



LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N°2024-095/ARMP/SA/1601-24

LA SOCIETE « BACOS AFRIC SARL »

CONTRE

LE MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS
MATERNEL ET PRIMAIRE

DECISION N° 2024-095/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 17 SEPTEMBRE 2024

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET FONDE LE RECOURS DU CABINET « BACOS AFRIC SARL » CONTRE LE MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE LA DEMANDE DE PROPOSITION (DRP) N°008-24/MEMP/PRMP/S-PRMP DU 15 MAI 2024 RELATIVE AU RECRUTEMENT D'UN CONSULTANT POUR L'ELABORATION DU PLAN STRATEGIQUE DU MEMP (VERSION ELECTRONIQUE) ;
- 2- ORDONNANT L'ANNULATION DE L'ATTRIBUTION PROVISoire DU MARCHE AU CABINET « GECA PROSPECTIVE » ;
- 3- PORTANT AUTO-SAISINE DE L'ARMP EN MATIERE DISCIPLINAIRE.

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°2020-605 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°101-2024//BACOS AFRIC/SA du 16 août 2024, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 1601-24 portant recours du cabinet « BACOS AFRIC SARL » ;
- Vu le bordereau n°1558/MEMP/PRMP/S-PRMP du 20 août 2024, enregistré au Secrétariat administratif de l'ARMP le 20 août 2024 sous le numéro 1620-24, portant transmission par la Personne responsable des marchés publics du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire des informations nécessaires à l'instruction du recours de la société « BACOS AFRIC SARL » ;

Ensemble les pièces du dossier,

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 : mesdames Carmen Sinani Orédolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session le mardi 17 septembre 2024 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Dans le cadre du recrutement d'un consultant pour l'élaboration du plan stratégique de développement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), la phase d'appel à manifestation d'intérêt a été sanctionnée par la présélection de trois (03) cabinets. Par la suite, la Demande de propositions DP (DRP) n°008-24/MEMP/PRMP/S-PRMP du 15 mai 2024 a été communiquée aux candidats présélectionnés qui ont été invités à soumettre leurs propositions technique et financière, dont le cabinet « BACOS AFRIC SARL ».

Ayant reçu notification du rejet de sa proposition technique, le cabinet « BACOS AFRIC SARL » conteste la régularité de l'attribution du marché au cabinet « GECA PROSPECTIVE » au motif qu'aucun des deux (02) cabinets, restés en lice, n'avait daté les formulaires de la proposition financière conformément aux exigences de la Demande de Proposition à la page 42. A cet effet, le requérant a formulé un recours gracieux pour non-conformité de son offre financière devant la PRMP du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), auquel cette dernière n'a pas donné une suite favorable.

Convaincu de la non objectivité des moyens avancés par la PRMP, le cabinet « BACOS AFRIC SARL » a exercé un recours devant l'ARMP afin de se faire rétablir dans ses droits.

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

Considérant les dispositions des articles 116 et 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 l'autorité contractante 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 cabinet « BACOS AFRIC SARL » a reçu la notification du rejet de sa proposition technique, le lundi 12 août 2024 par lettre n°1503/MEMP/PRMP/S-PRMP du 08 août 2024 ;

Que son gérant a formulé un recours gracieux devant la PRMP du MEMP, le mardi 13 août 2024 par lettre 098/BACOS AFRIC/DG/DF/SA du 13 août 2024 ;

Que la réponse défavorable de la PRMP du MEMP lui a été adressée, le mercredi 14 août 2024 par lettre n°1537/MEMP/PRMP/S-PRMP du 14 août 2024 ;

Que non convaincu des moyens soutenus par la PRMP/MEMP pour maintenir sa position, le cabinet « BACOS AFRIC SARL » a saisi l'ARMP de son recours le vendredi 16 août 2024 par lettre n°101-2024//BACOS AFRIC/DG/DF/SA, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 1601-24 ;

Qu'au regard de ce qui précède, le recours du cabinet « BACOS AFRIC SARL » remplit les conditions de forme et de délai requises pour sa recevabilité devant l'ARMP ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable.

III- DISCUSSION

A- MOYENS DU CABINET « BACOS AFRIC SARL » :

Au soutien de son recours, en contestation de l'attribution au Cabinet « GECA PROSPECTIVE », le Gérant de la société « BACOS AFRIC SARL » développe les moyens suivants :

« Dans le cadre de la procédure de recrutement d'un consultant pour l'élaboration du plan stratégique de développement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, notre Cabinet a soumis successivement une manifestation d'intérêt, une demande de proposition technique et financière. A l'étape de l'ouverture des offres financières des deux cabinets restés en lice, l'autorité contractante a pu constater que les deux cabinets n'ont pas daté l'état récapitulatif et les ventilations des coûts et n'avait eu d'autres choix que de le mentionner sur la fiche d'ouverture des propositions financières qui a été par la suite signée par les participants à ladite séance.

Curieusement, par correspondance rappelée en première référence, la Personne Responsable des Marchés Publics, malgré ce manquement a déclaré attributaire provisoire, le second cabinet qui également n'a ni daté les formulaires relatifs et l'état récapitulatif et les ventilations des coûts.

*C'est alors que par correspondance visée en deuxième référence, nous avons rappelé à l'autorité contractante, les dispositions du précieux article 74 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin, qui dispose que « **les offres de base des soumissionnaires doivent être conformes aux dispositions du dossier d'appel à concurrence** » et lui avons demandé de rendre infructueux le processus d'appel à concurrence pour se conformer à son propre dossier d'appel à concurrence.*

En réponse à notre recours préalable au contentieux, l'autorité contractante a reconnu les faits mais dit ne pas accéder à notre requête estimant qu'il s'agit de la part des cabinets restés en lice « d'une omission mineure ne devant pas remettre en cause la recevabilité des offres... »

Il importe de rappeler à l'attention de votre institution qu'il est clairement mentionné à la page 42 de la demande de proposition ayant reçu le « Bon à lancer » de la Direction du Contrôle des Marchés Publics (DCMP) que « 1.

l'état récapitulatif des coûts, 2. la ventilation des coûts par activité (...) datés, signés et cachetés » sont des « pièces nécessaires pour l'évaluation financière » et que « **la non production ou la non-conformité de ces pièces entraîne le rejet de la proposition financière** ». Mieux, 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, dispose que « **les offres de base des soumissionnaires doivent être conformes aux dispositions du dossier d'appel à concurrence** ».

En agissant comme la Personne Responsable des Marchés et la COE ont fait, ils n'ont pas respecté volontairement et peut-être à dessein 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 et ont banalisé le dossier d'appel d'offres qui pourtant a reçu le « bon à lancer » et qui indique clairement que « **la non production ou la non-conformité de ces pièces entraîne le rejet de la proposition financière** ».

La PRMP ne peut pas se cacher sous le prétexte du principe du respect d'égalité de traitement des soumissionnaires, pour enfreindre aux dispositions, non seulement 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 mais aussi de son propre dossier d'appel à concurrence qu'il a fait valider lui-même par l'organe de contrôle compétent. La demande de proposition ayant reçu le « Bon à Lancer », les offres des soumissionnaires doivent être strictement évaluées sur cette base. La PRMP n'a donc pas qualité encore moins compétence à interpréter et qualifier des manquements d'« omission mineure ». Son rôle se résume à l'évaluation scrupuleuse des offres avec les exigences du dossier d'appel à concurrence, donc de comparer les dossiers des soumissionnaires avec les critères édictés dans le dossier d'appel d'offres.

C'est pour ces multiples raisons que nous déférons à votre institution, le présent recours en contentieux pour constater les errements et les manquements de la Personne Responsable des Marchés Publics du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire à la législation en vigueur afin d'éviter que ses interprétations légères ne deviennent une jurisprudence qui viendra mettre à mal l'arsenal juridique mis en place dans le cadre de la transparence dans le processus des marchés publics tant voulu par votre mandature ».

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE :

Pour justifier l'attribution provisoire du marché au cabinet « GECA PROSPECTIVE », la PRMP du MEMP soutient les moyens suivants :

« Après réception de la lettre de notification n° 1503/MEMP/PRMP/S-PRMP du 08 août 2024, déchargée le 12 août 2024, le cabinet BACOS AFRIC, classé 2^{ème}, a saisi la Personne Responsable des Marchés Publics le 13 août 2024 d'un recours gracieux pour demander de rendre infructueuse la procédure de passation du marché, au motif de l'absence de date sur l'état récapitulatif et les ventilations des coûts contenus dans les propositions financières des deux cabinets ».

« En réponse, il a été expliqué au cabinet BACOS AFRIC par lettre N° 1537/MEMP/PRMP/S-PRMP du 14 août 2024 le bien-fondé de la décision du Comité d'Ouverture et d'Evaluation des offres (COE) à évaluer les propositions financières et à poursuivre la procédure. Une copie de ladite lettre a été transmise à l'ARMP ce 14 août 2024 ».

« Par lettre n°098/BACOS AFRIC/DG/DF/SA du 13/08/2024 réceptionnée au Secrétariat de la PRMP/MEMP le 13/08/2024, le cabinet BACOS AFRIC a saisi la PRMP d'un recours demandant de rendre infructueuse la procédure de passation du marché relatif au recrutement d'un consultant pour l'élaboration du plan stratégique de développement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. »

« Selon les termes de son recours, le Directeur Général de BACOS AFRIC explique : « ... nous voudrions rappeler à votre bienveillante attention, qu'à la lecture de la fiche d'ouverture des propositions financières des

deux cabinets restés en lice, ..., aucun cabinet n'avait daté les formulaires de la proposition financière conformément aux exigences de la demande de proposition à la page 42 ».

« En vous rappelant les dispositions de l'article 74 alinéa 1^{er} de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin, qui dispose que « les offres de base des soumissionnaires doivent être conformes aux dispositions du dossier d'appel à concurrence », nous voudrions vous demander de bien vouloir rendre infructueuse la présente procédure de passation du marché visé en objet ».

En réponse, les précisions ci-après ont été fournies au cabinet BACOS AFRIC.

« Le cabinet a déclaré dans son recours qu' : « **aucun cabinet n'avait daté les formulaires de la proposition financière conformément aux exigences de la demande de proposition à la page 42** ».

« Cette affirmation mérite d'être corrigée. En effet, pour chacun des deux (02) cabinets restés en lice dont BACOS AFRIC, la lettre de soumission de la proposition financière, qui est un des formulaires de la proposition financière, est bien datée, signée et cachetée. De même, l'état récapitulatif et les ventilations des coûts sont signés et cachetés mais ne portent pas de date, seule mention manquante au niveau de ces formulaires ».

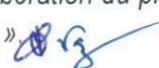
« A l'évaluation, l'absence de date sur l'état récapitulatif et les ventilations des coûts contenus dans les deux propositions financières dont celle de BACOS AFRIC a été considérée par le Comité d'Ouverture et d'Evaluation des offres (COE) comme une omission mineure ne devant pas remettre en cause leur recevabilité ; étant donné que ces documents ont été signés et cachetés et que la lettre de soumission mentionnant le montant en chiffres et en lettres de la proposition financière de chacun des deux cabinets en lice était datée, signée et cachetée ».

« Ce jugement des offres a été appliqué de façon univoque aux deux cabinets dont BACOS AFRIC et ce, en respect des principes de transparence des procédures, d'égalité de traitement des soumissionnaires et d'économie et efficacité du processus d'acquisition, principes fondamentaux de la commande publique (article 7 de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin) ».

« Ainsi, conformément à l'**alinéa 1^{er} de l'article 78** de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin : « Sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux marchés qui peuvent donner lieu à la technique de l'enchère électronique, **l'attribution du marché se fait sur la base de l'offre conforme pour l'essentiel au dossier d'appel à concurrence évaluée économiquement la plus avantageuse** », le COE a estimé que les deux propositions financières sont conformes pour l'essentiel, raison pour laquelle elles ont été évaluées ».

« Par ailleurs, selon les dispositions de la clause 31.1 des Instructions aux Candidats : « 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 en indiquant les références de la procédure de passation du marché et en exposant les motifs de leurs recours soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou déposée contre décharge ou récépissé soit par tout moyen de communication électronique. ».

« A l'analyse du recours du cabinet BACOS AFRIC, il ressort qu'aucun préjudice ni injustice n'ont été créés ni à l'endroit dudit cabinet ni à l'endroit d'autrui au point de demander que la procédure soit rendue infructueuse.

« C'est au regard de tout ce qui précède que l'autorité contractante n'a pas accédé à la demande du cabinet BACOS AFRIC visant à rendre infructueuse la procédure de passation du marché de recrutement d'un consultant pour l'élaboration du plan stratégique de développement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) » 

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

Il ressort des pièces du dossier examiné, les constats ci-après :

Constat n°1

Conformément à l'annexe A-1-4 relative aux pièces nécessaires pour l'évaluation financière, la DP à sa page 42, a listé les pièces suivantes :

- état récapitulatif des coûts daté, signé et cacheté ;
- ventilation des coûts par activité, datée, signée et cachetée ;
- ventilation des rémunérations, datée, signée et cachetée ;
- ventilation des autres coûts, datée, signée et cachetée ;

NB : « la non-production ou la non-conformité de ces pièces, entraîne le rejet de l'offre ».

Constat n°2

Dans sa proposition financière, le Cabinet « GECA PROSPECTIVE » a fourni :

- Lettre de soumission datée, signée et cacheté ;
- Etat récapitulatif signé et cacheté ;
- Ventilation des coûts par activité signée et cachetée ;
- Ventilation des rémunérations signée et cachetée ;
- Ventilation des autres coûts signée et cachetée.

Constat n°3

Dans sa proposition financière, la société « BACOS AFRIC SARL » a fourni :

- Lettre de soumission datée, signée et cacheté ;
- Etat récapitulatif des coûts signé et cacheté ;
- Ventilation des coûts par activité signée et cachetée ;
- Ventilation des rémunérations signée et cachetée ;
- Ventilation des frais remboursables signée et cachetée.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS

Des faits, des moyens des parties et des constats issus de l'instruction, il ressort que le recours du cabinet « BACOS AFRIC SARL » porte sur la régularité de l'attribution provisoire du marché au cabinet « GECA PROSPECTIVE ».

SUR LA REGULARITE DE L'ATTRIBUTION DU MARCHE AU CABINET « GECA PROSPECTIVE ».

Considérant les dispositions de l'article 74 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 » ;

Considérant que l'annexe A-1-4 relative aux pièces nécessaires pour l'évaluation financière, la DP à sa page 42, a listé les pièces suivantes :

- Etat récapitulatif des coûts daté, signé et cacheté ;

- Ventilation des coûts par activités, datée, signée et cachetée ;
- Ventilation des rémunérations, datée, signée et cachetée ;
- Ventilation des autres coûts, datée, signée et cachetée

NB : « la non-production ou la non-conformité de ces pièces, entraîne le rejet de l'offre » ;

Que le nota bene de l'annexe A-1-4 du DAO intitulé liste des pièces nécessaires pour l'évaluation financière mentionne que « La non-production ou la non-conformité de ces pièces, entraîne le rejet de l'offre » ;

Considérant qu'en l'espèce, le Cabinet « GECA PROSPECTIVE » a fourni dans son offre financière les pièces suivantes :

- « Lettre de soumission datée, signée et cachetée ;
- Etat récapitulatif signé et cacheté ;
- Ventilation des coûts par activité signée et cachetée ;
- Ventilation des rémunérations signée et cachetée ;
- Ventilation des autres coûts signée et cachetée ».

Que l'examen des faits de la cause révèle que seule la lettre de soumission contenue dans la proposition financière du cabinet « GECA PROSPECTIVE » est datée, signée et cachetée ;

Que toutes les autres pièces à savoir : « l'état récapitulatif, la ventilation des coûts par activité, la ventilation des rémunérations et la ventilation des autres coûts sont seulement signées et cachetées ;

Qu'aucune de ces pièces n'est datée ;

Que la Demande de Proposition a exigé des candidats que les pièces nécessaires pour l'évaluation de la proposition financière soient datées, signées et cachetées ;

Que le candidat « GECA PROSPECTIVE » n'ayant daté ni l'état récapitulatif, ni la ventilation des coûts par activité, ni la ventilation des rémunérations, ni la ventilation des autres coûts, le COE ne doit pas considérer sa proposition financière valide ;

Qu'en conséquence, le COE ne peut déduire que l'omission de la date sur ces pièces est mineure ;

Qu'en agissant comme il l'a fait, le COE a méconnu les dispositions sus-évoquées ;

Qu'il y a lieu de déclarer que la décision d'attribuer le marché au Cabinet « GECA PROSPECTIVE » est irrégulière.

Considérant les présomptions d'irrégularités relevées, il y a lieu pour l'organe de régulation de d'auto-saisir en matière disciplinaire aux fins.

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours de la société « BACOS AFRIC SARL » est recevable.

Article 2 : Le recours de la société « BACOS AFRIC SARL » est fondé.

Article 3 : L'attribution provisoire du marché relatif à la Demande de Proposition (DRP) n°008-24/MEMP/PRMP/S-PRMP du 15 mai 2024 dans le cadre du recrutement d'un consultant pour l'élaboration du plan stratégique du MEMP (version électronique) au cabinet « GECA PROSPECTIVE », est annulée.

Article 4 : L'Autorité de régulation des marchés publics s'auto-saisit en matière disciplinaire aux fins.

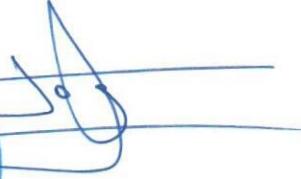
Article 5 : La présente décision sera notifiée : 

- au Gérant du cabinet « BACOS AFRIC SARL » ;
- au cabinet « GECA PROSPECTIVE » ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) ;
- au Chef de la Cellule de contrôle des marchés publics du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) ;
- au Ministre des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) ;
- à la Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

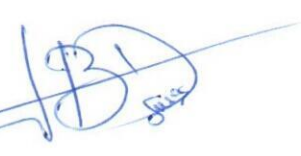
Article 6 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dans le SIGMaP.



Séraphin AGBAHOUNGBATA
 (Président de la CRD)



Gilbert Ulrich TOGBONON
 (Membre de la CRD)



Derrick BODJRENOU
 (Membre de la CRD)



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