



LA COMMISSION DE REGLEMENT  
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N°2024-151/ARMP/SA/2436-24

RECORDS SOCIETE « ACXS IT SARL »

CONTRE

LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS  
DU BENIN (CDCB)

DECISION N° 2024-151/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 10 DECEMBRE 2024

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL-FONDE LE RECOEURS DE LA SOCIETE « ACXS IT SARL » CONTRE LA CAISSE DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS DU BENIN DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE L'APPEL D'OFFRES OUVERT NATIONAL N°008/2024/CDCB/DG/PRMP DU 18 SEPTEMBRE 2024 RELATIF A L'ACQUISITION DES EQUIPEMENTS DE RESEAU ET DU MATERIEL DE RENFORCEMENT DE LA SECURITE DU SYSTEME D'INFORMATION (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°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° 0715/ACSC/DG/2024 du 28 novembre 2024 enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 2436-24 portant recours de la société « ACXS IT Sarl » ;  
vu le bordereau n° MP/516/2024/CDCB/DG/PRMP du 02 décembre 2024, par lequel la PRMP de la Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin a transmis des pièces relatives au recours de la société « ACXS IT 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 10 décembre 2024 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

## I- LES FAITS

La Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin (CDCB) a lancé la procédure de passation de l'appel d'offres n°008/2024/CDCB/DG/PRMP du 18 septembre 2024 relatif à l'acquisition des équipements de réseau et du matériel de renforcement de la sécurité du système d'information (lots 1 et 2), à laquelle la société « ACXS IT Sarl » a pris part aux deux (02) lots.

Pour le lot 1, son offre a été déclarée irrecevable à l'examen préliminaire pour avoir fourni une clé USB comportant une offre incomplète. Pour le lot 2, son offre a été rejetée pour n'avoir pas prévu le "transfert de compétence dans son offre dans la description technique des services connexes".

Suite à son recours en contestation du motif de rejet de son offre pour le lot 2, la Commission d'Ouverture des Offres a procédé à la réévaluation des offres pour ce lot et la société « ACXS IT Sarl » a reçu une deuxième notification de rejet invoquant le rejet de ladite offre, au motif qu'elle n'est pas économiquement la plus avantageuse.

Non convaincue de ce motif de rejet de son offre, la société « ACXS IT Sarl » a saisi l'ARMP d'un recours afin de se faire rétablir dans ses droits.

## II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DE LA SOCIETE « ACXS IT SARL »

Considérant les dispositions de l'article 116 alinéa 1<sup>er</sup> 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 (2) 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 (3) 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, la société « ACXS IT Sarl » a reçu notification de rejet de ses offres, le vendredi 08 novembre 2024 par lettre MP/350/2024/CDCB/PRMP de la même date ;

Qu'elle a exercé devant la Personne Responsable des Marchés Publics de la Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin (CDCB) un recours administratif préalable, le lundi 11 novembre 2024 par lettre sans référence ;

Qu'en réponse et par lettre MP/345/2024/CDCB/DG/PRMP du mardi 12 novembre 2024, la PRMP de la CDCB lui a signifié que « *la commission accède à votre doléance de réévaluation (...). Après les travaux de réexamen, une nouvelle notification des résultats vous sera faite dans les prochains jours* » ;

Que suite à la réévaluation, la PRMP de la CDCB a, par lettre MP/381/2024/CDCB/DG/PRMP du lundi 25 novembre 2024, déchargée le mardi 26 novembre 2024, notifié le deuxième rejet de son offre à la société « ACXS IT Sarl » pour offre non économiquement avantageuse ;

Que par lettre n° 0715/ACSC/DG/2024 du 28 novembre 2024 enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 2436-24 portant recours de la société « ACXS IT Sarl », elle a déféré la décision de la PRMP de la CDCB devant l'organe de régulation ;

Qu'en application des dispositions suscitées, le recours de la société « ACXS IT Sarl » remplit les conditions de forme et de délai requises pour sa recevabilité ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable.

### **III- DISCUSSION**

#### **A- MOYENS DE LA SOCIETE « ACXS IT SARL »**

Dans son recours la société « ACXS IT Sarl » développe les moyens suivants :

« *L'article 27.1 des IC indique que l'évaluation doit se baser sur la conformité technique, le coût évalué le mieux disant, et la qualification du candidat. Cependant, aucune pondération explicite n'est donnée entre ces critères dans le DAO* » ;

*Conformément à l'article 38.1, l'autorité contractante doit choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, tout en tenant compte des qualifications du candidat. Dans un projet de sécurité des systèmes d'information, la qualité technique et l'expérience doivent être des priorités stratégiques. Notre offre, bien que légèrement plus élevée en coût (5 %), apportait des garanties techniques supérieures et un risque opérationnel moindre* » ;

*La clause 30.4 des IC impose une évaluation binaire (conforme/non conforme) des aspects techniques, excluant tout système de notation pondérée. Cette approche rigide empêche une appréciation nuancée des bénéfices apportés par une expertise technique spécifique, ce qui est pourtant crucial pour un marché stratégique comme celui-ci.* *AB*

**B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS (PRMP) DE LA CAISSE DES  
DÉPOTS ET CONSIGNATIONS DU BENIN (CDCB)**

En réplique aux moyens de la société « ACXS IT Sarl », la Personne Responsable des marchés publics de la CDCB a apporté Les éclaircissements suivants :

- 1- « Il convient de rappeler que société « ACXS IT SARL », après avoir reçu la notification de non-attribution N°350/2024/CDCB/DG/PRMP du 08 Novembre 2024, avait introduit un recours gracieux par lettre sans numéro en date du 11 novembre 2024 sollicitant une réévaluation de son offre, écartée pour non-conformité technique parce que n'ayant pas pris en compte le transfert de compétences dans sa description technique des services connexes, contrairement à ce qui lui était reproché. En réponse, par lettre N°345/2024/CDCB/DG/PRMP du 12 novembre 2024, nous avons accédé à sa requête en raison des éléments apportés, pour mieux les apprécier. Précisons au passage que conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 116 de la loi 2020-26 du 29 Septembre 2020 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin, en ce qui concerne le recours administratif préalable, que : « Une copie de ce recours est adressée à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ». Aucune telle mention ne figure sur la lettre de recours préalable reçue de la société « ACXS IT SARL » ;
- 2- « La commission d'ouverture et d'évaluation à la réévaluation, a validé la conformité de la description technique des services connexes en s'appuyant sur le fait qu'à l'Annexe A-1-2 : Pièces nécessaires pour la conformité technique au point 1, il est mentionné que cette pièce doit comporter notamment la méthodologie de déploiement, d'installation physique et de configuration des équipements, toute chose que la pièce présentée par « ACXS IT SARL »,, à la vérification, comporte avec mention par endroit du volet transfert des compétences. Son offre a été donc validée à l'étape de conformité technique et passée à l'évaluation financière. Au terme de cette dernière son offre a été classée 2<sup>ème</sup> pour un montant TTC de 62 100 307 FCFA derrière celle de l'attributaire provisoire pour un montant TTC de 58 964 746 FCFA. Seule donc l'offre du soumissionnaire classé 1<sup>er</sup> a subi l'étape de qualification, qui ayant satisfait aux critères attendus, a été déclarée attributaire provisoire » ;
- 3- « Nous relevons que « ACXS IT SARL », reconnaît et affirme que « son offre a été soumise au montant de 62 100 307 FCFA TTC, tandis que le marché a été attribué pour un montant de 58 964 746 FCFA TTC, soit une différence de 3 135 561 FCFA ». Nous confirmons cet état des choses qui découle du résultat final après évaluation financière des offres où l'attributaire provisoire, notamment l'Entreprise QUALITY CORPORATE est arrivée première au classement et « ACXS IT SARL », deuxième. L'offre de la société « ACXS IT Sarl » a été écartée pour n'avoir pas été évaluée économiquement la plus avantageuse » ;
- 4- « Dans son analyse la société « ACXS IT SARL », relève en premier lieu que le Dossier d'Appel d'Offres ne précise pas la pondération entre les critères techniques et financiers, ni ne spécifie s'il privilégie un aspect sur l'autre. En affirmant une telle chose, notamment la pondération des critères techniques et financiers, l'entreprise « ACXS IT SARL »,, méconnait les dispositions de l'article 8 du décret N°2020-601 du 23 Décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique, qui dispose entre autres, au point b, que l'agent public doit agir dans l'intérêt de l'Autorité Contractante et traiter équitablement les candidats et soumissionnaires sans que son intérêt personnel, familial ou ses relations amicales n'interfèrent dans ses décisions. L'agent public doit de ce fait ..., 

*fonder exclusivement la comparaison des offres sur des critères objectifs, exprimés en termes monétaires ou pondérés dans le cadre des marchés de prestations intellectuelles et connus des candidats et des soumissionnaires avant le dépôt de leurs candidatures et offres ;*

- 5- « La pondération des critères n'est donc pas prévue dans des marchés autres que ceux liés aux prestations intellectuelles avec comme seule exception le cas de la mise en œuvre de l'enchère électronique pour laquelle, l'invitation mentionne la formule mathématique qui déterminera, lors de l'enchère électronique, les reclassements automatiques en fonction des nouveaux prix ou des nouvelles valeurs présentés. Cette formule intègre la pondération de tous les critères fixés pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, telle qu'indiquée dans l'avis de marché ou dans un autre document de la consultation (cf. article 43 de la loi 2020-26 du 29 Septembre 2020 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin). **Non seulement ici, nous sommes dans un Dossier d'Appel d'Offres Ouvert mais mieux, il s'agit d'un marché de fournitures qui n'admet pas la pondération.** Soulignons aussi, que l'entreprise ACXS IT Sarl avait la possibilité de formuler un recours avant le dépôt des offres, si tant est-il qu'il est convaincu que les critères souffraient de quelque insuffisance. Mais conscient de la non-pertinence des critères affichés au DAO, l'entreprise a tout de même accepté de concourir et c'est seulement après attribution provisoire qu'elle formule de telles observations qui, de surcroît, ne sont pas fondées » ;
- 6- « L'entreprise « ACXS IT SARL », estime que l'écart de 3 135 561 FCFA entre son offre et celle première est négligeable. Conformément au DAO, c'est l'offre classée première à l'issue de l'évaluation financière qui est soumise aux vérifications de l'examen de la qualification. Dans le cas d'espèce, à l'issue du réexamen des sept (07) offres du lot 2 et après validation des résultats par la CCMP, l'offre de l'entreprise « ACXS IT SARL », est classée deuxième derrière celle de l'entreprise QUALITY CORPORATE classée première sur un ensemble de quatre (04) parvenues à cette étape ».

#### **IV- CONSTAT ISSU DE L'INSTRUCTION**

Il ressort des pièces du dossier examiné, le constat d'instruction selon lequel au terme de la réévaluation, l'offre de la société « ACXS IT SARL », a été classée 2<sup>ème</sup> pour un montant TTC de 62 100 307 FCFA derrière celle de l'attributaire provisoire pour un montant TTC de 58 964 746 FCFA. Seule l'offre du soumissionnaire classé 1<sup>er</sup> a subi l'étape de qualification, qui ayant satisfait aux critères attendus a été déclaré attributaire provisoire.

#### **V- OBJET ET ANALYSE DU RE COURS DE LA SOCIETE « ACXS IT SARL »**

Il résulte des faits, moyens des parties et du constat issu de l'instruction que le recours de « ACXS IT Sarl » porte sur le rejet de son offre, pour n'avoir pas été évaluée économiquement la plus avantageuse.

##### **Sur le rejet de l'offre de la société « ACXS IT Sarl »**

Considérant les dispositions de l'article 73 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin sur l'offre conforme économiquement la plus avantageuse selon lesquelles : «(...), l'attribution du marché se fait sur la base de critères économiques, financiers et techniques, et le cas échéant de capacité en matière de gestion environnementale mentionnée dans le dossier d'appel à concurrence, afin de déterminer l'offre conforme évaluée économiquement la plus avantageuse » ;

Considérant qu'en l'espèce, au terme de la réévaluation l'offre de la société « ACXS IT SARL », a été classée 2<sup>ème</sup> pour un montant TTC de soixante-deux millions cent mille trois cent-sept (62 100 307) FCFA, derrière celle de l'attributaire

provisoire pour un montant TTC de cinquante-huit millions neuf cent soixante-quatre mille sept cent quarante-six (58 964 746) FCFA ;

Que conformément aux exigences du dossier d'appel à concurrence en cause, seule l'offre du soumissionnaire classé 1<sup>er</sup> a subi l'étape de qualification, et puisque celui-ci a satisfait aux critères attendus, il a été déclaré attributaire provisoire ;

Que la société « ACXS IT SARL » conteste le rejet de son offre, en soutenant que les stipulations de l'IC 27.1 du DAO indiquent que l'évaluation doit se baser sur la conformité technique, le coût évalué le mieux disant, et la qualification du candidat mais fustige qu'aucune pondération explicite n'est donnée entre ces critères dans le DAO ;

Que selon son moyen, le requérant affirme que conformément à la clause 38.1, l'autorité contractante doit choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, tout en tenant compte des qualifications du candidat et que dans un projet de sécurité des systèmes d'information, la qualité technique et l'expérience doivent être des priorités stratégiques et que son offre, bien que légèrement plus élevée en coût (5 %), apportait des garanties techniques supérieures et un risque opérationnel moindre ;

Considérant que pour la conformité des offres, l'article 74 de la loi précitée, dispose que « *les offres de base des soumissionnaires doivent être conformes aux dispositions du dossier d'appel à concurrence* » ;

Qu'en premier lieu, le dossier d'appel d'offres n'a pas prévu la pondération des critères techniques et financiers ;

Que la société « ACXS IT Sarl » avait la possibilité conformément aux dispositions de l'article 116 alinéa 5 de la loi portant code des marchés publics, pour formuler un recours en dénonciation de l'absence desdits critères, avant le dépôt des offres ;

Que c'est seulement après attribution provisoire du marché en cause, qu'elle formule de telles observations qui, de surcroît, ne sont pas fondées ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, le rejet de l'offre de la société « ACXS IT Sarl » pour n'avoir pas été l'offre évaluée économiquement la plus avantageuse, est régulier ;

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

#### **DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> : Le recours de la société « ACXS IT Sarl » est recevable.**

**Article 2 : Le recours de la société « ACXS IT Sarl » est mal-fondé.**

**Article 3 : La suspension de la procédure de passation de l'appel d'offres national ouvert n°008/2024/CDCB/DG/PRMP du 18 septembre 2024 relatif à l'acquisition des équipements de réseau et du matériel de renforcement de la sécurité du système d'information (lot 2), est levée.**

**Article 4 : La présente décision sera notifiée :**

- au Gérant de la société « ACXS IT Sarl » ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics de la Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin;
- à la Directrice générale de la Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin ;
- au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances ; *fz*

- au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

Les parties concernées peuvent faire appel de la présente décision dans un délai d'un (01) mois.

**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  
(Membre de la CRD)



Derrick BODJRENOU  
(Membre de la CRD)



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