COMMISSION DE REGLEMENT DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N°2022-154/ARMP/SA/1955-22

SOCIETE « SILCO SARL »

CONTRE

INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL (IGN)

DECISION N°2022-154/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA DU 22 NOVEMBRE 2022

1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL FONDE LE RECOURS DE LA SOCIETE « SILCO SARL » EN CONSTESTATION DES MOTIFS DE REJET DE SON OFFRE DANS LE CADRE DE LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS ET DE PRIX (DRP) N°T_DAF_63549 DU 28 SEPTEMBRE 2022 RELATIVE A L'EXTENSION DU BÂTIMENT ABRITANT LA DIRECTION GENERALE DE L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL ;

2- ORDONNANT LA POURSUITE DE LA PROCEDURE SUSMENTIONNEE.

LA COMMISSION DE REGLEMENT DES DIFFERENDS, STATUANT EN MATIERE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS,

Vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;

Vu le décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;

Vu le décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne responsable des marchés publics et de la Commission d'ouverture et d'évaluation ;

Vu le décret n° 2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;

Vu le décret n°2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale de contrôle des marchés publics ;

Vu le décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des ^procédures de sollicitation de prix ;

Vu le décret n°2021-230 du 12 mai 2021 portant nomination du Président de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;

Vu le décret n°2021-228 du 12 mai 2021 portant nomination des membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;

Vu le décret n°2022-144 du 23 février 2022 portant nomination du Secrétaire Permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;

Vu la lettre n°172/DG/DAF/DT/SG/22 du 02 novembre 2022, enregistrée au Secrétariat administratif de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) à la même date sous le numéro 1938-22 par laquelle la société « SILCO Sarl » a exercé son recours auprès de l'ARMP ;

Vu le bordereau n°265/IGN/PRMP/S-PRMP du 03 novembre 2022, enregistré au Secrétariat administratif de l'ARMP le même jour sous le numéro 1955-22, par lequel la Personne Responsable des Marchés

Publics (PRMP) de l'Institut Géographique National (IGN) a transmis des informations complémentaires à l'ARMP ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Les membres de la Commission de Règlement des Différends (CRD) présents : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON et Derrick BODJRENOU ; ainsi que les membres de la Commission Disciplinaire, mesdames Carmen Sinani Orèdolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis le mardi 22 novembre 2022 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Dans le cadre de la Demande de Renseignements et de Prix (DRP) N°T_DAF_63549 du 28 septembre 2022 relative à l'extension du bâtiment abritant la Direction générale de l'Institut Géographique National (IGN), l'offre de la société « SILCO Sarl », a été rejetée au motif qu'elle a fourni une lettre de soumission datée, signée et cachetée et un bordereau des prix unitaires non valides conformément aux modèles fournis dans le Dossier de Demande de Renseignements et de Prix.

En contestation de ces motifs de rejet, la société « SILCO SARL » a exercé un recours grâcieux devant la Personne responsable des marchés publics de l'IGN, estimant que la non-conformité relevée sur la lettre de soumission ne saurait être considérée comme une déviation majeure, et qu'il n'y a aucune non-conformité en ce qui concerne le bordereau des prix unitaires. Elle sollicite en conséquence une réévaluation de son offre.

En réponse à ce recours préalable, la PRMP de l'IGN a justifié et confirmé le rejet de l'offre de la société « SILCO Sarl ».

Non satisfaite de la réponse de la PRMP, la société « SILCO Sarl » a déféré la décision de rejet de son offre devant l'ARMP pour « *faire corriger l'injustice commise à son endroit* » selon elle.

II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DE LA SOCIETE « SILCO SARL »

Considérant les dispositions de l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin, qui fixent, pour les contestations relatives aux marchés publics relevant des seuils de passation, le délai de saisine de l'ARMP à deux (2) jours ouvrables après l'expiration du délai imparti à l'autorité contractante ;

Considérant les dispositions de l'article 25 alinéa 1er du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix selon lesquelles : « *La gestion des différends en matière de sollicitation de prix obéît aux règles suivantes (...) pour toutes les réclamations soulevées après la notification de l'attribution du marché, le soumissionnaire doit saisir l'autorité contractante dans un délai n'excédant pas les deux (2) jours ouvrables qui suivent la notification des résultats* » ;

Considérant que l'alinéa 3 de ce même article dispose que : « *En l'absence de toute décision rendue par l'autorité contractante dans un délai de deux (2) jours ouvrables à compter de sa saisine, le candidat ou le soumissionnaire peut saisir l'Autorité de Régulation des marchés publics dans les jours qui suivent* » ;

Qu'au regard des dispositions de l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 précitées, en cas de contestation née d'une sollicitation de prix, *« les jours qui suivent » et prescrits par l'alinéa 3 de l'article* 25 du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 précité, ne peuvent excéder deux (2) jours ouvrables ;

Qu'il résulte des dispositions ci-dessus citées que :

- le recours préalable devant la Personne responsable des marchés publics ou son supérieur hiérarchique constitue une condition substantielle de recevabilité des recours devant l'ARMP ;
- l'exercice du recours préalable devant la Personne responsable des marchés publics ou son supérieur hiérarchique et de celui devant l'ARMP, sont enfermés dans des délais dont l'inobservance est sanctionnée par l'irrecevabilité de la requête ;

Considérant qu'en l'espèce :

- la société « SILCO Sarl » a reçu la notification des résultats, le mercredi 26 octobre 2022 par lettre n°225/IGN/PRMP/S-PRMP du 25 octobre 2022 ;
- elle a adressé un recours préalable à la PRMP de l'IGN le jeudi 27 octobre 2022 par lettre n°168/DG/DAF/DT/SG/22 du 26 octobre 2022, soit un (1) jour ouvrable après la notification des résultats ;
- la PRMP de l'IGN a répondu au recours préalable le lundi 31 octobre 2022 par lettre n°249/IGN/PRMP/S-PRMP du 28 octobre 2022, soit deux (02) jours ouvrables après sa saisine ;
- la société « SILCO Sarl » a exercé son recours devant l'ARMP le mercredi 02 novembre 2022 par lettre n°172/DG/DAF/DT/SG/22 du 02 novembre 2022 enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP sous le numéro 1938-22, soit un (1) jour ouvrable après la réception de la décision de la PRMP de l'IGN ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, le recours de la société « SILCO Sarl » a été exercé dans les conditions de forme et de délai requises pour sa recevabilité ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable.

III- DISCUSSION

A- MOYENS DE LA SOCIETE « SILCO SARL »

A l'appui de son recours, la société « SILCO Sarl » développe les arguments suivants :

- *« Concernant la lettre de soumission : « Nous avons mis « Dossier d'appel d'offres » au lieu de « Demande de Renseignements et de Prix ». Ce changement de terme d'appellation ne saurait être considéré comme une déviation majeure car une Demande de Renseignements et de Prix est également considérée comme un dossier d'appel d'offres mais dont le montant prévisionnel est inférieur à cent millions (100 000 000) FCFA HT » ;*
- *concernant le bordereau des prix unitaires : « Nous ne voyons aucune non-conformité entre le bordereau contenu dans l'offre de l'entreprise SILCO Sarl et celui contenu dans la DRP » ;*
- *concernant le Devis Quantitatif et Estimatif que la PRMP estime non-conforme pour ajout d'une colonne supplémentaire : « La colonne supplémentaire dont parle la PRMP/IGN concerne celle des prix unitaires. Comment peut-on établir un Devis Quantitatif et Estimatif sans la colonne des prix unitaires ? ».*

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

Dans sa lettre n°249/IGN/PRMP/S-PRMP du 28 octobre 2022 en réponse au recours préalable de la société « SILCO Sarl », la PRMP de l'IGN justifie le bien-fondé du rejet de l'offre de ladite société par les motifs ci-après :

- *« Le paragraphe a) du dossier est libellé comme suit :*

a) *Nous avons examiné la demande de renseignements et de prix n° : [insérer le numéro et date de la demande de renseignements et de prix] ; et n'avons aucune réserve à leur égard …*

Votre lettre de soumission la présente comme suit :

« Nous avons examiné le dossier d'appel d'offres, y compris l'addendum/les addenda numéro NEANT ; et n'avons aucune réserve à leur égard ».

- *le modèle n'a pas été suivi. Non seulement il s'agissait d'avoir examiné « la demande de renseignements et de prix » et non « le dossier d'appel d'offres, mais il s'agissait aussi de préciser le numéro et la date de la demande de renseignements et de prix, ce qui nullement ne figure dans votre formulation faute de conformité avec le modèle fourni. Enfin il n'est pas question d'addendum et d'addenda dans le modèle fourni ;*
- *le paragraphe b) du dossier est libellé comme suit dans le dossier de DRP :*

b) *Nous nous engageons à exécuter et achever conformément à la demande de renseignements et de prix et aux spécifications techniques et plans, les travaux ci-après : [insérer une brève description des travaux et préciser le numéro du lot le cas échéant] dans le délai d'exécution de [insérer le délai conformément à la demande de renseignements et de prix] ;*

Le vôtre se présente comme suit :

« Nous nous engageons à exécuter et achever conformément au dossier d'appel d'offres et aux cahiers des clauses techniques et plans, les travaux ci-après : TRAVAUX D'EXTENSION DU BÂTIMENT ABRITANT LA DIRECTION GENERALE DE L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL dans le délai d'exécution de QUATRE-VINGT-DIX (90) JOURS ».

- *ici encore, il s'agissait de préciser conformément au Dossier de « demande de renseignements et de Prix » et non « d'appel d'offres » comme libellé par vous et « aux spécifications techniques et plans » et non « cahiers des clauses techniques et plans » tel que fourni ;*
- *s'il est admis que la demande de renseignements et de prix est un appel d'offres, tout appel d'offres n'est pas demande de renseignements et de prix. La précision au sens juridique du terme était donc de mise ;*
- *sur la validité du Bordereau des Prix Unitaires, la commission, après vérification, reconnaît qu'elle est bien conforme au modèle fourni. C'est plutôt au Devis Quantitatif et Estimatif qu'il a été ajouté une colonne supplémentaire contrairement au modèle fourni. Le bordereau des prix unitaires est donc valide.*
- *la non-conformité du DQE n'a jamais été signifiée à l'entreprise SILCO comme motif de rejet puisque relevant de l'étape de l'évaluation financière ».*

IV- CONSTAT ISSU DE L'INSTRUCTION

Il ressort de l'examen des pièces du dossier, le constat suivant :

- **non-conformité de la lettre de soumission de la société « SILCO Sarl » avec le modèle fourni dans le dossier d'appel à concurrence**

Le motif de rejet de l'offre de la société « SILCO Sarl » est la non-conformité de sa lettre de soumission au modèle du dossier d'appel à concurrence. Il est notamment reproché au requérant :

- d'avoir remplacé « Demande de renseignements et de Prix » par « Dossier d'appel d'offres » aussi bien dans le point a) que dans le point b) de la lettre de soumission ;
- de n'avoir pas renseigné le numéro de la demande de renseignements et de prix dans le point a) de la lettre de soumission ;
- d'avoir remplacé « spécifications » par « cahiers des clauses » dans l'expression « conformément à la demande de renseignements et de prix et aux spécifications techniques et plans » dans le point b) de la lettre de soumission.

A l'évidence, le requérant a utilisé le formulaire de lettre de soumission du dossier d'appel d'offres type travaux en lieu et place de celui de la demande de renseignements et de prix publié.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS DE LA SOCIETE « SILCO SARL »

Au regard des faits, moyens des parties et constat de l'instruction, le recours de la société « SILCO Sarl » porte sur le rejet de son offre pour non-conformité de sa lettre de soumission au formulaire prévu par la DRP.

Sur le rejet de l'offre de la société « SILCO Sarl », motif tiré des non-conformités relevées dans sa lettre de soumission

Considérant les dispositions de l'article 74 alinéa 1er de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susvisée aux termes desquelles : « *Les offres de base des soumissionnaires doivent être conformes aux dispositions du dossier d'appel à concurrence* » ;

Considérant les stipulations de la clause 10.1 des Instructions aux Candidats à la page 23 de la DRP publiées selon lesquelles, en ce qui concerne la lettre de soumission de l'offre : « *Le Candidat soumettra son offre en remplissant le formulaire tel que présenté à la Section II, Formulaires de soumission* » ;

Considérant en outre, les stipulations de l'Annexe A-1-1 ***Pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre*** à la page 73 de cette DRP, dont :

> *« 1) Lettre de soumission datée, signée et cachetée ;*
> *2) Bordereau des prix unitaires daté, signé et cacheté ;*
> *3) Détail quantitatif et estimatif daté, signé et cacheté ;*
> *4) (…)*

NB : La non-production et la non validité/conformité de ces pièces entraîne le rejet de l'offre » ;

Qu'il ressort des dispositions et stipulations sus rappelées que :

- la lettre de soumission doit être soumise par le candidat qui doit remplir le formulaire tel que présenté ;

- la non-production et la non validité/conformité de cette pièce entraîne le rejet de l'offre ;

Considérant qu'en l'espèce, l'offre de la société « SILCO Sarl » a été rejetée pour non-conformité de sa lettre de soumission au modèle prévu dans le dossier de la DRP ;

Que l'examen des faits de la cause révèle qu'effectivement, la lettre de soumission de la société « SILCO Sarl » n'a pas respecté le formulaire prévu à cet effet ;

Que la requérante y a apporté des modifications substantielles par endroit et omis les références de la DRP concernée, si bien qu'on ne saurait affirmer sans équivoque qu'elle s'engage à travers cette lettre de soumission, à exécuter le marché en cause ;

Que ces modifications et omissions jugées mineures par la requérante, sont plutôt substantielles et concernent le remplacement de l'expression « *demande de renseignements et de prix* » par celle de « *dossier d'appel d'offres* », ainsi que le défaut de référencement de la DRP en question ;

Qu'en effet, au sens de l'article 1er du décret n°2020-602 du 23 décembre 2020 portant approbation des documents-types de passation des marchés publics en République du Bénin : « *Sont approuvés, les documents-types de passation de marchés publics ci-dessous.*

Il s'agit de :

1. *dossier d'appel d'offres pour la passation des marchés de travaux ;*
2. *dossier d'appel d'offres pour la passation des marchés de services ;*
3. *dossier d'appel d'offres pour la passation des marchés de fournitures ;*
4. *dossier de préqualification pour la passation des marchés d'équipements et de travaux ;*
5. *demande de présélection pour la passation des marchés de prestations intellectuelles ;*
6. *demande de propositions pour la passation des marchés de prestations intellectuelles ;*
7. *demande de renseignements et de prix pour la passation des marchés de prestations intellectuelles ;*
8. *demande de renseignements et de prix pour la passation des marchés de travaux ;*
9. *demande de renseignements et de prix pour la passation des marchés de fournitures et de services ;*
10. *demande de cotation pour la passation des marchés de prestations intellectuelles ;*
11. *demande de cotation pour la passation des marchés de travaux, de fournitures et de services ;*
12. *rapport d'évaluation des offres pour les demandes de propositions pour les marchés de prestations intellectuelles ;*
13. *rapport d'évaluation des offres pour les marchés de travaux, de fournitures et de services* » ;

Qu'il résulte des dispositions ci-dessus que les documents types d'appel à concurrence sont à distinguer les uns des autres tant dans leur appellation que dans leur contenu car, ils n'ont pas les mêmes implications ;

Que la société « SILCO Sarl » affirme que « *Ce changement de terme d'appellation ne saurait être considéré comme une déviation majeure car une Demande de Renseignements et de Prix est également considérée comme un dossier d'appel d'offres mais dont le montant prévisionnel est inférieur à cent millions (100 000 000) FCFA HT* » ;

Que cet argument relève d'une confusion de ces deux appellations et ne saurait prospéré, car contraire aux dispositions légales et réglementaires qui les distinguent clairement ;

Qu'il revient à la requérante de respecter rigoureusement les prescriptions de la DRP et de présenter une offre conforme à tout point de vue, étant donné qu'il s'agit d'une concurrence ;

Qu'au risque de violer le principe d'égalité de traitement des candidats édicté entre autres, par l'article 7 alinéa 1er de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susvisée, le COE ne saurait tolérer de telles modifications et omission ;

Qu'au regard de ce qui, le rejet de l'offre de la société « SILCO Sarl » est régulier.

PAR CES MOTIFS, SANS QU'IL SOIT NECESSAIRE DE STATUER SUR LES AUTRES,

DECIDE :

Article 1er : Le recours de la société « SILCO Sarl » est recevable.

Article 2 : Le recours de la société « SILCO Sarl » est mal fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure de passation de la Demande de Renseignements et de Prix (DRP) N°T_DAF_63549 du 28 septembre 2022 relative à l'extension du bâtiment abritant la Direction générale de l'Institut Géographique National (IGN), est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Gérant de la société « SILCO Sarl » ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics de l'Institut Géographique National ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de de l'Institut Géographique National;
- au Directeur Général de l'Institut Géographique National ;
- au Ministre du Cadre de Vie et Développement Durable (MCVDD) ;
- au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

Article 5 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dans le SIGMaP.

Présidence de la République – Le Président – ARMP

Séraphin AGBAHOUNGBATA
(Président CRD)

Présidence de la République – Le Conseiller – ARMP

Gilbert Ulrich TOGBONON
(Membre CRD)

Présidence de la République – Le Conseiller – ARMP

Derrick BODJRENOU
(Membre CRD)

Présidence de la République – Le Secrétaire Permanent – ARMP

Ludovic GUEDJE
Secrétaire Permanent de l'ARMP
(Rapporteur de la CRD)