



DECISION N°2025-067/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA DU 20 MAI 2025

LA COMMISSION DE REGLEMENT
DES DIFFERENDS (CRD)

AFFAIRE N°2025-067/ARMP/SA/0773-25

REOURS DE LA SOCIETE « BIOMAH
SARL »

CONTRE

L'AGENCE DES SYSTEMES
D'INFORMATION ET DU NUMERIQUE
(ASIN)

- 1- DECLARANT RECEVABLE ET MAL-FONDE LE RECOURS DE LA SOCIETE « BIOMAH SARL » EN CONTESTATION DU REFUS D'APPROBATION DE MARCHE PUBLIC CONTRE L'AGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DU NUMERIQUE (ASIN) DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE PASSATION DE LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS ET DE PRIX N° S_DAF_95028 RELATIVE A L'ENTRETIEN DES LOCAUX DE L'ASIN PAR ACCORD CADRE A BON DE COMMANDE POUR TROIS (03) ANS (LOT 1 : ENTRETIEN DE LOCAUX DE L'ASIN A L'IMMEUBLE KOUGBLENOU, PAR ACCORD CADRE A BON DE COMMANDE POUR TROIS (03) ANS (LOT 1).
- 2- ORDONNANT LA POURSUITE DE LA PROCEDURE SUSMENTIONNEE.

LA COMMISSION DE REGLEMENT DES DIFFERENDS, STATUANT EN MATIERE DE
REGLEMENT DES DIFFERENDS,

- vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- vu le décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics et de la Commission d'Ouverture et d'Evaluation ;
- vu le décret n°2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix ;
- vu le décret n°2021-230 du 12 mai 2021 portant nomination du Président de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu le décret n°2021-228 du 12 mai 2021 portant nomination des membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu le décret n°2025-022 du 29 janvier 2025 portant nomination du Secrétaire Permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu la décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025 de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, portant exclusion de la société « BIOMAH SARL » et de sa  

gérante de la commande publique en République du Bénin, respectivement pour une durée de deux (02) ans et de quatre (04) ans et ce, à compter 27 mars 2025 ;

- vu la lettre sans référence en date du 18 avril 2025., enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP le 22 avril 2025 sous le numéro 0773-25 portant recours de la société « BIOMAH SARL » ;
- vu la lettre n°2025-0896/PR/ARMP/CRD/SP/DRA/SR/SA du 28 avril 2025 portant demande d'informations et rappel de la suspension de la procédure en cause ;
- vu le bordereau n°1039/2025/ASIN/DG/PRMP/SPRMP du 30 avril 2025, enregistré au Secrétariat administratif de l'ARMP à la même date sous le numéro 0852-25 portant transmission du mémoire et des informations complémentaires nécessaires à l'instruction du dossier ;

Ensemble les pièces du dossier,

Les membres de la Commission de Règlement des Différends que sont : monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, Président ; messieurs Gilbert Ulrich TOGBONON et Derrick BODJRENOU ; ainsi que les membres de la Commission Disciplinaire : mesdames Carmen Sinani Orèdolla GABA, Francine AÏSSI HOUANGNI et monsieur Martin Vihoutou ASSOGBA, réunis en session le 20 mai 2025 ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

I- LES FAITS

Par lettre sans référence en date du 18 avril 2025, la société « BIOMAH SARL » a saisi l'ARMP d'un recours en contestation du refus d'approbation de contrat dans le cadre de la procédure de passation de la Demande de Renseignements et de Prix relative à l'entretien des locaux de l'ASIN par accord cadre à bon de commande pour trois (03) ans (Entretien de locaux de l'ASIN à l'Immeuble KOUGBLENOU, par accord cadre à bon de commande pour trois (03) ans lot 1).

En effet, ayant reçu notification de l'attribution du marché, les procédures de formation du contrat étaient en cours quand par décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025 de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la société « BIOMAH SARL » ainsi que sa Gérante, ont été exclues de la commande publique en République du Bénin respectivement pour une durée de deux (02) ans et de quatre (04) ans et ce, à compter 27 mars 2025.

Sur cette base, le contrat n'ayant pas encore été approuvé, la Personne Responsable des Marchés Publics de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) a notifié à la Gérante de la société « BIOMAH SARL » une lettre de non approbation de contrat, contestée par la Gérante de la société « BIOMAH SARL ».

Ayant reçu confirmation de ce refus et se prévalant de son action en justice notamment à la Cour Suprême contre la décision d'exclusion de la société « BIOMAH SARL » par l'ARMP, la société « BIOMAH SARL » a saisi l'organe de régulation afin que celle-ci instruise l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) à l'effet de rapporter son refus d'approbation.

II- SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DE LA SOCIETE « BIOMAH SARL »

Considérant les dispositions de l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin qui fixent, pour les contestations relatives aux marchés publics

relevant des seuils de passation, le délai de saisine de l'ARMP à deux (02) jours ouvrables après l'expiration du délai imparti à l'autorité contractante ;

Considérant les dispositions de l'article 25 alinéa 1^{er} du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix selon lesquelles : « *La gestion des différends en matière de sollicitation de prix obéit aux règles suivantes (...) pour toutes les réclamations soulevées après la notification de l'attribution du marché, le soumissionnaire doit saisir l'autorité contractante dans un délai n'excédant pas les deux (02) jours ouvrables qui suivent la notification des résultats* » ;

Considérant que l'alinéa 3 de ce même article dispose que : « *En l'absence de toute décision rendue par l'autorité contractante dans un délai de deux (02) jours ouvrables à compter de sa saisine, le candidat ou le soumissionnaire peut saisir l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans les jours qui suivent* » ;

Qu'au regard des dispositions de l'article 117 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 précitée, en cas de contestation née d'une sollicitation de prix, « *les jours qui suivent* » et prescrits par l'alinéa 3 de l'article 25 du décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 précité, ne peuvent excéder deux (02) jours ouvrables ;

Qu'il résulte des dispositions ci-dessus citées que :

- *le recours préalable devant la Personne responsable des marchés publics ou son supérieur hiérarchique constitue une condition substantielle de recevabilité des recours devant l'ARMP ;*
- *l'exercice du recours préalable devant la Personne responsable des marchés publics ou son supérieur hiérarchique et de celui devant l'ARMP, sont enfermés dans des délais dont l'inobservance est sanctionnée par l'irrecevabilité de la requête ;*

Considérant qu'en l'espèce, la société « BIOMAH SARL » a reçu notification du refus d'approbation, le mardi 15 avril 2025 ;

Qu'elle a exercé son recours gracieux, le mercredi 16 avril 2025 ;

Que la réponse de la PRMP/ASIN lui a été notifiée le jeudi 17 avril 2025 ;

Que non satisfaite de cette réponse et du fait que le lundi 21 avril 2025 est férié en raison de la fête de Pâques, la Gérante de la société « BIOMAH SARL » a exercé son recours devant l'ARMP, le mardi 22 avril 2025 par lettre sans référence en date du 18 avril 2025, enregistrée au Secrétariat administratif de l'ARMP, le 22 avril 2025 sous le numéro 0773-25 ;

Qu'au regard de ce qui précède, le recours de la société « BIOMAH SARL » a été exercé dans les conditions de forme et délai requises pour sa recevabilité ;

Qu'il y a lieu de le déclarer recevable.

III- DISCUSSION

A- MOYENS DE LA SOCIETE « BIOMAH SARL »

 Au soutien de son recours, la Société « BIOMAH SARL » a développé les moyens suivants : 

« Il faut rappeler d'une part, que la société BIOMAH SARL par décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025, a été arbitrairement exclue de la commande publique. Par requête valant mémoire ampliatif en date du 2 avril 2025, a sollicité de la chambre administrative de la Cour suprême, l'annulation de la décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025. Par requête valant mémoire ampliatif en référé-suspension en date du 02 avril 2025, sollicitée de la chambre administrative de la Cour suprême, d'ordonner le sursis à l'exécution de la décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025.

Que par ailleurs, ces procédures font suite au recours en annulation devant la même juridiction de la décision n°2024-135/ARMP/PR-CR/CD/SP/DRA/SA du 07 novembre 2024 sur le fondement de laquelle a été rendue la décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025.

Attendu que d'autre part, la décision de non-approbation du marché en cause par la PRMP de l'ASIN se base aussi sur l'avis n°2023-170/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SRR/SA du 19 décembre 2023 qui déclare que : « Toute notification provisoire de marché (non encore approuvé) faite à ladite personne morale ou physique avant le prononcé de la décision d'exclusion doit être annulée par l'Autorité Contractante concernée »

Or, cet avis de l'ARMP est illégal à l'aune de l'article 2 du Code civil.

Attendu que l'article 2 du Code civil en vigueur au Bénin dispose que : « La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif ».

Que pour expliquer cet article 2, il a constamment été jugé que : « La loi nouvelle ne s'applique pas aux conditions de l'acte juridique conclu antérieurement » (Cour de cassation, Chambre civile 3, 8 oct. 2008, n°07-15.730, Inédit).

Qu'aussi, l'article 85, alinéa 4 in fine dispose que : « Les marchés qui n'ont pas été approuvés sont nuls et de nul effet »;

Qu'il importe de déduire de l'article 84, alinéa 4 in fine du Code des marchés publics que les marchés non encore approuvés sont déjà formés.

Qu'il en va ainsi parce que ne peut être nul qu'un marché déjà formé.

Qu'en l'espèce, le marché objet de la non-approbation est déjà formé et soumis à signature le 19 mars 2025.

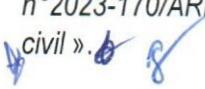
Que le 20 mars 2025, la décision d'exclusion, attaquée devant la Cour suprême, a été rendue.

La décision d'exclusion est donc postérieure à la formation du contrat de marché.

Par conséquent, la décision de non approbation de l'ASIN doit être annulée.

Les requérantes sollicitent qu'il vous plaise de :

- décaler la requête de la société BIOMAH SARL recevable et bien-fondé
- constater que la décision de non-approbation de l'ASIN est illégale
- constater que l'avis n°2023-170/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SRR/SA du 19 décembre 2023 doit être partiellement réformé.

En conséquence, d'annuler la décision de non-approbation de l'ASIN et de rendre conforme l'avis n°2023-170/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SRR/SA du 19 décembre 2023 à l'article 2 du Code civil ». 

B- MOYENS DE LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS DE L'AGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DU NUMERIQUE (ASIN)

En réplique aux allégations du requérant, la Personne Responsable des Marchés Publics de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) a développé les moyens ci-après :

« Les contrats ont été retirés par BIOMAH pour signature le 21 mars 2025. La décision de suspension de BIOMAH et de son 1^{er} responsable par l'ARMP est intervenue le 20 mars 2025 pour effet à partir du 27 mars 2025. Les contrats signés par BIOMAH ont été reçus au Secrétariat de la PRMP de l'ASIN, le 1^{er} avril 2025.

Il résulte des faits et dates ci-dessus que **les contrats signés par BIOMAH ont été réceptionnés par la PRMP après la date de prise d'effet de la décision excluant cette entreprise et son promoteur de la commande publique**.

L'article 117, alinéa 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin dispose : « ...la décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est immédiatement exécutoire ». Et l'alinéa 10 du même article dispose : « Les décisions de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics peuvent faire l'objet d'un recours devant un organe juridictionnel. Ce recours n'a cependant pas d'effet suspensif. ».

Par ailleurs, par Avis n°2023-170/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ /SRR/SA du 19 décembre 2023, l'ARMP a, au point 3 dudit avis, posé que : « ...en cas d'exclusion d'une personne morale ou physique de la commande publique par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), toute notification provisoire de marché (non encore approuvé) faite à ladite personne morale ou physique avant le prononcé de la décision d'exclusion doit être annulée par l'Autorité Contractante concernée ».

Il ressort des dispositions sus rappelées que :

- les décisions de l'ARMP sont immédiatement exécutoires ;
- le recours devant une juridiction compétente contre une décision de l'ARMP n'a cependant pas d'effet suspensif ;
- l'autorité contractante doit annuler toute notification d'attribution provisoire de marché (non encore approuvé) faite à une entreprise avant le prononcé de son exclusion de la commande publique par l'ARMP.

Dans le cas qui nous concerne, la société BIOMAH SARL a été exclue de la commande publique par décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025 portant exclusion de la commande publique en République du Bénin pour une durée de deux (02) ans, à compter du **27 mars 2025** au 26 mars 2027, les sociétés « **BIOMAH SARL** » ... et pour une durée de quatre (04) ans à compter du **27 mars 2025** au 26 mars 2029, leurs dirigeantes ci-après à titre personnel : ... Madame **ADINU Véronique, gérante de la société BIOMAH SARL**, ...

La notification d'attribution provisoire lui a été adressée le 16 janvier 2025. Mais le marché n'a pas encore été approuvé avant le prononcé de la décision d'exclusion.

La décision de l'ARMP étant immédiatement exécutoire et tout recours contre ladite décision n'étant pas suspensif de son application d'une part, et conformément aux instructions du point 3 de l'Avis n°2023-170/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SRR /SA du 19 décembre 2023 d'autre part, l'ASIN a prononcé l'annulation de la notification d'attribution provisoire du marché précédemment faite à cette entreprise.

En conséquence, le marché, qui était en instance d'approbation, ne peut plus être approuvé.

La remise en cause du processus d'approbation du marché n'est ni illégale ni arbitraire, car elle a été décidée au regard des dispositions légales et réglementaires.

Il importe de préciser que le marché n'était pas en instance d'approbation avant le prononcé de la décision d'exclusion de l'entreprise ; il était plutôt dans les mains de l'entreprise pour signature et n'a été retourné à l'ASIN que le 1^{er} avril 2025, alors que la décision d'exclusion prenait effet le 27 mars 2025.

La décision d'annulation de la notification d'attribution repose, comme démontré supra, sur l'application stricte des dispositions légales et réglementaires susmentionnées.

L'entreprise BIOMAH se fonde essentiellement sur le fait qu'elle a fait appel de la décision de l'ARMP portant sur son exclusion de la commande publique. Mais elle n'a produit aucune décision de sursis à exécution prononcée par la juridiction compétente et qui aurait suspendu provisoirement l'application de la décision de l'ARMP et des autres dispositions légales et réglementaires y afférentes.

En l'absence d'une telle décision de sursis à exécution, l'ASIN se devait de mettre en œuvre, en toute responsabilité, la décision de l'ARMP ainsi que les instructions de l'Avis n°2023-170/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SRR/SA du 19 décembre 2023 se rapportant aux conséquences de cette exclusion ».

IV- CONSTATS ISSUS DE L'INSTRUCTION

Il ressort des faits et moyens des parties, les constats ci-après :

Constat n°1

- Après la notification d'attribution du marché à la société « BIOMAH SARL », le projet de contrat est élaboré et transmis à la Cellule de Contrôle des marchés publics qui y a donné son avis et retour est fait à la PRMP/ASIN le 17 mars 2025.
- Le 21 mars 2025, la société « BIOMAH SARL » a retiré le contrat pour signature par bordereau n° 641/2025/ASIN/DG/PRMP/SPRMP du 19 mars 2025 et retour dudit contrat signé ainsi que des pièces administratives a été fait à la PRMP/ASIN le 1^{er} avril 2025 par lettre n° 057-2025/DG/SP/BIOMAH du 1^{er} avril 2025.

Constat n°2 :

Par décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025, la société « BIOMAH SARL » ainsi que sa Gérante, ont été exclues de la commande publique en République du Bénin pour respectivement une durée de deux (02) ans et de quatre (04) ans et ce, à compter 27 mars 2025.

V- OBJET ET ANALYSE DU RECOURS DE LA SOCIETE « BIOMAH SARL »

Il résulte des faits, moyens des parties et des constats issus de l'instruction que le recours de la Société « BIOMAH SARL » porte sur le refus d'approbation du contrat suite à l'exclusion de la commande publique de cette société. *✓ ✓*

SUR LE REFUS D'APPROBATION DU CONTRAT DE LA SOCIETE « BIOMAH SARL », MOTIF TIRE DE SON EXCLUSION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Considérant les dispositions de l'article 117, alinéa 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin selon lesquelles : « (...) la décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est immédiatement exécutoire » ;

Que l'alinéa 10 du même article dispose : « Les décisions de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics peuvent faire l'objet d'un recours devant un organe juridictionnel. Ce recours n'a cependant pas d'effet suspensif. ».

Considérant qu'en espèce, le marché en cause, est transmis à la société « BIOMAH SARL » pour signature le 21 mars 2025 ;

Que par décision n°2025-043/ARMP/PR-CR/CRD/SP/DRA/SA du 20 mars 2025, la société « BIOMAH SARL » a été exclue de la commande publique à compter du 27 mars 2025 pour une durée de deux (02) ans ;

Que par lettre n° 057-2025/DG/SP/BIOMAH du 1^{er} avril 2025, la société « BIOMAH SARL » a retourné le contrat signé ainsi que les pièces administratives à la PRMP de l'ASIN ;

Que l'examen des faits de la cause révèle que l'approbation n'a pas eu lieu avant l'exclusion de la commande publique en République du Bénin de la société « BIOMAH SARL » ;

Considérant les dispositions de l'avis N°2023-170/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRAJ/SRR/SA du 19 décembre 2023 selon lesquelles : « L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) établit qu'en cas d'exclusion d'une entreprise de la commande publique par l'ARMP :

- 1) *ladite entreprise poursuit et achève l'exécution des contrats dont elle est titulaire et qui sont en cours d'exécution avant le prononcé de la décision d'exclusion ;*
- 2) *aucune notification d'attribution provisoire de marché ne doit être adressée à ladite entreprise après le prononcé de la décision d'exclusion ;*
- 3) *toute notification d'attribution provisoire de marché non encore approuvé faite à ladite entreprise avant le prononcé de la décision d'exclusion doit être annulée par l'autorité contractante concernée ;*
- 4) *aucune entreprise dont l'actionnaire majoritaire est un promoteur ou gérant d'une autre entreprise, exclue de la commande publique, ne doit participer à la commande publique » ;*

Qu'à l'analyse, la société « BIOMAH SARL » ayant été exclue de la commande publique le 27 mars 2025 et ayant retourné le contrat le 1^{er} avril 2025 à la PRMP de l'ASIN pour approbation, cette approbation ne peut aller à son terme ;

Qu'au regard de ce que précède, c'est à bon droit que la PRMP/ASIN s'est opposée à la poursuite de l'approbation du contrat dans le cadre de la procédure de passation de la Demande de Renseignements et de Prix n°S_DAF_95028 relative à l'entretien des locaux de l'ASIN par accord cadre à bon de commande pour trois (03) ans (Entretien de locaux de l'ASIN à l'Immeuble KOUNGBLENOU, par accord cadre à bon de commande pour trois (03) ans lot 1) dont était attributaire la société « BIOMAH SARL » ;

Qu'en conséquence, le refus d'approbation du contrat, est régulier. 

PAR CES MOTIFS, SANS QU'IL SOIT NECESSAIRE DE STATUER SUR LES AUTRES,

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours de la société « BIOMAH SARL » est recevable.

Article 2 : Le recours de la société « BIOMAH SARL » est mal fondé.

Article 3 : La suspension de la procédure de passation de la Demande de Renseignements et de Prix n° S_DAF_95028 relative à l'entretien des locaux de l'ASIN par accord cadre à bon de commande pour trois (03) ans (Lot 1 : Entretien de locaux de l'ASIN à l'Immeuble KOUNGBLENOU, par accord cadre à bon de commande pour trois (03) ans), est levée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée :

- à la Gérante de la société « BIOMAH SARL » ;
- à la Personne Responsable des Marchés Publics de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) ;
- au Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) ;
- au Directeur Général de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) ;
- au Ministre de Numérique et de la Digitalisation ;
- au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

Les parties concernées peuvent faire appel de la présente décision dans un délai d'un (01) mois.

Article 5 : La présente décision sera publiée sur le site web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et dans le SIGMaP.

