

## **Décision ordonnant au Centre de services scolaire de la Capitale de modifier l'appel d'offres public 1386756 (art. 29 (1) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)**

No décision : 2020-06

*Loi sur l'Autorité des marchés publics*  
RLRQ, c. A-33.2.1 a. 29, 37, 50

### **1. Mission de l'Autorité des marchés publics**

En vertu du premier paragraphe de l'article 21 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*<sup>1</sup> (la « Loi »), l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a notamment pour fonction d'examiner les processus d'adjudication ou d'attribution de contrats publics à la suite du dépôt de plaintes par des personnes intéressées, d'une communication de renseignements ou d'une intervention.

### **2. Faits**

Le 24 juillet 2020, l'AMP reçoit une plainte portant sur un appel d'offres public (« AOP ») publié le 29 juin 2020 par le Centre de services scolaire de la Capitale (« CSSC ») et identifié au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO ») sous le numéro de référence 1386756. Cet appel d'offres vise l'acquisition d'un réseau maillé de type matriciel.

#### **a) Motifs soulevés par le plaignant**

Le plaignant invoque que les exigences techniques incluses dans les documents d'appel d'offres (les « DAO ») ne permettent pas un traitement intègre et équitable des concurrents.

À cet égard, le plaignant allègue que la combinaison des normes IEEE 802.1 aq (« SPB »), IEEE 802.1 AVB (« AVB »), IEEE 802.1 Qcj (« Qcj »), IEEE 802.1 ag (« AG ») (les « Exigences ») favorise un concurrent en particulier (le « Manufacturier visé ») et que le refus du CSSC d'accepter des normes équivalentes empêche une mise en concurrence possible.

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. A-33.2.1

À l'appui de ces affirmations, le plaignant mentionne notamment ce qui suit :

### Quant aux standards et aux normes à l'échelle internationale

Plusieurs organisations définissent des normes ouvertes de routeurs et de commutateurs à l'échelle internationale. Aux fins de proposer des produits commerciaux, « tous les manufacturiers doivent faire un assemblage de plusieurs normes ouvertes venant de l'IEEE<sup>2</sup>, IETF<sup>3</sup>, ITUT-T<sup>4</sup>, ISO<sup>5</sup>, IEC<sup>6</sup>, W3C<sup>7</sup>, ETSI<sup>8</sup> et bien d'autres organismes ».

### Quant à la norme SPB

- Selon le plaignant, 17 manufacturiers sont en mesure d'offrir un réseau maillé de type matriciel au CSSC. Toutefois, le SPB n'est offert que par quatre manufacturiers, « ce qui réduit drastiquement la liste des soumissionnaires manufacturiers de commutateur qui seraient en mesure de fournir les fonctionnalités équivalentes et même supérieures à SBP [...]. De ce nombre de 4, il reste seulement 2 manufacturiers qui peuvent supporter les capacités et ports demandés [...] » dans les DAO;
- « [...] SPB n'a pas été adopté ni unanimement ni majoritairement depuis sa sortie en 2012. Il nous apparaît anormal que des critères ciblent un protocole ou une architecture qui n'est pas encore à l'emploi dans ce Centre de Services Scolaire [*sic*] et qui peut être facilement remplacé par une technologie également offerte par une norme ouverte de l'industrie [...] »;
- Le CSSC a refusé d'accepter l'équivalence d'une architecture proposée qui est également une norme ouverte, soit IETF RFC 7432 (« BGP-eVPN »), laquelle est disponible dans l'ensemble des manufacturiers de commutateur de centre de données ou de cœur et distribution;
- « [...] il n'y a absolument rien qui prouve que SPB est plus facile à gérer que BGP-eVPN. SPB n'est pas plus facile à mettre en place que BGP-eVPN, les deux technologies peuvent être configurées avec sensiblement le même nombre de lignes de commande, avec le même niveau d'expertise »;
- « Les capacités d'automatisation dans BGP-eVPN sont supérieures à SPB » [...] et « les avantages qu'on accorde à SPB vs BGP-eVPN comportent un ensemble d'arguments qui se sont érodés au cours des 5 dernières années grâce à la communauté internationale qui a participé à l'amélioration de BGP-eVPN ».

---

<sup>2</sup> Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE)

<sup>3</sup> Internet Engineering Task Force (IETF)

<sup>4</sup> International Telecommunication Union (ITU-T)

<sup>5</sup> International Organization for Standardization (ISO)

<sup>6</sup> International Electrotechnical Commission (IEC)

<sup>7</sup> World Wide Web Consortium (W3C)

<sup>8</sup> European Telecommunications Standards Institute (ETSI)

### Quant à la norme AVB

- Le plaignant affirme que l'« AVB n'est pas exclusif à un manufacturier, mais c'est exclusif à un manufacturier si on tient compte de toutes les autres demandes de la CSS de la Capitale »;
- « [...] aucun appel d'offres public dans l'éducation n'a demandé cette fonctionnalité dans les 6 dernières années. Cette fonction est utilisée par les chaînes de télévision ou centre [sic] de congrès [...] »;
- « [...] il s'agit d'une fonctionnalité qui ne sert pas dans les réseaux scolaires à travers l'Amérique du Nord [...]. Même les réseaux professionnels utilisent plutôt le protocole SDVOE afin d'améliorer les lacunes de 802.1BA quant au support des flux audiovisuels 4K. »

### Quant à la norme Qcj

- En combinant les normes Qcj et AVB, aucun manufacturier autre que le Manufacturier visé ne peut se positionner pour cette catégorie de commutateurs de distribution d'école (x68), ainsi qu'à la catégorie 1.3.4 Commutateurs de distribution multi-école (x9) qui requiert SPB;
- « [...] un ensemble d'équivalences existent avec BGP-eVPN pour arriver à supporter les mêmes fonctionnalités contenues dans IEEE 802.1Qcj »;
- En réponse à la plainte lui ayant été initialement adressée, le CSSC « a accepté d'avoir des équivalences, mais cela n'était pas la demande, car il n'existe pas d'équivalent supporté chez tous les manufacturiers qui respectent également les autres critères »;
- Ce « prérequis [...] est totalement injustifié pour la taille de n'importe quel Centre de service scolaire au Québec [sic]. La plupart des commutateurs de cœur de tous les manufacturiers supportent plus de 128 000 adresses MAC, ce qui dépasse largement le nombre d'appareils nécessaire par n'importe quel Centre de service scolaire [sic] au Québec ».

### Quant à la norme AG

- Le plaignant mentionne qu'il y a une multitude de fonctionnalités qui peuvent être équivalentes ou supérieures à AG : « Il y a même des protocoles de validation de défaut de lien qui va [sic] au-delà du besoin demandé dans l'appel d'offres »;
- Il affirme également que le CSSC a refusé d'accepter des équivalences de normes ou de standards ouverts, « ce qui revient à dire que cet appel d'offres est écrit pour privilégier une technologie en particulier, qui s'agence avec toutes les autres fonctionnalités de façon à cibler un manufacturier et non pas pour laisser place à la concurrence ».

## b) Observations reçues du CSSC

Dans ses observations acheminées à l'AMP, le CSSC affirme notamment ce qui suit :

### Quant aux Exigences :

- Le CSSC a procédé à l'analyse des opérations et a discuté avec les utilisateurs et les spécialistes internes. De plus, il a tenu diverses réunions aux fins de poser un diagnostic, notamment celui de la lourdeur et de la complexité de la gestion quotidienne avec la technologie utilisée, la limitation de la disponibilité des ressources humaines et le besoin d'améliorer la performance du réseau;
- À partir de ce diagnostic, le CSSC a établi différents objectifs à atteindre pour la nouvelle infrastructure de télécommunication à acquérir soit, entre autres, la possibilité d'automatiser, le plus possible, ce qui peut et se doit d'être automatisé, la possibilité d'assurer une haute disponibilité du réseau, la facilité de gestion, ainsi que la mise en place d'infrastructures technologiques en vue de soutenir l'exploitation des possibilités du numérique sur le plan pédagogique dans tous les établissements;
- « La décision de choisir une solution utilisant des normes et des standards ouverts a été alors prise. Les normes ouvertes favorisent la concurrence et l'innovation. Elles empêchent également qu'un seul produit d'une entreprise monopolise le marché ou puisse bénéficier d'un avantage inique sur ses concurrents. Les organismes de normalisation sont généralement des associations à but non lucratif qui ne sont liées à aucun constructeur [...] »;
- Pour analyser les tendances du marché de l'infrastructure réseau, le CSSC a consulté le rapport Quadrant magique (catégorie infrastructure d'accès aux réseaux locaux filaires et sans fil) de 2019 de la firme Gartner. Ce dernier reconnaît trois entreprises comme leaders dans la catégorie infrastructure d'accès aux réseaux. Étant familiarisé avec la technologie d'un des leaders, le CSSC a rencontré les deux autres. C'est dans le cadre de ces rencontres que la technologie SPB a été présentée au CSSC;
- Des recherches effectuées par le CSSC ont déterminé que la technologie SPB, ses normes associées (AG et Qcj) et AVB sont basées sur des normes ouvertes. Étant donné qu'elles répondent aux objectifs recherchés, la technologie SPB, ses normes associées et AVB ont été retenues.

### Quant à la norme BGP-eVPN

« L'abandon de cette norme a été assez rapide. Le protocole BGP est actuellement utilisé dans notre organisation et sa complexité est très bien connue [...]. L'utilisation de cette norme n'est donc pas en accord avec l'objectif du CSSC de faciliter la gestion de l'infrastructure de télécommunication. »

### 3. Cadre normatif applicable

Le CSSC est une commission scolaire, ce qui en fait un organisme public (« OP ») au sens de l'article 4 (5) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>9</sup> (la « LCOP »). Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CSSC est tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements et des directives qui en découlent. Ainsi, les principes fondamentaux énumérés à l'article 2 de la LCOP, qui gouvernent la passation des contrats publics, lui sont applicables.

Conformément à l'article 37 de la Loi, le rôle de l'AMP est de déterminer, à la suite d'une plainte relativement à un processus d'adjudication, si les DAO prévoient des conditions qui n'assurent pas un traitement intègre et équitable des concurrents, ne permettent pas à des concurrents de participer à un processus d'adjudication bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés, ou ne sont pas autrement conformes au cadre normatif.

### 4. Analyse

#### Quant à l'impact des Exigences sur la concurrence

La planification du besoin est l'une des étapes essentielles de toute démarche visant à conclure un contrat public. Cette planification doit inclure une évaluation préalable adéquate et rigoureuse des besoins suivant l'article 2 (4) de la LCOP.

Outre l'identification du besoin et l'évaluation détaillée de celui-ci, une évaluation des besoins adéquate et rigoureuse comprend nécessairement une vérification des conditions du marché. Cette étape consiste à examiner et à déterminer les capacités du marché à combler le besoin tel que défini. Cette analyse permet notamment d'apprécier les conséquences des conditions incluses dans les DAO sur la concurrence et de valider si la stratégie d'acquisition initialement envisagée doit être révisée.

Un OP qui, après cette analyse, constate que les conditions incluses dans les DAO restreignent indûment la concurrence ou privilégient un fournisseur en particulier doit se questionner sur ses besoins tels que définis aux fins de déterminer notamment si : les conditions incluses dans les DAO sont trop restrictives par rapport à la concurrence possible; si les DAO identifient des caractéristiques, des performances requises ou les résultats attendus afin de permettre à plusieurs entreprises de proposer des biens répondant adéquatement aux besoins; et si toutes les conditions exigées sont essentielles pour répondre à ses besoins réels.

Cette démarche préalable, qui comprend notamment les questionnements relatifs à la détermination des conditions incluses dans les DAO et, conséquemment, des prises de décision qui en découlent, doit également être documentée par l'OP.

---

9 RLRQ, c. C-65.1

En l'espèce, au point 1.3.6 de la section Devis technique, l'exigence suivante a été incluse pour les commutateurs de distribution d'école (x68) :

« Doit supporter la norme IEEE 802.1 Qcj. Cette norme en voie de standardisation est un amendement à IEEE Std 802.1Q. » (Nos soulignements)

Les vérifications entreprises par l'AMP révèlent que la norme Qcj est au statut de « Groupe de travail » et que le principal rédacteur de ce groupe est le Manufacturier visé.

L'AMP est d'avis que l'inclusion d'une telle norme en voie de standardisation ne respecte pas le principe du traitement intègre et équitable des concurrents, ainsi que la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics. En effet, ces principes commandent que l'imposition d'une exigence puisse être réalisable, et ce, malgré la large discrétion dont dispose un OP dans la détermination du contenu des DAO.

Par ailleurs, en réponse à la demande de l'AMP sur l'existence d'une analyse de marché en amont du lancement de l'appel d'offres afin d'évaluer le bassin de concurrents potentiels en fonction des spécifications exigées dans les DAO, le CSSC a notamment répondu : « Non. Malheureusement, l'équipe technique est peu nombreuse, sa disponibilité est très restreinte et elle n'a pas les compétences pour faire une analyse de marché. »

Aussi, en réponse à la question de l'AMP relative à la présence d'une évaluation sur la combinaison des Exigences qui permet des fournisseurs distincts, le CSSC a répondu : « Non. L'équipe a supposé que les normes apparaissant dans la liste de normes associées à IEEE 802.1aq sont supportées par les équipements utilisant la norme IEEE 802.1aq (SPB). [...] Les informations concernant les normes associées à IEEE 802.1aq disponibles sur internet [*sic*] sont limitées. »

Les réponses, ainsi que la documentation fournis par le CSSC ne permettent pas à l'AMP d'apprécier que les Exigences incluses dans les DAO soient les seules qui permettent de répondre à ses besoins. Rappelons que les principes fondamentaux énumérés à l'article 2 de la LCOP commandent que les conditions incluses dans les DAO soient justifiées au regard des besoins de l'OP aux fins d'éviter qu'elles ne restreignent la mise en concurrence des divers manufacturiers du secteur d'activité et, de façon indue, le bassin de ses fournisseurs potentiels.

Enfin, aucune démarche n'a été portée à l'attention de l'AMP afin de confirmer que le CSSC a pris les moyens nécessaires afin de ne pas restreindre indûment le marché ou qu'il a vérifié des conditions du marché aux fins de s'assurer de la capacité de ce dernier à combler ses besoins, tels que définis dans les DAO.

## Quant à l'acceptation d'équivalences non publiée par addenda

Le 21 juillet 2020, le CSSC a, dans une réponse adressée au plaignant, informé ce dernier de ce qui suit relativement à la norme AVB :

« Initialement le CSS de la Capitale avait demandé AVB pour assurer une qualité de vidéo professionnelle à l'intérieur de son réseau. Cependant et en considérant les précisions apportées par le fournisseur, le CSS de la Capitale acceptera AVB et des protocoles équivalents à AVB. »

Le 25 août 2020, le CSSC informe l'AMP de son intention de publier un addenda après avoir été questionnée par celle-ci sur l'absence d'un addenda concernant l'acceptation du CSSC de protocoles équivalents à AVB.

L'AMP prend acte de l'intention du CSSC de publier un addenda afin de permettre des protocoles équivalents à AVB.

## **5. Conclusion**

VU l'obligation de tout organisme de procéder à une évaluation préalable de ses besoins qui soit adéquate et rigoureuse conformément à l'article 2 de la LCOP;

VU la nécessité de respecter les principes d'égalité de traitement et d'accès aux marchés publics, conformément à l'article 2 de la LCOP;

VU l'inclusion aux DAO d'une norme en voie de standardisation;

VU l'absence d'études sérieuses et documentées à l'effet que les Exigences incluses dans les DAO soient les seules qui permettent de répondre aux besoins du CSSC;

VU l'absence de vérification de la capacité du marché à combler le besoin tel que défini dans les DAO;

VU la possibilité de corriger les DAO afin de les rendre conformes au cadre normatif;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 29 (1) de la Loi, l'AMP

**ORDONNE** au CSSC de modifier, à la satisfaction de l'AMP, les documents de l'appel d'offres identifié au SEAO sous le numéro de référence 1386756 afin que les Exigences énoncées dans le devis technique reflètent une véritable ouverture à la concurrence.

La présente décision prend effet ce jour.

Fait le 17 septembre 2020

---

Yves Trudel  
Président-directeur général  
**ORIGINAL SIGNÉ**