



RAPPORT PUBLIC 2022

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)

Exposé sommaire

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 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 2^e 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.

TABLE DES MATIÈRES

1. PORTÉE ET ÉTENDUE DES TRAVAUX	1
1.1 PRÉCISIONS	1
1.2 STANDARD DE PREUVE APPLICABLE.....	1
1.3 AVIS À UNE PERSONNE INTÉRESSÉE	1
2. CONTEXTE	2
2.1 DÉNONCIATION REÇUE	2
2.2 CONTRAT VISÉ PAR L'ENQUÊTE.....	2
2.3 APPEL D'OFFRES 16-14690 (ANNULÉ)	2
3. CONSTATS ET ANALYSE	3
3.1. LE PRIX ET LES OPTIONS DE RENOUVELLEMENT	3
3.1.1. Les clauses du contrat.....	3
3.1.2. La soumission de l'adjudicataire	4
3.1.3. Réponse à l'Avis à une personne intéressée.....	5
3.1.4. Analyse	5
3.2. L'ÉVALUATION DES EXIGENCES DE CONFORMITÉ TECHNIQUE DE LA SOUSSION DE L'ADJUDICATAIRE	6
3.2.1. L'exigence du devis	7
3.2.2. Soumission de l'adjudicataire.....	8
3.2.3. Évaluation de la conformité des soumissions	8
3.2.4. Réponse à l'Avis à une personne intéressée.....	9
3.2.5. Analyse	9
3.3. L'ÉVALUATION NON UNIFORME DES SOLUTIONS DES SOUMISSIONNAIRES	10
3.3.1. L'exigence du devis	10
3.3.2. Évaluation des soumissions.....	10
3.3.3. Réponse à l'Avis à une personne intéressée.....	12
3.3.4. Analyse	13
4. CONCLUSION.....	13
5. RECOMMANDATIONS.....	14

1. Portée et étendue des travaux

1.1 Précisions

En vertu de l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (R.L.R.Q. c. C -11.4) (ci-après « Charte de la Ville de Montréal »), l'inspectrice générale a pour mandat de surveiller les processus de passation des contrats et leur exécution par la Ville de Montréal ou une personne morale qui lui est liée.

L'inspectrice générale n'effectue aucune enquête criminelle. Elle procède à des enquêtes de nature administrative. À chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête » dans le présent rapport, celui-ci signifiera une enquête de nature administrative et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle.

1.2 Standard de preuve applicable

L'inspectrice générale se donne comme obligation de livrer des rapports de qualité qui sont opportuns, objectifs, exacts et présentés de façon à s'assurer que les personnes et organismes relevant de sa compétence sont en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspectrice générale s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve¹.

1.3 Avis à une personne intéressée

Avant de rendre publics les résultats de son enquête et le cas échéant, de recourir aux pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal*, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspectrice générale transmet aux personnes concernées un Avis à une personne intéressée indiquant les faits pertinents recueillis au cours de l'enquête (ci-après « Avis »).

À la suite de la réception de l'Avis, les personnes concernées disposent de la possibilité de présenter, par écrit, tout commentaire, représentation ou observation qu'elles estiment pertinent.

Un tel Avis a été envoyé le 18 novembre 2021 à l'attention d'Onix Networking Canada Inc., du Service des technologies de l'information de la Ville de Montréal, de Google Cloud Canada Corporation et du directeur et architecte en chef des technologies de l'information au Service des technologies de l'information de la Ville de Montréal en poste au moment des faits. Alors qu'il devait prendre fin le 9 décembre 2021, le délai initial a été prolongé de sept jours pour Onix Networking Canada corporation Inc. à la demande de ses procureurs. Les faits et arguments invoqués ont été considérés par l'inspectrice générale et seront abordés dans le présent rapport.

¹ Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, il y a preuve prépondérante (voir l'article 2804 du *Code civil du Québec*).

2. Contexte

2.1 Dénonciation reçue

Le Bureau de l'inspecteur général a effectué une enquête à la suite de la réception d'une dénonciation alléguant que l'appel d'offres 17-16146 était dirigé vers une entreprise et que des employés du Service des technologies de l'information (ci-après « STI ») de la Ville de Montréal favorisaient une entreprise. L'enquête du Bureau de l'inspecteur général visait à vérifier la véracité de ces allégations. C'est durant l'enquête que des manquements au cadre normatif ne faisant pas partie de la dénonciation initiale ont été découverts par les enquêteurs.

2.2 Contrat visé par l'enquête

L'enquête visait le processus d'adjudication et l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 17-16146 visant l'acquisition de services professionnels et d'une solution infonuagique de courrier électronique, d'outils de collaboration et de suite bureautique (ci-après « l'appel d'offres 17-16146 »). Cet appel d'offres a été publié le 6 septembre 2017 et a été affiché pendant plus de sept mois jusqu'au 17 avril 2018. Pendant l'affichage, 18 addendas ont été publiés, dont un qui constituait une refonte complète des documents d'appel d'offres.

Trois entreprises ont déposé une soumission, mais une seule fut jugée conforme, soit celle de l'éventuelle adjudicataire « Onix Networking Canada Inc. » (ci-après « Onix ») pour un montant total de 15 911 288 \$, qui proposait G-Suite de Google comme solution infonuagique. Les soumissions des entreprises SIA Innovations Inc. et Les logiciels libres Linagora Inc. ont été rejetées à l'étape de l'évaluation de la conformité technique de leurs soumissions.

L'appel d'offres 17-16146 prévoyait que le contrat était pour une durée initiale de quatre ans avec trois options de renouvellement supplémentaire de deux ans chacune qui porteraient la valeur totale du contrat à 35 032 634.56 \$. Le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal a octroyé le contrat à Onix le 20 septembre 2018.

2.3 Appel d'offres 16-14690 (annulé)

L'appel d'offres 17-16146 constituait une seconde tentative de la Ville de Montréal de se doter d'une solution infonuagique et d'outils de collaboration. Le 23 mars 2016, la Ville de Montréal a en effet publié l'appel d'offres 16-14690 visant l'acquisition d'une solution infonuagique. Cet appel d'offres a dû être annulé, car aucune des deux soumissions reçues n'était conforme.

À la suite de cette annulation, le STI a procédé à un post-mortem et publié une « Demande d'information sur les enjeux légaux, administratifs et contractuels de solutions infonuagiques pour le bureau de demain » (plus communément appelé un *Request for information* – RFI dans l'industrie). L'objectif était de connaître les raisons de l'échec de l'appel d'offres 16-14690 afin d'assurer le succès du deuxième appel d'offres. Une équipe a également été mise en place pour revoir le contenu des documents d'appel d'offres afin de favoriser la concurrence lors du deuxième appel d'offres à venir.

3. Constats et analyse

L'enquête n'a pu conclure que l'appel d'offres 17-16146 était dirigé vers une entreprise ni à un favoritisme des employés du STI pour un produit ou une entreprise en particulier. En revanche, la preuve obtenue durant l'enquête démontre des manquements au cadre normatif lors de l'évaluation de la soumission de l'adjudicataire Onix portant sur le prix de sa soumission pour les années d'option au contrat, l'évaluation des exigences de conformité technique et l'évaluation uniforme des soumissions. Chacun de ces points sera abordé dans les sections suivantes.

3.1. Le prix et les options de renouvellement

Un appel d'offres public vise à remplacer la négociation par la concurrence entre les soumissionnaires potentiels². Il est donc interdit pour les soumissionnaires d'ajouter des exigences ou de modifier des clauses du contrat dans leur soumission. Cette règle vise à assurer l'équité entre tous les soumissionnaires potentiels afin que ceux-ci puissent compétitionner selon les mêmes règles.

Or, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que la soumission de l'adjudicataire Onix contenait une modification à un élément essentiel du contrat, soit le prix pour les années de renouvellement.

3.1.1. Les clauses du contrat

Tel que mentionné à la section 2.2, le contrat découlant de l'appel d'offres 17-16146 était pour une durée initiale de quatre ans comprenant trois options de renouvellement de deux ans chacune comme il est spécifié dans les documents d'appel d'offres :

« 25.1. Le contrat est effectif pour une durée de 4 ans à compter de la date de la résolution de l'instance compétente.

25.2. Sur avis écrit de la Ville donné à l'adjudicataire au moins quatre-vingt-dix (90) jours calendaires avant la date présumée de fin de contrat, le Contrat pourra être prolongé pour trois (3) périodes additionnelles de vingt-quatre (24) mois.

25.3. Toute prolongation du Contrat devra respecter l'intégralité des termes du Contrat, sauf pour les prix applicables à la période de prolongation qui devront être déterminés conformément à ce qui suit :

25.3.1. Les prix au bordereau de soumission pourront être augmentés d'un pourcentage qui n'est pas supérieur au pourcentage d'augmentation de l'indice des prix de consommation publié par Statistiques Canada pour la région de Montréal pour l'année civile précédent l'année au cours de laquelle l'augmentation est effectuée ;

25.3.2. Les prix au bordereau de soumission devront refléter toute réduction des prix auxquels les biens et services visés sont généralement offerts par l'adjudicataire survenue depuis l'adjudication du Contrat ; »
[Soulignements de l'inspectrice générale]

² M.J.B. Enterprises Ltd. c. Construction de Défense (1951) Ltée, [1999] 1 RCS 619, par. 41.

Tel qu'il appert des articles 25.3.1 et 25.3.2., les documents d'appel d'offres précisent également que le choix d'exercer les options de renouvellement appartient à la Ville de Montréal et le prix maximum qui peut être payé à l'adjudicataire pour ces années d'option. En effet, il est indiqué que si la Ville exerce une option de renouvellement, le prix de la soumission de l'adjudicataire pourra être augmenté d'un pourcentage qui ne dépasse pas l'indice des prix à la consommation publié par Statistique Canada. Cela signifie donc que le prix des licences pour les années d'option est déterminable et qu'il n'existe aucune place à la négociation de prix après les quatre premières années.

De plus, il était prévu qu'une soumission qui ajouterait des conditions supplémentaires non prévues aux documents d'appel d'offres serait rejetée par la Ville de Montréal. En effet, l'article 16.1d des instructions aux soumissionnaires stipulait ceci :

« 16.1 Toute soumission sera jugée non conforme et automatiquement rejetée dans les cas suivants :

[...]

d) elle comporte des modalités ou conditions supplémentaires qui contreviennent aux documents d'appel d'offres ou ajoutent aux obligations de la Ville et auxquels le soumissionnaire n'a pas renoncé. »

3.1.2. La soumission de l'adjudicataire

Dans son bordereau de soumission déposé le 17 avril 2018, Onix a ajouté trois notes sur sa tarification, dont celle-ci concernant son prix pour les six années d'option qui pourraient être exercées par la Ville de Montréal :

« 2. Google s'est engagé à maintenir les prix de cette entente spéciale pour les quatre premières années du contrat, mais ne peut s'engager contractuellement à offrir les mêmes rabais pour les six années optionnelles suivantes. Il faudra réévaluer les prix de licences Google avant les dates de renouvellement ».

La lecture de cette note indique que le prix soumis contient un rabais pour les quatre premières années seulement de l'entente, mais qu'Onix ne peut garantir de maintenir ce rabais pour les années d'option. Ceci est confirmé par le président d'Onix qui, lors d'une rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, a confirmé que le prix de sa soumission n'est pas déterminé selon l'indice des prix à la consommation après quatre ans et que son entreprise ne peut garantir son prix que pour les quatre premières années du contrat. Il ajoute que si la Ville veut poursuivre avec Onix pour les années d'option, elle devra négocier, mais que si le prix de Google ne change pas, alors le prix d'Onix ne changera pas non plus.

Le directeur et architecte en chef des technologies de l'information au STI, en fonction au moment des faits, a confirmé aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général avoir vu note d'Onix concernant le prix de ses licences après la quatrième année du contrat. Il a expliqué que l'incertitude concernant le prix des licences pour les années d'option ne le dérangeait pas puisque la Ville pourrait toujours retourner en appel d'offres après les quatre premières années du contrat.

3.1.3. Réponse à l'Avis à une personne intéressée

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, Onix soutient que la note mentionnée plus haut ne constitue pas une modalité ou une condition supplémentaire qui contreviendrait aux documents d'appel d'offres. L'entreprise explique que la réévaluation des prix des licences ne signifie pas qu'elle remet en question son prix soumis ni l'augmentation permise pour les années d'option. Cette note est plutôt un avis à la Ville du fait que Google ne s'est pas lié contractuellement envers Onix pour plus de quatre ans. Ces prix devront possiblement être réévalués avant l'exercice éventuel par la Ville de ses options de renouvellement. La note 2 ne doit pas être également interprétée comme une condition ou une autre modalité contrevenant aux documents d'appel d'offres imposée par Onix puisque rien dans la note ne fait référence à une augmentation qui serait contraire aux documents d'appel d'offres. Enfin, Onix explique que l'affirmation de son président voulant que les prix de sa soumission ne soient pas déterminés selon l'IPC est techniquement et juridiquement exacte puisque rien n'oblige l'entreprise à augmenter ses prix au terme de la période de quatre ans.

3.1.4. Analyse

3.1.4.1. Le prix de la soumission pour les années d'option

L'inspectrice générale conclut que la soumission d'Onix comporte une irrégularité majeure portant sur le prix de la soumission pour les six années d'option. En spécifiant que le prix des licences ne sera pas maintenu après quatre ans et qu'il dépendra du prix de Google, le prix de la soumission d'Onix n'est pas déterminé ni déterminable pour les années d'option.

Les commentaires du directeur des technologies à cet égard démontrent que la Ville de Montréal ne pouvait ignorer cet élément au moment de l'analyse de la conformité des soumissions. Bien que le choix d'exercer les années d'option appartient bel et bien à la Ville de Montréal, cela ne peut justifier le fait de passer outre cette non-conformité. Il était impossible de prévoir à ce moment la décision qui serait prise pour la suite infonuagique quatre ans plus tard, et le directeur ne pouvait présumer ni savoir s'il serait dans l'intérêt de la Ville de Montréal d'exercer toutes les options ou une partie.

De plus, puisque l'appel d'offres prévoyait des années d'option au contrat ainsi que la méthode pour en déterminer le prix, ces clauses devaient être respectées et appliquées lors de l'évaluation des soumissions.

3.1.4.2. Une modification unilatérale aux documents d'appel d'offres

La note incluse au bordereau de soumission constitue également une modification unilatérale des conditions de l'appel d'offres par le soumissionnaire, ce qui est interdit dans un appel d'offres public. En effet, comme le rappellent les tribunaux, « *un entrepreneur ne peut négocier avec le donneur d'ouvrage au stade du Contrat A, cela est contraire au principe de l'égalité entre les soumissionnaires.* »³

Comme stipulé par la Cour suprême du Canada, un appel d'offres public ne constitue pas une « invitation à négocier les conditions du contrat A ni celles du contrat B »⁴. Un appel d'offres public est une invitation d'un organisme public à conclure un contrat selon les termes

³ *Construction GCP inc. c. Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu*, 2017 QCCQ 12279, par. 59 (appel rejeté).

⁴ *M.J.B. Enterprises Ltd. c. Construction de Défense (1951) Ltée*, précité, note 2, par. 38.

décrits dans le devis au prix établi par l'entrepreneur⁵. Autrement dit, un soumissionnaire ne dispose que de deux choix lorsqu'il répond à un appel d'offres public : accepter toutes les conditions et soumettre son prix ou refuser de soumissionner.

Dans le cas de l'appel d'offres 17-16146, les termes pour l'augmentation des prix des licences pour les années d'option étaient indiqués dans les documents d'appel d'offres et les soumissionnaires ne pouvaient y déroger en y substituant une renégociation potentielle au moment de l'exercice des options.

3.1.4.3. La réponse d'Onix à l'Avis à une personne intéressée

Enfin, la réponse d'Onix à l'Avis à une personne intéressée ne convainc pas l'inspectrice générale que la note ne constitue pas une modification unilatérale qui contrevient aux documents d'appel d'offres.

Selon Onix, celle-ci aurait ainsi pris la peine d'ajouter cette note simplement pour aviser la Ville de Montréal que Google ne s'est pas engagé contractuellement envers Onix à maintenir ses prix, mais que cette dernière ne remet pas en question les clauses du contrat. Pourquoi alors avoir pris la peine d'ajouter cette mention si cela n'est que pour répéter ce qui est prévu au contrat ? Comme Onix l'indique dans sa réponse, Google n'est pas parti au contrat découlant de l'appel d'offres 17-16146 et les rabais consentis à Onix par Google n'ont aucun impact sur le contrat d'Onix avec la Ville de Montréal. L'objet de l'article 25.3.1 est justement d'éviter d'avoir à réévaluer les prix des licences en prévoyant que les prix ne pourront être augmentés que selon l'IPC.

Les commentaires du président d'Onix démontrent également que la note constitue une modification unilatérale aux documents d'appel d'offres. Lorsque ce dernier affirme que ses prix ne changeront pas si les prix de Google ne changent pas, il est implicite que ses prix augmenteront si Google augmente les prix de ses licences. L'inspectrice générale est également d'avis que les commentaires du président d'Onix indiquent que si Google augmente ses prix d'un taux supérieur à l'IPC, la Ville devra négocier avec Onix suivant cette hausse des prix.

Enfin, l'inspectrice générale souligne qu'Onix inscrit dans sa réponse que si la Ville exerce une ou plusieurs options de renouvellement, le prix des services sera celui permis aux articles 25.3.1 et 25.3.2. Or, le mandat du Bureau de l'inspecteur général est d'assurer l'intégrité de la passation des contrats publics et le respect du cadre normatif applicable à la Ville de Montréal. Ainsi, ce cadre normatif impose que l'évaluation de la soumission devait se faire selon les informations disponibles au moment de l'appel d'offres avant l'adjudication du contrat.

3.2. L'évaluation des exigences de conformité technique de la soumission de l'adjudicataire

Lors d'un appel d'offres public, les organismes publics ont l'obligation de n'accepter que des soumissions conformes⁶ aux exigences qui y sont spécifiées. Sans cette obligation, aucune

⁵ *Id.*, par. 37.

⁶ *Tapitec inc. c. Ville de Blainville*, 2017 QCCA 317, par. 13.

entreprise ne choisirait de participer à un appel d'offres si l'organisme public « peut, dans les faits, contourner ce processus et accepter une soumission non conforme »⁷.

Or, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que la Ville de Montréal a accepté la soumission d'Onix malgré le fait que celle-ci ne respectait pas une des exigences des documents d'appel d'offres.

3.2.1. L'exigence du devis

3.2.1.1. Les exigences de conformité technique

Il est important de distinguer la conformité technique de la conformité administrative. Une conformité administrative vise généralement l'entreprise qui soumissionne et les documents qu'elle doit joindre à sa soumission. Par exemple, la détention de son autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics ou l'attestation de Revenu Québec sont des documents souvent demandés pour la conformité administrative.

Une exigence de conformité technique est plutôt une exigence qui vise le produit visé par l'appel d'offres et non l'entreprise qui soumissionne. Il s'agit de critères de performance minimum que le produit proposé doit atteindre pour que la soumission soit déclarée conforme.

L'appel d'offres 17-16146 contenait 57 exigences de conformité technique énumérées à l'annexe B1 des documents d'appel d'offres. Chacune de ces exigences est un critère de performance que la solution informatique de chacun des soumissionnaires devait atteindre pour répondre aux besoins de la Ville de Montréal. Par exemple, ces exigences incluaient des éléments aussi variés que des filtres de sécurité de la boîte courriel, comme un filtre antivirus, des logiciels de traitement de texte et de présentation ainsi que le déploiement des mises à jour de la solution.

Comme stipulé à l'article 5 du devis technique, chacune des 57 exigences devait être respectée par la solution et le manquement à une seule entraînerait le rejet de la soumission :

« 5 Exigences obligatoires

Pour être admissible à présenter une solution, le soumissionnaire doit se conformer à toutes les exigences obligatoires indiquées dans la grille détaillée de l'annexe B1. Il doit à cet effet démontrer, dans sa soumission, comment sa solution répond à ces exigences en remplissant cette grille et en l'incluant à l'annexe B de sa soumission.

- Le soumissionnaire doit rencontrer toutes les exigences obligatoires de la solution recherchée qui sont présentées à l'annexe « B1 », à défaut de quoi **sa solution sera rejetée.** »⁸*

L'inspectrice générale constate que le texte est clair et que le défaut de respecter chacune des 57 exigences devait entraîner le rejet de la soumission.

⁷ *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, par. 88.

⁸ Le texte en caractère gras était écrit de cette façon dans les documents d'appel d'offres public.

3.2.1.2. L'exigence n° 48

Parmi celles-ci, l'exigence n° 48 stipulait que la solution proposée soit en mesure de bloquer l'accès aux utilisateurs qui seraient incapables d'accéder à leur compte d'employé :

« La solution doit interdire l'accès à tout utilisateur après un nombre déterminé de tentatives d'accès non réussies. »

Il s'agit d'une fonctionnalité connue et utilisée dans plusieurs solutions informatiques qui consiste à bloquer l'accès à tout employé qui échouerait à se connecter à son compte. Dans une telle éventualité, l'employé doit alors contacter un administrateur ou le Service des technologies de l'information afin de « débloquer » son compte et d'y permettre l'accès à nouveau. L'objectif d'une telle fonctionnalité est la sécurité du système en bloquant l'intrusion d'une personne qui ne travaille pas pour la Ville de Montréal.

3.2.2. Soumission de l'adjudicataire

Dans sa soumission, Onix a répondu être conforme à l'exigence n° 48 en incluant un lien web pour démontrer la conformité de la G-Suite. Ce lien menait à une page qui décrivait les différents modes d'authentification qui pouvaient être utilisés pour donner accès aux utilisateurs.

3.2.3. Évaluation de la conformité des soumissions

Afin d'évaluer la conformité des soumissions reçues, un comité technique a été mis sur pied, composé de divers employés travaillant pour la Ville dans le domaine des technologies de l'information. Son rôle consistait à évaluer chaque soumission pour chacun des 57 critères et déterminer si la solution proposée répondait aux exigences de l'annexe B1. Comme mentionné à la section 3.2.1.1., le défaut de remplir une seule de ces 57 exigences devait entraîner le rejet d'une soumission. Une fois cette étape réussie, les soumissions conformes au niveau technique passaient à l'étape de l'évaluation des exigences d'évaluation par un comité de sélection afin de déterminer l'éventuel plus bas soumissionnaire conforme à qui serait adjudgé le contrat.

L'enquête démontre que les membres du comité technique n'étaient pas en mesure de déterminer si la G-Suite répondait à l'exigence n° 48 du devis. Ainsi, durant le processus d'évaluation, une question a été envoyée au soumissionnaire Onix afin de vérifier la conformité de sa solution avec cette exigence :

« Veuillez confirmer que la solution G-Suite n'offre pas la possibilité d'interdire l'accès à un utilisateur après un certain nombre de tentatives d'accès, mais offre bien des mécanismes de sécurité d'accès alternatif? »

Voici la réponse d'Onix à cette question :

« Ceci est bien correct. Bien que vous ne puissiez pas définir un nombre exact de tentatives d'accès avant d'interdire l'accès d'un utilisateur, Google utilise l'intelligence artificielle pour identifier les comportements malveillants et douteux lors de la connexion et pendant l'utilisation du compte. L'authentification à deux facteurs est une autre fonctionnalité offerte par G Suite qui sécurise les tentatives de connexion. » [Soulignement de l'inspectrice générale]

Onix indique donc dans sa réponse que sa solution proposée ne permet pas de bloquer l'accès à un utilisateur après un nombre déterminé de tentatives. La solution G-Suite offrirait

plutôt des mécanismes alternatifs comme l'intelligence artificielle qui procède à l'analyse de données en temps réel pour déterminer les menaces potentielles d'intrusion illicite dans le compte d'un utilisateur.

Lors de rencontres avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, tous les membres du comité technique ont convenu que la solution G-Suite ne permettait pas de bloquer l'accès d'un utilisateur après un nombre déterminé de tentatives. Ils expliquent que le nombre de tentatives de connexion non réussies avant qu'un utilisateur ne soit bloqué peut varier en fonction de chaque situation après évaluation de la menace par l'intelligence artificielle.

La majorité des membres était d'avis que ce mécanisme alternatif était plus sécuritaire et de qualité supérieure à ce qui était demandé à l'exigence n° 48. Par exemple, un membre a expliqué aux enquêteurs que, selon lui, l'authentification à deux facteurs aurait pu permettre de diminuer le nombre d'appels au centre d'assistance des technologies de l'information de la Ville de Montréal, contrairement à un blocage déterminé après un nombre précis de tentatives de connexion. Un autre membre a expliqué que, selon lui, l'industrie se dirigeait vers la technologie proposée par Onix et qu'il aurait été limitatif de restreindre la Ville à un nombre fixe de tentatives de connexion.

3.2.4. Réponse à l'Avis à une personne intéressée

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, Onix affirme que la solution G-Suite respecte pleinement l'exigence n° 48 de l'annexe B1. Selon Onix, bloquer l'accès après un nombre déterminé de tentatives ne signifie pas bloquer après un nombre fixe de tentatives. La solution G-Suite respecte l'exigence n° 48 puisque le nombre de tentatives après lesquelles un utilisateur est bloqué est déterminé en fonction d'un algorithme fondé sur l'intelligence artificielle.

Onix affirme également que la performance de sécurité de ce système est nettement supérieure au blocage après un nombre fixe de tentatives.

3.2.5. Analyse

L'inspectrice générale conclut que la soumission de l'adjudicataire Onix ne respectait pas l'exigence n° 48 du devis, ce qui aurait dû entraîner le rejet de sa soumission. D'abord, la réponse d'Onix à la question du comité technique confirme que la G-Suite ne permet pas d'interdire l'accès après un certain nombre de tentatives d'accès.

Ensuite, le fait que des mécanismes de sécurité alternatifs soient offerts ou que l'industrie se dirige possiblement vers une technologie similaire à ce qu'offre la G-Suite ne sont pas des éléments à prendre en considération lors de l'évaluation de la conformité technique. L'enquête ne révèle aucune mauvaise foi des membres du comité technique dans leur évaluation et les rencontres avec eux démontrent plutôt une méconnaissance du rôle d'un comité technique. Ce rôle n'est pas de réévaluer à posteriori les besoins préétablis par la Ville dans ses critères de conformité technique, mais bien de vérifier si les solutions proposées par les soumissionnaires répondaient aux exigences comme formulées et basées sur les informations contenues dans les soumissions.

C'était le libellé des exigences qui déterminait le besoin de la Ville et le fardeau revenait aux soumissionnaires de démontrer que leur solution répondait à l'exigence n° 48. Or, le libellé de l'exigence n° 48 est clair : il ne demandait pas d'offrir des mécanismes alternatifs comme l'authentification à deux facteurs ou l'intelligence artificielle, mais bien de bloquer l'accès

après un nombre déterminé de tentatives non réussies de connexion. Si la Ville avait voulu permettre l'utilisation de tels mécanismes alternatifs ou de nouvelles technologies, elle aurait dû opter explicitement pour un tel libellé⁹.

Puisqu'il s'agit d'un manquement à une exigence qualifiée d'essentielle¹⁰ dans les documents d'appel d'offres 17-16146, la non-conformité d'Onix à l'exigence n° 48 constitue une irrégularité majeure qui aurait dû entraîner le rejet de sa soumission. Les membres du comité technique avaient en leur possession, au moment de l'évaluation de la soumission d'Onix, les informations nécessaires pour en venir à cette conclusion.

3.3. L'évaluation non uniforme des solutions des soumissionnaires

Les organismes publics comme la Ville de Montréal ont l'obligation d'évaluer « les soumissions de manière équitable et uniforme afin d'éviter qu'un soumissionnaire soit avantagé au détriment d'un autre »¹¹.

Cela signifie qu'ils doivent appliquer la même rigueur envers tous les soumissionnaires à toutes les étapes d'analyse des soumissions, incluant l'étape de l'analyse de la conformité technique. Une évaluation équitable et uniforme des soumissions signifie qu'un soumissionnaire ne peut être soumis à une évaluation stricte et sévère d'une exigence alors qu'un autre concurrent serait soumis à une évaluation souple et permissive.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que l'évaluation des soumissions n'a pas été uniforme pour tous les concurrents de l'appel d'offres 17-16146.

3.3.1. L'exigence du devis

Parmi les 57 exigences de conformité technique, l'exigence n° 8 exigeait que la solution soit compatible avec divers navigateurs web :

« La solution est compatible avec les versions des douze derniers mois des navigateurs web Chrome, Internet explorer, Safari et Firefox. »

La solution proposée devait donc être en mesure de fonctionner avec ces différents navigateurs bien qu'ils soient produits par différentes entreprises.

3.3.2. Évaluation des soumissions

3.3.2.1. Évaluation d'un soumissionnaire

La solution proposée par un autre soumissionnaire a été jugée non conforme pour l'exigence n° 8 par le comité technique puisque sa solution ne supportait pas les navigateurs Internet Explorer et Safari. Ce constat était partagé par les trois membres du comité technique qui ont inscrit dans leur grille d'évaluation de ce soumissionnaire des commentaires sur l'incompatibilité avec Safari et Internet Explorer. Cette solution a donc été jugée non conforme sur ce point puisqu'elle ne répondait pas entièrement à l'exigence n° 8.

⁹ Voir par exemple, *Steris Corporation c. Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec*, 2021 QCCS 5347, par. 105-110.

¹⁰ *Tapitec inc. c. Ville de Blainville*, précité, note 5, par. 20.

¹¹ *Martel Building Ltd. c. Canada*, précité, note 6, par. 88; *Tapitec inc. c. Ville de Blainville*, précité, note 5, par. 13.

Formulaire d'évaluation de la conformité des soumissions – Annexe B1										
NOM DU SOUMISSIONNAIRE :										
Instructions : Le comité technique doit indiquer, pour chacune des exigences obligatoires documentées ici, si l'exigence est conforme ou non. Au besoin, le comité peut inscrire des commentaires justifiant la réponse donnée.										
Séq.	Exigences	Conforme	Non conforme	Au besoin, inscrire des détails	Conforme	Non conforme	Au besoin, inscrire des détails	Conforme	Non conforme	Au besoin, inscrire des détails
8	La solution est compatible avec les versions des douze derniers mois des navigateurs web Chrome, Internet Explorer, Edge, Safari et Firefox.		X	Certaines applications ne sont pas disponibles avec Safari. (Hubl.in)		X	Selon des tests effectués [sic] les autres membres du comité, Hubl.in n'est pas compatible avec Safari sous iOS.		X	Hubl.in pas compatible avec Safari et IE.

Extrait de la grille d'évaluation remplie par les membres du comité technique

3.3.2.2. Évaluation d'Onix

Dans sa soumission, Onix indique que sa solution est compatible avec les navigateurs demandés, mais précise que la meilleure intégration est avec Google Chrome, soit le navigateur de Google, qui est le propriétaire de la G-Suite. Toutefois, la question suivante a été envoyée à Onix relativement à la compatibilité de la solution avec certains navigateurs :

« Veuillez confirmer qu'avec certains des navigateurs majeurs mentionnés dans l'appel d'offres, certaines fonctionnalités de la solution G-Suite ne fonctionnent pas. »

Onix répond à la question en ajoutant une information qui n'était pas mentionnée dans ses documents de soumission :

« Google prend en charge tous les navigateurs majeurs mentionnés dans l'appel d'offres, en particulier la version actuelle et la version qui précède la version actuelle. Cependant, la fonctionnalité d'accès hors connexion est seulement disponible dans Google Chrome. Cette fonctionnalité n'est pas disponible dans les autres navigateurs majeurs. »

La réponse d'Onix indique donc qu'une fonctionnalité de la G-Suite n'est pas compatible avec tous les navigateurs exigés dans l'appel d'offres.

Dans leur analyse, deux membres du comité technique avaient inscrit des commentaires indiquant que la G-Suite offrait des fonctionnalités limitées avec d'autres navigateurs que Google Chrome.

Formulaire d'évaluation de la conformité des soumissions – Annexe B1							
NOM DU SOUMISSIONNAIRE :							
Instructions : Le comité technique doit indiquer, pour chacune des exigences obligatoires documentées ici, si l'exigence est conforme ou non. Au besoin, le comité peut inscrire des commentaires justifiant la réponse donnée.							
Séq.	Exigences	Conforme	Non conforme	Au besoin, inscrire des détails	Conforme	Non conforme	Au besoin, inscrire des détails
8	La solution est compatible avec les versions des douze derniers mois des navigateurs web Chrome, Internet Explorer, Edge, Safari et Firefox	X		Fonctions limitées avec certains navigateurs	X		Google Chrome fonctionne bien avec toutes les fonctionnalités de G-Suite. Avec le reste des navigateurs, certaines fonctionnalités ne sont pas prises en charge.

Extrait de la grille d'évaluation remplie par les membres du comité technique

Contrairement à la soumission de l'autre soumissionnaire, celle d'Onix fut jugée conforme sur l'exigence n° 8 malgré les constats du comité et la réponse d'Onix.

Lors d'une rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, deux membres du comité technique ont affirmé que la G-Suite fonctionnait toujours et complètement avec Google Chrome, mais que certaines fonctionnalités ne fonctionnaient pas avec certains navigateurs. Un membre se questionnait sur la pertinence d'exiger que la solution puisse fonctionner en tout temps avec des navigateurs que les soumissionnaires ne contrôlent pas¹² et dont la version est fréquemment modifiée par ses propriétaires. Il ajoutait que les exigences aux fournisseurs doivent être réalistes et que les soumissionnaires ne peuvent être exclus pour des choses qu'ils ne contrôlent pas.

3.3.3. Réponse à l'Avis à une personne intéressée

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, Onix affirme que la solution était compatible avec les navigateurs mentionnés dans l'appel d'offres tout en fournissant un lien vers une page web provenant de Google. Tel qu'indiqué dans sa réponse à la section

¹² Les navigateurs spécifiés à l'exigence #8 appartiennent à des entreprises différentes qui en assurent les mises-à-jour et le développement. Par exemple, Safari appartient à Apple, Google Chrome appartient à Google et Edge appartient à Microsoft.

3.3.2.2., Onix explique que la fonctionnalité d'accès hors connexion n'est disponible que sur Google, car cette fonctionnalité n'existe que sur Google Chrome. L'entreprise ajoute que la Ville n'a jamais connu de problèmes de compatibilité avec les navigateurs après trois ans d'utilisation.

3.3.4. Analyse

Les organismes publics ont l'obligation d'évaluer « les soumissions de manière équitable et uniforme afin d'éviter qu'un soumissionnaire soit avantagé au détriment d'un autre »¹³. Or, l'inspectrice générale conclut que l'évaluation des soumissionnaires par le comité technique n'a pas été uniforme puisque le même niveau de rigueur et de sévérité à l'égard de l'exigence n° 8 n'a pas été appliqué envers tous les soumissionnaires. L'enquête révèle que l'évaluation a été rigoureuse pour la solution d'un autre soumissionnaire, mais que la même rigueur n'a pas été appliquée à la solution proposée par Onix. En effet, bien que deux solutions aient présenté des problèmes en regard de l'exigence n° 8, celle d'Onix a été jugée conforme alors que celle d'un autre soumissionnaire a été jugée non conforme.

Le fait que la Ville de Montréal n'aurait connu aucun problème depuis trois ans ne change pas ce constat puisque la conformité technique doit s'apprécier au moment de l'adjudication du contrat¹⁴. Le rôle du Bureau de l'inspecteur général n'est pas de déterminer la qualité de la solution proposée par Onix dans sa soumission, ce que personne n'a remis en question durant l'enquête. Son rôle est d'assurer l'intégrité du processus d'adjudication de contrat et du respect du cadre normatif applicable à la Ville de Montréal.

4. Conclusion

L'inspectrice générale conclut que la soumission d'Onix aurait dû être rejetée par la Ville de Montréal puisqu'elle contenait des irrégularités majeures portant sur le prix et le non-respect d'une condition essentielle des documents d'appel d'offres. La Ville de Montréal disposait de suffisamment d'informations, au moment de l'analyse des soumissions, pour conclure à ces irrégularités majeures et devait conséquemment rejeter la soumission d'Onix. De plus, pour l'exigence n° 48, l'évaluation par le comité technique de la soumission d'Onix n'a pas été aussi rigoureuse et stricte que pour celles des autres soumissionnaires, ce qui constitue également un manquement au cadre normatif applicable à l'appel d'offres 17-16146.

Il n'appartient pas à l'inspectrice générale de se positionner sur le choix des 57 exigences de conformité technique ni de réévaluer les besoins de la Ville de Montréal. Néanmoins, il apparaît manifeste qu'un nombre aussi élevé d'exigences éliminatoires augmente le risque de voir les soumissions rejetées et conséquemment de n'avoir qu'un seul soumissionnaire conforme ou aucun. C'est pourquoi il serait bien avisé pour la Ville d'évaluer à l'avenir la possibilité de transférer certaines exigences de conformité technique en critère de sélection ou encore de revoir le libellé de certaines exigences afin de conjuguer le besoin de la Ville avec l'offre du marché.

¹³ *Tapitec inc. c. Ville de Blainville*, précité, note 5., par. 13.

¹⁴ *Steris Corporation c. Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec*, précité, note 8, par. 111.

5. Recommandations

L'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* prévoit que l'inspectrice générale peut en tout temps transmettre tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui méritent d'être portées à l'attention du conseil municipal. L'inspectrice générale est d'avis 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.

Par contre, il est indiscutable qu'une suite bureautique constitue un outil essentiel au bon fonctionnement de la Ville de Montréal afin d'assurer les services aux citoyens. Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, le STI explique 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. Le STI cite également plusieurs 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.

Or, selon les dispositions pertinentes de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, une résiliation par l'inspectrice générale prendrait effet 45 jours après son dépôt au conseil municipal. Dans ces circonstances, l'inspectrice générale conclut qu'il n'est pas opportun d'avoir recours au pouvoir de résiliation comme prévu à l'article 57.1.10, puisqu'une telle décision aurait un impact majeur sur les opérations de la Ville, ce qui ne servirait pas l'intérêt public. Néanmoins, considérant les manquements relevés par l'enquête et l'importance de préserver le respect du cadre normatif applicable, l'inspectrice générale recommande au conseil de mettre fin au contrat dès que possible. À cette fin, la Ville doit 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. L'inspectrice générale assurera une vigie du plan afin de s'assurer que son déploiement soit suivi par le STI.

POUR CES MOTIFS,

L'inspectrice générale

RECOMMANDE à la Ville de Montréal de se 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.

RECOMMANDE à la Ville de Montréal de mettre fin au contrat le plus rapidement possible conformément à son plan d'action visant à obtenir une suite bureautique.

TRANSMET, en vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, ce rapport à la mairesse et au greffier afin qu'il soit déposé au conseil qui suit sa réception.

L'inspectrice générale,

M^e Brigitte Bishop

ORIGINAL SIGNÉ

Bureau de l'inspecteur général

1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6

Téléphone : 514 280-2800

Télécopieur : 514 280-2877

BIG@bigmtl.ca

www.bigmtl.ca

