



DECISION N° 2024-022/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 20 FEVRIER 2024

**LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)**

AFFAIRE N°2024-022/ARMP/SA/2431-23

**RECOURS DE L'ETABLISSEMENT
« DJIK »**

CONTRE

**LA SOCIETE DES AEROPORTS DU
BENIN (SAB)**

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL FONDE LE RECOURS DE L'ETABLISSEMENT « DJIK » EN CONTESTATION DE CERTAINS CRITERES DE QUALIFICATION DANS LE DOSSIER DE L'APPEL D'OFFRES N°2023/0821/SAB/COO/CCMP/RE/PRMP/S-PRMP DU 13 NOVEMBRE 2023 RELATIF A L'ACCORD-CADRE POUR LES PRESTATIONS DE BALAYAGE MECANIQUE DE L'AIRE DE MOUVEMENT (PISTE D'ATERRISSAGE, VOIES DE CIRCULATION ET AIRE DE TRAFIC) A L'AEROPORT INTERNATIONAL 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°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°065/12-2023/AP/CC du 14 décembre 2023, enregistrée au Secrétariat administratif de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, le 15 décembre 2023 sous le numéro 2431-23 portant recours devant l'ARMP ;
- Vu les mesures d'instruction complémentaires ;
- Vu les procès-verbaux d'audition :
- de la Personne Responsable des Marchés Publics de la Société des Aéroports du Bénin (SAB) ;

- du Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Société des Aéroports du Bénin (SAB) ;
- du Promoteur de l'établissement « DJIK »

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 sessions le mercredi 27 décembre 2023 et le mardi 20 février 2024 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

La Société des Aéroports du Bénin (SAB) a lancé l'avis d'appel d'offres n°2023/0821/SAB/COO/CCMP/RE/PRMP/S-PRMP du 13 novembre 2023 relatif à l'accord-cadre pour les prestations de balayage mécanique de l'aire de mouvement (piste d'atterrissage, voies de circulation et aire de trafic) à l'aéroport international de Cotonou auquel l'établissement « DJIK » a voulu participer. Mais ce dernier se serait heurté aux spécifications techniques et critères de qualification présumés discriminatoires contenus dans le Dossier d'appel d'offres (DAO). Estimant que lesdits critères l'empêchent de participer et d'avoir la chance de gagner le marché en cause, l'établissement « DJIK » a exercé un recours administratif préalable devant la Personne responsable des marchés publics (PRMP) de la SAB sans suite favorable.

En absence de réponse favorable de la PRMP de la SAB à son recours gracieux, l'établissement « DJIK » a saisi l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour se faire rétablir dans ses droits.

II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DE L'ETABLISSEMENT « DJIK »

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, l'avis d'appel d'offres n°2023/0821/SAB/COO/CCMP/RE/PRMP/S-PRMP relatif à l'accord-cadre pour les prestations de balayage mécanique de l'aire de mouvement (piste d'atterrissage, voies de circulation et aire de trafic) à l'aéroport international de Cotonou a été lancé le 13 novembre 2023 ;

Que la date du dépôt des offres est fixée au jeudi 28 décembre 2023 suivant le point 9 de l'avis n°2023/0821/SAB/COO/CCMP/RE/PRMP/S-PRMP du 13 novembre 2023 ;

Que l'établissement « DJIK » a exercé son recours administratif préalable devant la PRMP de la SAB, le lundi 11 décembre 2023 par lettre n°064/12-2023/AP/CC du 11 décembre 2023 ;

Que la réponse de la PRMP de la SAB devrait intervenir le 14 décembre 2023 au plus tard, mais elle n'a été notifiée au requérant que le 15 décembre 2023, soit avec un jour de retard ;

Que la saisine de l'ARMP a été faite par le requérant le vendredi 15 décembre 2023 par lettre n°065/12-2023/AP/CC du 14 décembre 2023, enregistrée au Secrétariat administratif de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics sous le numéro 2431-23 ;

Qu'en matière de recours avant le dépôt des offres, il y a lieu de rappeler que le requérant doit agir au plus tôt, de telle sorte qu'il y ait un délai de dix (10) jours ouvrables au moins avant le dépôt des offres ;

Qu'en l'espèce l'entreprise « DJIK » a exercé son recours préalable le 11 décembre 2023 ;

Qu'au regard de ce qui précède, le recours administratif préalable de l'établissement « DJIK » devant la PRMP de la SAB 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 DE L'ETABLISSEMENT « DJIK »

A l'appui de son recours, l'établissement « DJIK » soutient ce qui suit :

« Nous venons par la présente contester les critères de qualifications ainsi que les spécifications techniques énoncés dans le dossier d'appel d'offres susmentionné, en raison de leur caractère discriminatoire et en violation des règles régissant la commande publique au Bénin.

Nos réserves par rapport audit dossier sont issues de notre analyse comparative entre les critères de qualification ainsi que les spécifications techniques du dossier d'appel d'offres rendu infructueux et ceux

du dossier sus-référencé. Pour vous en convaincre, veuillez considérer le récapitulatif de notre analyse dans le tableau ci-dessous :

N°	Critères de qualifications et spécifications dans le dossier d'appel d'offre (Ancien)	Critères de qualifications et spécifications dans le dossier d'appel d'offre (Nouveau)	Commentaires
01	Critères de qualification relatifs au personnel		
	<u>5. Personnel, page 62</u> - Un (01) chef d'équipe - Deux (02) conducteurs de balayeuse	<u>5. Personnel, page 58</u> - Un (01) chef d'équipe - Deux (02) conducteurs de balayeuse - Un (01) spécialiste (Ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement).	On constate que l'actuel dossier exige un (01) spécialiste (Ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement). <u>Nous avons donc demandé à la PRMP ce qui pourrait justifier ce complément d'exigence au niveau du personnel clé. Puisque à notre avis, ce n'est pas nécessaire ce critère.</u>

Critères de qualification relatifs au matériel		
02	6. Matériel, Page 63 Balayeuses mécaniques autoportée - Vitesse minimales : 20 Km/h minimum - Etat : bon état (Pneu, phares, feux de détresse, essuie glaces) - Equipement particulier : gyrophare, balai, ramassette.	6. Matériel, Page 59 Balayeuses mécaniques autoportée de type châssis routier poids lourd adaptées pour la piste d'atterrissage dont une en propriété, de caractéristiques minimales suivantes : - Vitesse minimale : 20 Km/h minimum - Capacité de traitement de surface supérieure à 40 000 m²/h - Etat : bon état (Pneu, phares, feux de détresse, essuie glaces) - Equipement particulier : gyrophare,
		Lorsqu'on compare les exigences de l'ancien dossier d'appel d'offres à celles actuelles, on remarque des compléments d'exigences. Par exemple le type de balayeuse (châssis routier poids lourd), la capacité de traitement de surface (supérieur ou égal à 40 000 m²/h). <u>Nous trouvons que le critère relatif au rendement horaire (40 000 m²/h) manque d'objectivité.</u> <u>Justification</u> Considérant les spécifications techniques à la page 157, qui stipulent que les prestations peuvent être faites de jour ou de nuit ou encore week-end, cela voudra donc signifier que le travail peut se faire plusieurs fois dans la semaine. Pourvu que le prestataire respecte la fréquence d'intervention exigée au niveau de chaque surface et ce, en moins de 4h : - la piste, les raquettes de retournement et leurs accotements : 151 273 m² (1 fois/semaine) - les voies de circulation et ses accotements : 16 158 m² (1 fois/semaine) - L'aire de trafic et les routes de service : 131 400 m² (2 fois/semaine)

		balai, ramassette équipé d'un groupe nettoyeur haute pression avec lance. Le matériel proposé doit être conforme aux exigences prévues au Manuel des services d'Aéroport de l'OACI (Doc 9137) et au PNSAC et manuel d'aérodrome de Cotonou avec une capacité de traitement mini de 4 h (créneau d'inactivité avion de la plateforme) de toutes les surfaces objet du présent marché.	Par exemple, avec trois interventions dans une semaine, deux balayeuses ayant un rendement horaire au moins égale à 18 910 m²/h peuvent finir toutes les surfaces à nettoyer tout en respectant le nombre d'intervention demandée pour chacune des surfaces. De cette analyse, il se trouve que, demander des balayeuses ayant au moins 40 000 m²/h de rendement n'est pas objectif.
03	- Etre une structure exerçant dans le domaine de balayage et nettoyage des routes et voies en béton bitumineux ou	- Etre une structure exerçant dans le domaine de balayage et nettoyage ;	<u>Dans le contexte actuel, le critère relatif à la similarité de marché n'est pas objectif.</u> <u>Justification</u> Premièrement, le balayage mécanique d'un espace quel qu'il soit, est une prestation de service faisant partie intégrante de l'activité

	dans le domaine d'entretien des espaces et disposant les équipements nécessaires pour l'exécution du marché ; - Avoir exécuté au moins un (01) marché similaire à l'objet de chaque lot au cours des trois dernières années (2022, 2021, 2020) et de l'année en cours. NB : Un marché similaire est un marché de balayage mécanique des voies en béton bitumineux et identique en termes de complexité et de montant à celui objet du présent dossier.	- Avoir exécuté au moins un (01) marché similaire à l'objet de chaque lot au cours des trois dernières années (2022, 2021, 2020) et de l'année en cours. - NB : Un marché similaire est un marché de balayage mécanique de chaussées rigides ou souples ou voies pavées et identiques en termes de complexité.	d'entretien et de nettoyage professionnel. Il peut donc arriver qu'un marché ayant pour objet entretien ménager de locaux et d'espace intègre dans les prestations qui le compose une prestation de balayage d'espace. Alors, un soumissionnaire qui se retrouve dans ce cas ne pourrait pas remplir ce critère tel que formulé. Pour ouvrir la concurrence, il serait mieux de revoir la formulation de ce critère. Par exemple, on pourrait dire : « <u>Etre une structure exerçant dans le domaine de balayage et nettoyage et disposant les équipements nécessaires pour l'exécution du marché</u> » Deuxièmement, lorsque la PRMP exige pour la similarité que le marché soit identique en termes de complexité (taille), on se demande si elle veut effectivement mettre le marché en concurrence. Sinon, l'aire de mouvement de l'Aéroport International de Cotonou occupe une surface totale de 298 831 m². Combien de structure au Bénin exploite un espace d'une telle envergure pour qu'on demande dans un appel d'offres ouvert national cette exigence ?
--	---	--	--

Lors de son audition le mardi six (06) février 2024, le Promoteur de l'établissement « DJIK » a apporté les clarifications complémentaires suivantes :

a. « nous avons relevé trois critères de qualification que nous jugeons discriminatoires :

- ❖ critère de qualification lié au personnel. Il est demandé dans le DAO de novembre 2023, un (01) spécialiste (Ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de

balayage des aires de mouvement). Alors que ce n'était pas le cas dans le DAO de mars 2023. Il y a donc un complément d'exigence ;

- ❖ critère lié au matériel : Il est demandé dans le DAO de mars 2023, une balayeuse ayant une vitesse minimale de 20 km/h alors que dans le DAO de novembre 2023, il est exigé que la balayeuse ait une capacité de traitement de surface supérieure ou égale à 40.000 m²/h ;
 - ❖ critère lié à la similarité du marché : il est demandé dans le DAO de novembre 2023 que le soumissionnaire doit avoir exécuté au moins un (01) marché similaire à l'objet de chaque lot au cours des trois dernières années (2022, 2021, 2020) et de l'année en cours. Il est aussi précisé que la similarité sera appréciée en termes de complexité (taille) »
- b. « le spécialiste (Ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement, exigé dans le DAO de novembre 2023 n'est pas nécessaire parce que selon le Manuel des Services d'aéroport Doc 9137, partie 8 les véhicules circulant sur l'aire de mouvement peuvent être aussi escortés. Et c'est ce qui se fait actuellement avec tous les prestataires qui travaillent actuellement au niveau de la piste comme GLASSEM, notre concurrent Colas et autres. Si l'exigence de ce spécialiste paraît importante pour la PRMP, pourquoi on ne réclame pas cette même exigence aux autres prestataires qui travaillent actuellement sur la piste d'atterrissage comme GLASSEM, COLAS et autres » ;
- c. « la PRMP de la SAB soutient que l'exigence d'une balayeuse de capacité de traitement de surface supérieure 40.000 m²/h est mieux que l'usage de plusieurs balayeuse à la fois pour l'exécution de cette prestation présentant un risque majeur d'accident ou incident. Pour nous, dans plusieurs aéroports du monde, nous avons vu plusieurs balayeuses travaillées au même moment sur l'aire de mouvement. En affirmant que cela représente un risque majeur d'accident ou incident, nous ne trouvons pas que cela est fondé d'autant plus que dans ses argumentaires pour soutenir l'exigence liée au personnel (spécialiste maîtrisant les normes aéroportuaires) la PRMP de la SAB affirme que c'est pour la sécurité des interventions de balayage sur la piste qu'elle a exigé qu'il y ait ce personnel ayant ces qualités dans l'équipe d'intervention. Alors logiquement, si on s'en tient à ses propos, ce spécialiste pourrait veiller à la bonne conduite des chauffeurs qui vont conduire ces balayeuses » ;
- d. « la PRMP de la SAB développe le moyen selon lequel « La similarité liée à la taille physique des services n'est pas une création de la PRMP. Il est contenu dans le dossier type relatif à ce marché. Il est réaliste et objectif parce qu'il n'est pas lié au secteur aéroportuaire sachant que notre pays ne dispose actuellement que d'un seul aéroport en exploitation. Par contre, des surfaces de chaussées supérieures à celle de l'aire de mouvement de l'aéroport sont disponibles susceptibles de faire objet de prestations de balayage mécanique. Ce critère est objectif et ne présente aucun caractère discriminatoire pour des candidats ». Mais Pour nous, l'aire de mouvement de l'aéroport international de Cotonou occupe une surface totale de 298 831 m² alors que la question se pose « combien de structure au Bénin exprime le besoin de balayage mécanique d'un espace d'une telle envergure ? La PRMP dans sa réponse parle de disponibilité dans notre pays d'espace ayant une taille supérieure à celle de l'aire de manœuvre. Mais notre préoccupation ne concerne pas la disponibilité mais plutôt d'espace recevant ce genre de prestation (balayeuse mécanique) ».

B) MOYENS DE LA PRMP DE LA SAB

En réplique aux allégations de l'établissement « DJIK », la PRMP de la SAB SA a développé les arguments suivants :

I- « Les faits »

Par avis d'appel d'offres n°2023/0821/SAB/COO/CCMP/RE-PRMP/S-PRMP du 13/11/2023, la Société des Aéroports du Bénin a lancé une consultation pour le recrutement d'un prestataire pour le balayage mécanique de l'aire de mouvement (piste d'atterrissage, voies de circulation et aire de trafic) à l'Aéroport International de Cotonou. La date limite de dépôt des offres est fixée au 28 décembre 2023.

Suivant la lettre n°064/12-2023/AP/CC du 11 décembre 2023 reçue le même jour, l'entreprise Ets DJIK, candidat, a saisi la Personne Responsable des Marchés Publics en contestation des critères de qualification et spécifications techniques du dossier d'appel d'offres (DAO) jugés discriminatoires.

Par courrier n°2023/00969/SAB/COO/PRMP/S-PRMP en date du 14 décembre 2023 (Pièce Jointe n°1), la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) par intérim, a adressé le vendredi 15 décembre 2023 une réponse à l'entreprise Ets DJIK pour lui notifier le caractère mal fondé de ses observations sur les critères de qualification et par conséquent le rejet de sa demande.

Par la suite, la PRMP a reçu du requérant, le même jour, vendredi 15 décembre 2023 à 15 heures 33 minutes, copie de la lettre n°065/12-2023/AP/CC du 14 décembre 2023 portant recours devant l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) (Pièce Jointe n°3). Les pièces annexes n'y ont pas été jointes.

II- Etape actuelle de la procédure

La procédure est actuellement à l'étape précédant le dépôt des offres. La date de dépôt étant fixée au 28 décembre 2023.

Les motifs qui fondent le rejet des réclamations du candidat « Ets DJIK » sont des moyens de droit et sont ci-dessous exposés, au titre des contre-observations.

Prétentions et moyens du requérant

La contestation du requérant porte sur le caractère jugé discriminatoire des critères de qualification contenus dans le DAO et ayant trait aux éléments ci-après :

1- Personnel

Critère du DAO :

- Un (01) spécialiste (ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement).

Le requérant estime ne pas savoir ce qui justifie l'exigence dans le personnel d'un (01) spécialiste (ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement). Il estime que si c'est pour garantir le respect de normes de l'OACI en matière de balayage, il suffirait juste de sensibiliser le personnel exécutant sur le contenu du chapitre 4 du manuel (Doc 9137, 9^{ème} partie) qui parle de l'entretien des chaussées. Et qu'il n'est pas nécessaire de demander aux soumissionnaires de recruter un expert ou un cadre spécifique pour la cause. 

Que pour avoir travaillé sur la plateforme aéroportuaire de Cotonou, c'est ce qui a été toujours fait pour les prestataires dont les services ne sont pas directement liés à la sûreté.

2- Matériel

Critère du DAO : Balayeuses mécaniques autoportées de type châssis routier poids lourd adaptées pour la piste d'atterrissage dont une en propriété de caractéristiques minimales suivantes :

- ✓ Vitesse minimale : 20km/h minimum ;
- ✓ Capacité de traitement de surface supérieure 40.000 m²/h ;
- ✓ Etat : bon état (pneu, phares, feux de détresse, essui glace) ;
- ✓ Equipement particulier : gyrophare, balai, ramassette équipée d'un groupe nettoyeur haute pression avec lance.

Le matériel proposé doit être conforme aux exigences prévues au Manuel des services d'Aéroport de l'OACI (Doc 9137) et au PNSAC et au Manuel d'Aérodrome de Cotonou avec une capacité de traitement minimale de 4h (créneau d'inactivité avion de la plateforme) de toutes les surfaces objet du présent appel d'offres.

Le requérant estime que l'exigence d'une balayeuse mécanique ayant un rendement horaire de 40.000 m²/h et une capacité de traitement minimale de 4h (créneau d'inactivité avion de la plateforme) manque d'objectivité. Selon lui, deux (02) balayeuses ayant un rendement horaire au moins égal à 18.910 m²/h peuvent finir toutes les surfaces à nettoyer tout en respectant le nombre d'intervention demandée pour chacune des surfaces.

3- Expérience (similarité de marché)

Critère du DAO : - Être une structure exerçant dans le domaine de balayage et nettoyage ;

- Avoir exécuté au moins un (01) marché similaire à l'objet de chaque lot au cours des trois dernières années (2022,2021,2020) et de l'année en cours.

NB : Un marché similaire est un marché de balayage mécanique de chaussées rigides ou souples ou voies pavées et identiques en termes de complexité

Ce critère n'est pas objectif selon le requérant qui estime que :

- le balayage mécanique d'un espace quel qu'il soit, est une prestation de services faisant partie intégrante de l'activité d'entretien et de nettoyage professionnel. Et qu'il peut arriver qu'un marché ayant pour objet entretien ménager de locaux et d'espace intègre dans les prestations qui le compose une prestation de balayage d'espace. Et qu'ainsi, un soumissionnaire qui se retrouve dans ce cas ne pourrait pas remplir ce critère tel que formulé ;
- la similarité du marché en terme de complexité (taille), ne permet pas la concurrence parce que l'aire de mouvement de l'Aéroport International de Cotonou occupe une surface totale de 298.831m² et il s'interroge sur le nombre de structure au Bénin exploitant un espace d'une telle envergure pour qu'on demande dans un appel d'offres ouvert national cette exigence.

Les contre observations sur les moyens invoqués par le requérant

En réponse aux observations sus évoquées du requérant, les réponses ci-après ont été apportées :

1- Sur l'observation liée au personnel

Primo : La définition dans un dossier d'appel à concurrence, des moyens ou ressources nécessaires pour l'atteinte des objectifs du projet, reste entièrement à la discrétion de l'Autorité contractante dans le respect des principes gouvernant la commande publique.

Secundo : Le balayage de l'aire de mouvement relève des préoccupations de sûreté et de sécurité aéroportuaire qui imposent à tout gestionnaire d'aéroport d'inclure **dans ses contrats, les clauses relatives à la sûreté (Confère le point 8.1.6 p) du PNSAC V3d).**

A titre d'exemple, la circulation d'un moyen roulant sur une aire de mouvement requiert de la part du conducteur et du personnel une maîtrise à fond :

- ▶ des procédures de radiotéléphonies appropriées ;
- ▶ la terminologie et la phraséologie du contrôle de la circulation aérienne y compris le code d'épellation de l'OACI ;
- ▶ la signification des signaux visuels sur l'aéroport et plus particulièrement de ceux destinés à prévenir toute pénétration par inadvertance sur les pistes en service ;
- ▶ la géographie de l'aéroport ;
- ▶ le « code de la route » applicable aux véhicules et aux aéronefs ;
- ▶ la nécessité d'éviter de pénétrer dans les zones interdites associées aux installations de radionavigation. (Confère le point c) des **Exigences 19.1.2 du Manuel des services d'aéroport Doc 9137 partie 8).**

D'où la nécessité de la présence d'un cadre maîtrisant les normes et pratiques dans l'équipe du titulaire du marché afin d'assurer le maintien des compétences, gage de la limitation des risques inhérents à l'activité.

2- Sur l'observation liée au matériel

Eu égard au caractère hautement sensible de cette prestation car de nature à impacter la sécurité de la navigation, l'Autorité contractante a opté pour le déploiement à la fois d'une seule balayeuse performante, ayant un rendement nécessaire pour exécuter la tâche prescrite dans un créneau de 04 heures, considéré comme le temps d'inactivité avion.

Le déploiement de plusieurs balayeuses à la fois sur l'aire de mouvement pour exécuter la même tâche tel que suggéré par le requérant est susceptible d'accroître les risques d'accidents et d'incidents. Ce qui, de ce fait, ne paraît pas un choix judicieux pour le gestionnaire d'aérodrome qu'est la SAB.

Au-delà, la prise en compte de cette suggestion paraîtra encore plus contraignante pour d'autres candidats obligés de disposer d'une quantité double de balayeuses par rapport à ce qui est actuellement requis.

Il est également à noter que ces spécifications n'ont pas varié du dossier de mars 2023 au dossier actuel. Seule la spécification liée au rendement a fait objet de précision pour tenir compte des exigences d'ordre opérationnel de l'Autorité contractante. 

3- Sur l'observation liée aux expériences (similarité de marché)

La formulation de ces critères de qualification qui requiert d'être une entreprise exerçant dans le domaine du balayage et nettoyage puis de disposer d'une expérience de balayage de surface similaire est bien réaliste et ne relève pas d'une fantaisie.

Ce qui aurait été limitant pour le jeu de la concurrence est de lier la similarité de l'expérience au secteur aéroportuaire sachant que notre pays ne dispose actuellement que d'un seul aéroport en exploitation. En revanche, des surfaces de chaussées supérieures à celle de l'aire de mouvement de l'aéroport sont régulièrement traitées dans notre pays par des prestataires. Cette similarité liée à la taille physique des services, n'est pas une invention de l'Autorité contractante, elle est contenue dans le dossier type relatif à ce marché, édicté par l'ARMP.

En outre, l'allègement de ce critère de similarité est bien remarquable car elle n'est plus liée au montant du marché comme cela avait été le cas lors de la précédente procédure que vous évoquiez. Cela dénote de l'objectivité de la démarche de l'Autorité contractante.

III- Discussion

Elle portera sur la recevabilité du recours (A) et le bien-fondé des moyens évoqués (B).

A- Sur la recevabilité du recours

Ce recours est irrecevable car il est intervenu avant l'expiration du délai de réponse de la PRMP, suite au recours préalable adressé le 11 décembre 2023.

Il convient de rappeler que le dernier alinéa de l'article 116 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin impose à la PRMP, l'obligation de répondre dans un délai de trois (03) jours ouvrables en cas de recours préalable.

L'article 118 de la loi précitée dispose : « **Les délais de recours ci-dessus fixés sont des délais francs** ».

Cette loi ne définissant pas le concept de délai franc, selon le lexique des termes juridiques de Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD, Paris, 25 édition, 2017-2018, Dalloz, :

- ✓ « (...) le délai est franc lorsqu'on ne compte dans son calcul ni le terme de départ ni le terme d'arrivée » ;
- ✓ « lorsque le délai est franc, la formalité peut être accomplie le lendemain du dies ad quem » (dies ad quem étant le jour auquel se termine un délai) ;
- ✓ « lorsque le délai n'est pas franc, la formalité doit être accomplie le jour même de l'expiration du délai, le dies ad quem (...) ».

En l'espèce, la PRMP a reçu le recours du candidat « Ets DJIK » le lundi 11 décembre 2023 : c'est le terme de départ. Le terme d'arrivée est intervenu trois (03) jours après le terme de départ, soit le jeudi 14 décembre 2023.

Le délai de trois (03) jours ouvrables pour répondre étant un délai franc, le terme d'arrivée n'a pas été compté dans le calcul. C'est pourquoi l'échéance de ce délai est passé au jour suivant soit **vendredi 15**

décembre 2023. C'est dire que le requérant ne peut valablement soumettre son recours à l'ARMP avant d'avoir reçu la réponse de la PRMP à cette date (**vendredi 15 décembre 2023**) ou avant son échéance.

La PRMP ayant régulièrement répondu à cette date, le candidat « Ets DJIK » ne devrait soumettre son recours à l'ARMP, qu'à compter de la réception effective de cette réponse.

Par ailleurs le recours du candidat « Ets DJIK » n'obéit pas aux prescriptions de forme édictées par l'ARMP et n'a pas exposé ses prétentions et moyens. Ce faisant, le requérant s'est dérobé de l'obligation de communication qui lui incombe à l'égard de la PRMP.

Ceci constitue manifestement une violation des droits de la PRMP qui se trouve privée de toutes informations sur les prétentions et moyens du candidat, nécessaires à l'appréciation de leur bien fondé.

Il s'ensuit le caractère irrégulier du recours du requérant.

Qu'il plaise donc à l'Autorité de le déclarer irrecevable.

B- Sur le bien-fondé des moyens évoqués

Selon les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 116 de la loi précitée portant code des marchés publics en République du Bénin, le recours **doit invoquer une violation de la réglementation des marchés publics.**

En l'espèce, le requérant fonde son recours sur le caractère discriminatoire des critères de qualification ci-dessous sans en apporter la preuve de leur caractère subjectif et du traitement inégalitaire dont il fait particulièrement l'objet par rapport aux autres candidats. Il s'agit de :

1- Personnel

L'exigence d'un (01) spécialiste (ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement) dans le personnel paraît importante pour l'Autorité à plus d'un titre eu égard aux contraintes d'ordre sécuritaire et de sûreté.

Elle ne présente aucun caractère discriminatoire pour des candidats.

2- Matériel

L'exigence d'une balayeuse de capacité de traitement de surface supérieure 40.000 m²/h vise à permettre le balayage de l'aire de mouvement en 4 heures. Ce qui correspond au créneau d'inactivité avion. L'usage de plusieurs balayeuses à la fois pour l'exécution de cette prestation présentant un risque majeur d'accident ou incident.

Ce critère est objectif et ne présente aucun caractère discriminatoire pour des candidats.

3- Expérience (marché similaire)

La similarité liée à la taille physique des services n'est pas une création de la PRMP. Il est contenu dans le dossier type relatif à ce marché. Il est réaliste et objectif parce qu'il n'est pas lié au secteur aéroportuaire sachant que notre pays ne dispose actuellement que d'un seul aéroport en exploitation. 

Par contre, des surfaces de chaussées supérieures à celle de l'aire de mouvement de l'aéroport sont disponibles susceptibles de faire objet de prestations de balayage mécanique.

Ce critère est objectif et ne présente aucun caractère discriminatoire pour des candidats.

En somme, le requérant s'est borné à faire une lecture comparée des critères concernés au titre du DAO de mars 2023 et du DAO actuel en érigeant en discrimination les points d'améliorations apportés dans le cadre du nouveau dossier pour tenir compte de la préoccupation fondamentale de l'Autorité contractante liée à l'atteinte des objectifs d'une prestation de balayage de qualité et surtout sans accident ou incident.

Cela dénote du caractère dilatoire du recours du candidat « Ets DJIK » en violation des dispositions de l'article 11 (f) du décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique selon lequel « Tout candidat ou soumissionnaire doit s'abstenir d'intenter des recours dilatoires destinés à bloquer inutilement le processus de passation de la commande publique ».

Il s'en déduit que les moyens du requérant sont mal fondés ».

Lors de son audition, le mardi six (06) février 2024, la Personne Responsable des Marchés Publics de la Société des Aéroports du Bénin (SAB) a apporté les informations complémentaires suivantes :

- a. « nous nous sommes référés aux dispositions de l'article 71 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics pour rendre la procédure infructueuse. En effet, le présumé attributaire provisoire « société GLASSEM », classée 1^{er} a proposé une offre financière dépassant les crédits budgétaires de la SAB. L'ordonnateur du budget consulté a déclaré l'indisponibilité des ressources budgétaires et sa qualité d'autorité appropatrice a donc confirmé l'impossibilité de signer le marché. L'offre du soumissionnaire GLASSEM a donc été jugée non conforme au dossier d'appel à concurrence et la procédure a été déclarée infructueuse ». Par ailleurs, nous nous sommes inscrits dans la logique de la circulaire n°2019-03/PR/ARMP/SP/DRAJ/SRR/SA du 03 juin 2019 qui fait obligation à la PRMP « lors de l'attribution des marchés, de s'assurer de ce que le montant de l'offre retenue comme la mieux disante, soit contenu dans le budget initialement validé ». C'est pourquoi l'ordonnateur du budget et autorité appropatrice a été sollicité » ;
- b. « nous avons donné plus de précisions dans le DAO de novembre 2023. Nous avons exigé un personnel « expert en sûreté aéroportuaire ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement. Cet expert ne sera pas un personnel opérationnel permanent. Il vient en appui au titulaire du marché pour renforcer les capacités du conducteur de la balayeuse à travers des formations jugées nécessaires par le titulaire. La présence de cet expert est nécessaire car la politique organisationnelle de la prestation a changé et la SAB mettra fin au personnel additionnel pour assister tout prestataire. Le prestataire aura à sa charge toute actualisation de formation nécessaire au conducteur devant accéder à la piste. Un personnel maîtrisant les normes de balayage est important dans l'équipe pour actualiser le niveau de compétence du conducteur ».
- c. « le balayage de l'aire de mouvement impose à tout gestionnaire d'aéroport d'inclure dans ses contrats, les clauses relatives à la sûreté (v8.1.6 p du PNSAC V Sd). La présence de ce cadre permettra au conducteur d'améliorer ses compétences en matière des procédures de radio et

autres règles du code OACI et qui constituent les exigences 19.1.2 du Manuel des services d'aéroport »

- d. « d'autres précisions ont été apportées en ce qui concerne la capacité de traitement de la balayeuse qui est de 40.000 m²/h pour pouvoir traiter toute la piste » ;
- e. « le type de balayeuse exigé est une option de l'autorité contractante pour traiter la piste dans un créneau de 04 heures pour éviter les risques d'accidents et d'incidents. Envoyer plusieurs balayeuses sur une piste augmenterait les risques » ;
- f. « la similarité est liée à la nature, la complexité, le coût, etc. En ce qui concerne cet appel d'offres la similarité a été ouverte au balayage mécanique de chaussée rigides, souples et même voies pavées. Ces surfaces sont disponibles sur le territoire national. Si la piste fait 2.4 KM, l'espace disponible sur le territoire qui a été une fois balayé est d'environ 6000km. En conséquence, beaucoup d'entreprises pourraient disposer d'expériences similaires. En outre, il faudrait préciser que cette exigence est liée aux entreprises ayant plus de 03 ans »

C)- MOYENS DU CHEF DE LA CELLULE DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS DE LA SAB

Lors de son audition, le mardi six (06) février 2024, le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics au sein de la Société des Aéroports du Bénin (SAB) a soutenu les moyens ci-après :

- a. « la procédure a été infructueuse parce que l'offre financière du soumissionnaire a dépassé les prévisions budgétaires de l'autorité contractante » ;
- b. « il n'y a pas eu de modification de critère entre la consultation de mars 2023 et celle plus récente de novembre 2023. Il y a eu plutôt une précision sur les caractéristiques techniques » ;
- c. « concernant l'expert en sécurité ou tout autre cadre ayant de connaissances avérées en matière de la sécurité et de la sûreté aéroportuaire, répond à un souci de l'autorité contractante de voir prendre en compte la prestation par le prestataire. Le cadre devra procéder à la formation du personnel » ;
- d. « la similarité de marché n'est pas discriminatoire. Ce critère a été large en précision » ;

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

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

Constat n°1

L'établissement « DJIK » a fait une lecture comparée des critères concernés au titre du DAO de mars 2023 et du DAO de novembre 2023 et a présumé certains critères comme discriminatoires.

Constat n°2

L'établissement « DJIK » n'a pas apporté les preuves du caractère discriminatoire des critères de qualification et des spécifications techniques, qu'il met en cause et qui ne seraient pas en rapport avec l'objet du marché.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS

Il résulte des faits, des moyens des parties et constats issus de l'instruction que le recours de l'établissement « DJIK » porte sur les critères de qualification présumés discriminatoires.

Sur les critères de qualification présumés discriminatoires

Considérant les dispositions de l'article 7 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susvisée selon lesquelles : « *Les marchés publics, quel qu'en soit le montant, sont soumis aux principes suivants :*

- 1- *économie et efficacité du processus d'acquisition ;*
- 2- *liberté d'accès à la commande publique ;*
- 3- *égalité de traitement des candidats et soumissionnaires ;*
- 4- *transparence des procédures ;*
- 5- *reconnaissance mutuelle » ;*

Considérant également les dispositions de l'article 59 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 selon lesquelles : « *L'autorité contractante doit inviter les candidats et soumissionnaires à justifier de leur capacité technique en fournissant les documents qui comprennent :*

- *la description des moyens matériels ;*
- *la description des moyens humains ;*
- *les références techniques ;*
- *(...) » ;*

Qu'en lien avec ces dispositions légales, le point 5 (Personnel), du DAO (page 58) en cause, exige pour les entreprises ayant plus de trois (03) ans d'existence ainsi que pour celles de moins de trois (03) ans d'existence « *Un (01) spécialiste (ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement » ;*

Considérant qu'en l'espèce, l'établissement « DJIK » fustige les améliorations apportées au DAO, relativement aux critères de qualification requis ;

Que l'examen des faits de la cause révèle que ce sont les points d'amélioration apportés à l'ancien DAO que le soumissionnaire « DJIK » fustige à travers une analyse comparative des deux d'appel à concurrence en cause ;

Que contrairement à l'argumentaire de l'établissement « DJIK » selon lequel : « *rien ne justifie l'exigence dans le personnel d'un (01) spécialiste (ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement)* », cette exigence a été insérée dans le dossier d'appel d'offres pour faciliter la prise en charge du renforcement des capacités du personnel affecté à l'exécution des prestations par le titulaire du marché et non par la SAB ;

Que le personnel est un maillon important dans l'exécution des prestations, dans le domaine sensible de l'aéroportuaire, où un minimum de normes de sécurité et de sûreté est nécessaire, l'exigence d'un tel profil ne peut dès lors être constitutif d'un critère orienté ou discriminatoire ;

Que le spécialiste (ingénieur expert en sûreté ou tout autre cadre ayant les expériences avérées dans le domaine aéroportuaire et maîtrisant les normes OACI en matière de balayage des aires de mouvement) résulte de la détermination des besoins de l'autorité contractante en vue de garantir la bonne qualité des prestations et leur conformité aux normes internationales, en application de l'article 50 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : *« Les travaux, les fournitures et les prestations de services qui font l'objet d'un marché public sont définis par référence aux normes, agréments techniques ou spécifications nationaux, équivalent à des normes ou spécifications régionales ou internationales, ou, à défaut, par référence à des normes ou agréments techniques ou spécifications régionaux ou internationaux »* ;

Qu'il en est de même pour le matériel relatif à *« une balayeuse de capacité de traitement de surface supérieure 40.000 m²/h qui relève de la détermination des besoins de la SAB pour l'efficacité des prestations »* ;

Considérant que l'autorité contractante dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour la détermination des critères de qualification,

Que cependant, l'autorité contractante doit impérativement appliquer des critères objectifs, vérifiables et qui se rapportent concrètement à la prestation décrite ayant un rapport direct avec l'objet du marché mis en concurrence.

Que l'établissement « DJIK » n'a pas apporté les preuves que les critères de qualification relatifs au personnel, au matériel et à la similarité du marché ne sont pas en rapport avec l'objet du marché et sont discriminatoires ;

Qu'en ce qui concerne l'expérience spécifique exigée et liée au marché similaire, elle n'est pas liée au secteur aéroportuaire obligatoirement pour être considérée comme un critère orienté ;

Qu'en conséquence, le caractère discriminatoire des critères de qualification contestés par le requérant n'est pas établi ;

Qu'au regard de ce qui précède, il y a lieu de déclarer le recours de l'établissement « DJIK » mal fondé.

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours de l'établissement « DJIK » est recevable.

Article 2 : Le recours de l'établissement « DJIK » est mal fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure de passation de l'appel d'offres ouvert national n°2023/0821/SAB/COO/CCMP/RE/PRMP/S-PRMP du 13 novembre 2023 relatif à l'accord-cadre pour les prestations de balayage mécanique de l'aire de mouvement (piste d'atterrissage, voies de circulation et aire de trafic) à l'aéroport international de Cotonou, est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

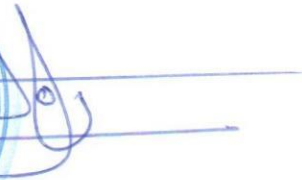
- au Promoteur de l'établissement « DJIK » ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics de la Société des Aéroports du Bénin (SAB) ; 

- au Chef de la Cellule de contrôle des marchés public de la Société des Aéroports du Bénin (SAB) ;
- au Directeur général de la Société des Aéroports du Bénin (SAB) ;
- au Ministre du Cadre de Vie et des Transports, chargé du Développement Durable ;
- 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
 (Membre de la CRD)



Derrick BODJRENOU
 (Membre de la CRD)



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