



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Marchés publics

---

## DÉCISION ET MOTIFS

Dossier n° PR-2020-003

Menya Solutions Inc.

*Décision prise  
le mercredi 13 mai 2020*

*Décision rendue  
le vendredi 15 mai 2020*

*Motifs rendus  
le jeudi 28 mai 2020*

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<sup>e</sup> suppl.).

**PAR**

**MENYA SOLUTIONS 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.

Georges Bujold

---

Georges Bujold

Membre président

## EXPOSÉ DES MOTIFS

[1] En vertu du paragraphe 30.11(1) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>1</sup>, tout fournisseur potentiel peut, sous réserve du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*<sup>2</sup>, déposer une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur 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 concerne une demande de propositions (DP) (invitation n° W7701-196887/A) publiée le 9 novembre 2018 par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC) au nom de Recherche et Développement pour la Défense Canada – Valcartier (RDDC-Valcartier), une agence du ministère de la Défense nationale (MDN), pour la prestation de services à l'endroit de RDDC et du MDN sous forme de travaux de recherche et de développement (R et D) dans le domaine du commandement, contrôle et renseignement (C2R).

[3] La DP indique que ce marché public est assujéti aux dispositions de l'*Accord de libre-échange canadien*<sup>3</sup>.

[4] La plaignante, Menya Solutions Inc. (Menya), allègue que l'évaluation de sa proposition était biaisée et ne reflétait pas adéquatement la qualité de celle-ci et le résultat que la plaignante aurait dû obtenir, c'est-à-dire l'attribution du contrat. Spécifiquement, Menya soutient que :

- (a) TPSGC a erré en sous-évaluant, sans fournir une justification suffisante de la note accordée, le contenu de sa proposition par rapport à certains critères cotés; et que
- (b) le processus suivi par TPSGC pour évaluer les propositions, et en particulier la durée exceptionnellement longue du processus d'évaluation et l'octroi précipité du contrat en fin de parcours malgré la contestation annoncée de la plaignante, sème de sérieux doutes sur le respect des règles et semble biaisé en faveur d'un concurrent.

[5] La plaignante demande que les propositions soient réévaluées, que le contrat octroyé à un autre offrant soit résilié et qu'il lui soit attribué. Subsidièrement, elle demande que lui soit versée une compensation pour perte de profit et perte d'occasion.

## PROCÉDURE DE PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

[6] Initialement, la date de clôture pour la remise des soumissions avait été fixée au 6 décembre 2018. Cette date a plus tard été reportée au 23 janvier 2019. La plaignante a présenté sa soumission à la date de clôture révisée. La proposition de la plaignante impliquait d'autres entreprises qui devaient agir comme sous-traitants de celle-ci.

[7] Les 16 juillet, 19 septembre et 20 décembre 2019, TPSGC a communiqué avec la plaignante par courriel pour lui demander de prolonger de 60 jours de plus la période de validité de sa proposition. Chaque fois, Menya a accepté de prolonger la période de validité de sa proposition.

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

<sup>2</sup> DORS/93-602 [*Règlement*].

<sup>3</sup> *Accord de libre-échange canadien*, en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <<https://www.cfta-alec.ca/accord-de-libre-echange-canadien-2/?lang=fr>> [ALEC].

[8] A quelques reprises (12 février, 22 mars et 3 avril 2019), la plaignante s'est enquis auprès de l'autorité contractante de la date d'annonce du gagnant du processus d'attribution du marché public, expliquant lors de la troisième de ces communications qu'elle ne pouvait bloquer indéfiniment les ressources engagées dans sa proposition<sup>4</sup>. Le 10 octobre 2019, la plaignante a envoyé un courriel à TPSGC exprimant de nouveau ses inquiétudes quant au retard (qu'elle a qualifié d'« hors normes ») à annoncer le résultat du processus et indiquant que Menya et ses partenaires en subissaient un préjudice. Menya indiquait espérer recevoir les résultats du processus sous peu ou des explications de TPSGC quant au délai.

[9] Par lettre datée du 20 février 2020, envoyée par courriel le 21 février 2020, TPSGC a informé la plaignante que le contrat avait été attribué à un autre soumissionnaire, Thales Solutions Numériques Inc. (Thales)<sup>5</sup>. TPSGC a informé la plaignante que sa proposition avait été déclarée non conforme avec certaines exigences de la DP. En particulier, sa proposition n'avait pas obtenu le nombre minimal de points requis quant au critère 4, soit celui de la « Méthodologie »<sup>6</sup>. La lettre indiquait également le total des points obtenus par Menya et par Thales. La lettre ne donnait pas le détail de l'évaluation de la proposition de Menya.

[10] Suite aux demandes de la plaignante à cet effet, une réunion de compte rendu s'est tenue par vidéoconférence le 8 avril 2020. Durant cette séance de rétroaction, TPSGC a fourni le pointage obtenu par Menya et, selon les notes de la rencontre déposée par Menya en preuve, une indication sommaire des raisons pour lesquelles Menya a perdu des points quant à certains critères<sup>7</sup>.

[11] Le 8 avril 2020, la plaignante a demandé à TPSGC de lui envoyer rapidement les détails de l'évaluation et lui a demandé « d'arrêter le contrat en attendant d'établir avec certitude que le processus d'évaluation et d'octroi fut juste »<sup>8</sup>. Le 17 avril 2020, TPSGC a répondu à la plaignante qu'il travaillait sur la demande des détails de l'évaluation et devrait pouvoir les envoyer à celle-ci au début de la semaine suivante. Le 23 avril 2020, TPSGC a envoyé à la plaignante les notes détaillées de l'évaluation de sa proposition<sup>9</sup>.

[12] Le 6 mai 2020, la plaignante a fait parvenir sa plainte au Tribunal. La plainte ne respectant pas toutes les exigences du paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE*, le 7 mai 2020, le Tribunal a avisé la plaignante que sa plainte était incomplète et il lui a demandé de fournir des documents supplémentaires pour rendre la plainte conforme aux exigences du paragraphe précité. Le même jour, la plaignante a fait parvenir au Tribunal une plainte révisée dans laquelle elle avait corrigé le numéro de l'invitation sur laquelle porte sa plainte, et elle a fait parvenir les documents demandés au Tribunal.

<sup>4</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 aux p. 34-36.

<sup>5</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 aux p. 18-19. Un avis concernant l'octroi du contrat à Thales le 20 février 2020 a été publié sur le site [achatsetventes.gc.ca](http://achatsetventes.gc.ca) le 24 février 2020. Le même site rapporte qu'un amendement a été apporté au contrat le 16 avril 2020.

<sup>6</sup> L'article 4.2 de la DP prévoyait que pour être déclarée recevable, une soumission devait notamment obtenir le nombre minimum de points requis pour chaque critère et chaque groupe de critères avec une note de passage et obtenir le nombre minimum de points requis pour l'ensemble des critères d'évaluation techniques qui étaient cotés.

<sup>7</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 à la p. 20.

<sup>8</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 à la p. 27.

<sup>9</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 aux p. 21-26.

## ANALYSE

[13] Aux termes des articles 6 et 7 du *Règlement*, après avoir reçu une plainte conforme au paragraphe 30.11(2) de la *Loi sur le TCCE*, le Tribunal doit déterminer si les quatre conditions suivantes sont satisfaites avant d'ouvrir une enquête :

- (a) la plainte a été déposée dans les délais prescrits à l'article 6 du *Règlement*;
- (b) la partie plaignante est un fournisseur potentiel;
- (c) la plainte porte sur un contrat spécifique;
- (d) 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.

[14] Menya allègue que l'évaluation de sa proposition par TPSGC est biaisée parce qu'elle ne reflète pas adéquatement sa qualité et le résultat qu'elle aurait dû obtenir. Tel qu'indiqué ci-dessus, à cet égard, Menya soulève deux griefs dans sa plainte : 1) TPSGC a erré en sous-évaluant, sans fournir une justification suffisante de la note accordée, le contenu de sa proposition par rapport à certains critères cotés et 2) le processus suivi par TPSGC pour évaluer les propositions sème de sérieux doute sur le respect des règles.

[15] Ci-dessous, le Tribunal examine ces allégations séparément au regard des exigences des articles 6 et 7 du *Règlement*, en commençant par la seconde, puisque celle-ci remet en question l'intégrité de la procédure d'évaluation des propositions dans son ensemble.

### **Allégations concernant le caractère douteux du processus d'évaluation et irrégularités perçues par Menya**

[16] La perception de la plaignante selon laquelle le processus qui a mené à l'octroi du contrat à un autre soumissionnaire était irrespectueux des règles (règles que la plaignante n'a cependant pas identifiées) et douteux quant à son résultat est surtout fondée sur le fait que le processus se soit étiré en longueur, soit, de l'avis de Menya, sur une période de 14 mois entre la publication de la demande de proposition et l'adjudication du contrat, au lieu du maximum de six mois annoncé initialement. Menya soulève également le retard de TPSGC à lui donner un compte rendu de l'évaluation de sa proposition et (selon Menya) l'octroi du contrat par TPSGC après et malgré sa demande d'arrêt des procédures à la suite de la réception du rapport d'évaluation.

[17] Pour les raisons énoncées ci-dessous, le Tribunal conclut que ce motif de plainte n'a pas été déposé dans les délais prescrits à l'article 6 du *Règlement*.

[18] L'article 6 du *Règlement* énonce clairement qu'une partie plaignante dispose de 10 jours ouvrables suivant la date où elle a découvert ou aurait dû vraisemblablement découvrir les faits à l'origine de la plainte pour présenter une opposition à l'institution fédérale ou pour déposer une plainte auprès du Tribunal. Si une partie plaignante présente une opposition à l'institution fédérale dans le délai prévu, celle-ci dispose de 10 jours ouvrables pour déposer une plainte auprès du Tribunal suivant la date où elle a pris connaissance, directement ou par déduction, du refus de réparation de l'institution fédérale.

[19] Comme la Cour d'appel fédérale l'a souligné dans *Flag Connection Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*<sup>10</sup>, le Tribunal est entièrement justifié de considérer ces délais comme des aspects importants de la réglementation. De plus, le mécanisme d'examen des marchés publics ne prévoit pas la possibilité d'accumuler des griefs et de les présenter une fois qu'une proposition est rejetée. Dans *IBM Canada Ltd. c. Hewlett-Packard (Canada) Ltd.*, la Cour d'appel fédérale a affirmé qu'un soumissionnaire ne doit pas adopter une attitude attentiste et faire connaître son opposition une fois terminée la procédure de passation du marché public<sup>11</sup>. Elle a affirmé que « c'est précisément le genre d'attitude que la procédure de passation des marchés publics et le Règlement tentent de décourager »<sup>12</sup>.

[20] Il ne fait aucun doute que Menya a pris connaissance des délais, par rapport à la durée initialement prévue, dans l'évaluation des propositions et avant l'adjudication du contrat au fur et à mesure qu'elle recevait des courriels de la part de TPSGC lui indiquant que l'évaluation était en cours ou lui demandant de prolonger la période de validité de sa soumission. Ces courriels se sont échelonnés entre avril 2019 et janvier 2020.

[21] Si Menya jugeait ces prolongations problématiques ou indicatrices d'irrégularités dans le processus, elle aurait dû présenter une opposition à ce sujet au moment des demandes de prolongations en question. Subsidiairement, elle aurait pu déposer une plainte directement auprès du Tribunal bien avant le 7 mai 2020. Au plus tard, le Tribunal est d'avis que, pour respecter le délai prescrit au paragraphe 6(1) du *Règlement*, une plainte à l'égard de la durée du processus aurait dû être déposée auprès du Tribunal dans les 10 jours suivant la réception de l'avis l'informant qu'elle n'avait pas obtenu le contrat. Menya admet avoir reçu cet avis le 21 février 2020.

[22] Le Tribunal remarque que, dans sa plainte, Menya soutient avoir fait part à TPSGC de son inquiétude face au processus, allant jusqu'à préciser ses réserves à l'égard des délais et énoncer le préjudice qu'ils entraînaient<sup>13</sup>.

[23] Or, une revue de la correspondance déposée en preuve par Menya indique que la plaignante n'a pas explicitement demandé à TPSGC de cesser de prolonger le processus et d'adjuger le contrat dans les plus brefs délais, ni clairement soulevé, auprès de l'institution fédérale, ses griefs par rapport au respect des règles qui seraient engendrés par ce retard. Selon le Tribunal, Menya a simplement fait part de ses craintes relatives à la durée du processus, sans s'opposer formellement à son prolongement. Au mieux, la mesure corrective demandée par Menya dans ses courriels consiste en un souhait que les résultats du processus soient annoncés rapidement et, subsidiairement, en une requête pour obtenir des explications sur la cause des délais.

[24] Puisque Menya ne remet pas en question la validité de la procédure de passation du marché public en raison des prolongations requises par TPSGC dans ses courriels et ne demande pas concrètement réparation à l'institution fédérale, le Tribunal ne peut conclure que Menya a présenté une opposition à TPSGC, aux termes du paragraphe 6(2) du *Règlement*, sur la question de la durée du processus.

---

<sup>10</sup> 2005 CAF 177 au par. 3.

<sup>11</sup> 2002 CAF 284 aux par. 18, 20 et 28.

<sup>12</sup> *Ibid.* au par. 28.

<sup>13</sup> Courriel du 4 octobre 2019 (pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2. à la p. 37), mentionné à la p. 5 de l'exposé des faits et arguments (pièce PR-2020-003-01B (protégée), vol. 2 à la p. 15).

[25] De toute façon, même si le Tribunal considérait que le courriel du 4 octobre 2019 ci-haut mentionné constituait une opposition valablement présentée à cet égard, la réponse de TPSGC du même jour, dans laquelle une explication sommaire concernant les délais dans l'évaluation des propositions est fournie, constituerait le refus de réparation de TPSGC<sup>14</sup>. De plus, ce courriel indiquait clairement que TPSGC avait besoin davantage de temps pour achever le processus et en arriver à une décision. Si Menya jugeait cette explication insuffisante ou douteuse et entendait contester le bien-fondé de ces délais, elle devait alors déposer sa plainte sur cette question auprès du Tribunal dans les 10 jours ouvrables suivant le 4 octobre 2019 pour se conformer au paragraphe 6(2) du *Règlement*.

[26] Pour ce qui est du retard de TPSGC à tenir une séance de rétroaction et à fournir à Menya un compte rendu de l'évaluation, le Tribunal est d'avis qu'au plus tard, Menya avait connaissance des faits à l'origine de cette allégation le 17 avril 2020, lorsque TPSGC l'a informée que le ministère travaillait toujours sur la demande pour les détails d'évaluation et prévoyait pouvoir fournir le tout au début de la semaine suivante. Ici encore, si Menya entendait contester ces délais et soutenir qu'ils semaient des doutes sur l'intégrité du processus d'évaluation devant le Tribunal, vu l'absence d'opposition sur ce point, pour le faire dans les délais prescrits par l'article 6 du *Règlement*, elle devait déposer sa plainte concernant cette allégation au plus tard dans les 10 jours ouvrables suivant le 17 avril 2020 (c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> mai 2020).

[27] Quant à l'irrégularité perçue en raison de « l'octroi précipité [du contrat] en fin de course malgré [sa] contestation annoncée », les affirmations de Menya à cet égard sont contredites par les faits en preuve, puisque le contrat n'a pas été octroyé à l'autre soumissionnaire au mois d'avril 2020 comme le soutient la plaignante, mais bien le 20 février 2020, tel qu'indiqué dans l'avis reçu par Menya concernant le rejet de sa proposition. Par conséquent, Menya avait été mise au courant de l'adjudication du contrat et connaissait le nom du soumissionnaire gagnant dès le 21 février 2020.

[28] Dans les faits, le contrat avait donc été adjugé avant que Menya laisse entendre à TPSGC qu'elle soupçonnait que le processus d'évaluation et d'octroi du contrat n'avait peut-être pas été juste suite à la séance de rétroaction concernant l'évaluation de sa proposition tenue le 8 avril 2020<sup>15</sup>.

[29] Même si les motifs qui précèdent sont suffisants pour justifier la décision de ne pas enquêter sur les allégations de Menya concernant le caractère douteux du processus d'évaluation, le Tribunal juge opportun de commenter brièvement la question de savoir si les renseignements fournis avec la plainte sur les irrégularités alléguées auraient démontré, dans une mesure raisonnable, que la procédure de passation du marché public n'avait pas été suivie conformément aux accords commerciaux pertinents.

---

<sup>14</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 à la p. 37.

<sup>15</sup> Bien que cette allégation apparaisse non fondée à sa face même, le Tribunal souligne que, selon la plainte, le contrat aurait été octroyé à l'autre soumissionnaire le 16 avril 2020. Au soutien de cette allégation, Menya fait référence à un avis sur le site web [achatsetventes.gc.ca](http://achatsetventes.gc.ca), qu'elle n'a pas déposé avec sa plainte mais qui y est toujours affiché. Cet avis n'est pas l'avis d'octroi du contrat, mais bien un avis de modification. De toute façon, même s'il acceptait que le contrat avait été octroyé uniquement le 16 avril 2020, en l'absence d'élément de preuve au contraire, le Tribunal devrait conclure que Menya avait connaissance de ce fait dès le 16 avril, ce qui ferait en sorte qu'elle aurait dû déposer sa plainte au sujet de l'octroi allégué du contrat de façon précipitée dans les 10 jours ouvrables suivant le 16 avril pour le faire dans les délais prescrits. Ce motif de plainte serait ainsi également déposé en retard.

[30] À cet égard, il ne ressort nettement pas des documents et de la correspondance au dossier que la durée de la procédure de passation du marché public et les délais pris par TPSGC avant d'agir étaient attribuables à une quelconque malversation. En effet, les allégations de Menya selon lesquelles le processus en entier était biaisé ne sont pas étayées par des éléments de preuve probants. Le Tribunal est d'avis qu'il s'agit seulement des impressions de Menya au vu du résultat et du temps qui s'est écoulé avant l'annonce du résultat du processus d'évaluation et du retard de TPSGC à lui donner des explications détaillées quant à l'évaluation.

[31] De plus, l'ALEC ne contient pas d'obligation particulière sur la durée maximale de la procédure de passation d'un marché public et, en l'espèce, les instructions, clauses et conditions uniformisées incluses par renvoi dans la demande de proposition précisait que l'institution fédérale se réservait le droit de demander par écrit une prolongation de la période de validité des soumissions à tous les soumissionnaires ayant déposé des soumissions recevables, dans un délai d'au moins trois jours avant la fin de la période de validité des soumissions. Rien n'indique que cette clause ne pouvait être invoquée à plus d'une reprise par TPSGC.

[32] Enfin, quant à l'allégation relative au retard dans la tenue d'une séance de rétroaction et de la communication du rapport d'évaluation détaillée, le Tribunal fait remarquer qu'il est mentionné dans la correspondance de TPSGC que la représentante autorisée de TPSGC était en vacances pendant quelques semaines après la communication des résultats du processus à Menya à la fin février. Par ailleurs, le Tribunal ne peut ignorer que, par la suite, les activités du gouvernement fédéral au grand complet ont été au ralenti en raison de la pandémie de la COVID-19 et des strictes consignes de confinement imposées en conséquence. Somme toute, le Tribunal conclut que le temps pris par TPSGC avant de fournir à Menya une rétroaction adéquate et un compte rendu détaillé de l'évaluation de sa proposition n'est pas déraisonnable dans les circonstances.

### **Allégations concernant l'évaluation erronée de la proposition de Menya**

[33] Menya allègue que sa proposition a été sous-évaluée de façon non justifiée et que les points accordés par les évaluateurs ne reflètent pas sa qualité, en particulier par rapport au critère coté concernant la méthodologie des services proposés (critère technique 4). Selon Menya, les explications fournies par TPSGC au sujet des points perdus ne sont pas convaincantes et la confortent dans sa position d'avoir été injustement soustraite d'un marché important qu'elle aurait dû obtenir. Menya conteste également la décision des évaluateurs de ne pas prendre en compte un projet de l'un de ses sous-traitants dans l'évaluation de son offre au regard du critère 5.d, concernant l'expérience du soumissionnaire.

[34] Menya a appris le 21 février 2020 que sa proposition avait été rejetée, car elle n'avait pas obtenu le nombre minimal de points requis pour être déclarée recevable et passer à l'étape de l'évaluation financière. Néanmoins, le Tribunal est d'avis que Menya n'a eu connaissance des faits à l'origine de ce motif de plainte que le 23 avril 2020, lorsqu'elle a reçu le rapport d'évaluation complet, incluant les notes des évaluateurs.

[35] En effet, ce n'est qu'au moment de prendre connaissance de ce document que Menya a appris les détails concernant l'évaluation de sa proposition, incluant les raisons précises pour lesquelles elle n'avait pas obtenu le nombre de points minimal requis pour le critère de la méthodologie et ainsi pris connaissance de la source de ce motif de plainte concernant l'évaluation de son offre. Par

conséquent, le Tribunal conclut qu'à l'égard de ce motif, la plainte de Menya du 7 mai 2020 a été déposée dans les délais prescrits au paragraphe 6(1) du *Règlement*<sup>16</sup>.

[36] Toutefois, pour les motifs suivants, le Tribunal conclut que les renseignements fournis par Menya ne démontrent pas, dans une mesure raisonnable, que la procédure d'évaluation des propositions n'a pas été suivie conformément aux accords commerciaux pertinents<sup>17</sup>. Ainsi une des conditions énoncées à l'article 7 du *Règlement* pour que le Tribunal entame une enquête n'est pas satisfaite en l'espèce.

[37] Le Tribunal fait preuve de déférence à l'égard des évaluateurs pour ce qui est de leur évaluation des propositions des fournisseurs potentiels<sup>18</sup>. À cet égard, il a indiqué, dans le dossier n° PR-2005-004 (*Northern Lights Aerobatic Team, Inc.*), qu'il interviendra relativement à une évaluation uniquement dans les cas où elle serait réputée déraisonnable<sup>19</sup>. Le Tribunal a déjà indiqué qu'une détermination sera jugée raisonnable si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n'est pas convaincante aux yeux du Tribunal<sup>20</sup>.

[38] À cet égard, le Tribunal ne substituera pas son jugement à celui des évaluateurs à moins que ceux-ci 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 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 procédure<sup>21</sup>.

[39] Tenant compte de cette norme d'examen et après avoir apprécié les éléments de preuve au dossier, le Tribunal est d'avis que les renseignements fournis par Menya ne démontrent pas, dans une mesure raisonnable, que TPSGC ait erré dans l'évaluation de sa proposition ou ait autrement contrevenu aux dispositions pertinentes de l'ALEC. Plus particulièrement, le Tribunal a examiné les exemples d'impropriétés dans l'évaluation allégués par Menya et n'est pas convaincu par ses arguments.

[40] Le Tribunal fait d'abord remarquer que dans sa plainte, Menya mentionne qu'elle donne uniquement quelques exemples de problèmes dans l'évaluation et se réserve le droit de soulever d'autres éléments plus tard. Toutefois, le Tribunal ne peut qu'évaluer les allégations présentées dans la plainte pour déterminer si les conditions d'ouverture d'enquête sont réunies.

---

<sup>16</sup> L'analyse du Tribunal sur ce point se fonde sur les allégations contenues dans la plainte de Menya et sur le compte rendu de la séance de rétroaction fourni par Menya.

<sup>17</sup> En l'espèce, l'ALEC s'applique. Le paragraphe 515(5) de l'ALEC prévoit qu'une entité contractante doit attribuer le contrat « uniquement sur la base des critères d'évaluation spécifiés dans les avis d'appel d'offres et la documentation relative à l'appel d'offres ».

<sup>18</sup> *Excel Human Resources c. Ministère de l'Environnement* (2 mars 2012), PR-2011-043 (TCCE) au par. 33.

<sup>19</sup> *Northern Lights Aerobatic Team, Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (7 septembre 2005), PR-2005-004 (TCCE) au par. 51.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, *Samson & Associates c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (19 octobre 2012), PR-2012-012 (TCCE) au par. 26; *C3 Polymeric Limited c. Musée des beaux-arts du Canada* (21 février 2013), PR-2012-020 (TCCE) au par. 38.

<sup>21</sup> *Tetra Tech WEI Inc. c. Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* (5 décembre 2012), PR-2012-031 (TCCE) au par. 15; *Napier-Reid Ltd.* (11 décembre 2012), PR-2012-033 (TCCE) au par. 24.

[41] Pour ce qui est des exemples donnés, de l'avis du Tribunal, l'évaluation de la proposition de Menya au regard des critères cotés pertinents est, contrairement à la position de Menya, fondée sur une explication plus que défendable et, donc, raisonnable.

Allégation 1.1 – Évaluation par rapport au critère 4.c

[42] Bien que ce ne soit pas indiqué clairement dans la plainte, les griefs de Menya quant au premier exemple qu'elle identifie, portant sur l'évaluation de la méthodologie proposée, renvoient aux commentaires des évaluateurs au sujet du critère 4.c, pour lequel Menya a obtenu une note de zéro (grade « insuffisant » selon la grille d'évaluation).

[43] Le critère technique 4.c était formulé comme suit :

4.c Le soumissionnaire doit proposer une méthodologie de gestion de projet adaptée à un contrat comportant des autorisations des tâches, et fondée sur des processus rigoureux et des normes reconnues. Le soumissionnaire doit décrire toute adaptation jugée souhaitable afin de gérer des tâches (projets) de petite (moins de 100 000 \$), moyenne (entre 100 000 \$ et 350 000 \$) et grande envergure (supérieur à 350 000 \$).

Le soumissionnaire doit clairement décrire la structure de projet relative aux rôles et aux responsabilités de chacun des partenaires ou sous-traitants en vue de satisfaire aux exigences inhérentes aux compétences spécialisées pour tous les domaines ou secteurs d'intervention privilégiés. Le soumissionnaire doit désigner une personne-ressource responsable de la gestion globale du projet. Il doit donner un aperçu quant à l'utilisation des outils logiciels pour la gestion de projet aux fins de la planification et du suivi de l'échéancier.

[...]

[44] La DP incluait une « méthode d'évaluation » devant guider les évaluateurs dans l'attribution de points pour chaque critère. Cette méthode d'évaluation indiquait ce qui pouvait justifier l'attribution de 10 (« solide »), 6 (« bon ») ou 0 point (« insuffisant »)<sup>22</sup>. La méthode indiquait ce qui suit quant à ce qui pouvait justifier l'attribution d'une note de 0 point :

**0 point – Insuffisant.** Le soumissionnaire n'a pas soumis des renseignements pouvant faire l'objet d'une évaluation, ou peu ou pas d'éléments ont été traités de manière adéquate ou l'information fournie est incomplète, ou le soumissionnaire n'a pas démontré que la méthodologie proposée a été appliquée avec succès dans le cadre de projets d'envergure et de complexité semblables, ou il n'y a aucun élément de preuve attestant de l'utilisation d'outils logiciels pour la gestion de projet.

Le soumissionnaire ne fait pas mention de renseignements suffisamment détaillés sur la manière de faire face à l'envergure des autorisations des tâches.

Le soumissionnaire ne fournit pas une description claire de la structure relative aux rôles et aux responsabilités de chacun des partenaires ou sous-traitants en vue de satisfaire aux exigences inhérentes aux compétences spécialisées pour tous les domaines ou secteurs d'intervention privilégiés.

---

<sup>22</sup> Chaque critère était évalué sur une base de 10 points, puis le résultat était reporté sur une base correspondant au poids attribué à chaque critère (modification 002 à la DP, réponse à la question 4). Par exemple, si le poids attribué à un critère était 4 points, une note de 6 sur 10 donnait lieu à l'attribution de 2,4 points sur 4.

Le soumissionnaire ne propose pas une stratégie de gestion de la qualité pertinente ou il propose une mauvaise stratégie de gestion de la qualité dont les faiblesses ne peuvent être aisément corrigées.

[45] Les notes détaillées d'évaluation<sup>23</sup> indiquent que « le soumissionnaire ne fournit pas une description claire de la structure de projet relative aux rôles et responsabilités de chacun des partenaires et sous-traitants, plus particulièrement en ce qui a trait au rôle clé du gestionnaire de projet », qui aurait été occupé par un employé d'un sous-traitant. L'évaluation ajoute que « [l]e soumissionnaire principal propose de remplir un rôle potentiellement conflictuel de gestionnaire de contrat mais sans préciser quelle ressource remplira [le rôle de gestionnaire de contrat] son expérience et son expertise dans ce domaine ». L'évaluation indique également que « [l]e soumissionnaire n'a pas démontré les rôles propres proposés par le gestionnaire de contrat versus le gestionnaire de projet ».

[46] Le Tribunal considère que ces critiques sont justifiées et la déduction de points conforme à la méthode d'évaluation annoncée aux fournisseurs potentiels dans la DP. Même si la proposition de Menya est claire quant au gestionnaire de projet (il proviendrait d'un sous-traitant), et indique que le gestionnaire de contrat est Menya, elle ne mentionne pas le nom du représentant de Menya qui devait occuper ce rôle, ce qui est noté avec justesse dans le rapport d'évaluation.

[47] La proposition ne délimite pas non plus clairement les rôles de chacun, mais indique seulement que Menya supervisera le gestionnaire de projet. Or, au final, puisque le critère 4.c demandait nommément d'expliquer le partage des rôles et des responsabilités de chacun, le Tribunal conclut que l'évaluation, à sa face même, n'est pas déraisonnable à cet égard. En effet, selon la méthode d'évaluation prescrite, une note de zéro pouvait notamment être attribuée si « l'information fournie est incomplète » ou si le « soumissionnaire ne fournit pas une description claire de la structure relative aux rôles et aux responsabilités de chacun des partenaires ou sous-traitants en vue de satisfaire aux exigences inhérentes aux compétences spécialisées pour tous les domaines ou secteurs d'intervention privilégiés ».

[48] Le rapport d'évaluation indique aussi que le soumissionnaire « n'a pas démontré de façon claire comment il aurait pu prendre en charge la responsabilité globale du contrat et de sa gestion tout en déléguant le rôle clé de gestion de projet à un sous-traitant sans que cela ne cause des situations conflictuelles entre les deux parties ». Le Tribunal est d'avis que cette observation est conforme à la conclusion de TPSGC selon laquelle il manquait des détails importants dans la proposition de Menya concernant le partage des responsabilités du gestionnaire de contrat et du gestionnaire de projet.

[49] Même si, a priori, le titre des acteurs suggère que le gestionnaire de contrat (Menya) a autorité sur les décisions du gestionnaire de projet, il reste que TPSGC a jugé que des situations conflictuelles pourraient survenir entre les deux ressources et le rapport d'évaluation explique, encore une fois, que les réserves des évaluateurs sur ce point concernent le manque d'explication quant au rôle précis du responsable de contrat (qui n'est pas identifié), son expérience et expertise dans le domaine par rapport à celui du gestionnaire de projet.

[50] Cette conclusion apparaît raisonnable dans la mesure où la structure proposée par Menya n'était pas dénuée d'ambiguïté quant aux rôles propres proposés pour le gestionnaire de contrat et le gestionnaire de projet. En fait, la proposition laissait planer un doute sur l'identité de la personne-

---

<sup>23</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 aux p. 21-23.

ressource responsable de la « gestion globale du projet ». Les soumissionnaires avaient l'obligation de désigner une telle personne selon le libellé du critère 4.c.

[51] Le Tribunal fait aussi remarquer qu'il est vrai, comme l'ont constaté les évaluateurs, que la proposition de Menya ne fournissait pas de détails sur la façon d'éviter des situations conflictuelles potentielles entre les intervenants ni sur comment le gestionnaire du contrat superviserait le gestionnaire de projet ou à quel moment, ou pour quel motif, le gestionnaire de contrat interviendrait dans les autorisations de tâches à accomplir pour répondre aux besoins de TPSGC.

[52] Par exemple, même en acceptant que le gestionnaire de projet réponde et rende des comptes à Menya, comme il a été noté par les évaluateurs, la plainte n'indique pas à quel endroit, dans sa proposition, il était indiqué qui dirigerait les efforts et les aspects financiers des autorisations de tâches.

[53] Tout bien considéré, le Tribunal est d'avis que la préoccupation de TPSGC sur le manque de renseignements quant à la manière dont les situations conflictuelles potentielles entre les intervenants seraient évitées est légitime, compte tenu de l'approche proposée par Menya. Le Tribunal rappelle que les soumissionnaires avaient l'obligation de fournir une « description claire » de la structure relative aux responsabilités de chacun et ne peut conclure que la proposition de Menya délimitait précisément et clairement les compétences du gestionnaire du contrat et celles du gestionnaire du projet.

[54] Bref, le Tribunal est d'avis que TPSGC n'a pas erronément interprété la portée des exigences énoncées dans la demande de propositions, ni n'a omis de considérer des renseignements cruciaux fournis par Menya dans sa proposition, en l'évaluant par rapport au critère 4.c et en concluant que l'information fournie était insuffisante. Il n'y a donc pas d'indication raisonnable que TPSGC a commis une erreur révisable dans l'évaluation sur ce point.

[55] Quant à la question de l'expérience et de projets passés dans lesquels la méthode proposée a été appliquée avec succès, « au moins trois (3) projets » étaient demandés et Menya a soumis quatre projets. Le rapport d'évaluation note que la soumission fournit très peu de détails sur l'applicabilité de la méthodologie proposée dans le cadre de ces projets. Les évaluateurs notent également que deux des projets étaient des projets d'un sous-traitant, qui n'avait aucune obligation de respecter la méthodologie proposée dans la proposition de Menya.

[56] Sur cette question, dans sa plainte, Menya semble confondre la question de la possibilité de présenter des projets réalisés par des sous-traitants, ce sur quoi elle se concentre, et ce qui lui est de fait reproché dans l'évaluation, c'est-à-dire de ne pas avoir démontré que la méthode proposée avait déjà été utilisée avec succès dans au moins trois projets précédents. Ainsi, les évaluateurs affirment que « [...] 2 de ces 4 projets présentés furent réalisés par un sous-traitant qui n'avait aucune obligation de suivre la méthodologie proposée et adaptée par le soumissionnaire principal dans le cadre de cette proposition ».

[57] Menya affirme dans sa proposition que la méthodologie était la même que celle proposée<sup>24</sup> et, dans les explications au soutien de sa plainte, indique que le sous-traitant avait suivi une méthodologie « comparable » à la sienne et que celle-ci est couramment utilisée dans le marché<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Pièce PR-2020-003-01B (protégée), vol. 2 aux p. 160, 162.

<sup>25</sup> Pièce PR-2020-003-01B (protégée), vol. 2 à la p. 14.

Au-delà de la question de savoir si la méthodologie en cause utilisée par le sous-traitant était sensiblement la même ou une méthodologie standard, reste que le problème noté par les évaluateurs concerne le manque d'explication et de détails sur ces éléments, et le Tribunal ne peut que constater qu'il y en a effectivement peu dans la proposition.

[58] Dans les faits, Menya ne fait qu'affirmer de façon générale, sans fournir d'exemples concrets ou de précisions pour démontrer comment la méthodologie qu'elle proposait avait été utilisée et appliquée avec succès par son sous-traitant dans deux des quatre projets soumis. Le Tribunal convient avec TPSGC que, de prime abord, Menya devait fournir davantage d'explications pour établir que la méthodologie suivie par le sous-traitant dans le cadre de ces projets était la même que celle proposée dans l'offre de Menya. Encore une fois, il incombait aux soumissionnaires de *démontrer* dans leur proposition que la méthodologie proposée avait été appliquée avec succès dans le cadre de projets d'envergure et de complexité semblables.

[59] Le Tribunal ne voit donc pas de motifs pour remettre en cause la conclusion de TPSGC sur les manquements de la proposition de Menya à propos de l'information fournie concernant la méthodologie dans des projets antérieurs similaires. La proposition apparaît en effet insuffisante à cet égard, d'autant plus qu'il n'est pas clair à la lecture des tableaux fournis par Menya<sup>26</sup> que les projets du sous-traitant soumis par Menya étaient des contrats comportant des autorisations de tâches. Il n'est pas non plus clair comment son sous-traitant avait appliqué avec succès la méthodologie proposée par Menya, alors que Menya n'était pas impliquée dans les projets. D'ailleurs, pour un des deux projets en cause, le sous-traitant de Menya n'était même pas le fournisseur de service principal, mais agissait comme un sous-traitant d'un concurrent de Menya<sup>27</sup>. Il est donc permis de douter, comme l'a noté TPSGC, qu'au moins pour ce projet, le sous-traitant était dans l'obligation de suivre une quelconque méthodologie attribuable à Menya.

[60] À la lumière des renseignements inclus dans la proposition de Menya, le Tribunal considère qu'il était raisonnable, voire même tout à fait approprié, pour TPSGC de conclure que Menya n'avait pas soumis de renseignements suffisants et n'avait pas traité de manière adéquate les éléments clairement énoncés dans les exigences du critère 4.c. L'information sur les projets du sous-traitant semblait tout simplement incomplète pour permettre aux évaluateurs de conclure qu'elle démontrait que la méthodologie proposée par Menya dans le cadre du marché public qui fait l'objet de la plainte avait été appliquée avec succès dans des projets similaires par la plaignante dans le passé.

[61] Par ailleurs, le Tribunal fait remarquer que Menya ne conteste pas les points (b) et (c) du rapport d'évaluation concernant le critère 4.c (c'est-à-dire 1) que « [l]e soumissionnaire [...] n'a pas démontré comment sa méthodologie serait applicable dans le cadre de gestion d'un contrat à autorisation de tâches où plusieurs autorisations de tâches pourraient se dérouler en parallèle ou de façon concurrentielle et devant desservir des clients dans des secteurs organisationnels différents », et 2) que « [l]e soumissionnaire ne donne pas d'indication à savoir s'il détient une certification de la norme de qualité ». Ces deux problèmes ont aussi dû contribuer à sa note de zéro pour ce critère.

[62] Le Tribunal ne voit rien de déraisonnable dans l'évaluation de la proposition de Menya et la conclusion de TPSGC par rapport à ces éléments, car ce ne sont pas des critères d'évaluation non divulgués (ils découlent d'une interprétation logique et raisonnable de la portée du critère 4.c et de la méthode d'évaluation telle que libellée dans la demande de propositions) et rien n'indique que la

---

<sup>26</sup> Pièce PR-2020-003-01B (protégée), vol. 2 aux p. 159-162.

<sup>27</sup> Pièce PR-2020-003-01B (protégée), vol. 2 à la p. 160, projet 4.3.11.2.

proposition de Menya faisait mention de renseignements suffisamment détaillés pour obtenir davantage de points pour ces considérations pertinentes à la méthodologie proposée.

Allégation 1.2 : Évaluation du critère 5.d

[63] Le deuxième exemple cité par la plaignante a trait à l'évaluation de son offre au regard du critère 5.d. De façon générale, le critère 5 porte sur l'« expérience de l'organisation ».

[64] En ce qui a trait au critère 5.d, la DP indique ce qui suit concernant la nature des renseignements demandés :

5.d Le soumissionnaire doit décrire des projets importants, qui représentent au moins trois (3) années-personnes, ayant été menés avec succès à l'aide de sa méthode de développement de logiciels et de systèmes, comme indiqué au critère 4.c. Il doit indiquer le nombre d'années où celle-ci a été appliquée systématiquement.

Les projets doivent se révéler pertinents à l'architecture des systèmes, à l'élaboration de logiciels et aux technologies de la capacité en S et T du commandement, contrôle et renseignement en ce qui a trait à l'un des sujets suivants :

- i. L'architecture orientée services (SOA);
- ii. L'informatique en nuage;
- iii. L'entreposage de données;
- iv. L'intégration de toutes les sources de renseignements;
- v. L'analyse et la fusion des données et des renseignements.

[65] Pour ce critère, Menya a obtenu une note de 2,4, soit 6 points sur les 10 disponibles avant pondération en fonction du poids attribué à ce critère (4 points). Les évaluateurs n'ont considéré que deux des trois projets soumis par Menya en réponse à ce critère, expliquant que le troisième des trois projets soumis par Menya avait été réalisé par l'un de ses sous-traitants, et ajoutant entre autres qu'« il n'est pas recevable d'un point de vue technique dans le domaine du développement logiciel de considérer qu'un projet réalisé par une autre compagnie [...] ait pu suivre la méthodologie proposée et adaptée par le soumissionnaire principal dans le cadre de cette proposition »<sup>28</sup>.

[66] La méthode d'évaluation incluse dans la DP indique ce qui suit quant à ce qui pouvait justifier une note de 6 points, soit la note reçue par Menya :

**6 points – Bon.** Le soumissionnaire fournit des éléments de preuve attestant que sa méthodologie décrite au critère 4.c a été employée avec succès dans le cadre de deux (2) projets importants. Cette méthodologie a été appliquée systématiquement au cours des cinq (5) dernières années précédant la date de l'appel d'offres.

---

<sup>28</sup> Pièce PR-2020-003-01 (protégée), vol. 2 à la p. 24 (soulignement dans l'original).

[67] La réponse à la question 39 (modification 005) indique clairement que l'expérience des sous-traitants n'était pas admissible pour le critère 5.d<sup>29</sup>. En effet, la modification 005 énonce clairement que l'expérience des sous-traitants serait admissible pour les critères suivants : 2.a, 2.c, 4.a, 4.c, 5.a, 5.b. Le critère 5.d n'est pas inclus dans cette liste.

[68] Il s'agit donc d'une disposition qui permettait à TPSGC de rejeter le projet du sous-traitant de Menya pour les fins d'évaluer la proposition de celle-ci au regard du critère 5.d. Par conséquent, la modification 005 constitue une « disposition expresse contraire » à la modification 004 sur laquelle Menya s'appuie dans sa plainte pour alléguer que TPSGC n'aurait pas dû refuser de considérer le projet de son sous-traitant. Autrement dit, Menya ne peut invoquer le paragraphe 4.1.1.1 de la DP au soutien de cette allégation. Ceci étant, la décision des évaluateurs de ne pas prendre ce projet en compte aux fins d'évaluer si la proposition de Menya satisfaisait au critère 5.d semble raisonnable compte tenu de l'ensemble des termes de la DP, d'autant plus que les évaluateurs notent l'absence d'explications additionnelles à ce sujet.

[69] Pour ce motif, il n'y a donc pas de contradiction dans l'approche de TPSGC pour évaluer la proposition de Menya au regard du critère 5.d, et le Tribunal ne voit donc pas de raison d'enquêter sur la décision de rejeter un des projets soumis par Menya dans sa proposition pour satisfaire au critère 5.d.

#### Allégations générales de biais/processus irrégulier, en ce qui a trait à l'évaluation

[70] Quant aux autres allégations de biais présentées par Menya, les éléments ci-dessus concernant l'évaluation contredisent les impressions de Menya que TPSGC a favorisé l'autre soumissionnaire, et aucune autre preuve tangible de biais n'est fournie par Menya.

[71] Enfin, Menya a joint à sa plainte une simulation des points qu'elle considère qu'elle aurait dû recevoir au lieu de ceux qu'elle a effectivement reçus. Le simple fait que Menya ait procédé à une simulation de l'évaluation et soit d'avis qu'elle aurait dû obtenir une note quasi parfaite pour l'ensemble des critères cotés suite à son auto-évaluation n'est pas en soi indicateur de biais ou d'évaluation injuste de la part de TPSGC.

## DÉCISION

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

Georges Bujold  
\_\_\_\_\_  
Georges Bujold  
Membre président

<sup>29</sup> La réponse à la question 39 venait préciser le champ d'application du paragraphe 4.1.1.1 de la DP, lequel fut ajouté par la modification 004 de la DP. Ce paragraphe 4.1.1.1 permettait de façon explicite que l'expérience des sous-traitants du soumissionnaire puisse compter, pour un maximum de 40 %, pour les fins d'évaluation de l'offre, « à condition que le soumissionnaire fournisse une copie des ententes de collaboration, identifie les rôles et les responsabilités de toutes les parties en vertu de l'accord et comment leur travail sera intégré ». Par ailleurs, le paragraphe 4.1.1.1 indiquait clairement que l'expérience des sous-traitants ou des filiales du soumissionnaire serait considérée « sauf disposition expresse contraire ».