

الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية Internal Administrative Control on Public Markets

بقلم:

طالب الدكتوراه / تقيّة توفيق
عضو مخبر نظام الحالة المدنية
الدكتورة / طيبي سعاد
مديرة (ة) مخبر نظام الحالة المدنية
جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة / الجزائر

الملخص:

لقد عمد المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي 15-247، إلى إخضاع الصفقة العمومية إلى نظام رقابي فعال خوفا من انتهاك قواعد وإجراءات إبرامها، إذ نلمس اهتمامه وحرصه الأكيد على رقابة المال العام وترشيده وحمايته، من خلال تنظيمه للرقابة الإدارية الداخلية كأحد أنواع الرقابة الإدارية المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم، تجسيدا للمبادئ التي تركز عليها تنظيم الصفقات العمومية، المتمثلة في مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة، وشفافية الإجراءات، وحماية المنافسة، في سياق السعي إلى تكريس مبادئ دولة القانون.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة الإدارية ; الداخلية; الصفقة العمومية; المرسوم الرئاسي 15-247

Abstract :

The Algerian legislator, through Presidential Decree 15-247 has subjected the public market to an effective regulatory system for fear of violating the rules and procedures of its conclusion. We see its keen interest in controlling, rationalizing and protecting public funds through its internal administrative control as one of the types of administrative control provided In accordance with the provisions of this Decree, to reflect the principles underlying

the organization of public transactions namely, the principles of free access to public demands equality, transparency of procedures and protection of competition in the pursuit of the principles of the rule of law.

Keywords: Administrative Control ; Infernal ; Public Markets; Decree 15-247

تمهيد:

لقد شهدت الجزائر منذ الاستقلال وحتى الآن إصدار 6 نصوص قانونية تنظم الصفقات العمومية، كان أولها الأمر 67-90، وآخرها المرسوم الرئاسي 15-247 الساري المفعول، حيث عملت مختلف هذه النصوص على تنظيم مختلف أنواع الرقابة الإدارية وتحديد أحكامها، فأسندت مهام القيام بها للجان وهيئات إدارية مختلفة، هدفها السعي أساسا إلى التأكد من مطابقة مشروع الصفقة العمومية وإجراءات اختيار المتعامل المتعاقد مع المصلحة المتعاقدة لأحكام قانون الصفقات العمومية، فهي رقابة وقائية غايتها ضمان مراعاة مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات عند إبرامها للصفقات العمومية.

إذا كانت الصفقات العمومية محل إنفاق للمال العام، فإن ذلك يعتبر من بين المجالات الخصبة لإهداره مما يستدعي إحداث آليات لحماية في القوانين المعمول بها، لذا عمد المشرع الجزائري من خلال قانون الصفقات العمومية إلى إخضاعها لنظام رقابي فعال خوفا من انتهاك قواعد وإجراءات إبرامها تفاديا للدخول في نفق الفساد الإداري المؤدي إلى الوقوع في ما يعرف بجرائم الصفقات العمومية والمفضي إلى أروقة المحاكم، وهو الأمر الذي نقف أمامه عند فحص النصوص المنظمة للصفقات العمومية، إذ نلمس اهتمام المشرع وحرصه الأكيد على رقابة المال العام، بتنظيمه لمختلف أشكال الرقابة، ومن هذا المنطلق فإن الموضوع محل الدراسة سيتناول بالتفصيل الرقابة الإدارية الداخلية كأحد أنواع الرقابة الإدارية المنصوص عليها في القسم الأول من الفصل الخامس من الباب الأول من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن قانون

الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹، حيث تنص المادة 156 منه على أنه " تخضع الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده"²، حيث تتخذ الرقابة شكل رقابة داخلية وخارجية ورقابة الوصاية، سنعالج هذا الموضوع من خلال طرح الإشكالية التالية:

كيف عالج المشرع الجزائري الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية؟ وما هي الآليات التي يمارس بها هذا النوع من الرقابة؟

ستتناول هذه الدراسة بالأساس تسليط الضوء على الرقابة الإدارية الداخلية كنوع من أنواع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية التي نظمها المشرع الجزائري في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي 15-247، والآليات التي تمارس بها من خلال معالجة المحاور التالية:

1. تحديد مفهوم الرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية

1.1 تعريف الرقابة الإدارية

إن أعمال مبدأ المشروعية بمفهومه العام يقتضي خضوع كافة سلطات الدولة للقانون العام، بما فيها كافة صور نشاطها، حيث يعتبر هذا المبدأ ضروريا للرقابة على أعمال الإدارة والتأكد من مدى مشروعيتها، ومن هذا المبدأ تعتبر الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية الهامة الصادرة عن الجهات الإدارية المختلفة للدولة، والتي يعتبر الرئيس الإداري فيها هو صاحب السلطة الأساسية في الرقابة، لذا عرفت نظم الإدارة أنواعا مختلفة من الرقابة الإدارية سواء مركزيا أو لامركزيا. إذا كانت الرقابة لغة تعني " القوة أو سلطة التوجيه كما تعني التفتيش ومراجعة العمل"³، وتعني أيضا: " السهر والحراسة وكذلك الرصد والملاحظة"⁴.

فهي تعني في اللغة الفرنسية وفقا لقاموس أميل ليتري "EMELL LITRE" ضد العمل إذ أن أصلها يعود أو ينقسم إلى جزأين الأول "Contre" وتعني المواجهة، والجزء الثاني "Role" أي السجل أو القائمة، وقد فقدت هذا المعنى بتطور الزمن وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة⁵.

إن التعريف الاصطلاحي للرقابة يعني أنها: "وظيفة من وظائف الإدارة، وهي عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف"⁶، وعرفها الفقهاء على أنها "وظيفة من وظائف الإدارة تمارس على إدارة المؤسسات وأعمالها وتمارسها عادة الهيئة المختصة فيها بالإشراف عليها مما حدا بالبعض إلى تسميتها بالرقابة الفنية"⁷، وبالتالي هي: "رقابة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها ولأعمالها، أي أنها تراقب السلطة الإدارية وما يصدر عنها من أعمال وتصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها، ثم تقوم بتصحيحها أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر اتقاا وانسجاما مع أحكام وقواعد القانون السائد في الدولة"⁸، وبمعنى آخر هي عبارة عن: "مجهود منظم لتحديد معايير الأداء للأهداف المخططة وتصميم نظم التغذية العكسية للمعلومات ومقارنة الأداء الفعلي بتلك المعايير المحددة سلفا، وتحديد ما إذا كانت هناك انحرافات وقياس دلالتها واتخاذ أي إجراء مطلوب للتأكد من أن جميع موارد المشروع تستخدم بأكثر الطرق الممكنة بكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف المشروع"⁹، أما الفقيه فايول فعرّفها بقوله: "تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة، وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها"¹⁰؛

Control consiste of verifying everything accvrsin " conformity with plan adopted the instruction insstud established it has prevent and principles ".recurrenc

كما أن المدلول القانوني للرقابة الإدارية فيعني: "الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصها قوانين ولوائح عامة، تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح"¹¹، أيضا هي: "مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، بمعنى آخر أن الرقابة الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية

وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني، لأنه لا وصاية دون وجود نص قانوني يقررها"¹².

إن ما يمكن استخلاصه من كل هذه المفاهيم أن الرقابة الإدارية عملية ذاتية، بمعنى أن الإدارة تمارسها بنفسها بغية الوصول إلى نقاط الضعف واكتشاف الأخطاء، ومن ثم علاجها ومنع حدوثها، تحقيقاً للأهداف المسطرة ضمن الخطط والاستراتيجيات المحددة سلفاً، تلبية للطلبات والاحتياجات التي يستوجب القيام بها من أجل المحافظة على التوازن القائم بين الوسائل والأهداف.

2.1 تعريف الرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية

يقصد برقابة الصفقات العمومية، مختلف الأساليب والوسائل التي يمكن من خلالها للجهات المختصة متابعة الصفقة العمومية من بدايتها وحتى تنفيذها، بغرض التأكد والتحقق من مطابقتها للقانون الناظم لها، فكل ما يعتبر مالا عمومياً يجب مراقبته، خاصة وأن الحكم الراشد ودولة القانون التي تسعى الجزائر إلى تحقيقها تقضي بحتمية خضوع جميع السلطات، والمؤسسات، والهيئات، والمرافق الدستورية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية لأحكام النظام القانوني الساري المفعول في الدولة، فكل ما تضطلع به من أعمال وعمليات وإجراءات مهما كانت طبيعتها، وكذا وجود نظام رقابي وطني شامل ومحكم لضمان تجسيد وتطبيق فكرة دولة القانون وحماية المصلحة العامة للدولة¹³، وبناء عليه فإن مدلول الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية ينصرف أساساً إلى التأكد من احترام العمليات المنجزة، لمقتضيات العقد¹⁴، والشروط المتضمنة في مختلف أنواع دفاتر الشروط، إضافة إلى ما يعنيه ذلك من ضرورة الحفاظ على المال العام دون الإضرار بالمصالح الخاصة للمتعاقد المتعاقد مع المصلحة المتعاقدة.

تمارس الرقابة الإدارية في إطارها الأصلي والتكميلي انطلاقاً من مختلف أنواع الرقابة الإدارية المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية كيفما كان نوعها وفي حدود معينة، دون المساس بالأحكام القانونية الأخرى التي تطبق عليها، أي تلك التي تخرج عن نطاق الرقابة الإدارية القبلية والتي تدخل في إطار الرقابة البعدية كرقابة الأمر

بالصرف والمراقب المالي والمحاسب العمومي، فضلا عن تدخل أجهزة الرقابة المالية في مجال الصفقات العمومية كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أي أنها رقابة قبلية تتم قبل منح الصفقة العمومية للمتعاقد الذي رست عليه الصفقة¹⁵.

ينحصر دور الرقابة الإدارية في التأكد من جودة الأداء والتحقق من تنفيذ ما تم التخطيط له بكفاءة عالية¹⁶، ومتابعة النشاطات من أجل مطابقتها للخطة المرسومة¹⁷، وبالتالي هي تسبق الأحداث فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات المتوقعة ومنع حدوثها ليتم التنفيذ طبقا للمقاييس المقررة، وهذا الأمر في حد ذاته يجعلها آلية أخرى من آليات الوقاية¹⁸.

تهدف الرقابة الإدارية أساسا إلى التأكد من مطابقة الصفقة العمومية وإجراءات اختيار المتعاقد المتعاقد مع المصالح المتعاقدة، تجسيدا لمبدأ المشروعية على عملية إبرام الصفقات، لذا حصر نص المادة 156 من المرسوم الرئاسي 15-247 عمليات الرقابة الإدارية التي تخضع لها الصفقات العمومية في ثلاثة أشكال، رقابة داخلية، ورقابة خارجية، ورقابة الوصاية¹⁹، حيث تتمثل الرقابة الإدارية الداخلية في الإجراءات التي ألزم المشرع المصلحة المتعاقدة احترامها قبل منح الصفقة للمتعاقد الذي رست عليه الصفقة²⁰.

2.1 تعريف الرقابة الإدارية الداخلية في مجال الصفقات العمومية

لقد نص المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، صراحة على مختلف أنواع الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية بموجب الفقرة الثانية من نص المادة 156 منه على: "أن تمارس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة وصاية"، دون المساس بالأحكام القانونية الأخرى التي تطبق على الصفقات العمومية، كما أوجب على المصلحة المتعاقدة بموجب نص المادة 158 منه أن تعد في بداية كل سنة مالية قائمة بكل الصفقات العمومية المبرمة خلال السنة المالية السابقة، وكذا أسماء المؤسسات أو تجمعات المؤسسات الحائزة عليها، والبرنامج التقديري للمشاريع التي يتعين الانطلاق فيها خلال السنة

المالية المعنية، الذي يمكن أن يعدل إذا اقتضى الأمر ذلك، أثناء نفس السنة المالية، بالإضافة إلى وجوب نشر المعلومات السالفة الذكر إجبارياً، في النشرة الرسمية لصفقات التعامل العمومي و/ أو في الموقع الإلكتروني للمصلحة المتعاقدة، وتعفى من هذا الإجراء الصفقات العمومية التي تكتسي طابعاً خصوصياً لا يمكن نشرها²¹.

إن الرقابة الإدارية الداخلية هي أول آلية رقابية تخضع لها الصفقات العمومية قبل دخولها حيز التنفيذ، حيث تمارس من طرف المصلحة المتعاقدة ذاتها المنصوص عليها بموجب قانون الصفقات العمومية وهي : الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية، صاحب مشروع منتدب باسم ولحساب صاحب مشروع تطبيقاً لاتفاقية إشراف منتدب على مشروع²²، وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية، دون المساس بالأحكام المطبقة على الرقابة الداخلية المنصوص عليها بموجب نصوص قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام من خلال المرسوم الرئاسي 15-247، وذلك من أجل التحقق من عدم مخالفة بنود الصفة العمومية المراد إبرامها للمبادئ والقواعد التشريعية والتنظيمية السارية المفعول²³.

2. الكيفيات العملية لممارسة الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية

تنص المادة 159 من المرسوم الرئاسي 15-247 في فقرتها الأولى والثانية على أنه: "تمارس الرقابة الداخلية، في مفهوم هذا المرسوم، وفق النصوص التي تتضمن مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية"، وعليه فإن الكيفيات العملية لممارسة الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية تتمثل في الأساس حسب نص المادة 159 في:

1.2. النصوص المتضمنة تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية

لقد تم حصر أسباب متعددة لعجز المصالح المتعاقدة في بلادنا على تعزيز آليات الرقابة الداخلية بموجب النصوص التي تنظم مختلف مصالحها أو عن طريق قوانينها الأساسية نورد بعضها فيما يلي²⁴:

- نقص الكفاءات على مستوى المصالح التي تكون قادرة على سن نصوص قانونية فعالة في تعزيز دور أحكام الرقابة المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية الرامية إلى تحقيق حماية المال العام من جهة، وغير متعارضة مع ما هو منصوص عليه في القواعد العامة للصفقات العمومية أي في قانون الصفقات العمومية ودفاتر الشروط العامة.

- إن تنظيم أحكام الرقابة الداخلية للصفقات العمومية بموجب القوانين الداخلية للمصالح المتعاقدة، أو في قوانينها الأساسية، يرتب اختلاف في مضمون ومحتوى هذه الرقابة على مستوى مختلف المصالح المتعاقدة التي تخضع في إبرام عقودها إلى قانون الصفقات العمومية، وهو ما يجعل عمل هيئات الرقابة الخارجية، كلجان الصفقات العمومية المختلفة والأجهزة المالية المكلفة بحماية المال العام كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، على درجة كبيرة من الصعوبة إذ يتعين عليها التأكد من مدى مطابقة محتوى الصفة لقانون الصفقات العمومية، وللقوانين الداخلية للمصالح المتعاقدة خاصة إذا وجد تعارض بينهما.

- إن تنظيم أحكام الرقابة الداخلية للصفقات العمومية بموجب النصوص المتعلقة بالمصالح المتعاقدة أو قوانينها الأساسية يطرح إشكالية القيمة القانونية لهذه النصوص ومدى إلزام هيئات الرقابة للمصالح المتعاقدة بتطبيقها خاصة في ظل اعتماد هذه الهيئات على حرفية نص قانون الصفقات العمومية عند القيام بمهامها.

فمن خلال دراسة بعض النماذج لمقررات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض نجد أنه في حيثيات بناء المقرر تستند المصلحة المتعاقدة في إصداره على مسؤول المصلحة المتعاقدة باعتباره سلطة مختصة وفقا لما تضمنه نص المادة 4 من المرسوم الرئاسي 15-247، وبناء على المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ثم بناء على المنشور الوزاري رقم 03 المتعلق

بتنفيذ أحكام المرسوم المرسوم الرئاسي 15-247، ثم بناء على القرار المتضمن إنشاء المصلحة المتعاقدة، ثم بناء على قرار إنشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض يصدره مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب نص المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247، وبالتالي هذا يثير فعلا إشكالية مدى قدرة المصالح المتعاقدة على تنظيم أحكام هذه الرقابة بموجب النصوص الداخلية للمصالح المتعاقدة أو قوانينها الأساسية، لذا كان على المشرع تحديد الإطار العام لهذا النوع من الرقابة وضبطه بما يحقق فعالية الرقابة الإدارية في هذا المستوى من الرقابة.

2.2. لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

تباشر مهام الرقابة الإدارية الداخلية وفقا لقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجديد لجنة تدعى "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض"، التي أصبحت في شكل تركيبة موحدة بعد أن عرفت في شكل نظام اللجنتين في ظل المرسوم الرئاسي الملغى 10-236، تدعى الأولى لجنة فتح الأظرفة نصت عليها المادة 121 منه، والثانية تدعى لجنة تقييم العروض نصت عليها المادة 125 منه، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حدا حذو المشرع الفرنسي الذي نص في المادتين 22 و 23 من قانون الصفقات العمومية الفرنسي على لجنة واحدة تعرف بـ: "الجنة المناقصة"²⁵.

هذا وتنص المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 في فقرتها الأولى على أنه: "تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض".

1.2.2. تنظيم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

لقد حدد نص المادة 160 من المرسوم الرئاسي تشكيلة اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم، حيث جمعت هذه التشكيلة جملة من الشروط الواجب توفرها في الأشخاص الذين يتمتعون بحق العضوية في اللجنة بين شرط الموظف والتبعية للمصلحة المتعاقدة، وشرط الكفاءة، مما يعني بمفهوم المخالفة خروج

الأشخاص الذين لا تتوفر فيهم هذه الشروط من حق العضوية بقوة القانون، وعلى هذا الأساس ثارت إشكالية تطبيق شرط الموظف بالنسبة للجماعات الإقليمية، فبالرغم من أن المجلس المنتخب هيئة أساسية من هيئات إدارة وتسيير الجماعات المحلية فإنه لا يمكن لأي عضو منتخب أن يكون عضواً في لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض نظراً لكونهم منتخبين²⁶، ولا يحوز أي منهم صفة الموظف المشار إليها أثناء تأدية مهامهم الانتخابية على اعتبار كونهم منتدبين لهذه المهام وليسوا موظفين بمفهوم الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²⁷، وعليه فحسب نص المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 في فقرتها الأولى يتولى مسؤول المصلحة المتعاقدة مهمة تحديد تشكيلة اللجنة وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها بموجب مقرر في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، وقد سكت نص هذه المادة عدد أعضاء هذه اللجنة وعن الجهة التي تتولى رئاسة اللجنة مما يعطي حرية صلاحية ذلك للمصلحة المتعاقدة تدبيره في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، على عكس المشرع الفرنسي الذي قام بتحديد عددهم برئيس وخمسة (5) أعضاء طبقاً لنص المادة 22 من قانون الصفقات العمومي الفرنسي لسنة 2009.

أما بالنسبة لاجتماعات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة 162 السالفة الذكر، فتكون في حصة فتح الأظرفة علينية وتصح مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين مع ضمان شفافية الإجراء، حيث تسجل اللجنة أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى، حيث أن السجل الأول خاص بحصة فتح الأظرفة أما السجل الثاني فيختص بحصة تقييم العروض، حيث أنه بمفهوم المخالفة يتضح أن اجتماعات لجنة تقييم العروض لا تصح إلا بعدد الحضور بل يشترط وجوب أغلبية معينة لم يتم النص عليها بموجب قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ذلك لاختلاف طبيعة مهام اللجنة في حصة الفتح عنه في حصة التقييم، حيث أن الأولى تأخذ إجراءات إدارية شكلية تتعلق بالفتح أساساً ولا تتخذ فيها معايير تقنية تقضي إلى تحديد

الجهة الحائزة للصفقة على عكس حصة تقييم العروض التي تكتسي طابعا تقنيا بحثا يؤثر في نهاية العملية في تحديد معالم الجهة الحائزة للصفقة بشكل أكثر وضوحا منه في حصة الفتح²⁸.

3. لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض آلية وقائية لحماية المال العام

لقد أوكل المشرع الجزائري من خلال قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مهامها أو أدوارا للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، في ممارسة الرقابة الإدارية الداخلية لأجل ضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستغلال الحسن للمال العام وحماية مبدأ المنافسة كأحد أهم المبادئ التي تقوم وترتكز عليها الصفقات العمومية في الجزائر، خاصة وأن هذه اللجنة هي التي تقوم بانتقاء أحسن عرض مالي من حيث المزايا الاقتصادية وفقا لمقتضيات دفاتر الشروط وبالتالي هي الضامن الأساسي للمنافسة، وفي هذا الإطار تنص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-247 على أنه: "تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة، وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا".

1.3. العمل الإداري للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

يظهر هذا العمل في مرحلة فتح الأظرفة كعمل تمهيدي، شكلي يتمثل في التحضير المادي لملفات وعروض المتعاملين المتعهدين المتقدمين للمنافسة بشأن موضوع الصفقة، يقدم لعمل لاحق غاية في الأهمية والدقة وهو العمل التقني للجنة في مرحلة تقييم العروض، ويتمثل هذا العمل وفقا لنص المادة 71 من المرسوم الرئاسي 15-247 في المهام التالية²⁹:

- تثبت صحة تسجيل العروض
- تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفتهم أو عروضهم مع توضيح محتوى المبالغ والتخفيضات المحتملة،
- تعد قائمة الوثائق التي يتكون كل عرض،

- يوقع أعضاء اللجنة بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال،
- تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي وقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، على أن تدون فيه التحفظات المقدمة من طرف الأعضاء إن وجدت،
- تدعو المتعهدين عند الاقتضاء كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة إلى استكمال عروضهم التقنية، تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة المطلوبة، وذلك خلال أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة، وتستثنى من طلب الاستكمال المذكورة التقنية التبريرية، وكل الوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض،
- تقترح على المصلحة المتعاقدة إذا اقتضت الظروف ذلك، إعلان عدم جدوى الإجراء، ويسجل ذلك في المحضر،
- ترجع عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين.

2.3. العمل التقني للجنة الفتح وتقييم العروض

يتجلى هذا العمل من خلال عملية تقييم العروض التي تقوم بها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة تقييم العروض المنصوص عليها بموجب نص المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247 وبهذه الصفة تقوم بالمهام التالية:

1.2.3. معالجة وتقييم ودراسة عروض المرشحين

نصت المطة الرابعة من الفقرة الثانية من نص المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247 على أنه: "قد تقترح لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض على المصلحة المتعاقدة، رفض العرض المقبول إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق أو قد تتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني، بأي طريقة كانت، ويجب أن يبين هذا الحكم في دفتر الشروط، أما إذا كان العرض المالي الإجمالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتا، أو كان السعر واحد أو أكثر من عرضه المالي يبدو منخفضا بشكل غير عادي، بالنسبة

لمرجع الأسعار، تطلب منه عن طريق المصلحة المتعاقدة، كتابيا، التبريرات والتوضيحات التي تراها ملائمة، وبعد التحقق من التبريرات المقدمة تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض إذا أقرت أن جواب المتعهد غير مبرر من الناحية الاقتصادية، وترفض المصلحة المتعاقدة هذا العرض بمقرر معلل³⁰.

رغم أهمية هذا المبدأ إلا أنه يعد أكثر المبادئ انتهاكا من خلال ما يتعرض له من ممارسات احتيالية من طرف موظفي المصالح المتعاقدة، والمتعاملين الاقتصاديين على سواء، مما جعل مجال الصفقات العمومية مجالا خصبا لجرائم الرشوة والمحاباة رغم السعي الحثيث للمشرع الجزائري للتصدي لها ومكافحتها عبر مختلف التعديلات التي مست تنظيم الصفقات العمومية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته³¹.

لقد قلص المشرع في هذه المادة من منطوق المناقصة القائم على الأسعار في الصفقات العمومية بتنظيمه لتقييم جديد للعروض المنخفضة بشكل غير عادي، والتأكيد على الوقاية من عواقب العرض الأقل ثمنا وبالتالي تعزيز الأخذ بأحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية عند منح الصفقة وهذا حماية للمنافسة³².

كما نصت المطة السادسة من نفس المادة على حالة العرض المالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتا، عند المبالغة فيه بالنسبة لمرجع الأسعار، فلجنة صلاحية اقتراح رفض العرض على المصلحة المتعاقدة، وما على هذه الأخيرة سوى رفض هذا العرض بمقرر معلل، مما يبين مدى القوة الإلزامية لهذا المقترح الذي أقرته في مواجهة المصلحة المتعاقدة، إذ يتبين من خلال الألفاظ الواضحة والصريحة في نص المادة، "إذا أقرت.... تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض....."، وترفض المصلحة المتعاقدة هذا العرض بمقرر معلل³³، مدى درجة القوة الإلزامية للمقترح الرفض الصادر عن اللجنة.

2.2.3. انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية

تنص المطة الثالثة من الفقرة الثانية من نص المادة 72³³، على أنه: "تقوم طبقا لدفاتر الشروط، بانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية المتمثل في العرض:

1/ الأقل ثمنا من بين العروض المالية للمرشحين المختارين، عندما يسمح موضوع الصفقة بذلك. وفي هذه الحالة، يستند تقييم العروض إلى معيار السعر فقط.

2/ الأقل ثمنا من بين العروض المؤهلة تقنيا، إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية. وفي هذه الحالة، يستند تقييم العروض إلى عدة معايير من بينها معيار السعر.

3/ الذي تحصل على أعلى نقطة استنادا إلى ترجيح عدة معايير من بينها معيار السعر، إذا كان الاختيار قائما أساسا على الجانب التقني للخدمات".

عند الرجوع إلى نص المادة 78 من المرسوم الرئاسي 15-247، نجدها أجبرت المصلحة المتعاقدة عند اختيارها أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية أن تستند إما إلى معيار السعر وحده، إذا سمح موضوع الصفقة بذلك، وإما إلى عدة معايير كالنوعية، والآجال، والسعر، والطابع الجمالي، والنجاعة، والقيمة التقنية، وخدمات ما بعد البيع، وشرط التمويل، كما يمكن أن تكون قدرات المؤسسة والوسائل البشرية والمادية موضوع معيار اختيار، ويمكنها أن تدرج معايير أخرى في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة³⁴.

خاتمة

لقد نظم المشرع الجزائري الرقابة الداخلية بموجب نصوص المواد من 156 إلى 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 الساري المفعول، ووضع أحكام مشتركة لعمليات الرقابة بغض النظر عن طبيعتها من المواد 191 إلى 202 من هذا القانون، غير أن اللافت للانتباه ما ميز هذا القانون عن سابقه هو اعتماد المشرع نظام اللجنة الواحدة بدل نظام اللجنتين الذي كان سائدا في التنظيم القديم، مسائرا في ذلك المشرع الفرنسي حينما اعتمد نظام اللجنة الواحدة "لجنة المناقصة"، ونص على إحداث لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض مع اعتماد نظام تعدد هذه اللجنة عملا بنص المادة من 162 منه، وذلك تخفيفا للأعباء وضمانا للسرعة وتسهيلا في الإجراءات وتبسيطها بما يحقق فعالية اللجنة.

كما أورد القانون الساري المفعول أحكاما جديدة تتعلق بالعضوية في اللجنة حينما أوقفها على شرط الكفاءة، وحصر مفهوم

الموظف واكتسابه التأهيل اللازم، تفاديا لتكرار أخطاء التنظيم القانوني الملغى، وبذلك أبرز الدور الرقابي للجنة، غير أن المشرع أغفل في هذا القانون النص على أطر عمل اللجنة وسيرها، وأناط ذلك بمسؤول المصلحة المتعاقدة الذي له كامل الحرية في ذلك، ما عدا ما تعارض وأحكام نص المادة 162 في فقرتها الثانية من هذا المرسوم، عندما لم تشترط أي نصاب قانوني معين لانعقاد وإدارة اجتماعاتها حيث حصرت ذلك على حصة فتح الأظرفة دون حصة التقييم وهو ما يفهم منه استثنائها من هذا الشرط نظر لخصوصية كلا اللجنتين وطبيعة دور كل منهما.

كما نظم القانون الساري المفعول جيدا صلاحيات كل من اللجنة والمصلحة المتعاقدة، حيث حصر دور الأولى في العمل الإداري والثانية في العمل التقني بموجب نص المادتين 71، و72 من نفس المرسوم، ومنح للثانية صلاحية منح أو إلغاء الصفقة، أو إعلان عدم الجدوى، أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة، مع إصدارها في هذا الشأن رأيا مبررا عملا بنص المادة 161 من المرسوم الساري المفعول.

نتائج الدراسة وتوصياتها

من خلال معالجتنا لموضوع الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية في ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تجلّت أهمية هذا الموضوع في إبراز الكيفيات العملية للممارسة الرقابة الإدارية من خلال النصوص المتضمنة لتنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية، ومن خلال الدور المنوط بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في تنظيمها الجديد كآلية رقابية لحماية المال العام والترشيد الحسن للنفقات العمومية، وتجسيدها للمبادئ التي تركز عليها تنظيم الصفقات العمومية، المتمثلة في مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المرشحين، وشفافية الإجراءات، وحماية المنافسة، وعليه فإننا نسجل جملة من التوصيات التي قد تساهم في سد بعض الثغرات والنقائص التي أثارها تطبيق أحكام هذه الرقابة:

- ضرورة توضيح كفاءات تنظيم أحكام الرقابة الإدارية الداخلية للصفقات العمومية بموجب النصوص المتعلقة بالمصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية، وإعطائها القيمة القانونية والقوة الإلزامية في مواجهة هيئات الرقابة للمصالح المتعاقدة بتطبيقها.
 - وجوب تحديد تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وشروط عضويتها، وكذا طريقة عملها وسير اجتماعاتها ونصاب أشغالها بما لا يدع مجالاً للشك والتأويل.
 - ضرورة عقد دورات تكوينية لأعضاء اللجنة قصد تحقيق الفعالية في عملها، وضمان سرعة الإجراءات وتسهيلها، بما يحقق طموحات البرامج التنموية المسطرة سلفاً.
 - ضرورة ضبط المعايير الانتقائية التي تمكن من تحديد واختيار أحسن العروض من حيث المزايا الاقتصادية، من خلال المزاجعة بين معيار السعر ومعايير أخرى بما يحقق عنصر الجودة والسرعة والتنوع والقدرة على الإنجاز، واكتساب الخبرة والتقنية، والتأكيد على الطابع الجمالي القيمي، وغيرها من المعايير العالمية المعتمدة في هذا الشأن.
 - ضرورة إشراك كل من المتعاملين الاقتصاديين ومختلف المصالح المتعاقدة، ذوي الاختصاص من باحثين وأصحاب الخبرات عند إجراء أي تعديلات قد تطرأ على النصوص المنظمة لأحكام الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية.
- لقد حاولنا في الأخير تسليط الضوء على هذا النوع من الرقابة بغية إعطائها الدور والمكانة الجديرة بها، لأجل تحسين أدائها وضمان نجاعتها وتحقيق أهدافها من خلال دورها الرقابي المنوط بها.

الهوامش:

1. مرسوم رئاسي 15-247 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 هـ الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50، المؤرخة في 6 ذي الحجة عام 1436 هـ الموافق 20 سبتمبر 2015 م.
2. أنظر نص المادة 158 من المرسوم الرئاسي 15-247، ص 39.
3. إبراهيم أنس وآخرون، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ج 1، ط 2، دار المعارف، القاهرة، سنة 1972، ص 363.

4. Geoges les cuser le contrôle de l'état sur les entre prises nationalises thèse paris L.G.D.J 1959 P 25.

5. المرجع نفسه، ص 25.

6. الشريف علي، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2003، ص 365.

7. Missoumslih, l'administration publique algérienne, paris, librairie hachette, année 1973 p 74.

8. عوابدية عمار، "عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة"، الجزائر، سنة 1982، ص 10.

9. حسين أمين عبد العزيز، إدارة الأعمال وتحديات القرن الحادي والعشرين، دار قباء للطباعة والنشر، القاهرة، جمهورية مصر العربية، سنة 2001، ص 18.

10. Fayol General and industrial management, New York Pitman Publishing Corporation 1949, P 107.

11. الصاروخ مليكة، القانون الإداري - دراسة مقارنة-، ط 02، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ص 97.

12. صبيح أحمد مصطفى، مدير عام بمصلحة الجمارك المصرية، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، ط 01، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، سنة 2016، ص ص، 377، 378، نقلا عن:

سخيمات القبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1998، ص 27.

13. فرقان فاطمة الزهرة، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق-بن عكنون- جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2007، ص 05.

14. أعطى نص المادة 2 مفهوما للصفقات العمومية، راجع نص هذه المادة، من المرسوم 15-247، المرجع السابق، ص 05.

15. نقلا عن: خضري حمزة، المرجع السابق، ص 132.

16. تايب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، سنة 2013، ص 117، نقلا عن:

AL-JERAISSY Khaled , La gestion du temps du point de veu islamique et administratif, Riyadh King Fahd Nationale, Library, 2001,P434 .

17. المرجع نفسه، ص 117، نقلا عن:
ROBBINS Stephen, DECENZO David, Management l'essentiel des concepts et des pratique, 4^{ème} édition, Persan Education, France, 2004, P434.
17. المرجع نفسه، ص 117، نقلا عن:
القيروتي محمد قاسم، زوليف مهدي حسن، المفاهيم الحديثة في الإدارة: النظريات والوظائف، دار الشروق، عمان، 1993، ص 229.
19. أنظر نص المادة 157 من المرسوم الرئاسي 15-247، ص 39.
20. راجع نصوص المواد المتعلقة بالرقابة الداخلية ولجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، وكذا نصوص المواد 66، 70، 71، 72، المرجع السابق، ص 39، ص 19، ص 20.
21. أنظر نص المادتين 157، 158، من المرسوم الرئاسي 15-247، الجريدة الرسمية، ص 39.
22. أنظر نص المادة 06، المرجع نفسه، ص 05.
23. أنظر نص المادة 159، المرجع نفسه، ص 39.
24. خضري حمزة، المرجع السابق، ص 135.
25. Art 22et 23 du code des marchés public français 2009, version consolidée au 21/12/2008. -Publiée sur le site : www.marcheespublicspme.com.
26. صادقي عباس، الرقابة القبلية على صفقات الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص 18.
27. أنظر نص المادة 04 من لأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 2006/62، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.
28. أنظر نص 162، من المرسوم الرئاسي 15-247، الجريدة الرسمية، ص 39.
29. أنظر نص المادة 71، المرجع نفسه، ص 20.
30. أنظر نص المادة 72، المرجع نفسه، ص 20.
31. جليل مونية، دور لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض في حماية المنافسة في الصفقات العمومية، كلية الحقوق جامعة أمجد بوكرة ، بومرداس، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 31، الجزء الأول، ص 398.
32. المرجع نفسه، ص 398.
33. أنظر نص المادة 72، المرجع السابق، ص 20.
34. أنظر نص المادة 78، المرجع السابق، ص 22.