



CONSEIL DE REGULATION (CR)

AFFAIRE N°2022-033/ARMP/SA/3014-21
AUTO-SAISINE DE L'ARMP A LA SUITE DE
LA DENONCIATION DE LA PERSONNE
RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS
DE LA PREFECTURE DE L'OUEME

CONTRE

MADAME LA PREFETE DE L'OUEME

DECLARANT MAL FONDEES LES DENONCIATIONS DE
MONSIEUR ALOUKOU JEAN-CLAUDE, PERSONNE
RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE LA
PREFECTURE DE L'OUEME SUR LES PRESOMPTIONS
D'IRREGULARITES DANS LES MARCHES PUBLICS ET
D'USURPATION DU TITRE DE LA PRMP A LA PRECTURE DE
L'OUEME

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

- Vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- Vu le décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- Vu le décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics et de la Commission d'Ouverture et d'Evaluation ;
- Vu le décret n°2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- Vu le décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix ;
- 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 la lettre sans numéro du 19 octobre 2021, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP le 20 octobre 2021 sous le numéro 3014 par laquelle la Personne Responsable des Marchés Publics de la Préfecture de l'Ouémé a saisi l'ARMP d'une dénonciation ;
- Vu les courriers échangés entre l'ARMP et la Préfecture de l'Ouémé dans le cadre de l'instruction de ce dossier ;

Ensemble les pièces du dossier,

Sur proposition de la Commission Disciplinaire en sa session du vendredi 1^{er} avril 2022 ;

Les membres du Conseil de Régulation des Marchés Publics que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; madame Carmen Sinani Oredolla GABA, Vice-Présidente, madame Francine AISSI HOUANGNI et messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON, Derrick BODJRENOU et Martin Vihoutou ASSOGBA, membres, réunis en session le jeudi 07 avril 2022 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Par lettre sans numéro du 19 octobre 2021, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP le 20 octobre 2021 sous le numéro 3014, la Personne responsable des marchés publics (PRMP) de la Préfecture de l'Ouémé a saisi l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) d'une dénonciation faisant état d'irrégularités dans les procédures de passation de marchés publics à la Préfecture de l'Ouémé et d'usurpation de ses prérogatives par madame la Préfète du département de l'Ouémé.

En effet, la PRMP estime d'une part, qu'elle n'a passé aucun marché depuis sa nomination et que d'autre part, les seuls marchés qu'elle a signés ont été faits sous l'effet de la contrainte.

Sur le fondement de ces informations, l'ARMP s'est autosaisie pour investiguer afin de statuer sur l'exactitude des présomptions d'irrégularités dénoncées aux fins de les faire corriger au cas où elles s'avèreraient.

II- SUR LA COMPÉTENCE DE L'ARMP EN MATIÈRE DE L'AUTO-SAISINE

Conformément aux 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, l'organe de régulation est compétent 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 prévoit que 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'ensuit que l'organe de régulation est compétent pour sanctionner tout agent public qui serait auteur ou complice des irrégularités dénoncées qui s'avèreraient ;

Considérant qu'en l'espèce, à la suite de la dénonciation de la Personne responsable des marchés publics de la préfecture de l'Ouémé ; que les membres du Conseil de régulation ont décidé à l'unanimité de l'auto-saisine de l'organe de régulation ;

Qu'au regard de ce qui précède, l'auto-saisine de l'ARMP est régulière.

III- DISCUSSIONS

A- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE LA PREFECTURE DE L'OUEME

Dans sa dénonciation, la PRMP de la Préfecture de l'Ouémé fait prévaloir les moyens suivants :

- 1- « Depuis ma nomination, je n'ai jamais passé de marché. Les seuls marchés que j'ai signés, c'est sous l'effet de la contrainte ;

- 2- sous l'ancien Préfet, je participais tout au moins aux remises de sites et réceptions d'ouvrages réalisés dans les communes du département de l'Ouémé contrairement à la pratique qui a cours sous l'actuel Préfet qui confie ces activités aux services qui n'en ont pas les prérogatives ;
- 3- je ne voudrais pas porter plus tard la responsabilité des multiples violations du décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la personne responsables des marchés publics et de la commission d'ouverture et d'évaluation » ;

Lors de son audition en date du 17 février 2022, la PRMP déclare en substance ce qui suit :

« C'est le C/SAF qui passe les marchés mais je n'ai pas les informations pour énumérer lesdits marchés encore moins dire les montants prévisionnels de ces marchés. A part les marchés d'entretien et de gardiennage, je ne sais pas si le DCF a visé les autres marchés. J'ai élaboré le plan de passation au titre de l'année 2021 mais il n'a servi à rien. Je n'ai pas fait mes rapports d'activités étant donné que je ne mène aucune activité. Je promets m'approprier les textes de loi en vigueur dans notre pays pour mieux connaître mon rôle dans l'organe ».

B- MOYENS DE MADAME LA PREFETE DE L'OUEME

Au soutien de ses moyens, en réplique aux allégations de la Personne Responsable des Marchés Publics de la Préfecture de l'Ouémé, madame la Préfète du département de l'Ouémé a déclaré ce qui suit :

- 1- « Conformément à la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics et ses décrets d'application, les marchés exécutés à la Préfecture ont respecté les règles et procédures en vigueur ;
- 2- Conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 24 de la loi suscitée, la Préfecture dispose d'un plan de passation des marchés publics élaboré par la Personne responsable des marchés publics de ladite structure et validé par le Directeur départemental de Contrôle des marchés publics de l'Ouémé Plateau, en sa qualité de Chef Cellule contrôle des marchés publics de la Préfecture, ce plan prend en compte deux (02) marchés (entretien des bureaux de la préfecture et la sécurité et le gardiennage de la préfecture et de la résidence du Préfet) qui relèvent de la sollicitation de prix ;
- 3- Ces deux (02) marchés ont été conduits régulièrement par la PRMP qui y a apposé régulièrement sa signature ».

Lors de son audition, madame la Préfète du département de l'Ouémé s'est dite étonnée de la dénonciation de la Personne responsable des marchés publics de sa préfecture. En effet, elle estime qu'elle a toujours gardé une bonne relation de collaboration avec la PRMP et l'envoie régulièrement en mission, chaque fois que le dossier relève de ses domaines de compétences.

Elle reconnaît toutefois qu'en ce qui concerne les acquisitions relevant des seuils de dispense, elle les confie conformément à la réglementation en vigueur à un service autre que celui de la PRMP.

C- MOYENS DU DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS DE L'OUEME ET DU PLATEAU

Lors de son audition en date du 17 février 2022, le Directeur Départemental de Contrôle des Marchés Publics de l'Ouémé et du Plateau a fait les déclarations suivantes :

« Je ne suis pas impliqué dans les procédures de passation des marchés publics à la Préfecture mais avec les pièces mises à ma disposition par l'autorité préfectorale, je ne pense pas qu'il y a eu irrégularités. »

Oui, la préfecture dispose d'un plan de passation élaboré par la PRMP mais ledit plan n'a pas été validé, ni publié parce que la PRMP ne me l'a pas soumis. J'ai demandé le contrôle a posteriori des marchés exécutés par la Préfecture mais je n'ai pas achevé car la PRMP m'avait dit qu'elle est malade et qu'elle me reviendrait dès que sa santé s'améliorerait ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

De l'instruction de l'auto saisine, trois (3) constats se dégagent :

Constat n°1 : Sur l'usurpation des prérogatives de la PRMP

Les marchés publics passés par d'autres services de la préfecture relèvent des seuils de dispense qui ne sont pas de la compétence exclusive de la PRMP.

Constat n°2 : Sur le manque de professionnalisme de la PRMP de la Préfecture de l'Ouémé

Ce manque de professionnalisme se traduit par les faits ci-après :

- le plan de passation des marchés publics élaboré par la PRMP, n'a pas été soumis à la DDCMP/O-P pour sa validation et sa publication ;
- les marchés exécutés par le C/SAF, objet de dénonciation par la PRMP sont des marchés en dessous de seuil de dispense ;
- la PRMP déclare : « ...Je n'ai pas fait mes rapports d'activités étant donné que je ne mène aucune activité ».

Constat n°3 : Sur la non maîtrise des textes et des procédures par la PRMP.

- La PRMP déclare : « ...Je promets m'approprier les textes de loi en vigueur dans notre pays pour mieux connaître mon rôle dans l'organe ».
- Au titre des marchés exécutés par la préfecture courant 2021, seuls deux relèvent de la compétence de la PRMP. Elle a d'ailleurs signé les contrats relatifs auxdits marchés même si elle affirme que c'est sous l'effet de la contrainte sans pour autant en apporter la moindre preuve.

V- OBJET ET ANALYSE DE L'AUTO-SAISINE

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

- la présomption d'usurpation des prérogatives de la PRMP par madame la Préfète du département de l'Ouémé ;
- le manque de professionnalisme de la PRMP de la Préfecture de l'Ouémé et sa dénonciation inexacte.

A- Sur la présomption d'usurpation des prérogatives de la PRMP par madame la Préfète du département de l'Ouémé

Considérant les dispositions de l'article 5 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « (...) les procédures relevant du seuil de dispense

s'appliquent aux opérations d'achat dont les montants prévisionnels hors taxes sont inférieurs ou égaux au seuil de dispense (...) » ;

Que les montants prévisionnels étant ceux inférieurs ou égaux à quatre millions (4.000.000) FCFA hors taxes ;

Qu'au sens du paragraphe 4 de la circulaire n°2021-001/PR/ARMP/SP/DRAJ/SA du 19 novembre 2021 fixant la liste des documents à présenter aux trésoriers et comptables publics au titre de l'acte générateur de la dépense dans le cadre des procédures relevant des seuils de dispense en République du Bénin : *«... il va s'en dire que ce n'est plus la Personne Responsable des Marchés Publics qui est responsable de la conduite de la procédure relative aux seuils de dispense. Le premier responsable de la structure peut confier ce processus à tout cadre qu'il juge capable de le conduire. La mise en œuvre de cette procédure n'exige pas de formalités particulières ni de contrat (...) » ;*

Considérant que dans le cas d'espèce, la PRMP de la préfecture de l'Ouémé dénonce l'usurpation de ces prérogatives par madame la Préfète dans le cadre de la conduite des procédures des marchés publics ;

Qu'elle déclare lors de son audition que : *« C'est le C/SAF qui passe les marchés mais je n'ai pas les informations pour énumérer lesdits marchés encore moins dire les montants prévisionnels de ces marchés. A part les marchés d'entretien et de gardiennage ; je ne sais pas si le DCF a visé les autres marchés ».*

Qu'à l'analyse des pièces du dossier et des moyens des parties, il se révèle que les achats effectués par madame la Préfète du département de l'Ouémé à travers le service des affaires financières relèvent exclusivement des seuils de dispense ;

Que les deux (2) marchés passés par cette Préfecture au titre de l'année 2021 et relevant du seuil de demande de cotation ont été signés par la PRMP qui allègue les avoir signés sous contrainte de madame la Préfète, sans avoir fourni la moindre preuve desdites contraintes ;

Que ces accusations sans preuves ou non appuyées de pièces à conviction ne peuvent être prises en compte par l'ARMP et sont considérées comme sans fondement ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, il convient de retenir que :

- c'est à bon droit que les procédures d'acquisition relevant des seuils de dispense sont confiées à d'autres agents de la Préfecture par madame la Préfète du département de l'Ouémé;
- la dénonciation d'usurpation des prérogatives de la PRMP de la Préfecture de l'Ouémé n'est pas fondée ;

B- Sur le manque de professionnalisme de la PRMP de la Préfecture de l'Ouémé

Considérant les dispositions de l'article 1^{er} du 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 en son point 1, selon lesquelles : *« la PRMP a, entre autres, pour attributions de planifier les marchés publics dont les montants prévisionnels hors taxes sont supérieurs au seuil de dispense » ;*

Considérant les dispositions de l'article 2 point 1 du décret n°2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics en République du Bénin, selon lesquelles : *« la Cellule de Contrôle des Marchés Publics est, entre autres, chargée de procéder*

à la validation du plan de passation des marchés de l'autorité contractante avant sa publication par la Direction nationale de contrôle des marchés publics » ;

Que de la lecture croisée des deux articles sus-cités, il ressort que l'élaboration du Plan de passation des marchés publics incombe à la PRMP et sa validation à la CCMP avant la publication par la DNCMP ;

Considérant que dans le cas d'espèce, la PRMP aurait élaboré le plan de passation mais ne l'a pas soumis au Directeur départemental de contrôle des marchés publics (DDCMP) pour sa validation ;

Qu'ainsi, la PRMP a manqué à cette obligation professionnelle qui conditionne la passation des marchés publics au sein de toute autorité contractante ;

Considérant par ailleurs les dispositions de l'article 1^{er} du 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 en son point 11 selon lesquelles : « la PRMP est, entre autres, chargée de rédiger à l'attention de l'autorité contractante, dans un délai maximum d'un mois suivant la fin de chaque trimestre, un rapport comportant : i) un point global de l'évolution de la passation et de l'exécution des marchés ; ii) une analyse des niveaux de réalisation des indicateurs fixés dans le présent arrêté ; et iii) un point des difficultés rencontrées et des mesures prises ou suggérées en vue de l'amélioration de la performance de l'organe de passation des marchés publics » ;

Qu'ainsi, la rédaction du rapport d'activités et sa transmission à l'autorité contractante, est une obligation réglementaire imposée à la PRMP ;

Considérant que lors de son audition, la PRMP déclare : « Je n'ai pas fait mes rapports d'activités étant donné que je ne mène aucune activité » ;

Qu'en tant que PRMP, elle avait le devoir d'élaborer ce rapport qui doit être soumis à l'autorité contractante, ne serait-ce que pour lui signifier qu'aucun marché n'a été passé pour le compte de la préfecture et en profiter pour exposer les difficultés auxquelles la PRMP et son secrétariat sont confrontés ; Que n'ayant pas soumis le plan de passation des marchés publics à la validation et à la publication avant la signature des deux marchés relevant du seuil des demandes de cotation d'une part, et n'ayant pas présenté son rapport d'activités à l'autorité contractante d'autre part, la PRMP de la préfecture de l'Ouémé a fait preuve d'un manque de professionnalisme et de défaut de maîtrise des textes régissant les marchés publics, avec des implications sur les principes de transparence de procédures et de liberté d'accès à la commande publique ;

Que ce manque de professionnalisme et ce défaut de maîtrise des textes régissant les marchés publics sont corroborés par la PRMP dans sa déclaration lors de son audition lorsqu'elle affirme : « ...Je promets m'approprier les textes de loi en vigueur dans notre pays pour mieux connaître mon rôle dans l'organe » ;

Qu'au regard de l'analyse, il est évident que **monsieur ALOUKOU Jean-Claude**, PRMP de la préfecture de l'Ouémé, n'a ni le profil, ni les compétences exigées pour occuper le poste de Personne responsable des marchés publics ;

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

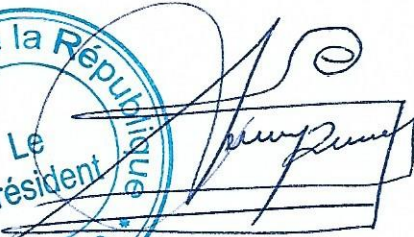
DECIDE :

Article 1^{er} : Les dénonciations de **monsieur ALOUKOU Jean-Claude**, Personne Responsable des Marchés Publics de la Préfecture de l'Ouémé, ne sont pas fondées.

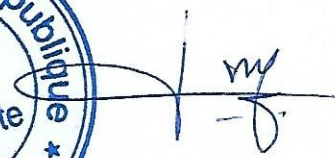
Article 2 : La présente décision sera notifiée :

- à monsieur ALOUKOU Jean-Claude, Personne Responsable des Marchés Publics de la Préfecture de l'Ouémé ;
- au Directeur Départemental du Contrôle des Marchés Publics des départements de l'Ouémé et du Plateau ;
- à madame la Préfète du Département de l'Ouémé ;
- au Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
- au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

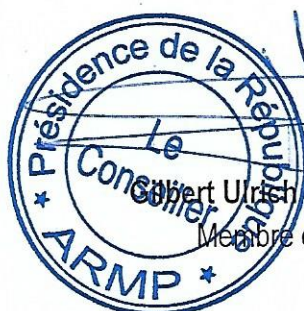
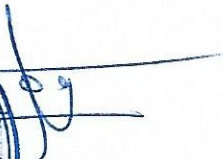
Article 3 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dans le SIGMaP.



Seraphin AGBAHOUNGBATA
Président du CR



Carmen Oredolla Sinani GABA
Vice-Présidente du CR



Gilbert Urich TOGBONON
Membre du CR



Francine AISSI HOUANGNI
Membre du CR



Martin Vinoutou ASSOGBA
Membre du CR



Ludovic GUEDJE
Secrétaire Permanent
Rapporteur du CR