



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Marchés publics

DÉCISION
ET MOTIFS

Dossier n° PR-2018-047

ADRM Technology Consulting
Group Corp.

*Décision prise
le jeudi 20 décembre 2018*

*Décision rendue
le lundi 24 décembre 2018*

*Motifs rendus
le jeudi 3 janvier 2019*

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), ch. 47 (4^e suppl.).

PAR

ADRM TECHNOLOGY CONSULTING GROUP CORP.

CONTRE

LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

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.

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett

Membre président

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.

[2] Pour les motifs suivants, le Tribunal décide de ne pas enquêter sur la plainte.

RÉSUMÉ DE LA PLAINTÉ

[3] La plainte concerne une demande de propositions (DP) (invitation n° 100010995) émise le 27 août 2018 par le ministère de l'Emploi et du Développement social (EDSC) pour la prestation de services d'un (1) gestionnaire de projets de niveau 3, de deux (2) architectes de gestion d'information de niveau 3 et de deux (2) analystes des activités de niveau 1.

[4] Dans sa plainte, ADRM Technology Consulting Group Corp. (ADRM TEC) soutient qu'EDSC a mal appliqué les critères d'évaluation cotés C3 et C7, contrairement aux échelles de cotation fournies dans la DP.

[5] À titre de mesure corrective, ADRM TEC demande que les soumissions soient réévaluées, que le contrat spécifique soit résilié, que le contrat spécifique lui soit attribué et qu'elle soit indemnisée pour les frais liés à sa plainte, les frais de préparation de sa soumission et la perte d'occasion.

CONTEXTE

[6] Le 27 novembre 2018, ADRM TEC a été avisée que sa soumission n'avait pas été retenue et qu'un contrat avait été attribué au soumissionnaire classé au premier rang, à savoir NavPoint Consulting Inc.

[7] Le même jour, ADRM TEC a demandé à connaître ses notes techniques et financières ainsi que celles du soumissionnaire retenu, le nombre total de soumissions reçues par EDSC et le nombre de soumissions conformes.

[8] Le 29 novembre 2018, EDSC a fourni à ADRM TEC ses notes techniques et financières, mais a déclaré qu'il ne pouvait pas divulguer les notes techniques et financières individuelles du soumissionnaire retenu. EDSC a aussi informé ADRM TEC qu'il avait reçu quatre propositions, dont trois étaient conformes. Le même jour, ADRM TEC a répondu à EDSC, lui demandant de lui transmettre son évaluation technique détaillée.

[9] Le 7 décembre 2018, EDSC a fourni à ADRM TEC ses grilles d'évaluation technique remplies pour les critères obligatoires et cotés.

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

2. D.O.R.S./93-602 [*Règlement*].

[10] Le 10 décembre 2018, ADRM TEC a appelé EDSC afin de discuter de son évaluation. ADRM TEC a soutenu qu'EDSC n'avait pas correctement appliqué les critères d'évaluation cotés C3 et C7. Selon ADRM TEC, le même jour, après un examen du libellé de ces deux critères, EDSC l'a avisée que l'évaluation avait été menée correctement et qu'aucune réparation ne lui serait accordée.

[11] Le 14 décembre 2018, ADRM TEC a déposé la présente plainte auprès du Tribunal.

DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA DP

[12] La section 4.2 (Évaluation technique) de la DP prévoyait ce qui suit :

b. Critères techniques cotés

Chaque soumission sera cotée en attribuant une note aux exigences cotées, qui sont précisées dans la demande de soumissions par le terme « cotées » ou par voie de référence à une note. Les soumissionnaires qui ne présentent pas de soumissions complètes contenant tous les renseignements exigés dans la demande de soumissions verront leurs soumissions cotées en conséquence. Les exigences cotées sont décrites dans la pièce jointe 4.1 – Critères d'évaluation des soumissions.

[Traduction]

[13] La méthode de sélection à la section 4.3 de la DP prévoyait en partie ce qui suit :

3. La sélection sera faite en fonction de la meilleure note obtenue pour le mérite technique et le prix. Une proportion de 70 % sera accordée au mérite technique et une proportion de 30 % sera accordée au prix.

[Traduction]

[14] Les critères pertinents de l'invitation sont énoncés ci-dessous :

PIÈCE JOINTE 4.1 CRITÈRES D'ÉVALUATION DES SOUMISSIONS

[...]

Critères cotés visant les ressources

[...]

Les soumissionnaires doivent veiller à ce que leurs réponses soient claires et qu'elles satisfassent aux exigences.

FT 5, P.9 Gestionnaire de projets (niveau 3) (une (1) ressource, la ressource doit obtenir la note de passage minimum obligatoire, à défaut de quoi elle sera jugée non conforme)

N ^o	Critères d'évaluation cotés – Gestionnaire de projets	Points	Réponse
[...]	[...]	[...]	[...]

C3	<p>Le gestionnaire de projets principal proposé doit démontrer de l'expérience dans l'élaboration des produits suivants pour le gouvernement du Canada dans le cadre de projets de transformation opérationnelle et/ou de gestion de l'information, au cours des quinze (15) dernières années.</p> <ul style="list-style-type: none"> • analyse de rentabilité; • registre des risques; • plan de gestion de projets; • plan de gouvernance de projets; • diagramme de Gantt; • structure de répartition du travail; • plan de gestion des ressources; • modèle de budget ou de coûts; ou • plan de gestion de la qualité. <p>Le soumissionnaire obtiendra 5 points pour chaque cas où un produit est démontré, jusqu'à concurrence de 45 points.</p>	/45	
[...]	[...]	[...]	[...]
FT 3, I.5 GI (niveau 3) (deux (2) ressources, chaque ressource doit obtenir la note de passage minimum obligatoire, à défaut de quoi elle sera jugée non conforme)			
[...]	[...]	[...]	[...]
C7	<p>L'architecte de GI doit démontrer de l'expérience dans l'élaboration des produits suivants obtenue lors d'un emploi à titre d'architecte de GI pour le gouvernement du Canada dans le cadre de projets de transformation opérationnelle ou de gestion de l'information, au cours des vingt (20) dernières années :</p> <ul style="list-style-type: none"> • plans stratégiques de GI; • évaluation de la GI; • stratégie de mise en œuvre de la GI; • déclaration de la GI; • exigences relatives à l'information; 	/140 *Maximum de 70 points par ressource	

	<ul style="list-style-type: none"> • architecture de la GI; • feuille de route de mise en œuvre de la GI; • modèle d'information; • données métriques sur le rendement de la GI; • processus de GI; • analyse coûts/avantages; • plan de formation des employés; • plan de gestion du rendement; ou • plan de gestion de la qualité. <p>Le soumissionnaire obtiendra 5 points pour chaque cas où un produit est démontré, jusqu'à concurrence de 70 points.</p>		
--	--	--	--

[Traduction]

[15] Enfin, la DP comportait un renvoi au *Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA)*³. Les dispositions pertinentes énonçaient ce qui suit :

05 (2018-05-22) Présentation des soumissions

[...]

2. Il appartient au soumissionnaire :

a. de demander des précisions sur les exigences contenues dans la demande de soumissions, au besoin, avant de déposer sa soumission;

b. de préparer sa soumission conformément aux instructions contenues dans la demande de soumissions;

[...]

f. de fournir une soumission claire et suffisamment détaillée, contenant tous les renseignements demandés concernant les prix, afin de permettre une évaluation complète conformément aux critères établis dans la demande de soumissions.

3. TPSGC, *Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA)*, 2003 (2018-05-22) Instructions uniformisées – biens ou services – besoins concurrentiels, en ligne : <<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-clauses-et-conditions-uniformisees-d-achat/1/2003/23>>.

ANALYSE

[16] Le 20 décembre 2018, aux termes du paragraphe 30.13(1) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal a décidé de ne pas enquêter sur la plainte.

[17] Aux termes des articles 6 et 7 du *Règlement*, le Tribunal peut ouvrir une enquête si les conditions suivantes sont remplies :

- la plainte a été déposée dans les délais prescrits à l'article 6;
- la partie plaignante est un fournisseur potentiel;
- la plainte porte sur un contrat spécifique;
- les renseignements fournis démontrent, dans une mesure raisonnable, que la procédure de passation du marché public n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux pertinents.

[18] Le Tribunal conclut que la quatrième condition n'a pas été remplie en l'espèce. Les renseignements fournis dans la plainte d'ADRM TEC ne démontrent pas, dans une mesure raisonnable, que les accords commerciaux ont été violés⁴.

[19] Les accords commerciaux exigent des institutions fédérales qu'elles énoncent clairement les critères d'évaluation des propositions dans une procédure de passation de marché public et qu'elles évaluent les propositions en conformité avec les critères énoncés⁵. Il est bien établi qu'une entité acheteuse satisfera à ces obligations lorsqu'elle procédera à une évaluation *raisonnable*. Par conséquent, le Tribunal n'intervient dans une évaluation que si elle est déraisonnable⁶ et il ne substitue généralement pas son jugement à celui des évaluateurs, à moins que ces derniers ne se soient pas appliqués à évaluer une proposition, qu'ils aient donné une interprétation erronée de la portée d'une exigence, qu'ils n'aient pas tenu compte de renseignements d'importance cruciale contenus dans une proposition, qu'ils aient fondé leur évaluation sur des critères non divulgués ou bien qu'ils n'aient pas procédé à une évaluation équitable au plan de la procédure⁷.

[20] Les critères d'évaluation cotés C3 et C7 de la DP indiquent que les ressources proposées pour chaque critère *doivent* démontrer qu'elles possèdent l'expérience dans l'élaboration des produits

-
4. Les accords commerciaux applicables en l'espèce sont l'*Accord révisé sur les marchés publics*, en ligne : Organisation mondiale du commerce <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/rev-gpr-94_01_f.htm> (entré en vigueur le 6 avril 2014) [AMP], l'*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, en ligne : Affaires mondiales Canada <<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/index.aspx?lang=fra>> (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994) [ALÉNA] et l'*Accord de libre-échange canadien*, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <<https://www.cfta-alec.ca/wp-content/uploads/2017/06/CFTA-Consolidated-Text-Final-Print-Text-French-.pdf>> (entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017) [ALÉC]. Plusieurs autres accords commerciaux s'appliquent à cet appel d'offres; toutefois, le Tribunal omet de les énumérer ici par souci d'économie.
 5. Voir les paragraphes XV(4) et (5) de l'AMP; les paragraphes 515(4) et (5) de l'ALÉC; les alinéas 1015(4)a) et d) de l'ALÉNA.
 6. *Entreprise commune de BMT Fleet Technology Ltd. et NOTRA Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (5 novembre 2008), PR-2008-023 (TCCE) au par. 25.
 7. *Excel Human Resources c. Ministère de l'Environnement* (2 mars 2012), PR-2011-043 (TCCE) au par. 33.

énumérés à chaque critère. Le critère coté C3 énumère neuf produits et le critère coté C7 en énumère 14. Les critères cotés C3 et C7 indiquaient également que le soumissionnaire recevrait cinq points « pour chaque cas où un produit est démontré » [traduction], jusqu'à un maximum énoncé de 45 points pour le critère coté C3 et de 70 points pour chacune des deux ressources pour le critère coté C7.

[21] Dans sa proposition, ADRM TEC a fourni des démonstrations multiples pour un sous-ensemble des produits énumérés aux critères cotés C3 et C7. En ce qui concerne le critère coté C3, ADRM TEC a fourni 24 démonstrations visant cinq produits, pour lesquelles elle a obtenu 25 points sur 45. Pour ce qui est du critère coté C7, ADRM TEC a fourni 46 démonstrations visant sept produits pour sa première ressource et 33 démonstrations visant cinq produits pour sa deuxième ressource, pour lesquelles elle a obtenu 35 points et 25 points, respectivement.

[22] ADRM TEC soutient qu'EDSC a mal appliqué les échelles de cotation pour les critères cotés C3 et C7 en attribuant des points une seule fois par produit démontré. Selon ADRM TEC, le terme « ou » [traduction] de la liste de produits et les termes « chaque cas où un produit est démontré » [traduction] des critères cotés C3 et C7 auraient dû être interprétés de façon à ce que *tous* les produits n'aient pas à être démontrés pour se voir attribuer l'ensemble des points. ADRM TEC soutient que chaque démonstration aurait dû se voir attribuer des points, même lorsque plus qu'une de ces démonstrations était fournie pour le même produit.

[23] Contrairement aux observations d'ADRM TEC, le Tribunal conclut qu'aucun renseignement n'indique de façon raisonnable qu'EDSC a mal interprété les critères cotés C3 et C7.

[24] Le Tribunal fait remarquer que les critères cotés C3 et C7 indiquent que chaque ressource proposée « doit démontrer de l'expérience dans l'élaboration des produits [énumérés] » [traduction] et que cinq points seraient attribués « pour chaque cas où un produit est démontré » [traduction], jusqu'au nombre maximal de points attribué à chaque critère. Le Tribunal souligne également que le nombre maximal de points possibles pour chaque critère représente cinq points pour chaque produit énuméré : le critère coté C3 peut se voir attribuer au maximum 45 points pour neuf produits et le critère coté C7 peut se voir attribuer au maximum 70 points pour 14 produits. Dans l'ensemble, le libellé des critères cotés C3 et C7 indique clairement qu'EDSC voulait que les ressources proposées répondent à autant de produits énoncés que possible et que les propositions seraient évaluées selon les capacités du soumissionnaire à démontrer que ses ressources proposées possèdent de l'expérience dans l'élaboration du plus grand nombre possible de produits. L'utilisation du terme « ou » [traduction] dans la liste de produits indique simplement qu'une ressource proposée peut avoir de l'expérience dans l'élaboration de quelques-uns des produits énumérés seulement.

[25] Il est bien établi qu'il incombe au soumissionnaire de s'assurer que sa proposition est conforme à tous les éléments essentiels d'un appel d'offres⁸. Par conséquent, il revenait à ADRM TEC de faire preuve de diligence dans la préparation de sa proposition et d'examiner avec soin les critères d'évaluation pour s'assurer qu'elle était conforme à tous les éléments de l'appel d'offres. Si ADRM TEC avait des préoccupations en ce qui concerne l'interprétation des critères cotés C3 et C7,

8. *TekTronix Canada Inc.* (15 décembre 2015), PR-2015-041 (TCCE) au par. 16; *Excel Human Resources Inc. c. Ministère de l'Environnement* (2 mars 2012), PR-2011-043 (TCCE) au par. 34; *Integrated Procurement Technologies, Inc.* (14 avril 2008), PR-2008-007 (TCCE) au par. 13.

elle a eu plusieurs occasions de demander des précisions dans le cadre du processus de la DP, ce qu'elle n'a pas fait⁹.

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

DÉCISION

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

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett
Membre président

9. *IBM Canada Ltd. c. Hewlett Packard (Canada) Ltd.*, 2002 CAF 284 (CanLII), au par. 20.