

REPUBLIQUE DU CAMEROUN

Paix – Travail – Patrie

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

SECRETARIAT GENERAL



REPUBLIC OF CAMEROON

Peace – Work – Fatherland

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC

SECRETARIAT GENERAL

***ETUDE SUR LES SANCTIONS
DANS LE DOMAINE
DES MARCHES PUBLICS***

Mars 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I^{ère} PARTIE : PRESENTATION DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE EXISTANT POUR LA SANCTION DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS	6
I.A – MAUVAISES PRATIQUES OBSERVEES	6
I.A.1 - PHASE ETUDES ET PROGRAMMATION	6
I.A.2 - PHASE PASSATION	6
I.A.3 - PHASE EXECUTION ET CONTROLE	10
I.A.4 - AUTRES CAS DE MAUVAISES PRATIQUES A TOUTES LES PHASES ET IMPUTABLES A CERTAINS ACTEURS PARTICULIERS	11
I.A.5 - MAUVAISES PRATIQUES A TOUTES LES PHASES ET IMPUTABLES A TOUS LES ACTEURS ...	12
I.B – SANCTIONS PREVUES POUR REPRIMER LES MAUVAISES PRATIQUES DANS LES MARCHES PUBLICS	12
I.B.1 - DES SANCTIONS SUR LES ACTES ET PROCEDURES	13
I.B.1.a - Sanctions par les structures et autorités administratives	13
I.B.1.b - Sanctions par le juge administratif	13
I.B.2 - DES SANCTIONS A L'ENCONTRE DES AUTEURS DES MAUVAISES PRATIQUES DANS LES MARCHES PUBLICS	14
I.B.2.a - Sanctions par le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)	14
I.B.2.b - Sanctions par les autorités hiérarchiques des auteurs des mauvaises	15
I.B.2.c - Sanctions par les Maîtres d'Ouvrage et Maîtres d'Ouvrage Délégués	16
I.B.2.d - Sanctions par le juge	16
II^{ème} PARTIE : ACTIONS PROPOSEES POUR UNE APPLICATION SYSTEMATIQUE ET RIGOREUSE DU DISPOSITIF REPRESSIF EXISTANT DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS	18
II.A – ESSAI D'EXPLICATION DE LA NON APPLICATION DES SANCTIONS DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS	18
II.A.1 - L'IGNORANCE DU DISPOSITIF REPRESSIF	18
II.A.2 - L'ABSENCE D'UNE CULTURE DE RESPONSABILITE	19
II.A.3 - L'ABSENCE D'UN SYSTEME DE SUIVI ET DE CENTRALISATION DE L'INFORMATION RELATIVE A LA SANCTION	19
II.B – PROPOSITIONS D'ACTIONS A MENER	19
PLAN D'ACTIONS POUR L'APPLICATION SYSTEMATIQUE ET RIGOREUSE DES SANCTIONS DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS	20
CONCLUSION	21

INTRODUCTION

Les marchés publics constituent le moyen par lequel l'Etat et ses démembrements réalisent des travaux ou des études et acquièrent des biens et des services.

Ainsi, le système des marchés publics apparaît comme l'instrument qui permet la transformation du potentiel financier d'un pays en infrastructures et équipements sociaux (routes, écoles, hôpitaux...). Par ce fait même, il est considéré comme un vecteur essentiel de lutte contre la pauvreté et comme un moyen important pour l'amélioration des conditions de vie et du bien être des populations.

Au Cameroun, cette importance des marchés publics se confirme clairement par les chiffres. A titre d'exemple récent, au cours de l'exercice budgétaire 2004, le volume total des marchés passés représentait près de 340 milliards de francs CFA, soit environ 4,1 % du Produit Intérieur Brut (PIB) et 25,4 % de la dépense publique totale.

Dès lors, il apparaît que le développement économique et social d'un pays est largement tributaire de l'efficacité et de l'intégrité de son système des marchés publics.

C'est pourquoi depuis son indépendance, le Cameroun n'a pas cessé de réformer son système de passation des marchés publics afin de le rendre davantage efficace et le mettre ainsi au service du développement.

La dernière grande réforme menée pendant près d'une décennie (1995-2004) et qui a connu son aboutissement avec la publication, le 24 septembre 2004, du décret portant Code des Marchés Publics, aura permis de mettre en place un système des marchés publics moderne, parce que répondant parfaitement aux standards internationaux en la matière, et aux principes du bonne gouvernance que sont « la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures »¹.

Si la réforme du système des marchés publics dans laquelle le Cameroun s'est engagé depuis 1995 a été mise en œuvre avec un réel succès au plan institutionnel et réglementaire, les rapports des derniers audits menés par les consultants internationaux relèvent cependant un « talon d'Achille ».

En effet, il en ressort que le dispositif répressif élaboré pour les cas d'atteintes à la réglementation des marchés publics n'est pas opérationnel et que l'application des sanctions prévues pour ces cas n'est ni effective, ni systématique.

C'est pour mettre un terme à cette situation que la présente « **Etude sur les sanctions dans le domaine des marchés publics** » a été décidée.

¹ Cf article 2 du Code des Marchés

CONTEXTE DE L'ETUDE

La présente étude intervient dans un contexte où, en raison des abus constatés, l'assainissement de la dépense publique est une préoccupation partagée aussi bien par les autorités nationales que par la Communauté Internationale.

En effet, au plan national, en exécution des hautes instructions du Président de la République, tous les pouvoirs publics sont engagés à lutter efficacement contre les détournements de deniers publics, la corruption, la fraude et à faire respecter la réglementation en vigueur en matière de passation, d'exécution et de contrôle de la commande publique.

Cette volonté nationale affirmée trouve un écho favorable sur le plan international, la communauté des bailleurs de fonds ayant fait de la bonne gouvernance une conditionnalité de l'aide au développement.

En outre, au terme de la seconde revue analytique conjointe du système des marchés publics réalisée d'avril à août 2005 par la Banque Mondiale et le Gouvernement Camerounais, il est apparu primordial qu'après la conception et la mise en place -du reste bien appréciées- d'un nouveau système des marchés publics, l'accent soit dorénavant porté sur sa mise en œuvre pour améliorer son intégrité et en assurer la performance.

A cet égard, l'application des sanctions à toutes les violations des règles et procédures en vigueur sur les marchés publics est de nature à promouvoir le respect scrupuleux de la règle par tous et à contribuer ainsi à renforcer l'intégrité et la performance du système.

OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif principal de la présente étude est donc de promouvoir le respect scrupuleux par tous des règles et procédures des marchés publics.

A cet effet, à travers sa dimension didactique, cette étude pourra permettre à tous les intervenants du système de connaître les mauvaises pratiques à éviter ainsi que les sanctions prévues à l'encontre des auteurs de ces mauvaises pratiques.

De même, elle aidera les autorités de sanction à connaître les mécanismes et procédures en vigueur pour appliquer les sanctions prévues.

En somme, l'étude sur les sanctions dans le domaine des marchés publics vise à inculquer à tous une culture du respect de la règle et de la sanction systématique dans tous les cas de violation de la règle.

Parce que la sanction sera appliquée, elle pourra alors jouer son triple rôle : **répressif** parce que l'auteur de la faute sera sanctionné, **réparateur** parce que celui-ci sera tenu de réparer le préjudice causé par sa faute et **dissuasif** parce que tout intervenant redoutera la sanction et sa publication, ainsi que la réparation des dommages causés par sa faute.

Pour atteindre tous ces objectifs, la présente étude va, dans une première partie dresser un état des lieux de l'ordonnancement juridique existant en présentant d'une part les mauvaises pratiques à éviter dans le processus des marchés publics et, d'autre part, le dispositif juridique existant pour réprimer ces mauvaises pratiques.

Dans une seconde partie et, partant de la situation d'impunité décriée par tous, une analyse des faits sera faite pour rechercher les causes de cette impunité, et, à cet égard, des propositions seront formulées pour que le dispositif répressif existant soit effectivement appliqué de manière systématique et rigoureuse.

I^{ère} PARTIE : PRESENTATION DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE EXISTANT POUR LA SANCTION DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS

Si dans la pratique, plusieurs mauvaises pratiques sont observées à toutes les phases du processus des marchés publics et imputables aux différents intervenants du système (I.A), il existe bel et bien un dispositif répressif pour sanctionner toutes ces mauvaises pratiques (I.B).

I.A – MAUVAISES PRATIQUES OBSERVEES

Elles sont présentées par phase et pour chaque acteur :

I.A.1 - PHASE ETUDES ET PROGRAMMATION

Cette phase ne concerne que les Maîtres d’Ouvrage ou Maîtres d’Ouvrage Délégués :

- 1) Absence d'études préalables au lancement d'une consultation ;
- 2) Etude non assortie d'une estimation des coûts ;
- 3) Contenu de l'étude non conforme aux prescriptions réglementaires en ce qui concerne les marchés de travaux ;
- 4) Absence ou insuffisance de financement ;
- 5) Absence de programmation des opérations de passation des marchés ;
- 6) Communication par anticipation des informations dans le but de favoriser un concurrent.

I.A.2 - PHASE PASSATION

I.A.2.1 - Maîtres d’Ouvrage ou Maîtres d’Ouvrage Délégués

- 1) Absence ou insuffisance du financement ;
- 2) Engagement d'une dépense sans crédits disponibles ou délégués ;
- 3) Détournement de l'objet d'un projet ;
- 4) Non respect de la programmation des opérations de passation de marchés ;
- 5) Non réunion de la Commission de Passation des Marchés, pour l'adoption du DAO ;
- 6) Non saisine de la commission de passation des marchés pour une dépense rentrant dans sa compétence réglementaire ;
- 7) Absence de maîtrise d'œuvre privée pour les marchés supérieurs aux seuils prévus ;
- 8) Non publication de l'Avis d'Appel d'Offres ;

- 9) DAO non conforme au Code des Marchés ;
- 10) Vente irrégulière des DAO ou dissimulation des DAO ;
- 11) Indisponibilité du DAO, alors que les délais courent encore après publication de l'avis ;
- 12) Non respect des délais réglementaires pour la remise des offres ;
- 13) Fractionnement des marchés ;
- 14) Non respect de la procédure de passation des marchés de gré à gré ;
- 15) Non respect de la procédure d'appel d'offres restreint ;
- 16) Utilisation abusive de la procédure réservée aux marchés spéciaux ;
- 17) Utilisation abusive de la procédure de demande de cotation ;
- 18) Non respect des dispositions relatives à la délégation de service public ;
- 19) Refus de communiquer à un soumissionnaire après sa demande les documents auxquels il a droit ;
- 20) Non réponse à un recours réglementaire d'un soumissionnaire ;
- 21) Non prise en compte des observations des Commissions des Marchés ;
- 22) Non prise en compte des actes de régulation de l'ARMP ;
- 23) Non respect des critères d'attribution ;
- 24) Déclaration d'un appel d'offres infructueux en violation des indications réglementaires ;
- 25) Adjudication d'un marché à un prestataire sans existence légale ;
- 26) Passation d'un marché avec une entreprise en déconfiture, avec des tiers ou sociétés en période suspecte de faillite ou de liquidation judiciaire ;
- 27) Passation d'un marché avec une entreprise ne présentant pas les garanties financières, économiques et techniques suffisantes ;
- 28) Passation d'un marché à deux entreprises différentes non groupées ;
- 29) Rédaction ou mise en forme des documents du marché par une personne autre que le Maître d'Ouvrage ou le Maître d'œuvre ;
- 30) Signature d'un marché sans visa préalable du Contrôleur Financier ;
- 31) Non réunion de la Commission des Passation pour examen et adoption du projet de marché ;
- 32) Défaut de signature du marché dans les délais réglementaires ;
- 33) Défaut de notification du marché dans les délais réglementaires ;
- 34) Non déblocage des moyens pour le fonctionnement des commissions ;
- 35) Non prise de mesures nécessaires en vue de la disponibilité du site avant la fin de la procédure de passation ;
- 36) Non respect des formes et indications réglementaires dans la publication du résultat d'attribution ;
- 37) Non remise aux soumissionnaires demandeurs concernés des offres rejetées dans les 15 jours qui suivent la publication des résultats d'attribution.

I.A.2.2 - Soumissionnaires

- 1) Ententes illicites ;
- 2) Falsification des documents ;
- 3) Communication des informations erronées ;
- 4) Faux en écritures privées et publiques ;
- 5) Faux et usage de faux ;
- 6) Menaces à l'endroit des autorités d'attribution.

I.A.2.3 - Présidents des Commissions des Marchés

- 1) Non convocation de l'Observateur Indépendant (OI) pour les marchés relevant de sa compétence ;
- 2) Non respect des critères d'évaluation et d'attribution du DAO ;
- 3) Non respect des délais réglementaires à accorder à la sous-commission d'analyse pour l'évaluation des offres ;
- 4) Non transmission des dossiers aux membres dans les délais et formes réglementaires ;
- 5) Non transmission des propositions et des avis au Maître d'Ouvrage dans les délais réglementaires ;
- 6) Non transmission des documents à l'ARMP dans les délais réglementaires ;
- 7) Convocation non réglementaire des membres et de l'Observateur Indépendant ;
- 8) Non respect du quorum ;
- 9) Non précision ou changement de lieu et date de la tenue des commissions ;
- 10) Non production des rapports d'activités ;
- 11) Rejet des offres en violation des dispositions réglementaires ;
- 12) Non respect des dispositions réglementaires pour la conclusion des avenants ;
- 13) Détournement des frais de fonctionnement des Commissions ;
- 14) Absence non justifiée aux travaux de la Commission.

I.A.2.4 - Membres des Commissions des Marchés

- 1) Rejet des offres en violation des dispositions réglementaires ;
- 2) Non respect des critères d'évaluation et d'attribution du DAO ;
- 3) Non respect des délais réglementaires à accorder à la sous-commission d'analyse pour l'évaluation des offres ;
- 4) Non respect des dispositions réglementaires pour la conclusion des avenants ;
- 5) Non adoption de la grille d'évaluation des offres ;
- 6) Absence non justifiée aux travaux de la commission.

I.A.2.5 -Membres des Sous-commissions d'analyse

- 1) Absence non justifiée aux travaux de la sous-commission ;
- 2) Evaluation orientée ;
- 3) Non respect des critères d'évaluation contenus dans le DAO ;
- 4) Non application de la grille d'évaluation détaillée adoptée par la CPM ;
- 5) Non respect des délais d'évaluation des offres ;
- 6) Refus de signer le rapport d'analyse.

I.A.2.6 -Secrétaires des Commissions des Marchés

- 1) Absence non justifiée aux travaux des commissions ;
- 2) Non utilisation du registre infalsifiable pour la rédaction des PV ;
- 3) Non transmission des dossiers aux membres dans les délais réglementaires.

I.A.2.7 -Observateurs Indépendants

- 1) Absence non justifiée aux séances des commissions et des sous-commissions d'analyse ;
- 2) Dissimulation des dysfonctionnements ;
- 3) Participation au débat des commissions et sous-commissions ;
- 4) Dénaturation des faits ;
- 5) Non respect des délais réglementaires et du modèle des rapports.

I.A.2.8 -Contrôleurs Financiers

- 1) Apposition de visa sur les dossiers entachés d'irrégularités patentes ;
- 2) Refus injustifié de visa.

I.A.2.9 -Rapporteurs

- 1) Non respect des délais réglementaires ;
- 2) Rapport orienté ou non conforme aux termes de référence ou spécifications techniques ;
- 3) Dénaturation des faits ;
- 4) Non présentation du rapport en Commission Spécialisée de Contrôle.

I.A.2.10 -Bailleurs de fonds

- 1) Retard dans la délivrance des réponses aux demandes de "non objection" formulées par le MO/MOD ;
- 2) Interventions dans le cours de la procédure non conformes aux clauses de la convention ;
- 3) Non conformité des avis avec les cahiers de charges approuvés ;
- 4) Retard dans le traitement des dossiers soumis par les MO/MOD.

I.A.3 - PHASE EXECUTION ET CONTROLE

I.A.3.1 - Maîtres d'Ouvrage ou Maîtres d'Ouvrage Délégués

- 1) Engagement d'une dépense sans pièce justificative ;
- 2) Engagement d'une dépense sans crédits disponibles ou délégués ;
- 3) Engagement d'une dépense sans visa ou autorisation préalable de l'Autorité compétente ;
- 4) Engagement d'une dépense ou d'une certification de pièces sans exécution des prestations ;
- 5) Détournement de l'objet du marché ;
- 6) Refus injustifié de libérer la caution ou de délivrer la mainlevée correspondante ;
- 7) Non application des pénalités de retard ;
- 8) Levée des pénalités sans autorisation préalable de l'ARMP ;
- 9) Refus injustifié de procéder à la réception des prestations ;
- 10) Non transmission des documents relatifs à l'exécution du marché à l'ARMP ;
- 11) Non respect des dispositions réglementaires pour la conclusion de l'avenant.

I.A.3.2 - Chefs de Service du marché

- 1) Non respect des délais d'approbation des décomptes ;
- 2) Réception de prestations non exécutées ou non conformes au marché ;
- 3) Non respect des normes et des spécifications techniques ;
- 4) Délivrance d'un ordre de service non conforme ou irrégulier.

I.A.3.3 - Maîtres d'Oeuvre

- 1) Non respect des dispositions du marché de maîtrise d'oeuvre ;
- 2) Absence de contrôles ;
- 3) Dissimulation des dysfonctionnements ;
- 4) Dénaturation des faits.

I.A.3.4 - Ingénieurs du marché

- 1) Prise en attachement des prestations erronées ;
- 2) Dénaturation des faits ;
- 3) Réception de prestations non exécutées ;
- 4) Non respect des normes et spécifications techniques.

I.A.3.5 - Cocontractants

- 1) Non respect des délais d'exécution, de réalisation ou de livraison ;
- 2) Non respect des normes et/ou des spécifications techniques ;
- 3) Facturation des prestations fictives ;
- 4) Falsification des documents ;
- 5) Communication des informations erronées.

I.A.3.6 - Membres des Commissions de Suivi et/ou de Réception

- 1) Réception de prestations non exécutées ou non conformes au marché ;
- 2) Détournement des fournitures réceptionnées.

I.A.3.7 - Comptables Matières

- 1) Réception de prestations non exécutées ou non conformes au marché ;
- 2) Certification des factures de prestations non exécutées ou non conformes au marché ;
- 3) Détournement des fournitures réceptionnées.

I.A.3.8 - Comptables Assignataires

- 1) Retard dans le paiement ;
- 2) Liquidation et règlement des prestations non exécutées ou non conformes au marché ;
- 3) Paiement d'un marché en dépassement de son montant et de celui de ses avenants éventuels ;
- 4) Fractionnement injustifié des paiements ;
- 5) Paiement des prestations non ordonnancées ;
- 6) Non respect des indications fournies au titre du nantissement.

I.A.3.9 - Auditeurs Indépendants

- 1) Dissimulation des dysfonctionnements ;
- 2) Dénaturation des faits ;
- 3) Non respect des délais réglementaires.

I.A.3.10 - Bailleurs de fonds

- 1) Retard dans les délais de paiement des prestations ;
- 2) Fractionnement des paiements approuvés ;
- 3) Non respect de l'échéancier de déblocage des Fonds alloués ;
- 4) Non transmission ou transmission tardive aux MO et MOD des états des paiements effectués en faveur des co-contractants.

I.A.4 - AUTRES CAS DE MAUVAISES PRATIQUES A TOUTES LES PHASES ET IMPUTABLES A CERTAINS ACTEURS PARTICULIERS

Un examen attentif des dispositions du Code des Marchés amène à constater que certaines inactions, propres à faire blocage soit à une procédure, soit sur le système ou tout simplement susceptible de constituer une entorse à la norme, peuvent être imputées aux acteurs particuliers que sont l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ou l'Autorité chargée des Marchés Publics à travers ses collaborateurs.

En ce qui concerne l'ARMP, ces cas pourraient être les suivants :

- 1) Non mise à la disposition des acteurs des documents réglementaires ;
- 2) Non recrutement des Observateurs Indépendants ou des Auditeurs Indépendants ;
- 3) Non éditions du Journal des Marchés Publics (JDM) ;
- 4) Non émissions des avis dans les délais réglementaires ;
- 5) Emission des avis manifestement erronés ;
- 6) Violations des dispositions réglementaires sur les incompatibilités.

En ce qui concerne l'Autorité chargée des Marchés Publics, il pourrait s'agir des cas ci-après :

- 1) Non nominations des Présidents des Commissions de Passation des Marchés (CPM) ;
- 2) Non nominations des Présidents et/ou des membres des Commissions Spécialisées de Contrôle des Marchés (CSCM) ;
- 3) Non changement, après exercice de deux mandats, des titulaires des fonctions de Présidents des CPM, ou de Président ou de Membres des CSCM ;
- 4) Non communication des arbitrages requis ;
- 5) Non visa sur les décisions de publication d'attribution des marchés supérieurs à 5 milliards de FCFA ;
- 6) Violations des dispositions réglementaires sur les incompatibilités.

I.A.5 - MAUVAISES PRATIQUES A TOUTES LES PHASES ET IMPUTABLES A TOUS LES ACTEURS

Les mauvaises pratiques (11) qui suivent sont celles qui peuvent être commises à toutes les phases de la procédure par tout acteur :

- Corruption, intérêt dans un acte, participation dans une affaire, conflit d'intérêt, concussion, trafic d'influence, favoritisme, collusion, violation du secret professionnel, délit d'initié et complicité.

En somme 162 cas de mauvaises pratiques ont pu être recensés, de façon non limitative du début à la fin du processus.

I.B – SANCTIONS PREVUES POUR REPRIMER LES MAUVAISES PRATIQUES DANS LES MARCHES PUBLICS

Toutes les mauvaises pratiques de violations de la réglementation des marchés publics sont réprimées par le dispositif juridique camerounais existant.

A l'analyse des multiples textes en vigueur en la matière, il ressort que les sanctions prévues peuvent être classées en deux catégories :

- Des sanctions sur les actes et procédures ;
- Des sanctions à l'encontre des auteurs de mauvaises pratiques.

I.B.1 - DES SANCTIONS SUR LES ACTES ET PROCEDURES

Dans tous les cas de mauvaises pratiques relatives aux marchés publics, des sanctions sur les actes et procédures peuvent soit être prises par certaines structures et autorités administratives, soit être prononcées par le juge administratif.

I.B.1.a - Sanctions par les structures et autorités administratives

Des sanctions sur les actes et procédures peuvent être prises par certaines structures et autorités administratives dans tous les cas où une violation de la réglementation des marchés publics est constatée.

Ces sanctions sont prises par les structures et autorités administratives ci-après :

- 1) L'Agence de Régulation des Marchés Publics, sous la forme d'actes de régulation prescrivant soit des reprises de certains actes, soit des annulations et reprises de certaines procédures, soit la suspension des procédures en attendant la décision de l'Autorité chargée des marchés publics (article 110 du Code des Marchés) ;
- 2) La Commission de Passation des Marchés à travers les décisions de rejet des offres des soumissionnaires ayant produit de faux documents dans leurs dossiers de soumission.
- 3) Les Commissions Spécialisées de Contrôle des Marchés à travers les avis défavorables émis sur les dossiers soumis à leur étude et pour lesquels un réexamen des procédures ou des actes au niveau du Maître d'Ouvrage est requis.
- 4) L'Autorité chargée des Marchés Publics, sous la forme de décisions d'annulation d'attribution (article 151 du Code des Marchés Publics) ou d'interdiction de soumissionner (circulaire)
- 5) Le Maître d'Ouvrage ou le Maître d'Ouvrage Délégué, par la résiliation du marché dans les cas prévus à l'article 100 du Code des Marchés Publics.

I.B.1.b - Sanctions par le juge administratif

Toutes les décisions relatives aux marchés publics et entachées d'irrégularité de vice de forme, d'incompétence ou d'excès de pouvoir peuvent être annulées par le juge administratif (Chambre Administrative de la Cour Suprême) y compris les actes de sanctions administratives à l'encontre des auteurs des violations de la réglementation des marchés publics.

I.B.2 - DES SANCTIONS A L'ENCONTRE DES AUTEURS DES MAUVAISES PRATIQUES DANS LES MARCHES PUBLICS

Selon l'article 105 alinéa 1 du Code des Marchés Publics, « les auteurs des marchés publics établis en violation des dispositions du présent Code sont passibles des sanctions prévues par les lois en vigueur ; notamment la loi n° 73/7 du 07 décembre 1973 relative au droit du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique et la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises de l'Etat telle que modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976, sans préjudice de l'invalidation desdits marchés, ainsi que de toutes poursuites disciplinaires et judiciaires ».

De cette disposition, il ressort que les auteurs des mauvaises pratiques dans les marchés publics peuvent être sanctionnés :

- soit par le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) ;
- soit par les autorités hiérarchiques des auteurs des mauvaises pratiques ;
- soit par les Maîtres d'Ouvrage ou Maîtres d'Ouvrage Délégués ;
- soit par les juges.

I.B.2.a - Sanctions par le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)

A l'analyse de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'Etat telle que modifiée et complétée par la loi n° 76/4 du 06 juin 1976, le CDBF ne peut sanctionner un auteur des mauvaises pratiques dans les marchés publics que :

- lorsque celui-ci est un agent de l'Etat, d'une collectivité territoriale décentralisée, d'un établissement ou organisme public et parapublic ayant la qualité d'administrateur de crédits, de commissionnaire aux comptes, de censeur ou de commissaire du gouvernement auprès d'une entreprise d'Etat quel qu'en soit le statut (article 1^{er} de la loi n° 74/18 suscitée) ;
- lorsque les violations constatées constituent des irrégularités ou fautes de gestion préjudiciables aux intérêts de la puissance publique telles que énumérées aux articles 3, 6 et 7 de la loi 74/18 suscitée) ;
- Lorsque le CDBF est saisi par le Président de la République, le Ministre en charge du Contrôle Supérieur de l'Etat, les Ministres supérieurs hiérarchiques des agents mis en cause ou chargés de la tutelle des établissements et organismes victimes des irrégularités constatées (article 8 de la loi 74/18 suscitée).

Lorsque ces trois conditions sont remplies, le CDBF peut infliger à l'encontre de l'agent fautif les sanctions ci-après :

- une amende spéciale dont le montant varie entre 200.000 et 2 millions de FCFA ;
- une mise en débet dont le montant est égal à celui du préjudice réel subi par l'Etat ou l'une des personnes morales suscitées, calculé sur la base des éléments chiffrés dont disposerait le Conseil ;
- des déchéances portant interdiction d'assumer pendant 5 ans les responsabilités d'ordonnateur, de gestionnaire de crédits ou de comptable public ou même d'être responsable à quelque titre que ce soit pendant un délai de 5 à 10 ans, de l'administration ou de la gestion des services et entreprises susmentionnés.

Les décisions portant déchéances sont obligatoirement publiées par arrêté de son Président qui en assure l'exécution (articles 13 et 14 de la loi n° 74/18 telle que modifiée).

I.B.2.b - Sanctions par les autorités hiérarchiques des auteurs des mauvaises pratiques

Toutes les mauvaises pratiques commises dans le processus des marchés publics constituent des fautes professionnelles ou extraprofessionnelles pouvant entraîner des sanctions aux plans disciplinaire et professionnel.

En effet, selon l'article 92 du Statut Général de la Fonction Publique de l'Etat, disposition reprise par les différents Statuts des personnels des Communes et des Etablissements publics et entreprises du secteur public et parapublic, « le fonctionnaire est soumis à un ensemble de règles et d'obligations dont la violation constitue une faute et l'expose à une sanction disciplinaire ».

L'article 93(2) du même statut définit la faute professionnelle comme étant un manquement par action, inaction ou négligence, aux devoirs et obligations auxquels est assujetti le fonctionnaire.

L'alinéa 3 de ce même article énonce que la faute extraprofessionnelle qui expose aussi à une sanction disciplinaire « résulte notamment d'un manquement, d'une attitude ou d'un comportement qui met en cause l'éthique et la déontologie professionnelles ou est de nature à porter atteinte à la moralité publique ou à l'honorabilité de la Fonction Publique.

En bref, l'article 94 du Statut Général de la Fonction Publique énumère la panoplie de sanctions allant de l'avertissement écrit à la révocation, pour tout manquement à des obligations professionnelles ci-après :

- Obligation de servir avec diligence, probité, respect de la chose publique et sens de responsabilité ;
- Obligation de satisfaire aux demandes d'informations du public ;
- Obligation de réserve et de discrétion professionnelle ;
- Obligation de désintéressement dans les actes posés ;
- Obligation d'obéissance hiérarchique, etc.

En outre et au plan professionnel, les auteurs des mauvaises pratiques dans les marchés publics peuvent être déchargés de leurs responsabilités par les autorités de nomination dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire.

I.B.2.c - Sanctions par les Maîtres d'Ouvrage et Maîtres d'Ouvrage Délégués

Les Maîtres d'Ouvrage et Maîtres d'Ouvrage Délégués peuvent infliger des pénalités de retard ou des pénalités spéciales aux soumissionnaires qui procèdent aux ententes illicites de nature à fausser le jeu de la concurrence ou aux co-contractants qui ne respectent pas les délais de réalisation des prestations du marché, ou alors les normes et autres spécifications techniques ou toutes autres obligations contenues dans les marchés (articles 33, 56, 64, 90 et 99 du Code des Marchés Publics).

I.B.2.d - Sanctions par le juge

Les auteurs de certaines violations de la réglementation des marchés publics peuvent être sanctionnés par le juge judiciaire ou par le juge des comptes selon le cas.

1) Par le juge judiciaire

Selon l'article 105 al. 2 du Code des Marchés Publics, toutes les violations des dispositions dudit Code sont considérées comme constitutives d'atteintes à la fortune publique et sont sanctionnées conformément aux lois en vigueur.

Ainsi, chaque fois que la violation constatée a porté atteinte à la fortune publique, son auteur peut être sanctionné par le juge judiciaire. Il en sera de même pour tous ceux qui auront omis ou négligé d'effectuer les contrôles ou donner les avis techniques requis ou qui se seront abstenus volontairement de porter à la connaissance des autorités toutes les irrégularités ou violations constatées à l'occasion de leurs interventions (article 107 du Code des Marchés Publics).

Les articles 108 et 109 du Code des Marchés Publics traitent des cas de non respect du secret professionnel et des cas de malversations ou de défaillance dans l'exercice du contrôle de l'exécution des marchés publics.

En somme, chaque fois qu'une violation de la réglementation des marchés publics est qualifiée crime ou délit, l'auteur de cette violation peut être sanctionné par le juge judiciaire au double plan pénal et civil.

Au plan pénal, le juge peut prononcer des peines principales (peines préventives de liberté et amendes) et des peines accessoires (déchéances, publication du jugement et confiscation des biens).

Au plan civil, l'Administration peut obtenir du juge civil une condamnation du cocontractant, en réparation du préjudice par elle subi, pour inexécution totale ou partielle du marché sous la forme :

- Des dommages et intérêts résultant de l'inexécution d'une obligation ;
- D'astreintes comminatoires en exécution de la condamnation au paiement des dommages et intérêts.

Le cocontractant aussi peut obtenir du juge civil réparation du préjudice dans les cas suivants :

- Résiliation abusive de son marché ;
- Rejet arbitraire de son offre ;
- Et élimination non conforme.

2) Par le juge des comptes : la Chambre des Comptes

Dans le cadre de l'apurement des comptes publics, la Chambre des Comptes peut prononcer les sanctions suivantes à l'encontre des comptables publics :

- La mise sous séquestre des biens du comptable public de fait, lorsque l'Instruction fait apparaître des actes susceptibles de constituer des irrégularités comptables ;
- La mise en débet des comptables publics. (Cf loi n° 2003/005 du 22 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême).

II^{ème} PARTIE : ACTIONS PROPOSEES POUR UNE APPLICATION SYSTEMATIQUE ET RIGOUREUSE DU DISPOSITIF REPRESSIF EXISTANT DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS

S'il est clairement établi que le dispositif juridique camerounais réprime parfois très sévèrement toutes les mauvaises pratiques possibles dans le domaine des marchés publics, il faut admettre que ce dispositif répressif existant est très peu appliqué.

A l'analyse, si certaines réalités peuvent expliquer cet état de choses (II.A), il s'avère urgent de mener certaines actions pouvant permettre une application systématique et rigoureuse par tous du dispositif répressif existant (II.B).

II.A – ESSAI D'EXPLICATION DE LA NON APPLICATION DES SANCTIONS DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS

Trois raisons principales semblent expliquer la non application des sanctions dans le domaine des marchés publics : l'ignorance du dispositif répressif existant (II.A.1), l'absence d'une véritable culture de responsabilité et de sanction (II.A.2) et l'absence d'un système de suivi et de centralisation de l'information relative à la sanction (II.A.3).

II.A.1 - L'IGNORANCE DU DISPOSITIF REPRESSIF

La sanction des mauvaises pratiques dans le domaine des marchés publics est organisée par plusieurs textes épars, pas toujours faciles à rassembler, donc peu connus aussi bien par les intervenants du système que par les autorités chargées de sanctionner.

L'on ne saurait donc s'attendre à ce que l'on applique des textes dont on ignore l'existence ou dont le contenu est mal connu.

Malgré l'adage qui dit que «nul n'est censé ignorer la loi», il faut admettre que cette ignorance du dispositif répressif existant peut en partie expliquer, et non pas justifier, la non application systématique de la sanction.

II.A.2 - L'ABSENCE D'UNE CULTURE DE RESPONSABILITE

Des études menées dans le cadre du Programme National de Gouvernance ont découvert que notre société était imprégnée d'une culture de tolérance et de solidarité qui ne favorise pas la sanction, élément de base d'une culture de responsabilité « accountability » qui constitue un des piliers de la bonne gouvernance.

Cette culture de tolérance et de solidarité peut donc aussi expliquer, sans la justifier, la non application systématique de la sanction.

II.A.3 - L'ABSENCE D'UN SYSTEME DE SUIVI ET DE CENTRALISATION DE L'INFORMATION RELATIVE A LA SANCTION.

Bien que plusieurs cas de mauvaises pratiques ou de violations de la réglementation des marchés publics soient souvent découverts ou dénoncés et par la suite établis ou constatés, les procédures d'instruction ou de poursuite pour ces cas ne sont pas déclenchées, faute de suivi.

L'absence d'un tel suivi et d'une centralisation de l'information sur les sanctions peut également expliquer leur non application.

Face à cette situation, certaines actions mériteraient d'être menées pour que le dispositif répressif en vigueur soit effectivement appliqué, de manière systématique et rigoureuse.

II.B – PROPOSITIONS D' ACTIONS A MENER

Pour permettre une application systématique et rigoureuse de la sanction dans le domaine des marchés publics et éradiquer de ce fait la corruption et le détournement des deniers publics, sept (7) actions principales devraient être menées pour faciliter la compréhension et l'application du dispositif répressif existant, pour informer et sensibiliser aussi bien les intervenants du système des marchés publics que les autorités de sanction et enfin, pour améliorer et compléter le dispositif répressif existant et assurer le suivi de la sanction, du déclenchement de la procédure jusqu'à son exécution.

Le plan d'actions proposé ci-après présente ces sept (7) actions en précisant leurs objectifs, les structures chargées de les réaliser ainsi que le chronogramme de leur réalisation.

PLAN D' ACTIONS POUR L'APPLICATION SYSTEMATIQUE ET RIGOREUSE DES SANCTIONS DANS LE DOMAINE DES MARCHES PUBLICS

N°	ACTIONS	OBJECTIF	EXECUTANT	ECHEANGE
01	Edition d'un recueil des textes répressifs dans le domaine des marchés publics	Faciliter l'application des sanctions	ARMP	Mars 2006
02	Elaboration d'un guide pratique sur les sanctions dans le domaine des marchés publics		ARMP	Mars 2006
03	Publication des sanctions prises dans le domaine des marchés publics : - de façon continue à travers les JDM hebdomadaire et le site Web ; - Edition spéciale du JDM sur les sanctions prises au cours des exercices 2004 et 2005	Informer, former et sensibiliser les acteurs aussi bien les intervenants du système ainsi que les autorités de sanction	ARMP	Continue
				Avril 2006
04	Organisation de séminaires provinciaux de formation et de sensibilisation <i>Cibles : principaux intervenants du système des marchés publics et les magistrats</i>	Informer, former et sensibilise les acteurs aussi bien les intervenants du système ainsi que les autorités de sanction	ARMP	Juin 2006
05	Elaboration et mise en œuvre d'un plan médiatique pour information et sensibilisation à court et à moyen terme		ARMP	Juin 2006
06	Elaboration d'une stratégie d'Information, d'Education et de Communication (IEC) sur le système des marchés publics avec un volet important sur la sanction		ARMP + CONSULTANT	Juin 2006
07	Etude sur : - une stratégie de lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics ; - l'amélioration du dispositif répressif existant ; - la mise en place d'un système de suivi et de centralisation de l'information sur les sanctions dans le domaine des marchés publics	Améliorer le dispositif répressif existant et assurer le suivi de la sanction du déclenchement de la procédure jusqu'à son exécution.	ARMP + (SPM, CSE, MINFOPRA, MINEFI, MINJUSTICE) + CONSULTANT, GICAM, CCIMA	Décembre 2006

NB : En attendant l'aboutissement de ces études, l'ARMP, dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions, s'est organisée pour assurer la centralisation de l'information sur les sanctions en vue de leur publication et de la constitution d'une banque de données certes, mais aussi en vue d'un suivi des dossiers de mauvaises pratiques, du déclenchement des poursuites jusqu'à l'exécution des sanctions.

CONCLUSION

L'arsenal juridique en matière de sanction dans le domaine des marchés publics, quoique éparpillé dans divers textes épars, est suffisamment satisfaisant pour permettre de qualifier et de réprimer toutes les mauvaises pratiques ayant cours dans le processus des marchés publics.

Bien que devant être complété, sa dissémination auprès de tous les intervenants du système et de toutes les autorités compétentes pour sanctionner constitue, dans le contexte actuel de bonne gouvernance, un préalable et une priorité pour asseoir l'intégrité du système des marchés publics.

Dans son Instruction Générale n° 002 du 1^{er} octobre 2002 relative à l'organisation du travail gouvernemental, le Président de la République, sur la base des constats faits, prescrivait déjà ce qui suit : « *les errements inadmissibles sont constatés dans l'exécution de la dépense publique. Pour y mettre un terme, le gouvernement doit faire respecter la réglementation en vigueur en matière d'attribution des marchés publics, cette réglementation qui garantit la transparence, la neutralité et le contrôle effectif du service fait* ».

La présente étude va sans doute faciliter la mise en œuvre de cette prescription présidentielle.

En effet, la réalisation des actions qu'il propose pourra permettre à tous de connaître le dispositif répressif en vigueur à savoir les procédures et sanctions prévues ainsi que les autorités compétentes pour sanctionner les mauvaises pratiques.

Dès lors, grâce au suivi qui sera institué, les mauvaises pratiques seront soit évitées par les intervenants du système, soit sanctionnées avec rigueur, au cas où elles viendraient à être perpétrées.

L'intégrité et la performance du système camerounais des marchés publics sont à ce prix./-