



AVIS N° 2026-097/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRR-AT/SATpi/SA DU 21 AOUT 2026

- 1- DECLARANT IRREGULIERE LA PARTICIPATION DES CONSEILLERS COMMUNAUX AUX TRAVAUX DES COMMISSIONS D'OUVERTURE ET D'EVALUATION DES OFFRES ;
- 2- INVITANT LE SECRETAIRE EXECUTIF DE LA COMMUNE DE COTONOU A EN TIRER LES CONSEQUENCES DE DROIT QUI S'IMPOSENT.

LE PRESIDENT DU CONSEIL DE REGULATION,

- Vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- vu la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale ;
- vu le décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- 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'évaluation ;
- 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 ;
- vu le décret n°2025-296 du 21 mai 2025 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 ;

Ensemble les pièces du dossier,

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

Considérant que par lettre n°1526/MCOT/SE/PRMP/SP-PRMP du 24 juillet 2026, enregistrée au Secrétariat administratif de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) à la même date, sous le numéro 1668-26, le Secrétaire Exécutif (SE) de la commune de Cotonou a saisi l'ARMP d'une demande d'avis technique relativement à la participation des élus communaux aux travaux des Commissions ad'hoc d'Ouverture et d'Evaluation (COE) des offres ;

Que dans sa requête, le Secrétaire Exécutif (SE) de la commune de Cotonou expose ce qui suit :

« J'ai l'honneur de solliciter auprès de votre Autorité, un avis technique relativement à une question d'interprétation résultant de l'articulation entre les dispositions du Code des marchés publics et celles du Code de l'administration territoriale en République du Bénin. En effet, la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant

Code des marchés publics prévoit que la Commission d'ouverture et d'évaluation (COE) est une commission ad hoc instituée auprès de chaque autorité contractante pour assister la Personne Responsable des Marchés Publics dans la conduite des procédures de passation des marchés. Elle renvoie à un décret pris en Conseil des ministres fixant sa composition, ses attributions et ses modalités de fonctionnement.

Par ailleurs, la réforme de la décentralisation intervenue avec l'adoption de la loi 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale a profondément réorganisé la gouvernance des communes, notamment par la séparation des fonctions politiques et administratives, la création de la formation du Secrétariat exécutif comme principal responsable de l'administration communale ainsi que la redéfinition des attributions des organes politiques de la commune.

Dans la pratique, cette réforme suscite des interrogations quant au maintien de la participation des élus communaux (Maire, Adjoints au Maire, Présidents de commission ou Conseillers communaux) aux travaux des Commissions d'ouverture et d'évaluation des offres, alors même que ces commissions interviennent dans une phase éminemment administrative de la procédure de passation des marchés publics, placée sous la responsabilité de la Personne Responsable des Marchés Publics.

En outre, les dispositions du code des marchés publics consacrent le principe de séparation des fonctions de passation, de contrôle et de régulation afin de garantir la transparence, l'égalité de traitement et l'indépendance des procédures.

Dans ce contexte, et afin d'assurer une application uniforme de la réglementation ainsi que la sécurité juridique des procédures conduites par les autorités contractantes, je vous serai reconnaissant de bien vouloir éclairer l'administration communale sur les questions suivantes :

1. les dispositions de la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 ont-elles pour effet de remettre en cause la participation des élus communaux aux travaux des Commissions d'ouverture et d'évaluation des offres instituées dans le cadre des procédures de passation des marchés publics ?
2. les élus communaux demeurent-ils juridiquement habilités à être désignés comme membres des Commissions d'ouverture et d'évaluation des offres au regard de la nouvelle architecture institutionnelle issue du Code de l'administration territoriale ?
3. dans l'affirmative, quelles catégories d'élus peuvent régulièrement participer aux travaux de ces commissions et dans quelles limites ?
4. dans la négative, conviendrait-il désormais de considérer que les membres de la Commission d'ouverture et d'évaluation des offres doivent être exclusivement issus de l'administration communale placée sous l'autorité du Secrétaire exécutif ?

Compte tenu des enjeux que présente cette question pour la régularité des procédures de passation des marchés publics conduites par les collectivités territoriales, l'avis de votre structure permettra d'assurer une interprétation harmonisée des textes en vigueur et de prévenir tout risque de contestation ultérieure des procédures » ;

Qu'il résulte des faits ci-dessus exposés que la demande du Secrétaire Exécutif de la commune de Cotonou vise à s'assurer de la régularité de la participation des élus communaux comme membres des COE ;

Considérant les dispositions de l'article 255 de la loi 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale selon lesquelles : « La commune initie et conclut les marchés publics dans les conditions prévues par le code des marchés publics, sous réserve des dispositions particulières de la présente loi » ;

Que cette loi dispose également en son article 134 que : « Dans les communes à statut particulier ou intermédiaire, la personne responsable des marchés publics est nommée par le secrétaire exécutif, après tirage au sort dans le fichier des principales fonctions administratives des mairies. Elle peut, en cas de nécessité, être employée à d'autres tâches cumulativement avec ses fonctions. Dans les communes autres que celles à statut particulier ou intermédiaire, le secrétaire exécutif nomme en qualité de personne responsable des marchés publics, un cadre ayant un profil approprié cumulativement avec ses fonctions habituelles, ou à défaut, le responsable des affaires financières. Le secrétaire exécutif de la commune est l'autorité approbatrice des marchés publics » ;

Qu'en outre, l'article 135 de la même loi dispose : « Le secrétaire exécutif est l'ordonnateur du budget communal. Il soumet le budget primitif, le collectif budgétaire et le compte administratif à l'adoption du conseil de supervision, à la validation du conseil communal et à l'approbation de l'autorité de tutelle » ;

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

- les cadres impliqués dans la gestion des marchés publics dans une commune quel que soit son statut, sont placés sous l'autorité du Secrétaire exécutif qui les nomme ;
- le conseil communal, composé de Conseillers, est l'organe délibérant qui valide le budget ainsi que le compte administratif de la commune ;
- les marchés publics passés par la commune sont soumis à l'approbation du Secrétaire exécutif ;

Considérant qu'en l'espèce, la requête du Secrétaire exécutif de la commune de Cotonou vise à savoir si les Conseillers peuvent être toujours impliqués dans les Commissions ad'hoc d'ouverture et d'évaluation des offres ;

Que l'examen des faits et de la cause révèle que nonobstant les dispositions de l'article 10, alinéa 2 du 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'évaluation selon lesquelles : « Pour le cas spécifique des communes, la commission d'ouverture et d'évaluation des offres est composée de :

- 1- La personne responsable des marchés publics ou son représentant qui en assure la présidence ;
- 2- **Deux (02) conseillers** (...) », ces derniers ne peuvent siéger dans la COE dans la mesure où ils ne peuvent se placer sous l'autorité du Secrétaire exécutif en leur qualité, à travers la personne responsable des marchés publics qui préside la COE ;

Considérant que les dispositions de l'article 10 du 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'évaluation ne peuvent s'appliquer aux cas spécifiques des Communes avec l'entrée en vigueur de la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale qui confie la gestion administrative et financière de la commune à un Secrétaire exécutif ;

Que les dispositions de la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale priment sur celles de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics et sur celles de ses décrets d'application ;

Que dès lors que la loi portant code de l'administration territoriale a consacré une incompatibilité entre les fonctions des membres du Conseil communal et celles du Secrétaire Exécutif et des cadres, il est désormais incompatible que les Conseillers communaux siègent dans les commissions d'évaluation et d'ouverture dont les travaux relèvent des actes de gestion ;

Qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, les nouvelles dispositions confinant les membres du Conseil de supervision dans un rôle de contrôle des actions de l'exécutif communal, il n'est plus possible que des conseillers soient admis dans les travaux des commissions d'ouverture et d'évaluation des offres qui sont d'une part des commissions ad hoc et d'autre part, présidées par la Personne Responsable des Marchés Publics, ayant rang de directeur technique ;

Considérant en outre que la loi 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale, applicable en la matière, consacre à travers ses dispositions la séparation des fonctions de l'organe politique, d'orientation, de contrôle et délibération confiées aux maires et aux Conseillers communaux de celles de l'organe en charge de la gestion administrative dévolue aux Secrétaires exécutifs et leurs collaborateurs ;

Qu'ainsi, il est incompatible d'admettre les conseillers communaux dans les Commissions d'ouverture et d'évaluation sans violer les règles d'incompatibilité entre leurs fonctions et celle du Secrétariat exécutif ;

Qu'au regard de ce qui précède, il y a lieu de conclure, qu'à l'étape actuelle de la réglementation des marchés publics en vigueur, les conseillers communaux ne peuvent ni siéger dans les commissions d'ouverture et d'évaluation des offres, ni occuper un poste dans la chaîne de passation et de contrôle des procédures de passation des marchés publics.

EN CONSEQUENCE, EMET L'AVIS CI-APRES :

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) :

- 1- déclare irrégulière la participation des Conseillers communaux aux travaux des commissions d'ouverture et d'évaluation des offres ;
- 2- invite le Secrétaire Exécutif de la commune de Cotonou à en tirer les conséquences de droit qui s'imposent. 


Seraphin AGBAHOUNGBATA

Ampliations : Toutes les communes du Bénin (à titre d'information)