



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

AFFAIRE N°2025-034/ARMP/SA/0406-25

RECOURS

SOCIETE « FRANZETTI BENIN »

CONTRE/

PORT AUTONOME DE COTONOU (PAC)

DECISION N° 2025-034/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 11 MARS 2025

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL FONDE LE RECOURS DE LA SOCIETE « FRANZETTI BENIN » CONTRE LE PORT AUTONOME DE COTONOU DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE L'APPEL D'OFFRES N°043/2024/PAC/DG/DMP/SPMP/DPMP/SAP DU 06 DECEMBRE 2024 RELATIF A LA REALISATION DU PROJET DE LA PHASE 3 ET 4 DU PORT AUTONOME DE COTONOU ET AMENAGEMENT D'ESPACE AVEC DES KIOSQUES.
- 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° n°2025-022 du 29 janvier 2025 portant nomination du Secrétaire Permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu la lettre n°2025/03/03/039/GA/FG 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 0406-25 portant recours de la société « FRANZETTI BENIN » devant l'ARMP ;
- vu les courriers échangés entre le Port Autonome de Cotonou et l'ARMP dans le cadre de l'instruction dudit 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 Carmen Sinani Oredolla GABA, Francine AISSI HOUANGNI et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session, le 11 mars 2025 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

I- LES FAITS

Par lettre n°2025/03/03/039/GA/FG du 03 mars 2025, la société « FRANZETTI BENIN » a saisi l'Autorité de Régulation des Marchés Publics d'un recours contre le Port Autonome de Cotonou en contestation des motifs de rejet de son pli suite à la séance d'ouverture des plis dans le cadre de la procédure de passation de l'appel d'offres international n°043/ 2024/PAC/DG/DMP/SPMP/DPMP/SAP du 06 décembre 2024 relatif à la réalisation du projet de la phase 3 et 4 du Port Autonome de Cotonou et aménagement d'espace avec des Kiosques.

En effet, la commission d'ouverture et d'évaluation (COE) a rejeté l'offre de la société « FRANZETTI BENIN » à l'étape de la recevabilité pour non-respect des dispositions de l'IC 22.1 du dossier d'appel d'offres.

Non convaincue du bien-fondé de ce motif de rejet de son pli, la société « FRANZETTI BENIN » a exercé devant la Personne responsable des marchés publics (PRMP) de PAC un recours préalable. Les réponses de la PRMP du Port Autonome de Cotonou n'étant pas satisfaisantes, le requérant a saisi l'organe de régulation afin de se faire rétablir dans ses droits.

II- SUR LA RECEVABILITE DES RECOURS DE LA SOCIETE « FRANZETTI BENIN »

Considérant les dispositions de l'article 116 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 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 l'autorité contractante 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 l'autorité contractante ou son supérieur hiérarchique constitue une condition substantielle de recevabilité de recours devant l'ARMP ;
- l'exercice du recours préalable devant l'autorité contractante ou son supérieur hiérarchique et de celui devant l'ARMP, sont enfermés dans des délais dont l'inobservance est sanctionnée par l'irrecevabilité ;

Considérant qu'en l'espèce, la société « FRANZETTI BENIN » a reçu notification du procès-verbal d'ouverture des plis par mail, le jeudi 27 février 2025 ;

Qu'elle a saisi l'autorité contractante par lettre n°2025/02/28/037/FG/FG du 27 février 2025, le vendredi 28 février 2025 pour contester les motifs de rejet de son pli ;

Que le Directeur des Marchés Publics (DMP) du Port Autonome de Cotonou lui a notifié sa réponse par lettre n°478/2025/PAC/DG/DMP/ SPMP/ DPMP/SAP, du vendredi 28 février 2025 ;

Que non convaincue de la réponse de la DMP du Port Autonome de Cotonou, la société « FRANZETTI BENIN » a saisi l'ARMP, le lundi 03 mars 2025, par lettre n°2025/03/03/039/GA/FG de la même date enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP sous le numéro 0406 -25 ;

Qu'au regard de ce qui précède, le recours de la société « FRANZETTI BENIN » a été exercé dans les conditions requises pour sa recevabilité ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable.

III- DISCUSSION

A- MOYENS DE LA SOCIETE « FRANZETTI BENIN »

A l'appui de son recours la société « FRANZETTI BENIN » soutient les arguments ci-après :

1- « Nous avons vu notre dossier écarté avec comme raison :

- Le fait que nous avons déposé l'original de la garantie de soumission ainsi que les renseignements relatifs à la candidature dans des enveloppes à l'intérieur de l'enveloppe extérieure » ;
- L'absence de la mention « à monsieur le Directeur des Marchés Publics du Port Autonome de Cotonou » ;

« Point 22.1 « Les offres doivent être déposées en personne ou par courrier recommandé. 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. »

Point 22.2 « L'enveloppe extérieure doit :

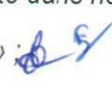
a/ Être adressée à l'Autorité contractante conformément à la clause 22.1 des IC

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 fixée pour l'ouverture des plis » en application de la clause 26.1 des IC » ;

2- « Les enveloppes intérieures comporteront les mentions précisées aux points a/ et b/ ci-dessus de même que le nom et l'adresse du soumissionnaire ».

Point 22.3 « Si les enveloppe ne sont pas cachetées et marquées comme stipulé, l'Autorité contractante ne sera nullement responsable si l'offre est égarée ou ouverte prématurément. » Il ressort de ce qui précède que l'enveloppe extérieure doit contenir 4 éléments (car pas de variante dans notre cas) soit

1 original, 1 copie, 1 garantie de soumission, 1 renseignement sur le candidat » 

- 3- « Il n'est nulle part fait mention que seuls deux de ces éléments doivent être mis sous enveloppe et que les deux autres doivent être déposés en vrac dans l'enveloppe extérieure.

De même, il n'est nulle part fait mention que la mise dans une enveloppe de la garantie de soumission et des renseignements sur le candidat sera un motif de rejet de l'offre. Il est vrai que nous n'avons pas adressé les plis intérieurs à l'Autorité Contractante. Mais cela nous expose au pire à ce que notre offre soit égarée ou ouverte prématurément, mais en aucun cas à un rejet de notre offre » ;

- 4- « IC22.2 (b) « Les enveloppes intérieure et extérieure devront comporter les autres identifications suivantes :

Enveloppe intérieure : « insérer la raison sociale, adresse, et le nom et/ou le numéro qui doit apparaître sur l'enveloppe de l'offre pour identifier ce processus de passation des marchés »

Enveloppe extérieure :

« A Monsieur le Directeur des Marchés Publics du Port Autonome de Cotonou »

« Réalisation de la phase 3 et 4 de la clôture du Port Autonome de Cotonou et aménagement d'espace avec des kiosques DAOI N°T_DIT_99003 »

« Ne pas ouvrir avant la date et l'heure pour l'ouverture des plis »

Seules les quantités sont précisées dans les IC 21.1 mais rien n'est précisé sur l'utilisation d'enveloppe ou non.

Par ailleurs, la lecture de l'IC22.2(b) ne fait pas mention que l'enveloppe intérieure doive comporter le nom de l'autorité contractante contrairement à l'enveloppe extérieure.

Nous sommes donc en accord avec cette section. Nulle part il n'est mentionné que le fait de mettre les renseignements relatifs à la candidature et la garantie de soumission dans des enveloppes sera un motif de rejet de l'offre » ;

- 5- « l'élimination de notre offre dès le dépouillement, du moins rien n'est précisé dans les textes à ce sujet. Le placement de la garantie de soumission dans une enveloppe ainsi que les renseignements relatifs à la candidature dans une autre n'a eu pour but que de dissocier les quatre éléments demandés et éviter toute confusion dans ces éléments ».

B- MOYENS DU DIRECTEUR DES MARCHES PUBLICS DU PORT AUTONOME DE COTONOU

Pour justifier le bien fondé des motifs de rejet des plis de la société « FRANZETTI BENIN » le Directeur des marchés publics du Port Autonome de Cotonou a développé les moyens ci-après :

- 1- « Conformément aux exigences de la circulaire n°2024-005/PR/ARMP/SP/DRR-AT/SRR/SA du 12 décembre 2024 portant clarification des modalités de présentation des plis dans le cadre des marchés publics de travaux, de fournitures et services en République du Bénin qui stipule que :

« ...les offres des soumissionnaires doivent être contenues dans une unique enveloppe extérieure contenant » :

« Une enveloppe portant la mention "ORIGINAL" contenant la copie des documents constitutifs de l'offre (séparément l'offre technique et l'offre financière) ainsi que la clé USB comportant la version scannée en PDF de l'original de l'offre, de la garantie de soumission et des renseignements relatifs à la candidature) »

ainsi que la clé USB comportant la version scannée en PDF de l'original de l'offre, de la garantie de soumission et des renseignements relatifs à la candidature) ».

« Une enveloppe portant la mention "COPIE" contenant la copie des documents constitutifs de l'offre (séparément l'offre technique et l'offre financière) ».

« La garantie de soumission ou la lettre de déclaration de garantie »

- Renseignements relatifs à la candidature, notamment le formulaire y afférent et ses annexes ; ...etc. » ;

2- « Aussi, la même circulaire en ce qui concerne la présentation des enveloppes intérieures, stipule que « S'agissant des enveloppes intérieures, autres les mentions ORIGINALE, COPIE OU VARIANTE (le cas échéant) elles doivent porter les mentions ci-après » :

- « Être adressée à l'autorité contractante conformément aux dispositions du Dossier d'Appel à Concurrence (DAC)...etc. » ;

3- « Contrairement aux différentes exigences de la circulaire suscitée, à l'ouverture de l'enveloppe extérieure du pli du soumissionnaire FRANZETTI BENIN, la COE a constaté la présence :

- d'une enveloppe portant la mention « originale » et d'une enveloppe portant la mention « COPIE » telle qu'exigée dans la circulaire de l'ARMP ;

- d'une enveloppe portant la mention « Renseignements relatifs à la candidature » et d'une enveloppe portant la mention « Garantie de soumission » dont la présence dans l'enveloppe extérieure n'est pas indiquée dans la circulaire de l'ARMP.

Ainsi donc, la présence de ces deux enveloppes dans l'enveloppe extérieure constitue un défaut de présentation.

L'absence de deux (02) documents distincts tels que « la garantie de soumission ou la lettre de déclaration de garantie et les renseignements relatifs à la candidature, notamment le formulaire y afférent et ses annexes » dont la présence sans enveloppe dans l'enveloppe extérieure est exigée par la circulaire de l'ARMP. Cette absence desdits documents sans enveloppe dans l'enveloppe extérieure constitue un défaut de présentation.

- Enfin, il a été constaté l'absence de la mention « A MONSIEUR LE DIRECTEUR DES MARCHES PUBLICS DU PORT AUTONOME DE COTONOU » sur toutes les quatre (4) enveloppes retrouvées dans l'enveloppe extérieure. Ce qui constitue un défaut de présentation conformément aux prescriptions de la circulaire de l'ARMP qui stipulent que les enveloppes intérieures doivent « Être adressée à l'autorité contractante conformément aux dispositions du Dossier d'Appel à Concurrence (DAC)...etc. ». Par conséquent lesdites enveloppes retrouvées dans l'enveloppe extérieure ne peuvent pas être ouvertes pour permettre l'appréciation de leur contenu par la COE.

Au regard du développement fait au dernier tiret, même si la mise de la garantie de soumission et le formulaire de renseignements dans des enveloppes séparées pourrait être acceptée, l'absence de la mention « A MONSIEUR LE DIRECTEUR DES MARCHES PUBLICS DU PORT AUTONOME DE COTONOU » sur lesdites enveloppes ne permet pas leur recevabilité pour une ouverture quelconque.

C'est de bon droit que la COE a rejeté le pli du soumissionnaire FRANZETTI BENIN à l'étape de la

recevabilité des plis. 

- Contre-observations sur les moyens développés par le Soumissionnaire FRANZETTI BENIN dans son recours devant l'ARMP.

Pour les moyens développés dans la lettre de recours adressée à votre Autorité, je voudrais porter à votre connaissance mes contres- observations qui sont contenues dans le tableau ci-dessous.

Moyens développés par le Soumissionnaires FRANZETTI	Contre-observations
Malgré notre relecture du Dossier d'Appel d'Offres et du courrier n°478/2025/PAC/DG/DMP/SPMP/DPMP/SAP du 28 février 2025, nous maintenons notre position qui est que nous avons répondu suivant les prescriptions du DAO et en respectant les éléments mentionnés dans la Circulaire n°20224-005/PR/ARMP/SP/DRR-AT/SRR/SA du 12 décembre 2024 portant clarification des modalités de présentation des plis dans le cadre des marchés publics de travaux, fournitures et services	Tous les éléments mentionnés dans la circulaire n'ont pas été respectés par le soumissionnaire FRANZETTI BENIN. Confère le point « C- Les moyens de faits et/ou de droits qui fondent le motif de rejet du Pli du Soumissionnaire FRANZETTI BENIN » pour les détails

Au regard de tout ce qui précède, le recours du soumissionnaire « FRANZETTI BENIN » ne peut prospérer et je suggérerais à votre Autorité de le déclarer non-fondé ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

Il ressort de l'instruction de ce dossier, il ressort les constats ci-après :

Constat n°1 :

A l'intérieur de l'enveloppe extérieur de l'offre du soumissionnaire « FRANZETTI BENIN », il y a quatre (04) enveloppes contenant respectivement, l'offre originale, la copie, les renseignements sur le candidat et la garantie de soumission.

Constat n°2 :

Sur les quatre enveloppes intérieures de l'offre du soumissionnaire « FRANZETTI BENIN », il y a défaut de la mention : « A MONSIEUR LE DIRECTEUR DES MARCHES PUBLICS DU PORT AUTONOME DE COTONOU ».

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS

Il résulte des faits, moyens des parties et des constats issus de l'instruction que le recours de la société « FRANZETTI BENIN » portent sur le rejet du pli dudit soumissionnaire, motif tiré de son défaut de présentation.

Sur le rejet du pli de la société « FRANZETTI BENIN », motif tiré de son défaut de présentation

Considérant les dispositions de l'article 74 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 susvisée selon lesquelles :
« Les offres de base des soumissionnaires doivent être conformes aux dispositions du dossier d'appel à concurrence » ;

Considérant les dispositions de l'article 66 de la loi n°2020-26 du 29 décembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « Les offres sont accompagnées d'une lettre de soumission du soumissionnaire qui doit être signée par ce dernier ou son représentant dûment habilité. Les offres sont déposées en originale et une (01) copie physique. Une copie électronique sur clés USB de chaque proposition devra être jointe dans l'enveloppe contenant l'originale de l'offre » ;

Considérant les stipulations des IC 22.1 à la sous-section A du DAO au point D intitulé : Remise des offres et ouverture des plis, « Les offres doivent être déposées en personne ou par courrier recommandé. 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 » ;

Considérant les dispositions de la circulaire n°2024-005/PR/ARMP/SP/DRR-AT/SRR/SA du 12 décembre 2024 portant clarification des modalités de présentation des plis dans le cadre des marchés publics de travaux, fournitures et services en République du Bénin selon lesquelles : « les offres des soumissionnaires doivent être contenues dans une unique enveloppe extérieure contenant :

- une enveloppe portant la mention « **ORIGINAL** » contenant l'original des documents constitutifs de l'offre (séparément l'offre technique et l'offre financière) ainsi que la clé USB comportant la version scannée en PDF de l'original de l'offre, de la garantie soumission et des renseignements relatifs à la candidature. (...) » ;
- une enveloppe portant la mention « **COPIE** » comportant la copie des documents constitutifs de l'offre (séparément l'offre technique et l'offre financière) ;
- la garantie de soumission ou la lettre de déclaration de garantie ;
- les renseignements relatifs à la candidature, notamment le formulaire y afférent et ses annexes (...) ;
- (...). S'agissant des enveloppes intérieures outre les mentions « ORIGINALE », « COPIE » ou « variante » le cas échéant, elles doivent comporter les mentions ci-après :
- Être adressée à l'autorité contractante conformément aux dispositions du Dossier d'Appel à Concurrence (DAC) (...) » ;

Considérant qu'en l'espèce, les stipulations de la clause IC 22.1 à la sous-section A du DAO au point D intitulé : « Remise des offres et ouverture des plis » de la page 31 du dossier d'appel d'offres, il est exigé que les enveloppes extérieures doivent comporter :

- Une enveloppe contenant l'original de l'offre technique et financière ;
- Une enveloppe contenant toutes les copies ;
- La garantie de soumission ;
- Les renseignements sur le candidat.

Que l'instruction de la cause révèle que la société « FRANZETTI BENIN » a présenté son offre comme ci-après :

- dans l'enveloppe extérieure les deux enveloppes contenant l'offre originale et la copie, 

- une enveloppe portant la mention « Renseignement relatifs à la candidature » et
- une enveloppe portant la mention « Garantie de soumission »;

Considérant toutefois que la mention « **A MONSIEUR LE DIRECTEUR DES MARCHES PUBLICS DU PORT AUTONOME DE COTONOU** » ne figure pas sur les enveloppes portant mention « originale » et « copie » contenues dans l'enveloppe extérieure unique de la société « FRANZETTI BENIN » ;

Que le défaut de cette mention conformément aux exigences des stipulations de la clause IC 22.1 à la sous-section A du DAO au point D intitulé : « Remise des offres et ouverture des plis » de la page 31 du dossier d'appel d'offres, est une non-conformité aux prescriptions du DAO contenant toutes les indications quant à la présentation des offres ;

Que n'ayant pas respecté les prescriptions du DAO en matière de présentation des offres, la COE ne saurait déclarer recevable le pli de la société « FRANZETTI BENIN » au risque de violer les principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats édictés par l'article 7 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;

Que par conséquent, c'est à bon droit que la COE a déclaré irrecevable l'offre de la société « FRANZETTI BENIN » lors de la séance d'ouverture des plis ;

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours de la société « FRANZETTI BENIN » est recevable.

Article 2 : Le recours de la société « FRANZETTI BENIN » est mal-fondé.

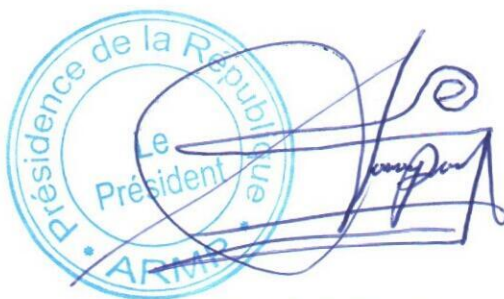
Article 3 : La suspension de la procédure de passation de l'appel d'offres ouvert international n°043/2024/PAC/DG/DMP/SPMP/DPMP/SAP du 06 décembre 2024 relatif à la réalisation du projet de la phase 3 et 4 du Port Autonome de Cotonou et aménagement d'espace avec des Kiosques, est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Directeur de la société « FRANZETTI BENIN » ;
- au Directeur des Marchés Publics du Port Autonome de Cotonou ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics du Port Autonome de Cotonou ;
- au Ministre des Transports chargé du Cadre de vie ;
- au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

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

Article 5 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dans le SIGMaP.



Séraphin AGBAHOUNGBATA
(Président de la CRD)



Gilbert Ulrich TOGBONON
(Membre de la CRD)



Derrick BODJRENOU
(Membre de la CRD)



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