



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2013-001

Valcom Consulting Group Inc.

*Décision prise
le lundi 8 avril 2013*

*Décision rendue
le mardi 9 avril 2013*

*Motifs rendus
le vendredi 19 avril 2013*

EU ÉGARD À une plainte déposée 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.

PAR

VALCOM CONSULTING GROUP INC.

CONTRE

**LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES
GOUVERNEMENTAUX**

DÉCISION

Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le Tribunal canadien du commerce extérieur décide de ne pas enquêter sur la plainte.

Ann Penner

Ann Penner

Membre président

Dominique Laporte

Dominique Laporte

Secrétaire

L'exposé des motifs suivra à une date ultérieure.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. En vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹, tout fournisseur potentiel peut, sous réserve du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*², déposer une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d'enquêter sur cette plainte. En vertu du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, après avoir jugé la plainte conforme au paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE* et sous réserve du *Règlement*, le Tribunal détermine s'il y a lieu d'enquêter.

RÉSUMÉ DE LA PLAINTE

2. La plainte porte sur un marché public (invitation n° W8486-136856/A) passé par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) au nom du ministère de la Défense nationale (MDN) pour la prestation de services d'instructeurs de techniciens de véhicules à la Base des Forces canadiennes Borden.

3. Valcom Consulting Group Inc. (Valcom) allègue avoir été traitée injustement dans le cadre de l'évaluation de sa proposition, afin que le MDN puisse retenir les services de son fournisseur actuel (le titulaire). Valcom indique ne pouvoir que conclure que des irrégularités ou des erreurs ont été commises dans le processus d'évaluation puisqu'il semble y avoir une différence considérable entre la note à laquelle elle s'attendait relativement à sa proposition technique et celle qu'elle a obtenue.

4. À titre de mesure corrective, Valcom demande que sa proposition soit réévaluée et que les mesures appropriées soient prises avant l'adjudication du contrat³.

CONTEXTE DE LA PLAINTE

5. Le 21 janvier 2013, TPSGC a émis une demande de propositions (DP) pour la prestation de services d'instructeurs de techniciens de véhicules à l'École du génie électrique et mécanique des Forces canadiennes de la Base des Forces canadiennes Borden. TPSGC a émis les modifications n^{os} 001 et 002 datées respectivement du 21 février et du 1^{er} mars 2013.

6. La partie 4 de la DP, « Procédures d'évaluation et méthode de sélection », prévoit ce qui suit :

1. Procédures d'évaluation

- a) Les soumissions seront évaluées par rapport à l'ensemble des exigences de la demande de soumissions, y compris les critères d'évaluation financiers et techniques.

[...]

1. L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 47 [*Loi sur le TCCE*].

2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

3. En ce qui concerne la nature de la mesure corrective demandée, Valcom « [d]emande que l'APM [avis de projet de marché] soit réévalué et que les mesures appropriées relatives à l'adjudication du contrat soient prises » [traduction]. Étant donné que Valcom allègue que sa proposition a été injustement évaluée, mais qu'elle ne conteste pas le bien-fondé des exigences de la demande de soumissions dans sa plainte, le Tribunal comprend que, par le biais de cette déclaration, Valcom demande la réévaluation de sa proposition, et non des exigences du marché public.

1.1 Évaluation technique**1.1.1 Critères techniques obligatoires**

Voir l'annexe E

1.1.2 Critères techniques cotés

Voir l'annexe E

[...]

2. Méthode de sélection - cotation numérique minimale

1. Pour être déclarée recevable, une soumission doit :
 - a. respecter toutes les exigences de la demande de soumissions;
 - b. satisfaire à tous les critères d'évaluation techniques obligatoires; et
 - c. obtenir la cotation numérique minimale pour les critères d'évaluation techniques qui sont cotés.
2. Les soumissions ne répondant pas aux exigences de a) ou b) ou c) seront déclarées non recevables. La soumission recevable comportant le prix évalué le plus bas sera recommandée pour attribution d'un contrat.

[Traduction]

7. L'annexe E de la DP, « Évaluation technique », prévoit ce qui suit :

**ANNEXE E
ÉVALUATION TECHNIQUE**

[...]

2.2 Démarche et méthode (maximum de 45 points / minimum de 27 points requis)

Élément n°	Critères cotés	Maximum de points
C5	Le soumissionnaire doit présenter la manière dont il propose de pallier les absences pour maladie, les autres absences imprévues et les périodes de congés annuels des instructeurs. La démarche sera évaluée en fonction du temps nécessaire au soumissionnaire pour trouver un remplaçant.	15
C6	Le soumissionnaire doit décrire les procédures proposées pour documenter et tenir à jour des processus de qualification et des dossiers du personnel qui reflètent les compétences de chacun.	15
C7	Le soumissionnaire doit proposer une démarche à l'égard du démarrage du contrat et décrire les risques probables associés au démarrage et à la dotation, ainsi que les stratégies d'atténuation des risques proposées.	15

2.3 Expérience des ressources (maximum de 49 points / minimum de 25 points requis)

Élément n ^o	Critères cotés	Maximum de points
C8	<p>Le soumissionnaire doit fournir le curriculum vitæ de chacun des instructeurs proposés. Les renseignements fournis doivent être suffisants pour démontrer clairement que les personnes proposées sont pleinement compétentes et capables de satisfaire aux exigences didactiques de l'énoncé des travaux.</p> <p>Les curriculum vitæ doivent comprendre ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. le nombre d'années d'expérience dans le secteur de l'automobile ou de la machinerie lourde au cours des 10 dernières années; b. le nombre d'années d'expérience dans le domaine de l'enseignement aux adultes au cours des 10 dernières années. 	49

[Traduction]

8. Valcom a présenté une soumission le 4 mars 2013, soit la date de clôture pour la remise des soumissions.

9. Dans une lettre datée du 22 mars 2013, TPSGC a informé Valcom qu'un contrat aux termes de la DP avait été octroyé à Calian Ltd. TPSGC a également informé Valcom que sa proposition n'était pas conforme à toutes les exigences obligatoires de la demande de soumissions, y compris le nombre minimum de points requis pour les critères d'évaluation techniques qui étaient cotés. Plus particulièrement, TPSGC a indiqué que la proposition de Valcom n'avait pas obtenu le minimum de points requis pour les critères cotés 2.2 (Démarche et méthode) et 2.3 (Expérience des ressources).

10. Le 25 mars 2013, Valcom a écrit à TPSGC pour lui demander un compte rendu détaillé sur les résultats de la demande de soumissions.

11. Le 2 avril 2013, Valcom a de nouveau écrit à TPSGC pour réitérer sa demande pour un compte rendu en personne avec TPSGC et son ministère client afin de déterminer les lacunes particulières de sa proposition. Valcom a également informé TPSGC qu'elle déposerait une plainte auprès du Tribunal dans les jours suivants.

12. Le 3 avril 2013, TPSGC a répondu au courriel de Valcom daté du 2 avril 2013 l'informant qu'un compte rendu en personne n'aurait pas lieu. TPSGC invitait plutôt Valcom à présenter des questions précises relativement à ses préoccupations et s'engageait à tenter d'y répondre.

13. Valcom a déposé sa plainte auprès du Tribunal le 4 avril 2013.

ANALYSE

14. À titre de question préliminaire, le Tribunal constate que Valcom affirme que ses courriels datés du 25 mars et du 2 avril 2013 constituent une opposition présentée à l'autorité contractante. Cependant, le Tribunal n'est pas du tout convaincu que Valcom a vraiment présenté une opposition. Cette question doit être examinée puisque, selon qu'une opposition est présentée ou non concernant un motif de plainte, le délai pour déposer une plainte auprès du Tribunal à l'égard de ce motif de plainte différera.

15. Si aucune opposition n'est présentée concernant un motif de plainte, le délai pour déposer une plainte est fixé par le paragraphe 6(1) du *Règlement*⁴. Si une opposition est présentée à l'institution fédérale concernée au sujet de ce motif de plainte et qu'elle est rejetée, le délai pour déposer une plainte est fixé par le paragraphe 6(2) du *Règlement*. Par conséquent, pour déterminer si la plainte a été déposée dans les délais, le Tribunal doit déterminer si Valcom a présenté une opposition concernant son motif de plainte.

16. En droit, une lettre adressée à une autorité contractante ne peut être considérée comme une opposition qu'en ce qui concerne les aspects de la procédure de passation du marché qu'elle mentionne expressément⁵. En l'espèce, les courriels datés du 25 mars et du 2 avril démontrent que Valcom a simplement demandé un compte rendu sur l'issue du processus de demande de soumissions⁶. Aucun des deux courriels ne soulève explicitement l'allégation de Valcom selon laquelle le processus d'évaluation se soit déroulé de façon injuste ou ait été entaché d'irrégularités, ni ne demande la réévaluation de sa proposition. Ces questions n'ont été soulevées que dans la plainte que Valcom a déposée auprès du Tribunal. En d'autres termes, la plainte de Valcom comprend un motif de plainte qui n'était pas l'objet des courriels qu'elle a envoyés à TPSGC.

17. Par conséquent, le Tribunal conclut que les courriels de Valcom ne constituent pas une opposition concernant son motif de plainte puisqu'ils ne décrivent pas avec suffisamment de précision les questions particulières à l'égard desquelles Valcom est insatisfaite pour permettre à TPSGC de les examiner.

18. Puisque aucune opposition n'a été présentée concernant le motif de plainte que Valcom a présenté au Tribunal, le délai pour déposer la plainte est fixé par le paragraphe 6(1) du *Règlement*.

19. À cet égard, la plainte a été déposée dans le délai prescrit, puisque Valcom a été informée des résultats de l'évaluation de sa proposition le 22 mars 2013 et qu'elle a déposé sa plainte le 4 avril 2013, c'est-à-dire dans les 10 jours ouvrables suivant la date où elle a découvert que sa proposition avait été déclarée non recevable étant donné qu'elle n'avait pas obtenu la cotation numérique minimale pour certains critères d'évaluation techniques.

20. Puisque la plainte a été déposée dans les délais requis, le Tribunal doit déterminer si la plainte respecte les conditions énoncées au paragraphe 7(1) du *Règlement* avant de décider d'ouvrir une enquête. L'alinéa 7(1)c) du *Règlement* exige que le Tribunal détermine si les renseignements fournis par la partie plaignante démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément au chapitre 10 de l'*Accord de libre-échange nord-américain*⁷, au chapitre cinq de l'*Accord sur le commerce intérieur*⁸, à l'*Accord sur les marchés publics*⁹, au chapitre Kbis de l'*Accord de*

4. Le paragraphe 6(1) du *Règlement* prévoit que le fournisseur potentiel qui souhaite déposer une plainte auprès du Tribunal « [...] doit le faire dans les 10 jours ouvrables suivant la date où il a découvert ou aurait dû vraisemblablement découvrir les faits à l'origine de la plainte ».

5. *Cougar Aviation Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux Publics et des Services Gouvernementaux)*, 2000 CanLII 16572 (CAF).

6. Le Tribunal constate que le motif de plainte dont il est saisi concerne des lacunes présumées dans le processus d'évaluation, et non le refus de TPSGC de donner à un représentant de Valcom un compte rendu en personne. Par conséquent, les courriels que Valcom a envoyés à TPSGC et sa plainte auprès du Tribunal exposent des griefs distincts et différents.

7. *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^{er} janvier 1994) [ALÉNA].

8. 18 juillet 1994, Gaz. C. 1995.I.1323, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <http://www.ait-aci.ca/index_fr/ait.htm> [ACI].

9. 15 avril 1994, en ligne : Organisation mondiale du commerce <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm> [AMP].

*libre-échange entre le Canada et le Chili*¹⁰, au chapitre quatorze de l'*Accord de libre-échange Canada-Pérou*¹¹, au chapitre quatorze de l'*Accord de libre-échange Canada-Colombie*¹² ou au chapitre seize de l'*Accord de libre-échange Canada-Panama*¹³, selon le cas. En l'espèce, tous les accords commerciaux précités s'appliquent sauf l'AMP et l'ALÉCPA.

21. 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 ». Le Tribunal a reconnu, dans des causes antérieures, que cette disposition comprend l'obligation pour l'entité acheteuse d'employer dans le cadre de l'évaluation des propositions les critères énoncés dans l'appel d'offres¹⁴.

22. L'alinéa 1013(1)h de l'ALÉNA prévoit que « [l]a documentation relative à l'appel d'offres qu'une entité remettra aux fournisseurs devra contenir [...] les critères d'adjudication, y compris tous les éléments, autres que le prix, qui seront pris en considération lors de l'évaluation des soumissions [...] ».

23. L'alinéa 1015(4)a de l'ALÉNA prévoit également que, « pour être considérée en vue de l'adjudication, une soumission devra être conforme, au moment de son ouverture, aux conditions essentielles spécifiées dans les avis ou dans la documentation relative à l'appel d'offres [...] ».

24. L'ALÉCC, l'ALÉCP et l'ALÉCCO contiennent également des dispositions semblables à celles de l'ALÉNA mentionnées ci-dessus.

25. Le Tribunal doit déterminer s'il y a indication raisonnable que TPSGC est allé à l'encontre des accords commerciaux applicables dans l'évaluation de la proposition de Valcom. Plus particulièrement, la question est celle de savoir s'il y a indication raisonnable, compte tenu des exigences de la demande de soumissions et des renseignements contenus dans la proposition de Valcom, que l'évaluation a été injuste ou que des irrégularités ou des erreurs ont été commises dans le processus d'évaluation.

26. Une entité acheteuse satisfera à ses obligations aux termes des accords commerciaux lorsqu'elle procédera à une évaluation raisonnable, de bonne foi, des documents de soumission concurrents¹⁵. Le Tribunal ne substituera pas son jugement à celui des évaluateurs à moins que les évaluateurs ne se soient pas appliqués à évaluer la proposition d'un soumissionnaire, qu'ils aient donné une interprétation erronée de la portée d'une exigence, qu'ils n'aient pas tenu compte de renseignements cruciaux fournis dans une

10. *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.

11. *Accord de libre-échange entre le Canada et la République du Pérou*, en ligne : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/perou/chapter-chapitre-14.aspx?lang=fra>> (entré en vigueur le 1^{er} août 2009) [ALÉCP].

12. *Accord de libre-échange entre le Canada et la République de Colombie*, en ligne : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/colombia-colombie/can-colombia-toc-tdm-can-colombie.aspx?lang=fra&view=d>> (entré en vigueur le 15 août 2011) [ALÉCCO].

13. *Accord de libre-échange entre le Canada et la République du Panama*, en ligne : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/panama/panama-toc-panama-tdm.aspx?lang=fra>> (entré en vigueur le 1^{er} avril 2013) [ALÉCPA].

14. Voir *AmeriData Canada Limited* (9 février 1996), PR-95-011 (TCCE).

15. *MTS Allstream Inc.* (3 février 2009), PR-2008-033 (TCCE) au para. 26; *Northern Lights Aerobatic Team, Inc.* (7 septembre 2005), PR-2005-004 (TCCE) au para. 51.

soumission, qu'ils aient fondé leur évaluation sur des critères non divulgués ou que l'évaluation n'ait pas été effectuée d'une manière équitable du point de vue de la procédure¹⁶.

27. Aucun élément de preuve n'indique de telles circonstances en l'espèce. D'ailleurs, les éléments de preuve déposés par Valcom se résument à ses propres déclarations et à son évaluation de sa proposition technique. Valcom soutient qu'après avoir reçu la lettre de TPSGC datée du 22 mars 2013, elle a examiné sa proposition et n'a pas réussi à trouver une explication logique de l'écart relativement large entre ses conclusions et celles de l'équipe d'évaluation de TPSGC. Selon cette auto-évaluation, Valcom conclut que les résultats de l'évaluation sont suspects et qu'elle a été traitée injustement dans le cadre du processus d'évaluation. En outre, Valcom présume que c'est en raison d'irrégularités ou d'erreurs flagrantes dans le processus d'évaluation que le client a pu retenir les services du titulaire.

28. Aucun autre renseignement ou détail n'a été fourni concernant la présence de failles alléguées dans le processus d'évaluation. De plus, Valcom n'a pas justifié son affirmation selon laquelle sa proposition aurait dû obtenir davantage de points pour les critères d'évaluation techniques cotés. Cela est bien en deçà du niveau de preuve que le Tribunal considère suffisant pour ouvrir une enquête.

29. Le Tribunal conclut que les éléments de preuve fournis par Valcom à l'appui de son allégation ne suffisent pas pour lui permettre de conclure qu'il y a indication raisonnable que TPSGC ne s'est pas appliqué à évaluer sa proposition ou qu'il a conclu à tort que la proposition n'était pas conforme aux exigences obligatoires de la DP. Comme le Tribunal l'a indiqué précédemment, il incombe aux parties plaignantes de justifier leurs allégations, et les allégations non justifiées ne suffisent pas pour que le Tribunal ouvre une enquête¹⁷.

30. En bref, selon les renseignements présentés par Valcom, le Tribunal ne voit aucune raison d'intervenir dans le jugement des évaluateurs. Aucun élément de preuve n'indique que l'évaluation de la proposition de Valcom effectuée par TPSGC a été injuste ou déraisonnable dans les circonstances.

31. Par conséquent, le Tribunal conclut que la plainte ne démontre pas, dans une mesure raisonnable, que la procédure du marché public n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux pertinents.

32. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal n'enquêtera pas sur la plainte.

DÉCISION

33. Aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal décide de ne pas enquêter sur la plainte.

Ann Penner

Ann Penner

Membre président

16. Voir par exemple *MTS Allstream Inc.* (3 février 2009), PR-2008-033 (TCCE) au para. 26.

17. *Secure Computing LLC* (11 avril 2012), PR-2012-001 (TCCE) au para. 17; *Vesey's Seeds Limited, faisant affaires sous le nom de Club Car Atlantic* (10 février 2010), PR-2009-079 (TCCE) au para. 9.