

LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N° 2024-085/ARMP/SA/786-24

REOURS DU GROUPEMENT
« DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN
SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT
SARL LIBAN/DOLMEN
DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN
INVESTMENT »
CONTRE
LA SOCIETE DES INFRASTRUCTURES
ROUTIERES ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE (SIRAT.SA)

DECISION N° 2024-085/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 03 SEPTEMBRE 2024

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL FONDE LE REOURS DU GROUPEMENT « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » CONTRE LA SOCIETE DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (SIRAT SA) DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE L'APPEL D'OFFRES OUVERT INTERNATIONAL N°013/2023/SIRAT/PRMP/DP-BEP/CSPPR/SP-PRMP DU 25 AOUT 2023 RELATIF AUX TRAVAUX DE CONSTRUCTION DE L'HOTEL DE VILLE DE COTONOU.
- 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°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°103/2024/DOLMEN/DG/MP/MCTNOU du 19 avril 2024, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 786-24 portant recours du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » ;
- Vu la lettre n°792/2024/SIRAT/PRMP/CSEO/SP-PRMP du 24 avril 2024 portant transmission de pièces par la PRMP de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT.SA)

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 Orèdolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session, le mardi 03 septembre 2024 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

La Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT SA) a lancé l'appel d'offres ouvert international n°013/2023/SIRAT/PRMP/DP-BEP/CSPPR/SP-PRMP du 25 août 2023 relatif aux travaux de construction de l'hôtel de ville de Cotonou.

Ayant pris part à cette procédure avec sept (07) autres soumissionnaires, le Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » a reçu notification de la décision de rejet de son offre au motif que son Bordereau des Prix Unitaires et le Devis Quantitatif et Estimatif ne sont pas datés, signés et cachetés conformément aux stipulations de l'Annexe A-1-1 des pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre.

Contestant ledit motif, ledit groupement a exercé son recours gracieux devant la PRMP de la SIRAT SA qui, en réponse, a confirmé la décision de rejet.

Non convaincu des moyens de la PRMP, le mandataire dudit groupement a saisi l'ARMP de son recours afin que justice lui soit rendue.

Pour mieux appréhender la cause, la Commission de Règlement des Différends a tenu deux séances d'audition contradictoirement, le mardi 07 mai 2024 et vendredi 28 juin 2024, avec les représentants du groupement cité supra et ceux de la SIRAT SA.

II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DU GROUPEMENT « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT »

Considérant les dispositions de l'article 116 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin, 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 des recours devant l'ARMP ;
- l'exercice du recours préalable devant la Personne responsable des marchés 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, le Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », a reçu la notification de la décision de rejet de son offre par lettre n°682/2024/SIRAT/PRMP/DP-BEP/CP/SEO/SP-PRMP du 15 avril 2024 ;

Qu'il a exercé son recours administratif préalable, le mardi 16 avril 2024 par lettre n° 102/2024/DOLMEN/DG/MP/MCTNOU du 15 avril 2024 ;

Que la PRMP de la SIRAT SA a confirmé la décision de rejet de l'offre du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », le vendredi 19 avril 2024 par lettre n°601/2024/SIRAT/PRMP/DP-BEP/CP/SEO/SP-PRMP du 18 avril 2024 ;

Que non-convaincu des moyens de la PRMP/SIRAT, le représentant du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », a exercé son recours devant l'ARMP, par lettre n°103/2024/DOLMEN/DG/MP/MCTNOU du 19 avril 2024, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date, sous le numéro 786-24.

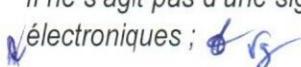
Qu'au regard de ce qui précède, le recours du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », devant la SIRAT et devant l'ARMP, remplit les conditions de forme et de délai requises pour sa recevabilité ;

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

III- DISCUSSION

A- MOYENS DU GROUPEMENT « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT »

Réfutant la décision de rejet de son offre, le Représentant du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », soutient les moyens suivants :

- 1- « Le 15 avril 2024, nous avons reçu une lettre de notification de résultats du marché AOI N° : 013/SIRAT/PRMP/DP_BEP/CSPPR/CP/S-PRMP du 25/08/23 relatif aux travaux de construction de l'hôtel de ville de Cotonou qui refuse notre offre aux motifs suivants : le BORDEREAU DES PRIX UNITAIRES et LE DEVIS QUANTITATIF ET ESTIMATIF de notre offre ne sont pas datés, signés et cachetés conformément à l'annexe A-1-1 des pièces nécessaires pour la recevabilité de notre offre. Surpris par ces allégations, nous avons le 16 avril 2024 réagit par courrier N°102/2024/DOLMEN/DG/MP/CTNOU/ dont nous vous faisons copie pour refuser d'accepter cette décision et demander le rétablissement de la vérité de notre offre ».
- 2- « Car : Le BORDEREAU DES PRIX UNITAIRES et le DEVIS QUANTITATIF ET ESTIMATIF de notre offre sont bels et biens signés, datés et cachetés conformément aux dispositions stipulées dans le marché pour la recevabilité de notre offre. En effet, se référant à la version originale de notre offre, aux bas des pages, figurent :
 - a. Le cachet et la signature électroniques et non scannées du CEO de l'entreprise à gauche ;
 - b. au centre, le numéro de page et ;
 - c. à droite du bas de page, la date du 29 décembre 2023, date de dépôt de notre offre. ET CECI, SUR TOUTES LES PAGES DES DQE et BPU de notre offre ».
- 3- « Aussi, conformément à l'habilitation reçue du CEO de notre entreprise, je cite, « je donne autorisation à Monsieur ZINSOU CASIMIR Gérant statutaire de DOLMEN DEVELOPMENT BENIN SARL a aussi engagé sa signature pour l'offre que nous soumettons dans le cadre de ce dossier d'appel d'offres. Ma seule signature, celle de Monsieur ZINSOU Casimir ou les signatures de nous deux conjointement engagent notre groupe » ;
- 4- « A cet effet, certaines pages du BPU et du DQE de notre offre ont été signées par moi-même : Gérant statutaire de DOLMEN DEVELOPMENT BENIN. Confère le pouvoir habilitant, versé à notre dossier pour engager notre offre » ;
- 5- « Pour justifier leur rejet, la SIRAT nous a donné en annexe une de vos décisions. Avis n°2023-092/ARMP/PR-CRD/CD/SP/DRAJ/SRR/SA du 10 juillet 2023. Déclarant non assimilable à version originale les versions scannées de toutes pièces ou formulaires de soumission ou au marché portant la signature scannée du responsable ou du représentant dument habileté du candidat, du soumissionnaire ou du titulaire. Cet avis que vous avez donné pour le dossier sus cité, leur a servi de jurisprudence » ;
- 6- « Alors que dans notre cas d'espèce :
 - Il ne s'agit pas d'une signature et d'un cachet scannés mais plutôt d'une signature et d'un cachet électroniques ; 

- Notons bien aussi, qu'il s'agit, d'un appel d'offres ouvert international et non national où tous nos partenaires sont à l'international ;
 - De même, aucune clause du DAO n'interdit de signer électroniquement les soumissions.
- 7- « Se confère aux annexes A1-1-1 et A-1-2 de la session II formulaires de soumission. En outre, nous avons reçu autorisation de notre Président du groupe par une habilitation, d'engager aussi notre offre par ma seule signature, ou celle de lui-même ou de nous deux conjointement. Ce que nous avons fait. Car sur certaines pages du DQE et de BPU voire de notre offre de soumission et autres, figure ma signature directe pour conforter notre offre ».
- 8- « En résumé, nous nous sommes opposés contre cette décision et avons demandé, à monsieur la PRMP, de reconsiderer notre offre en corrigeant cette appréciation erronée. Le vendredi 19 avril 2024, nous avons reçu, la réponse de la PRMP de la SIRAT, nous déboutant. N'étant pas satisfait de cette réponse, nous nous référons à vous conformément aux dispositions de l'article 116 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin pour corriger cette mauvaise appréciation et dire le droit pour que réparation soit faite. Etant très convaincu de votre sens élevé de justice, de sincérité pour corriger cette erreur d'appréciation, vous aurez rendu un grand service à notre pays. Car laisser passer une décision pareille serait autorisé un scandale financier de plus de treize milliards de francs CFA de manque à gagner pour notre pays. Cette autorisation serait contre l'esprit de passation des marchés publics, contre vos principes, de vos conseillers et du Chef de l'Etat ».

Lors de sa première audition en date du mardi 07 mai 2024, le Représentant dudit Groupement renchérit avec les moyens suivants :

- a- « Pour donner suite à l'évaluation des offres relatives à la construction de l'hôtel de ville de Cotonou, la SIRAT a porté à notre connaissance que notre offre n'a pas été retenue au motif que le BPU et le DQE ne sont pas datés, signés, cachetés conformément à l'Annexe A-1-1 des pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre. Nous refusons d'accepter cette décision parce que le BPU et le DQE de notre offre sont bel et bien signés, datés, cachetés conformément à l'Annexe A-1-1 des pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre. Au bas de pages, figurent :
- Le cachet et la signature électronique à gauche ;
 - Au centre le numéro de page ;
 - A droite, la date du 29/12/2023 et ceci sur toutes les pages.

« Aussi, conformément à l'habilitation reçue du CEO, la signature de monsieur ZINSOU Casimir, gérant statutaire engage notre offre, ma signature engage notre offre et nos deux signatures conjointement engagent notre groupe. » ;

- b- « L'annexe A-1-1 n'est pas claire et complète. Il y a des non-dits car, si on nous interdisait la signature électronique alors qu'il s'agit d'une offre internationale, on n'aurait dû nous conformer. Nous n'acceptons pas la non production de la signature, du cachet et de la date sur les DQE et BPU » ;
- c- « oui, le BPU et le DQE dans notre offre sont datés, signés et cachetés » ;
- d- « On appose habituellement la signature en bas des documents » ;
- e- « la signature du BPU et du DQE dans notre offre se trouve en bas des documents plus précisément aux pieds des pages. Aussi, certaines pages ont été signées par le Gérant habilité » 

- f- « Il y a la signature électronique du PDG du Groupe, le cachet électronique et la signature du Gérant habilité sur certaines pages du DQE et du BPU, qui font office de signature du BPU et du DQE dans notre offre ».

Lors de leur audition en date du vendredi 28 juin 2024, les représentants du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », ont développé les moyens suivants :

- 1- « La signature numérique de Dolmen est composée de la signature de Mohamad AYACH, sa signature et la date. Cette signature est déposée auprès des autorités au Liban. De plus nous avons entrepris la démarche d'un dépôt de signature numérique et de cachet auprès de l'ASIN » ;
- 2- « Oui. Le marché a été soumissionné pour un projet de construction de bâtiments R+1 alors que l'attribution provisoire est faite pour l'option R+3 du même bâtiment. Toutes les pages du DQE et BPU sont signées, datées et cachetées électroniquement. La signature est numérique. Elle n'est pas scannée. Et cette signature est déposée dans le pays d'origine de notre PDG Mohamad AYACH » ;
- 3- « Nous sommes un groupe. Les entreprises sont certes indépendantes les unes des autres donc la confusion n'a pas lieu d'être » « Oui, car cela a été fait directement par le PDG Mohamad AYACH » ; « Nous avons entrepris les démarches auprès de l'ASIN pour nous conformer à l'avenir aux dispositions valables au Bénin » ;
- 4- « L'habilitation est totalement valable. Elle porte la signature électronique du PDG M. Mohamad AYACH. Cette habilitation est bien conforme aux stipulations du DAOI » ;
- 5- « Oui. L'option « bâtiment principal plus bâtiment annexe R+1 est bien prévue dans le DAO International. Tous les soumissionnaires ont déposé leurs offres sur la base de bâtiment R+1. Confère le rapport de dépouillement. Le bâtiment R+3 est une option dont les détails des montants sont renseignés dans le DQE. Donc passé de R+1 à R+3, demande à augmenter l'incidence financière » ;
- 6- Les motifs du rejet de notre offre ne sont pas vrais, car les BPU et DQE sont bel et bien signés, datés et cachetés électroniquement par le CEO/PDG. En outre, le DAO ne stipule ou ne dit pas de ne pas signer électroniquement. Cette remarque n'est pas précisée dans le DAO Annexe A-1-1. C'est la raison pour laquelle nous refusons d'accepter les motifs du rejet de notre offre » ;
- 7- « Pour une option de R+3 la différence entre R+1 et R+3 pour notre offre est de 1.380.896.766 FCFA HT sur la base de notre soumission. Alors que l'écart pour l'entreprise adjudicataire est plus de 6 milliards sur la base de sa soumission. En outre, pour une soumission sur la base de R+1 19.399.676.236 TTC alors que Dolmen 10.729.657.033 TTC. Soit un écart de plus de 8 milliards 600 millions ce qu'on trouve très important » ;
- 8- « Le dossier a respecté toutes les obligations souhaitées. Nous avons proposé une offre économique mais rentable. Par conséquent, nous souhaitons que vous nous rétablissiez nos droits. Ce marché nous permettra de montrer de quoi nous sommes capables ».

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DELA SOCIETE DES INFRASTRUCTURES ROUTIERES ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (SIRAT SA)

Pour justifier la décision de rejet de l'offre du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », la PRMP de la SIRAT soutient les moyens suivants :

- 1- « L'offre du soumissionnaire « DOLMEN DEVELOPMENT GROUP » a été rejetée au motif que son bordereau des prix unitaires et le devis quantitatif et estimatif ne sont pas datés, signés et cachetés » ;
- 2- « Les exigences du dossier d'appel d'offres (DAO) précisent à la page 65 les pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre dont **la non-production ou la non-conformité de ces pièces, entraîne le rejet de l'offre**. Au nombre de ces pièces figure au point 2 et 3 « le bordereau des prix unitaires daté signé et cacheté et le détail quantitatif et estimatif daté signé et cacheté. La Commission d'ouverture et d'évaluation a donc déclaré l'offre du soumissionnaire **DOLMEN DEVELOPMENT GROUP** non recevable au regard des exigences du DAO ».
- 3- « Dans son recours, le groupement « DOLMEN DEVELOPMENT GROUP » affirme qu'aux bas de toutes les pages du Bordereau des Prix Unitaires et du Devis Quantitatif et Estimatif figurent le cachet et la signature électronique à gauche, au centre, le numéro de page puis à droite, la date du 29 décembre 2023. En effet, la Commission a bel et bien constaté que sur plusieurs pages de son offre, figurent en bas de page une signature, sans précision du nom du signataire et un cachet qui se retrouvent également sur tous les bas de pages du Bordereau des Prix Unitaires et du Devis Quantitatif et Estimatif en plus de la date » ;
- 4- « Se référant à son accord de groupement, le Mandataire du groupement est le Président du Groupe, Dr Mohamad AYACH. Au niveau du pouvoir habilitant le signataire à engager le soumissionnaire, habilitation a été donnée par le Mandataire du groupement à Monsieur Casimir ZINSOU, Gérant statutaire de DOLMEN DEVELOPMENT BENIN SARL, pour la signature de l'offre. Dans le même temps, il affirme que : « Ma seule signature, celle de Monsieur ZINSOU Casimir ou les signatures de nous deux conjointement engagent notre groupe » ;
- 5- « Ainsi, il a été constaté que la lettre de soumission est datée, signée et cacheté par Monsieur Casimir ZINSOU, Gérant statutaire de DOLMEN DEVELOPMENT BENIN SARL ayant reçu habilitation. Ce qui devait être le cas pour tous les autres documents. Toute autre signature sur les documents essentiels est une incohérence. En revanche, la signature figurant en bas de page du Bordereau des Prix Unitaires et du Devis Quantitatif et Estimatif diffère de celle du déléguataire et le cachet diffère également de celui apposé par le déléguataire sur la lettre de soumission. Signature qui n'a d'ailleurs pas été considérée en raison du fait qu'il s'agit d'une signature scannée se retrouvant en bas de page et sans précision de nom ; elle ne permet donc pas d'identifier le signataire » ;
- 6- « Aussi, conformément à l'avis de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) n°2023-092/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SRR/SA du 10 juillet 2023 qui stipule que : « déclarant non assimilables à version originale les versions scannées de toutes pièces ou formulaires de soumission ou de marché portant la signature scannée du responsable ou du représentant dûment habilité du candidat, du soumissionnaire ou du titulaire » ;
- 7- « Comme développé plus haut, son premier motif n'est pas recevable car la Commission ne reconnaît pas la signature apposée en bas de page sur le Bordereau des Prix Unitaires et le Devis Quantitatif et Estimatif. Cette pièce étant nécessaire pour l'examen préliminaire des offres, conformément à l'annexe A de la liste des pièces et documents constitutifs de l'offre, sa non-production ou sa non-conformité entraîne le rejet de l'offre. **Dans le cas d'espèce il s'agit d'une non-conformité.** Dans son dernier point où le soumissionnaire évoque un scandale financier, ce dernier n'est pas fondé car le plaignant se base uniquement sur le montant de son offre (uniquement l'aspect financier) alors que l'attributaire est celui qui propose l'offre économiquement la plus avantageuse qui s'oppose au choix du moins disant, fondé sur le seul critère financier *6* » ;

(Article 1^{er} définissant l'offre économiquement la plus avantageuse et article 73 de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin) ».

Lors de son audition en date du mardi 07 mai 2024, la PRMP de la SIRAT soutient le rejet de l'offre du Groupement DOLMEN par les moyens suivants :

- a- « Le montant prévisionnel du marché est de neuf milliards trois cent millions (9 300 000 000) Hors taxes. Le montant de l'attributaire provisoire est de vingt-trois milliards huit cent cinquante-six millions quatre-vingt-douze mille six cent cinquante-neuf (23 856 092 659) FCFA TTC. Le montant prévisionnel indiqué correspond au montant de l'option « bâtiment principal plus bâtiment annexe R+1 ». L'attribution a été faite pour l'option bâtiment principal plus bâtiment annexe R+3. Le commanditaire confirme la disponibilité du financement » ;
- b- « Dans l'offre du Groupement, il n'y a pas la signature, de cachet et de date sur le DQE et le BPU. Les signatures scannées ne sont pas valables » ;
- c- « c'est l'annexe A-1-1 des pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre qui a permis de rejeter l'offre du Groupement « DOLMEN » ;
- d- « l'offre de DOLMEN est incohérente. Il y a eu de confusion entre signature scannée et signature électronique. Confusion entre Groupement et groupe. Pouvoir d'habilitation pas valable ».

A l'audition complémentaire du 28 juin, la PRMP de la SIRAT renchérit avec les moyens suivants :

« Je suis d'accord avec les constats sauf la présomption de changement de l'objet. Il s'agit plutôt d'une précision de l'option ».

« Le DAOI a exigé des signatures ; cachet et date sur des documents listés à l'annexe A-1-1. L'objet n'a pas changé, on a apporté une précision sur l'option retenue. La variation du montant tient compte de l'évolution du projet ».

« Les signatures scannées ne sont pas valables au sens de la loi portant code du numérique. Un groupe est structuré et représenté par le premier responsable du groupe. Les filiales d'un groupe ne se constituent pas en groupement. Le pouvoir d'habilitation de DOLMEN n'est pas valable parce que, lorsqu'une personne donne habilitation à une autre, sa signature n'est pas valable. On ne peut pas donner habilitation et en même temps signer et tantôt les deux personnes signent ».

« Le montant de la prévision communiquée à la SIRAT pour démarrer la procédure a évolué avec les options exigées par le maître d'ouvrage. Le montant de l'attribution est réaliste au vu de la référence du coût au mètre carré dans la zone avec les exigences du Maître d'ouvrage ».

« L'offre a été rejetée au motif de DQE et BPU non signés et non cachetés. C'est exact, qu'à l'examen de l'offre de DOLMEN il y a beaucoup d'autres raisons qui disqualifient l'offre. Par exemple la validité de la signature, la confusion entre groupe et groupement et bien d'autres raisons. L'évaluation de l'offre de l'attributaire a satisfait à tous les examens jusqu'à la qualification. Le cadre du DQE l'indique clairement ». « L'information a été partagée à tous les candidats lors des séances d'informations. Le principe de l'économie et de l'efficacité du processus d'acquisition se fonde sur la réalisation effective des travaux. Le travail technique et l'évaluation financière ont été faits avec l'accomplissement du maître d'œuvre. Vu l'urgence du projet, le contrat a été signé et notifié à l'attributaire ».

« Cette incrimination n'est pas juste. Dans cette procédure, j'ai fait preuve de professionnalisme, j'ai observé le devoir de réserve. S'agissant de l'indépendance dans l'accomplissement de mes fonctions, elle

est garantie. Il faut indiquer tout de même que dans les conduites des procédures sur les projets sensibles, les conseils et les orientations et accompagnements du maître d'œuvre sont indispensables ».

« La COE a été rigoureuse afin d'éviter des éléphants blancs. Et cela va avec la complexité des travaux de construction de bâtiments ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

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

Constat n°1

Conformément à l'Annexe A-1-1 du Dossier d'Appel d'Offres International (pages 65) : « le Bordereau des Prix Unitaires et le Détail Quantitatif et Estimatif, datés, signés et cachetés » font partie des pièces nécessaires pour la recevabilité des offres dont « la non-production, la non validité ou la non-conformité de ces pièces entraîne le rejet de l'offre ».

Constat n° 2

Toutes les pages du Bordereau des Prix Unitaires de l'offre du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » comportent en bas de page, la date du 29/12/2023, le logo de Dolmen et une signature numérique. Quelques pages sont paraphées au stylo et d'autres signées au stylo. Mais sans précision du nom du signataire.

Constat n°3 :

Toutes les pages du Détail Quantitatif et Estimatif de l'offre du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » comportent en bas de page, la date du 29/12/2023, le logo de Dolmen et une signature numérique. Quelques pages sont paraphées au stylo et d'autres signées au stylo. Mais sans précision du nom du signataire

Constat n°4 :

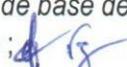
L'attribution a été faite sur la base de l'option bâtiment principal plus bâtiment annexe R+3, prévue dans le DAOI et plusieurs séances ont eu lieu avec les soumissionnaires à cet effet.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS

Des faits, moyens des parties et constats issus de l'instruction, il ressort que le recours du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » porte sur :

- le rejet de son offre.
- l'attribution sur la base de l'option bâtiment principal plus bâtiment annexe R+3.

A- SUR LE REJET DE L'OFFRE DU GROUPEMENT « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT », MOTIF TIRE DE SA NON-CONFORMITE

Considérant les dispositions de l'article 74 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susvisé selon lesquelles : « Les offres de base des soumissionnaires doivent être conformes aux dispositions du dossier d'appel à concurrence » ; 

Considérant les dispositions de l'article 72 alinéa 2 de cette même loi selon lesquelles : « *Dans ce délai compatible avec le délai de validité des offres et qui ne saurait être supérieur au délai fixé par décret, il doit être procédé, de manière strictement confidentielle, à l'évaluation des offres techniques et financières et à leur classement suivant des critères édictés par le dossier d'appel à concurrence* » ;

Considérant que le dossier d'Appel d'Offres International en cause a prévu un examen préliminaire portant sur la vérification de la recevabilité et de la conformité des offres ;

Que selon les stipulations de l'Annexe A-1-1, les pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre dont la « *non-production, la non validité ou la non-conformité de ces pièces entraîne le rejet de l'offre* » sont énumérées ainsi qu'il suit :

- « *Lettre de soumission datée, signée et cachetée* ;
- *Bordereau des Prix unitaires (BPU) daté, signé et cacheté* ;
- *Devis quantitatif et estimatif (DQE) daté, signé et cacheté* ;
- *Garantie de soumission ou la lettre de déclaration de garantie* ;
- *confirmation écrite datée, signée et cachetée habilitant le signataire de l'offre à engager le candidat au cas où le signataire n'est pas le premier responsable de l'entreprise* ;
- *engagement du soumissionnaire à respecter le code d'éthique et de déontologie dans la commande publique, daté, signé et cacheté* ;
- *accord ou la promesse d'accord de groupement* ;
- *pouvoir d'habilitation de signature en cas de groupement* ».

Considérant qu'à l'issue de l'examen préliminaire, l'offre du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » a été rejetée pour avoir produit un Bordereau de Prix Unitaire et un Devis quantitatif et estimatif (DQE) non conformes aux exigences du Dossier d'Appel d'Offres International ;

Que l'analyse des pièces de l'offre dudit groupement révèle que :

- premièrement, le requérant a produit un Bordereau des Prix Unitaires dont toutes les pages comportent en bas de page, la date du 29/12/2023, le logo de Dolmen et une signature numérique et non électronique ; Que quelques pages du Bordereau des Prix Unitaires sont paraphées au stylo à encre bleu et d'autres sont signées au stylo à encre bleu ; Qu'aucune de ces pages ne comporte de cachet ; Que pour être conforme, le Bordereau des Prix Unitaires doit être daté, signé et cacheté ;
- deuxièmement, en ce qui concerne le Devis quantitatif et estimatif (DQE), toutes les pages comportent également en bas de page, la date du 29/12/2023, le logo de Dolmen et une signature numérique et non électronique ; Que seulement quelques pages sont paraphées au stylo à encre bleu et d'autres signées au stylo à encre bleu ;

Que nulle part sur les deux pièces, il n'y a ni le cachet du Groupement ni celui du représentant du Groupement ;

Que l'inscription de la date, du logo de DOLMEN et d'une signature numérique et non électronique ne peut nullement se substituer aux exigences du DAOI et faire office de signature, de cachet et de date ; 

Que la signature manuscrite est bien évidemment juridiquement valide en raison de ce qu'elle permet l'identification du signataire et permet de garantir le lien de la signature avec l'acte auquel elle s'attache et elle assure l'intégrité du document.

Que la validité de tout engagement est subordonnée à l'existence de cette signature manuscrite qui confère au document sa force probatoire ;

Que contrairement aux allégations du groupement, la signature électronique est un procédé technique et juridique permettant à des individus d'apporter consentement et approbation à des documents numériques ;

Que par ailleurs, pour son authenticité, un document ou une pièce est signé le plus souvent à la dernière page comme l'a reconnu le requérant lors de l'audition en date du mardi 07 mai 2024, à travers la déclaration ci-contre : « *On appose habituellement la signature en bas des documents* » ;

Que les signatures et autres mentions qui se retrouvent automatiquement sur toutes les pages s'analysent comme un paraphe ;

Que parapher un document consiste ainsi à apposer, non pas sa signature, mais l'abréviation de celle-ci sur chaque page dudit document avant sa signature finale sur la dernière page ;

Que pour être considérés comme conforme au DAOI, le Bordereau des Prix Unitaires ainsi que le Devis Quantitatif et Estimatif devraient être datés, signés et cachetés ;

Qu'en lieu et place du Bordereau des Prix Unitaires (BPU) et du Devis Quantitatif et Estimatif (DQE) datés, signés et cachetés, le groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » a soumis dans son offre un BPU et DQE comportant en bas de page une date, une signature numérique et non électronique et le logo du soumissionnaire ;

Qu'en informant avoir entrepris la démarche d'un dépôt de signature numérique et de cachet auprès de l'ASIN, le Représentant du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » fait l'aveu de la non validité de la signature de l'offre au regard des textes en vigueur en République du Bénin ;

Que la signature, habituellement, est faite par la personne habilitée sur la dernière page du document ou au lieu indiqué de la pièce à signer ;

Que le cachet se distingue du logo de l'entreprise ;

Qu'en conséquence, la décision de rejet de l'offre du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » est régulière.

B- L'ATTRIBUTION SUR LA BASE DE L'OPTION BATIMENT PRINCIPAL PLUS BATIMENTS ANNEXES R+3.

Considérant les dispositions de l'article 8, point c du code d'éthique et de déontologie dans la commande publique selon lesquelles : « *les dossiers d'appel à concurrence doivent contenir des informations objectives, écrites, compréhensibles, complètes et précises. Les agents publics doivent : 1- définir les*

spécifications techniques, les pièces à fournir et les règles du jeu de la compétition ; 2- définir de façon exhaustive et neutre les besoins à satisfaire, en se basant sur les objectifs à atteindre dans le cadre des stricts besoins de l'autorité contractante, en s'abstenant de toute référence à des critères ou des normes sans rapport avec l'objet de la commande publique (...) » ;

Que la PRMP de la SIRAT a soutenu que l'objet du marché n'a pas changé, que des précisions ont été apportées sur l'option retenue et que la variation du montant tient compte de l'évolution du projet ;

Que lors de l'audition des deux parties, aussi bien les représentants du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » que les représentants de la SIRAT ont reconnu que l'option bâtiment principal plus bâtiment annexe R+3 est prévue dans le dossier d'appel à concurrence ;

Que la SIRAT SA a organisé deux séances de travail avec tous les soumissionnaires aux fins de mieux explicité les options prévues au DAOI ;

Considérant que l'instruction de la cause a révélé que l'option bâtiment principal plus bâtiment annexe R+3 a été prévue dans le dossier d'appel à concurrence sans être contestée par les candidats ;

Que les Représentants du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » n'ont apporté ni d'éléments nouveaux ni de preuves contraires ;

Qu'il en résulte que l'objet du marché n'a pas changé mais que des précisions ont été apportées sur l'option retenue et que la variation du montant est en lien à l'évolution du projet ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, il y a lieu de déclarer que le rejet de l'offre du Groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN / DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » motif tiré de sa non-conformité aux exigences du dossier d'appel à concurrence, est régulier ;

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » est recevable.

Article 2 : Le recours du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL / DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » est mal fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure de passation de l'appel d'offres ouvert international n°013/2023/SIRAT/PRMP/DP-BEP/CSPPR/SP-PRMP du 25 août 2023 relatif aux travaux de construction de l'hôtel de ville de Cotonou, est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Représentant du groupement « DOLMEN DEVELOPPEMENT BENIN SARL/DOLMEN DEVELOPPEMENT SARL LIBAN/DOLMEN DEVELOPPEMENT UJ DOLMEN INVESTMENT » ;

- à la Personne Responsable des marchés publics de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT.SA) ;
- au Chef de la Cellule de contrôle des Marchés Publics de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT.SA) ;
- au Directeur général de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT.SA) ;
- au Secrétaire Exécutif de la Commune de Cotonou ;
- au Maire de la Commune de Cotonou ;
- au Préfet du Département du Littoral ;
- au Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
- au Ministre du Cadre de Vie et des Transports, chargé du Développement Durable ;
- au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, en charge de la Coopération ;
- 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.



Séraphin AGBAHOUNGBATA
Président de la CRD



Gilbert Ulrich TOGBONON
Conseiller, membre de la CRD



Derrick BODJRENOU
Conseiller, membre de la CRD



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