

DC

N° 51 /CA du Répertoire

N° 2023-10/CA2 du Greffe

Arrêt du 20 décembre 2023

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

AFFAIRE :

LANGANFIN GLELE Amos

C/

Président de la République et ARMP

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 30 mai 2023, enregistrée au greffe le 1^{er} juin 2023 sous le numéro 352/GCS, par laquelle LANGANFIN GLELE Amos a saisi la Cour suprême d'un recours aux fins d'annulation de la décision implicite de rejet de son recours hiérarchique contre la décision n°2023-010/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 19 janvier 2023 portant son exclusion de la commande publique pour une durée de cinq (05) ans ;

Vu la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes en République du Bénin telle que modifiée par la loi n°2016-16 du 28 juillet 2016 ;

Vu la loi n°2022-10 du 27 juin 2022 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

Vu la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

Vu les pièces du dossier ;

Le conseiller **Edouard Ignace GANGNY** entendu en son rapport et l'avocat général **Hubert Arsène DADJO** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant qu'au soutien du recours, le requérant expose qu'en sa qualité de personne responsable des marchés publics de l'Agence nationale de promotion des patrimoines et de développement du tourisme (ANPT), il a fait publier le 02 décembre 2021 dans le quotidien d'information nationale « LA NATION », dans le système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) et sur le portail web DG MARKET de l'Agence française de développement (AFD), un avis d'appel d'offres international relatif aux travaux de réhabilitation du palais royal "Honmè" de Porto-Novo constitués en 3 lots ;



Qu'à l'ouverture des plis le 14 janvier 2022 à 10 heures 30minutes, le secrétariat de l'ANPT a reçu 22 plis à raison de neuf (09) pour le lot 1, sept (07) pour le lot 2 et six (06) pour le lot 3 ;

Que la commission d'ouverture et d'évaluation (COE), en procédant à l'évaluation des offres les 18, 19, et 20 janvier 2022, a retenu à l'issue des deux premières étapes, les entreprises ETS THOR (Mt 219 297 037) et TACOA CONSTRUCTION COMPANY (Mt 444 692 501) respectivement 1^{ère} et 2^{ème} du lot1 ;

Qu'en ce qui concerne le lot 2, les entreprises MAYARICK (Mt 492 488 955) et TACOA CONSTRUCTION COMPANY (Mt 500 186 944) ont été retenues respectivement 1^{ère} et 2^{ème} ;

Que pour le lot 3, six entreprises ont été retenues à savoir : SCACU (Mt 493 200 892) 1^{ère}, GROUPEMENT SIG SARL – MIKEM TECHNOLOGIE (Mt 549 798 143) 2^{ème}, AFRICAN COMPANY GROUP (Mt 600 062 049) 3^{ème}, TACOA CONSTRUCTION COMPANY (Mt 618 311 335) 4^{ème}, MAYARICK (Mt 637 344 385) 5^{ème}, CHABOUD SARL (Mt 643 778 223) 6^{ème} ;

Qu'il ressort de l'examen des critères de qualification que seuls les soumissionnaires TACOA CONSTRUCTION COMPANY et MAYARICK ont fourni l'attestation de catégorisation des entreprises délivrée par un organisme habilité, pièce essentielle pour la qualification ;

Que la majorité des soumissionnaires dont les offres sont jugées conformes pour l'essentiel et évaluées économiquement les plus avantageuses par la commission d'ouverture et d'évaluation n'a pas produit ladite attestation de catégorisation ;

Que dans un souci d'économie pour l'Etat, il a saisi l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) aux fins d'obtenir une dérogation pour ne pas appliquer le critère relatif à l'attestation de catégorisation ;

Que par un avis en date du 14 avril 2022, l'ARMP a recommandé la poursuite de la procédure de passation du marché et l'application du critère de qualification relatif à la production de l'attestation de catégorisation ;

Que le 15 avril 2022, la commission d'ouverture et d'évaluation a retenu TACOA CONSTRUCTION COMPANY pour le lot 1, MAYARICK pour le lot 2 et TACOA CONSTRUCTION COMPANY pour le lot 3 ;

Que l'attribution des lots 1 et 3 a été remise en cause sur la base de constats d'irrégularités au niveau des offres du soumissionnaire TACOA CONSTRUCTION COMPANY ;

Qu'au regard de ces constats la COE a, à nouveau, procédé à la vérification des critères de qualification relativement à ces soumissionnaires ;

Qu'à terme, le lot 1 a été déclaré infructueux et le lot 3 attribué à MAYARICK ;

Que le dossier d'évaluation des offres, transmis à la Direction nationale de contrôle des marchés publics par bordereau en date du 9 mai



[Handwritten signature]

2022, a fait l'objet d'observations et d'un avis réservé par procès-verbal en date du 18 mai 2022 ;

Que par lettre en date du 1^{er} juin 2022, il a sollicité et obtenu le 19 juillet 2022, l'avis de l'ARMP sur la conduite à tenir face à certaines observations ;

Que le 31 août 2022, il a introduit auprès de l'ARMP, conformément aux orientations reçues d'elle, une demande d'investigation sur TACOA CONSTRUCTION COMPANY ;

Que par lettre en date du 11 octobre 2022, l'ARMP lui a demandé un complément d'informations, demande à laquelle il a satisfait le 12 octobre 2022 ;

Que suite à la transmission des informations complémentaires à l'ARMP et à une audition qu'il a subie sur la procédure, la décision n°2022-143/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SA a été rendue le 03 novembre 2022 indiquant que les incohérences et divergences relevées dans les offres du soumissionnaire TACOA CONSTRUCTION COMPANY sont établies ;

Que cette décision a permis à la COE de répondre par lettre en date du 18 novembre 2022 à toutes les observations de la DNCMP sans avoir eu besoin de changer les résultats d'évaluation initialement transmis ;

Que la DNMP a émis par procès-verbal en date du 21 décembre 2022, des observations complémentaires auxquelles il a apporté des éléments de réponses par lettre en date du 13 janvier 2023 ;

Que par correspondances du 23 novembre 2022 et du 05 décembre 2022, la société "JJP services", déjà éliminée, l'a saisi aux fins de s'enquérir de l'évolution de la procédure ;

Que suite à sa réponse adressée à ladite société le 07 décembre 2022, réponse dont ampliation a été faite à l'ARMP, cette dernière s'est autosaisie le 08 décembre 2022 en l'invitant à une audition le vendredi 16 décembre 2022 ;

Qu'il a pris soin d'adresser un mémoire à l'ARMP le 12 décembre 2022 avant de se présenter à l'audition du 16 décembre 2022 ;

Qu'il a été par suite exclu pour cinq (05) ans de la commande publique par décision n°2023-010/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 19 janvier 2023 ;

Que le conseil de régulation statuant en matière disciplinaire lui a reproché le défaut de réponse à la demande d'informations de la société "JJP service", le défaut de résultat dans le délai de validité des offres et le manque de professionnalisme ;

Que par recours en date du 1^{er} février 2023, il a saisi le Président de la République d'un recours hiérarchique demeuré sans suite ;

Qu'il en réfère à la Cour suprême aux fins d'annulation de la décision implicite de rejet de son recours hiérarchique contre la décision n°2023-010/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 19 janvier 2023 portant son exclusion de la commande publique pour une durée de cinq (05) ans.



[Handwritten signature]

En la forme**Sur la recevabilité du recours**

Considérant que le recours a été introduit dans les forme et délai de la loi ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

Au fond**Sur l'unique moyen du requérant tiré de la violation de la loi**

Considérant que le requérant soulève l'unique moyen de la violation de la loi en ce que la sanction à lui infligée est illégale, exagérée et relève d'un excès de pouvoir de l'ARMP ;

Que l'absence de réponse de sa part, relativement à une procédure strictement confidentielle ne peut être qualifiée de défaut de réponse à une demande d'informations au regard des dispositions de l'article 8 du décret n°2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique ;

Que le non-respect des délais légaux s'observe à tous les niveaux de la chaîne de passation, aussi bien de l'organe de contrôle (DNCMP) que de celui de régulation (ARMP) ;

Considérant que l'ARMP soutient que la décision n°2023-010/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 19 janvier 2023 portant exclusion du requérant de la commande publique pour une durée de cinq (05) ans est justifiée et n'est entachée, ni d'illégalité externe, ni d'illégalité interne ;

Qu'elle fait d'abord valoir dans son mémoire en défense que ladite décision est prise en application des dispositions de l'article 128 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020, avant de soutenir à l'audience et dans un mémoire complémentaire, à l'instar de la décision en cause que le fondement de la sanction infligée à LANGANFIN GLELE Amos est l'article 125 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 ;

Qu'elle fait en outre observer que c'est un amalgame de la part du requérant que de confondre la confidentialité des délibérations au sein de la commission d'ouverture et d'évaluation avec l'information sur l'étape de la procédure de passation du marché dont le délai de passation est devenu arbitrairement long ;

Que le défaut de finalisation de l'attribution du marché dans le délai de validité des offres est une preuve de la contre-performance du requérant et de non maîtrise de certaines dispositions régissant la passation et la régulation des marchés publics au Bénin ;

Considérant que suite aux dénonciations de l'établissement "JJP SERVICE PLUS" contre l'Agence nationale de promotion des patrimoines et de développement du tourisme dans le cadre de la procédure de passation du dossier d'appel d'offre relatif aux travaux de réhabilitation du



[Handwritten signature]

palais royal "Honme" de Porto-Novo, l'ARMP s'est auto-saisie et a pris la décision d'exclure de la commande publique en République du Bénin pour une durée de cinq (05) ans, LANGANFIN GLELE Amos, Personne responsable des marchés publics de l'ANPT ;

Considérant qu'aux termes de la décision, il est reproché à la PRMP de l'ANPT d'une part, d'avoir manqué à son devoir de donner une réponse à la première demande d'informations de l'établissement "JJP SERVICE PLUS" sur l'étape où se trouve la procédure de passation du marché en cause, et d'autre part son défaut de professionnalisme qui n'a pas pu lui permettre de mettre en œuvre toutes les diligences requises pour faire aboutir dans les délais légaux, la procédure de passation du marché ;

Que pour ces manquements, la PRMP a été rendue responsable des blocages délibérés que la procédure a connus et qui n'augurent pas d'un traitement égalitaire des candidats et soumissionnaires ;

Que l'ARMP a également conclu à la tentative de la PRMP/ANPT d'influer sur les décisions d'attribution des différents lots du marché, conclusion qui lui a permis d'infliger au requérant, une sanction qui tire sa source de l'article 125 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;

Considérant qu'au regard des faits exposés, LANGANFIN GLELE Amos, Personne responsable des marchés publics de l'ANPT n'a pas répondu à la première demande d'informations de l'établissement "JJP SERVICE PLUS" ;

Qu'il a lui-même reconnu n'y avoir pas répondu et a justifié sa position par le caractère confidentiel de la procédure de passation des marchés publics ;

Considérant qu'il ressort par ailleurs du dossier que dans le cadre de la procédure de passation du dossier d'appel d'offre relatif aux travaux de réhabilitation du palais royal "Honme" de Porto-Novo, la PRMP de l'ANPT a souvent fait recours à l'ARMP pour requérir son avis avant d'évoluer ;

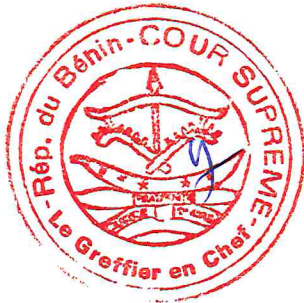
Qu'il reconnaît avoir saisi trois fois l'ARMP avant de pouvoir avancer sur certaines étapes de la procédure ;

Qu'alors que le dossier d'appel d'offre est clair sur le caractère obligatoire de l'attestation de catégorisation, il a tout de même saisi l'ARMP le 27 janvier 2022 pour demander une dérogation à cet effet ;

Que pour avoir perdu du temps à ce niveau, il a été amené à saisir de nouveau l'ARMP le 1^{er} juin 2022 pour solliciter l'autorisation de prorogation du délai de validité des offres ;

Que la troisième saisine a eu pour objet « demande d'investigation sur l'authenticité de certaines pièces » ;

Considérant que cette façon de procéder qui a allongé le délai de procédure pourrait être qualifiée de manque de professionnalisme ;



[Handwritten signature]

Mais considérant qu'aux termes de l'article 125 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin :

« Est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans, tout agent public qui intentionnellement n'aura pas respecté une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics, 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 ;

2- en créant une institution au nom de tiers en vue de soumissionner à un marché public ;

3- en informant volontairement et préalablement à la soumission, tout soumissionnaire des conditions d'attribution des marchés ;

4- en se livrant à des pratiques visant sur le plan technique à instaurer un fractionnement du marché ou influencer sur le contenu du dossier d'appel à concurrence ;

5- en tentant d'influer sur l'évaluation des offres ou sur les décisions d'attribution.

Sans préjudice des sanctions disciplinaires et pénales, sur décision de l'Autorité de régulation des marchés publics, les intéressés peuvent être interdits de prendre part à temps ou à vie à une procédure de passation des marchés publics sans que cette interdiction ne soit inférieure à cinq (05) ans. »

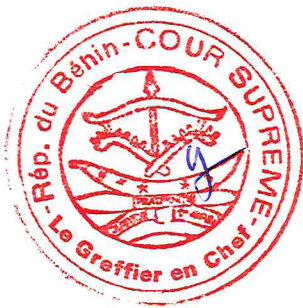
Considérant qu'en affirmant que le requérant a tenté d'influer sur les décisions d'attribution des différents lots du marché par les faits qui lui sont reprochés, l'administration n'en rapporte aucune preuve ;

Que le manque de professionnalisme du requérant allégué par l'ARMP et qui aurait rallongé le délai de la procédure de passation du marché et ayant conduit au défaut d'informations dans les délais de l'établissement "JJP SERVICE PLUS", ne justifie pas à lui seul l'application des sanctions prévues à l'article 125 ci-dessus cité ;

Que si les faits reprochés au requérant méritent sanctions, celles-ci ne peuvent avoir pour ancrage l'article 125 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;

Considérant par ailleurs qu'à l'audience du mercredi 22 novembre 2023, le représentant de l'ARMP a indiqué à la Cour que le défaut de professionnalisme est sanctionné par les dispositions de l'article 128 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 ;

Qu'aux termes dudit article 128 : *« ... 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*



[Handwritten signature]

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. » ;

Considérant qu'il ressort de ces dispositions que la sanction du manquement incombe à l'autorité hiérarchique qui est en l'espèce le directeur général de l'Agence nationale de promotion des patrimoines et de développement du tourisme (DG/ANPT) et ce, sur saisine de l'ARMP ;

Que dans le cas d'espèce, la décision d'exclusion a été prononcée, non par l'autorité hiérarchique qui en a le pouvoir, mais par l'ARMP qui est en charge d'initier la procédure, celle-ci n'ayant pas le pouvoir de décision au sens de l'article 128 ci-dessus rappelé ;

Qu'en tout état de cause, il ne revient pas à l'ARMP de prononcer directement la sanction ;

Que contrairement aux allégations de l'administration, la sanction prononcée contre le requérant n'a son fondement, ni à l'article 125 du code des marchés publics, en l'absence de preuve d'influence sur les décisions d'attribution de lots, ni à l'article 128 dudit code, pour défaut de compétence de l'auteur de la sanction de suspension ;

Qu'en prononçant à l'encontre de LANGANFIN GLELE Amos, l'exclusion de la commande publique en République du Bénin pour une durée de cinq (05) ans, l'ARMP a excédé son pouvoir ;

Qu'il y a lieu d'annuler la décision n°2023-010/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 19 janvier 2023 portant exclusion de la commande publique en République du Bénin pour une durée de cinq (05) ans, à compter du 30 janvier 2023 au 29 janvier 2028, de monsieur LANGANFIN GLELE Amos, personne responsable des marchés publics de l'Agence nationale de promotion des patrimoines et de développement du tourisme ;

Par ces motifs,

Décide :

Article 1^{er} : Le recours en date à Cotonou du 30 mai 2023, de LANGANFIN GLELE Amos, tendant à l'annulation de la décision n°2023-010/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 19 janvier 2023 portant son exclusion de la commande publique pour une durée de cinq (05) ans, est recevable ;



Article 2 : Ledit recours est fondé ;

Article 3 : Est annulée, la décision n°2023-010/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRAJ/SA du 19 janvier 2023 portant exclusion de la commande publique en République du Bénin pour une durée de cinq (05) ans, à compter du 30 janvier 2023 au 29 janvier 2028, de monsieur LANGANFIN GLELE Amos, personne responsable des marchés publics de l'Agence nationale de promotion des patrimoines et de développement du tourisme ;

Article 4 : Il est ordonné, la restitution à LANGANFIN GLELE Amos de la consignation objet du récépissé de versement n°0277 du 03 octobre 2023 ;

Article 5 : Les frais sont mis à la charge du Trésor public ;

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié aux parties et au procureur général près la Cour suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (chambre administrative) composée de :

Edouard Ignace GANGNY, conseiller à la chambre administrative,

PRESIDENT ;

Abdou-Moumouni GOMINA

et

Bertin Millefort QUENUM

CONSEILLERS ;

Et prononcé à l'audience publique du mercredi vingt décembre deux mille vingt-trois, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

Hubert Arsène DADJO, avocat général

MINISTERE PUBLIC ;

Geoffroy DEKPE,

GREFFIER ;

Et ont signé

Le président rapporteur

Le greffier,

pour Photocopie Certifiée Conf. e
la Copie qui nous a été Pré. s
et Aussitôt par nous Rend

Edouard Ignace GANGNY

PORTO-NOVO, LE 1.8. JAN. 2024

LE GREFFIER EN CHEF D
LA COUR SUPREME

Philippe AHOMADEGBE



Handwritten signature in blue ink, likely of the Greffier en Chef, with the name 'Philippe AHOMADEGBE' printed below it.

Handwritten signature in black ink, likely of Geoffroy DEKPE, the Greffier.

Geoffroy DEKPE