

# REPUBLIQUE TOGOLAISE

*Travail - Liberté - Patrie*



*Transparence - Equité - Développement*

## **AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS**

### **COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS**

#### **DELIBERATION N° 018-2022/ARMP/CRD DU 31 OCTOBRE 2022 DU COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS SUR LE RAPPORT D'INVESTIGATION PORTANT SUR UNE DENONCIATION RELATIVE AUX IRREGULARITES CONSTATEES DANS LA GESTION DES MARCHES PUBLICS DE LA COMMUNE BAS-MONO 1**

#### **LE COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS,**

Vu la loi n° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public ;

Vu le décret n° 2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public ;

Vu le décret n° 2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics modifié par le décret n° 2011-182/PR du 28 décembre 2011 ;

Vu le décret n° 2011-145/PR du 16 septembre 2011 portant nomination des membres du Conseil de régulation ;

Vu l'arrêté n° 013/MEF/CAB/SG du 13 février 2019 portant nomination d'un Directeur général par intérim de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) ;

Vu la décision n° 002/2012/ARMP/CR du 03 janvier 2012 portant règlement intérieur du Conseil de régulation des marchés publics ;

Vu la décision n° 003/2012/ARMP/CR du 03 janvier 2012 portant nomination des membres du Comité de règlement des différends (CRD) ;

Vu la dénonciation anonyme datée du 29 juillet 2021 et enregistrée le 07 septembre 2021 au secrétariat du Comité de règlement des différends (CRD) sous le numéro 2336 ;

Vu le rapport d'investigation portant sur des faits ci-dessous résumés et adopté ce jour ;

En présence de Madame Ayélé DATTI, Président, de Messieurs Konaté APITA et Abeyeta DJENDA, membres dudit Comité ;

Adopte la présente délibération conformément à la loi ;

### **LES FAITS**

Le 29 juillet 2021, l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a été saisie d'une dénonciation anonyme par laquelle son auteur a évoqué des irrégularités qu'il dit avoir constatées dans la gestion des marchés publics de la commune Bas-Mono 1.

En effet, le dénonciateur a déclaré que malgré l'existence des organes de gestion des marchés publics de la commune, à savoir la PRMP et les commissions de passation et de contrôle des marchés publics, le maire passe seul des commandes qu'il réceptionne à l'insu des membres desdits organes. A titre d'illustration, le dénonciateur a signalé que le maire a initié l'acquisition des tickets de marchés et des timbres alors que les membres des organes de gestion des marchés publics n'ont jamais déroulé une procédure y afférente. Il a également indiqué que le maire gère seul les tickets de marchés et les tickets de contravention.

Aux fins de clarification de la situation dénoncée, une équipe de l'ARMP s'est transportée à deux reprises dans les locaux de la commune Bas-Mono 1 pour auditionner les acteurs concernés.

### **AUDITION DE LA PRMP DE LA COMMUNE BAS-MONO 1, MONSIEUR GAVON Christophe Jacques**

Monsieur GAVON a indiqué qu'en son absence sur le territoire national, courant mois de février à juillet 2021, le maire a effectué des acquisitions de tickets, timbres et registres prévues dans le PPM de l'année 2020. Il a ajouté qu'il ne sait si ces acquisitions ont donné lieu à des livraisons en bonne et due forme.

La PRMP a précisé que toutes ces acquisitions ont été effectuées auprès d'un même fournisseur qui n'a pas été payé en raison du fait que le contrôleur délégué a opposé au maire que les procédures étaient irrégulières.

 

Par ailleurs, le sieur GAVON a signalé avoir initié, courant mois d'octobre 2021, une procédure d'acquisition de timbres et de carnets qui a abouti à la réception desdites fournitures. Il a poursuivi que le maire a, cependant, refusé de signer le mandat aux fins de payer le prestataire au motif qu'il n'a pas été associé à ladite procédure alors que lesdits tickets ont été utilisés. Il a relevé que le crédit alloué à ce marché a été finalement annulé sans avoir été reconduit au titre de l'année 2022.

### **AUDITION DU MAIRE DE LA COMMUNE BAS-MONO 1, MONSIEUR DJOGBESSI Anani**

Monsieur DJOGBESSI Anani a exposé qu'à partir du mois de février 2021, la commune a, à plusieurs reprises, commandé des tickets de marchés avant d'admettre que cette acquisition n'a pas été préalablement inscrite au PPM de ladite année. Il a reconnu qu'il s'agit d'une irrégularité et a poursuivi qu'elle est occasionnée par l'absence prolongée de la PRMP du territoire national de février à juillet 2021 et incidemment par l'inexistence d'un personnel qualifié pour élaborer le PPM.

Le maire a ajouté que l'évaluation des offres a été effectuée par les nommés EKLOU Akouvi, HOUVI Adjovi, membres de la CPMP, et le sieur KOUDOHLON Kodjo, membre de la CCMP, qui ont retenu l'offre la moins-disante parmi celles enregistrées sans avoir constaté la séance d'ouverture des offres par un procès-verbal.

Le maire DJOGBESSI a également reconnu que la commune n'a pas communiqué à l'attributaire du marché le procès-verbal d'attribution avant d'ajouter que c'est par téléphone que ce dernier a été invité à retirer le bon de commande.

Pour ce qui est des bons de commande qui ont donné lieu à des livraisons successives de tickets de marchés pour un montant total de 3 040 656 francs CFA TTC, le maire a reconnu les avoir signés.

Il a poursuivi que les tickets de marchés sont systématiquement livrés dans l'enceinte de sa station radio et qu'il demande au régisseur d'aller réceptionner lesdits tickets qui ont été utilisés jusqu'en octobre 2021.

S'agissant de la sécurisation des tickets de marché, le maire a précisé que c'est par souci d'économie que les tickets ont été commandés sans souches avant d'ajouter qu'il dispose d'un détecteur de faux billets portable pour éventuellement faire des contrôles inopinés dans les marchés.

En ce qui concerne le paiement du fournisseur des tickets de marchés, le maire a déclaré qu'il n'a pas été payé en raison d'une part, de l'insuffisance de la ligne budgétaire réservée pour cette acquisition et d'autre part, de l'objection formulée par les contrôleurs en ce que les acquisitions ont été faites avant leur arrivée.



En outre, le maire a souligné que, courant mois d'octobre 2021, la PRMP a déroulé une procédure d'acquisition des timbres et carnets avant de préciser que l'attributaire de ce marché n'a également pas été payé malgré la réception et l'utilisation de ces articles. Il a expliqué que cette situation est due au non transfert du crédit alloué dans le budget de l'exercice 2022.

Toutefois, le maire a affirmé avoir soumis un projet de collectif budgétaire aux fins de payer les fournisseurs mais que celui-ci a été rejeté par le conseil municipal.

En ce qui concerne, la dénonciation relativement à la question de l'affermage, monsieur DJOGBESSI a exposé qu'en ayant obtenu, au titre de l'année 2021, l'autorisation du ministre de l'administration territoriale pour procéder à l'affermage d'un seul site de recettes au lieu de trois sites initialement prévus, il a dû recourir aux anciens collecteurs qu'il a précipitamment regroupés pour les redéployer dans le cadre de la gestion en régie des marchés.

Il a précisé que ceux-ci ont, à leur tête, un régisseur à qui ils font les comptes avant de se voir remettre des ristournes correspondant à 15% des recettes effectuées et prévues dans le budget.

S'agissant des tickets de contravention, le maire a déclaré que c'est courant année 2020, qu'ils ont été commandés et confiés à la police qui transmet les recettes réalisées au régisseur de la commune qui lui fait la situation.

## **DISCUSSIONS**

### **❖ Sur le défaut d'inscription des acquisitions de tickets de marchés au PPM**

Considérant qu'il résulte des auditions que des acquisitions de tickets de marchés ont été faites courant le premier semestre de l'année 2021 par des bons de commande sans que la procédure y afférente ait été préalablement inscrite au PPM de la commune ;

Or, considérant que suivant l'article 14 du Code des marchés publics, tout marché doit avoir été préalablement inscrit dans le plan prévisionnel de passation des marchés élaboré par l'autorité contractante sous peine de sa nullité ;

Considérant qu'en l'espèce, le maire a tenté de se justifier que cette situation s'explique par l'absence prolongée de la PRMP du territoire national de février à juillet 2021 ; que cet argumentaire ne saurait prospérer dans la mesure où la PRMP étant nommée par le maire, elle est redevable de la gestion de ses attributions et doit prendre les mesures idoines pour ne pas paralyser le bon



fonctionnement de la commune ; que cette absence prolongée de six (06) mois de la PRMP constitue tout de même un manquement préjudiciable aux intérêts de la commune ; que de plus, si le maire estime cette absence injustifiée et la considère, à la limite comme une faute, il lui est permis de procéder au remplacement de la PRMP ; qu'il se déduit de ce que dessus que la commune de Bas-Mono, sous l'impulsion du maire, a conclu un marché de fournitures de tickets de marchés qui encourt la nullité dès lors qu'il est incontestablement établi qu'il n'a pas été inscrit au PPM peu importe les motifs ;

Considérant que bien au-delà de la non-inscription au PPM de l'acquisition des tickets de marchés, cette procédure est émaillée d'autres irrégularités qu'il convient de relever à toutes fins utiles, notamment pédagogique ;

Qu'en effet, l'ouverture des plis ainsi que l'évaluation des offres n'ont aucunement été matérialisées par des procès-verbaux alors que l'article 61 du Code des marchés publics met à la charge des autorités contractantes l'obligation de notifier aux soumissionnaires le procès-verbal d'attribution du marché ; que ces manquements constituent également de graves irrégularités dans un domaine où la transparence qui se caractérise par la publicité et la traçabilité des diverses opérations demeure un des principes fondamentaux de la commande publique ;

Que par ailleurs, au sujet de l'évaluation des offres proprement dite, la commission qui a effectué cette opération comporte en son sein un membre de la CCMP, le nommé KOUDOHLON Kodjo, alors qu'il est indiqué à l'article 10 alinéa 3 du décret n° 2009-297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics que les membres de la CCMP ne peuvent pas, en tout état de cause, avoir participé aux opérations préalables de la procédure de passation du marché ou de la délégation considérée ; qu'il s'ensuit que l'autorité contractante a également violé les dispositions de l'article 10 précité ;

Considérant que dans le même ordre d'idées, les résultats de l'évaluation des offres n'ont pas été soumis à l'appréciation de la CCMP en violation de l'article 56 alinéa 5 du Code des marchés publics qui exige que les rapports d'analyse et de synthèse doivent être soumis à la commission de contrôle des marchés publics de l'autorité contractante aux fins de recueillir son avis de non objection pour la poursuite de la procédure ;

Qu'au regard de ce qui précède, l'acquisition de tickets de marchés est manifestement frappée de nullité ;



❖ **Sur la régularité du lancement du processus d'acquisitions de tickets de marchés effectuées par le maire**

Considérant que monsieur GAVON a déclaré que les acquisitions des tickets de marchés ont été faites par le maire durant la période de son absence ;

Considérant que le maire a reconnu avoir signé des bons de commande portant sur l'achat des tickets de marchés en justifiant cela d'une part, par la rupture de contact entre la PRMP et lui durant tout le temps d'absence de celle-ci, soit six (06) mois environ, et d'autre part, par le fait que la commune ne dispose pas de personnel qualifié pour élaborer le PPM ; qu'au-delà de ces motifs, il ajoute que le besoin en tickets était pressant et risque de constituer une perte financière pour la commune ;

Considérant qu'il résulte de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics que c'est la PRMP qui est chargée du choix de la procédure jusqu'à la désignation de l'attributaire et de la signature du marché au nom de l'autorité contractante ; que s'agissant du maire, il demeure l'autorité approbatrice des marchés publics passés par la commune, quel que soit le montant, conformément à l'article 15 du décret n° 2018-171/PR du 22 novembre 2018 portant adoption des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics et des procédures de sollicitation de prix ;

Que les attributions ayant été clairement définies et dévolues, aucun motif, aucune raison ne saurait justifier des cas d'immixtion ; que, comme le soutient le maire, si l'absence prolongée de la PRMP risquait de paralyser le bon fonctionnement de la commune et surtout de priver cette dernière de recettes, il lui appartient de faire constater cette situation par les organes de contrôle et de régulation aux fins de solliciter des orientations ou recommandations ; qu'en décidant de son propre chef de passer des commandes pour l'acquisition des tickets de marchés en lieu et place de la PRMP, il s'ensuit que le maire s'est immiscé dans les prérogatives de cette dernière en violation de l'article 1<sup>er</sup> précité ensemble avec l'interdiction du cumul des fonctions de passation et d'approbation des marchés ;

❖ **Sur les faits de réception des tickets de marchés reprochés au maire**

Considérant qu'à ce sujet, le maire a indiqué qu'il a souvent fait réceptionner par le régisseur de la commune les tickets de marchés qui sont livrés par le fournisseur dans l'enceinte de sa radio ;



Que l'examen des bordereaux de livraison des tickets de marchés a permis de constater qu'à cette occasion, la commune a été effectivement représentée par le régisseur ;

Considérant qu'il convient toutefois de relever que la livraison n'a pas été suivie de réception qui se déroule d'ordinaire, en présence d'une commission de l'autorité contractante constituée en fonction de l'objet du contrat et qui atteste que les quantités et la qualité des tickets livrés correspondent à celles sollicitées ;

Que par ailleurs, les livraisons sont faites à la station radio dont le maire est le propriétaire alors qu'elles devraient être organisées à la mairie ; que cette situation sous-tend, à raison, l'allégation du dénonciateur suivant laquelle c'est toujours le maire qui « réceptionne » seul les tickets commandés ;

Que de ce que dessus, les faits de réception des tickets de marchés reprochés au maire de la commune Bas-Mono 1 sont partiellement fondés ;

#### ❖ Sur la gestion des tickets de marchés et de contravention

Considérant que le dénonciateur a signalé que c'est le maire qui gère seul les tickets de marchés et ceux des contraventions ;

Que s'agissant des tickets de marchés, le refus du ministre de l'administration territoriale d'autoriser la commune à recourir à l'affermage pour tous les marchés impose à celle-ci de faire la gestion en régie des marchés qui induit la confection et la gestion des tickets de marchés par des agents collecteurs ;

Qu'il ressort de l'audition du maire que plusieurs acteurs, notamment le régisseur, les collecteurs et lui-même, interviennent dans la gestion desdits tickets ; qu'au vu de la pluralité des marchés et des revendeurs, il est objectivement difficile, voire impossible que le maire puisse tout seul les gérer ;

Considérant que dans un autre registre, le maire a reconnu que les tickets de marchés ne comportent pas de souches ; que même si aux dires de celui-ci c'est par souci d'économie et que cela ne remet pas en cause la sécurisation desdits tickets, il serait tout de même judicieux de renforcer le système de leur sécurisation par d'autres éléments afin de les rendre infalsifiables ;



Qu'en ce qui concerne les tickets de contravention, le maire a été formel que leur gestion a été confiée, en 2020, à la police qui reverse les recettes effectuées à la commune ; qu'il s'ensuit que la gestion des tickets de contravention est exclusivement dévolue à la police ; que dans ces conditions, le maire ne saurait personnellement s'en servir contrairement aux allégations du dénonciateur ;

Que les circonstances qui entourent la commande, la réception et la gestion des tickets de marchés militent en faveur du reproche qui est fait au maire de la gestion solitaire desdits tickets ;

Considérant qu'au regard de tout ce qui précède, la commune dont le maire et la PRMP sont des élus étant une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et sur laquelle le préfet exerce la tutelle ; il convient de transmettre au préfet de Bas-Mono pour toutes fins utiles, les irrégularités ci-dessus décelées sans préjudice des sanctions disciplinaires ou des poursuites pénales qui pourraient être exercées à leur encontre.

**DECIDE :**

- 1- Dit que les procédures successives d'acquisition de tickets de marchés sont entachées de graves irrégularités ;
- 2- Dit, en conséquence, que les faits reprochés au maire, en ce qui concerne les commandes de tickets de marchés, sont avérés ;
- 3- Dit que les faits relatifs à la réception des tickets de marchés par le maire sont partiellement établis ;
- 4- Constate que les griefs du dénonciateur retenus à l'encontre du maire au sujet de la gestion des tickets de marchés sont constitués ;
- 5- Constate, en revanche, que ceux portant sur les tickets de contravention ne sont pas établis ;
- 6- Dit que l'élaboration tardive du PPM par la PRMP pour cause de son absence constitue un manquement, voire une négligence de sa part ;
- 7- Ordonne la transmission des irrégularités décelées au préfet de Bas-Mono pour toutes fins utiles sans préjudice des sanctions disciplinaires ou des poursuites pénales qui pourraient être exercées à l'encontre de leurs auteurs ;



- 8- Dit que le Directeur général par intérim de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) est chargé de notifier à la commune Bas-Mono 1, la présente délibération qui sera publiée.

**LE COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS (CRD)**

LE PRESIDENT



**Madame Ayélé DATTI**

LES MEMBRES



**Konaté APITA**



**Abeyeta DJENDA**