



LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N°2023-113/ARMP/SA/1524-23

RECOURS - COMPAGNIE « AFRICAINE
DES ASSURANCES SA »

CONTRE/

LOTERIE NATIONALE DU BENIN
(LNB)

DECISION N° 2023-113/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA DU 22 AOUT 2023

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL-FONDE LE RECOURS DE LA COMPAGNIE « AFRICAINE DES ASSURANCES SA » EN CONTESTATION DES MOTIFS DE REJET DE SON OFFRE DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE D'APPEL D'OFFRES OUVERT NATIONAL N° S_DAF_70753 DU 17 AVRIL 2023 RELATIF A LA SOUSCRIPTION D'ASSURANCES MULTIRISQUE PROFESSIONNEL ET D'EXPLOITATION (LOT 2) LANCEE PAR LA LOTERIE NATIONALE DU BENIN (LNB) ;
- 2- ORDONNANT LA POURSUITE DE LA PROCEDURE SUSMENTIONNEE.

**LA COMMISSION DE REGLEMENT DES DIFFERENDS, STATUANT EN MATIERE DE REGLEMENT DE
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'Evaluation ;
- 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 en République du Bénin ;
- 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°3957/2023/DG-AA/DIT/ST/VFAZ du 4 août 2023, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP le 07 août 2023 sous le numéro 1524-23 portant recours de la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCES » contre la Loterie nationale du Bénin (LNB) ;
- Vu le bordereau de transmission n°794/LNB/PRMP/S-PRMP du 08 août 2023, enregistré au Secrétariat administratif de l'ARMP le 9 août 2023 sous le numéro 1544-23 par lequel la LNB a transmis à l'ARMP les informations nécessaires à l'instruction du recours ;

Ensemble les pièces du dossier,

Les membres de la Commission de Règlement des Différends que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; monsieur Gilbert Ulrich TOGBONON ; ainsi que les membres de la Commission Disciplinaire : mesdames Carmen Sinani Orédolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session, le mardi 22 août 2023 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

I- LES FAITS

La Loterie Nationale du Bénin a lancé la procédure de passation de l'appel d'offres ouvert national n° S_DAF_70753 du 17 avril 2023 relatif à la souscription d'assurances multirisque professionnel et d'exploitation (lot 2) auquel la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCES SA » a pris part. Mais, son offre a été déclarée non recevable au motif qu'elle a « *fourni une facture pro-forma en lieu et place du Devis quantitatif et Estimatif (DQE) mais aucun détail n'est donné par rapport aux quantités et estimations* ».

En contestation des motifs évoqués pour rejeter son offre, la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCES SA » a exercé un recours gracieux devant la Personne responsable des marchés publics (PRMP) de la LNB.

N'ayant reçu aucune suite favorable à son recours gracieux, elle a saisi l'organe de régulation de sa plainte pour dit-elle « *en juger* ».

II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DE LA SOCIETE « AFRICAINE DES ASSURANCES SA »

Considérant les dispositions de l'article 116 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 sus rappelée selon lesquelles : « *Les candidats et soumissionnaires peuvent introduire un recours devant la Personne responsable des marchés publics ou son supérieur hiérarchique dans le cadre des procédures de passation des marchés à l'encontre des actes et décisions de cette dernière leur créant un préjudice* » ;

Que l'alinéa 5 de ce même article dispose : « *Le recours doit être exercé dans les cinq (05) jours ouvrables de la publication et/ou notification de la décision d'attribution du marché ou dans les dix (10) jours ouvrables précédant la date prévue pour le dépôt de la candidature ou de la soumission. Il a pour effet de suspendre la procédure d'attribution jusqu'à la décision définitive de la personne responsable des marchés publics ou de son supérieur hiérarchique* » ;

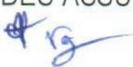
Qu'au sens de l'article 117 de cette même loi, le requérant non satisfait de la décision rendue suite à son recours gracieux ou hiérarchique, dispose d'un délai de deux (02) jours ouvrables pour compter de la décision faisant grief ainsi rendue pour exercer un recours devant l'ARMP et qu'il peut exercer le même recours en l'absence de décision rendue par la Personne responsable des marchés publics ou son supérieur hiérarchique, après l'expiration d'un délai de trois (03) jours ouvrables à compter de sa saisine ;

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 de 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 Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » a reçu la notification de rejet de son offre le lundi 31 juillet 2023 par lettre n°734/LNB/DG/PRMP/S-PRMP du 26 juillet 2023 ;

Que la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » a exercé son recours préalable devant la Personne Responsable des Marchés Publics de la LNB le jeudi 03 août 2023 par lettre n°392/2023/DG-AA/DIT/ST/VFAZ du 02 août 2023 ;

Que la réponse de la PRMP de la LNB est parvenue à la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA », le vendredi 04 août 2023 par lettre n°772/LNB/DG/PRMP/S-PRMP du 03 août 2023 ; 

Que non satisfaite de la réponse de la PRMP de la LNB, la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » a saisi l'ARMP de son recours le lundi 07 août 2023 par lettre n°395/2023/DG-AA/DIT/ST/VFAZ du 4 août 2023, enregistrée à son Secrétariat administratif à la même date sous le numéro 1524-23 ;

Qu'au regard de ce qui précède, la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » a exercé son recours 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 COMPAGNIE « AFRICAINE DES ASSURANCES SA »

Pour appuyer son recours, la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » fait valoir les moyens qui suivent :

« Pour rejeter notre offre, la Personne Responsable des Marches Publics (PRMP) de la LNB s'est fondée sur l'annexe I du document type de l'ARMP, à savoir : « Conformément à l'annexe I du document type de l'ARMP, le Devis Quantitatif et Estimatif (DQE) fait partie des pièces de recevabilité. En l'absence de l'une de ces pièces, ou en cas de non-conformité, le rejet de l'offre est systématique ». A cet effet, nous venons vous préciser que dans le DAO, il a été demandé de fournir un DQE sans qu'aucun modèle ne soit proposé et que nous avons produit au titre du DQE notre modèle de devis en l'occurrence la facture pro-forma. Mieux, il est fourni dans notre offre le programme d'activités chiffré qui renseigne sur les quantités, les garanties et primes à payer par rapport à chaque événement. Par ailleurs, nous voulons attirer votre attention sur le fait que la conformité d'un document ne peut être appréciée que par rapport à un modèle ou des critères préalablement définis.

Au regard de tout ce qui précède, prononcer l'irrecevabilité de notre offre pour motif de non-conformité serait une atteinte aux principes généraux de la commande publique, en l'occurrence ceux de liberté d'accès à la commande publique, de l'égalité de traitement des candidats ou soumissionnaires sans oublier le principe d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition, surtout quand on sait que notre offre financière comparativement à celle de l'attributaire provisoire est économiquement la plus avantageuse ».

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE LA LOTERIE NATIONALE DU BENIN

Pour justifier le bien fondé des motifs de rejet de l'offre de la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCES SA », la Personne Responsable des Marchés Publics de la LNB soutient ce qui suit :

« Le présent mémoire concerne le lot 2 car le lot 1 n'a fait l'objet d'aucun recours. Lors de la séance d'ouverture des offres le mardi 13 juin 2023, cinq plis ont été reçus pour chaque lot. A cette séance d'ouverture, il a été noté que « l'Africaine des Assurances » en lieu et place du Devis Quantitative et Estimatif (DQE) a produit une pro-forma dans son offre, ce qui a été inscrit dans le Procès-Verbal d'ouverture des offres en observation. A l'évaluation, la pro-forma fourni ne précise aucun détail sur les rubriques et les primes à payer lors de la survenance des risques pour permettre à la Commission d'Ouverture et d'Evaluation (COE) de mener une appréciation objective. La COE a donc rejeté l'offre du soumissionnaire à l'étape de la recevabilité conformément à l'annexe A1-1 pour non production de Devis Quantitatif et Estimatif. Après avoir reçu la notification sur l'attribution provisoire du marché au profit de « NOBILA Assurance » le 28 juillet 2023, « l'Africaine des Assurances » a adressé à la Personne Responsable des Marches Publics (PRMP), un recours gracieux sollicitant la reprise des travaux d'évaluation au motif que le programme d'activités chiffré pouvait tenir lieu de DQE dans la mesure où toutes les informations s'y retrouvaient et que leur offre était économiquement plus avantageuse que celle de l'attributaire provisoire désigné qui a fourni aussi bien le DQE que le programme d'activités dans son offre contrairement à « l'Africaine des Assurances ». En réponse, par courrier n° 772/LNB/DG/PRMP/S-PRMP en date du 04 août 2023, la PRMP n'a pas accédé à la requête du

soumissionnaire pour irrecevabilité de son offre. En effet, conformément à l'annexe I du document type de l'ARMP, le Devis Quantitatif et Estimatif (DQE) fait partie des pièces de recevabilité. En l'absence de l'une de ces pièces, ou en cas de non-conformité, l'offre est rejetée. Le dossier type de l'ARMP n'a prévu aucun modèle de DQE. Il revenait donc au soumissionnaire de définir son canevas qui doit en principe tenir compte des éléments comme la dénomination, la quantité, le prix unitaire et le montant. Mais « L'Africaine des Assurances » a fourni une facture pro-forma qui présente le montant global de la prime sans aucun détail sur les événements figurant dans le tableau des garanties, les primes à payer par rapport à chaque événement et les franchises. Le programme d'activités chiffré que le soumissionnaire demande de considérer à la place du Devis Quantitatif et Estimatif est une pièce qui est étudiée à la conformité technique. Par ailleurs la PRMP a joint à sa réponse, l'avis n°2023-066/ARMP/IPRCR/CRD/CD/SP/DRAJ/SA du 1^{er} juin 2023 de l'ARMP sur la question du Devis Quantitatif et Estimatif où l'ARMP demande à toutes les autorités contractantes de se conformer au dossier de base au cours de l'évaluation des offres. N'étant pas satisfait, « L'Africaine des Assurances » sollicite votre Institution pour arbitrage. L'ampliation de son recours est reçue au secrétariat de la PRMP ce 07 août 2023. A la date de la présente, la procédure est à l'étape d'attribution provisoire. Une correspondance a été adressée à la « Société NOBILA Assurance » pour une suspension provisoire de la procédure ».

IV- CONSTAT ISSU DE L'INSTRUCTION

Il ressort des faits et moyens des parties, le constat ci-après :

Constat unique

Sur les exigences du DAO en rapport avec le motif de rejet de l'offre de la requérante

Dans l'annexe A1-1 intitulée "pièces nécessaires à l'examen préliminaire des offres, il est exigé entre autres, le devis quantitatif et estimatif, dont la non production ou la non-conformité entraîne le rejet de l'offre.

« L'Africaine des Assurances » en lieu et place du Devis Quantitatif et Estimatif, a présenté une facture pro-forma et n'a donné aucun détail par rapport aux quantités et estimations.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS DE LA COMPAGNIE « AFRICAINE DES ASSURANCE SA »

Des faits, des moyens des parties et du constat issu de l'instruction, il ressort que le recours de la compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » porte sur le rejet de son offre, motif tiré du défaut de production de devis quantitatif et estimatif.

Sur le rejet de l'offre, motif tiré du défaut de production de devis quantitatif et estimatif

Considérant les dispositions de l'article 7 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susvisée selon lesquelles : « Les marchés publics, quel qu'en soit le montant, sont soumis aux principes suivants :

- 1- économie et efficacité du processus d'acquisition ;
- 2- liberté d'accès à la commande publique ;
- 3- égalité de traitement des candidats et soumissionnaires ;
- 4- transparence des procédures ;
- 5- reconnaissance mutuelle » ;

Qu'en vertu du principe d'égalité de traitement des candidats, le décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique en son article 8 point b, dernier alinéa dispose que « L'agent public doit de ce fait : ... appliquer exclusivement dans la phase d'évaluation des offres, les critères définis au préalable dans les dossiers d'appel à concurrence » ; 

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

Qu'il résulte des dispositions ci-dessus citées que l'évaluation des offres ne peut se faire que sur la base des critères préalablement définis dans le DAO et portés à la connaissance des candidats ;

Considérant qu'en l'espèce, la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCES SA » conteste le motif de rejet de son offre, motif tiré du défaut de production du devis quantitatif et estimatif ;

Que l'analyse des faits de la cause révèle que cette exigence est faite à l'annexe A1-1 des pièces nécessaires à la recevabilité de l'offre et qu'il s'agit d'une pièce dont la non production ou la non-conformité entraîne le rejet de l'offre ;

Que la requérante a reconnu n'avoir pas produit un document dénommé DQE dans son offre mais plutôt deux documents ou pièces à savoir une pro-forma et un programme d'activités chiffré, qu'il estime devraient en tenir lieu ;

Que la proforma qu'elle a produite et qui ne comporte ni les informations requises d'un DQE, ni le titre ne peut s'assimiler au DQE exigé ;

Que s'étant aperçu qu'il n'y avait pas de modèle de formulaire à cet effet dans le DAO, la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCES SA » aurait dû saisir la PRMP de la LNB pour demander des éclaircissements nécessaires aux fins, avant le dépôt de son offre ;

Que ne l'ayant pas fait en amont, elle ne saurait évoquer en aval ce moyen d'absence de formulaire de DQE dans le DAO pour justifier la non production de cette pièce éliminatoire ou pour la substituer par une facture proforma ;

Qu'un critère clairement défini au préalable comme éliminatoire ne peut devenir non éliminatoire après le dépôt des offres sans méconnaître le principe de la transparence des procédures ;

Que la COE ayant l'obligation de fonder exclusivement l'évaluation des offres sur des critères préalablement portés à la connaissance des candidats, ne pouvait pas accepter une facture proforma en lieu et place d'un DQE sans violer le principe d'égalité de traitement des candidats ;

Que c'est donc à bon droit que la PRMP de la LNB a déclaré irrecevable l'offre de la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » pour défaut de production de DQE ;

Qu'au regard de ce qui précède, il y a lieu de déclarer régulière la décision de rejet de l'offre de la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA ».

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours de la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » est recevable.

Article 2 : Le recours de la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » est mal-fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure d'appel d'offres national n° S_DAF_70753 du 17 avril 2023 relatif à la souscription d'assurances multirisque professionnel et d'exploitation (lot 2), est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Directeur général de la Compagnie « AFRICAINE DES ASSURANCE SA » ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics de la Loterie Nationale du Bénin ;
- au Chef Cellule de Contrôle des Marchés Public de la Loterie Nationale du Bénin ;
- au Directeur général de la Loterie Nationale du Bénin ;
- à la Directrice Nationale 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.



A blue circular stamp from the ARMP (Autorité de Régulation des Marchés Publics) is partially obscured by a handwritten signature in blue ink. The stamp contains the text 'Présidence de la République' at the top, 'Le Président' in the center, and 'ARMP' at the bottom.

Séraphin AGBAHOUNGBATA
(Président de la CRD)



A blue circular stamp from the ARMP is partially obscured by a handwritten signature in blue ink. The stamp contains the text 'Présidence de la République' at the top, 'Conseiller CRD' in the center, and 'ARMP' at the bottom.

Gilbert Ulrich TOGBONON
(Membre de la CRD)



A blue circular stamp from the ARMP is partially obscured by a handwritten signature in blue ink. The stamp contains the text 'Présidence de la République' at the top, 'Le Secrétaire Permanent' in the center, and 'ARMP' at the bottom.

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