



AFFAIRE N°2025-063/ARMP/SA/.....

SUITE A LA DEMANDE DE CLARIFICATION
DE L'AVIS 2022-073/ARMP/PR-CR/CRD/
CD/SP/DRAJ/ SAJ/SA DU 10 OCTOBRE 2022
INTRODUITE PAR LE DIRECTEUR GENERAL
DU CENTRE DE FORMATION POUR
L'ADMINISTRATION LOCALE (CeFAL)

SUR

LES RESERVES EMISES PAR LE
COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR
CERTAINS CONTRATS DE MARCHES
PUBLICS

1- DECLARANT REGULIERES MAIS NON-FONDEES LES
RESERVES EMISES PAR LE COMMISSAIRE AUX COMPTES
DU CeFAL RELATIVEMENT A LA SIGNATURE DES QUATRE
(04) CONTRATS CI-APRES :

- CONTRAT N°041/MDGL/CEFAL/D/SG/SA DU 06/07/2020
RELATIF A L'ENTRETIEN DES IMMEUBLES APPRENANTS,
DE MONTANT, CINQ MILLIONS SEPT CENT MILLE (5 700
000) F CFA ;
- CONTRAT N°002/MDGL/CEFAL/D/SG/SA DU 06/04/2020
RELATIF A L'ENTRETIEN DES IMMEUBLES APPRENANTS,
DE MONTANT, SIX MILLIONS CINQ CENT SOIXANTE-CINQ
MILLE SIX CENT VINGT-QUATRE (6 565 624) F CFA ;
- CONTRAT N°028/MDGL/CEFAL/D/SG/SA DU 22/04/2020
RELATIF A L'ENTRETIEN DE L'IMMEUBLE CEFAL, DE
MONTANT, TROIS MILLIONS CINQ CENT QUARANTE
MILLE (3 540 000) F CFA ;
- CONTRAT N°040/MDGL/CEFAL/D/SG/ SA DU 08/06/2020
RELATIF AU GARDIENNAGE DE L'IMMEUBLE CEFAL, DE
MONTANT, DEUX MILLIONS CINQ CENT QUARANTE-HUIT
MILLE HUIT CENTS (2 548 800) F CFA ;

2- ORDONNANT LA LEVEE DESDITES RESERVES PAR LE
COMMISSAIRE AUX COMPTES AUX FINS.

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

- vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- vu le décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics et de la Commission d'Ouverture et d'Evaluation ;
- vu le décret n°2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2021-230 du 12 mai 2021 portant nomination du Président de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu le décret n°2021-228 du 12 mai 2021 portant nomination des membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu le décret n°2025-022 du 29 janvier 2025 portant nomination du Secrétaire Permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;

- vu la lettre n°01/MDGL/CeFAL/DG/SP du 28/03/2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP sous le n°0580-25 à la même date, portant demande de clarification par le Directeur Général du CeFAL de l'avis n°2022-073/ARMP/PR-CR/CRD/CD/ SP/DRAJ/ SAJ/SA du 10 octobre 2022 ;
- vu les échanges de courriers entre l'ARMP et le CeFAL ;
- vu les procès-verbaux en date du vendredi du 25 avril 2025 ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Sur proposition de la Commission Disciplinaire en sa session du 08 mai 2025 ;

Les membres du Conseil de Régulation des Marchés Publics que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; mesdames Carmen Sinani Oredolla GABA, Francine AISSI HOUANGNI messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON, Derrick BODJRENOU et Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session ordinaire, le 08 mai 2025 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Par lettre n°01/MDGL/CeFAL/DG/SP du 28/03/2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP sous le n°0580-25, à la même date, le Directeur Général du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) a saisi l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) d'une demande de clarification portant sur l'applicabilité des stipulations de l'avis n°2022-073/ARMP/PR-CR/CRD/CD/ SP/DRAJ/ SAJ/SA du 10 octobre 2022 dans le cadre des réserves émises par le Commissaire aux Comptes sur certains contrats de marchés publics.

Sur la base de cette information, l'ARMP s'est auto-saisie du dossier, conformément aux dispositions de l'article 117 alinéa 7 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 citée supra aux fins.

II- SUR LA REGULARITE DE L'AUTO-SAISINE DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

Considérant par ailleurs, 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 (...)* » ;

Que la présente auto-saisine de l'ARMP a été décidée par le Conseil de Régulation à l'unanimité de ses membres en vue d'investiguer sur les présomptions d'irrégularités alléguées aux fins ;

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

III- DISCUSSION

A- MOYENS DU DIRECTEUR GENERAL DU CENTRE DE FORMATION POUR L'ADMINISTRATION LOCALE

Par lettre n°01/MDGL/CeFAL/DG/SP du 28/03/2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP sous le n°0580-25, à la même date, le Directeur Général du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) a communiqué à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) les informations suivantes :

« Par lettre n° 19/MDGL/CeFAL/DG/SP du 11 août 2022, j'ai sollicité l'intervention de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) au sujet de certains marchés passés courant premier semestre 2020 suite à une réserve formulée dans le rapport d'audit des états financiers annuels (exercice clos le 31/12/2020) par le Commissaire aux Comptes.

En réponse à cette requête, l'Avis n°2022-073/ARMP/PR-CR/CD/SP/ DRAJ/SAJ/SA du 10 octobre 2022 déclarant « irréguliers certains contrats non signés par la personne habilitée dans le cadre du fonctionnement du Centre de Formation pour l'Administration locale (CeFAL) au titre de la gestion budgétaire 2020 » a été émis.

Cet avis, porté à la connaissance du Commissaire aux Comptes, n'a pas pu permettre à ce dernier de prendre une décision quant à la levée de la réserve ou non. C'est pourquoi, j'ai l'honneur de solliciter une clarification dudit avis afin d'en avoir une meilleure compréhension sur ses implications.

Aussi, est-il indispensable de rappeler à votre autorité le contexte dans lequel les faits se sont déroulés ainsi qu'il suit.

Le CeFAL est un établissement public à caractère scientifique chargé par l'Etat béninois d'assurer la « formation professionnalisée, le recyclage et le perfectionnement du personnel des administrations des collectivités territoriales décentralisées, des élus municipaux, communaux et locaux et des agents des services déconcentrés de l'Etat et autres acteurs dans leur rôle d'appui au service des Communes ».

Nommé par décret n°2016-611 du 28 septembre 2016, j'ai effectivement pris fonction le 03 octobre 2016 en qualité de Directeur du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL).

La pratique que j'y ai retrouvée est que c'est le Directeur du Centre qui signait les contrats des diverses prestations exécutées au profit du Centre. Courant 2017, j'ai été informé, au détour d'un échange, que c'est en principe le Président du Conseil d'administration qui devrait être installé en tant que Personne Responsable des Marchés Publics et, par conséquent, habilité à signer les marchés publics au nom de l'autorité contractante. Ce dont j'ai eu confirmation en consultant les dispositions de l'article 9 de la Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

J'ai alors soulevé la question à une session du Conseil d'administration et m'apprêtais à passer la charge au PCA lorsque j'ai appris que de nouvelles dispositions sont intervenues et n'habilitaient plus ce dernier.

En effet, la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin, en son article 11, dispose que « La personne responsable des marchés publics est désignée parmi les cadres de la catégorie A échelle 1 ou équivalent, justifiant idéalement d'une expérience d'au moins quatre (04) ans dans le domaine des marchés publics ».

Ne disposant pas, au sein du personnel du Centre, d'un agent répondant au profil requis, et en l'absence d'une prévision de recrutement d'un tel cadre, je n'ai pas pu procéder à la nomination d'une personne responsable des marchés publics.

C'est alors que, dans son rapport de contrôle interne de février 2020, le Commissaire aux Comptes a formulé la recommandation ci-après : « Doter sans délai le CeFAL d'une PRMP et des autres organes de passation des marchés ainsi que du personnel conformément à la loi. En effet, la loi N°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin est rendu obligatoire suite à la décision du Conseil des Ministres du 13 juin 2018 ayant pris les onze décrets d'application de ladite loi. Ce qui n'est pas le cas au CeFAL ». (cf pièce n° 1)

Suite à cette recommandation du Commissaire aux Comptes, j'ai pris contact avec Messieurs Joanny Spencer et Robert C. KPANGON, alors respectivement Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) et Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCCMP) du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale aux fins de les solliciter pour jouer le rôle des organes de passation des marchés publics du CeFAL en attendant l'installation des organes propres du Centre, comme ce fut le cas dans plusieurs structures sous tutelle. Après leur acceptation, j'ai pris la Note de Service N°097/MDGL/ CeFAL/SG/SA du 20 février 2020 pour les désigner. (cf. pièce n° 2).

Cette décision a été motivée par les difficultés du Centre à pouvoir installer, en son sein, les organes de passation des marchés publics. En effet, pour ce faire, le CeFAL devra procéder au recrutement d'au moins deux (02) spécialistes des marchés publics, l'un pour exercer le rôle de PRMP et l'autre pour assurer la fonction de contrôle. Or, le Plan de Travail Annuel (PTA) ainsi que le budget exercice 2020 n'avaient pas prévu lesdits recrutements. A cela s'ajoutent les contraintes liées aux charges récurrentes et au niveau de mise à disposition par le Budget National des fonds de la Subvention accordée au Centre.

Confronté à la nécessité de procéder au paiement des prestations intellectuelles des formateurs qui, depuis le mois de janvier 2020, avaient démarré les modules du 4^{ème} et dernier semestre de la formation diplômante des 1^{ère} promotion du Cycle C et 3^{ème} promotion du Cycle B, j'ai, par lettre n°197/MDGL/CeFAL/SG/SA du 20 mars 2020 sollicité l'avis de la PRMP sur les modalités de règlement des honoraires desdits formateurs. (cf. pièce n° 3).

Dans sa réponse, par correspondance n° 003/MDGL/PRMP/S-PRMP du 23 mars 2020, la PRMP a indiqué qu'« il n'est pas possible de suivre les procédures prescrites par la loi N° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin qui proscrit toute régularisation. A cet effet, il serait indiqué que vous procédiez au règlement des honoraires des formateurs selon vos procédures habituelles sur la base des contrats de prestations signés entre le Directeur du Centre et le prestataire. Pour le compte du premier semestre de l'année 2020 y compris les prestations des services récurrents (gardiennage, nettoyage, entretien, maintenance, etc...). Au second semestre de l'année 2020, le renouvellement desdits contrats se fera par des procédures conformes aux textes en vigueur en République du Bénin ». (cf. pièce n° 4).

C'est suite à ces différents échanges que j'ai, par lettre n°206/MDGL/ CeFAL/SG/SA du 25 mars 2020, demandé l'Agent Comptable du CeFAL aux fins de l'établissement des contrats qui ont finalement été signés entre les prestataires/formateurs et moi. (cf. pièce n° 5).

La PRMP a, quant à lui, pu finaliser le processus des marchés publics qu'il avait enclenché, et a passé les contrats de marché pour compter du 1^{er} juillet 2020.

Dans son rapport de contrôle interne, élaboré le 04 mai 2021, le Commissaire aux Comptes, après avoir pris connaissance des éléments ci-dessus évoqués, a mentionné que « Les entretiens effectués et les pièces justificatives mises à notre disposition montrent que les tentatives de la Direction générale du CeFAL à l'endroit de la PRMP du ministère pour conduire le processus de passation des marchés n'ont permis la prise en charge des activités qu'à partir du second semestre car certaines formations avaient démarré. Les contrats sont passés au second semestre par la PRMP et n'appelle aucune observation » et « Les entretiens effectués et les pièces justificatives mises à notre disposition montrent que les tentatives de la Direction générale du CeFAL à l'endroit de la PRMP du ministère pour conduire le processus de passation des marchés n'ont permis la prise en charge des activités qu'à partir du second semestre car certains contrats récurrents avaient connu un début d'application.

Les contrats sont passés au second semestre par la PRMP et n'appelle aucune observation ». (cf. pièce n° 6)

Cependant, et contre toute attente, le même Commissaire aux Comptes, au cours de la session du Conseil d'administration tenue les 21 et 22 juillet 2021, émet une réserve sur « les marchés publics passés sur le premier semestre de l'année 2020 qui n'ont pas respecté les dispositions du Code des Marchés Publics ». Cette réserve a été formulée dans le rapport d'audit des états financiers annuels (exercice clos le 31/12/2020) ainsi qu'il suit : « Les marchés publics récurrents suivants (gardiennage, entretien, maintenance et module de cours) d'un montant de F CFA 42.149.124 F CFA passés sur le premier semestre de l'année 2020 par la direction au moment où le processus de désignation de la PRMP est en cours, ne sont pas conformes aux dispositions du code de passation des marchés donc irréguliers ». (cf pièce n° 7).

Il convient de mentionner que le contenu de la réserve du Commissaire aux Comptes évoquée supra a évolué depuis lors.

La première évolution concerne le point relatif aux honoraires des formateurs.

Par correspondance n°051/MDGL/CeFAL/D/PRMP/S-PRMP du 26 janvier 2022, j'avais exposé à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) la situation des formations déroulées au niveau du CeFAL et sollicité

son éclairage quant à la nature des contrats qu'il convient de signer avec les formateurs du Centre. (cf. pièce n°8).

De l'examen de ma lettre, le Président de l'ARMP a, par correspondance n° 2022-0375/PR/ARMP/SP/SA du 07 février 2022, relevé que « les prestations qui seront fournies par les formateurs relèvent des cas et modalités spécifiques d'exclusion prévues à l'article 6 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en république du Bénin et complétés par les dispositions du décret 2020-604 du 23 décembre 2020 portant modalités spécifiques d'exclusion d'opérations d'achat ou d'entités du champ d'application du code des marchés publics ». (Cf. pièce n° 9).

Prenant en compte cet avis de l'ARMP, le Commissaire aux Comptes a retiré de la liste des prestations indexées, « Enseignement de divers modules de cours » d'un montant de 15.404.900 F CFA.

Par ailleurs, prenant en compte les dispositions de l'article 5 du décret n° 2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des marchés publics en République du Bénin, le Commissaire aux Comptes a également retiré de la liste des prestations incriminées, les contrats de montants inférieurs à 2.000.000 F CFA HT constituant le seuil de dispense des procédures de passation des marchés publics.

Par conséquent, la réserve, mentionnée dans le rapport du Commissaire aux Comptes dans son rapport d'opinion sur les états financiers annuels, exercice clos le 31/12/2021, porte finalement sur les marchés ci-après:

Intitulé du contrat	Montant
Contrat N°041/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 06/07/2020 relatif à l'entretien d'un immeuble des apprenants	5.700.000
Contrat N°002/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 06/04/2020 relatif à l'entretien d'un immeuble des apprenants	6.585.624
Contrat N° 028/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 22/04/2020 relatif à l'entretien de l'entretien de l'immeuble du CeFAL	3.540.000
Contrat N°040/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 08/06/2020 relatif au gardiennage de l'immeuble du CeFAL	2.548.800

Il nous paraît utile de rappeler que ces contrats ont été signés par demande de cotation, sur la base des montants des prestations fournies par les intéressés, au cours de l'année 2019. A toutes fins utiles, je joins les dossiers relatifs aux quatre (04) marchés concernés. (Cf. pièces n° 10, 11, 12 et 13).

Cette réserve portée sur les états financiers exercice clos au 31 décembre 2020 a entravé la procédure de transmission desdits états au Conseil des Ministres. Pire, les états financiers des exercices suivants ne peuvent, non plus, être transmis sans que ne soit réglé le cas des états financiers de 2020.

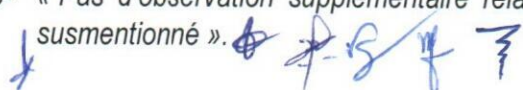
C'est face à cette situation préjudiciable à une gestion correcte et harmonieuse de cette structure appelée à jouer un rôle de plus en plus prépondérant dans l'opérationnalisation de la réforme structurelle du secteur de la décentralisation, mise en œuvre par le Gouvernement depuis le début de l'année 2022, que je sollicite une clarification de l'Avis n°2022-073/ARMP/PR-CR/CD/SP/DRAJ/SAJ/SA du 10 octobre 2022 émis par l'ARMP afin qu'une solution idoine, qui tienne compte des spécificités du CeFAL, soit trouvée pour nous permettre de continuer la mission qui nous a été confiée ».

Lors de son audition, le vendredi 25 avril 2025 devant les membres de la Commission de règlement des différends et de la Commission disciplinaire, monsieur KOUTHON Christian Raoul, Directeur général du CeFAL, en plus des moyens supra, a fait les déclarations suivantes :

- 1- « Oui, je confirme avoir reçu la notification de l'avis n°2022-073/ARMP/PR-CR/CD/SP/DRAJ/SAJ/SA du 10 octobre 2022 ».
- 2- « la compréhension que j'ai de l'avis est que qu'en ma qualité de Directeur Général du CeFAL , je n'étais pas habilité à signer les contrats de marchés au nom du Centre. Par conséquent, les contrats que j'ai

signés au premier semestre 2020 ne sont pas conformes aux dispositions du code des marchés publics ».

- 3- « Les marchés ayant été déclarés "irréguliers" ont été passés dans un contexte où la PRMP et le CCMP désignés, par mes soins, ont déclaré ne pas être en mesure de prendre en charge les prestations récurrentes (entretien des locaux, gardiennage des locaux, maintenance des matériels informatiques et de climatisation) pour le compte du 1^{er} semestre 2020. Les services ont été rendus prestataires et ils ont été payés. Le commissaire aux comptes, se basant sur l'avis n°2022-073/ARMP/PR-CR/CD/SP/DRAJ/SAJ/SA du 10 octobre 2022, a décidé de maintenir sa réserve tant qu'il n'y a pas d'éléments lui garantissant qu'il n'y a pas eu de malversations financières dans la passation desdits marchés ».
- 4- « La réserve du Commissaire aux Comptes porte actuellement sur (04) marchés :
 - contrat N°041/ MDG/CeFAL/D/SG/SA/ du 06/07/2020 relatif à l'entretien d'un immeuble des apprenants : 5 700 000 CFA ;
 - contrat N°002/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 06/04/2020 relatif à l'entretien d'un immeuble des apprenants : 6 585 624 FCFA ;
 - contrat N°028/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 22/04/2020 relatif à l'entretien de l'immeuble du CeFAL : 3 540 000 FCFA ;
 - contrat N°040/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 08/06/2020 relatif au gardiennage de l'immeuble du CeFAL : 2 548 800 FCFA ».
- 5- « Non, les difficultés relatives à l'installation des organes de passation et de contrôle ne persistent plus. Le CeFAL dispose depuis le 24 décembre 2021 de sa propre PRMP tirée, par mes soins, au fichier national. Le DCMP du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale a continué à jouer le rôle d'organe de contrôle du CeFAL jusqu'en 2024. Pour compter de janvier 2025, un cadre du CeFAL, titulaire du master en marchés publics, a été, à titre intérimaire, CCMP dudit centre en attendant la mise en œuvre d'une procédure de désignation d'un C/CCMP ».
- 6- « La réserve du commissaire aux comptes sur les états financiers exercice clos le 31 Décembre 2020 portaient, effectivement à l'origine sur les marchés publics ci-dessus mentionnés. Il s'agit de l'ensemble des marchés dont j'ai signé les contrats au titre du premier semestre 2020. Le contexte qui m'a poussé à signer lesdits contrats, en son temps, est celui que j'ai relaté dans ma réponse au point 3. du présent PV d'audition ».
- 7- « Me basant sur la réponse transmise par la PRMP d'alors dans sa correspondance n°003/MDGL/PRMP/SPRMP du 23 mars 2020 « il n'est pas possible de suivre les procédures possibles prescrites par la loi N°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin qui proscrie toute régularisation. A cet effet, il serait indiqué que vous procédiez au règlement des honoraires des formateurs selon vos procédures habituelles sur la base des contrats de prestations signés entre le Directeur du Centre et le prestataire. Pour le compte du premier semestre de l'année 2020 y compris les services récurrents (gardiennage, nettoyage, entretien, maintenance, etc...). Au semestre de l'année 2020, le renouvellement desdits contrats se fera par des procédures conformes aux textes en vigueur en République du Bénin », J'ai signé ces contrats de bonne foi ».
- 8- « Pas d'observation supplémentaire relativement à la réserve découlant de l'application de l'avis susmentionné ».



- 9- « Oui, je reconnais l'avis de la PRMP du MDGL qui réfutait la poursuite des procédures de passation des marchés publics au sein du CeFAL sous la loi n°20217-04 du 19 octobre 2017 en République du Bénin et tout marché à titre de régularisation ».
- 10- « Le PPM élaboré par la PRMP d'alors n'est entré en vigueur qu'à partir du 1^{er} juillet 2020. Dans sa correspondance n°003/MDGL/PRMP/S-PRMP du 23 mars 2020, la PRMP a clairement signifié qu'il ne prendra pas en compte les prestations des formateurs et des services récurrents du CeFAL qu'à partir du second semestre 2020. Dans ladite correspondance, il m'indiquait de procéder au règlement desdites prestations par les procédures habituelles du CeFAL pour le compte du premier semestre ».
- 11- « Je plaide la bonne foi. A aucun moment, je n'ai voulu outrepasser mes prérogatives. Devant les termes de la correspondance reçue de la PRMP, j'ai cru avoir bien agi en suivant ses indications ».
- 12- « Devant la déclaration de la PRMP de ne pas être en mesure de prendre en charge les prestations (formation, entretien, gardiennage, maintenance), je me retrouvais devant deux options :
- soit ne pas agir au risque de voir le déroulement de la formation diplômante arrêtée, le nettoyage et le gardiennage des bâtiments du centre interrompus, de même que la maintenance des matériels informatiques et de climatisation compromise.
 - soit d'assurer la continuité des sessions de formation et le maintien en bon état des locaux et des matériels du centre en signant les contrats des prestataires, pour le compte du premier semestre 2020, comme me l'avait indiqué la PRMP.

J'ai choisi la deuxième option qui m'avait paru plus responsable et plus conforme aux intérêts du Centre dont l'Etat béninois m'avait confié la charge ».

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DU CENTRE DE FORMATION POUR L'ADMINISTRATION LOCALE

Lors de son audition, le vendredi 25 avril 2025 devant les membres de la Commission de règlement des différends et de la Commission disciplinaire, monsieur DEGUENON Spencer Joany C., PRMP du Centre de Promotion pour l'Administration Local (CeFAL) a fait les déclarations suivantes :

- 1- « Oui, je confirme d'avoir été contacté par le DG du CeFAL pour jouer le rôle de PRMP en raison du manque de personnel qualifié et du fait de ne pouvoir procéder au recrutement sans l'avoir inscrit au PPM ».
- 2- « Oui, je confirme les informations contenues dans la correspondance n°003/MDGL/PRMP/SPRMP du 23 mars 2020 selon lesquelles : « ... il serait indiqué que vous procédiez au règlement des honoraires des formateurs selon vos procédures habituelles sur la base des contrats de prestations signés entre le Directeur du Centre et le prestataire. Pour le compte du premier semestre de l'année 2020 y compris les prestations des services récurrents (gardiennage, nettoyage, entretien, maintenance, etc...). Au second semestre de l'année 2020, le renouvellement desdits contrats se fera par des procédures conformes aux textes en vigueur en République du Bénin ».
- 3- « En ma qualité de PRMP, je ne peux jamais autoriser quiconque à signer des contrats de marché à ma place .La signature des contrats relève de mes prérogatives selon le code des marchés publics en République du Bénin .Donc, je n'ai pas autorisé le Directeur du CeFAL à signer les marchés dont le commissaire au compte a réservé, le DG m'a contacté pour avoir mon avis sur ces marchés qui ont été déjà conclus entre lui et les prestataires avant ma prise de fonction en tant que PRMP provisoire du CeFAL, le 20/02/2020 et que les prestataires autorisés par lesdits contrats ont démarré depuis janvier

2020. Compte tenu du fait que le CeFAL n'a jamais élaboré de PPM auparavant. Mieux, il n'avait même pas de compte SIGMAP, mais a toujours passé des marchés que le commissaire au compte a toujours certifiés, moi j'ai juste dit de continuer de faire comme ils l'ont toujours fait, le temps que moi je mène les démarches nécessaires au niveau de la DNCMP pour avoir un compte SIGMAP pour le CeFAL et aussi élaborer le PPM du CeFAL pour le second semestre 2020. Car sans PPM, moi PRMP je n'étais pas en mesure de prendre en charge lesdits marchés incriminés. Donc, je n'ai pas autorisé le DG/CeFAL à signer de marchés à ma place, j'ai juste fait comprendre que, matériellement, je n'étais pas en mesure de signer des contrats avant le début du second semestre 2020.

- 4- « Non, je ne reconnais pas avoir induit le Directeur du CeFAL à engager des marchés de prestations des services récurrents tels que le gardiennage, le nettoyage, l'entretien la maintenance alors que sa sollicitation n'a fait que demander mon avis sur la situation des formateurs relativement à l'établissement de contrat de prestations entre le DG du CeFAL et les formateurs prestataires, puisque après que j'ai reçu le courrier du Directeur CeFAL, je l'ai fait venir dans mon bureau pour qu'il m'explique bien de quoi il s'agit, au cours de nos échanges il me faisait comprendre qu'en plus des contrats des formateurs, il y avait aussi des marchés de prestations des services récurrents qui étaient en cours, c'est de là je lui ai dit que même ces marchés que je pouvais pas les prendre en compte et que j'allais le signifier dans ma réponse pour éviter les aller-retour. Puisque sans le PPM, moi PRMP, je ne pouvais rien faire ».
- 5- « Ces marchés ne font pas partie de la liste des formations ayant démarré en juillet 2018, mais comme j'ai eu à l'évoquer dans la question précédente, c'est au cours de la séance que j'ai eu avec le DG/CeFAL dans mon bureau, qu'il me faisait comprendre que les formateurs et les prestataires de services récurrents démarraient en même temps, que janvier 2020 lesdites prestations de services de services récurrents avaient démarré aussi. Mais, n'étant pas en condition de les prendre en charge, j'ai dû signifier cela dans ma réponse à son courrier relatif au paiement des formateurs ».
- 6- « Moi, personnellement, je n'ai pas compris le bien-fondé de cette réserve du Commissaire aux Comptes puisque les états financiers des années précédentes à savoir 2018 et 2019 ont été certifiés par le Commissaire aux Comptes avec des contrats signés toujours par le Directeur CeFAL. Bien que la loi N°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin soit rendu obligatoire depuis 2017, le Commissaire aux Comptes n'a pas évoqué le problème des contrats de marchés signés par le Directeur du CeFAL. Il a tout simplement certifié les états financiers de 2018 et 2019. Normalement, comme moi PRMP, je n'étais pas en mesure de prendre en charge les marchés du 1^{er} semestre 2020 et que c'est le Directeur du CeFAL qui a signé ces marchés là comme cela se faisait les années précédentes et il a toujours certifié les états financiers, je n'arrive pas à comprendre le bien-fondé de cette réserve. Puisque, moi matériellement, je n'étais pas en mesure de faire signer des contrats avant le début du second semestre 2020 ».
- 7- « A mon humble avis, le Commissaire aux Comptes n'est pas fondé à émettre des réserves sur les contrats susmentionnés, puisque les années précédentes à savoir 2018 et 2019, il n'a pas émis des réserves sur les mêmes types de contrats ».
- 8- « Aucun commentaire sur les termes de l'avis susmentionné, objet de clarification suite à la demande en date du 28 mars 2025 du DG du CeFAL, soit plus de deux (02) ans après l'émission dudit avis ».
- 9- « Je n'ai pas manqué de professionnalisme puisque c'est au cours de l'année j'ai été contacté pour jouer le rôle de PRMP provisoire du CeFAL, plus précisément le 20 février 2020. Le CeFAL n'avait pas de PPM, ni de compte SIGMAP pour la publication du PPM, or sans ça, moi je ne pouvais rien faire. Il faut vider tous ces préalables avant de lancer les procédures. Or les procédures de passation des

marchés avaient déjà été conclus entre le DG/CeFAL et les prestataires moi je ne pouvais plus rien. La preuve est que les marchés du 2nd semestre que j'ai signé ont été validé par le Commissaire aux Comptes. Donc j'ai fait ce que je devais faire ».

- 10- « Je ne me retrouve pas dans cette incrimination pour les mêmes raisons que j'ai évoqué dans la question précédente. Bien qu'étant surchargé en tant que PRMP du CeFAL, j'ai accepté accompagner le CeFAL pour le développement de mon pays ».

C- MOYENS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES DU CENTRE DE FORMATION POUR L'ADMINISTRATION LOCALE

Par lettre n°042/04/SGE-B/G/SD/2025 du 24/04/2025, monsieur DOVI René Charles Codjo, Commissaire aux Comptes du CeFAL a produit les déclarations ci-après :

« En réponse à votre demande dans le cadre de nos réserves sur les comptes du CEFAL au titre de l'exercice 2021 exercice qui ont fait l'objet de votre avis n°2022-073/ARMP/PRCR/CRD/CD/SP/DRAJ/SAJ/SA du 10/10/2022, je vous prie de trouver ci-après mes réponses aux points évoqués :

I. L'Etat des contrats en difficultés au sein du CEFAL

Fondement de l'opinion avec réserve exercice 2020 sur les marchés

L'opinion ci-dessus exprimée est justifiée par les anomalies et irrégularités suivantes :

- les marchés publics récurrents suivants (gardiennage, entretien, maintenance et module de cours) d'un montant de F CFA 42 149 124 passés sur le premier semestre de l'année 2020 par la direction au moment où le processus de désignation de la PRMP est en cours, ne sont pas conformes aux dispositions du code de passation des marchés donc irréguliers. Il s'agit de :

Intitulé du Contrat	Montant
Enseignement de divers modules de cours	15 404 900
Contrat N°038/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 08/06/2020 relatif gardiennage immeubles apprenants	1 274 400
Contrat N°039/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 06/06/2020 relatif gardiennage immeubles apprenants	1 274 400
Contrat N°031/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 24/04/2020 relatif entretien maintenance matériels électrification apprenants	1 416 000
Contrat N°032/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 24/04/2020 relatif entretien maintenance matériels électrification apprenants	1 416 000
Contrat N°041/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 06/07/2020 relatif entretien immeubles apprenants	5 700 000
Contrat N°002/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 06/04/2020 relatif entretien immeuble apprenants	6 565 624
Contrat N°030/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 23/04/2020 relatif entretien parc informatique	885 000
Contrat N°028/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 22/04/2020 relatif entretien immeuble CeFAL	3 540 000
Contrat N°040/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 08/06/2020 relatif gardiennage immeuble CeFAL	2 548 800
Contrat N°032/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 24/04/2020 relatif entretien maintenance matériels électrification CeFAL	2 124 000
TOTAL	42 149 124

II. Moyens de fait et de droit qui justifient les réserves émises dans le rapport d'opinion sur les états financiers exercice clos le 31 décembre 2021.

Fondement de l'opinion avec réserve exercice 2021

L'opinion ci-dessus exprimée est justifiée par l'irrégularité suivante :

Les marchés publics récurrents suivants (gardiennage et entretien des immeubles) d'un montant de F CFA 18 354 424 passés sur le premier semestre de l'année 2020 par la direction du CeFAL au moment où le processus de désignation de la PRMP est en cours et qui faisaient partie de l'ensemble des marchés ayant fait l'objet de nos réserves sur les comptes de l'exercice 2020 n'ont pas pu être justifiés. Pour ce faire, la direction du CeFAL a sollicité un avis de l'ARMP par lettre N°013/MDGL/CeFAL/DG/SP du 11 Août 2022 qui permettra de trancher sur le montant de cette dépense. Il s'agit de :

1.

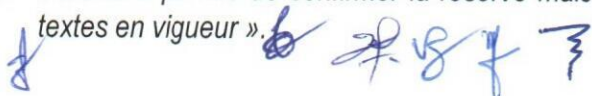
Intitulé du Contrat	Montant	Avis sur la réserve	Justification
Contrat N°041/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 06/07/2020 relatif à l'entretien des immeubles apprenants	5 700 000	Maintenue	Attente de l'Avis de l'ARMP
Contrat N°002/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 06/04/2020 relatif à l'entretien des immeubles apprenants	6 565 624	Maintenue	
Contrat N°028/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 22/04/2020 relatif à l'entretien de l'immeuble CeFAL	3 540 000	Maintenue	
Contrat N°040/MDGL/CeFAL/D/SG/SA du 08/06/2020 relatif au gardiennage de l'immeuble CeFAL	2 548 800	Maintenue	
TOTAL	18 354 424		

2. Les moyens de fait et ou de droit qui fondent la difficulté d'application de l'avis n°2022-073/ARMP/PRCR/CRD/CD/SP/DRAJ/SAJ/SA du 1010/2022

L'avis n°2022-073/ARMP/PRCR/CRD/CD/SP/DRAJ/SAJ/SA du 1010/2022 a conclu que de la liste des marchés de 2020 mis en réserve, ceux relatifs aux prestations des enseignants sont réguliers. Cet avis a permis d'ajuster le montant de la réserve portée en 2020 aux marchés déclarés nuls et de nuls effets d'un montant de 18.354.424 FCFA ».

Lors de son audition, le vendredi 25 avril 2025 devant les membres de la Commission de règlement des différends et la Commission disciplinaire, monsieur DOVI René Charles Codjo, Commissaire aux Comptes du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) a fait les déclarations suivantes :

1. « Oui, j'ai reçu notification de l'avis susmentionné ».
2. « Il n'y a pas de différend opposant le DG du CeFAL au Commissaire aux Comptes. L'avis a permis au Commissaire aux Comptes de revoir le montant de la réserve en larguant les contrats de formation et les marchés au seuil de passation. Ainsi, la réserve a été portée de 42. 149.124 à un montant de 18.354.424 FCFA ».
3. « L'avis a permis de confirmer la réserve mais pas entièrement. C'est un avis qui est conforme aux textes en vigueur ».



4. « J'ai émis de réserve sur l'ensemble des onze (11) marchés parce qu'ils ne sont pas conformes aux dispositions du code de passation des marchés du fait qu'ils ont été passés par le Directeur Général du CeFAL ».
5. « Les 04 marchés ci-après sont en difficultés parce qu'ils remplissent les conditions pour être passés par les organes de passation des marchés au lieu de la direction générale. Il s'agit de :
- contrat N°041/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 06/07/2020 relatif à l'entretien des immeubles apprenants, de montant 5 700 000 F CFA ;
 - contrat N°002/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 06/04/2020 relatif à l'entretien des immeubles apprenants, de montant 6 565 624 F CFA ;
 - contrat N°028/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 22/04/2020 relatif à l'entretien de l'immeuble CeFAL, de montant 3 540 000 F CFA ;
 - contrat N°040/MDGL/CeFAL/D/SG/ SA du 08/06/2020 relatif au gardiennage de l'immeuble CeFAL, de montant 2 548 800 F CFA ».
6. « Les réserves émises par le Commissaire aux Comptes dans son rapport sur les états financiers, exercice clos au 31 décembre 2021 trouvent leur fondement dans le non-respect du code des marchés sur le premier semestre de l'exercice 2020. Les états financiers étant un tout, les réserves émises en 2020 sont reconduites en 2021 ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

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

Constat n°1 :

La mise en place des organes de passation et de contrôle des marchés publics au sein du CeFAL par note de service n°097/MDGL/CeFAL/SG/SA du 20 février 2020 à la suite de la recommandation du Commissaire aux Comptes, à travers son rapport de contrôle interne du mois de février 2020.

Constat n°2 :

Inexistence d'un compte SIGMAP et de plan de passation des marchés publics (PPM) du CeFAL au premier semestre de l'année 2020.

Impossibilité pour les organes de passation et de contrôle des marchés publics mis en place par le CeFAL de conduire les procédures de passation des marchés publics avant le début du second semestre de l'année 2020.

V- OBJET ET ANALYSE DE L'AUTO-SAISINE

Des faits, moyens des parties et des constats issus de l'instruction, il ressort que l'auto- saisine de l'ARMP porte sur les réserves émises par le Commissaire aux Comptes dans le cadre de la demande de clarification.

Sur les réserves émises par le Commissaire aux Comptes du CeFAL

Considérant les dispositions de l'article 10, alinéas 1, 2, 3 et 5 de la n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « L'autorité contractante mandate une personne responsable du marché chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics. La personne responsable des marchés publics (PRMP) est la personne habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante. Elle est chargée de conduire la procédure de passation jusqu'à la désignation

de l'attributaire et l'approbation du marché définitif. La personne responsable des marchés publics peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché. Les marchés conclus par une personne non habilitée à cet effet, sont nuls et de nul effet » ;

Considérant qu'en l'espèce, le Directeur général du CeFAL, sur recommandation du Commissaire aux Comptes, a, par note de service n°097/MDGL/CeFAL/SG/SA en date du 20 février 2020, nommé à titre provisoire, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) et le Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (C/CCMP) du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL) aux fins d'assurer la conduite, l'exécution et le contrôle des procédures de passation des marchés publics au sein dudit Centre ;

Considérant que dans la pratique, les contrats des diverses prestations exécutées au profit du CeFAL étaient signés par le Directeur Général du CeFAL et les prestataires concernés ;

Que pour faire face aux difficultés qu'éprouve l'administration du CeFAL à l'effet de satisfaire les honoraires des formateurs dont les prestations avaient démarré avant la mise en place des organes, le Directeur général a requis l'avis de la PRMP par lettre n°197/MDGL/CeFAL/SG/SA du 20 mars 2020 ;

Qu'en réponse à la sollicitation du Directeur Général, la PRMP de l'autorité de tutelle, aussi bien dans ses moyens que lors de son audition a déclaré : « ... il serait indiqué que vous procédiez au règlement des honoraires des formateurs selon vos procédures habituelles sur la base des contrats de prestations signés entre le Directeur du Centre et le prestataire pour le compte du premier semestre de l'année 2020 y compris les prestations des services récurrents (gardiennage, nettoyage, entretien, maintenance, etc.). Au second semestre de l'année 2020, le renouvellement desdits contrats se fera par des procédures conformes aux textes en vigueur en République du Bénin » ;

Que de même, l'intéressé poursuit en affirmant : « ... Compte tenu du fait que le CeFAL n'a jamais élaboré de PPM auparavant, mieux, il n'avait même pas de compte SIGMAP, mais a toujours passé des marchés que le commissaire au compte a toujours certifiés, moi j'ai juste dit de continuer de faire comme ils l'ont toujours fait, le temps que moi je mène les démarches nécessaires au niveau de la DNCMP pour avoir un compte SIGMAP pour le CeFAL et aussi élaborer le PPM du CeFAL pour le compte du second semestre 2020 » ;

Que, l'avis de la PRMP, a conduit le Directeur général à engager certaines procédures et signer, par ses soins, les contrats y afférents au nom et pour le compte du CeFAL, au titre du premier semestre 2020 qui n'ont pu recevoir l'avis favorable du Commissaire aux Comptes, dans son rapport d'opinion sur les états financiers, exercice clos au 31 décembre 2020 ;

Considérant que le Commissaire aux Comptes, dans son mémoire et dans ses déclarations, lors de son audition, confirme que : « Les marchés publics récurrents suivants (gardiennage et entretien des immeubles) d'un montant de F CFA 18 354 424 passés sur le premier semestre de l'année 2020 par la direction du CeFAL au moment où le processus de désignation de la PRMP est en cours et qui faisaient partie de l'ensemble des marchés ayant fait l'objet de nos réserves sur les comptes de l'exercice 2020 n'ont pas pu être justifiés. Pour ce faire, la direction du CeFAL a sollicité un avis de l'ARMP par lettre N°013/MDGL/CeFAL/DG/SP du 11 Août 2022 qui permettra de trancher sur le montant de cette dépense » ;

Que l'analyse des faits et de la cause révèle que :

- la note de service mettant en place la PRMP et le Chef de la CCMP du CeFAL a été prise le 20 février 2020 ;



- les quatre (04) contrats mis en réserve ont été signés durant le premier semestre de 2020, par le Directeur Général du CeFAL après la mise en place des organes ;
- lors de la signature desdits contrats, le CeFAL n'avait pas de compte en tant qu'autorité contractante sur le SIGMAP et ne disposait pas de plan de passation des marchés publics ;
- que le Directeur général du CeFAL n'avait aucune autre alternative pour assurer le fonctionnement du Centre en pleine activité en ce qui concerne notamment les prestations visées ;

Considérant que le CeFAL est un établissement public à caractère scientifique chargé par l'Etat béninois d'assurer la « formation professionnalisée, le recyclage et le perfectionnement du personnel des administrations des collectivités territoriales décentralisées, des élus municipaux, communaux et locaux et des agents des services déconcentrés de l'Etat et autres acteurs dans leur rôle d'appui au service des Communes ;

Que dans ses attributions, le CeFAL doit assurer son fonctionnement à travers la bonne gestion des deniers publics mis à disposition, ceci, dans les règles de l'art ;

Qu'il s'en suit que, hormis les prestations relevant des exclusions au sens de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en vigueur, au moment des faits, les services récurrents tels le gardiennage, l'entretien, la maintenance, etc., doivent être exécutés en attendant que la mise en place des préalables indispensables au respect des procédures de passation des marchés publics, notamment l'ouverture du compte SIGMAP auprès de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et l'élaboration, la planification et la publication du plan de passation des marchés publics, ne soient effectives ;

Qu'au regard de ce qui précède, il y a lieu de déclarer que les faits de signature des quatre (04) contrats par le Directeur Général du CeFAL, objet de réserves émises par le Commissaire aux Comptes, dans le cadre de la demande de clarification, sont certes établies, mais les irrégularités relevées ne sont pas imputables au Directeur général du CeFAL ;

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

DECIDE :

Article 1^{er} : Les réserves émises par le Commissaire aux Comptes ne sont pas établies.

Article 2 : Le Commissaire aux Comptes du CeFAL, lève ses réserves aux fins.

Article 3 : La présente décision sera notifiée :

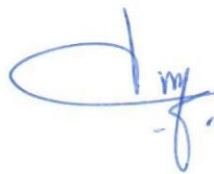
- au Directeur Général du Centre de Formation pour l'Administration Locale ;
- au Commissaire aux Comptes du Centre de Formation pour l'Administration Locale ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics du Centre de Formation pour l'Administration Locale ;
- au Chef de de Contrôle des Marchés Publics du Centre de Formation pour l'Administration Locale ;
- au Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
- au Ministre d'Etat, Secrétaire général de la Présidence de la République ;

- au Coordonnateur du Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) à la Présidence de la République ;
- au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics par intérim.

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



Séraphin AGBAHOUNGBATA
(Président du CR)



Carmen Sinani Orédolla GABA
(Vice-Présidente du CR)



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)