



AVIS N°2025-~~009~~⁰⁰⁹/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRR-AT/SRR/SA DU ~~27~~²⁷ JANVIER 2025

1. PRECISANT QUE LES PLIS DONT LA PRESENTATION N'EST PAS CONFORME AUX MODALITES EXIGÉES DANS LE DOSSIER D'APPEL D'OFFRES ET CEUX DONT LA VERSION ELECTRONIQUE EST INACCESSIBLE PEUVENT ETRE REJETES A LA SEANCE D'OUVERTURE AUTANT QUE LES PLIS REÇUS HORS DELAI ET CEUX VIOLANT LE PRINCIPE DE L'ANONYMAT ;
2. ORDONNANT A LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE L'AGENCE TERRITORIALE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE A TIRER LES CONSEQUENCES DE DROIT QU'IMPOSE LE PRESENT AVIS DANS LE CADRE DES PROCEDURES D'APPEL D'OFFRES :
 - N°11/DG/-ATDA AO/PRMP-CCMP-DAI/SP-PRMP/2024 DU 15 NOVEMBRE 2024 POUR L'ACQUISITION ET MISE EN PLACE DE SOIXANTE-QUATORZE (74) KITS DE RAMASSAGE/PRODUCTION ET DE PROTECTION AU PROFIT DES CVTRK DES POLES 1,2,3,4 ET 5 ;
 - N°12 DG/-ATDA AO/PRMP-CCMP-DAI/SP-PRMP/2024 DU 15 NOVEMBRE 2024 POUR L'ACQUISITION DE (20) DECORTIQUEUSES MOBILES AU PROFIT DES COOPERATIVES DE TRANSFORMATION DES NOIX EN AMANDES DES POLES 1,2,3,4 ET 5, (18) SECHOIRS METALLIQUES ET DE (14) BACHES DE SECHAGE AU PROFIT DES COOPERATIVES DE TRANSFORMATION DES NOIX EN AMANDES DES POLES 1, 2, 3, 4 ET 5, D'UN (01) LOT D'EQUIPEMENTS POUR LE MINI COMPLEXE KARITE AU PROFIT DE LA COOPERATIVE DE TRANSFORMATION DES AMANDES EN BEURRE (TIBOBENA DE PERMA) DANS LE POLE 3 (LOT 1, LOT 2 ET LOT 3) ;
3. PRECISANT QUE TOUTE JURISPRUDENCE ETABLIE PAR UNE DECISION DE L'ORGANE DE REGULATION EST APPLICABLE A TOUTES LES SITUATIONS IDENTIQUES A CELLES L'AYANT GENERE.

LE PRESIDENT DU CONSEIL DE REGULATION,

- 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 ;
- 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'évaluation ;
- 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 ;
- vu le décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix ;

- 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 décision n°2024-165/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRR-AT/SATPI/SA du 24 décembre 2024 déclarant recevable la demande d'arbitrage sollicité par la Personne responsable des marchés publics du Centre hospitalier universitaire départemental de l'Ouémé-Plateau dans le cadre de la procédure de passation de l'appel d'offres F_CHUD-OP 97651 pour la fourniture de repas dans le cadre de l'alimentation des malades hospitalisés et du personnel de garde dudit Centre et ordonnant l'irrecevabilité des offres des soumissionnaires « ETS RIVIERAE » et « TANTO MARKET » pour les lots 1 et 2 ainsi que la poursuite de ladite procédure ;
- vu la décision n° 2024-134/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 05 novembre 2024 déclarant recevable et mal fondé le recours du groupement « ETS ZOM ESPACE & SOCIETE BENIN HERO SARL » contre le Port Autonome de Cotonou (PAC) dans le cadre de la procédure de passation de la demande de renseignements et de prix n° 039/2024/PAC/DG/DMP/SPMP/DPMP/SAP du 07 octobre 2024 relative à l'acquisition de fauteuils ergonomiques au profit du Port Autonome de Cotonou (PAC) et ordonnant la poursuite de la procédure susmentionnée ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

Considérant que par lettre n°121/PRMP-ATDA AO/MAEP/SA-PRMP du 12 décembre 2024, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 2651-24, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) de l'Agence Territoriale de Développement Agricole ATDA Atacora Ouest Pôle 3 a saisi l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) d'une demande d'éclaircissements pour conduite à tenir en ce qui concerne les modalités de présentation des plis ;

Que dans sa demande, elle expose ce qui suit :

- « Dans le cadre des travaux d'ouverture des offres relatives aux appels d'offres cités en référence, des divergences sur les modalités de scellage et de marquage des offres ont été notées sur les plis reçus au siège de l'Agence Territoriale de Développement Agricole Pôle 3, le vendredi 06 décembre 2024.
- Ainsi, suite aux réclamations des soumissionnaires « Société HAVILA BEDLLIUM ET FILS » et « Etablissements FAHAB » lors de l'ouverture de ces plis, la Commission d'Ouverture et d'Evaluation des offres, en sa séance du 09 décembre 2024, a recommandé à la Personne Responsable des Marchés Publics la saisine de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) pour son appui technique.
- A cet effet, je viens très respectueusement par la présente, demander la conduite à tenir face à la situation décrite dans le mémoire joint à ma requête où des entreprises (soumissionnaires) se sont alignées sur la décision n°2024-128/ARMP/PR-CR/CRA/SA du 22 octobre 2024 dont elles ont brandie et estiment que cette dernière fait foi et, d'autres qui se sont conformées aux modalités de présentation des offres indiqués, aussi bien dans l'avis d'appel d'offres que dans les Données particulières de l'appel d'offres (DPAO), pour ce qui concerne le scellage et le marquage des offres. 

- Aussi, voudriez-vous bien nous aider à éclairer le monde des acteurs de la commande publique sur la différence entre une décision et une note de service provenant de l'ARMP et à quel moment les mettre en application ?
- De même, une décision sert-elle de jurisprudence à des circonstances données pour les acteurs de la commande publique à des situations semblables (lorsque certaines conditions sont réunies) ou bien est-elle applicable à toutes les Autorités Contractantes quel qu'en soit la situation ?

Qu'il résulte des faits ci-dessus exposés que la demande sollicitée par la PRMP de l'Agence Territoriale de Développement Agricole ATDA Atacora Ouest Pôle 3 vise à situer sur la régularité du rejet de certains plis pour défaut de présentation à l'étape d'ouverture des plis, clarifier les positions divergentes tant des membres de la commission que des soumissionnaires dans le cadre de la procédure en cause et cerner la hiérarchie et les effets des actes pris par l'organe de régulation ;

Considérant les dispositions de l'article 65 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics, **« Sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux marchés de prestations intellectuelles, les offres du soumissionnaire doivent être contenues dans une seule enveloppe comprenant les renseignements relatifs à la candidature, la garantie d'offre requise, et, séparément, l'offre technique et l'offre financière. En cas d'allotissement, les offres doivent être déposées par lot »** ;

Que l'article 69 de la même loi dispose : **« Sous réserve des dispositions de la présente loi relative à la dématérialisation, les offres sont adressées sous pli fermé, portant le numéro et l'objet de l'appel d'offres.**

Il ne doit être donné aucune indication sur l'identité du soumissionnaire.

Dans les cas de marchés de prestations intellectuelles, la proposition technique et la proposition financière doivent être placées dans deux (02) enveloppes distinctes, et remises sous pli fermé dans les mêmes conditions que précédemment.

Les plis contenant les offres doivent être déposés contre récépissé au lieu indiqué dans l'avis d'appel d'offres sans préjudice de l'utilisation des procédures de dématérialisation.

Les soumissionnaires doivent faire parvenir leurs offres au plus tard aux date et heure limites de dépôt des offres. A leur réception, les plis sont revêtus d'un numéro d'ordre, de l'indication de la date, de l'heure de remise et enregistrés dans l'ordre d'arrivée sur un registre spécial délivré par l'autorité de régulation des marchés publics. Ils doivent rester fermés jusqu'au moment de leur ouverture.

Seuls peuvent être ouverts les plis reçus dans les conditions fixées ci-dessus. Les offres parvenues postérieurement aux date et heure limites de dépôt sont irrecevables et sont retournées en l'état aux soumissionnaires concernés. cette irrecevabilité est prononcée par la commission d'ouverture et d'évaluation des offres » ;

Qu'en application des dispositions légales ci-dessus citées, les clauses des instructions aux candidats notamment la clause IC 22.1 prévoient : **« Les offres peuvent toujours être soumises par courrier ou déposées en personne. Le soumissionnaire placera l'original de son offre technique et financière et toutes les copies, y compris les variantes autorisées en application de la clause 13 des IC, dans des enveloppes séparées et fermées, portant la mention « ORIGINAL », « VARIANTE » ou « COPIE », selon le cas. Toutes ces enveloppes seront elles-mêmes placées dans une même enveloppe extérieure fermée comprenant également deux documents distincts qui sont d'une part, les renseignements relatifs à la candidature et, d'autre part, la garantie de soumission requise » ;**

Que la clause 22.2 des instructions aux candidats du DAO types fournitures stipule **« L'enveloppe extérieure doit :**

- (a) être adressée à l'Autorité contractante conformément à la clause 22.1 des IC ;
- (b) comporter l'identification de l'appel d'offres indiquée à la clause 1.1 des IC, et toute autre identification indiquée dans les DPAO ;
- (c) comporter la mention « ne pas ouvrir avant la date et l'heure fixées pour l'ouverture des plis » en application de la clause 26.1 des IC. Les enveloppes intérieures comporteront les mentions précisées aux points a) et b) ci-dessus, de même que le nom et l'adresse du soumissionnaire » ;

Considérant le point D. remise des offres et ouverture des plis IC 22.2 b des données particulières des dossiers d'appel d'offres n°11/DG/-ATDA AO/PRMP-CCMP-DAI/SP-PRMP/2024 du 15 novembre 2024 pour l'acquisition et mise en place de soixante-quatorze (74) kits de ramassage/production et de protection au profit des CVTRK des pôles 1,2,3,4 et 5 et n°12 DG/-ATDA AO/PRMP-CCMP-DAI/SP-PRMP/2024 du 15 novembre 2024 pour l'acquisition de (20) décortiqueuses mobiles au profit des coopératives de transformation des noix en amandes des pôles 1,2,3,4 et 5, (18) séchoirs métalliques et de (14) de séchage au profit des coopératives de transformation des noix en amandes des pôles 1, 2, 3, 4 et 5, d'un (01) lot d'équipements pour le mini complexe karité au profit de la coopérative de transformation des amandes en beurre (TIBOBENA de Perma) dans le pôle 3 (lot 1, lot 2 et lot 3) selon lesquelles :

« Les enveloppes intérieure et extérieure devront comporter les autres identifications suivantes :

Enveloppes intérieures : dénomination ou raison sociale du soumissionnaire

Enveloppes extérieures : n°.... DG/-ATDA AO/PRMP-CCMP-DAI/SP-PRMP/2024 du 15 novembre 2024 pour l'acquisition et mise en place de soixante-quatorze (74) kits de ramassage/production et de protection au profit des CVTRK des pôles 1,2,3,4 et 5. A N'OUVRIR QU'EN SEANCE.

Le défaut de présentation de l'offre suivant les modalités prévues ci-dessus, de même qu'une offre incomplète ou partielle, quel qu'en soit le format de présentation, une offre présentée sur papier volant qui rend difficile son étude, son évaluation et son archivage, une offre sous format PDF qui ne s'ouvre pas est éliminatoire » ;

Qu'il ressort de la clause suscitée, qu'elle renseigne sur les autres identifications dont le non-respect est source de rejet des plis ;

Qu'il est en outre à rappeler que les données particulières complètent, précisent, ou amendent les clauses des Instructions aux Candidats (IC) et qu'en cas de contradictions ou d'imprécisions, **les clauses des données particulières prévalent sur celles des IC et sur celles de l'Avis d'appel d'offres** ;

Qu'il résulte de la lecture croisée des dispositions légales et réglementaires ci-dessus citées que :

- les plis reçus hors délai ou violant le principe de l'anonymat ne sont pas ouverts et sont systématiquement déclarés irrecevables à la séance d'ouverture ;
- les autres problèmes de mauvaise présentation des offres découverts après l'ouverture des plis et ceux d'inaccessibilité à la version électronique des offres font l'objet de constat dans le procès-verbal d'ouverture des plis en précisant leur irrecevabilité le cas échéant, ainsi que les motifs ;

Considérant qu'en espèce, la procédure est à l'étape d'ouverture des plis où tous les constats impliquant l'irrecevabilité des plis et leur rejet doivent être mentionnés dans le procès-verbal séance tenante et portés à la connaissance du public, en vertu du principe de la transparence des procédures ;

Qu'en dehors des plis reçus hors délai ou ceux violant les règles de l'anonymat, ceux mal présentés et les offres dont la version électronique est inaccessible à la séance d'ouverture des plis, peuvent être rejetées séance tenante au lieu d'attendre l'étape de la recevabilité des plis, dans la mesure où cela garantit la transparence des procédures ;

Que sachant que ces derniers plis seront indubitablement rejetés par la COE à l'étape de l'examen préliminaire des offres et plus précisément lors l'examen de leur recevabilité par la même COE, il ne sert désormais à rien d'attendre cette étape alors que cette décision d'irrecevabilité peut être déjà prise lors de l'ouverture des plis, ce qui fixera chaque soumissionnaire sur la recevabilité ou non de son pli et lui permettra d'exercer son recours, le cas échéant ;

Qu'il y va non seulement de la transparence des procédures, mais aussi de l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition dans la mesure où la déclaration de l'irrecevabilité des plis séance tenante lors de l'ouverture des plis pour les motifs ci-dessus évoqués, permet aux candidats et soumissionnaires qui s'en sentiraient lésés, d'exercer utilement leur recours au lieu d'attendre la fin de l'évaluation des offres et la notification des résultats pour donner une telle information ;

Que l'organe de régulation a déjà établi de façon constante que les recours portant sur l'irrecevabilité des plis à l'étape de leur ouverture, sont exercés à partir de la notification ou de la publication du procès-verbal d'ouverture des plis, dans les mêmes délais que ceux prévus pour le recours intervenant après la notification des résultats d'analyse des offres ;

Qu'il y a donc lieu de conclure que tout pli dont la présentation n'est pas conforme aux exigences prescrites par le dossier d'appel à concurrence et dont la version électronique n'est pas accessible lors de la séance d'ouverture des plis doit être déclaré irrecevable au même titre que les plis reçus hors délai et ceux violant le principe de l'anonymat ;

Que la seule différence à noter est que les plis reçus hors délai et ceux violant le principe de l'anonymat ne sont pas ouverts avant d'être déclarés irrecevables tandis que les cas de mauvaise présentation et d'inaccessibilité à la version électronique de l'offre interviennent après l'ouverture proprement dite des plis concernés ;

Que l'analyse des faits de la cause montre que l'observation formulée par les soumissionnaires HAVILA BEDLLIUM ET FILS et des établissements FAHAB lors de l'opération d'ouverture des plis est régulière ;

Que tous les soumissionnaires dont les plis n'ont pas respecté les modalités décrites dans les dossiers d'appel d'offres concernés devront être écartés de l'étape d'ouverture des plis et mentionnés comme tel dans le procès-verbal à publier ;

Qu'au regard de ce qui précède, il y a lieu de demander la PRMP de l'ATDA Atacora Ouest pôle 3 et au Comité d'ouverture et des offres (COE), d'appliquer scrupuleusement les textes réglementaires y compris les stipulations des dossiers types d'appel à concurrence pour tirer les conséquences de droit qui s'imposent.

Considérant par ailleurs que la PRMP de l'ATDA pose également la question suivante ; **« une décision sert-elle de jurisprudence à des circonstances données pour les acteurs de la commande publique à des situations semblables (lorsque certaines conditions sont réunies) ou bien est-elle applicable à toutes les Autorités Contractantes quel qu'en soit la situation »** ; 

Qu'il convient de lui préciser qu'une décision qui fait jurisprudence dans le domaine de la commande publique, est applicable à toutes les situations similaires au niveau de toutes les autorités contractantes, sans qu'il soit nécessaire de saisir l'organe de régulation desdits cas similaires, sauf s'il y a d'éléments nouveaux ;

Qu'il est donc à considérer que toute jurisprudence établie par une décision de l'organe de régulation fait partie d'office des règles applicables aux cas identiques dans le domaine des marchés publics en République du Bénin.

EN CONSEQUENCE, EMET L'AVIS CI-APRES :

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) :

1. dit que peuvent être rejetés à l'étape de l'ouverture des plis, non seulement les plis reçus hors délai et ceux ne respectant pas le principe de l'anonymat, mais aussi ceux dont la présentation n'est pas conforme aux modalités prescrites dans les dossiers d'appel d'offres et ceux dont la version électronique est inaccessible ;
2. ordonne à la PRMP de l'ATDA Atacora Ouest pôle 3 ainsi qu'aux membres de la commission d'ouverture et d'évaluation des offres mis en place dans le cadre des procédures d'appel d'offres n°11/DG/-ATDA AO/PRMP-CCMP-DAI/SP-PRMP/2024 du 15 novembre 2024 pour l'acquisition et mise en place de soixante-quatorze (74) kits de ramassage/production et de protection au profit des CVTRK des pôles 1,2,3,4 et 5 et n°12 DG/-ATDA AO/PRMP-CCMP-DAI/SP-PRMP/2024 du 15 novembre 2024 pour l'acquisition de (20) décortiqueuses mobiles au profit des coopératives de transformation des noix en amandes des pôles 1,2,3,4 et 5, (18) séchoirs métalliques et de (14) de séchage au profit des coopératives de transformation des noix en amandes des pôles 1, 2, 3, 4 et 5, d'un (01) lot d'équipements pour le mini complexe karité au profit de la coopérative de transformation des amandes en beurre (TIBOBENA de Perma) dans le pôle 3 (lot 1, lot 2 et lot 3), d'en tirer les conséquences de droit qui s'imposent ;
3. dit que toute jurisprudence établie par une décision de l'organe de régulation est applicable à toutes les situations identiques à celles l'ayant généré.



Séraphin AGBAHOUNGBATA