

الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي 247-15

Article entitled: External control of public transactions under the provisions of Presidential Decree 15-247

تاريخ الاستلام : 2019/07/28 ؛ تاريخ القبول : 2019/09/07

ملخص

تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لعملية الرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ ، وقبل وبعد تنفيذها ، تمارس عمليات الرقابة في شكل رقابة داخلية ، رقابة وصائية و رقابة خارجية، أما التغيير الأهم الذي حملته المرسوم الرئاسي 247-15 هو إحداث اللجنة القطاعية للصفقات العمومية بدلا من اللجان الوطنية المعمول بها سابقا في التنظيم الملغى 10-236 ، وتهدف أنواع الرقابة لضمان نجاعة الطلبات والاستعمال الحسن للمال في إطار مبادئ: حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات. تقوم على ذلك لجان رقابية حسب النوع الممارس من الرقابة في إطار الصلاحيات التي يمنحها لها القانون و التنظيم و وفقا للتشكيل و نظام التصويت الذين يحكمونها.

الكلمات المفتاحية: صفقات عمومية، مصلحة متعاقدة ، رقابة، رقابة خارجية، لجنة قطاعية.

* الهاشمي مزهود

كلية الحقوق
جامعة الإخوة منتوري قسنطينة
الجزائر

Abstract

The public transactions concluded by the Contracting Authority for the control process before they enter into force, before and after their implementation, are exercised in the form of internal control, control and external control. The most important change in Presidential Decree 15-247 is the establishment of the Public Sector Transactions Committee National committees previously established in the canceled regulation 10-236, and the types of control are designed to ensure the efficiency of demands and the good use of money under the principles: free access to public applications and equal treatment of candidates and transparent procedures. Supervisory committees shall be established according to the type of supervision exercised within the framework of the powers conferred upon it by law and regulation, and in accordance with the form and voting system they govern.

Keywords: Public Transactions, Contracting Authority, Control , External control, Sectoral committee .

Résumé

Les opérations publiques conclues par le service contractant pour la procédure de contrôle avant leur entrée en vigueur, avant et après leur mise en œuvre, sont exercées sous forme de contrôle interne, de contrôle et de contrôle externe, le changement le plus important intervenu dans le décret présidentiel 15-247 étant la création du comité sur les opérations du secteur public. Les comités nationaux précédemment créés dans le règlement annulé 10-236 et les types de contrôle sont conçus pour garantir l'efficacité des demandes et la bonne utilisation de l'argent en vertu des principes: libre accès aux candidatures publiques et égalité de traitement des candidats et procédures transparentes. Les comités de surveillance sont constitués en fonction du type de contrôle exercé dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi et les réglementations et en fonction de la forme et du mode de vote qu'ils régissent.

Mots clés: Marchés publics, Service contractant , Contrôle, Contrôle externe, Commission sectorielle.

* Corresponding author, e-mail: hichem.mezhoud1993@gmail.com

يعتبر تنظيم الصفقات العمومية من أكثر التنظيمات ارتباطا بالواقع السياسي والاقتصادي للدولة، بدليل انه عرف الكثير من التطورات على حسب التغيرات المتلاحقة التي شهدتها البلاد من مرحلة الاشتراكية إلى الأزمة المالية في الثمانينات مروراً بالتحول نحو التعددية السياسية وما تقتضيه من انفتاح على القطاع الخاص وضمان حرية الاستثمار داخليا وكذا الانخراط في النظام المالي والاقتصادي العالمي لجلب الاستثمارات الأجنبية على الصعيد الخارجي ورغم تحول الجزائر إلى تبني نظام اقتصاد السوق إلا أنها حافظت على مساهمات واسعة للقطاع العام في النشاط الاقتصادي حرصاً على مواصلة دعم الطبقات الأقل دخلاً وتعزيز مشاريع البنية التحتية وفق مقتضيات ما أصبح يعرف بنظام "الليبرالية الجديدة" the new liberalism .

وبعد صدور نصوص عديدة تنظم الصفقات العمومية صدر المرسوم الرئاسي 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية والذي ألقى المراسيم السابقة، وسرعان ما لجأت الحكومة لتعديله في السنوات اللاحقة، وصولاً إلى سنة 2015 حيث أحدث تغيير جذري في مجال تنظيم الصفقات العمومية بصور المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتعويضات المرفق العام، حيث استخدمت فيه المصطلحات المعتمدة على الصعيد الدولي وتبسيط إجراءات المعتمدة، وتعزيز حقوق المتعاقدين، وعلى الخصوص تعزيز سبل الرقابة على الصفقات العمومية بدءاً من مرحلة إجراء تكييفها مع مرحلة التسليم، ولعل السبب الرئيسي وراء الحرص الشديد على تعزيز الآليات الرقابية هذه هو ذاته السبب وراء صدور المرسوم نفسه وهو الانخفاض الحاد المسجل على أسعار النفط في الأسواق العالمية منتصف العام 2014، وهو أمر نتج عنه نقص فادح في الإيرادات النفطية التي تشكل الرافد الأساسي لميزانية الدولة وهو ما وسع العجز في الميزانية المسجل سنوياً إلى مستويات قياسية، دفعت بالسلطات العمومية إلى مراجعة أوجه الإنفاق العام ومحاولة ترشيدها والحد من ظاهرة هدر المال العام وتضخم فواتير الإنفاق العمومي في جميع القطاعات.

باعتبار عملية الصفقات العمومية تستحوذ على حصة كبيرة من نفقات الصفقات الوزارية والجماعات المحلية فقد خصص المرسوم فصلاً كاملاً لضبط عملية الرقابة عليها، مع إحالات عديدة لنصوص أخرى تشريعية وتنظيمية. فالرقابة هي صلاحية وسلطة جهة محددة بموجب التشريع أو التنظيم في الاطلاع على سير عملية قانونية وفقاً لما يحدده القانون قبل القيام بها أو التعقيب على صحتها و تماشيها مع الشروط والإجراءات بعد تنفيذها، وقد قمنا باختيار هذا الموضوع نظراً لما يثيره من إشكاليات حول تعدد أنواع الرقابة و بالتالي إمكانية تداخل المهام بين الهيئات المعنية بها ما يهدد بعدم فعاليتها و تحقيق هدف المشرع من وراء فرضها، و تبرز أهمية موضوع الرقابة نظراً لما حمله التنظيم الجديد للصفقات العمومية من هيئات رقابية جديدة كما أن هذه العملية تهدف لحماية المال العام من سوء الاستخدام أو التلاعب به ما يجعل من يقترب ذلك محل شبهة فساد مالي أو إداري يستوجب حماية عملية إبرام الصفقات العمومية من هذا التجاوز، ومن هنا يمكننا طرح التساؤل التالي: ما هي آليات الرقابة الجديدة التي أحدثها التنظيم الأخير الخاص بالصفقات العمومية ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من تساؤلات فرعية:

- ما مدى استقلالية لجان الرقابة وأعاونها؟
 - ما مدى توافق آليات عمل لجان الرقابة مع نظام اللجان المعتمد في التشريع الجزائري؟
 - ما مدى تناسق مختلف عمليات الرقابة على الصفقات العمومية؟
 - ما الهدف المنشود من وراء تعدد أنواع الرقابة والهيئات القائمة بها؟
- وسنعمد في معالجتنا لهذه لهذا الموضوع على ثلاث مناهج رئيسية، المنهج الوصفي، المنهج التحليلي والمنهج المقارن كلما اقتضت الضرورة لذلك.

فيما فضلنا تقسيم هذه البحث إلى مبحثين :

المبحث الأول : أنواع الرقابة على الصفقات العمومية.

المبحث الثاني : هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية واختصاصاتها.

II- المبحث الأول: أنواع الرقابة على الصفقات العمومية.

نظرا لارتباط الصفقات العمومية بكل أنواعها بالخزينة العمومية فهي نفقة عمومية تستوجب الرقابة، لهذا أخضعت لرقابة قبل إبرام الصفقة أو دخولها حيز التنفيذ أو بعد التنفيذ⁽¹⁾.

من مقتضيات نجاح عمليات الرقابة يجب على المصلحة المتعاقدة إعداد وفي بداية كل سنة مالية:

- قائمة بكل الصفقات العمومية المبرمة خلال السنة المالية المنقضية.
- البرنامج التقديري للمشاريع التي يتعين إطلاقها خلال السنة المالية المعنية مع إمكان تعديلها خلال نفس السنة⁽²⁾.

هذا وقد حصرت الرقابة على الصفقات العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 247/15 في ثلاثة أنواع: الرقابة الداخلية، الرقابة الخارجية ورقابة الوصاية.

II - 1- المطلب الأول : الرقابة الداخلية

الملاحظة الأولى تتمثل في اعتماد نظام تعدد لجان فتح الأظرفة و تقييم العروض ذلك أن المادة 160 تنص على وجوب إحداث دائرة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة و تقييم العروض و هذا من أجل معالجة ظاهرة تراكم الملفات على مستوى لجنة تقييم العروض التي عرفتها بعض المصالح المتعاقدة أثناء سريان قانون الصفقات العمومية الملغى و يتعلق الأمر بالمصالح المتعاقدة المركزية التي تبرم مئات الصفقات العمومية سنويا، و من ثم يسمح التنظيم الجديد بإحداث أكثر من لجنة على مستوى المصلحة المتعاقدة الواحدة من أجل ضمان السرعة و الفعالية في عمل اللجنة .

جاء تنظيم الصفقات العمومية الجديد بأحكام جديدة تتعلق بالعضوية في لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض من بينها تعليق العضوية في اللجنة على شرط توافر الكفاءة و هو ما جاء فيها أن لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض تتشكل من موظفين مؤهلين يختارون لكفاءتهم، و هذا على خلاف القانون الملغى الصادر بموجب المرسوم 236/10 الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة و من ثم فإن المشرع أراد معالجة بعض الحالات التي ثبت فيها تعيين أعوان غير مؤهلين للقيام بالصلاحيات المنوطة بلجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض.

و لقد خصصت المواد من 159 إلى 162 من المرسوم الرئاسي 247/15، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لتنظيم عملية الرقابة على الصفقات العمومية ورقابة داخلية ولعل أهم ما يميز هذه المواد هو إحداثها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بدل نظام اللجنين المعتمد في التنظيمات السابقة للصفقات العمومية حيث كانت الرقابة الداخلية تقوم على:

- لجنة فتح الأظرفة.
- لجنة تقييم العروض.

هذا و تمارس لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض عملية الرقابة وفقا للنصوص المتضمنة تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة ووفقا لقوانينها الأساسية المنسجمة مع الأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلة فمثلا تعمل اللجنة التابعة لمصلحة بلدية في إطار قانون البلدية.

كما إن تقييم العروض لم يبق يعتمد على السعر وحده بل يأخذ بعين الاعتبار عدة معايير إلى جانب معيار الثمن. إذ يتم ترتيب العطاءات من الناحية الفنية أولا ثم يأتي ترتيبها ماليا. هذا إن دل على شيء إنما يدل على أن العنصر الفني أصبح لا يقل أهمية عن العنصر المالي. بل انه يمكن أن نؤكد أن العنصر الفني في تقييم العطاءات أصبح يفوق العنصر المالي. على اعتبار أن العطاءات غير المتأهلة فنيا يتم إقصاءها وذلك بغض النظر عن محتواها المالي.

أما المصالح التابعة لسلطة وصية تقوم هذه الأخيرة بضبط تصميم نموذجي يتضمن تصميم اللجنة مهامها الرقابية⁽³⁾.

فيما تحدث المصلحة لجنة دائمة أو أكثر لفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، وتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة حسب كفاءتهم، كما يمكن للمصلحة المتعاقدة إنشاء لجنة تقنية تقوم بإعداد تقرير تحليل العروض، كإجراء ساعد في عملية قيام اللجنة بمهامها الأساسية، تكون اللجنة التقنية بمهامها تحت مسؤولية المصلحة المتعاقدة⁽⁴⁾

والملاحظ في التنظيم الجديد للصفقات العمومية سابق الذكر تعليقه عضوية لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض على شرط الكفاءة بخلاف المرسوم الرئاسي 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية

لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة، وبالتالي فالمرسوم الأخير الصادر سنة 2015 عالج حالات ثبت فيها تعيين أعوان غير مؤهلين لعضوية لجنة فتح الأظرفة، والأهم من ذلك قصر عضوية اللجنة على الموظفين التابعين للمصلحة المتعاقدة عكس ما كان في المرسوم 236/10⁽⁵⁾ وبالتالي مواجهة ظاهرة تعيين أعضاء غير منتمين للمصلحة المتعاقدة لدواعي لا علاقة لها بالمصلحة العامة.

تقوم لجنة الرقابة الداخلية سألقة الذكر بعمل إداري وتقني تتوجه بتقرير تقدم للمصلحة المتعاقدة التي تستند عليه في عملية منح الصفقة أو إعلان عدم جدوى للإجراء أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة.

أما عن تشكيلة هذه اللجنة فيجدها مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر كما يحدد قواعد تنظيمها وسيرها ذلك في إطار الإجراءات المعمول بها.

وما يثير التساؤل في هذا الصدد أن المنظم لم يشترط نصابا معينا أو إعداد محددا ينبغي توافره لصحة اجتماعات اللجنة إنما منح المصلحة المتعاقدة صلاحية السهر على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين شفافية هذا الإجراء وهو أمر يفتح للمصلحة المتعاقدة سلطة تقديرية قد تكون بابا لتفويض الضمانات والمبادئ المقررة بموجب المادة 8 من ذات المرسوم فيما تسجل اللجنة أشغالها ذات القبلة باحتضانها في سجلين خاصين يقوم الأمر بالصرف للمصلحة المتعاقدة بترقيهما والتأشير عليهما بالحروف الأولى⁽⁶⁾.

II - 2- المطلب الثاني : رقابة الوصاية

تمارس الرقابة الوصاية بغاية حماية المال العام وتحقيق شفافية أكبر على عملية إبرام الصفقات العمومية وهي الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات والجهات اللامركزية.

وتمارس السلطة الوصية في مفهوم المرسوم السابق الذكر عملية الرقابة بعد:

- التحقيق من مطابقة الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة لأهداف الفعالية في الأداء والاقتصاد في التكلفة (الحساب الإقتصادي).
- التأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج التنموية المرسومة للقطاع وأولويات القطاع أيضا.

ولذلك تقوم المصلحة المتعاقدة عند الاستلام النهائي للمشروع بإعداد تقرير تقييمي عن ظروف إنجاز المشروع وكلفته الإجمالية مقارنة بما تم تخطيطه مسبقا للكلفة، فيما يرسل هذا التقرير حسب طبيعة النفقة الملزم بها إلى مسؤول الهيئة العمومية أو الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة⁽⁷⁾.

كما ترسل نسخة من هذا التقرير إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام المنشأة بموجب المادة 213 من المرسوم الرئاسي 247/15 ، والتي تقوم بتدقيق أو تكليف من يقوم بتدقيق إجراءات إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها بناء على

طالب السلطة المختصة وتصدر آراء موجهة للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان الصفقات العمومية ولجان التسوية الودية للنزاعات ذات الصلة .

ولكون المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية لم يتضمن سوى مادة واحدة تنظيم الرقابة خاصة في قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 التي تطرقت بالتفصيل لعملية الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية.

أما النوع الثالث من الرقابة وهو **الرقابة الخارجية** فيقصد بالرقابة الخارجية المهمة الرقابية التي تقوم بها الأجهزة والهيئات الخارجية عن نطاق المصلحة المتعاقدة ومصالحها بما فيها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، وتهدف هذه الرقابة وفي إطار العمل الحكومي إلى التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات التي ستستعرضها لاحقاً، ومطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وتهدف كذلك إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بطريقة نظامية (8) أما عن الهيئات المختصة بممارسة هذه الرقابة فتستعرضها تباعاً في الجزء الثاني من هذه المقال.

III- المبحث الثاني: هيئات الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية واختصاصاتها:

حمل التنظيم الجديد في مجال الصفقات العمومية عدة تغييرات على موضوع الرقابة أهمها: إلقاء العمل بنظام اللجان الوطنية للصفقات العمومية على اختلاف أنواعها وكذا اللجان الوزارية وهذا بقصد القضاء على مركزية الرقابة الممارسة على الصفقات العمومية والتخفيف من إجراءاتها من جهة أخرى (9).

هذا وقد استبعد المرسوم الرئاسي 247/15، الصفقات العمومية التي يبرمها مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من اختصاص الرقابة من قبل الهيئات التي سيلبي ذكرها وقصر الرقابة فيها على القواعد التي تحددها نظامها الداخلي (10).

كذلك تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها وزارة الدفاع الوطني بشكل حصري لرقابة لجنة أو لجان موضوعة لدى الوزارة، محددا الوزارة تشكّلها واختصاصها (11) وهو امتداد لخصوصية إجراءات هذه الوزارة على كل الأصعدة.

III- 1- المطلب الأول : لجنة الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة

تختص لجنة الصفقات المختصة حسب نوعها، بتقديم المساعدة للمصلحة المتعاقدة في العمليات التحضيرية للصفقات العمومية كتحديد الحاجات وتكييف إجراءات الصفقة وترتيبها، وكذا دراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق والنظر في الطعون التي يقدمها المتعهدون سواء كانت احتجاجاً على المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه، أو إعلان عدم الجدوى، أو إلغائه أو طلب العروض، أو إجراء التراخي بعد الاستشارة.

الفرع الأول : اللجنة الجهوية للصفقات العمومية

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة الخارجية الجهوية للإدارات المركزية في حدود ما اشترطته المادة 139 من المرسوم، حيث لا تخضع الملاحق التي يكون موضوعها لا يعدل تسمية الأطراف المتعاقدة والضمانات التقنية والمالية وأجل التعاقد، وإذا كان المبلغ الإجمالي للمحلق لا يتجاوز نسبة 10 % من المبلغ الأصلي للصفقة لا تخضع هذه الملاحق إلى فحص هيئة الرقابة القبلية الخارجية.

أولاً: تشكيل اللجنة الجهوية للصفقات العمومية:

تشكل هذه اللجنة وتحدد قائمة الهياكل المسموح لها بإنشاء هذه اللجنة بموجب قرار من الوزير المعني:

- الوزير المعني أو ممثله برتبة رئيس لجنة
- ممثل المصلحة المتعاقدة
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية أحدهما من مصلحة المحاسبة والآخر من مصلحة الميزانية.
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة⁽¹²⁾

ثانياً: لجنة الصفقات العمومية للمؤسسة الوطنية العمومية والهيكلي غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

يختص هذا النوع من اللجان بدراسة مشاريع دفاتر شروط أو صفقات:

- الأشغال التي يفوق المبلغ التقديري لها مليار دينار أو ملحقتها المحدد بالمادة 139
- صفقة اللوازم التي يفوق مبلغ التقدير الإداري لها ثلاثمائة 300 مليون دينار و ملحقتها.
- صفقة الخدمات بمبلغ يفوق مائتي 200 مليون دينار ومشروع ملحقتها.
- صفقة الدراسات التي يفوق مبلغ التقدير الإداري لها مليون دينار ومشروع ملحقتها وتشكل اللجنة من:
- ممثل عن السلطة الوصية، رئيساً.
- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله.
- ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للمحاسبة).
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة (أشغال، ري....).
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

فيما تحدد قائمة الهياكل غير الممركزة للمؤسسات العمومية الوطنية بموجب قرار من الوزير المعني⁽¹³⁾.

ثالثا : اللجنة الولائية للصفقات العمومية

تختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية غير المذكورة أعلاه في المادة 172.

وتقوم أيضا بدراسة دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية والتي يساوي مبلغها أو يفوق كتقدير إداري للحاجات أو الصفقة مائتي (200) مليون دينار بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم وحين يساوي المبلغ التقديري أو يتجاوز خمسين (50) مليون دينار بالنسبة لصفقات الخدمات، ومبلغ عشرين 20 مليون دينار لصفقات الدراسات.

تتشكل اللجنة الولائية من:

- الوالي أو ممثله، رئيسا.
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة.
- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي عن تشكيلات سياسية مختلفة.
- ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية، مصلحة المحاسبة).
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية عند الاقتضاء .
- مدير التجارة بالولاية (14)

رابعا : اللجنة البلدية للصفقات العمومية

تقوم اللجنة البلدية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية ضمن المستويات المحددة في المادتين 139 و173 المذكورة سلفا وتشكل من:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- منتخبين اثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي.
- ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية، مصلحة المحاسبة).
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء(15).

خامسا : لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

تقوم هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسة وتشكل من:

- ممثل عن السلطة الوصية، رئيسا

- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله
- ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية
- ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة بالولاية حسب موضوع الصفقة.

عندما يكون عدد المؤسسات العمومية المحلية التابعة لقطاع واحد كبيراً، فيمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني تجميعها في لجنة واحدة أو أكثر ويكون مدير المؤسسة أو مديرها العام عضواً حسب الملف المبرمج⁽¹⁶⁾.

أما فيما يخص أعضاء اللجان المذكورة أعلاه فيعينون هم ومستخلفوهم باستثناء المعنيين بحكم وظيفتهم إدارتهم من قبل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

وعند غياب رئيس لجنة الصفقات العمومية لحدوث مانع له يمكن للمسؤول الأول للمصلحة المتعاقدة أو سلطة الوصاية تعيين عضو مستخلف من خارج اللجنة بقصد استخلافه.

ويكون صوت أعضاء اللجنة الممثلين للمصلحة المتعاقدة والمصلحة المستفيدة من الخدمات استشارياً، كما يجب على اللجنة اعتماد نظامها الداخلي النموذجي.

وأخيراً تتوج الرقابة التي تمارسها بمقرر منح التأشير أو رفضها خلال أجل أقصاه 20 يوماً من تاريخ إيداع الملف كاملاً لدى كتابة هذه اللجنة⁽¹⁷⁾.

III - 2- المطلب الثاني : اللجنة القطاعية للصفقات العمومية:

يقصد باللجنة القطاعية اللجنة التي تحدث لدى دائرة وزارية وتكون معنية بالصفقات العمومية التي تدخل دائرة اختصاصها.

تقوم اللجنة بمراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية ومساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في عملية تحضير الصفقات وترتيبها، كما تساهم في تحسين ظروف مراقبة صحة العمليات الإجرائية للإبرام⁽¹⁸⁾.

الفرع الأول: تشكيل اللجنة القطاعية و إجراءات عملها

كما تختص اللجنة القطاعية بدراسة الملفات التابعة لقطاع آخر إذا تصرفت الدائرة الوزارية المعنية لحساب دائرة وزارية أخرى، كما تتخذ كل التدابير التي من شأنها تحسين ظروف مراقبة صحة إبرام الصفقات إضافة إلى اقتراحها النظام الداخلي النموذجي الذي يحكم عمل لجان الصفقات.

تفصل اللجنة القطاعية للصفقات في مجال الرقابة في كل المشاريع المتعلقة بدفاتر الشروط وملاحقها للصفقات المحددة في نص المادة 184 من المرسوم الرئاسي 247/15.

تتشكل اللجنة القطاعية للصفقات العمومية من:

- الوزير المعني أو ممثله رئيسا.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ممثل الوزير المعني، نائب رئيس.
- ممثلان عن القطاع المعني.
- ممثلان عن وزير المالية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

يرأس اللجنة في حالة غياب رئيسها أو حدوث مانع له نائبه، فيما يعين أعضاء اللجنة ومستخلفوهم باستثناء الرئيس ونائبه بأسمائهم بناء على اقتراح من الوزير المعني نظرا لكفاءتهم لمدة ثلاث سنوات.

تتوج الرقابة التي تمارسها اللجنة القطاعية بمقرر منح أو رفض التأشير في أجل أقصاه خمسة وأربعون (45) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة ليفتح الباب للطعون، وتصادق اللجنة القطاعية للصفقات على النظام الداخلي النموذجي الذي تتم الموافقة عليه بمرسوم تنفيذي⁽¹⁹⁾.

وعلى عكس لجنة الرقابة الداخلية التي تصح اجتماعاتها دون توفر نصاب قانوني محدد، فإن لجان الصفقات للمصلحة المتعاقدة أو اللجنة القطاعية لا تصح اجتماعاتها إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها وهو ما يؤكد جدية هذا النوع من الرقابة.

كما يمكن أن تستعين لجان الرقابة الخارجية بخبرة قد تساعد في أشغالها، غير أن المرسوم فتح ما قيده في مسألة النصاب الواجب توافره في اجتماعاتها ففي حالة عدم اجتماعها بنصاب الأغلبية المطلقة تعقد اجتماعا آخر بعد ثمانية (8) أيام يصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

الفرع الثاني : أحكام متعلقة بأعوان الرقابة:

لضمان فعالية أي عملية رقابية تمارسها اللجان التي سبق ذكرها فقد أرسى المشروع وسلطة التنظيم أحكاما تتعلق بالأعوان العموميين المتدخلين في هذه العملية.

أولا : في قانون مكافحة الفساد و الوقاية منه:

لقد أرسى قانون مكافحة الفساد جملة مبادئ تخص الأعوان العموميين الذين يشاركون في عملية منح أو مراقبة الصفقات العمومية وفرض على كل جريمة قد يقعون بها جزاءات صارمة.

1- جريمة الامتيازات غير المبررة:

نصت المادة 26 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على عقوبة الحبس من سنتين إلى 10 سنوات وغرامة من 200.000 دج إلى 1000000 دج لكل موظف عمومي...أو يؤشر أو يراجع عقد الاتفاقية أو الصفة بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير⁽²⁰⁾.

ذلك لأن المشرع في الصياغة القديمة لهذه المادة جاء حكمه عاما وتجريمه يتسم بشيء من الاتساع بحيث يشمل جميع الصور المحتملة والتي يمكن أن تدخل تحت نطاق هذا الوصف من التجريم بحيث لا يترك أي مجال للتهرب من المسؤولية الجزائية، حيث يعتبر خرق أي من أحكامها عنصرا ماديا للجريمة ، وكنيجة لحكم المادة 26 أعلاه فإن جميع المتدخلين في مجال إبرام الصفقات العمومية ولاسيما المطالبين بالتأشير عليها، قد وجدوا أنفسهم مضطرين لقضاء أوقات طويلة للتدقيق فيما يقومون به من أعمال الرقابة للتأكد من احترام هذه الصفقات لكل الإجراءات المنصوص عليها قانونا، الأمر الذي أدى إلى تعطيل عدد كبير من المشاريع الاستراتيجية.

الغاية من وراء تجريم هذا الفعل وان كان تم تضيق مجال تطبيقه كما هو ضمان المساواة بين المرشحين للصفقات العمومية ومكافحة التمييز بين المتعاملين الاقتصاديين، والذين لن يأتي إلا من خلال تكريس شفافية الترشح للصفقات وشفافية الإجراءات⁽²¹⁾

ما يفهم من المادة حرص المشرع على تحميل المسؤولية الجزائية لكل طرف ساهم في العقد أو الصفة إبراما، مراجعة أو تأشير، كما يشمل التجريم الملاحق فضلال عن الاتفاقيات.

2- جريمة الرشوة:

نصت المادة 27 من القانون 01/06 " يعاقب بالحبس من عشرة إلى عشرين سنة وغرامة من مليون إلى مليوني دج كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره بصفة مباشرة أو غير مباشرة أجره أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضي أو إبرام إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة عمومية أو عقد ملحق....."

ما يلاحظ هو شمول نطاق التجريم كل مراحل إجراء الصفقات العمومية ما قد يعرض أعوان الرقابة في حالة المشاركة في التغطية على مخالفات مرتكبة مقابل رشوة للمساءلة.

ثانيا: أحكام في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام:

جاء عنوان القسم الثامن من الباب الأول في المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تحت عنوان: مكافحة الفساد.

حيث نصت أحكام المرسوم على اتخاذ التدابير الردعية لاسيما الفسخ وإلغاء الصفة العمومية أو الملحق أو تسجيل المؤسسات المعنية (المتعاملين) في قائمة المنح من المشاركة في الصفقات العمومية، لكل من يقوم بأفعال ومناورات ترمي لتقديم وعد لعون عمومي بتخصيص مكافأة أو امتياز له بمناسبة تحضير.....أو مراقبة أو التفاوض بشأن ذلك⁽²²⁾.

كما تقوم سلطة ضبط الصفقات العمومية من تفويضات المرفق العام بإعداد مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات لعمومية، بمراقبة الوزير المكلف بالمالية ويمكن للأعوان المذكورين الإطلاع عليها ويتعهدون باحترامها بموجب تصريح بعدم وجود تضارب المصالح. في حال تعارض مصالح يتشارك في مراقبة الصفقات العمومية يتعين عليه أن يخبر سلطته السلمية بذلك ويتنحى عن هذه المهمة. تتنافى العضوية في لجنة التحكيم والعضوية و/أو صفة مقرر في لجنة الصفقات العمومية والعضوية في لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض إن تعلق الأمر بنفس الملف⁽²³⁾.

IV- خاتمة:

نخلص أخيرا إلى أن تنظيم الصفقات العمومية الجديد قد حاول تدارك الخلل الواقع في تطبيق عملية رقابة فاعلة على المال العام الذي أثبتت الممارسة سابقا تعرضه للهدر والإسراف والاختلاس بطرق متعددة ساعد فيها إلى حد كبير الفراغ القانوني الموجود في التشريعات السابقة، وبالتالي توجه المرسوم الرئاسي 247/15 إلى تنويع عمليات الرقابة بين رقابة داخلية ورقابة السلطة الوصية ولجان الرقابة الخارجية المختلفة التي بتعددتها يمكنها كشف التلاعبات الحاصلة في المراحل السابقة لعملية الرقابة، إضافة إلى الرقابة غير العادية التي تمارس في الإطار الجنائي سواء ما تعلق بأحكام قانون العقوبات أو قانون مكافحة الفساد والوقاية منه أو قانون الأملاك الوطنية، باختصار الرقابة الفعالة على الصفقات العمومية يمكنها حماية المال العام، ترشيد استخدامه، تسريع عملية التنمية وترشيد النفقات العامة للدولة.

هذا و يمكننا ذكر بعض النقائص المسجلة على مستوى اللجان المختصة برقابة الصفقات العمومية خصوصا :

-تداخل اختصاصات بعض اللجان خصوصا لجان المصالح المتعاقدة بين الولاية والبلدية.

- صعوبة تجسيد استقلالية لجان الرقابة خاصة أعضائها.

- عدم مراعاة نظام اللجان المعتمد في التشريع الجزائي خصوصا نصاب الجلسات و التصويت

- تداخل عملية الرقابة الممارسة من المراقب المالي مع نظيرتها للجان الرقابية.

- الغموض فيما يخص علاقة اللجان القطاعية بالهيئات الرقابية المستقلة مثل مجلس المحاسبة.

وكلول لهذه النقائص نقترح التوصيات التالية :

- تمكين لجان الرقابة على مستوى البلديات و الولايات...

- تنظيم عمل أعوان الرقابة بموجب نظام أساسي يضمن حيادهم و مقاومة أي ضغوط خارجية

- ضبط صلاحيات مختلف اللجان الرقابية من خلال التعديلات المقبلة لتنظيمات الصفقات العمومية .

-اعتماد نصاب لانعقاد اللجان و صحة اجتماعاتهم لا أن تصح مهما يكن عدد الحاضرين.

المراجع و الهوامش:

- (1)-المادة 156 ف1 من المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ج.ر.ع 50 لسنة 2015.
- (2)-المادة 158 ف1 من المرسوم السابق.
- (3)-المادة 159 من المرسوم الرئاسي نفسه.
- (4)- المادة 160 من المرسوم الرئاسي نفسه.
- (5)- أنظر: المادتين 125، 121 من المرسوم الرئاسي 236/10 المؤرخ في 2010/10/07، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ع 58 لسنة 2010.
- (6)-المادة 162 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- (7)-المادة 164 من المرسوم السابق.
- (8)-المادة : 163 من المرسوم نفسه.
- (9)-راجع المواد من 142 إلى 158 من المرسوم الرئاسي 236/10 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- (10)-المادة 167 ف2 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- (11)-المادة 168 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (12)-المادة 171 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (13)- المادة 172 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (14)-المادة 173 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (15)-المادة 174 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (16)- المادة 175 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (17)-المواد 176 إلى 178 من المرسوم الرئاسي نفسه.
- (18)-المادة 180 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (19)-المادة 179-190 من المرسوم الرئاسي السابق.
- (20)-المادة 26 من القانون 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ع 14 المؤرخة في 2006/03/8.
- (21)-Jérôme Michon, les marchés publics en 100 questions, édition le moniteur, 4ème édition, Paris, 2009, p 374 .
- (22)-المادة 89 من المرسوم الرئاسي 247/15.
- (23)- المادة 90 من المرسوم الرئاسي نفسه.