

PRIMATURE

REPUBLIQUE DU MALI  
Un Peuple – Un But – Une Foi

AUTORITE DE REGULATION  
DES MARCHES PUBLICS ET DES  
DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

DECISION N° 050 /ARMDS-CRD DU

16 SEP 2020

**LE COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS STATUANT EN COMMISSION LITIGES SUR LE RECOURS DU GROUPEMENT GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES CONTESTANT LES RESULTATS DE LA DEMANDE DE PROPOSITIONS (DP) N°2020/MSPC RELATIVE A UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DE TYPE CONCESSION A PAIEMENT PUBLIC POUR LA CONCEPTION ET L'EXPLOITATION D'UN SYSTEME DE PRODUCTION DE CARTES NATIONALES D'IDENTITE BIOMETRIQUES SECURISEES CEDEAO POUR LE COMPTE DU MINISTRE DE LA SECURITE ET DE LA PROTECTION CIVILE.**

- Vu** la Loi n°08-023 du 23 juillet 2008, modifiée, relative à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;
- Vu** le Décret n°08-482/P-RM du 11 août 2008, modifié, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;
- Vu** le Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015, modifié, portant Code des marchés publics et des délégations de service public ;
- Vu** le Décret n° 2016-0028/P-RM du 27 janvier 2016 portant nomination de membres du Conseil de Régulation ;
- Vu** le Décret n°2017-0216/P-RM du 13 mars 2017 portant nomination d'un membre du Conseil de Régulation ;
- Vu** le Décret n°2017-0766 /P-RM du 07 septembre 2017 portant nomination d'un membre du Conseil de Régulation ;
- Vu** le Décret n°2018-0288 /P-RM du 19 mars 2018 portant nomination de membres du Conseil de Régulation ;
- Vu** le Décret n°2018-0618 /P-RM du 02 août 2018 portant nomination de membres du Conseil de Régulation ;
- Vu** le Décret n°2018-0941 /P-RM du 28 décembre 2018 portant nomination d'un membre du Conseil de Régulation ;
- Vu** le Décret n°2019-0699/P-RM du 09 septembre 2019 portant nomination d'un membre du Conseil de régulation ;
- Vu** la Décision n°10-001/ARMDS-CR du 3 mars 2010 portant adoption du Règlement intérieur de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;
- Vu** l'Acte d'Huissier en date du 2 mars 2016 constatant l'élection du Président de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;
- Vu** la Lettre en date du 07 septembre 2020 du Groupement Graphique Industrie SA/ZETES, reçue sous le numéro 059 au Secrétariat du Comité de Règlement des Différends (CRD) ;
- Vu** les écritures et pièces du dossier.

L'an deux mil vingt et le lundi, 14 septembre, le Comité de Règlement des Différends, composé de :

- **Monsieur Alassane BA**, Président ;
- **Monsieur Alassane BA**, Administration
- **Monsieur Mohamed TRAORE**, Rapporteur;
- **Monsieur Hammou GUINDO**, Secteur Privé ;

Assisté de **Madame Fatoumata Djagoun TOURE**, Chef du Département Réglementation et Affaires Juridiques, **Monsieur Ibrahim Samba TOURE**, Chargé de Mission au Département Réglementation et Affaires Juridiques et **Monsieur Issoufou JABBOUR**, Assistant au Département Réglementation et Affaires Juridiques ;

**Oui** le Conseiller – Rapporteur, en la lecture de son rapport ;

**Oui** les Parties en leurs observations orales, notamment :

- **Pour le Groupement Graphique Industrie SA/ZETES**: Me **Lamissa COULIBALY**, Avocat,
- **Pour la Direction des Finances et du Matériel du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile** : Monsieur **Bouréïma GUINDO**, Directeur et Monsieur **Salia DOUMBIA**, Chef de la Division Approvisionnements et Marchés Publics.

a délibéré conformément à la loi et a adopté la présente délibération fondée sur les faits, la régularité du recours et les moyens exposés ci-après :

#### **FAITS :**

Dans le cadre de la conception et de l'exploitation d'un système de production de cartes nationales d'identité biométriques sécurisées CEDEAO pour le compte du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile, le 24 février 2020, la Direction des Finances et du Matériel dudit ministère a invité les candidats présélectionnés (IDEMIA, Groupement IRIS/CIRA SA et Groupement Graphique Industrie-SA/ZETES) à présenter leurs propositions sous pli fermé ;

Le 14 mai 2020, en réponse à cette invitation, le GROUPEMENT GRAPHIQUE INDUSTRIE-SA/ZETES a déposé une offre technique et financière pour ladite demande de propositions dont l'ouverture des offres techniques a eu lieu le même jour ;

Suite à l'évaluation des offres techniques, le 1<sup>er</sup> septembre 2020, l'autorité contractante a informé ce Groupement du rejet de son offre technique évaluée à 51 points sur 100 alors que la note technique minimale est de 85 points sur 100 ; la DFM a, par conséquent, invité le Groupement à retirer son offre financière auprès de ses services techniques ;

Le 02 septembre 2020, le Groupement a exercé, auprès de l'autorité contractante, un recours gracieux contre le motif de rejet de son offre ;

Par lettre en date du 04 septembre 2020, reçue le même jour, l'autorité contractante a réservé une suite défavorable à ce recours ;

Le 07 septembre 2020, le Groupement a saisi le Comité de Règlement des Différends (CRD) d'un recours pour contester les motifs de rejet de son offre technique.

### RECEVABILITE DU RECOURS :

Considérant que par lettre en date du 02 septembre 2020, le Groupement GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES a exercé un recours gracieux auprès de l'autorité contractante pour contester les motifs du rejet de son offre technique et une suite défavorable a été réservée à ce recours le 04 septembre 2020 ;

Considérant que le Groupement a saisi, le 07 septembre 2020, le Comité de Règlement des Différends d'un recours non juridictionnel en contestation ; donc dans les deux (02) jours ouvrables de la réponse à son recours gracieux conformément à l'article 121.1 du Décret n°2015-0604/P-RM du 24 septembre 2015, modifié, portant Code des marchés publics et des délégations de service public ;

Qu'il y a donc lieu de déclarer son recours recevable devant le Comité de Règlement des Différends.

### MOYENS DEVELOPPES PAR LE GROUPEMENT GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES :

Au soutien de son recours devant le CRD, le Groupement GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES argumente :

Que le Groupement a déposé le 14 mai 2020 ses offres technique et financière pour la DP relative à la conception et à l'exploitation d'un système de production de cartes nationales d'identité biométriques sécurisées CEDEAO pour le compte du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile ;

Qu'il a été informé le 1<sup>er</sup> septembre 2020 par la DFM que, suite à l'évaluation des offres techniques, que celle du Groupement est rejetée pour motif qu'elle a obtenu 51 points sur 100 alors que la note technique minimale est de 85/100 ;

Que suite à cette notification, le Groupement a demandé à la DFM de retenir son offre financière en attendant l'épuisement des voies de recours et qu'à cet effet, il a saisi, le 02 septembre 2020, l'autorité contractante à la fois d'un recours gracieux et d'une demande d'éclaircissements ;

Qu'en réponse, le 04 septembre 2020, la DFM a réservé une suite défavorable à ce recours et a précisé au Groupement que l'évaluation de son offre technique en fonction des critères de la DP a obtenu 51 points sur 100 détaillés comme suit :

| ° | Critères et sous-critères d'évaluation  | Points obtenus | Points perdus et motifs  |
|---|---|----------------|--|
|   | Capacité organisationnelle et financière  | 16/20          | 4 points en raison de 1 pour non-fourniture d'ISO 14001, ISO 27001, ISO 14298, OHSAS 18001   |
|   | Expérience des soumissionnaires pertinentes pour la mission                     | 6/14           | 8 points pour non satisfaction de trois (03) sous-critères relatifs aux références de marchés similaires dans au moins un pays membre de la CEDEAO       |
|   | Conformité du plan de travail et de la méthode proposés aux termes de référence | 15/23          | 08 points résultant du total des notes individuelles proposées par les évaluateurs (16+12+18+14) divisé par le nombre des évaluateurs (04), soit 60/4=15 |
|   | Qualification et compétence du personnel clé pour la mission                    | 9/38           | 29 points dont 1 pour l'expérience du Chef de Projet liée à la région et 28 pour diplômes non-conformes de sept membres de l'équipe clé du Groupement    |
|   | Transfert de compétence (formation)   | 5/5            | *****  |

Que le Groupement avait, depuis mars 2020, attiré l'attention de la DFM sur les irrégularités des critères d'évaluation sans réponses satisfaisantes, et conteste vigoureusement ses notes pour plusieurs raisons ;

Que concernant l'expérience des soumissionnaires, depuis mars 2020, le Groupement avait attiré l'attention de la DFM que les critères de notation retenus sont discriminatoires et favorisent un candidat au détriment des autres en violation de l'article 15 de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali concernant les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ;

Que sur la conformité du plan de travail et de la méthode proposés aux termes de référence, l'explication de la DFM ne permet pas de faire le lien avec la grille de notation prévue, à cet effet, par les données particulières de la DP, à savoir : approche technique et méthodologique (11 points), plan de travail (6 points) et organisation et personnel (6 points) ;

Que la qualification et la compétence du personnel clé du Groupement pour la mission sont avérées puisqu'il s'agit de personnel capitalisant plus de 15 ans d'expertise mondiale dans la conception de cartes d'identité électronique, passeports et permis de conduite, notamment en Belgique, Israël, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo et Gambie ;

Que la notation du personnel clé du Groupement viole les données particulières de la DP puisque selon ces mêmes données, le total des points attribués aux diplômes non conformes des sept membres de l'équipe est de 3,5 en raison de 0,50 par membre ;

Que suivant les données particulières de la DP, il n'est dit nulle part que la non-conformité d'un diplôme est sanctionnée par la non-évaluation des autres sous-critères, à savoir l'expérience, le statut, les expériences pertinentes avec la mission et l'expérience avec la région ;

Que la DFM ne donne aucune explication sur la non-évaluation de ces sous-critères dont le total est évalué à 24,50 ;

Que la prise en compte de tous les éléments sus-indiqués permet aisément au Groupement d'atteindre la note minimale de 85 points sur 100 voire supérieure à celle-ci ;

Le Groupement sollicite, dans ce contexte, qu'il plaise au CRD d'ordonner à l'autorité contractante de réévaluer son offre technique.

**MOYENS DEVELOPPES PAR LA DIRECTION DES FINANCES ET DU MATERIEL DU MINISTERE DE LA SECURITE ET DE LA PROTECTION CIVILE:**

La Direction des Finances et du Matériel du Ministère de la Sécurité et de Protection Civile, en réponse, a donné les précisions suivantes :

Que le projet de conception et d'exploitation d'un système de production de cartes nationales d'identité biométriques sécurisées CEDEAO est conçu en application de l'article 14 de la Loi n°0216-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé ;

Que dans la procédure de sa réalisation, sur trois (03) consultants invités, seuls le Groupement IRIS/CIRA SA et le Groupement GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES ont déposé des offres ;

Que le Groupement GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES et la DFM ont échangé, en mars 2020, des correspondances concernant des éclaircissements sur certains critères d'évaluation dont le total des points en cause était seulement 5 points, donc insignifiant ;

Que le rapport d'évaluation, classant le Groupement IRIS/CIRA SA 1<sup>er</sup> avec 91,8/100 points et le GROUPEMENT GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES 2<sup>ème</sup> avec 51/100 points, a reçu le 27 août 2020 l'avis de non-objection de la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;

Que le GROUPEMENT GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES, suite à la notification de sa note, a saisi la DFM d'un recours gracieux pour lequel celle-ci a apporté les éléments de réponse ci-après :

- (i) capacité organisationnelle et financière des soumissionnaires (chaque critère est applicable à au moins un des membres en cas de groupement) : le Groupement a obtenu 16/20 points parce que le dernier sous-critère (fourniture de certificats : ISO 9001, ISO 14001, ISO 27001, ISO 14298, OHSAS 18001) n'est satisfait que pour l'ISO 9001 ;
- (ii) expériences des soumissionnaires pertinentes pour la mission : le Groupement a obtenu 6/14 points car il ne répondait pas aux trois derniers sous-critères relatifs aux références de marchés similaires dans au moins un pays de la CEDEAO ;
- (iii) conformité du plan de travail et de la méthode proposés aux termes de référence : le Groupement a obtenu 15/23 points en raison du fait que le total des notes individuelles proposées par les différents évaluateurs divisé par le nombre des mêmes évaluateurs donne 15 points ;
- (iv) qualifications et compétence du personnel clé pour la mission : le Groupement a obtenu un total de 9/38 points qui se justifie par l'absence d'expérience liée à la région pour le Chef de projet et la non-conformité des diplômes de sept membres de l'équipe aux données particulières de la DP ;
- (v) Transfert de compétence (formation) : le Groupement a obtenu 5/5 points ;

Que s'agissant de la correspondance du 2 mars 2020 du Groupement antérieure à l'évaluation des offres techniques, il est à préciser que les éléments de réponse apportés par la DFM n'ont pas fait l'objet de contestation de la part d'aucun des candidats avant la date d'ouverture des plis et que la DFM n'a jamais pas reçu les lettres du Groupement en date du 6 et 16 mars 2020 relatives aux demandes d'éclaircissements ;

Que l'évaluation des critères en cause a été faite conformément aux données particulières de la DP et que la non-évaluation des autres sous-critères pour des consultants ayant fourni des diplômes non-conformes découle d'une démarche globale et repose sur l'article 4.1 de l'Arrêté n°2015-3721/MEF-SG du 22 octobre 2015, modifié, fixant les modalités d'application du Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public ainsi rédigé : « Tout candidat à un marché public, quelle que soit la procédure de passation des marchés employée, doit justifier de ses conditions d'éligibilité aux marchés publics et de ses capacités juridiques, techniques et financières requises pour exécuter le marché » ; en l'occurrence, le candidat doit faire montre d'une obligation de moyen lui permettant d'honorer ses engagements éventuels ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, la DFM sollicite qu'il plaise au CRD de débouter le Groupement des fins de sa demande pour requête mal fondée.

### **EXAMEN DE LA REQUETE :**

Suite à l'étude des pièces du recours, l'examen du litige opposant le GROUPEMENT GRAPHIQUE INDUSTRIE-SA/ZETES à la Direction des Finances et du Matériel du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile soulève une question préjudicielle, consécutive à l'adoption des textes législatif et réglementaire ci-après :

- Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali ;
- Décret n° 2017-0057/P-RM du 9 février 2017 déterminant les modalités d'application de la loi relative aux partenariats public-privé au Mali ;
- Décret n°2017-0050/PM-RM du 9 février 2017 portant création de l'Unité de Partenariat Public-Privé (qui a abrogé et remplacé le Décret n°2016-0839/PM-RM du 02 novembre 2016 portant création d'un Comité de Pilotage des Projets en partenariat public-privé).

Considérant qu'il en résulte suivant ses articles 3 et 44 que la loi susmentionnée s'applique aux projets de partenariats public-privé sauf ceux :

- financés par des ressources extérieures pour lesquels il est fait application expresse des clauses de leur accord de financement ;
- de défense, de sécurité nationale ou de protection des intérêts essentiels incompatibles avec des mesures de publicité ;
- conclus avec des entités avec lesquelles les autorités contractantes entretiennent des relations de « quasi-régie » répondant à des conditions définies ;
- pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel public à la concurrence a été envoyé à la publication avant son entrée en vigueur (article 44 de la même loi) ;

Considérant que la demande de propositions (DP) n°2020/MSPC relative à un partenariat public-privé de type concession à paiement public pour la conception et l'exploitation d'un système de production de cartes nationales d'identité biométriques sécurisées CEDEAO pour le compte dudit ministère a été lancée le 22 novembre 2019 ;

Considérant que la procédure de passation de ce partenariat public-privé ne fait pas partie des cas d'exclusion sus-indiqués et est donc soumise aux dispositions de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 et non à celles du Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015, modifié, portant Code des marchés publics et des délégations de service public (dont d'ailleurs les dispositions relatives aux délégations de service public ont été abrogées par l'article 30 du Décret n°2017-0050/PM-RM du 9 février 2017) ;

Considéré comme tel, la question préjudicielle consiste à savoir si les procédures de passation des partenariats public-privé, édictées par la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 et ses textes d'application, ont été respectées ;

Considérant qu'en la matière ces textes exigent le respect d'un certain nombre de conditions préalables dont :

1. l'identification et l'inscription des projets de partenariat public-privé des autorités contractantes dans un programme d'investissements de l'Etat, en rapport avec les ministères en charge des Finances et du Plan (*article 7 de la Loi n°2016-060 du 30 décembre 2016*) ;

2. l'avis conforme, préalable et obligatoire de l'Unité de Partenariats Public-Privé, créée auprès du Premier ministre par Décret n°2017-0050/PM-RM du 9 février 2017, pour assurer la fonction d'évaluation et d'expertise du processus de mise en œuvre des projets de partenariat public-privé (PPP) à travers notamment la mise en œuvre des attributions spécifiques suivantes :
  - fournir une assistance et une expertise aux autorités contractantes dans l'identification des projets susceptibles d'être développés en PPP ;
  - valider les évaluations préalables des projets préparés par les autorités contractantes ;
  - appuyer les autorités contractantes dans la préparation des dossiers d'appel à la concurrence ;
  - assister les autorités contractantes à toutes les étapes de la procédure de passation des contrats de partenariat public-privé ;
  - donner son avis sur les projets de contrat avant la saisine des autorités d'approbation ;
  - participer au suivi-évaluation de l'exécution des projets de partenariat public-privé (*articles 9 et 11 de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016, article 4 du Décret n°2017-0057/P-RM du 9 février 2017 et article 2 du Décret n°2017-0050/PM-RM du 9 février 2017*) ;
3. l'avis conforme du ministre en charge des Finances sur l'analyse de la soutenabilité budgétaire du projet de PPP (*article 11 de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016*) ;
4. l'avis de l'organe de régulation sectorielle si les spécifications techniques de l'évaluation préalable portent sur un projet relevant d'un domaine sectoriel réglementé (*article 11 de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 et article 4 du Décret n° 2017-0057/P-RM du 9 février 2017*) ;
5. l'autorisation préalable du Premier ministre lorsqu'il s'agit de PPP de l'Etat (*articles 12 de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016*).

Considérant qu'à la lumière des moyens développés par les parties, en particulier par la Direction des Finances et du Matériel du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile, il s'est avéré que ces procédures préalables et obligatoires n'ont pas été respectées pour la demande de propositions en cause ;

Considérant en outre que l'article 14 de la loi du 30 décembre 2016 auquel la DFM fait allusion pour justifier sa démarche ne sied pas puisque celui-ci porte sur un mode de passation (procédure d'appel d'offres restreint sans publicité préalable) qui ne saurait se substituer ou violer les modalités et conditions préalables obligatoires au lancement de la procédure de passation de projet de partenariat public-privé, telles que prescrites par les textes ci-dessus évoqués ;

Considérant la non-satisfaction de la question préjudicielle ci-dessus soulevée, il s'ensuit que la procédure de passation de partenariat public-privé en cause n'est pas conforme à la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali et de ses textes d'application.

En conséquence du développement qui précède, le Comité de Règlement des Différends a délibéré conformément à la réglementation sur les partenariats public-privé

**DECIDE :**

1. Déclare le recours du Groupement GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES recevable en la forme;
2. Dit que les partenariats public-privé sont régis par la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé ;
3. Constate que la procédure de passation en cause portant sur un partenariat public-privé n'a pas respecté les dispositions de ladite loi;
4. Ordonne sa reprise conformément aux dispositions de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé ;
5. Dit que le Secrétaire Exécutif est chargé de notifier au Groupement GRAPHIQUE INDUSTRIE SA/ZETES, au Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile et à la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public, la présente Décision qui sera publiée.

Bamako, le 16 SEP. 2020

Le Président,



**Docteur Allassane BA**  
Chevalier de l'Ordre National

