

Commission sur l'inspecteur général

Étude du Rapport de recommandations concernant l'appel d'offres 17-16146 visant l'acquisition d'une solution infonuagique par la Ville de Montréal

(Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération
Assemblées des 21 février et 24 février 2022


Pour suivre les travaux et l'actualité des commissions permanentes

S'abonner à l'[infolettre](#) des commissions

Visitez le site Internet des commissions permanentes: ville.montreal.qc.ca/commissions

Suivez-nous sur les réseaux sociaux

 @commissions.mtl

 @Comm_MTL

Service du greffe

Division du soutien aux commissions permanentes,
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil
155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5

**La commission permanente sur
l'inspecteur général**

Présidence

M. Jérôme Normand
Arrondissement
Ahuntsic-Cartierville

Vice-présidences

Mme Christine Black
Arrondissement Montréal-Nord

M. Georges Bourelle
Ville de Beaconsfield

Membres

Mme Lisa Christensen
Arrondissement
Rivière-des-Prairies –
Pointe-aux-Trembles

Mme Suzanne de Larocheillère
Arrondissement Saint-Léonard

M. Marianne Giguère
Arrondissement Le
Plateau-Mont-Royal

Mme Vicki Grondin
Arrondissement Lachine

Mme Paola Hawa
Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue

Mme Laurence Lavigne Lalonde
Arrondissement
Villeray–Saint-Michel–Parc-
Extension

M. François Limoges
Arrondissement Rosemont–La
Petite-Patrie

Mme Suzanne Marceau
Arrondissement
L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève

Montréal, le 21 février 2022

Mme Valérie Plante
Mairesse de Montréal
Hôtel de ville de Montréal - Édifice Lucien-Saulnier
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

Madame la Mairesse,

Conformément au règlement 14-013 et RCG14-014 la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer au conseil municipal et au conseil d'agglomération ses commentaires et recommandations faisant suite au dépôt par l'inspectrice générale du rapport intitulé *Rapport de recommandations concernant l'appel d'offres 17-16146 visant l'acquisition d'une solution infonuagique par la Ville de Montréal - (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)*.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Mairesse, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

ORIGINAL SIGNÉ

Jérôme Normand
Président

ORIGINAL SIGNÉ

Julie Demers
Secrétaire recherchiste

TABLES DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	4
LE RAPPORT	4
L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	6
LES RECOMMANDATIONS	7
CONCLUSION	10

MISE EN CONTEXTE

Le 24 janvier 2022, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public le *Rapport de recommandations concernant l'appel d'offres 17-16146 visant l'acquisition d'une solution infonuagique par la Ville de Montréal - (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)*.

Le 3 février 2022, l'inspectrice générale, Me Brigitte Bishop, en a fait la présentation dans le cadre d'une séance de travail de la Commission sur l'inspecteur général, qui s'est tenue en visioconférence afin de respecter la directive de la Santé publique dans le contexte de la pandémie mondiale du coronavirus.

À cette occasion, les membres de la Commission ont pu échanger avec l'inspectrice au sujet du contenu de ce rapport. La Commission a ensuite délibéré pour convenir de quatre recommandations à émettre à l'intention du conseil.

LE RAPPORT

RAPPORT DE RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'APPEL D'OFFRES 17-16146 VISANT L'ACQUISITION D'UNE SOLUTION INFONUAGIQUE PAR LA VILLE DE MONTRÉAL (ART. 57.1.23 DE LA CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, MÉTROPOLE DU QUÉBEC)¹

Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête à la suite de la réception d'une dénonciation portant sur l'appel d'offres 17-16146 «Prestation de services professionnels et acquisition d'une solution infonuagique de courrier électronique, d'outils de collaboration et de suite bureautique». Il était allégué que cet appel d'offres était dirigé vers une entreprise et que des employés du Service des technologies de l'information de la Ville de Montréal favorisaient une entreprise pour cet appel d'offres.

Les faits révélés durant l'enquête démontrent que la soumission de l'adjudicataire Onix Networking Canada Inc. (ci-après « Onix ») aurait dû être déclarée non conforme, car sa soumission comprenait des irrégularités majeures sur des éléments essentiels de l'appel d'offres. L'enquête révèle également que l'évaluation des soumissions n'a pas été uniforme à l'égard de tous les soumissionnaires pour une exigence de conformité technique.

L'appel d'offres était pour une durée de quatre ans avec trois options de renouvellement supplémentaire de deux ans chacune. Les documents d'appel

¹ Ci-dessous suit le sommaire présenté au rapport du BIG. Rapport complet disponible en en ligne à l'adresse :

<https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2022/01/vfinale-big-rapport-public-aop-17-16146.pdf>

d'offres stipulaient que le choix d'exercer les options de renouvellement appartenait à la Ville de Montréal ainsi que la détermination du prix pour ces années d'options. Spécifiquement, il était indiqué aux documents d'appel d'offres que le prix pour les licences de la solution infonuagique ne pourrait pas être augmenté d'un pourcentage supérieur à l'indice des prix à la consommation pour la Ville de Montréal. Or, le soumissionnaire Onix a ajouté une modification aux documents d'appel d'offres avec sa soumission en ne s'engageant pas pour les années d'options puisque son prix pourrait être modifié par le propriétaire de la solution infonuagique qu'il proposait dans sa soumission. L'inspectrice générale est d'avis que ceci constitue une irrégularité majeure et une modification unilatérale aux documents d'appel d'offres qui rendaient le prix d'Onix indéterminable pour les trois options de renouvellement.

Par ailleurs, l'appel d'offres comprenait 57 exigences de conformité technique que les documents d'appel d'offres indiquaient expressément comme un élément essentiel des soumissions. Ce faisant, chacun de ces 57 critères devait être respecté et le non-respect d'un seul d'entre eux devait emporter le rejet de la soumission. Or, les faits révélés durant l'enquête démontrent que la solution infonuagique proposée par Onix ne respectait pas une de ces 57 exigences. Malgré tout, elle a été déclarée conforme à cette exigence. Ce manquement aurait dû exclure la soumission d'Onix du processus.

Enfin, l'enquête révèle que l'évaluation des soumissions n'a pas été uniforme pour tous les soumissionnaires. Il appert que la même rigueur et la même sévérité dans l'évaluation d'un critère n'ont pas été appliquées uniformément à tous les soumissionnaires. Or, le traitement intègre et équitable des concurrents est un élément essentiel des appels d'offres publics et ce manquement doit être dénoncé pour en prévenir la répétition dans de futurs appels d'offres.

L'appel d'offres 17-16146 était le 2e appel d'offres visant l'acquisition d'une solution infonuagique. Son affichage aura duré plus de sept mois et comprenait 18 addendas, dont un qui était une refonte complète des documents d'appel d'offres. Compte tenu du fait que l'acquisition d'une solution infonuagique nécessite une longue préparation et qu'une telle solution constitue un besoin essentiel au bon fonctionnement de la Ville de Montréal, l'inspectrice générale recommande à la Ville de Montréal de doter d'un plan d'action visant à mettre fin au contrat et à obtenir une suite bureautique le plus rapidement possible sans mettre à risque les services aux employés et citoyens de la ville de Montréal.

Lors de son passage à la Commission sur l'inspecteur général, l'inspectrice a survolé les grandes conclusions de son rapport. Elle a notamment passé en revue le contexte dans lequel a été lancé cet appel d'offres.

Elle a également rappelé les principales problématiques relatives à l'octroi de ce contrat identifiées dans le cadre de son enquête et détaillées dans son rapport, notamment :

- le nombre de critères techniques élevé;
- l'évaluation non uniforme des soumissionnaires à l'égard de certains critères ;
- les options de renouvellement muettes quant à leur coût réel.

Les commissaires ont par ailleurs demandé et reçu des précisions, notamment sur : la capacité d'Onix à soumissionner à nouveau sur le prochain appel d'offres en lien avec ce contrat, les impacts organisationnels et budgétaires liés à l'annulation du contrat et la relance de cet appel d'offres, les délais donnés au Service des technologies de l'information pour procéder et les raisons pouvant expliquer le choix du STI de mettre 57 exigences de conformité technique dans son devis.

L'entièreté du *Rapport de recommandations concernant l'appel d'offres 17-16146 visant l'acquisition d'une solution infonuagique par la Ville de Montréal - (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* peut être consultée sur le site Web du BIG à l'adresse: bigmtl.ca.

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

D'entrée de jeu, les membres de la Commission ont grandement apprécié la présentation de Me Bishop et souhaitent souligner la plus-value du travail de l'équipe du BIG. Ce rapport démontre encore une fois que les interventions du BIG permettent d'assurer l'intégrité des processus de gestion contractuelle à la Ville.

La Commission est cependant préoccupée par les coûts qui découleront de l'annulation de ce contrat et du lancement d'un nouvel appel d'offres. Elle est certes d'avis, comme le BIG, que les règles en matière de gestion contractuelle doivent être respectées à la lettre afin d'assurer un traitement équitable des soumissionnaires et ainsi maintenir leur confiance à l'égard des processus de gestion contractuelle de la Ville.

Elle se soucie grandement, en revanche, des impacts de l'annulation de ce contrat sur l'organisation du travail en temps de pandémie (dépendance à la suite Google dans un contexte de télétravail généralisé). En l'absence de garantie à l'effet que la suite Google serait la solution d'affaires proposée par le soumissionnaire retenu au terme d'un nouvel appel d'offres, la Commission s'interroge sur les coûts associés à la formation du personnel et à la mise à jour des processus et outils de travail susceptibles d'être induits par l'octroi d'un nouveau contrat. La Commission constate à cet égard, que la transition vers la suite Google n'est toujours pas complétée à ce jour et qu'il s'agit d'un changement organisationnel majeur pour la Ville.

La Commission constate par ailleurs que, bien que l'inspectrice générale souligne l'importance de procéder "le plus vite possible" à l'annulation du contrat et à la relance d'un nouvel appel d'offres, elle précise que cela ne devait en aucun cas provoquer un bris de service pour le public ou le personnel de la Ville. En ce sens, elle a mentionné envisager que les délais associés à la relance d'un appel d'offres aussi complexe soient tels qu'ils impliquent que la première option au contrat soit entamée, même si les paramètres de cette option ne sont pas définis en regard des critères prévus à l'appel d'offres. La Commission est d'avis que cette information est déterminante pour le plan d'action que devra élaborer le STI.

À cet égard, dans l'esprit de s'assurer qu'il n'y ait pas de bris de service pour le public ou le personnel de la Ville et que les ressources de la Ville soient optimisées, la Commission suggère que le STI valide auprès du Service des affaires juridiques s'il est possible que le nouvel appel d'offres spécifie que la solution à privilégier est celle déjà en place (la suite Google).

Enfin, du point de vue de la Commission, des mesures robustes supplémentaires doivent être mises en place par le STI et le Service de l'approvisionnement pour s'assurer à l'avenir :

- de l'élaboration de devis techniques dont le nombre de critères techniques et leurs caractéristiques ne sont pas susceptibles de restreindre le marché;
- d'une évaluation juste, rigoureuse et équitable des soumissions reçues.

L'objectif demeure de stimuler la concurrence, de protéger la réputation de la Ville, de maintenir une relation de confiance avec ses partenaires et ultimement d'obtenir de meilleurs prix pour les contrats publics donnés par la Ville.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie, d'une part, l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, et M^e Suzanne Corbeil, inspectrice générale adjointe en titre, ainsi que les membres de l'équipe du BIG pour la qualité des travaux menés dans le cadre de cette enquête.

La Commission fait les quatre recommandations suivantes à l'Administration :

Les recommandations du BIG

ATTENDU les conclusions de l'enquête et l'ensemble des informations contenues dans le rapport du BIG;

ATTENDU l'application de l'article 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec qui stipule que l'inspectrice générale peut, en tout temps, transmettre au maire ou à la mairesse et au greffier tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui, de son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil et que ces rapports peuvent inclure tout avis ou toute recommandation qu'elle juge nécessaire d'adresser au conseil municipal ou d'agglomération;

ATTENDU QUE l'enquête menée a permis à l'inspectrice générale de conclure que la soumission de l'adjudicataire Onix Networking Canada Inc. (ci-après « Onix ») aurait dû être déclarée non conforme, car sa soumission comprenait des irrégularités majeures sur des éléments essentiels de l'appel d'offres;

ATTENDU QUE l'enquête révèle également que l'évaluation des soumissions n'a pas été uniforme à l'égard de tous les soumissionnaires pour une exigence de conformité technique;

ATTENDU QUE les documents d'appel d'offres stipulaient que le choix d'exercer les options de renouvellement appartenait à la Ville de Montréal ainsi que la détermination du prix pour ces années d'options;

ATTENDU QUE la soumission d'Onix a ajouté une modification aux documents d'appel d'offres en ne s'engageant pas pour les années d'options à respecter cette clause;

ATTENDU QUE l'inspectrice générale est d'avis que ceci constitue une irrégularité majeure et une modification unilatérale aux documents d'appel d'offres qui rendaient le prix d'Onix indéterminable pour les trois options de renouvellement;

ATTENDU les 57 exigences de conformité technique que les documents d'appel d'offres indiquaient expressément comme un élément essentiel des soumissions;

ATTENDU QUE, ce faisant, chacun de ces 57 critères devait être respecté et le non-respect d'un seul d'entre eux devait signifier le rejet de la soumission;

ATTENDU QUE les faits révélés durant l'enquête démontrent que la solution infonuagique proposée par Onix ne respectait pas une de ces 57 exigences et que ce manquement aurait dû exclure la soumission d'Onix du processus;

ATTENDU QUE l'évaluation des soumissions n'a pas été uniforme pour tous les soumissionnaires et que la même rigueur et la même sévérité dans l'évaluation d'un critère n'ont pas été appliquées uniformément à tous les soumissionnaires;

ATTENDU QUE le traitement intègre et équitable des concurrents est un élément essentiel des appels d'offres publics et que ce manquement doit être dénoncé pour en prévenir la répétition dans de futurs appels d'offres;

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

R-1

Que la Commission endosse entièrement les recommandations du BIG à l'égard de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan d'action visant à mettre fin au contrat et la réalisation d'un nouvel appel d'offres, le tout sans mettre à risque les services au public et au personnel de la Ville.

Le plan d'action du STI

ATTENDU l'importance de préserver le respect du cadre normatif applicable pour assurer la confiance des soumissionnaires à l'égard des processus de gestion contractuelle de la Ville;

ATTENDU que les soumissions doivent faire l'objet d'un traitement équitable par la Ville;

ATTENDU l'importance que toutes les unités d'affaires adoptent les meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle;

ATTENDU l'importance d'appliquer des méthodes de travail uniformes au sein de l'appareil municipal;

ATTENDU les conclusions de du BIG à l'effet que les manquements constatés durant l'enquête sont graves et sérieux et justifieraient une résiliation du contrat découlant de l'appel d'offres 17-16146;

ATTENDU QUE le processus de préparation, d'affichage, d'adjudication et de migration d'un nouvel appel d'offres vers une solution infonuagique nécessite au minimum plus de deux ans de préparation afin d'assurer une transition sans interruption de service pour les employés de la Ville de Montréal;

ATTENDU les enjeux techniques et d'affaires entrant dans le succès d'une démarche d'une telle ampleur, comme la disponibilité des ressources du STI et des autres unités de la Ville de Montréal, la dépendance de la Ville à sa suite bureautique, notamment dans un contexte de télétravail, et l'intérêt du marché pour répondre à un appel d'offres complexe;

ATTENDU la recommandation de l'inspectrice générale de mettre fin au contrat dès que possible et d'élaborer et mettre en œuvre un plan d'action visant à enclencher dans les plus brefs délais les démarches requises pour remplacer le contrat découlant de l'appel d'offres 17-16146 et déployer la suite bureautique de l'éventuel cocontractant;

ATTENDU les préoccupations des commissaires soulevés à l'égard des impacts organisationnels et budgétaires liés à l'annulation de ce contrat et au lancement d'un nouvel appel d'offre;

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

R-2

Que le plan d'action du STI explique en quoi les mesures proposées répondent aux préoccupations de la Commission et prévoit des mesures de prévention spécifiques pour empêcher qu'une telle situation ne se reproduise.

R-3

Que ce plan d'action soit présenté à la Commission sur l'inspecteur général dès qu'il sera complété.

R-4

Que le STI valide auprès du Service des affaires juridiques la possibilité que le nouvel appel d'offres exige que la solution à privilégier par les soumissionnaires soit celle déjà en place, soit la suite Google.

CONCLUSION

La Commission remercie l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, ainsi que M^e Suzanne Corbeil, inspectrice générale adjointe, ainsi que l'ensemble de l'équipe du BIG pour l'excellent travail d'enquête effectué dans ce dossier.

Conformément aux règlements des conseils municipal et d'agglomération de la Commission permanente sur l'inspecteur général (14-013 et RCG14-014), le présent rapport peut être consulté sur la page Internet des commissions permanentes : ville.montreal.qc.ca/commissions, de même qu'à la Division du soutien aux commissions permanentes, aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil.