

DECISION DCC 15-061

DU 12 MARS 2015

Date: 12 Mars 2015

Requérant : Monsieur Arcadius Roger SEDA

Contrôle de conformité

Atteintes aux biens : (droits économiques et sociaux)

Conflit de travail : /Acte Administratif : (Décision n° 2014-34/ARMP/PR-CR/ CRD-CD/ SP/DRAJ/SA du 30 juillet 2014)

Droit à la défense

Pas de violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 11 novembre 2014 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 2385/159/REC, par laquelle Monsieur Arcadius Roger SEDA forme un recours en « inconstitutionnalité de la décision n° 2014-34/ARMP/PR-CR/CRD-CD/SP/DRAJ/SA du 30 juillet 2014 » rendue par l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP) ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Maître Simplicie Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré ;

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Je suis employé du conseil national des chargeurs du Bénin depuis le 02 avril 1996. J'ai toujours exercé mon travail avec abnégation. J'ai été membre de la commission de passation des marchés publics depuis 2011 et il ne m'a jamais rien été reproché. En 2013, j'étais toujours membre de la commission de passation des marchés publics. A ce titre, j'ai eu à participer à la procédure de passation du marché

n° 637/13/CNCB/DG/CTJ-CR/CCGAI/CCMP/S-PRMP relatif à la fourniture de quatre (04) véhicules au profit du conseil national des chargeurs du Bénin.

Suite à son auto-saisine, l'autorité de régulation des marchés publics a rendu le 30 juillet 2014 la décision n° 2014-34/ARMP/PR-CR/CRD-CD/SP/DRAJ/SA dont il ressort que les fautes et irrégularités suivantes ont été commises dans la procédure de passation de ce marché : 1- non-respect du seuil de passation des marchés publics ; 2- défaut d'autorisation de la direction nationale de contrôle des marchés publics ; 3-défaut d'approbation du marché avant son exécution ; 4- défaut de mise en concurrence des potentiels candidats par une publicité de l'avis d'appel d'offres.

L'ARMP a aussi décidé que toutes les personnes ayant pris part à la passation et au contrôle de ce marché doivent être suspendues de la chaîne des marchés publics pour une durée de trois (03) ans. Etant membre de la commission de passation des marchés publics, j'ai été ainsi sanctionné aussi, alors que je ne suis en rien responsable de ces irrégularités. Au cours de l'instruction de ce dossier par l'ARMP, il y a eu de graves et flagrantes violations de la Constitution qui méritent d'être constatées et déclarées telles par la haute Cour de céans » ; qu'il développe : « SUR LE CONSTAT DE L'INCONSTITUTIONNALITE DE LA DECISION. L'article 17 de la Constitution du Bénin précise en son alinéa 1^{er} que : "Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées". L'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples stipule quant à lui que toute personne a "droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix".

En l'espèce, l'instruction du dossier par l'ARMP à mon égard s'est passée de la façon suivante : - par courrier adressé à la directrice générale du CNCB qui est notre supérieur hiérarchique, il m'a été demandé de me présenter au siège de l'ARMP à neuf (09) heures. J'ai été informé de la date de comparution par ladite lettre la veille au soir ; - la lettre comporte une liste de plusieurs agents à qui il a été demandé de se présenter audit siège ; - je me suis alors rendu à l'ARMP en ignorant tout du motif de cette "invitation". Je ne me doutais pas qu'il s'agissait d'une convocation. Je croyais plutôt me rendre à une séance de travail ; - je me suis donc rendu au siège de l'ARMP en même temps que

tous mes collègues listés sur la lettre envoyée à notre directrice générale. A notre arrivée, nous avons été installés dans un hall du 4^{ème} étage de ladite institution ; - nous avons été appelés un à un ; - j'ai été la troisième personne à être appelée ; - arrivé à l'intérieur, j'ai remarqué qu'il y avait neuf personnes, toutes assises en face de moi ; - on m'a remis un lot de feuilles remplies du questionnaire ; - j'ai été alors soumis à un interrogatoire pendant plus d'une heure- chacune des personnes assises devant moi me posait toutes sortes de questions dont les réponses étaient orientées, suggérées ou même imposées ; - je devais répondre aux questions écrites, à celles qui m'étaient posées oralement aussi avec une rapidité inconcevable ; - nous avons tous été retenus au siège de l'ARMP toute la journée pour être interrogés à nouveau dans l'après-midi. Il n'y avait eu aucun contact entre nous collègues qui avons été convoqués. Certains parmi nous en étaient tombés malades pour être restés à jeûn toute la journée. C'est le cas de Monsieur Max PETERS qui faisait partie des agents ainsi convoqués. Il a dû se rendre à l'hôpital et n'avait pas pu subir les interrogatoires parce qu'il a été hospitalisé. Il n'a même pas eu à être écouté par l'ARMP avant la reddition de la décision qui, pourtant, le concerne et le sanctionne ; - au cours des interrogatoires, j'étais contraint d'écrire en même temps que des questions m'étaient posées et que j'y répondais. Ceux qui m'interrogeaient disaient : " écrivez, écrivez pour ne pas dire plus tard que vous n'avez pas dit ça". Il ne m'avait point été permis de réfléchir aux questions avant d'y répondre. Il fallait seulement répondre ou répéter les réponses suggérées ou imposées.

Personnellement, je n'avais pas pu me préparer pour cet interrogatoire puisque j'ignorais de quoi il s'agissait.

En plus, l'ignorance du motif de mon invitation, le stress et la faim m'avaient énormément fragilisé avant que je ne sois soumis à cet interrogatoire. Ce n'est qu'au début dudit interrogatoire que j'ai été informé que notre directrice générale avait sollicité l'ARMP qui s'est auto-saisie de cette affaire. Mais la surprise causée par cette nouvelle, ajoutée à mon état d'alors, ne m'a laissé aucune chance de pouvoir me défendre.

Or, j'avais assez d'éléments pour, non seulement mieux éclairer l'ARMP, mais aussi et surtout empêcher valablement les sanctions prononcées pour avoir assuré l'intérim de la directrice générale plus d'une fois pendant la période d'exécution de ce marché. Je n'avais que l'envie de vite répondre aux questions et de sortir de là pour souffler et rassembler mes idées. Je ne suis

même pas en mesure de me rappeler les questions qui m'ont été posées ni les réponses que j'avais servies. Il est incontestable que je n'ai pas été mis dans les conditions requises pour qu'il soit retenu que mon droit à la défense ait été respecté au cours de l'instruction de ce dossier.

D'ailleurs, les questions qui m'étaient posées et les conditions dans lesquelles j'ai subi cet interrogatoire prouvent que l'ARMP avait déjà décidé de nous sanctionner avant de nous "inviter". Nos sorts étaient scellés et il fallait juste simuler un procès pour une régularisation. Il en découle que l'ARMP a violé la Constitution ... en son article 17 alinéa 1^{er} et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples en son article 7 lors de l'instruction du dossier qui a abouti à la décision suscitée.

C'est pourquoi je sollicite de la ... Cour ... le constat de cette violation » ;

Considérant qu'il poursuit : « SUR L'INCONSTITUTIONNALITE TIREE DES TRAITEMENTS INHUMAINS ET DEGRADANTS. L'article 18 de la Constitution interdit les traitements inhumains et dégradants en ces termes : "Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants". Les traitements inhumains ou dégradants sont des actes qui infligent une douleur mentale ou physique, l'angoisse, l'humiliation, la peur ou l'avilissement. L'autorité de régulation des marchés publics pour m'avoir "invité" sans précision du motif, pour m'avoir gardé dans ses locaux de 09 heures jusqu'à 18 heures sans m'avoir permis de me préparer pour ce séjour forcé, m'a causé une peur et une angoisse indescriptibles. Au cours de l'interrogatoire, les membres de l'autorité m'interrogeaient tous à la fois et m'obligeaient à écrire au même moment où je lisais des questions sur une feuille pour y répondre et écoutais les autres qui m'étaient posées oralement. Elle m'a extrêmement humilié.

Ces traitements inhumains et dégradants dont j'ai été victime au cours de l'instruction du dossier constituent une violation flagrante de l'article 18 de la Constitution que je fais constater par la haute Cour de céans » ; qu'il demande à la haute juridiction de dire et juger qu'il y a violation de l'article 18 de la Constitution et de son droit à la défense garanti par l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ;

Considérant qu'à l'appui de son recours il a joint une copie de la décision n°2014-34/ARMP/PR-CR/CRD-CD/SP/DRAJ/SA du 30 juillet 2014 ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute juridiction, le secrétaire permanent de l'autorité de régulation des marchés publics, Monsieur Hervé Nicaise AWOLO, écrit : « ... Monsieur Arcadius Roger SEDA, employé au conseil national des chargeurs du Bénin, fait grief au conseil de régulation de l'ARMP d'avoir violé son droit à la défense. Il est également fait grief à l'ARMP d'avoir violé les dispositions des articles 17 et 18 de la Constitution du Bénin et ce, dans le cadre de l'instruction de l'auto-saisine ayant abouti à la reddition de la décision n°2014-34/ARMP/PR-CR/CRD-CD/SP/DRAJ/SA du 30 juillet 2014 :

- Déclarant nul le marché n°0637/13/CNCB/DG/CTJ-CR /CCGAI/CCMP/S-PRMP relatif à la fourniture de quatre (04) véhicules au profit du Conseil national des chargeurs du Bénin (CNCB) au titre de l'année 2013 ;
- Portant exclusion temporaire de la commande publique en République du Bénin des sociétés : La générale de constructions et des équipements "GECONE SARL", Centrale internationale d'équipements "CIE-Sarl" et Chérita fournitures et services "CFS" ;
- Demandant aux supérieurs hiérarchiques des agents du CNCB, auteurs des irrégularités commises, d'enclencher une procédure disciplinaire à leur encontre.

Ce recours de Monsieur Arcadius Roger SEDA ne peut pas prospérer » ;

Considérant qu'il développe : « ... A- SUR L'INCOMPETENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE A CONNAITRE DE CE RECOURS

Aux termes de l'article 17 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 créant l'ARMP : "Les décisions rendues par le conseil de

régulation peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire devant le juge administratif qui doit statuer en procédure d'urgence". Le recours formé par Monsieur Arcadius Roger SEDA tend en réalité à mettre en cause la légalité de la décision n° 2014-34 de l'ARMP. Or, le contrôle de légalité des décisions du conseil de régulation de l'ARMP est de la compétence de la chambre administrative de la Cour suprême du Bénin. Il échoit en conséquence pour la haute juridiction de céans de se déclarer incompétente.

**B- ... SUR LE NON FONDE DES MOYENS PLAIDES PAR
MONSIEUR ARCADIUS ROGER SEDA**

Le non fondé des moyens plaidés par le requérant s'articulera autour des deux (2) principales branches suivantes : la prétendue violation de l'article 17 alinéa 1^{er} de la Constitution et la prétendue violation de l'article 18 de la Constitution.

**1- SUR LA PRETENDUE VIOLATION DE L'ARTICLE 17
ALINEA 1^{er} DE LA CONSTITUTION**

Pour Monsieur Arcadius Roger SEDA, l'ARMP a violé l'article 17 de la Constitution qui dispose : "Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées". Cet argument est dénué de tout fondement dans la mesure où l'ARMP est un organe administratif indépendant et non juridictionnel chargé de la régulation de la commande publique en République du Bénin. L'ARMP n'a pas statué sur la culpabilité de Monsieur Arcadius Roger SEDA, née de la commission d'une infraction à la loi pénale. L'ARMP n'a fait qu'apprécier un manquement de Monsieur Arcadius Roger SEDA à la réglementation des marchés publics. Les dispositions de l'article 17 invoquées par le requérant ont trait au juge judiciaire. Or, l'ARMP n'est pas le juge judiciaire et elle ne s'est pas substituée au juge judiciaire.

Par ailleurs, l'ARMP est consciente de ce qu'il est de principe que le droit à la défense est un droit général qui doit être respecté par toutes les juridictions (judiciaire ou administrative). En conséquence, l'ARMP a veillé au respect strict des droits à la défense du requérant.

Au demeurant, la décision n°2014-34 a été transmise au procureur de la République pour d'éventuelles poursuites

pénales. Cela étant, l'ARMP voudrait relever les points ci-après à l'attention de la haute juridiction : Monsieur Arcadius Roger SEDA n'a pas sollicité une remise de son audition. S'il l'avait fait, l'ARMP aurait accédé à sa demande ; la relation que Monsieur Arcadius Roger SEDA a faite des circonstances de son audition est inexacte. En effet, Monsieur Arcadius Roger SEDA a été auditionné dans le respect de sa personne sur la base d'un questionnaire. Il lui a été donné suffisamment de temps pour s'expliquer. Reconnaisant les failles de la commission de passation de ce marché dont il est membre, il a eu même à invoquer son "ignorance", "l'absence de vigilance" et le "manque d'expérience" pour justifier les irrégularités qu'ils ont commises. Le questionnaire auquel il a été soumis est identique pour tous les membres de la commission de passation de ce marché. Il importe pour l'ARMP d'attirer l'attention de la Cour de céans sur le fait que l'ARMP est dotée de prérogatives pour instruire les recours et auto-saisines en matière de commandes publiques en République du Bénin. Les investigations menées par elle peuvent revêtir plusieurs formes selon les informations recherchées et dans l'intérêt de la manifestation de la vérité. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une affaire qui concerne toute une commission de passation de marché. C'est le président de la commission de règlement des différends seul qui a été chargé de lui poser toutes les questions. Les autres conseillers n'ont pas le droit de lui poser directement des questions. S'ils en éprouvent le besoin, ils sont tenus de communiquer les questions au président de la séance qui, seul, est habilité à les lui adresser. Cette audition a été suspendue pour quinze (15) minutes. A la fin, il a été remercié. Telle est la vraie version des faits. Il résulte de ce qui précède que le grief qui est fait à l'ARMP n'est pas fondé. » ;

Considérant qu'il ajoute : « 2- SUR LA PRETENDUE VIOLATION DE L'ARTICLE 18 DE LA CONSTITUTION

Monsieur Arcadius Roger SEDA soutient avoir subi de la part de l'ARMP des traitements inhumains ou dégradants pour avoir été invité sans motif, gardé de 09 heures à 18 heures sans lui avoir permis de se préparer pour ce séjour forcé qui lui aurait causé une peur et une angoisse indescriptibles. Il en conclut que l'article 18 alinéa premier de la Constitution qui dispose: "Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants" a été violé. Cette allégation n'est pas fondée dans la mesure où Monsieur Arcadius Roger SEDA n'est pas resté dans les locaux de l'ARMP de façon continue de 09

heures à 18 heures. Le motif pour lequel le requérant a été invité en même temps que d'autres acteurs de la chaîne de passation des marchés publics du CNCB est précisé dans la correspondance par laquelle il lui a été notifié la tenue de la réunion du vendredi 13 juin 2014. Le requérant était donc informé que la séance de travail devait porter sur l'auto-saisine de l'ARMP relative au marché d'acquisition de matériels roulants au profit du conseil national des chargeurs du Bénin, objet explicité dans la lettre d'invitation des acteurs concernés par ce dossier. A la fin de l'audition, il a écrit ce qui suit: "je remercie les membres de la commission de l'ARMP qui ont voulu nous faire ces observations afin que chacun prenne conscience du rôle qui lui revient dans les marchés publics ...". Celui qui a réellement subi des traitements dégradants et humiliants peut-il avoir ce mot de fin ? L'ARMP vient amplement d'exposer les modalités de l'audition du requérant. Il lui a été donné l'occasion d'expliquer la partition qu'il a jouée dans la mise en œuvre de la procédure de passation de ce marché en tant que membre de la commission de sa passation. Ces modalités peuvent-elles sérieusement être qualifiées de circonstances dégradantes et humiliantes ? De tout ce qui précède, il apparaît que c'est à tort que le requérant fait grief à l'ARMP d'avoir violé les dispositions de l'article 18 de la Constitution» ; qu'il demande à la Cour : « ... au principal, de se déclarer incompétente pour connaître du recours de Monsieur Arcadius Roger SEDA, au subsidiaire, ... de débouter Monsieur Arcadius Roger SEDA de tous ses moyens et demandes » ;

Considérant qu'à l'appui de ses observations, il a joint une copie de la lettre n°0697/ARMP/PR/SP/DRAJ/SRR/SA du 11 juin 2014 invitant le requérant à une séance de travail et une copie du questionnaire que le requérant a rempli au cours de ladite séance de travail ;

ANALYSE DU RECOURS

Sur la compétence

Considérant que les articles 3 alinéa 3 et 117 alinéa premier de la Constitution disposent respectivement : « *Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels* » ; « *La Cour*

constitutionnelle statue obligatoirement sur... la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne humaine... » ; qu'il découle de la lecture croisée et combinée de ces deux dispositions que la Cour constitutionnelle est compétente non seulement pour connaître de la conformité à la Constitution des lois, de tout texte réglementaire et de tout acte administratif, mais aussi toutes les fois que ces loi, texte et acte sont censés porter atteinte aux droits fondamentaux et aux libertés publiques ; que dans le cas d'espèce, Monsieur Arcadius Roger SEDA demande à la Cour de constater la violation de son droit à la défense et les traitements inhumains et dégradants auxquels il a été soumis lors de l'instruction ayant abouti à la décision querellée ; que le contrôle de la violation ou non desdits droits rentre dans le champ de compétence de la Cour ; que dès lors, il y a lieu pour elle de se déclarer compétente ;

Sur les violations des droits humains allégués

Considérant que le requérant demande à la haute juridiction de dire et juger qu'il y a violation de son droit à la défense garanti par l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et de l'article 18 de la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 7.1.c) de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : - le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix* » ;

Considérant qu'il ressort du recours sous examen que Monsieur Arcadius Roger SEDA, employé du conseil national des chargeurs du Bénin et alors membre de la commission de passation des marchés publics, a participé à la procédure de passation du marché n°0637/13/CNCB/DG/CTJ-CR/CCGAI/CCMP/S-PRMP ; que l'autorité de régulation des marchés publics a décelé des irrégularités dans cette passation de marché et a rendu le 30 juillet 2014 la décision n° 2014-34/ARMP/PR-CR/CRD-CD/SP/DRAJ/SA par laquelle elle a suspendu de la chaîne des marchés publics pour une durée de trois (03) ans toutes les personnes, dont le requérant, qui ont pris part à ladite passation ; que le requérant allègue qu'au cours de l'instruction du dossier relatif à la décision susmentionnée, invité la veille, il n'avait pas pu se

préparer pour cet interrogatoire puisqu'il en ignorait l'objet et qu'en outre, il a été gardé dans les locaux de l'autorité de régulation des marchés publics de 09 heures à 18 heures ; que, ce "séjour forcé" lui a causé le stress, la faim, une peur et une angoisse indescriptibles et l'a fragilisé ;

Considérant que cependant, des pièces versées au dossier par les parties, il ressort que par la lettre n°0216/14/CNCB/DG/PRMP/CCMP du 20 mars 2014 la directrice générale du conseil national des chargeurs du Bénin a sollicité de l'ARMP un contrôle *a posteriori* de la passation du marché n°0637/13/CNCB/DG/CTJ-CR/CCGAI/CCMP/S-PRMP ; que par les lettres n°0695, 0696, 0697, 0698 et 0699/ARMP/PR/SP/DRAJ/SRR/SA du 11 juin 2014, les directeurs généraux des sociétés "SMS SARL", "CFS", "GECONE-SARL" et "CIE SARL " et les membres des organes de passation dont fait partie le requérant et de contrôle ainsi que l'ancienne directrice du CNCB ont été invités à une séance de travail avec la commission de règlement des différends et la commission de discipline pour le vendredi 13 juin 2014 ; que la décision incriminée a été rendue le 30 juillet 2014 ; que cette décision indique en sa partie discussion que toutes les personnes et sociétés invitées et comparant ce jour, notamment les "membres de la commission de passation des marchés publics du CNCB" dont fait partie le requérant, ont été entendues, ont eu droit à la parole et ont présenté des moyens de défense ; que l'un d'entre eux a même adressé à l'ARMP un mémoire indiquant ses moyens de défense ;

Considérant qu'à l'analyse, il apparaît qu'entre le 11 juin 2014, date de réception de la lettre d'invitation, le 13 juin 2014, date de la séance de travail et le 30 juillet 2014, date de la décision querellée, il s'est écoulé suffisamment de temps pour permettre au requérant de déposer un mémoire pour appuyer ses déclarations lors de la séance du vendredi 13 juin 2014 comme l'a fait l'un de ses collègues également membre de la commission de passation des marchés publics du CNCB en présentant un mémoire, ou le déposer avant le 30 juillet 2014, date de la décision ; qu'en outre, il n'est pas établi que le requérant ait sollicité un délai pour préparer ses moyens qui lui ait été refusé ; que s'agissant de la durée de la séance de travail, il apparaît qu'il a été ponctué de temps de pause ; que dès lors, il y a lieu de dire et juger que l'argument du requérant selon lequel il n'a pas eu le temps et les conditions nécessaires pour préparer sa défense n'est

pas fondé ; qu'en conséquence, il n'y a pas violation de la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Arcadius Roger SEDA, à Monsieur le Secrétaire permanent de l'autorité de régulation des marchés publics, Hervé Nicaise AWOLO et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le douze mars deux mille quinze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Simplexe Comlan	DATO	Membre
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplexe Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-