



LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N°2025-023/ARMP/SA/0218-25

LE RECOURS DU GROUPEMENT « CH-I &
MBMH »

CONTRE

LE PROGRAMME D'IDENTIFICATION UNIQUE
POUR L'INTEGRATION REGIONALE ET
L'INCLUSION EN AFRIQUE DE L'OUEST
(WURI)

DECISION N° 2025-023/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 18 FEVRIER 2025

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL FONDE LE RECOURS DU GROUPEMENT « CH-I & MBMH » CONTRE LE PROGRAMME D'IDENTIFICATION UNIQUE POUR L'INTEGRATION REGIONALE ET L'INCLUSION EN AFRIQUE DE L'OUEST (WURI) DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE L'APPEL D'OFFRES INTERNATIONAL N°BJ-WURI-BENIN-429238-NC-RFB DU 04 SEPTEMBRE 2024 RELATIF A L'ACQUISITION DE BUREAUX MODULAIRES PRE-FABRIQUES CLES EN MAIN DANS LE CADRE DE L'OPERATIONNALISATION DES UCIP.
- 2- PORTANT POURSUITE DE LA PROCEDURE SUSMENTIONNÉE.

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 règlement de passation des marchés de la Banque Mondiale en date de juillet 2016 et révisé en novembre 2017, août 2018, novembre 2020 et septembre 2023 ;
- 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°2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics ;
- vu le décret n°2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale de contrôle des marchés Publics
- 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°009 du 04 février 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 0218-25 par laquelle le Groupe « CH-I & MBMH » a exercé son recours devant l'ARMP ;
- vu la lettre n°2025-0234/PR/ARMP/SP/DRA/SR/SA du 06 février 2025 par laquelle l'ARMP a demandé les informations complémentaires ;

vu la lettre n°080/2025/ANIP/WURI/CN/SSE/RAF/SPM/SA du 07 février 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP, à la même date sous le numéro 0255-25 par laquelle le Coordonnateur du Programme d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale et l'Inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI) a transmis à l'ARMP les informations sur le marché en cause ;

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 18 février 2025 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Le Programme d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale et l'Inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI) financé par la Banque Mondiale a lancé la procédure de passation de l'appel d'offres ouvert international N°BJ-WURI-BENIN-429238-NC-RFB du 04 septembre 2024 relatif à l'acquisition de bureaux modulaires préfabriqués clés en main dans le cadre de l'opérationnalisation des UCIP à laquelle le Groupement « CH-I & MBMH » a pris part.

Ayant reçu notification du rejet de son offre, motif tiré de la non-conformité technique de son offre, le Groupement « CH-I & MBMH » a formulé un recours gracieux devant le Coordonnateur du Programme d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale et l'Inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI), auquel celui-ci n'a pas réservé une suite favorable.

Persuadé que les moyens du Coordonnateur pour écarter son offre ne sont pas fondés, ledit Groupement a saisi d'un recours l'organe de régulation afin d'être rétabli dans ses droits.

II- SUR LE TEXTE APPPLICABLE ET LA COMPETENCE DE L'ARMP :

Considérant les dispositions de l'article 4 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « *les marchés passés en application d'accords de financement ou de traités internationaux sont soumis aux dispositions de la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles spécifiques convenues pour la mise en œuvre desdites conventions* » ;

Considérant qu'en l'espèce, le marché objet du recours a pour source de financement le Crédit IDA : N° 6611-BJ ;

Que la procédure de passation dudit marché a été conduite en application du règlement de passation des marchés de la Banque Mondiale en date de juillet 2016 et révisé en novembre 2017, août 2018, novembre 2020 et septembre 2023 ;

Qu'il résulte de ce qui précède que c'est le règlement de passation des marchés de la Banque Mondiale qui est applicable ainsi que la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susvisée en toutes ses dispositions non contraires audit règlement, notamment en ce qui concerne le règlement des différends ;

Que l'ARMP étant l'unique organe national de régulation chargé du règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés publics, elle est donc compétente pour connaître de ce dossier 

III- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DU GROUPEMENT « CH-I & MBMH »

Considérant les dispositions du Règlement de passation des marchés de la Banque Mondiale selon lesquelles :

- *Point 40.1 « Le Marché ne sera pas attribué avant l'achèvement de la Période d'Attente. La Période d'Attente sera de dix (10) jours ouvrables sous réserve de prorogation en conformité à l'article 44 des IS. La Période d'Attente commence le lendemain du jour auquel le Maître d'Ouvrage aura transmis à chacun des Soumissionnaires (qui n'aura pas été prévenu auparavant que son Offre n'aura pas été retenue) la Notification de l'intention d'attribution du Marché. Lorsqu'une seule proposition a été déposée ou si le marché est en situation d'urgence reconnue par la Banque, la Période d'Attente ne sera pas applicable... » ;*
- *Point 42.1 « Sous réserve des dispositions de l'article 39.1 des IS, le Maître d'Ouvrage attribuera le Marché au Soumissionnaire dont l'Offre aura été évaluée la Plus Avantageuse » ;*
- *Point 43.1 « Avant l'expiration du délai de validité des Offres et à l'issue de la Période d'Attente indiquée à l'article 40.1 des IS ou de toute prolongation de cette Période d'Attente, ou après avoir traité toute réclamation présentée durant la Période d'Attente, le Maître d'Ouvrage notifiera au Soumissionnaire retenu, par écrit, que son Offre a été retenue. La lettre de notification (ci-après « Lettre de Notification de l'Attribution ») indiquera le Montant contractuel accepté, à payer par le Maître d'Ouvrage au Prestataire en contrepartie de l'exécution du Marché (appelé "le Montant du Marché" ci-après et dans les Clauses du Marché et les Formulaires du Marché) » ;*
- *Point 43.2 « Dans le délai de dix (10) jours ouvrables après la transmission de la Lettre de Notification de l'Attribution, le Maître d'Ouvrage publiera la Notification d'Attribution de Marché qui devra contenir, au minimum, les renseignements ci-après :*
 - *le nom et l'adresse du Maître d'Ouvrage ;*
 - *l'intitulé et la référence du marché faisant l'objet de l'attribution, ainsi que la méthode d'attribution utilisée ;*
 - *le nom de tous les Soumissionnaires ayant remis une Offre, le prix de leurs Offres tel qu'annoncé lors de l'ouverture des plis et le coût évalué de chacune des Offres ;*
 - *les noms des Soumissionnaires dont les Offres ont été rejetées soit comme non conformes ou ne remplissant pas les critères de qualification, ou n'ont pas été évaluées, avec les raisons ;*
 - *le nom du Soumissionnaire, le montant total final du Marché, la durée d'exécution et un résumé de l'objet du Marché ; et*
 - *le Formulaire de Divulgation des Bénéficiaires effectifs du Soumissionnaire retenu » ;*
- *Point 43.3 « La notification d'attribution du Marché sera publiée sur le site du Maître d'Ouvrage d'accès libre s'il existe, ou au minimum dans un journal national de grande diffusion dans le pays du Maître d'Ouvrage, ou dans le journal officiel. Le Maître d'Ouvrage publiera la notification d'attribution dans UNDB en ligne » ;*
- *Point 44.1 « Après avoir reçu du Maître d'Ouvrage, la Notification de l'intention d'attribution du Marché mentionnée à l'article 41.1 des IS, tout Soumissionnaire non retenu dispose de trois (3) jours ouvrables pour solliciter un débriefing, par demande écrite adressée au Maître d'Ouvrage. Le Maître d'Ouvrage* ✓

devra accorder un débriefing à tout Soumissionnaire non retenu qui en aura fait la demande dans ce délai » ;

- *Point 44.2 « Lorsqu'une demande de débriefing aura été présentée dans le délai prescrit, le Maître d'Ouvrage accordera le débriefing dans le délai de cinq (5) jours ouvrables à moins que le Maître d'Ouvrage ne décide d'accorder le débriefing plus tard, pour un motif justifié. Dans un tel cas, la Période d'Attente sera automatiquement prolongée jusqu'à cinq (5) jours ouvrables après que le débriefing aura eu lieu. Si plusieurs débriefings sont ainsi retardés, la Période d'Attente sera prolongée jusqu'à cinq (5) jours ouvrables après que le dernier débriefing aura eu lieu. Le Maître d'Ouvrage informera tous les Soumissionnaires par le moyen le plus rapide de la prolongation de la Période d'Attente » ;*
- *Point 44.3 « Lorsque la demande de débriefing par écrit est reçue par le Maître d'Ouvrage après le délai de trois (3) jours ouvrables, le Maître d'Ouvrage devra accorder le débriefing dès que possible, et normalement au plus tard dans le délai de quinze (15) jours ouvrables suivant la publication de la Notification d'Attribution du Marché. Une demande de débriefing reçue après le délai de (3) jours ouvrables ne donnera pas lieu à une prolongation de la Période d'Attente » ;*

Considérant qu'au sens de l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics, en République du Bénin, 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 ;

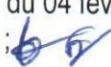
Qu'il résulte des différentes dispositions ci-dessus citées que :

- *la demande de débriefing doit normalement intervenir dans les trois (03) jours ouvrables après la transmission de la notification d'intention d'attribution du marché ; mais elle peut également être reçue après expiration de ce délai ;*
- *la plainte doit obligatoirement être déposée dans le délai d'attente qui est de dix (10) jours ouvrables à compter de la transmission de la notification d'intention d'attribution du marché ;*
- *la plainte doit être étudiée et traitée dans un délai de quinze (15) jours ouvrables à compter de la date de son dépôt ;*
- *aucun délai n'étant fixé par ledit règlement pour exercer le recours devant l'ARMP, c'est le délai de deux (2) jours ouvrables suivant la réponse au recours préalable fixé par l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 qui est applicable ;*

Considérant qu'en l'espèce, le Groupement « CH-I & MBMH » a reçu la notification d'intention d'attribution, le vendredi 24 janvier 2025 par lettre n°037/2025/ANIP/WURI/CN/SSE/RAF/SPM/SA du 21 janvier 2025 ;

Que le Groupement « CH-I & MBMH » a introduit un recours gracieux devant le Coordonnateur, le mercredi 29 janvier 2025 par lettre n° 007/2025/CHI-MBMH/SA/BT/ND/SP du 29 janvier 2025 ;

Que le lundi 03 février 2025, le Groupement « CH-I & MBMH » a reçu notification de la réponse à son recours gracieux ;

Que non satisfait de la suite réservée à ce recours, le Mandataire du Groupement « CH-I & MBMH » a saisi l'ARMP, le mardi 04 février 2025 par lettre n° 009 du 04 février 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 0218-25 ; 

Qu'au regard de ce qui précède, le recours du Groupement « CH-I & MBMH » remplit les conditions de forme et de délai requises pour sa recevabilité ;

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

IV- DISCUSSION :

A. MOYENS DU GROUPEMENT « CH-I & MBMH »

A l'appui de son recours, le Mandataire du Groupement « CH-I & MBMH » soutient ce qui suit :

« Le groupement CH-I & MBMH a soumissionné au dossier d'appel à concurrence visé en objet et a déposé son offre le 22 octobre 2024. Il a rempli, conformément au dossier d'appel à concurrence et à la législation sur les marchés publics, les critères de recevabilité des offres, de conformité technique, de qualification et d'attribution.

A la suite de l'ouverture des plis, il lui a été rapporté qu'il n'a pas fourni la garantie de soumission et l'attestation financière dans son offre technique.

En réponse, par lettre référencée n°144/2024/CHI-MBMH/SA/BT/ND/SP du 23 octobre 2024, il a confirmé les avoir produites dans son offre financière.

Mais contre toute attente, le jeudi 23 janvier 2025, il reçoit notification du rejet pour irrecevabilité de son offre pour n'avoir pas produit la garantie de soumission et l'attestation financière.

Par lettre en date du 29 janvier 2025, le groupement CHI-MBMH a cru utile de faire un recours préalable contre cette décision du projet WURI Bénin ;

Le Coordonnateur dudit projet a répondu au recours gracieux du groupement en ces termes ci-après :

- Sur l'accord de groupement : Le point 7 de l'accord qui est relatif à la solidarité, un critère important et déterminant dans un groupement est établi ici entre CH-I et CG au lieu d'être établi entre CH-I et MBMH. Alors que CG, dont la signification n'est pas établie et qui ne fait pas partie du groupement, devient solidairement responsable, aux côtés de CH-I pour un marché dont il n'a pas connaissance et pour lequel il n'a pas candidaté. CG n'est donc pas engagé pour la totalité de ce marché pour lequel il n'est pas associé. Il conclut sur ce point en relevant que cette erreur de saisie ne saurait être couverte car elle constitue une irrégularité majeure qui remet en cause la légitimité juridique de l'existence du groupement.

- sur le dossier type inappropriate utilisé : d'une part, il soutient qu'il n'est plus nécessaire de relever l'irrégularité du dossier type car l'offre du requérant a été soumise sur la base du dossier type et d'autre qu'il répond bel et bien au modèle de DAO relatif à l'appel d'offres Equipements : conception, fourniture et montage (procédures à deux enveloppes et critères notés) de juillet 2023, régulièrement validé par la Banque Mondiale avant sa publication. Il ajoute sur ce point que les données particulières énoncent les dispositions propres de chaque marché et complètent les instructions aux soumissionnaires. Il avoue pour finir qu'il n'y a aucune mention de la prévalence des données particulières (DPAO) sur les instructions aux soumissionnaires.

- sur l'évaluation des offres sur la base des critères : il déclare que les dispositions des IS et des DPAO précisent les documents constitutifs de l'offre de la partie technique et l'offre de la partie financière. Il ajoute qu'au point IS 11.1 (i) des données particulières il est demandé au soumissionnaire de joindre à son offre, les autres documents suivants. Il explique en disant que les « **autres** » signifient que les documents listés à ce niveau complètent ceux déjà listés aux clauses 11.1 et 11.2 des IS et ne prévalent point sur ces derniers.

Cette réponse manque de pertinence comme il convient de démontrer. 

SUR L'EXISTENCE JURIDIQUE DE L'ACCORD DE GROUPEMENT ET LA SOLIDARITE DES MEMBRES.

D'abord, il convient de rappeler que le soumissionnaire CH-I et MBMH n'a pas été éjecté pour l'inexistence juridique de l'accord de groupement. Cette erreur de saisie a été simplement portée à la connaissance du soumissionnaire. Il a été rejeté pour n'avoir pas prétendument produit, la garantie de soumission et l'attestation financière.

En effet, l'invalidité juridique d'un contrat ne peut être soulevée qu'en cas de violation des règles de formation du contrat notamment le consentement des parties, la capacité des parties à contracter et un contenu licite et certain de l'objet du contrat et si le contenu heurte les bonnes mœurs, l'ordre public ou la fraude à la loi. Il est impossible pour le Coordonnateur de relever l'un de ses éléments au soutien de cette affirmation.

Mieux, en l'espèce, les clauses 4.1 IS du DAOI, prévoient : « *Un Soumissionnaire peut être une entreprise privée ou publique (sous réserve des dispositions de l'article 4.6 des IS) ou de tout groupement de telles entreprises au titre d'un accord existant ou tel qu'il ressort d'une intention de former un tel accord supporté par une lettre d'intention et un projet d'accord de groupement. En cas de groupement tous les membres le constituant seront solidairement responsables pour l'exécution de la totalité du Marché conformément à ses termes...* »

Il s'infère de cette disposition, qu'il pourrait même exister entre les entreprises en groupement, une intention de former un tel accord. Face à cette constance, il n'est cohérent de demander l'inexistence d'un accord de groupement entre des membres clairement identifiés, ayant marqué leur accord à travers la signature de leurs responsables respectifs, pour une erreur de saisie.

Cette inexistence juridique, selon le Coordonnateur, tire son fondement de la solidarité des membres. Or les dispositions des clauses citées plus haut viennent régler encore cette problématique en fixant la solidarité de tous les membres dès lors qu'ils participent à l'offre en groupement. Il n'en faut pas plus pour mettre en échec ce moyen.

SUR LE DOSSIER D'APPEL D'OFFRES INAPPROPRIÉ

Au sens des dispositions 5.25 de Règlement de Passation de Marchés pour les Emprunteurs sollicitant le financement des projets d'investissement en vigueur, les marchés faisant appel à la concurrence internationale, doivent utiliser les Dossiers Types de Passation de Marchés placés sur le site internet public de la Banque (www.worldbank.org/procurement/standarddocuments).

Aussi, convient-il de noter que conformément aux dispositions de l'article 46 alinéa 1 du code des marchés publics et de l'article 2 du décret 2020-602 portant approbation des documents types de passation, les marchés sont passés sur la base des dossiers types d'appel à concurrence.

La préoccupation la plus importante ici est de se demander si le Projet WURI Bénin, dans le cadre du montage de ce dossier d'appel à concurrence, s'est-il servi du dossier approprié ? La réponse est non. Pourquoi ? Le Coordonnateur soutient lui-même l'absence de la mention de la prévalence des DPAO sur les IS.

La comparaison du dossier type approprié de juillet 2023 et celui utilisé par le projet relève des divergences majeures. Nous en avons identifié trois :

- *L'absence de la prévalence des données particulières sur les instructions aux soumissionnaires ;*
- *Pendant que les données particulières du dossier approprié exigent du Soumissionnaire de joindre à son offre les autres documents suivants en insérant la liste des documents, autres que ceux déjà mentionnés aux articles 11.2 et 11.3 des IS, les données particulières du dossier type utilisé prévoient la liste de toutes les pièces à produire créant des divergences majeures.*

- Le dossier type utilisé préconise l'évaluation des offres exclusivement sur la base des IS. Elles ne seront sollicitées que pour l'attribution des scores aux facteurs et aux sous-facteurs techniques au sens du point 32.2 IS. Par contre, le dossier type approprié recommande l'évaluation des offres sur la base des IS et des DPAO.

Sans nous étendre sur les autres éléments, on peut conclure à l'inutilisation du dossier type approprié et ce n'est pas parce que le requérant ne l'a pas soulevé plutôt qu'il est forclos à le faire. Également, osons l'avouer, la validation du DAO par la Banque ne couvre pas ces irrégularités car on se retrouve bien évidemment dans une impasse. Lesquelles des dispositions faut-il respecter ou appliquer sur les documents constitutifs des offres, les dispositions des données particulières ou les dispositions des instructions aux soumissionnaires ?

SUR L'EVALUATION DE L'OFFRE CONTRAIREMENT AUX CRITERES DU DOSSIER D'APPEL A CONCURRENCE

Le Coordonnateur soutient que les dispositions des IS et des DPAO précisent les documents constitutifs de l'offre de la partie technique et l'offre de la partie financière. Il ajoute qu'au point IS 11.1 (i) des données particulières, il est demandé au soumissionnaire de joindre à son offre, les autres documents suivants. Il explique en disant que les « **autres** » signifient que les documents listés à ce niveau complètent ceux déjà listés aux clauses 11.1 et 11.2 des IS et ne prévalent point sur ces derniers.

Cela n'est pas vrai.

Devant cette affirmation, il y a lieu de comparer les documents listés dans les IS et les documents listés dans les DPAO afin de comprendre le nœud de la difficulté et l'inexactitude de cette affirmation.

Les documents à produire selon les instructions aux soumissionnaires :

Partie technique (IS 11.2)

- La lettre de soumission – Partie technique** préparée conformément aux dispositions de l'Article 12 des IS ;
- la garantie de l'offre ou la déclaration de garantie de l'offre** établie conformément aux dispositions de l'article 19.1 des IS;
- Offres Variantes – Partie technique** : des variantes, si leur présentation est autorisée, conformément aux dispositions de l'Article 13 des IS ;
- Pouvoir** : la confirmation écrite habilitant le signataire de l'offre à engager le Soumissionnaire, conformément aux dispositions de l'article 20.3 des IS ;
- Qualifications** : les documents attestant, conformément aux dispositions de l'Article 17 des IS, que le Soumissionnaire possède les qualifications requises pour exécuter le Marché si son offre est retenue ;
- Admissibilité** : Les documents attestant, conformément aux dispositions de l'Article 17 des IS, que le Soumissionnaire est admis à concourir ;
- Admissibilité des Biens et Services connexes** : les documents attestant, conformément aux dispositions de l'Article 16 des IS, que les Fournitures et Services connexes devant être fournis par le Soumissionnaire, répondent aux critères d'origine ;
- Conformité** : les documents attestant, conformément aux dispositions de l'article 16 des IS, que les Fournitures et Services connexes sont conformes aux exigences du Dossier d'appel d'offres ; et
- tout autre document stipulé dans les DPAO.**

Partie financière 11.3 IS

- a) **La lettre de soumission – Partie financière** préparée conformément aux dispositions des Articles 12 et 14 des IS ;
- b) **Bordereaux de prix** : les bordereaux de prix applicables, remplis conformément aux dispositions des Articles 12 et 14 des IS ;
- c) **Offres Variantes – Partie financière** : la partie financière des variantes, si leur présentation est autorisée, conformément aux dispositions de l'Article 13 des IS ;
- d) tout autre document stipulé dans les **DPAO**.

Les documents à produire selon les données particulières (11.1 (i).3) sous peine d'irrecevabilité de l'offre

- 1- la lettre de soumission datée, signée et cachetée conformément au modèle donné à la section IV
- 2- Les bordereaux prix exigés et remplis, datés, signés et cachetés par le soumissionnaire ;
- 3- **Garantie de soumission**
- 4- Confirmation écrite habilitant le signataire de l'offre à engager le candidat au cas où le signataire n'est pas le premier responsable de l'entreprise, datée, signée et cachetée ;
- 5- L'accord de groupement d'entreprises, daté, signé et cacheté ;
- 6- Une autorisation écrite du soumissionnaire datée, signée et cachetée autorisant l'autorité contractante à saisir les institutions bancaires et autres (maître d'ouvrage, etc) aux fins de vérification des informations fournies dans son offre ; garanties
- 7- CCAG paraphé
- 8- CCAP paraphé
- 9- L'original ou la photocopie légalisée de l'attestation de non-faillite datant de moins de six (06) mois à la date du dépôt des offres et délivrée par un tribunal de première instance ou suivant la législation du pays du soumissionnaire ;
- 10- L'engagement du soumissionnaire ;
- 11- La fiche de renseignement du soumissionnaire ;
- 12- L'original ou la photocopie du Relevé d'Identité Bancaire ;
- 13- Une copie certifiée conforme du registre du commerce et des statuts le cas échéant, définissant la forme juridique de l'entreprise ;
- 14- Une attestation de visite des sites délivrée et signée par l'autorité contractante ;
- 15- Autorisation du fabricant ou une attestation de distribution + copie de certificat de partenariat du fabricant au grossiste concerné et relative au bureau modulaire préfabriqué ;
- 16- Les spécifications techniques proposées par le soumissionnaire en faisant ressortir les écarts éventuels entre par rapport aux spécifications demandées pour les préfabriqués et toute la documentation nécessaire pour que l'Acheteur puisse comparer les offres et juger de la qualité de l'item proposé ;
- 17- Le personnel clé et les matériels exigés
- 18- Une fiche technique provenant du fabricant des préfabriqués ;
- 19- Les prospectus des préfabriqués ;
- 20- Un document attestant le service après-vente ;

Les soumissionnaires nationaux : 

- Les états financiers des trois (03) dernières années (2021,2022 et 2023). . . ;
- Une attestation des Impôts en original en cours de validité à la date du dépôt des offres
- Une attestation de la Caisse de Sécurité Sociale en original en cours de validité à la date du dépôt des offres
- Formulaire de divulgation des bénéficiaires effectifs
- Une attestation de banque ou organisme financier agréé en République du Bénin certifiant que le soumissionnaire peut bénéficier de crédits bancaires à hauteur de 30% du montant de l'offre. . . .
- Une attestation d'identification fiscal unique (IFU).

L'examen de cette comparaison révèle que tous les documents contenus dans les instructions aux soumissionnaires se retrouvent également parmi les documents exigés dans les données particulières sous peine d'irrecevabilité en l'occurrence la garantie de soumission et l'attestation de capacité financière.

Dans ces conditions, les documents exigés dans les DPAO ne sont plus des documents complémentaires. Il y a une réelle divergence majeure et importante entre les IS et les DPAO.

Plus concrètement, les IS demandent de produire tous les documents dans les offres mais avec la précision de ceux devant faire partie de la partie technique et ceux devant faire partie de l'offre financière. Cette organisation des documents n'est pas accompagnée de sanction.

Les DPAO demandent de produire tous les mêmes documents dans les offres sans distinguer ceux devant faire partie de l'offre technique et ceux devant faire partie de l'offre financière et ceci sous peine d'irrecevabilité.

Cela débouche sur l'évaluation de l'offre contrairement aux critères du dossier d'appel à concurrence lorsqu'on ne prend en compte dans l'évaluation des offres que des instructions aux soumissionnaires.

En choisissant dans ces conditions d'évaluer les offres sur la base exclusivement des IS au mépris des dispositions des DPAO, le projet WURI Bénin a violé les critères du DAOI.

Conformément aux dispositions du Règlement de la Banque, aux dispositions des articles 72 al2 et 74 al1 du code des marchés publics en vigueur au Bénin, l'évaluation des offres techniques et financières est faite sur la base des critères contenus dans le dossier d'appel à concurrence et doivent être conformes à ceux-ci.

Au regard de ces éléments, le groupement CH-I et MBMH conteste la décision de rejet prise par le Coordonnateur et le Projet WURI Bénin ».

B. MOYENS DU COORDONNATEUR DU PROGRAMME D'IDENTIFICATION UNIQUE POUR L'INTEGRATION REGIONALE ET L'INCLUSION EN AFRIQUE DE L'OUEST (WURI) :

En réplique aux allégations du Groupement « CH-I & MBMH », le Coordonnateur du Programme d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale et l'Inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI) a développé les moyens suivants :

« Le mardi 04 février 2025, le Projet WURI BENIN a été tenu informé du recours référencé 009 adressé au Président et aux Conseillers de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans le cadre de l'appel d'offres

ouvert international n° BJ-WURI-BENIN-429238-NC-RFB du 04 septembre 2024 relatif à l'acquisition et l'installation de bureaux modulaires préfabriqués clés en main dans le cadre de l'opérationnalisation des UCIP.

Rappel de la méthode de sélection : Il s'agit d'un appel d'offres international ouvert soumis à une revue a priori de la Banque Mondiale. La procédure de passation de ce marché se trouve actuellement à l'étape de notification des résultats de l'évaluation des offres techniques.

Le 22 octobre 2024 à 10 heures 30 minutes, la Commission d'ouverture et d'évaluation des offres mise en place par la note de service N° 39/2024/ANIP/WURI/CN/SA du 17 octobre 2024 a procédé à l'ouverture des plis reçus de deux soumissionnaires, en réponse à l'avis d'appel d'offres. Il s'agit de la société PREFABATIM et du groupement CH-I ET MBMH ;

A l'ouverture des plis, Le représentant du groupement CH-I ET MBMH a mentionné que les documents non fournis et non retrouvés dans l'offre technique, en l'occurrence la garantie d'offre et l'attestation financière, se retrouveraient dans l'offre financière.

Le 23 octobre 2024, soit le lendemain de l'ouverture des plis, le projet WURI BENIN reçoit la lettre n°144/2024/CH-I ET MBMH /SA/BT//ND/SP du groupement CH-I ET MBMH, l'informant de ce que la Garantie de soumission et l'attestation de capacité financière sont dans l'enveloppe de la proposition financière.

A la fin de l'évaluation des offres techniques, la commission d'ouverture et d'évaluation des offres a déclaré irrecevable l'offre technique du groupement CH-I ET MBMH non exhaustive car ne comportant ni la garantie de soumission ni l'attestation financière. Seule l'offre technique de la société PREFABATIM a été retenue pour la suite de l'évaluation technique.

Le 08 janvier 2025 : Transmission du rapport d'évaluation des propositions techniques et du PV d'ouverture à la Banque pour Avis de Non Objection (ANO).

Le 21 janvier 2025 : Réception de l'ANO de la Banque sur les résultats de l'évaluation des propositions techniques.

Le 21 janvier 2025 : Notification des résultats aux soumissionnaires. Ainsi, il a été communiqué au groupement CH-I ET MBMH les motifs du rejet de son offre technique jugée non conforme. Il s'agit notamment de ce qui suit :

- ⇒ **Vérification des offres** : Il s'est agi ici de s'assurer que tous les soumissionnaires ont fourni toute la documentation telle qu'exigée par le DAOI, les accords de groupement valides et signés par les signataires autorisés. Il ressort les constats suivants sur l'offre du groupement CH-I ET MBMH :
 - n'a pas fourni dans la partie technique de l'offre, la Garantie d'offre et l'attestation financière ;
 - au point 7 de l'accord de groupement, il est noté CH-I et CG, dont la signification n'est mentionnée nulle part ;
 - l'autorisation du fabricant est établie au nom de CHABESY Sarl seul et ne respecte pas exactement le contenu du format proposé dans le DAOI.
- ⇒ **Garantie de l'offre** : Conformément aux points 11.1, 11.2, 11.3 et 20.1 des Instructions aux Soumissionnaires (IS) et des Données Particulières de l'appel d'offre, la garantie de soumission est requise dans la partie technique et sera une garantie bancaire. Il est constaté que le Groupement CH-I ET MBMH n'a pas fourni dans la partie technique de l'offre, la Garantie d'offre. Cette omission a constitué une déviation majeure, et il en est ressorti que votre offre technique n'est pas exhaustive.

A la réception de la lettre de notification des résultats d'évaluation des offres techniques, le groupement CH-I ET MBMH a contesté lesdits résultats et a adressé au projet WURI BENIN, un recours gracieux relativement aux points concernant la mention de CH-I et CG au point 7 de l'accord de groupement et dont la signification

n'est mentionnée nulle part, l'utilisation d'un dossier type inapproprié et l'évaluation de l'offre qui serait contraire aux critères du DAO.

Monsieur le Président, à la réception du recours du groupement CH-I ET MBMH, le projet WURI BENIN, après en avoir accusé réception, y a donné une suite. Et au regard des contestations qui y sont contenues et portant sur la mention de CH-I et CG au point 7 de l'accord de groupement et dont la signification n'est mentionnée nulle part, sur l'utilisation d'un dossier type inapproprié et sur l'évaluation de l'offre qui serait contraire aux critères du DAO, il y a lieu de vous apporter les éléments d'appréciation qui suivent :

- ❖ **Sur la mention de CH-I et CG au point 7 de l'accord de groupement et dont la signification n'est mentionnée nulle part** : Le point 7 de l'accord qui est relatif à la solidarité, un critère important et déterminant dans un groupement, est établi dans l'offre entre CH-I et CG au lieu d'être établi entre CH-I et MBMH. Alors que CG, dont la signification n'est pas établie et qui ne fait pas partie du groupement, devient solidairement responsable, aux côtés de CH-I pour un marché dont il n'a pas connaissance et pour lequel il n'a pas candidaté. CG n'est donc pas engagé pour la totalité de ce marché pour lequel il n'est pas associé. Par rapport à cette irrégularité majeure constatée par la commission et qui remet en cause la légitimité juridique de l'existence du groupement, candidat à la présente procédure, il est réaffirmé qu'une erreur de saisie ne saurait être servie comme réponse pour couvrir cet aspect important de l'accord qualifié d'irrégulier.
- ❖ **Sur l'utilisation d'un dossier type inapproprié** : Le dossier type incriminé par le groupement CH-I ET MBMH est pourtant celui qui lui a servi de base pour soumettre des propositions technique et financière, et ce n'est point à l'étape de notification des résultats techniques qu'il faut se prévaloir de la qualité du DAO et trouver qu'il est irrégulier. Par ailleurs, le dossier type utilisé, répond au modèle du DAO relatif à l'Appel d'offres Equipements : conception, fourniture et montage (procédures à deux enveloppes et critères notés) de juillet 2023 et a été régulièrement validé par la Banque Mondiale avant publication. De même, il a été rappelé au groupement qu'il est communément acquis que les Données particulières énoncent les dispositions propres à chaque passation de marché et complètent les informations ou conditions figurant à la Section des Instructions aux Soumissionnaires, et ceci sans une quelconque mention de prévalence. En somme, le groupement CH-I ET MBMH ne saurait nullement se prévaloir de la qualité irrégulière du DAO pour soutenir ses moyens de recours à l'étape de la notification aux soumissionnaires des résultats issus de l'évaluation des offres techniques.
- ❖ **Evaluation de l'offre contrairement aux critères du DAO** : Il a été fait mention dans la lettre de notification des résultats techniques adressée au groupement CH-I ET MBMH, les références des clauses 11.1, 11.2 et 11.3 des Instructions aux Soumissionnaires (IS) et en lien avec les Données Particulières du DAOI qui précisent les documents constitutifs de l'offre technique et l'offre financière. Ces clauses prévoient que :

La Partie Technique devra comprendre ce qui suit :

- (a) La Lettre de Soumission – Partie Technique, préparée conformément à l'article 12 des IS ;
- (b) **La Garantie d'Offre ou Déclaration de Garantie d'Offre, conformément à l'article 20 des IS** ;
- (c) Offre Variante – Partie Technique : si autorisée conformément à l'article 13 des IS, la Partie Technique de toutes Offre Variante ;
- (d) Pouvoir : la confirmation écrite de l'habilitation du signataire de l'Offre à engager le Soumissionnaire, conformément aux dispositions de l'article 21.3 des IS ;
- (e) Eligibilité des Equipements et Services de Montage : des pièces attestant en conformité avec l'article 14.1 des IS que les Equipements et Services de Montage proposés par le Soumissionnaire dans son Offre ou dans une Offre variante, si autorisée, sont éligibles.

- (f) *Eligibilité et Qualification du Soumissionnaire : des pièces attestant en conformité avec l'article 15.1 des IS établissant l'éligibilité et la qualification du Soumissionnaire ;*
- (g) *Conformité : la preuve documentaire selon l'article 16 des IS que les Equipements et Services de Montage proposés par le Soumissionnaire sont conformes aux Dossier d'Appel d'Offres ;*
- (h) *Sous-traitants : liste des Sous-traitants, selon l'article 16.2 des IS ;*
- (i) *Tout autre document stipulé dans les DPAO.*

Aussi, il a été rappelé que la première phrase du point IS 11.1 (i) des Données particulières, dispose : « *Le Soumissionnaire devra joindre à son Offre les autres documents suivants* ». Les *autres* qui signifient que les documents listés à ce niveau complètent ceux déjà prévus aux clauses 11.1, 11.2 des Instructions aux Soumissionnaires (IS) et ne prévalent point sur ces derniers.

De même, il s'est avéré crucial d'attirer l'attention du groupement CH-I ET MBMH sur le fait que la commission d'ouverture et d'évaluation ne peut manifestement pas, conformément à la procédure, pendant qu'elle est encore à l'étape de l'évaluation de l'offre technique, évaluer des pièces (garantie d'offre et attestation financière) qui figurerait, selon la lettre du groupement référencée 144/2024/ CH-I ET MBMH /SA/BT//ND/SP du 23 octobre 2024, dans l'offre financière, alors même que les offres financières ne pouvaient pas être ouvertes à l'étape de l'évaluation des offres techniques ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION DU RE COURS :

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

Constat n°1 :

Le point 7 de l'accord de groupement CH-I & MBMH mentionne : « Le Groupement CH-I & CG est solidaire » alors que dans l'offre dudit groupement la société « CG » n'apparaît nulle part.

Constat n°2

Le dossier (DAOI) utilisé a été validé par la Banque Mondiale à travers l'Avis de Non Objection (ANO) en date du 22 août 2024.

Constat n°3

Conformément aux dispositions du point 11.2 des Instructions aux soumissionnaires à la page 19 du DAOI et notamment en son point b, la Partie Technique devra comprendre « ***La Garantie d'Offre ou Déclaration de Garantie d'Offre, conformément à l'article 20 des IS*** ».

Constat n°4 :

Conformément aux dispositions des IS 11.1 (i) des DPAO, aux pages 38 et 39 du DAOI, « *Le Soumissionnaire devra joindre à son Offre les autres documents suivants et au point (3) relatif aux pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre, pour les nationaux : « Une attestation de banque ou organisme financier agréé en République du Bénin certifiant que le soumissionnaire peut bénéficier de crédits bancaires à hauteur de 30% du montant de l'offre... ».*

Constat n°5 :

Dans sa soumission, la partie technique de l'offre du Groupement « CH-I & MBMH » ne comporte ni la garantie de soumission, ni l'attestation financière. 

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS

Des faits, moyens des parties et constats issus de l'instruction, il ressort que le recours du Groupement « CH-I & MBMH », porte sur le rejet de son offre, motif tiré de sa non-conformité aux exigences du dossier d'appel à concurrence.

SUR LE REJET DE L'OFFRE DU GROUPEMENT « CH-I & MBMH » MOTIF TIRE DE SA NON-CONFORMITE.

Considérant les dispositions du point 12.1 de la Section I du Règlement de passation des marchés de la Banque mondiale version septembre 2023 selon lesquelles : « *L'offre doit comprendre deux parties, à savoir la Partie Technique et la Partie Financière. Ces deux parties doivent être soumises simultanément dans deux enveloppes distinctes cachetées (processus d'appel d'offres à deux enveloppes). Une enveloppe ne doit contenir que des informations relatives à la Partie Technique et l'autre, uniquement des informations relatives à la Partie Financière. Ces deux enveloppes doivent être enfermées dans une enveloppe extérieure cachetée distincte portant la mention « OFFRE ORIGINALE ».*

Que selon les dispositions 11.2 des Instructions aux soumissionnaires à la page 13 du Règlement ci-dessus cité : « *La Partie Technique doit comprendre les documents suivants :*

- a) *La Lettre de Soumission – Partie Technique : préparée conformément aux dispositions de l'Article 13 des IS ;*
- b) *la Garantie d'Offre ou la Déclaration de Garantie d'Offre établie conformément aux dispositions de l'article 20.1 des IS ;*
- c) *une Offre variante – Partie Technique, si leur présentation est autorisée, la partie technique de toute offre variante, conformément aux dispositions de l'article 14 des IS ;*
- d) *Pouvoir : la confirmation par écrit de l'habilitation du signataire de l'offre à engager le Soumissionnaire, conformément aux dispositions de l'article 21.3 des IS ;*
- e) *Eligibilité du Soumissionnaire : les documents conformément à l'article 17.1 des IS établissant l'éligibilité du Soumissionnaire à remettre une offre ;*
- f) *Qualifications : les documents conformément à l'article 18 des IS attestant que le Soumissionnaire est qualifié pour exécuter le Marché si son offre est retenue ;*
- g) *Conformité : la Proposition technique soumise conformément à l'article 17 des IS ; et*
- h) *tout autre document requis par les DPAO » ;*

Qu'aux dispositions des IS 11.1 (i) des DPAO, aux pages 38 et 39 du DAOI, « *Le Soumissionnaire devra joindre à son Offre les autres documents suivants et au point (3) relatif aux pièces nécessaires pour la recevabilité de l'offre, pour les nationaux : « Une attestation de banque ou organisme financier agréé en République du Bénin certifiant que le soumissionnaire peut bénéficier de crédits bancaires à hauteur de 30% du montant de l'offre... » ;*

Considérant les dispositions du point 16.1 des IS à la page 15 du même DAOI, selon lesquelles : « *Le soumissionnaire doit fournir les renseignements stipulés à la section IV, Formulaires d'offres, de façon suffisamment détaillée pour démontrer la conformité substantielle de l'Offre du soumissionnaire aux exigences des travaux et de Délai d'Achèvement* » 

Considérant qu'en l'espèce, le Groupement « CH-I & MBMH » conteste le rejet de son offre, motif tiré de sa non-conformité ;

Que l'instruction de la cause révèle que les critères prévus par le DAOI en matière de conformité ne sont pas respectés par ledit Groupement ;

Que d'une part, relativement à l'accord du groupement « CH-I & MBMH », il est mentionné en son point 7 : « Le Groupement CH-I & CG est solidaire » ;

Que nulle part dans l'offre, « CG » n'est membre du groupement « CH-I & MBMH » ;

Que pour se défendre, le Groupement « CH-I MBMH », prétend qu'il s'agit d'une erreur de saisie ;

Qu'une telle affirmation et aveu devraient permettre au requérant d'être convaincu de la non-conformité de son offre ;

Que d'autre part, dans son offre technique, le Groupement « CH-I MBMH », n'a fourni ni la Garantie d'Offre ou la Déclaration de Garantie d'Offre établie conformément aux dispositions de l'article 20.1 des IS ni une attestation de banque ou organisme financier agréé en République du Bénin, certifiant que le soumissionnaire peut bénéficier de crédits bancaires à hauteur de 30% du montant de l'offre ;

Qu'il ne revient guère au Programme d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale et l'Inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI) d'ouvrir la partie financière de l'offre du Groupement « CH-I MBMH » pour y découvrir la garantie de soumission ainsi que l'attestation financière ;

Que le Groupement « CH-I MBMH » devrait présenter son offre dans les conditions et suivant les modalités recommandées par le DAOI ;

Qu'étant donné que les Instructions aux Soumissionnaires ont précisé la manière de présentation de chaque partie de l'offre à savoir la partie technique et la partie financière avec respectivement des pièces constitutives, le soumissionnaire devrait s'y conformer ;

Que c'est à bon droit que l'Unité de Gestion du Programme d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale et l'Inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI) a rejeté l'offre du Groupement « CH-I MBMH », motif tiré de sa non-conformité technique ;

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours du Groupement « CH-I MBMH » est recevable.

Article 2 : Le recours du Groupement « CH-I MBMH » est mal fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure de passation de l'appel d'offres N°BJ-WURUI-BENIN -429238-NC-RFB du 04 septembre 2024 relatif à l'acquisition de bureaux modulaires préfabriqués clés en main dans le cadre de l'opérationnalisation des UCIP, est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Chef de file du Groupement « CH-I MBMH » ;
- au Coordonnateur du Programme d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale et l'Inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI) ;
- au Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République ;
- au Représentant Résident de la Banque Mondiale au Bénin ;
- 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 sur 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)