

LE CONSEIL DE REGULATION

AFFAIRE N°2025-048/ARMP-SA/1811-24

AUTO-SAISINE DE L'ARMP SUITE A LA
DENONCIATION DE LA SOCIETE « BGL
SYSMET »

CONTRE

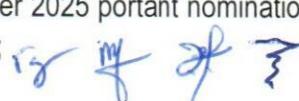
PRMP ET CCMP DU CNHU-HKM

DECISION N° 2025-048/ARMP/PR-CR/CD/SP/DRA/SA DU 03 AVRIL 2025

- 1- DECLARANT ETABLIES LES IRREGULARITES, OBJET DE L'AUTO-SAISINE DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS (ARMP) DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE L'APPEL D'OFFRES OUVERT NATIONAL (AAON) N° F_DEM_95429 RELATIF A L'ACQUISITION D'EQUIPEMENTS COMPLEMENTAIRES AU PROFIT DES CLINIQUES UNIVERSITAIRES D'IMAGERIE MEDICALE DU CNHU-HKM ET CHUD B/A (LOT 1 ET LOT 2) ;
- 2- ORDONNANT L'EXCLUSION DE LA COMMANDE PUBLIQUE POUR UNE DUREE DE CINQ (05) ANS, A COMPTER DU 10 AVRIL 2025 AU 09 AVRIL 2030, DE MONSIEUR EDAH MAHUGNON CODJO SALUC, AGISSANT EN QUALITE DE PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DU CENTRE NATIONAL HOSPITALIER UNIVERSITAIRE-HUBERT KOUTOUKOU MAGA (CNHU-HKM), AU MOMENT DES FAITS.

LE CONSEIL DE REGULATION, STATUANT EN MATIERE DISCIPLINAIRE,

- 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°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°2025-022 du 29 janvier 2025 portant nomination du Secrétaire Permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;



- vu la lettre n°179-24/BGL-SYSMET/DG/SP-SA du 13 septembre 2024, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP, le 16 septembre 2024, sous le numéro 1811-24, portant dénonciation de la société « BGL SYSMET » en contestation des irrégularités dans le cadre de la procédure d'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM et du CHUD B/A ;
- vu la lettre n°2024-3868/PR/ARMP/CRD/SP/DRA/SAs/SA du 30 septembre 2024 portant demande d'informations et invitation de la PRMP et du Chef de la CCMP du CNHU-HKM, à une séance d'audition ;
- vu la lettre n°2024-3867/PR/ARMP/CRD/SP/DRA/SAs/SA du 30 septembre 2024 portant invitation du mandataire du Groupement « BGL SYSMET-T2S », à une séance d'audition ;
- vu les échanges de courriers entre le Centre National Hospitalier et Universitaire Hubert KOUTOUKOU MAGA (CNHU-HKM) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu les procès-verbaux d'audition en date du vendredi 11 octobre 2024 ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Sur proposition de la Commission Disciplinaire en sa session du 03 avril 2025 ;

Les membres du Conseil de Régulation des Marchés Publics que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; mesdames Carmen Sinani Orédolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI, messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON, Derrick BODJRENOU et Martin Vihoutou ASSOGBA ; réunis en session ordinaire le 03 avril 2025 ;

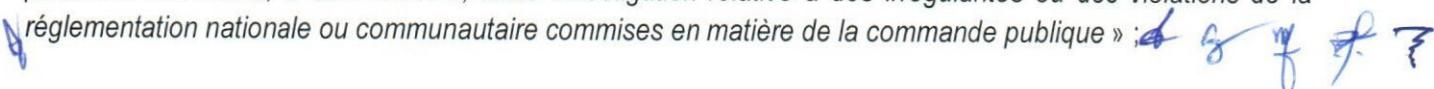
Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Par lettre n°179-24/BGL-SYSMET/DG/SP-SA du 13 septembre 2024, enregistrée au Secrétariat Administratif de l'ARMP, le 16 septembre 2024, sous le numéro 1811-24, monsieur René H. ALLAKPATO, mandataire du groupement « BGL SYSMET-T2S », a informé l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) de la décision déclarant infructueuse la procédure de passation de l'appel d'offres ouvert national n° F_DEM_95429 relatif à l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM et CHUD B/A (Lot 1 et Lot 2) et ce, en violation des dispositions de l'article 71 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin.

Sur la base des informations susmentionnées, l'ARMP s'est auto-saisie du dossier conformément aux dispositions de l'article 117 alinéa 7 de la loi citée supra à l'effet d'approfondir les investigations afin de situer les responsabilités des acteurs impliqués.

II- SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS EN MATIERE DISCIPLINAIRE ET LA REGULARITE DE L'AUTO-SAISINE

Considérant les dispositions de l'article 2 alinéa 3, point 11 du décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics selon lesquelles, l'ARMP est compétente pour : « *initier, sur la base d'une demande ou d'une information émanant de toute personne intéressée, à tout moment, toute investigation relative à des irrégularités ou des violations de la réglementation nationale ou communautaire commises en matière de la commande publique* » : 

Que le même article prévoit en son point 16 que l'ARMP a compétence de « *s'autosaisir des violations de la réglementation en matière de la commande publique* » ;

Qu'au point 13 du même article, l'ARMP est compétente pour « prononcer, (...) les sanctions pécuniaires et/ou d'exclusion prévues par les dispositions du code des marchés publics » ;

Qu'il s'en suit que l'ARMP est compétente pour investiguer sur les présomptions d'irrégularités susmentionnées ;

Considérant par ailleurs, les dispositions de l'article 117 alinéa 7 de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marché 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'autosaisir 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, en matière disciplinaire, a été décidée par le Conseil de Régulation à l'unanimité de ses membres, en vue d'investiguer sur les présomptions d'irrégularités ayant entaché la procédure citée supra et en tirer les conséquences de droit ;

Qu'ainsi, cette auto-saisine de l'ARMP, en matière disciplinaire, est régulière.

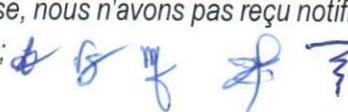
III- DISCUSSION

A- MOYENS DE LA SOCIETE « BGL SYSMET »

Par lettre n°179-24/BGL-SYSMET/DG/SP-SA du 13 septembre 2024, monsieur René H. ALLAKPATO, a soutenu les moyens suivants :

« (...) Le groupement BGL SYSMET-T2S dont je suis le mandataire, a participé à la procédure de passation du marché public ci-dessus-visé en objet. Aux termes de ladite procédure, la PRMP du CNHU-HKM nous a notifié par les lettres n° 1783 et n° 1784 en date du 11 septembre 2024, le rejet de notre offre pour les lots 1 et 2 et l'infraction de la procédure. Nous avons reçu ces lettres le 12 septembre 2024. Mais à notre grande surprise, nous avons reçu le courrier n° 1808/MS/CNHU-HKM/SP-PRMP/DMDAC/SA du 12 septembre 2024, nous invitant à une négociation de prix, pour le vendredi 13 septembre 2024 à 16 heures. Or, l'article 71, alinéas 2 et 3 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin, dispose : « La décision déclarant l'appel d'offres infuctueux est notifiée aux soumissionnaires et publiée par l'autorité contractante par insertion au minimum dans le quotidien de service public, le portail web national des marchés publics et le journal des marchés publics, dans un délai de cinq (05) jours calendaires. Le lancement d'un nouvel appel d'offres doit être précédé d'un examen du dossier d'appel à concurrence ou des termes de référence pour s'assurer qu'il n'y a pas de modifications ou clarifications à apporter, ou encore dans le but de redéfinir les besoins de l'autorité contractante ».

« Aucune de ces dispositions n'a été respectée par la PRMP du CNHU-HKM. En effet :

- à part la lettre de notification des résultats qui nous a été adressée et dans laquelle la PRMP a indiqué que la procédure est déclarée infuctueuse, nous n'avons pas reçu notification d'une décision spécifique portant infraction de ladite procédure ; 

- nos recherches sur le portail web des marchés publics tout au moins n'ont pas permis de voir une décision d'infructuosité y publiée comme exigé ; nous nous demandons alors s'il y a une telle décision publiée dans les autres canaux requis ;
- nous n'avons pas été informés du lancement d'un nouvel appel d'offres ».

« Par ailleurs, nous ne comprenons pas comment on peut nous signifier l'infructuosité d'une procédure le 11 septembre 2024 et le lendemain, soit le 12 septembre 2024, nous inviter à une séance de négociation de prix sur le même marché infructueux. Comment peut-on, en violation de tous les textes en matière de marchés publics, passer d'une procédure d'appel d'offres ouvert en consultation restreinte, sans d'abord faire arrêter la procédure en cours, changer de procédure au plan de passation et respecter les règles de consultation restreinte ? »

« De plus, nous avons reçu une lettre de relance (courrier n° 1838/MS/CNHU-HKM/SP-PRMP/DMDAC/SA du 13 septembre 2024) pour cette consultation faisant référence à une correspondance datée du 10 septembre 2024, que nous n'avons d'ailleurs jamais reçue. Or, comment peut-on avoir déjà relancé une procédure le 10 septembre alors que la notification du rejet des offres et de l'infructuosité de ladite procédure date du 11 septembre 2024 ? »

Tout ceci montre que la procédure est conduite dans une méconnaissance totale de la réglementation en la matière, mais surtout, que la PRMP qui est responsable de la conduite de ladite procédure, a largement violé les principes d'égalité de traitement des candidats et soumissionnaires ainsi que de transparence des procédures. Toutes choses qui rendent cette procédure irrégulière ».

« Au regard de tout ce qui précède, je viens saisir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) des irrégularités ci-dessus constatées afin que de telles pratiques, qui nuisent à l'efficacité des procédures de passation et dont les effets sont néfastes sur le service public de soins aux populations, n'aient plus court dans notre pays ».

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DU CNHU-HKM

En réplique aux allégations du mandataire du groupement « BGL SYSMET-T2S », la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) du CNHU-HKM, a soutenu les présents moyens en défense :

« Dans le cadre de son programme d'actions 2016-2021, le Gouvernement a mis en place un vaste programme de renforcement des capacités des plateaux techniques des hôpitaux. A cet effet, le Ministère de la Santé à travers l'Agence des Infrastructures Sanitaires des Equipements et de la Maintenance, a acquis et mis à la disposition du Centre National Hospitalier Universitaire Hubert Koutoukou Maga, un scanner de marque HITACHI-FUJIFILM 64 barrettes 128 coupes et du Centre Hospitalier Universitaire Départemental BORGOU /ALIBORI, un scanner de marque GENERAL ELECTRIC 64 barrettes afin d'améliorer l'exploration diagnostique et partant la qualité de la prise en charge sanitaire des patients ».

« Cependant, l'acquisition des équipements principaux auprès des fabricants n'a pas intégré à la base tout le matériel connexe et nécessaire au fonctionnement optimal des cliniques universitaires d'imagerie médicale des deux hôpitaux. C'est dans ce contexte que le Ministre de la Santé a instruit à l'effet de conclure une convention entre le Centre National Hospitalier Universitaire Hubert Koutoukou Maga et l'Agence des Infrastructures Sanitaires des Equipements et de la Maintenance. Au titre de la convention, il est envisagé entre autres l'acquisition de consoles, robots graveurs et serveurs au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM et du CHUD B-A. La procédure d'entente directe enclenchée en novembre 2023 a achoppé sur

l'objection de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics qui n'a pas donné suite à la demande d'avis préalable pour la publication du marché en mode gré à gré. Le marché a donc été planifié au titre du plan prévisionnel de passation des marchés publics gestion 2024 version 2 en mode DAO. Faisant suite aux instructions du Ministre de la Santé courant mars 2024 à la faveur du webinaire organisé avec toutes les parties prenantes, les spécifications techniques ont été reprises par un comité ad hoc composé de plusieurs spécialistes (imagerie médicale, informatique, ingénieur biomédical) des deux hôpitaux et de l'Agence Nationale de Maintenance Hospitalière. C'est à l'issue de la validation desdites spécifications techniques par l'ensemble des acteurs que le DAO N° F DEM 95429 a été lancé le 22 juillet 2024 ».

« La procédure N° F DEM 95429 est relative à un dossier d'appel d'offres ouvert réparti en deux lots :

- Lot 1 : acquisition d'équipements complémentaires au profit de la clinique universitaire d'imagerie médicale du CNHU HKM de Cotonou ;
- Lot 2 : acquisition d'équipements complémentaires au profit de la clinique universitaire d'imagerie médicale du CHUD BA de Parakou ».

« L'ouverture des plis intervenue le 21 août 2024 a permis de constater que sur les dix-neuf (19) candidats ayant retiré le dossier, seulement deux soumissionnaires ont effectivement déposé leurs plis pour l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU HKM et du CHUD BA. Il s'agit de **BGL SYSMET** et **BEREC**, respectivement représentant exclusif des fabricants **GENERAL ELECTRIC** et **HITACHI** ayant fourni les équipements principaux de scanographie pour l'imagerie médicale au Centre Hospitalier Universitaire Départemental du Borgou et de l'Alibori et au Centre National Hospitalier Universitaire Hubert Koutoukou Maga. A l'issue de l'évaluation des offres, le 23 Août 2024, les deux soumissionnaires en lice ont été éliminés respectivement à l'étape de la recevabilité et de la conformité technique. Le rapport d'évaluation des offres ayant été entériné par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics le 11 septembre 2024, les soumissionnaires BGL SYSMET et BEREC SA ont reçu chacun en ce qui le concerne, la notification du rejet de son offre avec mention de l'infructuosité de la procédure le même jour ».

« La demande de publication au journal des marchés publics a été effectuée le 11 septembre 2024 et la publication par la DNCMP a été effective le 12 septembre 2024. Quant au quotidien la Nation, la requête de publication du procès-verbal de non attribution transmise n'a pu être exécutée en raison du fait que la commande en cours ne peut permettre la publication de deux pleines pages alors que la sollicitation de la publication du DAO n° F DEM 85835 relatif à l'acquisition d'équipements médico technique était en cours. Ainsi, l'avis relatif à la requête de publication dans la Nation de l'avis relatif à la procédure F DEM 85835 a été exécutée pour couvrir la quantité restante au titre du bon de commande. Un nouveau bon de commande a été élaboré et notifié à ONIP pour prendre en compte d'autres publications dont celle relative au procès-verbal de non attribution. A ce titre, ledit procès-verbal a été publié le 03 octobre 2024. Par ailleurs, le procès-verbal de non attribution a été publié au tableau d'affichage de la Direction Générale et sur le site du CNHU-HKM ».

- **Motif de droit et de fait de la procédure de gré à gré enclenchée par la personne responsable des marchés publics**

« En réponse aux différentes plaintes des patients suite au rallongement des délais de transmission des résultats d'imagerie médicale, le Ministre de la Santé a convoqué un conseil de cabinet en date du 09 septembre 2024 qui a porté sur le compte rendu d'étape de la procédure relative à l'acquisition des équipements complémentaires au profit des deux hôpitaux. Au regard de la sensibilité du dossier et des nombreuses plaintes induites par la non mise à disposition des équipements, et aux termes des échanges avec les parties prenantes, le Ministre de la Santé a instruit le Directeur Général du CNHU-HKM à l'effet de préparer la documentation

devant lui permettre de soumettre au prochain Conseil des Ministres la contractualisation par entente directe relative à l'acquisition, l'installation et la mise en service des équipements complémentaires au profit des deux hôpitaux. Cette option permet de garantir impérativement, la compatibilité des équipements complémentaires avec les équipements principaux et de faciliter l'interopérabilité nécessaire, quant à l'accès aux codes sources de ces deux machines. C'est également, le seul moyen d'assurer l'environnement informatique homogène et sécurisé qui conditionne la maintenance concluante de chacun de ces deux systèmes de pointe, en attente de matériels additionnels pour un fonctionnement optimal ».

« Déférant aux instructions du Ministre de la Santé, le rapport d'évaluation des offres au titre de la procédure F DEM 95429 a été soumis à la Cellule de Contrôle des marchés publics le 09 septembre 2024 pour étude et avis. Après prise en compte des observations, ledit rapport a été entériné, le 11 septembre 2024 et les soumissionnaires en lice ont reçu notification des rejets de leurs offres le même jour ».

« Une nouvelle commission d'ouverture et d'évaluation des offres a été mise en place pour élaborer le rapport spécial et le projet de communication à soumettre en Conseil des Ministres pour approbation. Le dossier de consultation des entreprises élaboré sur la base des spécifications validées par les acteurs a été soumis aux deux entreprises en lice. A la date d'ouverture des plis, le 13 septembre 2024, seule la société BEREC a déposé son offre pour les équipements complémentaires du CNHU-HKM. La société BGL SYSMET appelée au téléphone par la PRMP et le Directeur Général du CNHU-HKM le même jour, a soutenu d'abord n'avoir pas reçu le dossier de consultation contrairement à la fiche de retrait du dossier déchargé par son collaborateur. Après compte rendu à l'Autorité, il a été demandé de relancer la société BGL SYSMET pour obtenir son offre ».

« Le 13 septembre 2024, la commission ad hoc d'ouverture et d'évaluation des offres pour la procédure d'entente directe a procédé à l'étude et l'examen de l'offre de BEREC. N'ayant pas obtenu les propositions de BGL SYSMET, la Personne Responsable des Marchés Publics du CNHU-HKM a sollicité à nouveau de celui-ci, la mise à disposition de ses propositions pour les deux lots avec comme échéance, le mardi 17 Septembre 2024 à 17 heures ».

- **contre-observations relatives aux allégations soutenues par le mandataire du groupement BGL SYSMET/T2S**

« La procédure F DEM 95429 est un appel d'offres ouvert sans pré qualification qui n'avait pas connu son terme, avant la séance de travail en date du 09 septembre 2024 ».

« L'infructuosité entérinée par la cellule de contrôle des marchés publics le 11 septembre 2024 et notifiée aux soumissionnaires en lice consacre la fin de ladite procédure au niveau de la PRMP. Elle a fait l'objet de saisine des soumissionnaires concernés, de publication au journal des marchés publics et de demande de publication dans le journal la nation. Il est important de rappeler que, les organes de passation ne peuvent pas passer d'une procédure d'appel d'offres ouvert vers une procédure d'entente directe sans mettre un terme à la première procédure. Techniquement et juridiquement, les offres présentées dans la cadre du DAO F DEM 95429 ne peuvent servir de base pour une contractualisation par entente directe et tout simplement parce qu'il s'agit de deux procédures intrinsèquement différentes ».

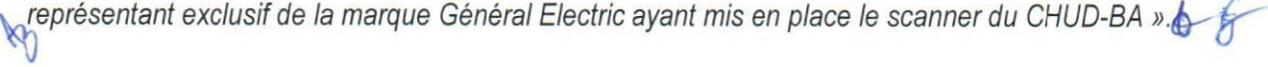
« Dans le cas d'espèce, BEREC et BGL SYSMET ont été identifiés du fait qu'ils représentent les fabricants HITACHI et GENERAL ELECTRIC ayant fourni les équipements principaux de scanographie. C'est dans cette optique que le dossier de consultation élaboré sur la base des spécifications techniques validées, a été adressé à ces deux soumissionnaires ».

« En effet, la démarche de contractualisation par entente directe enclenchée vise à examiner, amender ou valider les propositions techniques proposées par chaque soumissionnaire, négocier les prix sur la base des

pro forma des fabricants mises à disposition et faire une homologation des prix des offres retenues par la Direction Nationale du Contrôle Financier. Ainsi, sur la base du rapport spécial de contractualisation par entente directe, du projet de communication élaboré et de l'homologation des prix obtenue, l'approbation du Conseil des Ministres permettra de modifier le mode de passation du marché au plan de passation des marchés publics.

Le relevé du Conseil des Ministres autorisant la contractualisation par entente directe permettra d'obtenir de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics, la modification du plan de passation des marchés en vue du changement du mode de passation de la dépense en entente directe ».

Lors de son audition, le vendredi 11 octobre 2024, monsieur EDAH Mahugnon Codjo Saluc, Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) du CNHU-HKM au moment des faits, a fait les déclarations suivantes :

- 1- « *Oui, j'ai été informé de la dénonciation de la société « BGL SYSMET » dans le cadre de l'appel d'offres ouvert national (AOON) n°F_DEM_95429 relatif à l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques d'imagerie médicale du CNHU-HKM et CHUD B/A (lot 1 et lot 2) par la lettre n° 2024-3868/PR/ARMP/CRD/SP/DRA/SAs/SA du 30/09/2024 ».*
- 2- *La simultanéité de la notification d'infructuosité de la procédure et de l'invitation à la négociation de prix tirent leur fondement de : le Ministre de la Santé a convoqué un conseil de cabinet en date du 09/09/2024 qui a porté sur le compte rendu d'étape de la procédure mise en cause. Vu le rallongement des délais de traitement des résultats d'imagerie médicale, l'autorité a instruit le DG CNHU-HKM, à l'effet de préparer la documentation lui permettant de contractualiser par entente directe. C'est dans cette perspective qu'après validation des résultats par PV N°395/2024/MS/CNHU-HKM/CCMP/SC du 11/09/2024, la notification de rejet et d'infructuosité a été faite aux deux soumissionnaires en lice pour les deux lots. Les candidats « BEREC » et « BGL SYSMET » ont été saisis pour rejoindre à la communication à soumettre au Conseil des Ministres ».*
- 3- « *Les preuves qui justifient la déclaration de l'infructuosité de la procédure, sont la validation par la cellule de contrôle des marchés publics du CNHU-HKM à travers le PV de la CCMP n°395-2024/MS/CNHU-HKM/CCMP/SC du 11/09/2024 et les lettres de notification de rejet aux soumissionnaires n° 1783/MS/CNHU-HKM/PRMP/SP-PRMP/STFS/SA et 1785/MS/CNHU-HKM/PRMP/SP-PRMP/STFS/SA du 11/09/2024 ».*
- 4- « *Les preuves selon lesquelles, le Ministre de la Santé a instruit le DG CNHU-HKM à l'effet de préparer la documentation devant de lui permettre de soumettre le dossier au prochain Conseil des Ministres en vue de la contractualisation par entente directe, sont constatées par le Conseil de Cabinet en date du 09/09/2024 ».*
- 5- *« Non, le Conseil des Ministres n'a pas approuvé la communication du Ministre dans le cadre de la sélection des soumissionnaires par la procédure d'entende directe. Parce que les offres de « BGL SYSMET » n'ont pas été déposées. La commission ad hoc d'ouverture et d'évaluation des offres n'a pas pu élaborer le rapport spécial ».*
- 6- « *Le processus de sélection par entende directe se décrit comme suit : Rapport spécial ; négociation des prix ; homologation DNCF ; Communication en Conseil des Ministres ; Relevé des délibérations du Conseil des Ministres ; modification PPMP et publication par la DNCMP ; Examen juridique des projets de contrat par la DNCMP ».*
- 7- *La demande de proposition a été adressée uniquement à « BGL SYSMET » qui n'est qu'un membre du groupement « BGL SYSMET-T2S » au lieu du groupement parce que « BGL SYSMET » est le représentant exclusif de la marque Général Electric ayant mis en place le scanner du CHUD-BA ». *

- 8- « La preuve que la CCMP du CNHU-HKM a entériné la procédure n°F DEM_95429, déclarée infructueuse par la COE, est le PV N°395/2024/MS/CNHU-HKM/CCMP/SC DU 11/09/2024 ».
- 9- « Oui, je pense que la notification et la publication des résultats d'infructuosité en absence de recours marque la fin de la procédure ».
- 10- « Au même titre que la société « BEREC », la société « BGL SYSMET », par récépissé de retrait n°1 a retiré le dossier de consultation d'entreprises. Aux dates et heures attendues pour les propositions, la société « BGL SYSMET » n'a pas déposé une offre. Toutefois, par lettre de relance en date du 13/09/2024, la PRMP a sollicité à nouveau, la proposition de « BGL SYSMET », à nouveau pour permettre à la COE de statuer ».
- 11- « Non, nous n'avons pas procédé de façon formelle en conformité avec la réglementation en matière de marchés publics, à un arrêt de la procédure avant de passer de l'appel d'offres ouvert à une consultation restreinte. En l'espèce, les résultats ont été notifiés aux soumissionnaires. Les diligences en vue de la modification du PPM pour changer de mode de passation dépendent de la disponibilité du relevé des délibérations du Conseil des Ministres ».

C- MOYENS DU CHEF DE LA CELLULE DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS (CCMP) DU CNHU-HKM

Lors de son audition, le vendredi 11 octobre 2024, monsieur GANDONOU V. Mathival Wadahi, Chef de la CCMP du CNHU-HKM, a fait les déclarations suivantes :

- 1- « Oui, j'ai été informé de la dénonciation de la société « BGL SYSMET » dans le cadre de l'appel d'offres ouvert national (AOON) n°F DEM_95429 relatif à l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques d'imagerie médicale du CNHU-HKM et CHUD B/A (lot 1 et lot 2) par la lettre n° 2024-3868/PR/ARMP/CRD/SP/DRA/SAs/SA du 30/09/2024 ».
- 2- « Oui, l'organe de contrôle a constaté que la procédure était infructueuse et a validé les résultats de la COE par l'avis de la CCMP n°395/2024/MS/CNHU-HKM/CCMP/SC du 11/09/2024 ».
- 3- « Non, je n'ai pas été informé de la procédure d'entente directe introduite par le Ministre de la Santé en Conseil des Ministres ».
- 4- « Non, je n'ai pas connaissance de l'approbation de la communication du Ministre dans le cadre de la sélection des soumissionnaires par la procédure d'entente directe pour évoquer les directives contenues dans le relevé du Conseil des Ministres ».
- 5- « Non, il n'y a pas eu un arrêt de la procédure F DEM 95429, à la suite de la déclaration de l'infructuosité faite par la COE et entérinée par la CCMP du CNHU-HKM ».
- 6- « Non, la PRMP n'a pas bien conduit le processus d'acquisition des équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM ».
- 7- « Oui, à mon avis, le groupement « BGL SYSMET-T2S » avait raison de se plaindre de la conduite de la procédure mise en cause ».
- 8- « Les irrégularités soulevées par la CCMP sont celles constatées par la COE. D'abord, à l'examen de la recevabilité aussi bien sur le lot 1 que le lot 2, le groupement « BGL SYSMET-T2S » a été rejeté pour les motifs mentionnés dans le rapport d'évaluation. La CCMP, en plus de ces irrégularités, a constaté que la lettre de soumission fournie est non valable. Puis après à la conformité technique le seul soumissionnaire « BEREC » a été rejeté pour les mêmes motifs de non-conformité mentionnés dans le rapport par la COE ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

Des faits et moyens des parties, il ressort les constats d'instruction suivants :

Constat n°1 :

La simultanéité et la concomitance de la notification des résultats de l'évaluation des offres aux soumissionnaires *la société « BEREC », la société « BGL SYSMET » déclarant la procédure en cause infructueuse et de l'invitation à une séance de négociation de prix.*

Constat n°2 :

L'appel d'offres ouvert national (AOON) n°F_DEM_95429, relatif à l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM et CHUD B/A (Lot 1 et Lot 2), n'a formellement pas fait l'objet d'un arrêt régulier de procédure avant l'invitation des candidats « BGL SYSMET » et « BEREC » à la séance de négociation de prix dans le cadre d'une nouvelle procédure d'entente directe.

Constat n°3 :

Pendant que les candidats ont été invités à soumettre leur proposition de prix dans le cadre d'une consultation restreinte, le plan de passation des marchés de l'autorité contractante, a toujours conservé le mode « appel d'offres ouvert » sans aucune révision dudit PPMP.

De plus, le dossier de consultation d'entreprises pour la contractualisation par entente directe en date du 10 septembre 2024, transmis pour proposition de prix n'a pas été validé par la Cellule de contrôle des marchés publics du CNHU-HKM.

V- OBJET ET ANALYSE DE L'AUTO-SAISINE

Des faits, moyens des parties et constats issus de l'instruction, il ressort que la présente auto- saisine porte sur :

- les présomptions de faits de violation des dispositions relatives d'une part, à l'appel d'offres infructueux et d'autre part, à l'arrêt de la procédure dans le cadre de l'appel d'offres ouvert national n° F_DEM_95429, relatif à l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM et CHUD B/A (Lot 1 et Lot 2) ;
- la sanction de l'auteur des violations des dispositions des textes législatifs et réglementaires.

A- Sur les présomptions de faits de violation des dispositions relatives à l'appel d'offres infructueux, à l'entente directe et à l'arrêt de procédure dans le cadre de l'appel d'offres ouvert national n° F DEM 95429, relatif à l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM et CHUD B/A (Lot 1 et Lot 2)

Considérant les dispositions de l'article 8 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « *Tout marché public doit être conclu, signé et approuvé avant tout début d'exécution. Tout marché public dont la passation est soumise à une autorisation préalable d'un organe de contrôle est nul si cette obligation n'a pas été respectée* » ;

Que l'article 34 de cette même loi encadre la procédure de passation par gré à gré – ou entente directe – disposant qu'un marché peut être attribué sans appel d'offres, uniquement après une autorisation spéciale de l'organe compétent, et ce dans des cas strictement limitatifs (notamment en cas d'exclusivité liée à un brevet, de besoins techniques ou artistiques spécifiques, d'extrême urgence, ou encore sur autorisation expresse du Conseil des ministres) ; *bafy 27/3*

Que l'article 71 du même texte précise qu'un appel d'offres est déclaré infructueux par la personne responsable des marchés publics, après avis de l'organe de contrôle compétent, en l'absence d'offres ou lorsque les propositions reçues ne répondent pas aux exigences du dossier d'appel à concurrence ;

Que la décision déclarant l'appel d'offres infructueux doit alors être notifiée aux soumissionnaires et publiée – au minimum dans le quotidien de service public, sur le portail web national des marchés publics et dans le journal des marchés publics – dans un délai de cinq jours calendaires. ;

Que ce dispositif prévoit également qu'avant de procéder à un nouvel appel d'offres, le dossier ou les termes de référence doivent faire l'objet d'un examen minutieux afin de vérifier s'il convient d'apporter des modifications ou clarifications, le cas échéant ;

Que l'article 80 de la loi n°2020-26 sus-évoquée impose à toute autorité contractante, qui souhaite interrompre la procédure de passation pour des raisons autres que celles relatives à l'intérêt national, de solliciter l'avis conforme de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics, en fournissant l'ensemble des éléments d'appréciation nécessaires et que lorsque l'autorité invoque des raisons d'intérêt national, cette demande doit être adressée à l'autorité de régulation des marchés publics ;

Considérant qu'en l'espèce, la Commission d'Ouverture et d'Évaluation des Offres a déclaré l'appel d'offres ouvert national n° F_DEM_95429 infructueux, au motif que les offres soumises par « BGL SYSMET-T2S » et « BEREC » avaient été rejetées respectivement pour non-recevabilité et non-conformité technique ;

Que cette décision, entérinée par la Cellule de contrôle des marchés publics du CNHU-HKM (par PV n°395-2024/MS/CNHU-HKM/CCMP/SC du 11 septembre 2024), a été notifiée aux soumissionnaires et le procès-verbal de non-attribution a été publié dans le bulletin des marchés publics n°402 du 12 septembre 2024, ainsi que dans la Nation n°8589 du jeudi 03 octobre 2024 ;

Qu'il est néanmoins à constater que la décision déclarant l'appel d'offres infructueux n'a pas été publiée dans le délai requis de cinq (05) jours calendaires ;

Que ce manquement est corroboré par le fait que, parallèlement à la notification de non-attribution, la PRMP du CNHU-HKM a invité les sociétés « BGL SYSMET » et « BEREC » – représentants exclusifs des fabricants HITACHI et GENERAL ELECTRIC – à une séance de proposition de prix, et ce, sans avoir procédé préalablement à un examen du dossier d'appel à concurrence ni à l'arrêt formel de la procédure, en violation des dispositions de l'article 80 précité ;

Que l'invitation à une séance de négociation de prix (lettre n°1808/MS/CNHU-HKM/SP6PRMP/DMDAC/SA du 12 septembre 2024 pour le 13 septembre 2024) a permis de mettre en exergue plusieurs irrégularités :

- l'absence d'arrêt formel de la procédure, en violation de l'article 80 sus-indiqué ;
- la tenue d'une négociation, explicitement proscrite par l'article 82 de la même loi ;
- le lancement d'une procédure d'entente directe sans l'autorisation du Conseil des ministres, en méconnaissance de l'article 34 de la loi susvisée ;

Que les éléments de notification et les preuves de publication relatifs à la décision déclarant infructueux l'appel d'offres n°F_DEM_95249/429 démontrent de manière probante l'absence d'arrêt de la procédure avant le lancement d'une nouvelle procédure de gré à gré ;

Que la PRMP du CNHU-HKM n'a manifesté aucune diligence pour interrompre l'appel d'offres en cours avant d'entamer une consultation restreinte, dont la référence SIGMaP demeure identique à celle de l'appel d'offres initial ;

Que de surcroît, le dossier de consultation d'entreprises pour la contractualisation par entente directe, transmis le 10 septembre 2024 pour proposition de prix, n'a pas bénéficié de la validation requise par la Cellule de contrôle des marchés publics du CNHU-HKM et ledit dossier est lancé avant la validation des résultats par la CCMP des résultats de l'évaluation et la notification des résultats aux soumissionnaires dans le cadre de la première procédure en cours ; *b54 87*

Considérant qu'il est important de souligner que, conformément à l'article 4 du décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics et de la Commission d'Ouverture et d'Évaluation, constitue une faute lourde toute violation des dispositions législatives et réglementaires sur les marchés publics ayant engendré un dysfonctionnement grave dans la chaîne de passation ou causé un préjudice à l'autorité contractante ;

Que dans le présent dossier, les éléments constitutifs de cette faute lourde se manifestent par la violation de quatre principes fondamentaux de la commande publique : la liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures, ainsi que l'efficacité et l'économie du processus d'acquisition ;

Que l'invitation, dans le cadre de la consultation restreinte, du candidat « BGL SYSMET » en lieu et place du groupement « BGL SYSMET-T2S » constitue une atteinte manifeste à la liberté d'accès à la commande publique ;

Que par ailleurs, la rigueur et l'efficacité du processus d'acquisition requièrent le respect strict des procédures établies, quelles que soient les modalités de passation retenues ;

Qu'à cet égard, le décret n°2020-601 du 23 décembre 2020, portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique, rappelle, en son article 8, point b, alinéa 3, que « *l'agent public doit agir dans l'intérêt de l'autorité contractante* » ;

Que la transparence des procédures impose ainsi soit la relance de l'appel d'offres selon le mode initialement prévu, accompagnée d'un réexamen des termes de référence, soit l'arrêt de la procédure par l'organe compétent, selon qu'il s'agisse de raisons d'intérêt général ou d'autres motifs légitimes ;

Qu'en définitive, il apparaît que la PRMP du CNHU-HKM a commis, dans le cadre de la passation du marché concerné, des fautes en méconnaissance des règles de la commande publique et par défaut de diligences, ce qui a compromis l'atteinte des résultats escomptés et détérioré la performance globale du système de passation des marchés publics de l'établissement hospitalier ;

Que par conséquent, la PRMP est passible de sanctions disciplinaires conformément à la réglementation en vigueur en matière de marchés publics.

Sur la sanction de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) du CNHU-HKM

Considérant les dispositions de l'article 125 alinéa 1^{er} de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « *Est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans, tout agent public qui intentionnellement n'aura pas respecté une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics (...)* » ;

Qu'en son alinéa 2, le même article dispose : « *Sans préjudice des sanctions disciplinaires et pénales, sur décision de l'Autorité de régulation des marchés publics, les intéressés peuvent être interdits de prendre part à temps ou à vie à une procédure de passation des marchés publics sans que cette interdiction ne soit inférieure à cinq (05) ans* » ;

Considérant que monsieur EDAH Mahugnon Codjo Saluc, Personne Responsable des Marchés Publics du CNHU-HKM, au moment des faits, est auteur de plusieurs violations de la réglementation en vigueur, notamment :

- le défaut de publication des résultats et de la décision d'infructuosité de la procédure en cause dans les canaux requis ;
- l'arrêt irrégulier de la procédure d'appel d'offres ouvert avant le lancement d'une procédure d'entente directe ;

Que ces irrégularités ont créé un préjudice, non seulement aux soumissionnaires en passant d'une procédure d'appel d'offres ouvert à une consultation restreinte sans, au préalable, arrêter la procédure en cause, mais également, aux patients des hôpitaux bénéficiaires, en attente de la satisfaction de leurs besoins en matière d'équipements complémentaires pour l'IRM et le scanner ; 

Que la PRMP du CNHU-HKM est auteur des dysfonctionnements de la procédure de passation du marché en cause :

Que le Chef de la cellule de contrôle des marchés publics du CNHU-HKM, non seulement n'a été informé de la procédure de consultation d'entreprises pour la contractualisation par entente directe, mais aussi, n'a pas validé le dossier de la consultation d'entreprises en cause ;

Qu'à cet effet, la responsabilité du Chef de la cellule de contrôle des marchés publics du CNHU-HKM ne saurait être engagée dans le cadre des irrégularités relevées ;

Qu'au regard de ce qui précède et en application des dispositions de l'article 125 alinéa 2 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 ci-dessus citées, il y a lieu d'exclure temporairement la PRMP du CNHU-HKM de la chaîne de la commande publique en République du Bénin.

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Les irrégularités, objet de l'auto-saisine de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, dans le cadre de l'appel d'offres ouvert national (AAON) n° F_DEM_95429 relatif à l'acquisition d'équipements complémentaires au profit des cliniques universitaires d'imagerie médicale du CNHU-HKM et CHUD B/A (Lot 1 et Lot 2), sont établies.

Article 2 : Est exclu de la commande publique pour une durée de cinq (05) ans, à compter du 10 avril 2025 au 09 avril 2030, monsieur EDAH Mahugnon Codjo Saluc, agissant, au moment des faits, en qualité de Personne Responsable des Marchés Publics du Centre National Hospitalier Universitaire-Hubert KOUTOUKOU MAGA.

Article 3 : Pendant cette période, l'intéressé ne peut exercer aucune fonction dans la chaîne de la commande publique au sein de l'administration publique ou dans les projets sur financement extérieur au Bénin, ni postuler à des marchés publics à titre de consultant individuel ou personnel d'un cabinet.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- au Gérant de la société « BGL SYSMET » ;
- à monsieur EDAH Mahugnon Codjo Saluc, agissant, au moment des faits, en qualité de Personne Responsable des Marchés Publics du Centre National Hospitalier Universitaire-Hubert KOUTOUKOU MAGA ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics du Centre National Hospitalier Universitaire Hubert KOUTOUKOU MAGA (CNHU-HKM) ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics du Centre National Hospitalier Universitaire Hubert KOUTOUKOU MAGA (CNHU-HKM) ;
- au Directeur Général du Centre National Hospitalier Universitaire Hubert KOUTOUKOU MAGA (CNHU-HKM) ;
- au Directeur de l'Agence des Infrastructures Sanitaires, des Equipements et de la Maintenance (AISEM) ;
- au Ministre de la Santé ;
- au Ministre d'Etat, Secrétaire Général de la Présidence de la République ;
- au Garde des Sceaux, Ministre de la Législation ;

- au Coordonnateur du Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) à la Présidence de la République ;
- 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 du CR)



Carmen Sinani Orédolla GABA
(Vice-Présidente du CR)



Gilbert Ulrich TOGBONON
(Membre du CR)



Francine AÏSSI HOUANGNI
(Membre du CR)



Martin Vihoutou ASSOGBA
(Membre du CR)



Derrick BODJRENOU
(Membre du CR)



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