



DECISION N° 2022-001/ARMP/PR-CR/CRD-CD/SP/DRAJ/SA DU 06 JANVIER 2022

CONSEIL DE REGULATION (CR)

AFFAIRE N° 2022-001/ARMP-SA/2442

MINISTRE DE LA DECENTRALISATION
ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

CONTRE/

COMMUNE DE ZAGNANADO

- 1- DECLARANT RECEVABLE LA DENONCIATION DU MINISTRE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE CONTRE LA COMMUNE DE ZAGNANADO RELATIVE AUX INFRACTIONS COMMISES DANS LE CADRE DE LA CONSTRUCTION DE LA MATERNITE DU CENTRE DE SANTE DE L'ARRONDISSEMENT CENTRAL DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO
- 2- ORDONNANT L'EXCLUSION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DE MONSIEUR MISSEGBETCHE SYMPHORIEN, PRECEDEMMENT MAIRE ET PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO POUR UNE DUREE DE CINQ (05) ANS, A COMPTER DU 20 JANVIER 2022 AU 19 JANVIER 2027;
- 3- ORDONNANT L'EXCLUSION DE LA COMMANDE PUBLIQUE DE MONSIEUR HOUNSOU HOUNMENOU ALAIN, PRECEDEMMENT CHEF DE LA CELLULE DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO POUR UNE DUREE DE CINQ (05) ANS, A COMPTER DU 20 JANVIER 2022 AU 19 JANVIER 2027;
- 4- ORDONNANT AU MAIRE DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO D'ADMINISTRER LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES REQUISES A MONSIEUR AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA PREUX, CHEF DU SERVICE TECHNIQUE DE LA MAIRIE DE ZAGNANADO.

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°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix ;
- 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°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 la décision n°2021/08/PR/ARMP/S-PR/SP/SA du 27 juillet 2021 portant nomination du Secrétaire Permanent par intérim de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;

- Vu la lettre n°659/MDGL/DC/SGM/SP-CONAFIL/SD du 27 juillet 2021, enregistrée au secrétariat administratif de l'ARMP le 27 juillet 2021 sous le numéro 2442 par laquelle le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale a saisi l'ARMP d'une dénonciation relative aux irrégularités commises dans le cadre de la construction de la maternité du centre de santé de l'Arrondissement central de la Commune de Zagnanado ;
- Vu les courriers échangés entre l'ARMP et la Préfecture d'Abomey, la Commune de Zagnanado dans le cadre de l'instruction de ce dossier ;
- Vu les Procès-verbaux d'audition des acteurs des marchés publics au moment des faits

Ensemble les pièces du dossier,

Sur proposition de la Commission Disciplinaire en sa session du 22 décembre 2021 ;

Les membres du Conseil de Régulation ci-après : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; Madame Carmen Sinani Oredolla GABA, vice-présidente ; madame Francine AÏSSI HOUANGNI, messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON et Derrick BODJRENOU, membres ; réunis en session ordinaire le jeudi 06 janvier 2022 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

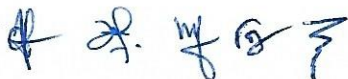
I- LES FAITS

Par lettre N°4M/2019/002/C-Zdo/AC du 15 février 2019, le Chef de l'Arrondissement Central de Zagnanado, a saisi le Ministre de la santé d'une dénonciation des irrégularités, fautes et infractions au code des marchés publics dans la Commune de Zagnanado, et ce, relativement à la procédure de passation du marché relatif à la construction de la maternité du centre de santé de l'Arrondissement central de la Commune de Zagnanado.

Dans sa correspondance, l'intéressé dénonce notamment :

- la confusion des fonds de trente-cinq millions (35.000.000) FCFA mis à la disposition de la Commune de Zagnanado pour la construction de la maternité du centre de Santé de la Commune ;
- le lancement timide de l'exécution de ce marché sans étude de sol, sans lancement officiel, sans ouverture des offres, sans attribution, sans remise de site dûment signée des personnes qualifiées ;
- l'absence de la passation d'un marché en bonne et due forme avant le commencement des travaux
- le caractère clandestin du marché ;
- non à jour de l'entreprise titulaire du marché vis-à-vis du fisc ;
- mauvaise exécution de marchés antérieurs par l'entreprise titulaire du marché.

Vu la gravité des faits dénoncés et afin de s'assurer de la véracité de ladite dénonciation, le Ministre de la Santé a mis sur pied, une commission de l'Inspection Générale du Ministère (IGM) chargée d'investiguer sur la construction de la maternité du centre de santé de l'Arrondissement central de la Commune de Zagnanado, par la Décision Année 2019 N°583/MS/IGM/SP du 30 juillet 2019 portant création d'une commission chargée d'investiguer sur la construction de la maternité du centre de santé de l'Arrondissement central de la Commune de Zagnanado.



A l'issue des travaux de cette commission de l'IGM, le Ministre de la Santé a transmis à son homologue de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, le rapport de vérification, par lettre N°0438/2021/MS/IGM/SP du 30 avril 2021. Dans ledit rapport, les irrégularités suivantes ont été relevées par la commission :

- ✓ défaut d'étude du projet de plan de passation des marchés par la Cellule de Contrôle des marchés Publics (CCMP) et de sa signature du document avant sa validation en ligne ;
- ✓ défaut de signature du procès-verbal d'ouverture des plis par le représentant de la CCMP, en violation de l'article 2 point 3 du décret n°2018-225 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) de la CCMP ;
- ✓ attribution provisoire du marché à l'entreprise TRADIVEG alors que son offre aurait dû être écartée pour dépassement du montant de son offre lu publiquement de plus de 15 % après correction, en violation de la clause 19.2 b) des instructions aux candidats (IC), page 20 de la DRP ;
- ✓ validation de l'attribution provisoire par la CCMP à l'entreprise TRADIVEG alors que son offre aurait dû être écartée pour dépassement du montant de son offre lu publiquement de plus de 15 % après correction, en violation de la clause 19.2 b) des instructions aux candidats (IC), page 20 de la DRP ;
- ✓ publication des résultats de la DRP avant leur validation par la CCMP, en violation de l'article 19 alinéa 3 du décret n°2018-227 du 13 juin 2018 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix.

Compte tenu des irrégularités relevées dans le rapport, Le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, a, par lettre n°659/MDGL/DC/SGM/SP-CONAFIL/SD du 27 juillet 2021, enregistrée au secrétariat administratif de l'ARMP le 27 juillet 2021 sous le numéro 2442, saisi l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, aux fins de s'assurer de la régularité de la procédure conduite par Monsieur MISSEGBETCHE Symphorien, Maire de la Commune de Zagnanado et Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) au moment des faits et Messieurs Alain HOUNSOU HOUNMENOU, Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) et Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA, Chef du Service Technique de la Commune de Zagnanado au moment des faits.

L'Autorité de régulation des marchés publics s'est autosaisie dudit dossier pour s'assurer de la régularité de ladite procédure et situer les responsabilités des acteurs présumés des irrégularités, fautes et infractions dénoncées dans le cadre de cette procédure.

II- SUR LA COMPETENCE DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

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'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 les dispositions de l'article 2 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'Autorité de Régulation des Marchés Publics 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 en son point 13 dispose que l'ARMP est compétente pour « *prononcer, (...) les sanctions pécuniaires et/ou d'exclusion prévues par les dispositions du code des marchés publics* » ;

Considérant que dans le cas d'espèce, le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale a transmis un rapport de vérification des dénonciations à l'encontre de Monsieur MISSEGBETCHE Symphorien, Maire de la Commune de Zagnanado et Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) au moment des faits et Messieurs Alain HOUNMENOU HOUNSOU, Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) et Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA, Chef du Service Technique de la Commune de Zagnanado au moment des faits pour vérifier la régularité de cette procédure.

Que l'ARMP étant l'organe de régulation ayant entre autres missions de veiller à la saine application de la réglementation des marchés publics en République du Bénin ;

Qu'il s'ensuit que l'ARMP est compétente pour connaître de cette dénonciation.

III- REGULARITE DE L'AUTOSAISINE

Considérant que suite à la dénonciation faite sur la base des irrégularités relevées dans le rapport de la commission mise place par le Ministre de la santé pour investiguer sur la construction de la maternité du centre de santé de l'Arrondissement central de la Commune de Zagnanado, le Conseil de Régulation s'est autosaisi à l'unanimité de ses membres ;

Qu'il convient de relever que ladite auto-saisine est régulière.

IV- DISCUSSION

Considérant qu'en vue de l'instruction de cette auto-saisine et compte tenu du principe du contradictoire, l'ARMP a jugé nécessaire d'organiser une audition foraine à la Préfecture d'Abomey du 07 au 10 décembre 2021.

Qu'au cours de l'audition foraine, Monsieur MISSEGBETCHE Symphorien, Maire de la Commune de Zagnanado et Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) au moment des faits et Messieurs Alain Hounmenou HOUNSOU, Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) et Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA, Chef du Service Technique, au moment des faits, de même que plusieurs autres personnes ont été auditionnés par les membres de la Commission de Règlement des Différends et les membres de la Commission Disciplinaire de l'ARMP.

A- MOYENS DE MONSIEUR MISSEGBETCHE SYMPHORIEN, MAIRE DE LA COMMUNE DE ZAGNANADO ET PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS AU MOMENT DES FAITS

Lors de son audition, Monsieur MISSEGBETCHE Symphorien, Maire de la Commune de Zagnanado a fait les déclarations suivantes :

« Ce n'est que le PV de passation de ce marché qui pourra m'aider à répondre si j'ai participé aux travaux de la Commission de passation des marchés publics (CPMP) dans le cadre du marché querellé. Or, le PV se trouve dans les archives de la mairie. Le chef de la cellule de contrôle des marchés publics au moment des

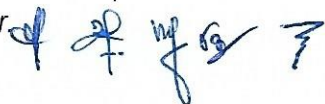
faits est plus indiqué pour dire si le plan de passation des marchés a fait l'objet d'étude préalable et de validation avant d'être publié sur le SIGMAP. Je n'ai plus souvenir si le marché a été attribué à l'entreprise TRADIVEG alors que son offre a été dépassée de plus de 15% après correction et ce, en violation de la DRP, notamment de la clause 19.2 b) des IC. Mais dès que j'ai eu l'information de ces irrégularités, j'ai demandé à Monsieur AZONNAWE Preux, CST au moment des faits, un briefing. Il est allé à la mairie pour avoir les documents qui auraient été emportés par les auditeurs lui a-t-on servi. Je n'ai pas eu vent à l'époque qu'il y avait eu publication des résultats avant validation. Je n'ai pas encore versé le montant de 3% du dépassement des 15% mis à ma charge par la commission au titre du préjudice subi par la commune parce que je n'ai pas les ressources nécessaires pour le faire à bonne date et ce, en raison des responsabilités qui sont les miennes. Toutefois, j'ai commencé par épargner et actuellement je dispose de quatre cent mille (400.000) francs que je peux déjà déposer si je sais où le faire et quel intitulé porter au versement. La lettre annonçant le remboursement du préjudice financier m'a été notifiée. La faute commise est établie et c'est sous ma responsabilité, donc je dois l'assumer. Pour avoir une retraite paisible je préfère rembourser le dépassement mis à ma charge. Le marché a été bien suivi parce qu'il y a eu plusieurs descentes sur le terrain avec le Médecin coordonnateur, la sage-femme, le CST ; au point où le Médecin par le biais de la PRMP a sollicité quelques services hors marché pour rallier par un portillon son domicile au centre de santé, lui évitant près de 1000 mètres de déplacement. Le marché a été bien exécuté car, par rapport à la réalisation physique, rien ne nous a été reproché. L'entreprise est restée aussi dans le délai contractuel. L'ouvrage a été réceptionné et très fréquenté ; c'est la preuve que les populations étaient dans le besoin. Quant à la réception définitive, je n'ai pas mémoire. N'étant pas spécialiste des marchés publics, le marché a été attribué régulièrement sur la base des documents qui m'avaient été soumis.

Les questions politiques ne m'ont pas éloigné des questions de développement car, il est vrai que j'étais beaucoup plus sur le terrain politique sinon j'aurais mieux suivi les dossiers mais il n'y a pas de développement sans politique parce que n'eût été la politique, le financement de ce marché n'aurait pas été possible. Je n'ai aucun lien avec l'entreprise attributaire. L'entreprise exécute bien ses marchés, c'est pourquoi, il a eu plusieurs marchés dans la commune. Mieux, quand il exécute, il n'y a pas souvent de reproches lors des audits. Je n'ai plus d'autres informations particulières à fournir en dehors de la lettre du ministre évoquée sur la première page. Toutefois les cadres qui m'ont accompagné dans l'exercice de mes fonctions en ce moment, peuvent retracer avec quelques documents l'exécution des travaux de ce marché »

B- MOYENS DE MONSIEUR AZONNAWE M. PREUX, CHEF SERVICE TECHNIQUE ET MEMBRE DE LA COMMISSION DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU MOMENT DES FAITS.

Lors de son audition, monsieur AZONNAWE M. Preux, Chef Service Technique et membre de la commission de passation des marchés publics au moment des faits, a fait les déclarations suivantes :

« Le PPMP élaboré par la PRMP est transmis via le SIGMAP à la cellule, à qui seule, le pouvoir est donné pour donner un avis favorable ou non et de le publier par ses soins au portail web. Par conséquent, le PPMP a fait objet d'étude vu qu'il a été publié sur le portail web du SIGMAP. Je reconnais que le représentant de la CCMP n'a pas signé le PV d'ouverture. Toutefois, il est à souligner qu'au passage des auditeurs du FADEC, ils nous ont signifié que la cellule est présente à l'ouverture en tant qu'observateur. Et qu'il ne devrait rien signer outre les originaux des offres. L'entreprise TRADIVEG n'a pas eu d'offre financière corrigée. Je n'ai relevé aucune erreur entre le BPU et le DQE. A l'ouverture, le montant lu était celui porté par la soumission qui était exprimé en TTC alors que le DQE mentionnait le même montant en HT étayé par le BPU qui ne souffrait d'aucune erreur.



En lisant la lettre de soumission, tous pensaient que c'était le même montant dans le DQE. Ce n'est qu'une erreur mineure et dès lors que le DQE était conforme au BPU, aucun problème ne devrait plus se poser. Toutefois, c'est l'entreprise qui devrait clarifier après saisine de l'autorité contractante. Le montant que porte la lettre de soumission est autour de vingt-neuf millions (29 000 000) toutes taxes comprises et celui du DQE est de vingt-neuf millions (29 000 000) hors taxe ; mais malgré cette discordance, je ne pense pas qu'il y a nécessité de demander clarification, vu que nous disposons d'autres pièces entrant en ligne de compte dans la reconstitution du montant réel de l'offre à travers le BPU, qui associé au DQE donne la valeur du marché. Encore que nous n'ayons pas lu dans la DRP qu'en cas d'incohérence entre le montant porté par la soumission et le DQE, que la soumission a primauté. Et qu'il faille aller à une confirmation du montant par le soumissionnaire. Vu que je ne suis pas membre de la cellule de contrôle des marchés publics, je ne peux pas dire pourquoi l'attribution provisoire aurait été faite à l'entreprise TRADIVEG alors que son offre corrigée dépasserait plus de 15% du montant lu publiquement. De même, n'étant pas membre de la CCMP, je ne peux me prononcer sur la publication des résultats de la DRP avant sa validation par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. Oui, j'ai participé aux travaux de passation du marché concerné. Je ne reconnais pas avoir commis les irrégularités dénoncées dans le cadre de ce marché de travaux. Le marché étant un marché de travaux, les documents tels que le bordereau des prix unitaires et le devis quantitatif et estimatif sur la base desquels l'exécution du marché de travaux se fera à travers les différents corps d'état, suffisait pour conduire le processus à terme. Vu qu'aucune correction de prix élémentaires ne s'est montrée. Je n'ai aucun lien avec l'entreprise TRADIVEG et je ne sais pas si elle a de liens avec d'autres agents de la mairie. Le marché a fait objet de suivi par la PRMP. Ce suivi a consisté à la remise de site, à la participation aux réunions de chantier pour s'assurer de l'avancement des travaux et les procédés et méthodes de mise en œuvre des corps d'état.

Non seulement le marché a été bien exécuté par l'attributaire, il a été réceptionné et mis en service depuis 2018-2019 et a enfin fait objet d'une réception définitive ».

C- MOYENS DE MONSIEUR HOUNTIKPO A. SERGE, TRESORIER COMMUNAL AU MOMENT DES FAITS

Monsieur **HOUNTIKPO A. Serge**, Trésorier communal au moment des faits, a déclaré ce qui suit :

« Nous avons été invité à cette audition avant de nous rendre compte qu'il y aurait présomption d'innocences sur ce marché. Nous avons payé entièrement le montant du marché dans les conditions requises. Oui, il y a eu réception définitive et le PV en témoigne. Je n'ai aucun autre lien avec l'entreprise TRADIVEG en dehors des liens du travail professionnel lié à son paiement. Je remercie le Conseil de régulation ».

D- MOYENS DE MONSIEUR HOUNSOU HOUNMENOU ALAIN, CHEF DE LA CELLULE DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS AU MOMENT DES FAITS

Lors de son audition, Monsieur **HOUNSOU Hounmènou Alain**, Chef de la Cellule de Contrôle des marchés publics au moment des faits, a déclaré ce qui suit :

« Je n'ai pas participé à la séance d'ouverture des plis car j'étais empêché. J'avais envoyé Monsieur Epiphane KPODOULAN, membre de la cellule représenter la cellule. Une fois le plan de passation élaboré par la PRMP, ce dernier l'envoie sur le SIGMAP et le notifie à la CCMP. Celle-ci l'analyse en conformité avec le PAD et le valide sur le SIGMAP. Il n'y avait pas un document format hard qu'on validait pour signature. Le défaut de signature du plan de passation des marchés publics n'est pas pour ce marché de construction de la maternité du centre de santé de zagnanado seul. C'est validé par la CCMP sur le SIGMAP pour tous les marchés. L'étude du plan de passation est faite en ligne avec monsieur Epiphane KPODOULAN ; Monsieur Herman

SAVI était empêché. Il est le troisième membre de la cellule. Cependant, il avait été contacté pour participer au numéro 95 06 92 52.

Pour l'étude du Plan de passation des marchés, pour la première fois j'étais allé à Cotonou seul pour le faire. Mais le cas de ce marché, je l'ai fait avec Epiphane KPODOULAN bien avant la validation car Monsieur Herman SAVI, CST de la commune de COVE, troisième personne de la cellule n'était pas disponible à l'époque.

La cellule s'est basée sur le DQE et le BPU pour se dire qu'il y a erreur de saisie au niveau de la lettre de soumission. Ce qui a permis de valider l'attribution à TRADIVEG. Mais les explications m'ont montré qu'il y a effectivement violation de la clause 19.2. Je ne savais pas qu'il avait un seuil à ne pas dépasser.

En cas de traitement inégalitaire des soumissionnaires, je devrais d'abord m'opposer à l'évaluation et chercher à approfondir. Ensuite écrire à la PRMP puis saisir l'instance ARMP. La cellule est restée dans les délais réglementaires pour analyser le rapport. Après cela, le rapport a été déposé au secrétariat de la PRMP. Qu'il y ait publication avant notre analyse, nous n'en savons rien. Je n'ai rien fait d'autre que de me fier au DQE et BPU. Autrement, j'aurais pu bloquer l'évolution du processus en saisissant d'abord la PRMP et/ou l'ARMP pour arbitrage.

Je n'ai pas encore soldé le montant mis à ma charge comme préjudice subi par la Commune. Je vais, à l'issue de cette séance, me rapprocher de la PRMP afin qu'une formule de règlement soit arrêtée.

En me fiant à mes connaissances antérieures à cette séance, je ne me reconnaissais pas fautif. Mais les échanges m'ont clairement situé. Les principes ont été violés.

Pour éviter que de telles erreurs d'appréciations ne se reproduisent de la part du Chef de la Cellule de contrôle des marchés publics, il faut lancer un appel à candidatures pour recruter ces derniers et non, se fier à ceux qui apprennent sur le tas. Je n'ai pas de lien particulier avec TRADIVEG. Cependant, nous sommes tous originaires de Zagnanado.

Contrairement à ce qui est dit dans la lettre de dénonciation, le bâtiment abritant les services de la maternité de Zagnanado est bel et bien réalisé. Cela a automatiquement changé l'aspect de la fréquentation par les usagers. On y note une affluence terrible ».

E- MOYENS DE MONSIEUR KPODOULAN EPIPHANE RAYMOND, MEMBRE DE LA CELLULE DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS AU MOMENT DES FAITS

Lors de son audition, Monsieur **KPODOULAN Epiphane Raymond**, Membre de la Cellule de Contrôle des marchés publics au moment des faits, a fait les déclarations suivantes :

« J'ai pris part à la séance d'ouverture des plis en tant que représentant de la Cellule. Je n'ai pas signé le PV d'ouverture parce que les auditeurs FADEC (courant 2016-2017) dans une des observations ont reproché la signature du PV d'ouverture par le représentant de la CCMP. Le représentant de la CCMP n'est là qu'en qualité d'observateur. J'ai participé aux travaux de la CCMP sur le marché concerné. Au moment où nous étudions le rapport d'évaluation, ce que nous avons fait était pour nous, membre de la CCMP, régulier et conforme aux textes. Je ne reconnais pas avoir violé les principes parce qu'en ce moment et selon ma compréhension des textes, ce n'était pas une irrégularité. Je ne savais pas qu'il fallait écrire à l'entrepreneur pour confirmer son prix.

Je n'ai aucune relation personnelle et particulière avec l'entreprise TRADIVEG. Je ne saurais dire si les procédures ayant conduit à l'attribution des marchés à l'entreprise TRADIVEG ne souffrent d'irrégularités, parce que je n'ai pas été acteurs de toutes les procédures.

En réalité, je veux dire aux conseillers que le seul souci qui nous a guidé dans l'exécution de ce marché, c'est sa réalisation. L'ouvrage est réalisé et les populations en jouissent. Les irrégularités constatées ne sont dues qu'à la méconnaissance des acteurs et à leur ignorance de certaines dispositions. J'implore la clémence des conseillers. J'implore encore une fois l'indulgence des conseillers de l'ARMP parce qu'une rumeur aurait circulé dans la Commune que tous les acteurs des marchés publics concernés par cette procédure seraient sanctionnés comme ce fût le cas des PRMP des Communes de Pobè et Adja-Ouèrè ».

F- MOYENS DE MONSIEUR AVOHOU GUILLAUME, CHEF DU SERVICE DES AFFAIRES FINANCIERES (C/SAF) AU MOMENT DES FAITS.

Monsieur AVOHOU Guillaume, C/SAF au moment des faits a déclaré ce qui suit :

« Je ne suis pas dans la cellule de contrôle, donc je ne saurais répondre aux questions relatives au plan de passation.

A l'analyse de l'offre, nous avons constaté qu'il y a une différence entre le montant de la lettre de soumission et le montant total du devis quantitatif et estimatif (DQE). La DQE a pour montant 34 779 771 TTC alors que la lettre de soumission a pour montant 29 478 382 TTC. Après la détermination de la TVA, nous avons constaté que le montant de la lettre de soumission représente exactement le montant hors taxe du montant du DQE. Donc, nous nous sommes dit que le soumissionnaire s'est trompé dans la frappe. En voulant mettre 29 478 382 HT, il a mis 29 478 382 TTC. En ma qualité de CSAF, je devrais veiller à faire économie à l'Etat. Je me rappelle que j'ai participé sous réserve de vérification au niveau du PV. Ce qui justifie le taux de dépassement, c'est une erreur de saisie au niveau de la lettre de soumission. Au moment des faits, on ne savait pas que c'était une erreur, maintenant oui. Je n'ai aucun lien avec l'entrepreneur. Quant aux collègues, je n'en sais rien. Le paiement a été fait en quatre tranches après vérification du taux d'exécution ».

V- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION :

Il ressort des pièces du dossier, les constats ci-après :

Constat n°1 : Contrairement aux allégations du dénonciateur, la Commission de vérification a relevé que :

- ✓ le marché en cause a fait régulièrement l'objet d'une procédure de passation des marchés (budgétisation, inscription au plan de passation, publication d'un avis public, réception et ouverture des plis, évaluation des offres, notification/publication des résultats, approbation du marché, remise de site, paiement d'acomptes suivant des attachements régulièrement établis, respect des délais d'exécution, bonne qualité des travaux) ;
- ✓ le titulaire du marché, l'entreprise TRADIVEG, est à jour vis-à-vis du fisc ;
- ✓ les marchés de construction du centre de santé de GOSSOE et de la maternité isolé de Zankoumando, antérieurement exécutés par l'entreprise TRADIVEG, paraissent avoir été bien exécutés, au regard de leur état au moment de la visite de la commission de vérification.

Constat n°2 : Les irrégularités relevées par la commission sont relatives essentiellement à certains manquements aux textes notamment :

- l'attribution du marché à un soumissionnaire dont l'offre corrigée dépasse de plus de 15% de son montant lu publiquement ;
- aveu de non maîtrise des procédures et des textes de marchés publics de la PRMP ;



- l'aveu de non maîtrise des procédures et des textes de marchés publics par le C/CCMP ;
- aveux de non maîtrise des textes et des procédures par les membres des organes de passation que par ceux du contrôle ayant participé à cette procédure ;

VI- SUR L'OBJET DE LA DENONCIATION :

Au regard des faits, moyens des parties et constats issus de l'instruction, la dénonciation porte sur la régularité de l'attribution du marché à l'entreprise « TRADIVEG ».

VII- ANALYSE DE LA DENONCIATION

Sur la non-conformité de l'offre de l'entreprise « TRADIVEG »

Considérant les dispositions de l'article 131 alinéa 1^{er} de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 selon lesquelles : « *Les marchés publics notifiés avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent soumis aux règles en vigueur au moment de leur notification.* » ;

Considérant les dispositions de l'article 19 alinéa 3 du décret n°2018-227 du 13 juin 2018 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix : « *Les résultats sont publiés dans un délai de deux (02) jours ouvrables par les mêmes canaux que ceux utilisés pour la publication de l'avis, après leur validation par la Cellule de contrôle des marchés publics* » ;

Considérant que dans le cas d'espèce, les résultats ont été publiés sans que la cellule de contrôle des marchés publics de la commune de Zagnanado ne les ait validés ;

Considérant que conformément au point 19.2 b) des IC, lorsque la correction d'une offre entraîne une augmentation de plus de 15% du montant lu publiquement à l'ouverture des offres, l'offre dudit soumissionnaire est écartée ;

Que dans le cas d'espèce, après correction, l'offre de l'attributaire TRADIVEG a connu une augmentation de plus de 15%.

Que nonobstant cette augmentation qui devrait entraîner le rejet de son offre, le marché lui a été attribué sans que ni la PRMP, ni la Cellule de Contrôle des marchés publics ne se rendent compte de cette irrégularité préjudiciable aux autres soumissionnaires ;

Considérant les dispositions de l'article 5 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics selon lesquelles : « *Les principes d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition, de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures et de reconnaissance mutuelle s'imposent aux autorités contractantes dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et ce, quel qu'en soit le montant(...)* » ;

Que la violation ou la méconnaissance desdits principes est sanctionnée par le législateur notamment par les dispositions de l'article 146 selon lesquelles : « *Est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq (5) 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, notamment :*

- 1- *en œuvrant pour déclarer attributaire un soumissionnaire qui n'aurait pas respecté les règles de procédure en matière de soumission des marchés publics ou qui n'aurait pas rempli les conditions exigées par les dispositions législatives ou réglementaires applicables ; (...)*»,

Qu'à l'analyse, si les intéressés avaient appliqué rigoureusement les dispositions réglementaires en vigueur, l'offre de l'entreprise qui comportait une erreur arithmétique ayant entraîné une variation de plus de 15 % du montant corrigé de son offre et celui lu à la séance d'ouverture des plis, aurait pu être rejetée et l'attribution faite à une entreprise concurrente ;

De même que celles de l'article 149 de ladite loi selon lesquelles : « Sans préjudice des sanctions pénales auxquelles ils s'exposent, les représentants et membres des autorités contractantes, les autorités chargées du contrôle et de la régulation des marchés publics et de l'administration, ainsi que tout agent de l'administration intervenant, à quelque titre que ce soit, dans la chaîne de passation des marchés publics, convaincus d'atteinte à la réglementation des marchés publics, de corruption, de toute infraction connexe et de toute autre infraction sanctionnée par la présente loi, encourrent la suspension ou la radiation de la structure à laquelle ils appartiennent et/ou de la fonction publique, par décision motivée de leur autorité hiérarchique.

Cette dernière doit être saisie par l'Autorité de régulation des marchés publics.

L'Autorité de régulation des marchés publics doit également saisir toute juridiction financière ou judiciaire compétente des violations de la réglementation visées au présent article» ;

Qu'au regard de ces dernières dispositions, toutes les violations de la réglementation relevées, notamment la non validation du procès-verbal d'attribution du marché par la Cellule de contrôle des marchés publics de la Commune avant la publication et la notification des résultats, l'ignorance coupable des règles et principes qui gouvernent la passation des marchés publics, les intéressés reconnus coupables des diverses violations de la réglementation en vigueur, sont par là même, passibles des diverses sanctions prévues par les dispositions ci-dessus citées ;

Considérant que monsieur Symphorien MISSEGBETCHE, Maire et PRMP/ZAGNANADO au moment des faits, lors de son audition a déclaré d'une part : « Ce n'est que le PV de passation de ce marché qui pourra m'aider à répondre si j'ai participé aux travaux de la Commission de passation des marchés publics (CPMP) dans le cadre du marché querellé. Or, le PV se trouve dans les archives de la mairie » ;

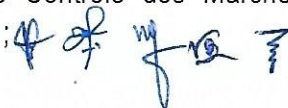
Que la PRMP a déclaré d'autre part : « Je n'ai plus souvenir si le marché a été attribué à l'entreprise TRADIVEG alors que son offre a été dépassée de plus de 15% après correction et ce, en violation de la DRP, notamment de la clause 19.2 b) des IC » ;

Considérant que la PRMP affirme : « N'étant pas spécialiste des marchés publics, le marché a été attribué régulièrement sur la base des documents qui m'avaient été soumis » ;

Qu'il y a lieu de déduire que les différentes déclarations de la PRMP/ZAGNANADO prouvent qu'elle ignore les responsabilités qui sont les siennes en sa qualité de PRMP ;

Considérant au surplus que lors de son audition le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics, a également affirmé : « La cellule s'est basée sur le DQE et le BPU pour se dire qu'il y a erreur de saisie au niveau de la lettre de soumission. Ce qui a permis de valider l'attribution à TRADIVEG. Mais les explications m'ont montré qu'il y a effectivement violation de la clause 19.2b. Je ne savais pas qu'il y avait un seuil à ne pas dépasser ».

Qu'ainsi, non seulement la cellule de contrôle n'a pas effectué une étude juridique approfondie du dossier qui lui a été soumis mais aussi le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics a manqué de professionnalisme ; ses aveux en témoignent suffisamment ;



Qu'en déclarant : « La cellule est restée dans les délais réglementaires pour analyser le rapport. Après cela, le rapport a été déposé au secrétariat de la PRMP. Qu'il y ait publication avant notre analyse, nous n'en savons rien ».

Qu'à travers cette déclaration, le Chef de la Cellule atteste de sa légèreté dans l'accomplissement de sa mission de contrôle de la régularité de la procédure des dossiers qui lui sont soumis ;

Considérant que dans sa justification, le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics affirme : « Je n'ai rien fait d'autre que de me fier au DQE et BPU » ;

Qu'en se basant uniquement sur le DQE et le BPU, le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics n'a pas fait une étude exhaustive du dossier soumis à son appréciation, avant de valider ledit dossier;

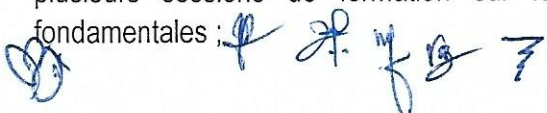
Qu'il déclare de surcroît : « En me fiant à mes connaissances antérieures à cette séance, je ne me reconnaissais pas fautif. Mais les échanges m'ont clairement situé. Les principes ont été violés » ;

Qu'il y a lieu de conclure à une reconnaissance de la violation des principes régissant les procédures de passation des marchés publics de sa part ;

Considérant que le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics recommande lui-même : « Pour éviter que de telles erreurs d'appréciations ne se reproduisent de la part du Chef de la Cellule de contrôle des marchés publics, il faut lancer un appel à candidatures pour recruter ces derniers et non, se fier à ceux qui apprennent sur le tas » ;

Considérant en ce qui concerne monsieur Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA, Chef du Service Technique de la Mairie de Zagnanado, que lors de son audition, il a déclaré ce qui suit : « ... En lisant la lettre de soumission, tous pensaient que c'était le même montant dans le DQE. Ce n'est qu'une erreur mineure et dès lors que le DQE était conforme au BPU, aucun problème ne devrait plus se poser. Toutefois, c'est l'entreprise qui devrait clarifier après saisine de l'autorité contractante. Le montant que porte la lettre de soumission est autour de vingt-neuf millions (29 000 000) toutes taxes comprises et celui du DQE est de vingt-neuf millions (29 000 000) hors taxe ; mais malgré cette discordance, je ne pense pas qu'il y a nécessité de demander clarification, vu que nous disposons d'autres pièces entrant en ligne de compte dans la reconstitution du montant réel de l'offre à travers le BPU, qui associé au DQE donne la valeur du marché. Encore que nous n'ayons pas lu dans la DRP qu'en cas d'incohérence entre le montant porté par la soumission et le DQE, que la soumission a primauté. Et qu'il faille aller à une confirmation du montant par le soumissionnaire. Vu que je ne suis pas membre de la cellule de contrôle des marchés publics, je ne peux pas dire pourquoi l'attribution provisoire aurait été faite à l'entreprise TRADIVEG alors que son offre corrigée dépasserait plus de 15% du montant lu publiquement. De même, n'étant pas membre de la CCMP, je ne peux me prononcer sur la publication des résultats de la DRP avant sa validation par la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. Oui, j'ai participé aux travaux de passation du marché concerné. Je ne reconnais pas avoir commis les irrégularités dénoncées dans le cadre de ce marché de travaux. Le marché étant un marché de travaux, les documents tels que le bordereau des prix unitaires et le devis quantitatif et estimatif sur la base desquels l'exécution du marché de travaux se fera à travers les différents corps d'état, suffisait pour conduire le processus à terme. Vu qu'aucune correction de prix élémentaires ne s'est montrée ».

Que de l'aveu de l'intéressé, on peut déduire qu'il ignore les exigences de traitement égalitaire des candidats et soumissionnaires qui s'imposent aux membres des organes aussi bien de la passation, notamment, des Commissions ou Comités d'ouverture et d'évaluation des offres, qu'à ceux des membres des organes de contrôle des marchés ; Qu'en tant que Chef du Service Technique et reconnaissant qu'il a participé à plusieurs sessions de formation sur les marchés publics, il ne peut méconnaître ces exigences fondamentales ;



Qu'au surplus, en tant que Chef du Service Technique, il est censé avoir pris part au montage du dossier de base de cette Demande de Renseignements et de Prix, qu'en cette qualité, il ne peut ignorer ou invoquer raisonnablement les stipulations du dossier de l'appel à concurrence, qui plus est un dossier monté à partir des documents types mis à la disposition des acteurs par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et qui prévoient toutes les règles applicables en cas d'erreurs arithmétiques constatées lors de l'évaluation et l'analyse des offres et propositions financières ;

Qu'enfin, membre permanent des Commissions et Comités d'ouverture et d'évaluation des offres en tant que Chef du Service Technique de la Mairie de Zagnanado depuis plusieurs années, Monsieur Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA ne peut raisonnablement justifier sa méconnaissance par une ignorance aussi bien de la réglementation que des procédures régissant les marchés publics, notamment au niveau des collectivités territoriales en République du Bénin ;

Qu'il convient au regard de tous ces éléments, de relever que monsieur Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA a manqué à son devoir aussi bien à l'égard de l'administration communale qu'à l'égard du Maire/PRMP de la Commune de Zagnanado, pour qui, il est censé être un conseiller en matière de la réglementation et des procédures de passation et d'exécution des marchés publics ;

Entendu les déclarations de la Personne Responsable des marchés publics, du Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics et Chef du Service Technique, on peut déduire qu'il y a eu manque de professionnalisme et de légèreté dans la conduite de la procédure ;

Que ces trois responsables à divers niveaux devraient normalement veiller à la saine application de la réglementation des marchés publics dans la conduite de cette procédure mais, que ces derniers ont méconnu ladite réglementation ;

Que si l'on peut déduire que c'est exprès que le maire a nommé un Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics qui n'a pas les aptitudes requises ; la situation du Chef du Service Technique dénote d'une ignorance inexcusable au regard de ses aptitudes en la matière ;

Que de tout ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'attribution faite à l'entreprise « TRADIVEG » est irrégulière et que les trois acteurs visés que sont le Maire/PRMP, le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics ainsi que le Chef du Service Technique de la Commune de Zagnanado au moment des faits sont passibles de sanction d'exclusion de la commande publique en République du Bénin ;

Qu'au regard de leur niveau de responsabilité et de leurs rôles limités dans les irrégularités, fautes et infractions commises dans ce dossier, les autres acteurs de la Commune de Zagnanado sont excusés et n'encourent aucune sanction.

PAR CES MOTIFS,

DECIDE :

Article 1^{er} : La dénonciation du Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale est recevable et fondée.

Article 2 : L'attribution du marché relatif à la construction de la maternité du centre de santé de l'Arrondissement central de la Commune de Zagnanado à l'entreprise « TRADIVEG » est irrégulière.

Article 3 : Monsieur Symphorien MISSEGBETCHE, Maire de la Commune de Zagnanado et Personne Responsable des Marchés Publics au moment des faits, est exclu de la commande publique pour une durée de cinq (05) à compter du 20 JANVIER 2022 AU 19 JANVIER 2027.

Article 4 : Monsieur Alain Hounmènou HOUNSOU, Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune de Zagnanado au moment des faits, est exclu de la commande publique pour une durée de cinq (05) à compter du 20 JANVIER 2022 AU 19 JANVIER 2027.

Article 5 : Le Maire de la Commune de Zagnanado administre à Monsieur Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA, Chef du Service Technique de la Commune de Zagnanado, les sanctions de suspensions temporaire ou définitive de ses fonctions au sein de l'administration communale et rend compte à l'organe de régulation dès réception de la présente décision.

Article 6 : La présente décision sera notifiée :

- à Monsieur Symphorien MISSEGBETCHE, Maire de la Commune de Zagnanado et Personne Responsable des Marchés Publics au moment des faits ;
- à Monsieur Alain Hounmènou HOUNSOU, Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune de Zagnanado au moment des faits ;
- à monsieur Preux AZONNAWE MONHELOKI ENABOUA ;
- à la Personne responsable des marchés publics de la Commune de Zagnanado ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune de Zagnanado ;
- au Maire de la Commune de Zagnanado ;
- à monsieur le Procureur de la République du Tribunal d'Abomey à toutes les fins utiles ;
- au Préfet du Département du Zou ;
- au Ministre de la Santé ;
- au Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
- au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics ;

Article 7 : 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


Gilbert Ulrich TOGBONON

Membre du CR


Derrick BODJRENOU

Membre du CR


Carmen Sinani Oredolla GABA

Vice-présidente du CR


Francine AÏSSI HOUANGNI

Membre du CR


Ludovic GUEDJE
Secrétaire Permanent par intérim
(Rapporteur du CR)