100 du total. La section D de la DDP donnait des directives relatives aux demandes de renseignements et d'éclaircissements durant la période de soumission. Quatre mises à jour ont été diffusées avant la date de clôture. La modification n° 001 a augmenté le nombre total de points qu'une proposition technique pouvait obtenir, en le portant à 865. Certaines modifications ont été effectuées en réponse à des questions des fournisseurs et, dans un cas, une modification a eu pour effet de reporter la date de clôture au 25 avril 1997.

Selon le Ministère, avant la date de clôture, l'équipe d'évaluation, comprenant des membres de Justice Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, des spécialistes employés à contrat pour le projet de SCEAF, un représentant d'une des provinces et un agent supérieur d'approvisionnement du Ministère, a préparé des lignes directrices détaillées pour l'évaluation, précisant comment attribuer les points par rapport aux critères d'évaluation énoncés dans la DDP. Les lignes directrices étaient intitulées « Critères de notation de l'évaluation - exigences cotées », et étaient accompagnées de la section pertinente des exigences pour la proposition technique énumérées à l'appendice « C » de la DDP.

Quatre propositions ont été reçues avant la clôture des soumissions, y compris celle de DMR.

Selon le Ministère, les 11 membres de l'équipe d'évaluation ont évalué les propositions techniques de façon indépendante. Les évaluateurs se sont ensuite réunis pour examiner les résultats et les observations relativement à chaque soumissionnaire et, lorsque l'écart entre certains résultats dépassait 20 p. 100, des discussions ont permis aux membres de finaliser leurs résultats individuels afin que la variance ne dépasse pas ce pourcentage, que le Ministère jugeait acceptable. Quelques questions ont été envoyées à tous

les soumissionnaires pour obtenir certains éclaircissements avant l'évaluation finale des propositions. Une fois l'évaluation terminée, il est ressorti que deux propositions, dont celle de DMR, n'avaient pas obtenu le résultat minimal exigé de 75 p. 100. Le 7 mai 1997, les résultats de l'évaluation ont été communiqués aux soumissionnaires respectifs. Les 30 mai et 6 juin 1997, DMR a participé à des séances de débriefing au sujet de l'évaluation de sa proposition technique et elle a reçu, à ce moment, une copie du guide détaillé d'évaluation utilisé durant le processus. Après avoir considéré certaines des objections soulevées par DMR au cours des séances de débriefing, le résultat de l'évaluation de sa proposition a été légèrement modifié à la hausse, mais est demeuré en deçà du résultat minimal requis. Le 20 juin 1997, DMR a déposé une plainte auprès du Tribunal.

## **BIEN-FONDÉ DE LA PLAINTÉ**

### **Position de DMR**

En résumé, dans sa plainte, DMR affirme que le Ministère, contrairement au paragraphe 506(6) de l'ACI, s'est servi de critères non diffusés pour évaluer les propositions pour le marché public en cause. DMR déclare que les critères non diffusés imposent des exigences particulières qu'il était impossible de percevoir ou de déduire d'après les exigences énoncées dans la DDP.

Dans sa plainte, DMR présente trois exemples précis de domaines où elle croit que certaines exigences non comprises dans la DDP ont été ajoutées. DMR conteste le résultat qui lui a été attribué pour la section portant sur l'expérience des grands projets. La position de DMR est que sa proposition a été évaluée d'après des exigences non annoncées, que les membres du personnel proposés ont assumé la responsabilité d'entrepreneur principal pour la réalisation de grands projets, que les projets indiqués dans les références comprennent des éléments spécifiques semblables au SCEAF, que des points ont été déduits lorsque les membres du personnel nommés n'avaient pas participé aux projets indiqués en référence et que le nombre de points a dépendu du nombre de projets présentés en référence. En ce qui a trait au contrôle et à l'assurance de la qualité, DMR croit que de déclarer qu'elle détenait l'homologation ISO 9001:1994 en gestion de la qualité, de donner des détails sur la méthode d'assurance de la qualité qu'elle applique, d'offrir des renseignements supplémentaires sur demande et de soumettre un texte de 82 pages sur le système de gestion de la qualité de DMR devrait lui avoir mérité le résultat maximal possible de 20 points dans la catégorie pertinente. DMR considère le résultat qui lui a été attribué comme étant grossièrement injuste, que ce soit à la lumière des critères énoncés dans la DDP ou à la lumière de critères non dévoilés. Le troisième exemple soumis par DMR concerne la section portant sur l'expérience en fourniture d'autres matériels/logiciels. DMR affirme que les critères non dévoilés comprenaient des exigences beaucoup plus spécifiques, c'est-à-dire, une déduction de points lorsque le soumissionnaire indiquait moins de trois projets d'une valeur respective de 5 millions de dollars.

DMR soumet que sa proposition a été exclue, à tort, du fait de critères qui n'étaient pas clairement spécifiés au préalable.

En réponse au RIF, DMR soutient que le Ministère a tenté de jeter la confusion sur cette question en introduisant le terme « lignes directrices » pour décrire ce qu'elle appelle critères ou normes qui ont servi à évaluer les propositions. DMR met également en doute la nécessité de créer un tel outil lorsque la DDP précise clairement les critères. DMR déclare que les exigences énoncées, que le Ministère a décidé d'appeler critères, étaient tellement vagues et imprécises qu'elles pouvaient légitimement être interprétées de plusieurs façons. DMR traite de l'analyse que le Ministère a faite de l'évaluation technique de sa proposition en citant

d'autres exemples où elle n'est pas d'accord sur le résultat attribué à sa proposition et sur le fondement apparent d'un tel résultat.

### **Position du Ministère**

Le Ministère soutient que les lignes directrices détaillées pour l'évaluation ont été élaborées à partir des critères d'évaluation et des facteurs de pondération précisés dans la DDP. Elles ont été élaborées pour garantir la cohérence du travail effectué par les divers évaluateurs, pour assurer une évaluation juste et équitable des soumissions, pour empêcher l'évaluation d'une proposition relativement à une autre, pour fournir un outil de mesure aux évaluateurs et pour empêcher un biais possible de l'évaluateur. Le Ministère déclare que les lignes directrices n'ont pas été publiées parce qu'elles étaient conformes aux critères de la DDP, que ces lignes directrices n'ont pas ajouté de nouvelles exigences de capacités qui étaient non conformes à la DDP et qu'il y a eu manifestement suffisamment de transparence comme en témoignent les critères et les facteurs de pondération publiés dans la DDP.

Le Ministère avance que, bien que DMR prétende que l'évaluation des propositions s'est faite en utilisant des critères qui n'avaient pas été dévoilés dans la DDP, DMR n'a pu en faire la preuve. Le Ministère fait valoir que DMR conteste le jugement exercé pour arriver aux notes attribuées à sa proposition dans les diverses catégories. Le Ministère fournit d'amples détails sur chaque aspect des exigences de la DDP et explique le raisonnement qui sous-tend les résultats attribués à la proposition de DMR relativement aux allégations comprises dans la plainte.

Le Ministère soumet que deux autres soumissionnaires d'expérience, qui ont reçu exactement la même information que DMR, ont été capables d'interpréter les exigences énoncées dans la DDP et ont soumis des propositions techniques qui ont obtenu le résultat minimal requis. Le Ministère soutient que DMR a eu amplement le temps et l'occasion de demander des éclaircissements et des explications sur tout aspect de la DDP avant la clôture des soumissions.

Le Ministère fait en outre valoir que, à moins que des éléments de preuve indiquent que des soumissions ont été évaluées en utilisant des critères qui n'avaient pas été énoncés dans la DDP, la compétence du Tribunal doit se limiter aux situations où il y a une tentative délibérée de la part d'une institution fédérale d'établir un préjugé favorable à l'égard d'un soumissionnaire et ce, aux dépens d'un autre. Le Ministère demande que le Tribunal formule une interprétation de sa compétence en ce sens.

### **Décision du Tribunal**

Aux termes du paragraphe 30.14(2) de la Loi sur le TCCE, le Tribunal doit déterminer le bien-fondé de la plainte en fonction du respect des critères et des procédures établis par règlement pour le contrat spécifique. L'article 11 du Règlement prévoit, entre autres, que le Tribunal doit déterminer si le marché a été passé conformément aux exigences de l'ACI. Pour statuer sur ces questions, le Tribunal doit déterminer si le Ministère, en passant le marché public en cause, a agi conformément aux dispositions de l'ACI. Plus précisément, le Tribunal doit décider si le Ministère, en évaluant la proposition de DMR, a appliqué les critères d'évaluation énoncés dans la DDP d'une manière conforme à l'ACI.

Le Tribunal est d'avis que le Ministère n'a pas introduit de nouveaux critères pour l'évaluation des propositions dans le marché public en cause et que les lignes directrices utilisées dans l'évaluation reflètent les critères énoncés dans la DDP. Le Tribunal est convaincu que le comité d'évaluation a procédé à un

examen détaillé de la proposition de DMR, et des autres, d'une manière conforme aux dispositions de la DDP. Le comité d'évaluation a appliqué uniformément la méthode d'évaluation et a documenté ses décisions et ses conclusions d'une manière satisfaisante. Quant à la question de savoir si DMR devrait avoir reçu davantage de points sur divers aspects précis, ainsi qu'il est déclaré dans l'affaire *Mirtech International Security Inc.*<sup>5</sup>, le Tribunal doit s'en remettre au jugement du Ministère sur les articles spécifiques s'il est convaincu que ce dernier a agi de manière équitable en termes de la procédure. Cela ne signifie cependant pas que le Tribunal n'examinera pas les résultats obtenus par une proposition dans certaines circonstances pertinentes. Par exemple, dans l'affaire *FPG/HRI Joint Venture (Fall Protection Group Inc. et HRI Human Resources International Inc.)*<sup>6</sup>, le Tribunal a conclu que le guide d'évaluation alors utilisé comportait de graves lacunes au niveau des critères d'évaluation stipulés dans la documentation relative à l'appel d'offres. De plus, le Tribunal a conclu qu'une part trop grande était laissée au jugement subjectif des évaluateurs et que les notes accordées à certains articles ne se rapportaient pas suffisamment au contenu de la soumission particulière en cause.

Dans la présente affaire, le Tribunal est convaincu que le Ministère a énoncé dans la DDP une méthode et des critères clairs d'évaluation. La préparation d'un guide à l'intention du comité d'évaluation est un exercice rigoureux visant à organiser d'une manière objective le jugement d'un comité plutôt diversifié et de taille passablement importante. Il ne faut pas l'interpréter comme étant une tentative d'ajouter d'autres critères inconnus, après la diffusion de la DDP, mais plutôt comme étant une tentative de mesurer les réponses des soumissionnaires d'une manière uniforme. De fait, le comité a révisé le guide et y a corrigé certaines incohérences par rapport aux critères énoncés dans la DDP. Bien que le guide et la DDP ne soient pas identiques en tous points, il existe une relation raisonnable entre les deux documents. Les exemples présentés par DMR relativement à des cas précis de notation par les évaluateurs n'ont pas démontré, de l'avis du Tribunal, un exercice discrétionnaire de la part des évaluateurs qui soit déraisonnable ou discriminatoire. Par exemple, relativement au critère de la DDP intitulé « Expérience de l'environnement sécurisé » (point 3.8 de l'appendice « C » de la DDP), le guide donne des indicateurs plus précis pour l'évaluation. Le guide ne crée cependant pas, de l'avis du Tribunal, de nouveaux critères.

En outre, si, comme l'a soutenu DMR, les critères de la DDP étaient tellement manifestement vagues et imprécis, DMR a, comme tous les autres soumissionnaires, amplement eu l'occasion de chercher à obtenir des éclaircissements ou des explications sur les exigences avant de soumissionner. DMR ne s'est pas entièrement prévalu de cette possibilité.

Pour les motifs énoncés ci-dessus, le Tribunal conclut que le Ministère a correctement déclaré la proposition de DMR non conforme aux exigences puisque DMR n'avait pas obtenu le résultat minimal obligatoire pour sa proposition technique. Le Ministère est arrivé à cette décision d'une manière juste et équitable et, ce faisant, a appliqué des critères et des facteurs de pondération qui avaient été clairement énoncés dans les documents d'appel d'offres.

---

5. Dossier n° PR-96-036, *Décision du Tribunal*, le 3 juin 1997.

6. Dossier n° PR-95-031, *Décision du Tribunal*, le 6 juin 1996.

**DÉCISION DU TRIBUNAL**

Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal détermine, relativement à l'objet de la plainte, que le marché public a été passé conformément à l'ACI et, par conséquent, que la plainte n'est pas fondée.

Patricia M. Close

Patricia M. Close

Membre