



LE CONSEIL DE REGULATION

DECISION N° 2026-082/ARMP/PR-CR/CD/SP/DRA-pi/SA DU
06 AOUT 2026

AFFAIRE N°2026-082/ARMP/SA/1125-
26

DENONCIATION ANONYME

CONTRE

LA ZONE SANITAIRE COME-BOPA-
GRAND POPO-HOUEYOGBE (ZS-
CBGH)

DECLARANT NON ETABLIES, LES PRESOMPTIONS DE
SAUCISSONNEMENT ET DE SURFACTURATIONS OPERES SUR
LES ACQUISITIONS DES MATERIELS MEDICO-TECHNIQUES
RELEVANT DE LA ZONE SANITAIRE COME-BOPA-GRAND
POPO-HOUEYOGBE (ZS CBGH).

LE CONSEIL DE REGULATION, STATUANT SUR LES RESULTATS DES INVESTIGATIONS,

- Vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- vu le décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics et de la Commission d'Ouverture et d'Evaluation ;
- vu le décret n°2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique ;
- vu le décret n°2025-296 du 21 mai 2025 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 le courriel en date du 11 juin 2026, enregistré au Secrétariat administratif de l'ARMP, à la même date, sous le n°1336-26 portant dénonciation anonyme contre la zone sanitaire Comé Bopa Grand-Popo Houéyogbé ;
- vu les échanges de courriers entre l'ARMP, le Ministère de la Santé et la zone sanitaire Comé Bopa Grand-Popo-Houéyogbé (ZS CBGH) ;
- vu les procès-verbaux d'audition en date du vendredi 24 juillet 2026 ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Les membres du Conseil de Régulation des Marchés Publics que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; mesdames Francine AÏSSI HOUANGNI, Carmen Sinani Orédolla GABA, Maryse GLELE AHANHANZO, messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON et Derrick BODJRENOU, réunis en session ordinaire, le 06 août 2026 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Par courriel en date du 11 juin 2026, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) a été saisie d'une dénonciation anonyme sur des faits de présomption de saucissonnement et de surfacturations opérés sur les acquisitions des matériels médico-techniques relevant de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé.

Sur la base de cette information, l'ARMP a initié des investigations conformément aux dispositions de l'alinéa 3 point 11 de l'article 2 du décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et ce, en vue d'une auto-saisine éventuelle.

II- SUR LA REGULARITE DES INVESTIGATIONS INITIEES PAR L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

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

Qu'il en résulte que les investigations initiées par l'ARMP à la suite des dénonciations peuvent aboutir à des auto-saisines sur décision du Conseil de régulation ;

Considérant qu'en l'espèce, le Conseil de régulation des marchés publics a initié des investigations à la suite de la dénonciation anonyme contre le Médecin Coordonnateur dans le cadre des acquisitions des matériels médico-techniques au profit de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé ;

Qu'ainsi, les présentes investigations initiées par l'ARMP, sont régulières.

III- DISCUSSION

A- MOYENS DU DENONCIATEUR ANONYME

Dans son courriel adressé à l'ARMP, le dénonciateur a développé les moyens suivants :

« Nous vous joignons afin de dénoncer une dilapidation des fonds de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé.

Le Médecin Coordonnateur de zone du nom de FAGNIHOUN Amour s'adonne à un saucissonnement et à des surfacturations sur les achats des comptes amortissements des centres de santé qui lui sont confiés ».

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS (PRMP) DU MINISTERE DE LA SANTE

En réplique aux allégations du dénonciateur, la PRMP du Ministère de la Santé a développé les moyens suivants :

« (...) En exécution des instructions contenues dans votre correspondance portant demande d'informations, j'ai l'honneur de vous transmettre le présent mémoire, accompagné de l'ensemble des pièces justificatives requises.

Ces instructions font suite à une dénonciation anonyme en date du 11 juin 2026 faisant état d'allégations de saucissonnement et de surfacturation dans le cadre de l'acquisition de matériels médico-techniques au profit de la zone sanitaire CBGH.

A- Conteste du dossier

A l'instar des autres ministères, le plan de passation des marchés du Ministère de Santé intègre tous les marchés des structures déconcentrées qui bénéficient des crédits délégués. Ces structures ont souvent des besoins quasi-similaires figurant dans le PPM mais non regroupables du fait de la nature du crédit dont elles bénéficient. Bien qu'elles ne disposent pas d'organes de passation et de contrôle des marchés, ces structures déconcentrées jouissent d'une dérogation spéciale leur permettant de passer elles-mêmes leurs dépenses se trouvant dans la limite du seuil de la demande de cotation, en vertu des dispositions des articles 04 et 09 du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix. Elles font recours aux organes de leurs Ministères de tutelle en ce qui concerne les dépenses dont les montants excèdent le seuil de la demande de cotation c'est à dire à partir des procédures de demande de renseignements et de prix.

La zone sanitaire CBGH est une structure déconcentrée placée sous la tutelle du Ministère de la Santé. A ce titre, elle fait inscrire tous ses marchés au Plan de Passation des Marchés (PPM) du Ministère de la santé. Courant l'exercice 2025, elle a fait inscrire une dépense intitulée : « Acquisition de matériels médico-techniques au profit des formations sanitaires de la zone sanitaire CBGH ». En conséquence, elle a transmis à la PRMP du Ministère l'expression de ses besoins relatifs à cette dépense. La procédure de passation a été engagée le 21 août 2025 par la transmission de la Demande de Renseignements et de Prix (DRP) à la Cellule de Contrôle des Marchés Publics pour examen et avis.

Au terme de cette procédure, la société IMEDISE PLUS SARL a été déclarée attributaire du marché pour un montant hors taxes de vingt millions cent mille (20 100 000) francs CFA, pour avoir présenté l'offre évaluée économiquement la plus avantageuse. Le contrat n° 458/MEF/MS/DNCMP/SP du 26 décembre 2025 a été signé, approuvé et enregistré conformément aux dispositions légale et réglementaire en vigueur. Le marché a été exécuté dans les délais et payé au cours du premier semestre 2026 conformément aux dispositions contractuelles.

B- Etape actuelle de la procédure de passation du marché en cause

A ce jour, les matériels ont été réceptionnés conformément aux procédures en vigueur. Ils ont été mis à la disposition des formations sanitaires bénéficiaires, qui en assurent déjà l'exploitation.

C- Les moyens de faits et/ou de droits qui fondent les prix unitaires sur la base de laquelle l'attribution du marché a été faite

Aux date et heure limites de dépôt des offres fixées dans le cadre de la procédure d'appel à concurrence qui a été lancée, sur les six (06) entreprises ayant retiré le dossier d'appel à concurrence, cinq (05) ont effectivement déposé leurs plis. Le Comité d'Ouverture et d'Evaluation (COE) a procédé à l'ouverture et à l'analyse des offres conformément aux prescriptions du dossier d'appel à concurrence.



A l'issue des travaux effectués par le COE, l'offre de la société IMEDISE PLUS SARL a été évaluée économiquement la plus avantageuse. En conséquence, elle a été déclarée attributaire pour un montant hors taxes de vingt millions cent mille (20 100 000) francs CFA.

D- Contre observations relatives aux allégations du dénonciateur

Les allégations de saucissonnement et de surfacturations formulées dans la dénonciation ne reposent sur aucun élément de fait ou de droit par rapport à la procédure relative à l'acquisition de matériels médico-techniques au profit de la zone sanitaire CBGH.

En effet, au titre de l'exercice 2025 et pour le compte de la zone sanitaire CBGH, les marchés inscrits au PPM du ministère de la santé se présentent comme suit :

N°	Référence SIGMAP	Objet du marché	Montant	Mode de passation
01	F_ZS_CBGH 111397	Acquisition de matériels medicotechniques au profit des formations sanitaires de la sone sanitaire CBGH	20 187 288	DRP
02	F_ZS_111398	Acquisition des fournitures de bureau, produits d'entretien et consommables informatiques (frais de bureau et de fonctionnement) au profit des FS, CDT, BZ et de l'EEZS	4 880 508	DC
03	S_ZS_CBGH 111399	Maintenance et réparation des ambulances et véhicules de supervision de la Zone Sanitaire.	9 519 492	DC
04	F_ZS_111396	Acquisition d'Equipements de bureau et réalisation des travaux d'entretien et de réfection du dépôt répartiteur et du logement du Médecin Coordonnateur	8 177 966	DC

Parmi ces dépenses inscrites figure un seul marché portant sur « l'acquisition de matériels médico-techniques au profit des formations sanitaires de la zone sanitaire CBGH » qui a donné lieu à une procédure unique conduite par les organes du Ministère de la Santé, conformément à la réglementation en vigueur.

A notre connaissance, aucun autre marché de même nature n'a été conduit par nos soins au profit de cette zone sanitaire. Par conséquent, aucun acte de saucissonnement n'a été donc posé dans le cadre de cette opération.

En ce qui concerne l'allégation sur la surfacturation, le marché a été attribué à l'issue d'un avis d'appel à concurrence publié régulièrement dans tous les canaux requis avec respect des délais réglementaires. Sur la base des offres soumises par les candidats, le soumissionnaire dont l'offre évaluée économiquement la plus avantageuse a été choisi conformément aux critères préalablement définis dans le dossier d'appel à concurrence. Les prix retenus sont exclusivement ceux proposés par le soumissionnaire déclaré attributaire et le montant d'attribution du marché est resté dans le budget alloué pour ladite dépense.

Au regard de ce qui précède, les griefs formulés à notre rencontre apparaissent dépourvus de fondement ».

Lors de son audition, le vendredi 24 juillet 2026, la Personne Responsable des Marchés Publics du Ministère de la Santé, en sus des arguments développés, n'a pas varié dans ses moyens.

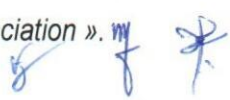
C- MOYENS DU DELEGUE DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS (DCMP) DU MINISTERE DE LA SANTE

Lors de son audition, le vendredi 24 juillet 2026, le Délégué de Contrôle des Marchés Publics du Ministère de la Santé, a fait les déclarations suivantes :

1. « Oui, la cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) a connaissance des faits dénoncés. La CCMP a été informé par un message WhatsApp de la PRMP du courrier du dénonciateur anonyme ».
2. « Oui, la CCMP confirme avoir validé le dossier de demande de renseignements et prix avant sa publication, d'une part, et les résultats d'évaluation par le COE, avant leur notification aux soumissionnaires, d'autre part ».
3. « Oui, je confirme les moyens en réplique ci-dessus de la PRMP ».
4. « Oui, j'ai eu toutes les informations requises pour consolider le PPM. Le PPM de la zone sanitaire est intégré au PPM du Ministère de la Santé à l'instar de toutes les directions départementales qui ne disposant pas d'organes de gestion des marchés publics. Pour le compte de cette zone sanitaire, il n'y a plus d'autres marchés de même nature ».
5. « La preuve de non fractionnement est essentiellement le PPM publié qui ne comporte que ce seul marché de cette nature. Les autres marchés de cette zone sanitaire ne portent pas sur l'acquisition de matériels médicaux techniques ».
6. « Cet hôpital de zone n'a pas le statut d'autorité contractante comme les autres hôpitaux de zone, il faut souligner qu'il s'agit ici d'une zone sanitaire et non d'un hôpital de zone. Contrairement aux hôpitaux de zone, les zones sanitaires n'ont pas de statut d'autorité contractante à ma connaissance ».
7. « Les documents de cet hôpital qui ont permis de m'assurer que ces marchés peuvent figurer sur le PPM du ministère et qu'il n'y a pas de fractionnement avec l'ensemble des achats de cet hôpital au titre de l'année concernée :
 - le PTA de la zone sanitaire ;
 - l'expression des besoins de la zone sanitaire pour le compte de l'année 2025 ».
8. « Les preuves du respect des dispositions de l'article 24, alinéa 7 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics :
Le PPM validé et publié qui ne comporte pas plusieurs marchés de même nature au profit de cette zone sanitaire ».
9. « Les preuves du respect des dispositions de l'article 5, point c du décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique :
 - la qualité du PPM validé et publié ;
 - la qualité des avis donnés sur tous les dossiers qui me sont soumis et
 - la participation aux séances de renforcement de capacité et de partage d'expériences ».

D- MOYENS DU COORDONNATEUR DE LA ZONE SANITAIRE COME-BOPA-GRAND POPO-HOUEYOGBE (ZS CBGH)

Lors de son audition, le vendredi 24 juillet 2026, le Coordonnateur de la zone sanitaire Comé-Bopa Grand Popo-Houéyogbé (ZS CBGH), a fait les déclarations suivantes :

1. « Non, je ne me reconnais pas dans cette dénonciation ». 

2. « Mon implication dans la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés relevant de la zone sanitaire Comé, Bopa, Grand-Popo, Houéyogbé (CBGH) :
- Participer à la planification et à l'élaboration du Plan de travail annuel ;
 - Transmettre les spécifications techniques à la PRMP du Ministère de la Santé pour tous les marchés en DRP ;
 - Pour les marchés par demande de cotation et en sous seuil, suivre la mise en œuvre et l'exécution par les Services Financiers conformément aux réglementations en vigueur ;
 - Co-signer les différents documents afférents aux marchés ainsi que les bons de commande ;
 - Co-signer les chèques ou l'ordre de virement pour le paiement des prestataires après réception conforme des biens par le Comité de réception et vérification des différentes pièces ».
3. « Oui, je confirme les déclarations susmentionnées. C'est la PRMP du Ministère de la Santé qui nous accompagne dans la publication des plans de passation de marché et l'exécution de tous les marchés en demande de renseignements et de prix ».
4. « Oui, je confirme les informations contenues au plan de passation ».
5. « Oui, toutes les procédures de demande de cotation prévues au plan de passation du ministère ont été mises en œuvre ».
6. « La description de comment toutes les procédures de demande de cotation prévues au plan de passation du ministère ont été mises en œuvre :
- Conformément au PTA, le chargé de l'Administration et des Ressources soumet à l'exécution des marchés, sur la base des expressions de besoins ;
 - Les lettres de consultations des prestataires contenus dans le répertoire de la zone sont émises, et ces dernières viennent retirer avant de transmettre leur dossier et les factures proforma, et ceci sous plis fermé ;
 - Un comité d'étude des propositions est mis en place pour évaluer les offres, conformément aux procédures en vigueur ;
 - Une lettre de notification pour exécution du marché est envoyée au prestataire retenu ;
 - Un bon de commande est émis au prestataire retenu qui, après enregistrement du bon, procède à l'exécution du marché ;
 - Un comité est mis en place pour réceptionner et constater l'exécution du marché ;
 - Le paiement est fait après certification du service fait et liquidation ».
7. « Je n'ai pas de contre observations relatives aux informations fournis par la PRMP du ministère de la santé relativement aux faits de saucissonnement allégués ».
8. « Relativement aux faits dénoncés, aucun fractionnement de commandes n'a été fait. En conséquence les dispositions de l'article 24, alinéa 7 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics suscitées ont été respectées ».
9. « Relativement aux faits dénoncés, nous avons régulièrement veiller à collecter les besoins des formations sanitaires, à élaborer les spécifications techniques que nous avons transmises à la PRMP en respect du fait que les marchés en DRP, doivent être conduits par la PRMP du Ministère de la Santé ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

Des faits, moyens des parties et des investigations, il ressort les constats suivants :

Constat n°1

La zone sanitaire Comé-Bopa-Grand-Popo-Houéyogbé (ZS CBGH) est une structure déconcentrée placée sous la tutelle du Ministère de la Santé dont tous les marchés à mettre en œuvre sont inscrits dans le Plan de Passation des Marchés (PPM) du Ministère de la Santé.

Constat n° 2

Dans le plan passation des marchés du Ministère de la Santé, version n°5, publié le 14 octobre 2025, figure le projet F_ZS CBGH_111397 intitulé : « Acquisition de matériels médicotechniques au profit des formations sanitaires de la zone sanitaire CBGH » dont la procédure, depuis la planification, la publication jusqu'à la désignation de l'attributaire définitif et même le suivi de l'exécution et la réception, a été mise en œuvre par le Ministère de la Santé.

V- OBJET ET ANALYSE DES RESULTATS DES INVESTIGATIONS

Des faits, moyens des parties et constats issus de l'instruction, il ressort que les investigations de l'ARMP portent sur les faits présumés de saucissonnement et de surfacturations opérés sur les acquisitions des matériels médico-techniques relevant de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé.

Sur les faits présumés de saucissonnement et de surfacturations opérés sur les acquisitions des matériels médico-techniques relevant de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé

Considérant les dispositions de l'article 23 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « *La nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. Les marchés publics conclus par l'autorité contractante doivent avoir pour objet exclusif de répondre à ces besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.*

Cette disposition ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu de la présente loi » ;

Que les dispositions de l'article 24, alinéa 7 de la loi susmentionnée précisent : « *Tout fractionnement de commandes, en violation des règles qui leur sont normalement applicables en vertu de la présente loi, est prohibé sous peine des sanctions prévues par le présent code* » :

Considérant qu'en l'espèce, le dénonciateur anonyme allègue à l'encontre du médecin Coordonnateur de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé (ZS CBGH), la dilapidation des fonds, le saucissonnement et les surfacturations opérés sur les achats de matériels médico-techniques des centres de santé relevant de sa zone sanitaire ;

Considérant que, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) du Ministère de la Santé (MS), dans son mémoire en défense et lors de son audition, a apporté les preuves de ce que les besoins exprimés par la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé, en tant que structure déconcentrée, sont contenus dans le plan de passation du MS qui, les met en œuvre ;

Qu'à cet effet, la procédure de passation de la demande de renseignements et de prix relative à l'« Acquisition de matériels médicotechniques au profit des formations sanitaires de la zone sanitaire CBGH », dont la réception a été déjà prononcée, a été conduite par la PRMP du Ministère de la Santé (MS) après avis favorable de la Cellule de contrôle des marchés publics (CCMP) dudit ministère ;

Que le Délégué de contrôle des marchés publics du MS et le Médecin Coordonnateur de la zone sanitaire susmentionnée ont également corroboré les moyens en défense développés par la PRMP du MS ;

Qu'il ressort des investigations de l'ARMP que le Médecin Coordonnateur de la ZS CBGH n'est pas impliqué dans la mise en œuvre et dans l'exécution des procédures relevant des demandes de renseignements et de prix (DRP) ;

Considérant qu'il a été prévu dans le PPM de l'année 2025, au profit de la ZS CBGH, une seule procédure de passation de demande renseignements et de prix relative à l'acquisition de matériels médico-techniques au profit des formations sanitaires de la zone sanitaire CBGH, conduite par la PRMP du MS, sans l'intervention du Médecin Coordonnateur de la ZS CBGH jusqu'à la réception des fournitures, objet du marché susvisé ;

Que toutefois, le Médecin Coordonnateur de la ZS CBGH a centralisé les besoins exprimés par chaque centre sanitaire de son ressort et par ricochet, participé à la planification et à l'élaboration du plan de travail annuel avant de transmettre à la PRMP du MS, les spécifications techniques aux fins ;

Qu'aucun indice de saucissonnement et de surfacturations par le Médecin Coordonnateur de la ZS CBGH tels qu'allégués par le dénonciateur dans le cadre des acquisitions des matériels médico-techniques relevant de la zone d'intervention de son ressort, n'a été relevé lors des investigations ;

Qu'au regard de tout ce qui précède, il y a lieu de déclarer non établis les faits présumés de saucissonnement et de surfacturations opérés sur les acquisitions des matériels médico-techniques relevant de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé.

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

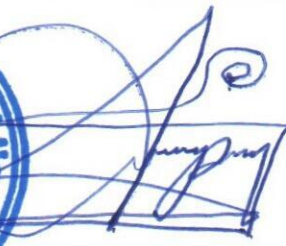
DECIDE :

Article 1^{er} : Les présomptions de saucissonnement et de surfacturations opérés sur les acquisitions des matériels médico-techniques relevant de la zone sanitaire Comé-Bopa-Grand Popo-Houéyogbé, ne sont pas établies.

Article 2 : La présente décision sera notifiée :

- à la Personne Responsable des Marchés Publics du Ministère de la Santé ;
- au Chef de la Cellule de contrôle des Marchés Publics du Ministère de la Santé ;
- au Médecin Coordonnateur de la zone sanitaire Comé Bopa Grand-Popo Houéyogbé ;
- au Ministre de la Santé ;
- au Coordonnateur du Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) à la Présidence de la République ;
- au Directeur National du Contrôle.

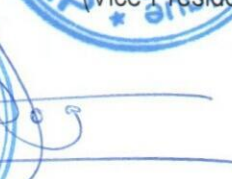
Article 3 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et transmise à la DNC en vue de sa publication dans le SIGMaP.



Séraphin AGBAHOUNGBATA
(Président du CR)



Francine AÏSSI HOUANGNI
(Vice-Présidente du CR)



Gilbert Ulrich TOGBONON
(Membre du CR)



Carmen Sinani Orédolla GABA
(Membre du CR)



Maryse GLELE AHANHANZO
(Membre du CR)



Derrick BODJRENOU
(Membre du CR)



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