



LE CONSEIL DE REGULATION (CR)

AFFAIRE N°2023-194/ARMP-SA/1336-23

**AUTO-SAISINE SUITE A LA
DENONCIATION ANONYME**

CONTRE

**LE MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA
LEGISLATION (MJL)**

DECISION N°2023-194/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA DU 21 DECEMBRE 2023

- 1- DECLARANT NON ETABLIES, LES PRESOMPTIONS D'IRREGULARITES DENONCEES ET RELATIVES A LA NON-CONFORMITE ENTRE LE TITRE ET LE CONTENU DE L'AVIS D'APPEL D'OFFRES PUBLIE SUR LA PLATEFORME SIGMAP ET INTITULE S_DPAF_77746 RELATIF A L'ENTRETIEN DES LOCAUX, SOLS ET ESPACES VERTS DE L'INSPECTION, DE L'ANNEXE DE PORTO-NOVO, DE LA COUR D'APPEL DE COMMERCE, DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET ANNEXES DU MJL ET DES CENTRES DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE (ACCORD-CADRE) DU MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL)**
- 2- ORDONNANT LA POURSUITE DE LA PROCEDURE SUSMENTIONNEE.**

LE CONSEIL DE REGULATION, STATUANT EN MATIERE D'AUTO-SAISINE,

- 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 le courriel anonyme en date du 12 juillet 2023, enregistré au Secrétariat administratif de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) le même jour sous le numéro 1336-23, par lequel l'ARMP a été saisie d'une dénonciation de publication irrégulière ;
- Vu la lettre n°2023-2127/PR/ARMP/SP/SA du 26 juillet 2023 par laquelle l'ARMP a sollicité de la Personne responsable des marchés publics (PRMP) du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL), les informations nécessaires à l'instruction de cette auto-saisine ;

Vu le bordereau d'envoi des pièces adressées n°0320/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 juillet 2023, enregistré au Secrétariat administratif de l'ARMP le 31 juillet 2023 sous le numéro 1473-23, par lequel la PRMP du MJL a transmis les informations complémentaires ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Sur proposition de la Commission Disciplinaire en sa session du mardi 12 décembre 2023 ;

Les membres du Conseil de Régulation des Marchés Publics que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; mesdames Carmen Sinani Oredolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI, messieurs Derrick BODJRENOU et Martin Vihoutou ASSOGBA ; réunis en session extraordinaire, le 21 décembre 2023 ;

Le Conseiller Gilbert Ulrich TOGBONON est empêché en vertu des dispositions de l'article 17 alinéa 2 du décret n° 2020-595 du 23 décembre 2020 susvisé ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) a été saisie par courriel anonyme en date du 12 juillet 2023 d'une dénonciation. L'auteur dudit courriel dénonce « *une publication irrégulière sur la plateforme SIGMaP* ».

En effet, selon le dénonciateur, le titre de l'avis d'appel d'offres renseigné sur la plate-forme SIGMAP est différent du contenu dudit avis qui évoque plutôt une demande de renseignement et de prix. « *Il s'agit en réalité du marché S_DPAF_77746 relatif à l'entretien des locaux, sols et espaces verts de l'Inspection, de l'annexe de Porto-Novo, de la Cour d'Appel de Commerce, de l'administration centrale et annexes du MJL et des Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ACCORD-CADRE) du Ministère de la Justice et de la Législation.*

Au regard de la gravité des faits dénoncés, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics a décidé de s'auto-saisir du dossier afin de situer les responsabilités des acteurs impliqués.

II- SUR LA REGULARITE DE L'AUTO-SAISINE

Considérant les dispositions de l'article 117 alinéa 7 de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin, selon lesquelles : « *Sur le fondement des informations recueillies dans l'exercice de ses missions ou de toutes informations communiquées par l'autorité contractante, les candidats, les soumissionnaires ou les tiers, l'Autorité de régulation des marchés publics peut s'auto-saisir à la demande de son président ou du tiers de ses membres et statuer dans un délai de sept (07) jours ouvrables sur les irrégularités, fautes et infractions constatées à compter de la date de l'auto-saisine (...)* » ;

Considérant que la présente auto-saisine de l'ARMP a été décidée par le Conseil de Régulation en sa session du 26 septembre 2023 en vue d'investiguer sur l'irrégularité présumée dans le cadre du marché S_DPAF_77746 relatif à l'entretien des locaux, sols et espaces verts de l'Inspection, de l'annexe de Porto-Novo, de la Cour d'appel de commerce, de l'Administration centrale et annexes du MJL et des Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (accord-cadre) du Ministère de la Justice et de la Législation;

Qu'ainsi, les conditions requises pour l'auto-saisine de l'ARMP sont remplies ;

Que la présente auto-saisine est donc régulière.

III- DISCUSSION

A. MOYENS DU DENONCIATEUR ANONYME

Dans son courriel, le dénonciateur soutient que :

« Le titre du Dossier d'Appel d'Offres est bien renseigné sur la plate-forme SIGMaP, mais le contenu de l'avis d'appel à concurrence n'est pas conforme au marché. C'est une fausse publication, car c'est l'avis de leur demande de renseignement et de prix relatif à l'entretien des climatiseurs, du système électrique et des groupes électrogènes au niveau de l'administration centrale du MJL, des salles serveurs de la DSI et les antennes du MJL et du CNCJ (ACCORD-CADRE) qui a été publié en lieu et place ».

B. MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DU MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION

Dans son mémoire adressé à l'ARMP par lettre n°0319/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 juillet 2023 et relatif à la dénonciation en instruction, la PRMP du MJL a développé les arguments suivants :

« En ce qui concerne le type de fichier attaché sur la plateforme SIGMaP, notons que ce n'est qu'à la réception de la présente dénonciation que nous nous en sommes rendu compte.

En effet, plusieurs procédures avaient été lancées dans la même période dont l'avis de la DRP n°002/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 avril 2023 (...) qui a été attaché sur ladite plateforme en lieu et place de l'avis du DAO n°001/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 avril 2023 publié dans les deux journaux cités plus haut. Il y va de soi que notre intention n'était pas de fausser le jeu de la concurrence. Il s'agit vraisemblablement d'un mauvais choix du fichier lors de l'attachement qui a été publié. Ceci n'a pourtant pas empêché, vingt-sept (27) candidats à se rapprocher du secrétariat de la PRMP pour les formalités de retrait dudit DAO (...).

Aussi, voudrions-nous ajouter qu'aucun des vingt-sept (27) candidats ni soumissionnaires n'a attiré notre attention ».

Lors de son audition le vendredi 27 octobre 2023, la PRMP du MJL a apporté les éléments de réponse ci-après, aux questions des membres du Conseil de Régulation :

- *« C'est une erreur matérielle commise par inattention car le 28 avril 2023, nous avons procédé sur la plateforme SIGMaP à la gestion de deux procédures (ledit DAO et la DRP). Nous n'avons pas violé un principe de la commande publique car l'avis dudit DAO a été publié dans le Journal la "Nation" et celui des marchés publics. De plus, sur SIGMaP l'objet est bien précisé Dossier d'appel d'offres relatif à l'entretien des locaux, sols et espaces verts...et de l'Adolescence (accord-cadre) ».*
- *« Aussi voudrions-nous ajouter que l'avis d'appel d'offres a été publié dans les deux (02) grands journaux de grande envergure à savoir la "Nation" et le Journal des Marchés Publics (voir copie des extraits de publication) ».*

- « Nous ne nous sommes pas rendus compte de cette erreur. C'est réellement après avoir reçu l'interpellation de l'ARMP à l'étape où nous avons demandé l'élaboration des contrats après notifications des résultats aux attributaires provisoires et aux évincés ».

« Le délai est de 21 jours (Voir copies des extraits des Journaux "La Nation" et des Marchés publics (Voir 02 copies d'extraits de publication) ».

- « Seul le fichier (avis de la DRP lancé au cours de la même période, le même jour) de l'avis a été mal attaché par erreur et non par violation. Nous ne l'avons pas fait volontairement. C'est une erreur. Nous y veillerons ».
- « Nous n'avons pas violé le principe de liberté d'accès car, nous avons publié l'avis dans les journaux "La Nation" et des marchés publics et l'objet (le titre) sur la plateforme est précis (sans erreur). Le dénonciateur aurait pu nous contacter à travers le numéro 40 11 63 13, contenu dans le fichier attaché pour prendre connaissance du dossier et nous informer du fichier joint par erreur afin de nous aider à rattraper et corriger cette erreur dans le délai des 21 jours de publication ».
- « Mais l'erreur est humaine. Car l'objet (le titre) sur le SIGMAP est bel et bien Dossier d'Appel d'Offres relatif à l'entretien des locaux, sols et espaces verts de l'Inspection, de l'annexe de Porto-Novo... et de l'Adolescence (Accord-cadre) ».
- « Nous réitérons une fois encore au nom de la passion que nous avons pour les marchés publics et notre sens de responsabilité que nous avons commis une erreur. Car dans les journaux de grande envergure (La Nation et les Marchés Publics) l'avis du DAO a été publié (voir pièces jointes : copies des extraits de publication) et sur la plateforme SIGMAP le titre où, l'objet est Dossier d'Appel d'Offres relatif à l'entretien des locaux, sols et espaces verts de l'inspection, de l'annexe de Porto-Novo, de la Cour d'Appel de Commerce, de l'administration centrale et annexes du MJL et des centres de sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (Accord-cadre). C'est une erreur qui été commise qui pourrait se rattraper si le dénonciateur anonyme ou l'un des 27 candidats qui avaient retiré l'avis attirait notre attention par écrit sans écrire à l'ARMP ».
- « Nous n'avons plus d'autres informations en dehors de celles contenues dans notre mémoire en date du 28 juillet 2023. Mais nous réitérons que c'est une erreur (humaine) que nous n'avons jamais commise depuis que nous exerçons cette fonction de PRMP depuis 2019 ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

De l'instruction du dossier, il se dégage les constats suivants :

Constat n°1

Le contenu de l'avis publié sur le SIGMaP n'est pas conforme au fichier attaché relativement à l'objet du marché annoncé.

Constat n°2

Le titre et le contenu de l'avis d'appel d'offres publié dans le journal des marchés publics et le journal « La Nation », sont conformes.  

Constat n°3

La PRMP/MJL a publié deux avis (DAO et DRP) de deux dossiers le même jour 28 avril 2023.

V- OBJET ET ANALYSE DE L'AUTO-SAISINE

Des faits, des moyens des parties et des constats issus de l'instruction, il ressort que l'auto-saisine de l'ARMP porte sur la présomption d'une publicité inadéquate de l'avis d'appel d'offres dénoncé sur la plateforme SIGMaP.

A. Sur la présomption de la publicité inadéquate de l'avis d'appel d'offres dénoncé sur la plateforme SIGMaP

Considérant les dispositions de l'article 53 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : *« Sauf dans le cas des marchés publics passés par la sollicitation de prix ou par le régime du seuil de dispense et sous réserve d'exceptions évoquées aux chapitres 2 et 3 du titre II de la présente loi, les marchés publics doivent faire l'objet d'un avis d'appel à concurrence porté à la connaissance du public par une insertion faite, au minimum dans le quotidien de service public et sur le portail web national des marchés publics et le journal des marchés publics. En cas de nécessité, l'avis peut être inséré dans toute autre publication nationale et/ou internationale de large diffusion, ainsi que sous le mode électronique, selon un document modèle dont les mentions obligatoires sont fixées par décret pris en Conseil des ministres.*

Cette disposition concerne également les avis de préqualification » ;

Considérant que l'article 8 du décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique dispose en son point a- 4 que, dans le cadre du respect du principe du libre accès à la commande publique, les agents publics doivent : *« assurer dans l'acte de publicité, des informations exhaustives et claires sur le contenu de la commande publique envisagée ».*

Qu'il ressort des dispositions ci-dessus, l'obligation pour l'autorité contractante de :

- publier l'avis d'appel à concurrence cumulativement dans le quotidien de service public, sur le portail web national des marchés publics et dans le journal des marchés publics ;
- s'assurer que les informations publiées sont exhaustives et claires sur le contenu du marché concerné ;

Considérant qu'en l'espèce, la PRMP du MJL a fait publier l'avis d'appel d'offres concerné aussi bien dans le journal des marchés publics, le quotidien de service public « LA NATION » que dans le portail web national des marchés publics (SIGMaP) ;

Qu'il s'en dégage que l'avis d'appel d'offres concerné a été publié dans tous les canaux légaux requis ;

Que cependant, sur la plateforme SIGMaP, l'avis publié n'est pas conforme à l'objet du marché ; ce que la PRMP du MJL, dans son mémoire comme lors de son audition, a reconnu en déclarant : *« En ce qui concerne le type de fichier attaché sur la plateforme SIGMaP, que ce n'est qu'à la réception de la présente dénonciation que nous nous en sommes rendu compte. En effet, plusieurs procédures avaient été lancées dans la même période dont l'avis de la DRP n°002/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 avril 2023 (...) qui a été attaché sur ladite plateforme en lieu et place de l'avis du DAO n°001/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 avril 2023 publié dans les deux journaux cités plus haut » ;*

Qu'en attachant à la publication de l'avis du DAO n°001/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 avril 2023, le contenu de la DRP n°002/MJL/PRMP/S-PRMP du 28 avril 2023, la PRMP du MJL n'a pas assuré dans cette publicité, une information claire sur le contenu du marché concerné sur la plate-forme SIGMAP ;

Considérant toutefois que ledit avis a été aussi publié dans les deux autres canaux requis avec un contenu clair et des informations exhaustives en adéquation avec le titre du dossier d'appel d'offres concerné ;

Qu'à l'analyse, il se révèle que :

- le titre de l'avis publié dans les trois canaux est identique ;
- seul le fichier attaché à ce titre sur la plate-forme SIGMAP est différent ;

Que cette différence entre le titre et le contenu uniquement au niveau de la plate-forme SIGMAP bien que contraire aux exigences de l'article 8 du décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 sus-cité, résulte d'une erreur matérielle d'attachement de fichier comme l'a reconnu la PRMP du MJL ;

Que nonobstant cette différence entre le titre et le contenu de cet avis sur la plate-forme SIGMAP, les soumissionnaires à ce marché public ont obtenu auprès de la PRMP du MJL un dossier d'appel d'offres conforme au titre de l'avis publié dans les trois canaux requis et près d'une trentaine de soumissionnaires ont déposé leurs offres ;

Qu'en égard à tout ce qui précède, il y a lieu :

- de conclure à une erreur matérielle d'attachement de fichier à cet avis sur la plate-forme SIGMAP sans impact sur la procédure de passation de ce marché ;
- d'ordonner la poursuite de la procédure de passation de ce marché.

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Les présomptions d'irrégularités dénoncées et relatives à la non-conformité entre le titre et le contenu de l'avis d'appel d'offres publié sur la plateforme SIGMaPS_DPAF_77746 relatif à l'entretien des locaux, sols et espaces verts de l'Inspection, de l'annexe de Porto-Novo, de la Cour d'appel de commerce, de l'Administration centrale et annexes du MJL et des Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (accord-cadre) du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL), ne sont pas établies.

Article 2 : La suspension de la procédure de passation de l'avis d'appel d'offres publié sur la plateforme SIGMaPS_DPAF_77746 relatif à l'entretien des locaux, sols et espaces verts de l'Inspection, de l'annexe de Porto-Novo, de la Cour d'appel de commerce, de l'Administration centrale et annexes du MJL et des Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (accord-cadre) du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL), est levée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée :

- au dénonciateur par son mail anonyme ;
- à la Personne responsable des marchés publics du Ministère de la Justice et de la Législation ;
- au Chef de la Cellule de contrôle des marchés publics du Ministère de la Justice et de la Législation ;

- au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation ;
- à la Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

Article 4 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dans le SIGMaP.



Séraphin AGBAHOUNGBATA
(Président du CR)



Carmen Sinani Orédolla GABA
(Vice-Présidente du CR)



Martin Vihoutou ASSOGBA
Membre du CR



Francine Aïssi HOUANGNI
Membre du CR



Derrick BODJRENOU
(Membre du CR)



Ludovic GUEDJE
Secrétaire Permanent de l'ARMP
(Rapporteur du CR)