

LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N° 2025-106/ARMP/SA/1662-25

RECORDS DU GROUPEMENT « GEC
INTER & CEFCOD »

CONTRE

LE FONDS DE DEVELOPPEMENT DE
L'ARTISANAT (FDA)

DECISION N° 2025-106/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 05 AOUT 2025

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL FONDE LE RECOURS DU GROUPEMENT « GEC INTER & CEFCOD » CONTRE LE FONDS DE DEVELOPPEMENT DE L'ARTISANAT (FDA) DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE L'AVIS A MANIFESTATION D'INTERET N°015/FDA/MPME/PRMP/S-PRMP DU 23 JUIN 2025 RELATIF AU RECRUTEMENT D'UN CABINET POUR L'ELABORATION DU PLAN STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT DU FDA ;
- 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°2025-296 du 21 mai 2025 portant nomination des membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
vu le décret n°2025-022 du 29 janvier 2025 portant nomination du Secrétaire Permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
vu la lettre n°058-2025/GEC INTER/Gr/SA du 25 juillet 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 1643-25 portant recours du Groupe « GEC INTER & CEFCOD » devant l'ARMP ;
vu la lettre n°363-2025/PRMP/FDA/SP du 28 juillet 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 1662-25 par laquelle la PRMP du FDA a transmis les pièces nécessaires à l'instruction du recours ;

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 Francine AÏSSI HOUANGNI, Carmen Sinani Orédolla GABA et Maryse GLELE AHANHANZO, réunis en session le 05 août 2025

 

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Par lettre n°058-2025/GEC INTER/Gr/SA du 25 juillet 2025, le groupement « GEC INTER/CEFCOD » a saisi l'ARMP d'un recours contre le Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA) en contestation de la décision de rejet de sa manifestation d'intérêt dans le cadre de l'avis à manifestation d'intérêt n°015/FDA/MPME/ PRMP/S-PRMP du 23 juin 2025 relatif au recrutement d'un cabinet pour l'élaboration du plan stratégique de développement du FDA.

En effet, les membres du Comité d'ouverture et d'évaluation des offres (COE) ont constaté à l'ouverture des plis que seule l'entreprise « GEC INTER » a rempli la formalité de retrait du dossier et que par contre, aucune fiche n'a été remplie au nom du groupement, ni au nom de l'entreprise « CEFCOD » pour attester du retrait du dossier de l'AMI en cause. Ce qui a impliqué le rejet de la manifestation dudit groupement.

Soutenant que ce motif de rejet n'est pas fondé, le groupement « GEC INTER & CEFCOD » a exercé un recours préalable auquel la PRMP du FDA n'a pas réservé une suite favorable.

Non convaincu de la confirmation du rejet de sa manifestation, le groupement « GEC INTER/CEFCOD » a saisi d'un recours l'ARMP, afin de se faire rétablir dans ses droits.

II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DU GROUPEMENT « GEC INTER & CEFCOD »

Considérant les dispositions de l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin qui fixent, pour les contestations relatives aux marchés publics relevant des seuils de passation, le délai de saisine de l'ARMP à deux (02) jours ouvrables après l'expiration du délai imparti à l'autorité contractante ;

Considérant les dispositions de l'article 25 alinéa 1^{er} du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix selon lesquelles : « *La gestion des différends en matière de sollicitation de prix obéit aux règles suivantes (...) pour toutes les réclamations soulevées après la notification de l'attribution du marché, le soumissionnaire doit saisir l'autorité contractante dans un délai n'excédant pas les deux (02) jours ouvrables qui suivent la notification des résultats* » ;

Considérant que l'alinéa 3 de ce même article dispose que : « *En l'absence de toute décision rendue par l'autorité contractante dans un délai de deux (02) jours ouvrables à compter de sa saisine, le candidat ou le soumissionnaire peut saisir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans les jours qui suivent* » ;

Qu'au regard des dispositions de l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 précitée, en cas de contestation née d'une sollicitation de prix, « les jours qui suivent » et prescrits par l'alinéa 3 de l'article 25 du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 précité, ne peuvent excéder deux (02) jours ouvrables ;

Considérant en outre les stipulations de la clause 13 du dossier de présélection a fixé les délais de recours à deux (02) jours ouvrables ;

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 publics 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 ;*

Qu'en l'espèce, le groupement « GEC INTER & CEFCOD », a reçu notification du rejet de sa manifestation d'intérêt, le jeudi 17 juillet 2025 par lettre n°337/MPMEPE/FDA/PRMP/SP du 16 juillet 2025 ;

Que le groupement « GEC INTER & CEFCOD » a exercé son droit de recours à l'endroit de la PRMP du FDA, par lettre n°054-2025/GEC INTER/Gr/SA du 17 juillet 2025, reçue au secrétariat de la PRMP, le vendredi 18 juillet 2025 ;

Que, par lettre n°349/FDA/PRMP/SP du 21 juillet 2025, reçue à la même date par le requérant, la Personne responsable des marchés publics du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA) a accusé réception du recours gracieux et a signifié au groupement « GEC INTER & CEFCOD » qu'une suite lui sera donnée ;

Que la Personne responsable des marchés publics du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA) a répondu au recours gracieux du groupement « GEC INTER CEFCOD », par lettre n°360/FDA/PRMP/SP du 24 juillet 2025 et reçue à la même date par le requérant ;

Que, non convaincu de la réponse à son recours gracieux, le groupement « GEC INTER & CEFCOD », par lettre n°058-2025/GEC INTER/Gr/SA du 25 juillet 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics à la même date, sous le n°1643-25, a exercé son recours devant l'ARMP ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, le recours du groupement « GEC INTER CEFCOD », remplit les conditions de forme et de délai requises pour sa recevabilité ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable.

III- MOYENS DES PARTIES

A- MOYENS DU GROUPEMENT « GEC INTER & CEFCOD »

A l'appui de son recours, le Groupement « GEC INTER & CEFCOD » a développé les moyens suivants :

« Saisissant l'autorité d'un recours en contestation sur ce motif que nous jugeons arbitraire, cette dernière a réitéré sa décision précisant que le groupement n'aurait pas la qualité de candidat du fait que la liste de retrait du dossier d'AMI n'a pas été remplie au nom du groupement GEC INTER & CEFCOD.

1. Sur les faits et la régularité de la démarche du groupement

Le Cabinet GEC INTER, chef de file du Groupement GEC INTER & CEFCOD, a régulièrement préparé et déposé le dossier de manifestation d'intérêt du groupement, dans les délais impartis et conformément aux prescriptions formelles de l'AMI.

Ce dossier a été élaboré à partir des éléments du dossier d'AMI obtenu par voie d'affichage officiel, comme le permet expressément le point 11 de l'avis qui stipule : « **Les candidats intéressés peuvent obtenir gratuitement le dossier à l'adresse indiquée.** »

L'usage du verbe « **peuvent** » indique clairement une faculté de retrait, non une obligation contraignante. A aucun endroit de l'AMI, il n'est précisé qu'un tel retrait constitue une condition de recevabilité. À défaut de mention expresse, aucune interprétation restrictive ne saurait être opposée au candidat.

2. Sur le vice de motivation et le détournement d'objet de la décision

L'autorité contractante a justifié son rejet par le défaut de retrait formel du dossier par le groupement. Cette position soulève trois critiques fondamentales :

- Elle ajoute une condition non prévue par l'AMI, violant ainsi le principe de légalité administrative. En droit public, l'administration ne peut subordonner l'accès à une procédure, à une exigence qu'elle n'a pas elle-même explicitement formulée. *b6*

- Elle transpose abusivement une jurisprudence inapplicable : la décision n° 2022-073/ARMP du 24 juin 2022 concerne un Dossier d'Appel d'Offres (DAO), pour lequel le retrait formel du dossier est effectivement requis. Or, dans le cas d'espèce, il s'agit d'un Avis à Manifestation d'Intérêt, qui ne correspond ni dans sa nature juridique, ni dans ses effets procéduraux, au DAO. Il n'est d'ailleurs utile en rien, le retrait d'un avis à manifestation d'intérêt, qui, dans sa publication, contient toutes les informations utiles au soumissionnaire, pour la préparation de son offre. Il n'y a qu'au Bénin, on subit cette exigence qui n'a aucun impact sur l'efficacité ou l'efficience de la commande publique.

Prenant l'exemple d'un cabinet étranger qui s'intéresse pour la première fois à un AMI au Bénin, n'ayant pas d'information sur la particularité des procédures nationales, ne connaissant pas l'existence de la décision suscitée de l'ARMP et se fondant à raison sur les principes universelles de la commande publique, n'a-t-il pas le droit de manifester son intérêt (étape préliminaire d'une procédure de passation de marché) pour le présent avis sensé être international ?

- Elle nie la spécificité de la phase d'AMI, qui est une étape préparatoire de préqualification, souvent souple, dans laquelle il est admis que des groupements puissent se constituer après dépôt, voire entre l'AMI et la demande de propositions (DP). Une telle lecture rigide du texte va donc à l'encontre des pratiques établies, de la logique même de l'AMI, et des principes de concurrence et d'égal accès à la commande publique.

3. Sur les principes violés et les risques de jurisprudence défavorable

La décision attaquée soulève un problème fondamental de prévisibilité et de sécurité juridique : un candidat ne saurait être sanctionné pour avoir suivi fidèlement le contenu d'un avis public, en l'absence de mention explicite contraire.

À cet égard, plusieurs principes du droit des marchés publics sont compromis :

- le principe de libre accès à la commande publique,
- le principe de transparence des procédures,
- et le principe de non-discrimination entre candidats.

En outre, une telle interprétation ouvre la voie à une jurisprudence instable et arbitraire, où des candidats pourraient être rejettés non pour le fond de leur dossier, mais pour des critères implicites, non formalisés dans les textes. Ce précédent serait particulièrement préjudiciable à l'image de rigueur et d'équité que l'ARMP s'efforce de garantir.

4. Demande formulée

En conséquence de tout ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, de :

- constater l'absence de base juridique du motif de rejet opposé à notre groupement,
- recommander l'annulation de la décision de rejet,
- et enjoindre à l'autorité contractante de procéder à une évaluation objective de notre dossier, dans le respect strict des conditions initialement énoncées dans l'AMI ».

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHÉS PUBLICS DU FONDS DE DEVELOPPEMENT DE L'ARTISANAT (FDA)

En réplique aux moyens du groupement GEC INTER & CEFCOD, la Personne responsable des marchés publics du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA), a apporté les éclaircissements ci-après :

« Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de Passation des Marchés Publics du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA) au titre de l'exercice 2025, l'Avis à Manifestation d'intérêt (AMI) n°015/FDA/MPMEPE/

PRMP/S-PRMP du 23 juin 2025 intitulé « Recrutement d'un cabinet pour l'élaboration du plan stratégique de développement du FDA dont la référence SIGMAP est le numéro PI-DG-106912-Version 1 publiée le 17 mars 2025, a été lancé le 23 juin 2025.

Suite à l'évaluation des offres, le cabinet « LA GENERALE DES SERVICES » a été sélectionné pour poursuivre le processus. Cependant, un recours administratif a été déposé par le groupement GEC INTER & CEFCOD dont l'offre a été écartée pour motif de non retrait du dossier de l'Avis à Manifestation d'Intérêt (AMI) par le groupement.

En effet, suite à la publication de l'Avis à Manifestation d'Intérêt ci-dessus référencé le 23 juin 2025, l'entreprise GEC INTER a rempli la formalité de retrait du dossier de l'AMI en faisant décharger la fiche de retrait établie à cet effet par monsieur FANOU Jacques le 24 juin 2025 à 11 h 54 mn. Au total, cinq (05) soumissionnaires ont retiré le dossier de l'AMI.

A l'ouverture des plis le 04 juillet 2025 à 15 h 30 mn, les membres du Comité d'Ouverture et d'Evaluation (COE) des offres ont constaté que l'entreprise GEC INTER a déposé son pli au nom d'un groupement GEC INTER & CEFCOD dont le Chef de file est GEC INTER.

Mention ayant été faite dans le procès-verbal d'ouverture notifié à tous les soumissionnaires, les membres du COE ont procédé à l'évaluation des offres en écartant celle du groupement GEC INTER & CEFCOD au motif de non retrait de dossier au nom dudit groupement.

Cependant, à la notification des résultats aux soumissionnaires le 17 juillet 2025, le Chef de file du groupement GEC INTER & CEFCOD a introduit un recours administratif le vendredi 18 juillet 2025 à 16 h 03 mn. L'accusé de réception annonçant la prise en charge de l'étude et de l'analyse du recours lui a été transmis par mail le lundi 21 juillet 2025 à 13 h.00 mn par lettre n° 349/FDA/PRMP/SP du 21/07/2025.

Par lettre n° 360/FDA/PRMP/SP du 24 juillet 2025, les membres du COE ont répondu au recours du groupement GEC INTER & CEFCOD en se référant aux pages 5 et 6 de la décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) n° 2022-073/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 24 juin 2022 qui fait jurisprudence dans le droit positif de la commande publique en République du Bénin. Sur cette base juridique, les membres du COE ont confirmé le rejet de l'offre du groupement GEC INTER & CEFCOD pour motif du non retrait de l'AMI n°015/FDA/MPMEPE/PRMP/S-PRMP du 23 juin 2025 relatif au recrutement d'un cabinet pour l'élaboration du plan stratégique de développement du FDA estimant que le groupement GEC INTER & CEFCOD n'a pas la qualité de candidat.

Insatisfait de la réponse des membres du COE, le Chef de file du groupement GEC INTER & CEFCOD a saisi l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) par lettre n° 058-2025/GEC INTER/Gr/SA du 25 juillet 2025 et en donne copie à la Personne Responsable des Marchés Publics du FDA.

En somme, il convient de préciser qu'en attendant la décision de l'ARMP, la procédure est actuellement suspendue, c'est-à-dire à l'étape de sélection du cabinet ayant le meilleur niveau de qualification et d'expérience par rapport à la mission.

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION DU RECOURS

Des faits et moyens des parties, il ressort les constats suivants :

Constat n°1 :

Conformément au récépissé de retrait des dossiers d'appel à concurrence n°2 en date du 24 juin 2025, à 11h 54 mn, le sieur FANOU Jacques a, au nom et pour le compte du candidat « GEC INTER », retiré le dossier d'avis à manifestation d'intérêt relatif au recrutement d'un cabinet pour l'élaboration du plan stratégique de développement du FDA.

Constat n°2

Le groupement « GEC INTER & CEFCOD » n'a pas retiré le dossier d'avis à manifestation susvisé mais a soumis sa manifestation d'intérêt.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS

Il résulte des faits, moyens des parties et des constats issus de l'instruction que le recours du Groupement « GEC INTER & CEFCOD » porte sur le rejet de sa manifestation d'intérêt, motif tiré de son défaut de qualité de candidat.

Sur la régularité du rejet de la manifestation du Groupement « GEC INTER & CEFCOD », motif tiré du défaut de qualité de candidat

Considérant les dispositions de l'article 47 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « *le dossier d'appel à concurrence est, dès la publication de l'avis d'appel à concurrence, mis à la disposition de chaque candidat qui en fait la demande à titre gratuit* » ;

Considérant que selon les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susmentionnée : un candidat s'entend comme : « *personne physique ou morale qui manifeste un intérêt ou est invitée à participer à une procédure de passation de marchés* » ;

Considérant qu'en l'espèce, le groupement « GEC INTER & CEFCOD » conteste le rejet de sa manifestation d'intérêt, par le Comité d'Ouverture et d'Évaluation des Offres (COE) du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA), pour défaut de qualité de candidat ;

Que l'examen des faits de la cause révèle que :

- seul le Cabinet « GEC INTER », détenant une fiche de retrait du dossier d'avis à manifestation d'intérêt mis en cause, dispose à ce titre, de la preuve de sa qualité de candidat individuel pour soumettre une manifestation d'intérêt ;
- le Groupement « GEC INTER & CEFCOD », ne disposant pas de fiche de retrait du dossier d'avis à manifestation d'intérêt au nom dudit groupement, ne peut valablement soumettre une manifestation d'intérêt ;
- la qualité de candidat individuel conférée au Cabinet « GEC INTER » ne peut être étendue au Groupement « GEC INTER & CEFCOD » ;
- Que ce retrait ne saurait être considéré comme un acte facultatif en raison de ce qu'il est matérialisé par une fiche de décharge établie selon un modèle mis à disposition par l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) ;

Qu'au regard de ce qui précède, la manifestation d'intérêt du Groupement « GEC INTER & CEFCOD », pour défaut de qualité de candidat, ne saurait être recevable ;

Que, c'est donc à bon droit que le COE a rejeté la manifestation d'intérêt du Groupement « GEC INTER & CEFCOD », motif tiré de son défaut de qualité de candidat ;

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours du Groupement « GEC INTER & CEFCOD » est recevable.

Article 2 : Le recours du Groupement « GEC INTER & CEFCOD » est mal fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure de passation de l'Avis à Manifestation d'intérêt (AMI) n°015/FDA/MPMEPE/PRMP/S-PRMP du 23 juin 2025 intitulé « Recrutement d'un cabinet pour l'élaboration du plan stratégique de développement du FDA, est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Cabinet « GEC INTER » ;
- à la Personne responsable des marchés publics du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA) ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA) ;
- au Directeur Général du Fonds de Développement de l'Artisanat (FDA) ;
- au Ministre du Tourisme, de la Culture et des ARTS ;
- 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.

