

LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N° 2024-115/ARMP/SA/1750-24

LE RECOURS DU GROUPEMENT
« CONSORTIUM NEW GOLD »
CONTRE
LA LOTERIE NATIONALE DU BENIN
(LNB)

DECISION N° 2024-115/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 1^{er} OCTOBRE 2024

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL FONDE LE RECOEURS DU GROUPEMENT « CONSORTIUM NEW GOLD » CONTRE LA LOTERIE NATIONALE DU BENIN (LNB) DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS ET DE PRIX N°007/LNB/DG/PRMP/SP-PRMP DU 10 JUILLET 2024 RELATIVE AU RECRUTEMENT D'UNE STRUCTURE POUR LA MISE EN PLACE D'UN CADRE DE GESTION DES ARCHIVES, LE TRAITEMENT ET L'ARCHIVAGE DES DOCUMENTS DE LA LNB SUIVANT LES NORMES ADAPTEES, LOT 2 ;
- 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'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°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique ;
- 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°001/2024/NC/Dir/DE/SP en date du 06 septembre 2024, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 1750-24, portant recours du Groupeement « CONSORTIUM NEW GOLD » ;

Vu le bordereau n°1040/PRMP-LNB/SPMP du lundi 09 septembre 2024 portant transmission de pièces par la PRMP de la Loterie Nationale du Bénin ;

Ensemble les pièces du recours,

Les membres de la Commission de Règlement des Différends que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON et Derrick BODJRENOU ; ainsi que les membres de la Commission Disciplinaire : madame Carmen Sinani Orèdolla GABA, et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session, le mardi 1^{er} octobre 2024 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

La Loterie Nationale du Bénin (LNB) a lancé la procédure de passation de la Demande de Renseignements et de Prix N° 007/LNB/DG/PRMP/SP-PRMP du 10 juillet 2024 relative au recrutement d'une structure pour la mise en place d'un cadre de gestion des archives, le traitement et l'archivage des documents de la LNB suivant les normes adaptées réparties en deux lots (1 et 2).

Ayant pris part au lot 2, le Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » après avoir reçu la notification du rejet de son offre, motif tiré de la non-conformité de la description technique proposée, a saisi la Personne Responsable des Marchés Publics de la Loterie Nationale du Bénin (LNB) d'un recours gracieux auquel celle-ci n'a pas réservé une suite favorable.

Persuadé de la non objectivité du motif de rejet de son offre, le Chef de file du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » a exercé son recours devant l'ARMP afin de se faire rétablir dans ses droits.

II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DU GROUPEMENT « CONSORTIUM NEW GOLD »

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 (02) jours ouvrables après l'expiration du délai imparti à l'autorité contractante ;

Considérant les dispositions de l'article 25 alinéa 1^{er} du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 susmentionné selon lesquelles : « *la gestion des différends en matière de sollicitation de prix obéit 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 (02) jours ouvrables qui suivent la notification des résultats* » ;

Considérant que l'alinéa 3 de ce même article dispose que : « *En absence de toute décision rendue par l'autorité contractante dans un délai de deux (02) 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 2020-26 du 29 septembre 2020 précitée, en cas de contestation née d'une sollicitation de prix, « *les jours qui suivent* », prescrits par l'alinéa 3 de l'article 25 du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 cité supra, ne peuvent excéder deux (02) jours ouvrables ; Qu'il résulte des dispositions ci-dessus 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 le recours devant l'ARMP, sont enfermés dans des délais dont l'inobservance est sanctionnée par l'irrecevabilité de la requête ;

Considérant qu'en l'espèce, le Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » a reçu notification du rejet de son offre, le lundi 02 septembre 2024 par lettre n°1021/LNB/DG/PRMP/SPMP du 30 août 2024 ;

Que le mardi 03 septembre 2024 par lettre n°010/2024/NC/Dir/DE/SP du 03 septembre 2024, le Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » a exercé un recours administratif préalable devant la PRMP de la LNB ;

Que la PRMP de la LNB a répondu au recours administratif, le mercredi 04 septembre 2024 par lettre n°1030/LNB/DG/PRMP/SPMP du 04 septembre 2024 ;

Que non convaincu des moyens soutenus par la PRMP de la LNB, le Chef de file du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » a saisi l'ARMP le vendredi 06 septembre 2024 par lettre n°011/2024/NC/Dir/DE/SP en date du 06 septembre 2024, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 1750-24 ;

Qu'au regard de ce qui précède, le recours du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » a été exercé dans les conditions de forme et de délai requises pour sa recevabilité ;

Qu'il y a donc lieu de déclarer ledit recours recevable.

III- DISCUSSION

A- MOYENS DU GROUPEMENT « CONSORTIUM NEW GOLD »

A l'appui de son recours, le Chef de file du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » a soutenu ce qui suit :

« (...) Le motif du rejet est stipulé comme suit : « *la description technique que vous avez proposée n'est pas conforme car vous n'avez pas précisé les dimensions des boîtes devant contenir les documents physiques à ranger dans les rayons alors que la DRP a exigé que ces dimensions soient précisées* ».

« *L'annexe A-1-2 (page 85) de la DRP dresse la liste des pièces nécessaires à la conformité technique. Parmi elles, figure la « **description technique des services, datée, signée et cachetée** ». Le CONSORITIUM NEW GOLD a fourni cette pièce *in extenso*, sans faire omission d'aucune exigence technique, ni modifier la spécification technique, dans le but de préserver sa nature, son objet et son intégrité et ce, conformément à la DRP (voir pages 38 et 39 de l'offre du Consortium)* ».

« *La non-conformité résiderait d'une part, dans l'absence de l'une des mentions obligatoires que sont la signature, la date, le cachet ; et d'autre part, dans l'insertion d'éléments nouveaux dans la description prévue par l'autorité contractante. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce* ».

« *Le point 3 de la sous-section C (critère d'évaluation et de qualification) de la Section I (règlement particulier de la demande de renseignement et de prix, page 68) stipule que : "l'évaluation de la qualification du soumissionnaire sera faite sur la base des informations fournies par les soumissionnaires en réponse aux exigences de qualification demandées dans les tableaux « 1. critères de provenance », « 2. Antécédents de défaut d'exécution de marché », « 3. Situation financière », « 4. Expériences », « 5. Personnel », « 6. Matériels » et dans les formulaires de soumission. L'autorité contractante, aux fins d'évaluation, doit renseigner pour chacun des critères*

d'évaluation de qualification, les éléments d'appréciation sur lesquels le comité d'ouverture et d'évaluation des offres doit évaluer les FIN3..." Il s'avère que dans la DRP, aucun critère d'appréciation n'est basé sur les caractéristiques (taille, ni dimensions) des fournitures de traitement des archives. C'est d'ailleurs pourquoi, la DRP n'a exigé, ni mis à disposition de formulaires à renseigner relativement au matériel et aux fournitures à proposer par le soumissionnaire. Mieux, le premier paragraphe de la sous-section C : « critères de qualification » indique que « l'autorité contractante n'utilisera pas d'autres critères que ceux indiqués dans le présent dossier de demande de renseignements et de prix ».

« Dans le courrier de notification, il est reproché que la description technique qu'a proposé le Consortium n'est pas conforme, car nous n'avons pas précisé les dimensions des boîtes devant contenir les documents physiques à ranger dans les rayons. Pourtant la DRP en l'état, n'exige nulle part au soumissionnaire la présentation d'autre description technique autre que celle de l'autorité contractante. De plus, la DRP à laquelle il est fait allusion ne mentionne pas de formulaires à renseigner par le soumissionnaire en rapport avec les fournitures. Or, insérer d'éléments nouveaux à la description technique reviendrait à porter atteinte à la nature, et à l'intégrité de la description technique telle que voulue et formulée par l'autorité contractante ».

« L'indication entre parenthèse de « dimensions à préciser par le prestataire » a convaincu le consortium qu'il ne s'agit pas d'une obligation à saisir à la soumission de l'offre mais plutôt au moment de la présentation des livrables dans le cadre de l'exécution de la mission ».

« L'expression : « les boîtes ou cantines pour archives contenant documents physiques et rangés dans ces rayons », fait remarquer qu'il s'agit de préciser les dimensions des boîtes ou cantines contenant des documents déjà traités et déjà rangés dans les rayons. Alors que cette phase n'est obtenue qu'à l'issue de la mission. Dès lors, la non-précision des dimensions des boîtes à la phase de soumission est légitime, régulière et ne saurait être un manquement devant entraîner le rejet de l'offre du Consortium ».

« La PRMP, dans sa notification de rejet et dans sa réponse au recours du Consortium, a fait une reformulation constante de cette partie de la DRP en ces termes : « ... boîtes devant contenir les documents physiques à ranger dans les rayons » alors que la DRP indique clairement « les documents physiques rangés dans ces rayons ». Cette modification de formule est perçue comme une manipulation tendancieuse de la DRP pour semer la confusion et constitue en l'espèce une atteinte à l'intégrité de la description technique telle que spécifiée par l'autorité contractante ».

« Il est, par ailleurs, mentionné dans la partie « livrables » que la précision des dimensions doit être faite par « le prestataire » alors que la DRP a régulièrement employé les termes « candidat » puis « soumissionnaire » pour se référer aux postulants à l'offre, conformément à l'article 1^{er} de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin. Toutes choses qui confirment que ni la quantité, ni les dimensions ne sont à préciser ou déterminer à l'étape de la soumission mais plutôt dans le cadre de l'exécution du marché. A ce stade du processus, le CONSOITIUM NEW GOLD n'étant pas encore titulaire du marché pour être considéré comme un prestataire de l'autorité contractante, mais plutôt un soumissionnaire/candidat, a donc conclu qu'il s'agit d'une précision à faire lors de l'exécution du marché ».

« Enfin, il est important de noter que l'élément concerné est sur la liste des livrables de la mission. Or, la Description technique des services qui tient lieu de Termes de Références (TdR), est composée de deux parties : i.) Descriptif des tâches à exécuter et ii.) Livrables. Le premier représente les consignes sur la base desquelles le soumissionnaire présente sa méthodologie et les seconds constituent un baromètre à l'aune duquel la réception de la mission sera prononcée ». 

« Or, en l'espèce, l'élément « **les boîtes ou cantines pour archives contenant documents physiques et rangés dans ces rayons (dimension à préciser par le prestataire)** », est un livrable. Et cela n'étonne guère que ce soit ainsi car, en archivistique, c'est lors du traitement que le prestataire décide des contenants à utiliser (soit des boîtes d'archives de dos 10cm ou 15cm ou 20cm soit des cantines soit encore un mixage des formats), en fonction de la nature des archives à conserver et de la taille que pourrait avoir chaque article. En fin de mission, le nombre et les dimensions de contenants utilisés sont précisés par le prestataire dans son rapport et/ou dans le bordereau de versement dûment constaté et confirmé par la Direction des Archives Nationales (DAN) le cas échéant. C'est ce qui justifie que cela ne soit inscrit dans le **Descriptif des tâches à exécuter** ».

Le consortium fait constater :

- Qu'il n'existe dans la DRP, aucun formulaire spécifique à renseigner ou à fournir par le soumissionnaire aux fins de préciser la quantité et/ou les dimensions des fournitures de traitement des archives ;
- Que la DRP n'exige pas de description technique à proposer par le soumissionnaire autre que celle proposée et mise à disposition par l'autorité contractante ;
- Qu'il est mentionné dans la partie « **livrables** » de la description technique des services de l'autorité contractante que la précision des dimensions doit être faite par « **le prestataire** » et non par le soumissionnaire et que ce n'est pas non plus dans la partie « **Descriptif des tâches à exécuter** » et que dès lors **ni la quantité, ni les dimensions des boîtes ne sont à préciser ou à déterminer à l'étape de la soumission mais plutôt « dans le cadre de l'exécution du marché »** ;
- Que le CONSOITIUM NEW GOLD, dans le but de préserver sa nature, son objet et son intégrité et ce, conformément à la DRP, a produit la description technique *in extenso*, sans faire omission d'aucune exigence technique, ni une quelconque modification des spécifications techniques ;
- Que la non-conformité évoquée pour rejeter l'offre n'est tirée ni de l'absence de l'une des mentions obligatoires que sont la signature, la date, le cachet ; et d'autre part, ni de l'insertion d'éléments nouveaux dans la description prévue par l'autorité contractante ;
- Que la commission d'ouverture et d'évaluation des propositions (COE) a fait une interprétation erronée de la description technique de l'autorité contractante ;
- Que le rejet de l'offre du CONSOITIUM NEW GOLD est arbitraire.
- Que la commission d'ouverture et d'évaluation des propositions (COE) a méconnu les dispositions du point 26.2 des Instructions aux candidats (IC) de la DRP.

Par ces motifs, le consortium conclut à ce qu'il plaise à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics de bien vouloir :

- 1- déclarer mal fondé le motif de rejet de la proposition du CONSOITIUM NEW GOLD ;
- 2- ordonner la reprise de l'évaluation de l'offre du CONSOITIUM NEW GOLD ;
- 3- rétablir le CONSOITIUM NEW GOLD dans ses droits pour la poursuite de la procédure ».

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

En réplique aux moyens développés par le Groupement « CONSOITIUM NEW GOLD », la Personne Responsable des Marchés Publics de la Loterie Nationale du Bénin (LNB) a soutenu les moyens suivants :

« (...) Au cours des travaux d'évaluation, le Comité d'Ouverture et d'Evaluation (COE) a constaté qu'au niveau de la DESCRIPTION TECHNIQUE et précisément en ce qui concerne la tâche “ les boîtes ou

cantines pour archives contenant les documents physiques et rangés dans ces rayons (**dimensions à préciser par le prestataire**) ", le CONSORTIUM NEW GOLD a proposé dans son offre, ce qui suit : « les boîtes ou cantines pour archives contenant les documents physiques et rangés dans ces rayons (**dimensions à préciser par le prestataire**) ».

« N'ayant pas précisé les dimensions des boîtes ou cantines pour archives à utiliser au cours de l'exécution du marché alors qu'il est mentionné entre parenthèse (**dimensions à préciser par le prestataire**), le COE a déclaré sa description technique non conforme et son offre a donc été rejetée conformément aux dispositions du Nota Bene (NB) de l'Annexe A-1-2 de la DRP ».

« Après validation du rapport d'évaluation par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics et suite aux notifications d'attribution provisoire et de rejet, le groupement CONSORITUM NEW GOLD a formulé un recours gracieux par courrier n°010/2024/NC/Dir/DE/SP du 03 septembre 2024 au motif que le COE a fait une mauvaise appréciation et a rejeté arbitrairement son offre pour non-conformité technique ».

« Après réception et analyse du recours par le COE, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) a répondu au recours du requérant par courrier n°1030/LNB/DG/PRMP/S-PRMP du 04 septembre 2024 et a confirmé le rejet de son offre en rappelant que les dimensions des boîtes ou cantines pour archives devraient bel et bien être précisées par le soumissionnaire « CONSORITUM NEW GOLD. »

« N'étant pas satisfait de la réponse à sa requête, le soumissionnaire a formulé un recours auprès de votre institution. A la date de la transmission des documents, la procédure est suspendue conformément aux textes en vigueur ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

Il ressort des faits et des moyens des parties, les constats ci-après :

Constat n°1

Au titre des livrables, il est prévu à la page 133, point 2 du dossier de la DRP : « les boîtes ou cantines pour les archives contenant des documents physiques et rangés dans ces rayons (**dimensions à préciser par le prestataire**) ».

Constat n°2

Conformément à l'annexe A-1-2, Pages 85 du dossier de la DRP, pièces nécessaires pour la conformité technique, la description technique est une pièce nécessaire à l'examen de la conformité technique.

Constat n°3

Le Groupement « CONSORITUM NEW GOLD » dans son offre n'a pas précisé les dimensions des boîtes ou cantines pour les archives contenant des documents physiques à ranger dans les rayons.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS

Des faits, moyens des parties et constats issus de l'instruction, il ressort que le recours du Groupement « CONSORITUM NEW GOLD », porte sur le rejet de son offre, motif tiré de la non-conformité de sa description technique.
D B

SUR LE REJET DE L'OFFRE DU GROUPEMENT « CONSORTIUM NEW GOLD », MOTIF TIRE DE SA NON-CONFORMITE TECHNIQUE.

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

Que les dispositions de l'article 10.d du décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique prévoient : « *l'analyse des offres et des propositions est réalisée sur la base des critères d'évaluation objectifs, tels qu'énoncés dans les dossiers d'appel à concurrence* » ;

Considérant qu'en l'espèce, à l'annexe A-1-2, pièces nécessaires pour la conformité technique, la description technique, il est attendu des soumissionnaires de préciser les dimensions des boîtes ou cantines pour les archives contenant des documents physiques et rangés dans les rayons ;

Que l'instruction de la cause révèle que le Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » n'a pas précisé les dimensions des boîtes ou cantines pour les archives contenant des documents physiques ;

Que l'Autorité Contractante ayant donné les dimensions des rayons, il revient au soumissionnaire selon le cas, d'apporter la précision sur les boîtes ou les cantines ;

Qu'en reportant textuellement l'énoncé des livrables sans apporter la précision sur les dimensions, le soumissionnaire, Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » n'a pas permis au COE d'évaluer judicieusement son offre ;

Que la description des livrables du soumissionnaire notamment les boîtes ou cantines d'archives n'ont donné aucune précision sur les dimensions ce qui manque de précisions sur les dimensions à proposer par le Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » ;

Qu'en omettant de préciser les dimensions des boîtes ou cantines des archives, l'offre du soumissionnaire Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » n'est pas conforme aux spécifications techniques de la DRP ;

Considérant que la description technique est une pièce nécessaire à l'examen de la conformité technique et qu'en nota bene de l'annexe A-1-2, il est mentionné que la non-production, la non-validité ou la non-conformité de ces pièces entraîne le rejet de l'offre ;

Que cette pièce étant l'une des pièces nécessaires pour l'examen de la conformité technique, c'est donc à tort que ledit Groupement conteste le rejet de son offre pour ce motif ;

Qu'au regard de ce qui précède, la décision de rejet de l'offre du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD », est régulière.

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » est recevable.

Article 2 : Le recours du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » est mal fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure de passation de la Demande de Renseignements et de Prix N° 007/LNB/DG/PRMP/SP-PRMP du 10 juillet 2024 relative au recrutement d'une structure pour la mise en place d'un cadre de gestion des archives, le traitement et l'archivage des documents de la LNB suivant les normes adaptées (lot 2), est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Chef de file du Groupement « CONSORTIUM NEW GOLD » ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics de la Loterie Nationale du Bénin ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Loterie Nationale du Bénin ;
- au Directeur général de la Loterie Nationale du Bénin;
- au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances ;
- 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.

