

LA COMMISSION DE REGLEMENT DES
DIFFERENDS (CRD)

DECISION N° 2025-012/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRR-AT/SRR/SA
DU 28 JANVIER 2025

AFFAIRE N°2025-012/ARMP/SA/2252-24

ARBITRAGE

PERSONNE RESPONSABLE DES
MARCHÉS PUBLICS DE LA SOCIÉTÉ
DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE (SIRAT)

CONTRE

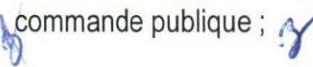
DIRECTION NATIONALE DE
CONTROLE DES MARCHÉS PUBLICS

1. DECLARANT NON FONDEES LES RESERVES DE LA
DIRECTION NATIONALE DE CONTROLE DES MARCHÉS
PUBLICS RELATIVEMENT A L'EXAMEN DES PROJETS
D'AVENANTS AUX CONVENTIONS CI-APRES :

- N°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP DU 29 NOVEMBRE
2017 RELATIF AU PROJET DE CONSTRUCTION DE
LA CITE MINISTERIELLE ;
- N°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP DU 29 NOVEMBRE
2017 RELATIF AU PROJET DE CONSTRUCTION DE
LA CITE ADMINISTRATIVE ABOMEY-CALAVI ;
- N°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP DU 29 NOVEMBRE
2017 RELATIF AU PROJET DE CONSTRUCTION
DES LOGEMENTS SOCIAUX DE OUEDO ;
- SANS REFERENCE RELATIF AUX TRAVAUX
D'AMÉNAGEMENT DE LA PLAGE DE FIDJROSSE
ENTRE MARIE STELLA ET ADOUNKO (LOT 2)
DANS LE CADRE DE L'AMÉNAGEMENT DE LA
ROUTE DES PECHE.

2. ORDONNANT LA LEVÉE DES RESERVES DE LA DNCMP
AUX FINS.

LA COMMISSION DE REGLEMENT DES DIFFERENDS, STATUANT EN MATIÈRE D'AUTO-SAISINE
POUR ARBITRAGE,

Vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
vu la loi n°2020-20 du 02 septembre 2020 création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques 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 ;
vu le décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique ; 

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 décret n°2021-390 du 21 juillet 2021 portant conditions d'exercice de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage construction en République du Bénin ;

vu le décret n°2010-266 du 11 juin 2010 portant conditions d'exercice des missions de Maîtrise d'Ouvrage déléguée et de conduite d'Opération ;

vu le décret n°2024-872 du 11 avril 2024 portant autorisation de l'application des procédures dérogatoires au code des marchés publics pour les travaux en maîtrise d'ouvrage déléguée par la société immobilière et d'aménagement urbain (SIMAU SA) au profit des entités publiques et collectivités territoriales ;

vu la lettre n°2556/2024/SIRAT/PRMP/DP-AUA/CP/SGPR/SP-PRMP du 05 novembre 2024, enregistrée du Secrétariat administratif de l'ARMP le 06 novembre 2024 sous le numéro 2252-24 portant demande d'arbitrage de la personne responsable des marchés publics de la SIRAT ;

vu la lettre n°2024-4368/PR/ARMP/SP/DRR-AT/SA du 13 novembre 2024 portant demande de production de mémoire dans le cadre d'un arbitrage ;

vu la lettre n°3249/MEF/DC/DNCMP/DIC/SP du 27 novembre 2024 du directeur national adjoint de contrôle des marchés publics transmettant le mémoire en défense de la DNCMP dans le cadre de la demande d'arbitrage de la SIRAT ;

vu la décision n°2024-154/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRR-AT/SRR/SA du 17 décembre 2024 déclarant irrecevable la demande d'arbitrage introduite par la personne responsable des marchés publics de la société des infrastructures routières et de l'aménagement du territoire (SIRAT) contre la Direction nationale de contrôle des marchés publics dans le cadre du refus de prise d'avenants aux contrats :

- n°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP du 29 novembre 2017 relatif au projet de construction cite ministérielle ;
- n°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP du 29 novembre 2017 relatif au projet de construction de la cité administrative Abomey-Calavi ;
- n°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP du 29 novembre 2017 relatif au projet de construction des logements sociaux de Ouèdo ;
- sans référence relatif aux travaux d'aménagement de la plage de Fidjrossè entre MARIE STELLA et ADOUNKO (lot 2) dans le cadre de l'aménagement de la route des pêches et portant autosaisine de l'autorité de régulation des marchés publics en matière de règlement ;

vu les Procès-verbaux d'audition en date du 24 décembre 2024 ;

 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 Orèdolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session le 28 janvier 2025 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Par décision n° 2024-154/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRR-AT/SRR/SA du 17 décembre 2024, l'organe de régulation s'est auto-saisie après avoir déclaré irrecevable pour forclusion la demande d'arbitrage de la personne responsable des marchés publics de la SIRAT contre la Direction nationale de contrôle des marchés publics dans le cadre de l'examen technique et juridique des projets d'avenants n°1 aux contrats référencés comme suit :

- n°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP du 29 novembre 2017 relatif au projet de construction cite ministérielle ;
- n°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP du 29 novembre 2017 relatif au projet de construction de la cité administrative Abomey-Calavi ;
- n°607/MEF/MCVDD/DNCMP/SP du 29 novembre 2017 relatif au projet de construction des logements sociaux de Ouèdo ;
- sans référence relatif aux travaux d'aménagement de la plage de Fidjrossè entre Marie Stella et Adounko (lot 2) dans le cadre de l'aménagement de la route des pêches.
-

Qu'au regard de l'intérêt national que revêt la continuité desdites commandes publiques prévues dans le portefeuille des projets du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) en maîtrise d'ouvrage déléguée, l'ARMP s'est auto-saisie en matière d'arbitrage afin de lever les obstacles à la poursuite desdites procédures et rapprocher les positions des deux organes (PRMP et DNCMP) sur la régularité des avenants sollicités.

II- SUR LA REGULARITE DE L'AUTO-SAISINE DE L'ARMP A LA SUITE DE LA DEMANDE D'ARBITRAGE INTRODUITE PAR LA PRMP DE LA SIRAT

Considérant les dispositions de l'article 117 alinéa 7 de la loi n°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 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 ou 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 dans le cadre de la décision n° 2024-154/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRR-AT/SRR/SA du 17 décembre 2024, vise à lever les contraintes à la continuité de l'exécution des projets gouvernementaux inscrits dans le portefeuille des projets du Programme d'action du gouvernement transférés à la SIRAT ;

Qu'ainsi l'auto-saisine de l'ARMP est régulière. 

III- DISCUSSION

A- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE LA SIRAT

Au soutien de sa requête, la PRMP de la SIRAT a développé les moyens suivants :

- « (...) le Conseil des Ministres du 10 mai 2023, (Extrait du relevé n° 16) a décidé de l'actualisation du portefeuille des projets PAG en maîtrise d'ouvrage déléguée, et ainsi que d'un transfert des projets de la Société Immobilière et d'Aménagement Urbain (SImAU) à la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT).
- Pour rappel, la SImAU est une entreprise privée d'économie mixte qui dispose d'une dérogation au code des marchés publics. Ainsi donc, les différents contrats élaborés ne sont pas soumis aux exigences et au visa de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) mais plutôt à un organe de contrôle des marchés en interne pour la validation des contrats.
- La SIRAT, quant à elle, est une société d'Etat ne disposant pas de dérogation au code des marchés publics et donc est soumise à toutes les exigences de contrôle de la DNCMP. Il se pose donc un problème juridique dans la gestion du contrat pour lequel nous serons amenés à élaborer entre autres des avenants et faire des paiements.
- A cet effet, il a été demandé au MCVT et au MEF de prendre un avenant aux conventions de MOD signées avec la SImAU et de procéder avec la SIRAT à la signature d'une convention cadre et des conventions spécifiques.
- En application desdites décisions, les actions suivantes ont été effectuées :
 - la convention-cadre de maîtrise d'ouvrage déléguée signée entre le MCVT et la SImAU, n° 2180/MEF/MCVDD/DNCMP/SP du 21 août 2020, a fait l'objet d'un avenant n°3 en date du 29 décembre 2023, qui constate le retrait de certains projets du portefeuille de la SImAU ;
 - une nouvelle convention-cadre de maîtrise d'ouvrage déléguée a été signée entre le MCVT et la SIRAT n°2501/MEF/PR/MCVT/PRMP/DNCMP/SP du 15 novembre 2023 pour prendre en compte les projets, initialement pilotés par la Société Immobilière et d'Aménagement Urbain (SImAU) qui ont été transférés à la SIRAT.
- Etant donné que le processus de transfert desdits projets de la SImAU à la SIRAT sous-entend le changement de l'Autorité contractante, il est indispensable de matérialiser ce changement par la prise d'un avenant à chacun des contrats des entreprises et des prestataires.
- Pour ce faire, la SIRAT, étant donc désormais, la nouvelle Autorité contractante, a introduit à la DNCMP les projets d'avenants de changement d'autorité contractante pour les contrats concernés :
 - Travaux de construction de la cité ministérielle ;
 - Travaux de construction de la cité administrative de Abomey Calavi ;
 - Travaux de construction des logements sociaux de Ouèdo ;
 - Travaux d'aménagement de la Plage de Fidjrossè entre Marie Stella et Adounko (lot 02), dans le cadre de l'aménagement de la Route des Pêches.
- En réponse, la DNCMP estime qu'elle ne saurait examiner les projets d'avenants transmis par la SIRAT au motif que le Conseil des Ministres a autorisé uniquement la prise d'avenant aux conventions existantes avec la SImAU et qu'en ce qui concerne la SIRAT, il devrait s'agir de la signature d'une nouvelle convention générale assortie de conventions spécifiques et non des avenants.

- Par ailleurs la DNCMP indique de se conformer à l'article 100 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin pour la signature des avenants. En claire, son refus se fonde sur le fait qu'elle n'avait pas été impliquée lors de la signature des contrats initiaux.
- Or la SIRAT devant se soumettre au contrôle a priori de la DNCMP ne peut pas prendre un avenant sans le visa de celle-ci.
- Cette situation met en mal l'exécution des différents projets et bloque tout acte administratif qui pourrait être entrepris pour faciliter l'exécution des travaux.
- La SIRAT estime que la nécessité de prise d'avenants est née de la décision du conseil des ministres et donc une exception au respect du parallélisme de signature du contrat initial et l'avenant.

Au regard d'une part, de l'importance des travaux objet des conventions et de l'urgence de les poursuivre dans la régularité et les achever, la PRMP de la SIRAT sollicite l'arbitrage de l'ARMP afin que la DNCMP lève ses réserves à cette étape d'examen technique et juridique ».

Lors de son audition en date du 24 décembre 2024, la Personne responsable des marchés publics de la SIRAT a confirmé l'intégralité de ses prétentions.

B- MOYENS DE LA DIRECTION NATIONALE DE CONTRÔLE DES MARCHES PUBLICS

Par lettre n°3249/MEF/DC/DNCMP/DIC/SP du 27 novembre 2024 transmettant le mémoire en défense de la DNCMP dans le cadre des projets d'avenants sollicités, la Direction nationale de contrôle des marchés publics a soutenu ce qui suit :

- « Les réserves de la DNCMP sont motivées par la non-conformité de la requête de l'Autorité Contractante aux instructions contenues dans l'extrait du relevé N°16 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 10 mai 2023 sur la base desquelles la demande d'examen juridique est faite.
- En effet, à travers l'extrait du relevé N°16 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 10 mai 2023 joint au dossier, il est demandé au Ministre de Cadre de Vie et des Transports, chargé du Développement Durable et au Ministre de l'Economie et des Finances, de prendre un avenant aux conventions de maîtrise d'ouvrage délégué signées avec la SImAU et de procéder avec la société des Infrastructures routières et de l'aménagement du territoire (SIRAT), à la signature d'une convention-cadre et des conventions spécifiques à chaque projet.
- Il en ressort que le Conseil des ministres a autorisé la prise d'avenant uniquement aux conventions existantes avec la SImAU. En ce qui concerne la SIRAT, il devrait s'agir de la signature d'une nouvelle convention générale assortie des conventions spécifiques et non des avenants.
- Mieux, dans le cadre du marché N°2501 /MEF/PR/MCVT/PRMP/DNCMP/SP du 15 novembre 2023 relatif à la convention-cadre de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée entre le Ministère du Cadre de Vie et des Transports en charge du Développement Durable (MCVT) et la SIRAT SA visé par la Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), le Directeur National du Contrôle Financier (DNCF), le MCVT et approuvé par le MEF Ministre d'Etat, il est fait exigence d'une convention spécifique pour chaque projet et non d'avenants aux anciennes conventions spécifiques signées par la SImAU. 

- Cette exigence est formulée comme suit : « **En complément de la présente convention cadre de Maîtrise d'Ouvrage Déléguee, des conventions spécifiques seront signées entre l'Etat et la SIRAT SA pour préciser les conditions et modalités du partenariat dans le cadre de la mise en œuvre de chacun des projets** ».
- En conséquence, la DNCMP ne saurait outrepasser les instructions du Conseil des Ministres et les clauses de la convention générale en examinant les projets d'avenants transmis par la SIRAT.
- Par ailleurs, il convient de signaler que le procès-verbal N°1618/DNCMP/DIC-CK/2024 du 03 juin 2024 cité en pièce jointe dans la lettre de la SIRAT SA ne concerne pas le contrat relatif aux travaux d'aménagement de la plage de Fidjrossè entre Marie Stella et Adounko (lot 2) dans le cadre de l'aménagement de la route des pêches (le 4ème contrat cité dans la lettre de l'ARMP) ».

Lors de son audition en date du 24 décembre 2024, le représentant de la Direction nationale de contrôle des marchés publics a confirmé les positions telles qu'indiquées dans le mémoire en défense soumis à l'organe de régulation aux fins.

IV- CONSTAT ISSU DE L'INSTRUCTION

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

Constat 1 :

Le Ministère du Cadre de Vie et des Transports est la tutelle unique de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT) et de la Société Immobilière et d'Aménagement Urbain (SIMAU) qui est le maître d'ouvrage public des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée conclues pour la mise en œuvre des projets relatifs à :

- *Travaux de construction de la cité ministérielle* ;
- *Travaux de construction de la cité administrative de Abomey Calavi* ;
- *Travaux de construction des logements sociaux de Ouedo* ;
- *Travaux d'aménagement de la Plage de Fidjrossè entre Marie Stella et Adounko (lot 02), dans le cadre de l'aménagement de la Route des Pêches*.

Constat 2 :

L'avenant sollicité par la SIRAT vise à acter le changement d'autorité contractante et à faciliter la poursuite des procédures d'exécutions des contrats en cause, conformément aux dispositions légales en la matière.

V- OBJET ET ANALYSE DE L'AUTO-SAISINE

Il résulte des faits, moyens des parties et des constats issus de l'instruction que l'auto-saisine de l'ARMP porte sur la régularité des réserves de la Direction nationale de contrôle des marchés publics sur les requêtes d'autorisation d'avenants aux conventions de maîtrise d'ouvrage déléguées relatives aux :

- *Travaux de construction de la cité ministérielle* ;
- *Travaux de construction de la cité administrative de Abomey Calavi* ;
- *Travaux de construction des logements sociaux de Ouèdo* ;
- *Travaux d'aménagement de la Plage de Fidjrossè entre Marie Stella et Adounko (lot 02), dans le cadre de l'aménagement de la Route des Pêches.*




SUR LA REGULARITE DES RESERVES DE LA DNCMP SUR LES DEMANDES D'AVENANTS DE LA SIRAT

Considérant les dispositions de l'article 3 du décret n°2021-390 du 21 juillet 2021 portant conditions d'exercice de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage de construction en République du Bénin : « *le maître d'ouvrage délégué est la personne morale de droit public ou de droit privé qui reçoit du maître d'ouvrage, au terme d'un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée, délégation d'une partie de ses attributions aux fins du suivi de l'exécution d'un projet de construction d'ouvrage* » ;

Considérant les dispositions de l'article 2 du décret n°2010-266 du 11 juin 2010 portant conditions d'exercice des missions de Maîtrise d'Ouvrage déléguée et de conduite d'Opération « *le Maître d'ouvrage public est la personne morale de droit public pour laquelle un ouvrage de bâtiment, d'infrastructure, une étude, est réalisé. Responsable principal de l'ouvrage ou de l'étude, il remplit une fonction d'intérêt général dont il peut se démettre. Il appartient à lui seul, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération, d'en déterminer la localisation, d'en définir et d'en adopter le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière de réalisation et de conclure avec les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs les contrats nécessaires*

 » ;

Que la lecture croisée des dispositions sus-rappelées, montre que la conclusion d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée n'annule pas la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage public, en l'occurrence le Ministère du cadre de vie et des transports, propriétaire pour le compte de l'Etat des ouvrages ;

Considérant les dispositions de l'article 100 alinéas 2 et 3 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « *(...) L'avenant est adopté et notifié selon la même procédure d'examen que le marché de base. Il ne peut modifier ni l'objet du marché, ni le titulaire du marché, ni la monnaie de règlement, ni la formule de révision des prix. La passation d'un avenant est soumise à l'autorisation de la direction nationale de contrôle des marchés publics* » ;

Qu'il en résulte que la prise d'un avenant pour le changement d'autorité contractante dans le cadre des procédures ou contrats en cours d'exécution n'est ni contraire ni prohibé par la réglementation en vigueur ;

Qu'il est permis de prendre un avenant en cas de besoin pour procéder à une telle modification après l'autorisation préalable de la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP) compétente ;

Qu'en l'espèce, la demande d'un avenant par la SIRAT, à la suite du transfert de portefeuille des projets en cause, dans le cadre de la mise en œuvre de la décision du Conseil des ministres au sein d'un même maître d'ouvrage public, ne viole pas la loi portant code des marchés publics et est donc régulière ;

Qu'à l'analyse, la spécificité voulue par le Conseil des ministres ne vaut pas une conclusion de nouvelles conventions mais une spécialisation au niveau des structures sous tutelles dans la mise en œuvre des projets inscrits au Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) ;

Que c'est donc à bon droit, et en vue de se conformer aux dispositions légales en la matière, que la SIRAT a sollicité l'autorisation pour la conclusion de l'avenant en cause à la DNCMP ;

Considérant l'importance et l'intérêt national que revêt la continuité des procédures en cause pour les populations bénéficiaires et pour le développement du pays, il y a nécessité d'ordonner la levée des réserves de la DNCMP aux fins ;

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

DECIDE :

Article 1^{er} : L'auto-saisine de l'ARMP dans le cadre de la demande d'arbitrage de la Personne Responsable des Marchés Publics de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT) aux fins du présent arbitrage est régulière.

Article 2 : Les réserves formulées par la Direction nationale de contrôle des marchés publics les projets d'avenants aux conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée relatives aux travaux de construction de la cité ministérielle ; de construction de la cité administrative de Abomey Calavi ; de construction des logements sociaux de Ouèdo et d'aménagement de la Plage de Fidjrossè entre Marie Stella et Adounko (lot 02), dans le cadre de l'aménagement de la Route des Pêches, ne sont pas fondées.

Article 4 : La Direction nationale de contrôle des marchés publics lève ses réserves dans le cadre de l'examen technique et juridique des conventions en cause, aux fins de l'autorisation des avenants correspondantes.

Article 5 : La présente décision sera notifiée :

- à la Personne Responsable des Marchés Publics de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT) ;
- au Directeur National du Contrôle des Marchés Publics ;
- au Directeur Général de la Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT) ;
- au Ministre du Cadre de Vie et des Transports (MCVT) ;
- au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances ;
- au Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République.

Article 6 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dans le SIGMAP.

