



RE 01/REC/ARMP/2014

Madame Claudine BANGILA HABIBA c/  
COMITE D'ORIENTATION DE LA  
REFORME DES FINANCES PUBLIQUES  
(COREF) ET LE SECRETARIAT  
NATIONAL POUR LE RENFORCEMENT  
DES CAPACITES (SENAREC).

AVIS N° 01/14/ARMP/CRD DU 05 JUIN 2014 DU COMITE DE REGLEMENT DES  
DIFFERENDS DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS  
STATUANT EN COMMISSION DES LITIGES SUR LE RECOURS DE MADAME  
CLAUDINE BANGILA HABIBA ENCONTESTATION DE LA DECISION DE  
RESILIATION DU CONTRAT N° 001/PRC-GAP/MINIFIN/COREF/DG/2013/SC PAR  
LE COMITE D'ORIENTATION DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES  
(COREF) ET LE SECRETARIAT NATIONAL POUR LE RENFORCEMENT DES  
CAPACITES (SENAREC).

**EN CAUSE :**

Madame BANGILA HABIBA,  
Avenue de l'OUA numéro 10A, Commune de Kintambo, Ville de Kinshasa  
Téléphone : 0997230202  
E-mail : claudine.habiba@yahoo.fr

**PARTIE REQUERANTE**

**Contre :**

- LE COMITE D'ORIENTATION DE LA REFORME DES FINANCES  
PUBLIQUES (COREF)  
Avenue du Comité urbain numéro 16, commune de la Gombe, ville de Kinshasa.
- LE SECRETARIAT NATIONAL POUR LE RENFORCEMENT DES  
CAPACITES (SENAREC).  
Avenue Lubefu n°5, commune de la Gombe, ville de Kinshasa.

**AUTORITES CONTRACTANTES**

## 1. RESUME DES FAITS ET ETAT DE LA PROCEDURE

En date du 11 avril 2013, le contrat de service n° 001/PRC-GAP/MINIFIN/COREF/DG/2013/SC a été signé entre le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances publiques (COREF) et Madame Claudine BANGILA HABIBA, spécialiste en marchés publics en qualité de *Chargée de passation des marchés au sein du COREF*.

Le 20 août 2013, l'Avenant n°1 au contrat de service sus évoqué a été signé par les parties et contresigné, pour accord, par le Coordonnateur et le Directeur Administratif et Financier du Secrétariat National pour le Renforcement des Capacités (SENAREC) pour étendre les services de la consultante aux composantes 1, 2 et 3 du Projet de renforcement des capacités de Gestion des fonctions de base de l'Administration Publique «PRC-GAP».

Par sa lettre référencée 0422/PRC-GAP/COORD./OK/GM/2013 du 19 décembre 2013, les coordonnateurs de deux structures, le COREF et le SENAREC, cosignataires dudit contrat, ont décidé de le résilier.

Par courrier non référencée du 27 décembre 2013, la Requérante a introduit son recours gracieux auprès des Autorités Contractantes.

Le 10 janvier 2014, par sa lettre non référencée, la Requérante a introduit son recours hiérarchique au Ministre du Plan et Suivi de la Mise en œuvre de la Révolution de la Modernité et au Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, Chargé des Finances.

Face au silence des Autorités Contractantes et hiérarchiques vis-à-vis des recours leur adressés, par sa lettre non référencée du 29 janvier 2014, la Requérante a saisi en appel l'ARMP.

Par sa lettre référencée 107/ARMP/DG/DREG/JDD/2014 du 07 février 2014, l'ARMP a demandé au Coordonnateur du SENAREC son mémoire en réponse pour lui permettre de procéder au traitement de ce dossier.

Par courrier du 10 février 2014 n° 046/SENAREC/COORD./OK/2014 réceptionné à l'ARMP le 17 du même mois, le Coordonnateur du SENAREC a transmis à cette dernière son mémoire en réponse.

Par sa lettre n° 688/ARMP/DG/DREG/DREC/JDD/2014 du 27 mai 2014, l'ARMP a demandé au Coordonnateur du COREF, en sa qualité d'Autorité Contractante et cosignataire de la lettre de rupture dudit contrat, de lui communiquer son mémoire en réponse au recours de la Requérante.

En réponse, par sa lettre n°108/MIN/FIN/COREF/VKN/2014, le COREF a confirmé la rupture du contrat aux motifs des manquements tel que relevé dans le courrier n°0422/PRC-GAP/COORD/OK/GM/2013 du 19 décembre 2013.

## **2. ANALYSE**

### **2.1.SUR LA RECEVABILITE**

Aux termes de l'article 75 de la loi 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, *Tout cocontractant qui s'estime lésé dans l'exécution d'un contrat de marché public ou de délégation de service public peut introduire une réclamation auprès de l'autorité contractante.*

*Les dispositions de l'article 73, alinéa 2 de la présente loi s'appliquent mutatis mutandis au contentieux de l'exécution.*

*L'alinéa 2 de l'article 73 de la loi susmentionnée dispose que la décision de cette dernière peut être contestée devant l'Institution chargée de la régulation des marchés publics.*

Les faits ci-haut évoqués renseignent que par sa lettre non référencée du 27 décembre 2013, s'estimant lésée par la décision des Autorités Contractantes de rompre le contrat de service n° 001/PRC-GAP/MINIFIN/COREF/DG/2013/SC, la Requérante a introduit son recours gracieux conformément aux dispositions de l'article 75 de la loi susvisée.

Les Autorités Contractantes et hiérarchiques n'ayant pas répondu à ses recours gracieux et hiérarchiques, par sa lettre du 29 janvier 2014, la Requérante a saisi l'ARMP en appel.

Le recours sera déclaré recevable.

### **2.2.OBJET DE LITIGE**

Il résulte des éléments du dossier que le litige porte sur la contestation de la décision des Autorités Contractantes de résilier le contrat 001/PRC-GAP/MINIFIN/COREF/DG/2013/SC.

### **2.3.SUR LE FOND**

#### **2.3.1. DES MOTIFS DONNES PAR LES AUTORITES CONTRACTANTES A L'APPUI DE LEUR DECISION**

Les Autorités Contractante soutiennent que c'est à la lumière des dispositions contractuelles ci-dessous qu'ont été considérés les manquements mis à charge de la Requérante. Il s'agit de:

- L'annexe C de l'avenant qui énumère les obligations de la consultante en matière d'établissement de rapports, notamment le rapport mensuel de suivi des activités de passation des marchés à soumettre au Coordonnateur au plus tard le 02 du mois suivant celui auquel se rapporte le rapport ;
- L'annexe D du même texte fixant les indicateurs de la performance du consultant, notamment la ponctualité dans le dépôt des rapports énumérés en annexe C et autres documents de travail demandés par les coordonnateurs ;

- Le point 4 du contrat portant Normes de performance, spécifie que le Consultant s'engage à fournir les services conformément aux normes professionnelles et déontologiques les plus exigeantes.

Au regard de ces clauses contractuelles, les manquements suivants ont été mis à charge de la Requérante :

Primo : La sélection par elle, de Monsieur MBAYA BONDO, son époux, dans la composition des commissions d'évaluation des manifestations d'intérêts relatives au recrutement des firmes chargées respectivement de l'élaboration des modules de formation et de la mise en place d'un mécanisme d'accréditation des centres de formation. Pour les Autorités Contractantes, cet acte est constitutif d'un conflit d'intérêt tel que spécifié par les directives de l'IDA. De ce fait, elle aurait semé le doute sur l'intégrité dans la gestion du projet, et occasionné une dépense réputée non éligible que les Autorités Contractantes sont dans l'obligation de lui imputer le remboursement.

Secundo : Dans le traitement des dossiers de passation des marchés au COREF, les Autorités Contractantes reprochent à la Requérante d'avoir retenu par devers elle, depuis le mois d'octobre 2012, les dossiers de recrutement des cabinets chargés, respectivement de l'élaboration des modules de formation en finances publiques (...) et de l'élaboration des manuels d'audits et de procédures applicables au contrôle de l'IGF. Fait aggravé par le refus de la Requérante de les rendre en dépit des instructions données pour ce faire. Cette attitude aurait porté préjudice à la mise en œuvre du projet, particulièrement dans sa composante 2, en raison de grand retard causé au processus des marchés concernés.

Tertio : La non production des rapports mensuels de suivi des activités de passation des marchés qui doivent être transmis au Coordonnateur au plus tard le 2 du mois suivant celui auquel se rapporte le rapport, entendu que l'un des critères de performance de ses prestations au sein du PRC-GAP est la ponctualité dans le dépôt des rapports énumérés en annexe C du contrat.

### **2.3.2. MOYENS DEVELOPPES PAR LA REQUERANTE A L'APPUI DE SON RECOURS**

**Sur la question de conflit d'intérêts suite à l'utilisation de l'expertise de Mr. Mbaye, dans l'équipe d'analyse des manifestations d'intérêts.**

A ce sujet, la Requérante soutient qu'avant d'intégrer Monsieur MBAYA dans l'équipe, elle aurait pris le soin de demander au Directeur Administratif du SENAREC si ce dernier pouvait faire partie de l'équipe en tant que membre de la Direction, membre permanent des Commissions des marchés et cosignataire des contrats et que si cela était autorisé au SENAREC. Ce dont il aurait répondu par l'affirmatif. Au retour de sa mission à Paris, alors qu'il lui aurait préalablement rassurée que la sélection de Mr MBAYA ne posait aucun problème, le Coordonnateur du SENAREC la déconseillerait de ne plus le reprendre dans

l'équipe à l'avenir quand bien même qu'il ne pourrait s'agir, dans pareil cas, d'un quelconque conflit d'intérêts au regard de la clause 1.9 des directives de l'IDA.

Deux mois après, au mois de novembre 2013, pendant sa mission à Paris, Madame BANGILA aurait reçu du même Coordonnateur du SENAREC, un courriel de demande d'explications à ce sujet et qu'en décembre, ceci est retenu comme l'une des raisons de rupture de son contrat l'obligeant en outre à rembourser les honoraires alloués à Mr MBAYA car selon lui, c'est une dépense inéligible.

**Non transmission des rapports d'analyse des Manifestations d'intérêts et refus de procéder à la remise et reprise des documents du COREF.**

La Requérante déclare que des dossiers de Manifestation d'intérêts au nombre de 159 dont 97 pour le SENAREC et 62 pour le COREF auraient été reçus le 16 septembre 2013. En date 07 octobre 2013, elle affirme avoir adressé un courriel au Coordonnateur du COREF sur l'évolution des analyses des dossiers en relevant l'absence des Assistants Techniques au COREF, des Présidents des différents comités d'analyse aux travaux d'évaluation d'autant plus que les experts désignés par les Ministères et par la Primature étaient presque en fin d'évaluation. Ce courriel serait resté sans réponse.

Les derniers rapports d'analyse en manuscrit provenant des Assistants techniques du COREF seraient parvenus à Madame BANGILA le 21 octobre 2013. A cette même date, le Coordonnateur du COREF aurait ordonné par courriel au chargé de l'administration du COREF de procéder au recrutement d'un autre Chargé de passation des marchés pour des motifs qu'elle ignorerait.

Le 29 octobre 2013, le Coordonnateur du COREF signifierait à son collègue du SENAREC comme raison de résiliation de ce contrat, la non transmission des rapports d'analyse ainsi que des rapports d'activités de la cellule à savoir de la passation des marchés.

La Requérante relève que ce fait lui est reproché après trois mois de prestation de services or poursuit-elle, elle venait de lui remettre le même jour un des trois rapports finalisés.

En novembre alors en mission en France, elle soutient qu'elle avait exprimé son accord par courriel avec copie réservée au Coordonnateur du COREF, sur base des instructions contenues dans le courriel du Coordonnateur du SENAREC, afin que les projets desdits rapports restés auprès des assistants soient tous remis au COREF qui l'accusait d'occasionner le retard dans les activités du projet pour avoir fait de la rétention des dossiers.

A son retour de mission de service, elle se verrait instruite verbalement le 06 décembre 2013 par le truchement d'un des assistants, de ne pas rendre les dossiers de manifestations d'intérêts mais de procéder à la remise et reprise des dossiers du COREF avec l'expert en passation des marchés de cette structure, Monsieur KAMBEYA. Estimant que cette démarche était en dehors des normes professionnelles légales qui exigent que cette séance ait lieu après notification par écrit de la rupture de contrat à la partie démise de ses fonctions, elle aurait pris soin de l'indiquer par courrier le même jour au Coordonnateur du COREF.

Après que la résiliation de son contrat lui a été signifiée le 23 décembre 2013, elle déclare avoir remis en toute courtoisie professionnelle, le 26 décembre 2013, tous les dossiers du COREF audit Assistant. Jusqu'à ce jour, elle affirme n'avoir pas reçu son exemplaire original du procès-verbal de remise et reprise du COREF alors que Monsieur KAMBEYA et elle l'avaient signé et remis au DAF pour contreseing mais ils ont dû imprimer un autre et le signer une nouvelle fois le 31 décembre 2013 lors de la remise et reprise pour le compte du SENAREC.

Pour sa part, les vraies raisons du retard dans la remise desdits rapports sont les suivantes :

- La transmission tardive de la part du Coordonnateur du COREF des lettres de demande de désignation des experts aux ministères, soit une semaine après soumission de ses projets de lettre ;
- Le refus de signer les notes de service instituant les comités d'évaluation ainsi que les procès-verbaux de réception des manifestations d'intérêts alors que ce sont des éléments fondamentaux dans un processus de recrutement pour des raisons personnelles ;
- La disponibilité tardive des évaluateurs internes à savoir les Assistants techniques du COREF, Présidents des comités d'évaluation désignés par lui-même le Coordonnateur du COREF, Mr MISENGA car il les avait envoyés en mission en provinces juste après réception des dossiers, comme à l'accoutumée lors des dossiers de recrutement des consultants : firme pour formation en SYSCOHADA et individu pour Revue organisationnelle CPCC. Ce qui a entraîné la remise très tardive de leurs analyses, soit le 21 octobre 2013 alors que ce sont des dossiers reçus le 16 Septembre 2013.

#### **Non transmission des rapports d'activités de passation des marchés depuis le début de prestations de la Requérante**

Le Requérante allègue que c'est après six mois de prestation qu'elle apprendrait qu'elle n'aurait jamais transmis de rapport d'activités alors que le SENAREC et le COREF sont tenus, mensuellement, de transmettre à la Banque Mondiale et au Gouvernement, les rapports d'activités condensés de tous les départements. En tant que responsable de la passation des marchés pour les deux structures, elle soutient être seule habilitée à transmettre les informations relatives aux activités menées par le département même si quelques fois, celles-ci étaient transmises par les assistants sous sa direction et elles ont eu le mérite d'être reconnues en avance par le Coordonnateur du COREF, par son courriel du 29 octobre 2013. Elle renchérit en affirmant que tous ces rapports d'activités envoyés jusqu'ici n'ont jamais reçus de remarques. Au mois de décembre 2013 poursuit-elle, selon le Directeur Administratif du SENAREC et cosignataire de son contrat, les rapports de passation des marchés transmis aux organismes de tutelle ne pouvaient être pris en compte pour la simple raison qu'ils ne portaient pas son nom sur la page de garde. Elle termine en concluant que la question ne se posait pas en termes d'absence de rapports d'activités, mais plutôt en termes de rapports d'activités sans son nom sur la page de garde. Ainsi, les deux structures se seraient accordées de retenir ses rémunérations depuis octobre jusque décembre 2013 sans l'en notifier au préalable.

Pour se conformer à leurs exigences, elle aurait reproduit ces rapports depuis le début de ses prestations avec ses identités et fonctions dessus et retransmis officiellement.

### **2.3.3. ANALYSE DU COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS**

#### **Du motif relatif au conflit d'intérêts suite à l'utilisation de l'expertise de Mr. MBAYA, dans l'équipe d'analyse des manifestations d'intérêts.**

Les Autorités Contractantes ont évoqué l'intégration par la Requérante, de l'expertise de Mr. MBAYA, son époux, dans l'équipe d'analyse des manifestations d'intérêts pour justifier le conflit d'intérêts se fondant sur les directives de l'IDA.

Le Comité de Règlement des Différends note que la situation de conflit d'intérêts est réglée par le paragraphe 1.9 des Directives de la Banque Mondiale, règles applicables au présent litige conformément à l'article 3 de la Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relatives aux marchés publics, sur base du crédit H721-ZR. La litera de ce paragraphe dispose:

*« Relation avec le personnel de l'Emprunteur: Les consultants (y compris leur personnel et leurs sous-traitants) qui ont une relation d'affaires ou familiale avec un membre du personnel de l'Emprunteur (ou du personnel de l'organe d'exécution du projet ou d'un bénéficiaire du prêt) qui intervient directement ou indirectement dans (i) la préparation des Termes de référence du marché, (ii) le processus de sélection pour ledit marché ou (iii) la supervision de ce même marché, ne pourront se voir attribuer un marché sauf si le conflit qui découle de cette relation a été réglé d'une manière acceptable par la Banque pour la durée du processus de sélection et de l'exécution du marché. »*

Dans le cas sous examen, la Requérante reconnaît avoir recruté son mari dans la composition des commissions d'évaluation des manifestations d'intérêt.

En effet, aux termes du point 1.9 des Directives susvisées de la Banque Mondiale, le consultant ne peut avoir une relation familiale avec un membre du personnel de l'organe d'exécution du projet. En recrutant son mari dans la composition des commissions d'évaluation des manifestations d'Intérêt, il y a manifestement conflit d'intérêt.

La loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics dispose quant à elle : « Il y a conflit d'intérêts lorsqu'un membre de l'autorité contractante ou délégante prend part à la prise de décision concernant le candidat ou le titulaire du marché public auquel il est lié par des intérêts incompatibles avec ceux de l'Etat. » (Article 78 alinéa 2).

Au regard de la loi relative aux marchés publics, en proposant le recrutement de son mari, la Requérante s'est placée en position de défendre deux intérêts incompatibles à savoir ceux privés liés à sa famille par son mari et ceux professionnels liés aux services à savoir le SENAREC et le COREF, donc l'Etat.

Par ailleurs, le fait de proposer le recrutement de son mari est une violation du paragraphe 1.9 des Directives de la Banque Mondiale dont elle est censée assurer le respect.

En outre, dame BANGILA a violé l'article 4 du contrat de base qui dispose : « *Le consultant s'engage à fournir les services conformément aux normes professionnelles et déontologiques les plus exigeantes.* » Le recrutement de Monsieur MBAYA, mari de la Requérante, constitue une violation des obligations déontologiques de Dame BANGILA. Le motif de conflit d'intérêts évoqué par les Autorités Contractantes sera déclaré fondé.

**De l'imputation à la Requérante de la dépense réputée non éligible, occasionnée à la suite de l'utilisation de l'expertise de Mr. MBAYA.**

La requérante estime d'autre part que c'est en violation de ses droits que l'Autorité Contractante a retenu une quotité de ses honoraires des mois d'octobre, novembre et décembre 2013 au titre de remboursement de la dépense non éligible que constituaient les honoraires payés à Monsieur MBAYA.

*Aux termes du point 1.17 des Directives de la Banque Mondiale, la Banque ne finance pas les dépenses effectuées au titre de marchés de services de consultants si les consultants n'ont pas été sélectionnés ou si les services n'ont pas été obtenus, conformément aux dispositions de l'Accord de prêt et détaillées dans le Plan de passation des marchés approuvé par la Banque. En pareils cas, la Banque déclare la passation du marché non conforme, et elle a pour principe d'annuler la fraction du prêt affectée aux services qui ont été obtenus en contravention aux procédures convenues. La Banque peut en outre exercer d'autres recours en vertu de l'Accord de prêt. Même si le marché a été attribué après émission d'un « avis de non-objection » de sa part, la Banque peut encore déclarer que la passation n'a pas été conforme aux procédures si elle conclut que l'« avis de non-objection » a été émis sur la base de renseignements incomplets, inexacts ou trompeurs fournis par l'Emprunteur ou que les termes et conditions du marché ont été modifiés sans l'approbation de la Banque.*

Dans le cas sous examen, le recrutement de Monsieur MBAYA constitue une situation de conflit d'intérêts comme développé supra.

En effet, par le fait du recrutement de son mari, Madame BANGILA a occasionné une dépense réputée non éligible au regard de l'accord de crédit avec la Banque Mondiale et les Directives. Cela revient à dire que la fraction du prêt affectée aux services qui a servi à la rémunération de Monsieur MBAYA, a été obtenus en contravention aux procédures convenues et doit être annulé. Il s'en suit que cette dépense (créance) doit être remboursée par l'Etat congolais.

C'est donc à juste titre que le COREF et le SENAREC ont décidé de retenir, à titre récursoire, à concurrence du montant de la dépense non éligible les honoraires de la requérante des mois d'octobre, novembre et décembre 2013 en réparation du préjudice subi.

Ce motif sera déclaré non fondé.

Quant aux autres moyens développés par les Autorités Contractantes, leur analyse s'avère superfétatoire.

### III. Par ces motifs

Le Comité de Règlement des Différends de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics siégeant en Commission des litiges à huit clos, après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu la Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux Marchés Publics, spécialement en ses articles 73 alinéa 2, 75 et 82 ;

Vu la loi n° 69/054 du 05 décembre 1969 relative aux Marchés Publics, spécialement en ses articles 36 et 38 ;

Vu le décret n°10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), spécialement en ses articles 36 1<sup>er</sup> tiret et 54 point 2, dernier tiret ;

Considérant les Directives relatives à la sélection et emploi de consultants par les Emprunteurs de la Banque Mondiale spécialement le paragraphe 1.9 ;

Considérant le recours de Madame BANGILA HABIBA du 29 janvier 2014 adressée à l'ARMP, réceptionné le 31 du même mois ;

Considérant l'avis technique et juridique de la Direction Générale de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 22 avril 2013;

EMET L'AVIS QUI SUIVIT :

1. Dit que le conflit d'intérêts évoqué par les Autorités Contractantes est établi en l'espèce;
2. Dit que la rétention sur les honoraires d'octobre à décembre 2013 de la Requérante au titre de la quotité perçue par Monsieur MBAYA est légitime.

Le Comité de Règlement des Différends charge le Directeur Général de l'ARMP de notifier à la Requérante, aux Autorités Contractantes, à la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics et aux Autorités Approbatrices du marché, le présent avis qui sera publié.

Ainsi décidé par le Comité de Règlement des Différends à son audience du 05 juin 2014 à laquelle siégeaient Madame Madeleine ANDEKA OLONGO (Présidente), ainsi que Messieurs MBUY MBIYE TANAY, Zéphirin MVUEZOLO NGOMA, Théo Pierre KASANDA MUSHALA (membres), avec l'assistance de Messieurs Aimé GBETELE MOKULONGO et Joël DIAMONIKA DOKOLO, respectivement Chef de Division de Recours et Chef de Section Chargé de Recours (Secrétariat du Comité de Règlement des Différends de l'ARMP).

Madeleine ANDEKA OLONGO, Présidente ;

Messieurs MBUY MBIYE TANAYI, Membre ;

Messieurs Zéphirin MVUEZOLO NGOMA, Membre ;

Théo-Pierre KASANDA MUSHALA, Membre.