

دور الرقابة الداخلية في ترشيد استعمال النفقات العمومية في اطار المرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

The role of internal control in rationalizing the use of public expenditures within the framework of Decree 15-247, which includes the regulation of public deals and delegations of the public utility

شنتحة وفاء احلام

جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، linasoundos@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/06/15

تاريخ القبول: 2022/06/03

تاريخ الاستلام: 2022/05/17

ملخص :

تعتبر الصفقات العمومية من أهم العقود الادارية التي تبرمها الادارة، كما تعد من ابرز أوجه الانفاق العمومي، لهذا وضع لها المشرع الجزائري اطارا قانونيا محكما ضمن المرسوم الرئاسي 15-247 لأجل التوفيق بين مقتضيات تحقيق الطلب العمومي و ضمان الاستعمال الأمثل للمال العام

ويرتبط وجود الصفقات العمومية بنفقات الدولة و الجماعات الاقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري. و تبعا لذلك فقد أخضعها المشرع لأنواع مختلفة من الرقابة سواء الرقابة الداخلية أو الرقابة الخارجية، وقد حظيت الرقابة الداخلية بتعديلات عميقة ضمن المرسوم الرئاسي 15-247 وهذا من أجل اصلاح تأطير ومراقبة ابرام الصفقات العمومية

كلمات مفتاحية: صفقات عمومية، رقابة داخلية، نفقات عمومية، الجماعات الاقليمية، المرفق العام.

Abstract:

Public deals are considered among the most important administrative contracts concluded by the administration, and are considered one of the most prominent aspects of public spending. For this reason, the Algerian legislator has set a tight legal framework for them within Presidential Decree 15-247 in order to reconcile the requirements of achieving public demand and ensuring the optimal use of public money.

The existence of public deals is linked to the expenditures of the state, regional

groups, public institutions of an administrative nature, and public institutions subject to the legislation governing commercial activity. Accordingly, the legislator has subjected it to different types of control, whether internal control or external control.

Internal control has undergone profound amendments within Presidential Decree 15-247, and this is in order to reform the framing and monitoring of the conclusion of public deals..

Keywords: Public deals; internal control; public expenditures; regional groups; public utility.

1- مقدمة

تعتبر الصفقات العمومية من ابرز المواضيع التي تشغل اهتمام الكثير من الباحثين ذلك بالنظر إلى موضوعها اذ تصنف ضمن الوسائل القانونية التي تستخدمها الادارة من اجل تنفيذ مختلف مشاريعها وتعد الباب الاساسي لإنفاق الاموال العمومية.

وزاد الاهتمام بموضوع الصفقات العمومية بزيادة انشطة الدولة خاصة بعد انتقالها من دولة حارسة الى دولة متدخلة، فتطور نشاط المرفق العام و توسعت مجالاته مما نتج عنه تزايد حجم النفقات العمومية خاصة منها التي تتم في اطار الصفقات العمومية، واصبحت هذه الأخيرة من أهم العقود الادارية التي تبرمها مختلف الهيئات والمصالح الادارية سواء لتلبية حاجاتها أو في اطار انجاز مختلف المشاريع العمومية.(1)

وبهذا برز اهتمام المشرع الجزائري بتنظيم الصفقات العمومية باعتبارها آلية قانونية لتنفيذ جانب كبير من النفقات العمومية من خلال تعدد النصوص التنظيمية المتعاقبة، و التي كان يسعى من خلالها إلى ترشيد النفقات العمومية و تكريس مبادئ المنافسة والشفافية و حرية الوصول الى الطلب العمومي.(2)

وفي هذا الاطار صدر المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.(1)

¹ - خضري حمزة- آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الجزائر 01 - 2015/2014 - ص 02.

² - نادية ظريفي - توسيع مجال قانون الصفقات العمومية، واعادة هيكلة وتنظيم اجراءات ابرام الصفقات العمومية - مداخلة القيت في اطار الملتقى الدولي حول الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والتشريعات المقارنة - المنظم من طرف كلية الحقوق بجامعة مسيلة - يومي 18/19 اكتوبر 2016.

وقد احدث هذا المرسوم تغييرات بالغة الأهمية حول مفهوم الصفقات العمومية واجراءات ابرامها وكذا آليات الرقابة عليها. وقد خص المشرع الجزائر من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 الرقابة الداخلية بقواعد خاصة ضمن المواد 156 إلى 162، في حين تم تخصيص المواد 162 إلى 190 للرقابة الخارجية وجعل المواد 191 إلى 202 تبرز الاحكام المشتركة لعمليات الرقابة ككل.

إن اهم ما يميز هذا المرسوم في اطار الرقابة الداخلية هو احداث لجنة واحدة تناط لها مهمة الرقابة الداخلية سميت في صلب النص بلجنة فتح الأطراف و تقييم العروض. وهذا ما جاء في مضمون المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 والتي تنص على : “تحدث المصلحة المتعاقدة في اطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة او أكثر مكلفة بفتح الأطراف وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء. تدعى في صلب النص لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض”

هذا ما يجزنا اولا الى تعريف الرقابة الداخلية والتي يعبر عنها على انها رقابة ادارية تشمل مختلف الاجراءات التي تتخذها الادارة قصد التحكم في التسيير وتحقيق الاهداف المرجوة و المنتظر تحقيقها، حيث أنها تهدف الى التحقق من ثلاث محاور أساسية تتمثل في صحة العمليات المادية والمحاسبية، الاستغلال الامثل للوسائل المادية والبشرية وأخيرا متابعة مدى الالتزام بالأهداف المسطرة من طرف الادارة في تحقيق السياسات العمومية.(2)

وسوف نحاول من خلال هذه الورقة البحثية الاجابة على الاشكالية التالية:

إلى أي مدى ساهمت الرقابة الداخلية للصفقات العمومية في ترشيد استعمال النفقات العمومية من خلال أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ؟

وللإجابة على هذا الاشكال سوف نقسم الموضوع إلى قسمين، نتناول ضمن القسم الاول النظام القانوني للجنة فتح الأطراف و تقييم العروض في حين نتناول في القسم الثاني فعالية دور لجنة فتح الأطراف و تقييم العروض في عملية الرقابة الداخلية.

2. المبحث الاول: حصر مجال الرقابة الداخلية في عمل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض

¹ - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 - يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - جريدة رسمية 50 - مؤرخة في 2015/09/20.

² - بن صابر فتيحة - الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، وفقا للمرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - مقال منشور ضمن مجلة الاجتهاد القضائي - المجلد 12 - جامعة محمد خيضر بسكرة - أبريل 2022 - ص 282.

تهدف الصفقات العمومية إلى ارساء التوازن بين تحقيق المصلحة العامة من خلال تلبية الطلبات العمومية وبين ترشيد استعمال النفقات العمومية من خلال السهر على الاستعمال الامثل للمال العمومي وبهذا فموضوع الصفقات العمومية لا يكاد يخرج عن صرف الاموال العامة، هذا الاستعمال يجب ان يرسم له طريق واضح المعالم محكم التنظيم و مضبوط من حيث الرقابة.

لهذا الشأن تم انشاء وبموجب المرسوم الرئاسي 15-247 هيئة ادارية تباشر مهام الرقابة الادارية الداخلية كأول آلية رقابية قبل دخول الصفقة العمومية حيز التنفيذ تحدثها المصلحة المتعاقدة ذاتها، هي لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

و قد خصص المشرع الجزائري أحكام القسم الاول من الفصل الخامس من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام لهذا النوع من الرقابة. حيث تنص المادة 160 منه على: "تحدث المصلحة المتعاقدة في اطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقصاء. تدعى في صلب النص - لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض -. وتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم"

لقد اصبحت ممارسة الرقابة الداخلية في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 تتم بواسطة لجنة واحدة بعدما كانت تمارس في شكل لجتين مستقلتين في ظل المرسوم الرئاسي الملغى 10-236. وبهذا يكون المشرع الجزائري قد تأثر بالمشرع الفرنسي الذي نص قانونه على لجنة واحدة تعرف بـ "لجنة المناقصة".

من اجل الوقوف على الدور الذي تلعبه لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في ممارسة الرقابة الداخلية، فيجب علينا معرفة الاطار القانوني المنظم لها وذلك بتحديد تشكيلتها وقواعد سيرها.

1.2 المطلب الاول: الاطار القانوني للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

ان دراسة الاطار القانوني للجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض مسألة بالغة الأهمية لما لها من دور في تكوين استقلالية اللجنة و فعاليتها في أداء مهامها وتجسيد الشفافية والرشادة في التسيير.(1)

وفي هذا الصدد من الاهمية بمكان التطرق الى كيفية انشاء اللجنة و شروط العضوية فيها وكذا القواعد المطبقة على أعضائها.

الفرع الأول: كيفية انشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض:

¹ - بوضياف الخير - الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - مجلة الدراسات والبحوث القانونية - المجلد 3 - العدد 04 - كلية الحقوق بجامعة الجزائر 1- ديسمبر 2018 - ص 97.

ان المشرع الجزائري في مختلف الانظمة المتعاقبة المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية منح لمسؤول المصلحة المتعاقدة سلطة تقديرية في تعيين و اختيار و انشاء لجنة لفتح الأظرفة و تقييم العروض.

حيث اكدت المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 أن قرار انشاء اللجنة يدخل ضمن صلاحيات مسؤول المصلحة المتعاقدة اي الأمر بالصرف بموجب مقرر.

كما يلاحظ و من خلال المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 ان المشرع الجزائري مكن المصلحة المتعاقدة من احداث اكثر من لجنة واحدة وهذا لتفادي بطئ العمل الاداري خاصة وان الصفقات العمومية تتم بواسطتها مختلف البرامج و المشاريع الاقتصادية و غيرها، هذا ما يخلق في بعض المصالح المتعاقدة تراكم في الملفات الناتج عن كثرة الصفقات العمومية و تنوعها بسبب طبيعة نشاطها، فتلجأ هذه الاخيرة إلى تقسيم العمل الرقابي بين لجنتين أو اكثر من اجل الوصول الى سرعة في العمل و تسهيل في الاجراءات.

كما يمكن وفي اطار المادة 2/160 لمسؤول المصلحة المتعاقدة ان ينشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض، لحاجات لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض. والملاحظ هنا ان المشرع مكن المصلحة المتعاقدة صلاحية انشاء هذه اللجنة دون ان يحدد اي شرط يخص سبب الانشاء، هل بطلب من لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض ام تنشئها المصلحة المتعاقدة من تلقاء نفسها، كما لم يبين تشكيلتها، هل تتشكل بنفس طريقة لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض أم بطريقة اخرى. فهو نص يكتنفه الغموض، وتطرح معه مجموعة من الاستفسارات حول نية المشرع في انشاء مثل هكذا لجان خاصة مع وجود لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض.

الفرع الثاني: أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض:

تتشكل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة.(1)

وقد حددت المادة 1/160 من المرسوم الرئاسي 15-247 شروط اختيار اعضاء اللجنة في شرطين اساسين هما شرط الانتماء و شرط الكفاءة.

- شرط الانتماء: يشترط في اعضاء اللجنة الانتماء الى المصلحة المتعاقدة، وفي هذا السياق يتولى مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر تحديد اعضاء اللجنة من بين الموظفين المؤهلين التابعين للمصلحة التي يرأسها ولا يحق له تعيينهم من خارج المصلحة، كما كان عليه الحال قبل المرسوم الرئاسي 15-247 في اطار المادة 121 الخاص بلجنة فتح الأظرفة و المادة 125 المتعلقة بلجنة تقييم العروض من المرسوم 10-236.

¹ - ورد في نص المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 الفقرة 1: "... تشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون لكفاءتهم".

كما ان شرط صفة الموظف يثير اشكالية تطبيق شرط الموظف بالنسبة لمنتخبي الجماعات الاقليمية، فبرغم من ان المجلس المنتخب هيئة اساسية من هيئات الادارة وتسيير الجماعات الاقليمية، إلا انه لا يمكن لأي عضو منتخب ان يكون عضوا في لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض نظرا لكونهم منتخبين ولا يجوزون صفة الموظف اثناء تأدية مهامهم النيابية فهم منتدبين وليسوا موظفين.(1)

و يمارسون رقابة سياسية محددة ضمن قانون البلدية والولاية فلا يمكنهم ممارسة الرقابة الادارية التي يشترط فيها الكفاءة والخبرة في ذات الوقت.

ان اشتراط انتماء اعضاء اللجنة للمصلحة المتعاقدة، وان كان يحمل جانبا ايجابيا يخص القضاء على ظاهرة تعيين اعضاء خارج المصالح لأهداف مسؤولي المصلحة المتعاقدة يحكمها معيار المحاباة و تحقيق المصالح الخاصة. إلا انه يمس بصفة مباشرة باستقلالية اللجنة وفعالية عملها و شفافتها وهذا ما يطرح مسألة مدى استقلالية أعضاء اللجنة أثناء ممارستهم لمهامهم و خضوعهم للسلطة الرئاسية لمسؤول المصلحة المتعاقدة، ذلك ان علاقتهم بمسؤول المصلحة المتعاقدة يحكمها مبدأ التبعية.

- شرط الكفاءة: من الاحكام الجديدة التي جاء بها قانون الصفقات العمومية الجديد الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 هو تعليق العضوية في لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض على توافر شرط الكفاءة، وهذا خلافا للقانون الملغى الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 10-236 الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة. وبعدها صار الامر يتعلق بلجنة واحدة لفتح الأظرفة و تقييم العروض حافظ المشرع الجزائري على هذا الشرط لتفادي عضوية غير المؤهلين ضمن اللجنة. غير ان مصطلح الكفاءة مصطلح فضفاض تتغير معالمة حسب وجهة نظر مسؤول المصلحة المتعاقدة، ذلك ان المشرع لم يحدد المقصود بالكفاءة في هذا المجال، فهل يقصد به ذوي الخبرة المهنية ام ذوي الشهادات و اطارات المصلحة المتعاقدة أو المعيارين معا.

الفرع الثالث: القواعد المطبقة على اعضاء اللجنة:

يخضع اعضاء لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض الى قانون الوظيفة العامة، ذلك ان شرط الانتماء الى المصلحة المتعاقدة شرط أساسي للعضوية ويتم تعيينهم بموجب مقرر صادر من مسؤول المصلحة المتعاقدة وهذا ما نصت عليه المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 وبهذا يكون لمسؤول المصلحة المتعاقدة السلطة المطلقة والحرية الكاملة في التعيين و العزل لأعضاء اللجنة وقت ما يشاء وكيف ما يشاء وقد اغفل المشرع الجزائري النص على عدد الاعضاء المكونين للجنة وكذا على مدة عضويتهم وترك الامر مسألة تقديرية لمسؤول المصلحة المتعاقدة الذي يتولى مهمة تحديد الاجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها مما يعكس سلطة مسؤول المصلحة المتعاقدة على اعضاء اللجنة من جهة وعلى اللجنة ككل من جهة

¹ - بن صابر فتيحة - مرجع سابق - ص 285.

أخرى وهذا الاطار كان من الاجدر على المشرع ان يتدخل ليحدد على الاقل الحد الادنى لأعضاء اللجنة ومدة عضويتهم مثلما فعل المشرع الفرنسي عندما حدد عددهم بـ 6 أعضاء من بينهم الرئيس حسب نص المادة 22 من قانون الصفقات العمومية الفرنسي لسنة 2009.

كما كان على المشرع النص على ضرورة تخصيص منحة مالية لأعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض حسب عدد الملفات و نوع الصفقات التي يتداولونها، من باب التحفيز و الترغيب ولتجنب مظاهر الغياب و التهرب من أداء المهام وكذا لأجل القضاء على مظاهر الفساد الاداري و المالي.(1)

2.2 المطلب الثاني: القواعد المنظمة لعمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

لقد منح المشرع الجزائري بموجب القانون الجديد للصفقات العمومية لمسؤول المصلحة المتعاقدة صلاحية تحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وسير عمل اللجنة بموجب مقرر في اطار الاجراءات القانونية و التنظيمية المعمول بها(2). ولدراسة القواعد المنظمة لعمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض يجب الوقوف عند تحديد الاحكام المتعلقة بتنظيم اللجنة من حيث: انعقادها، وطريقة عملها.

الفرع الاول: الاحكام المتعلقة بانعقاد لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض:

يتولى مسؤول المصلحة المتعاقدة تحديد تشكيلة اللجنة و تنظيم كفاءات انعقادها وتحديد الوسائل من اجل استدعاء أعضائها والنصاب القانوني الواجب توافره لمصلحة اعمالها. وذلك بموجب مقرر يتضمن القواعد المتعلقة بكيفية انعقاد اللجنة و نصابها القانوني.

وقد وضحت المادة 162 فقرة 2 من المرسوم 15-247 النصاب الواجب توافره لصحة عمل اللجنة، حيث تصح اعمال اللجنة في حصة فتح الأظرفة بعدد أعضائها الحاضرين مهما كان عددهم. وفي حصة تقييم العروض فيجب ان يسمح عدد الاعضاء الحاضرين بشفافية الاجراء. اي ان لا يقل عدد الحاضرين على ثلثي الاعضاء او الاغلبية المطلقة للأعضاء ليصح انعقاد اللجنة في حصة تقييم العروض، لقد حدد المشرع الجزائري نصاب حصة فتح الأظرفة في حين ربط نصاب حصة تقييم العروض بضمان الشفافية دون ان يفصح على النصاب الواجب توافره، وهذا لاختلاف طبيعة عمل اللجنة في الحصتين حيث تأخذ حصة فتح الأظرفة شكل الاجراء الاداري المتعلق بالفتح فقط في حين تأخذ حصة تقييم العروض طابعا تقنيا يتعلق أساسا بدراسة وتمحيص العروض واختيار افضلها و تحديد الجهة الحائزة على الصفقة وهذا أساس عمل اللجنة، فكان من باب اولى على المشرع ان يحدد الانصب و بدقة.

¹ - بوضياف الخير - مرجع سابق - ص 99.

² - راجع المادة 162 فقرة واحدة من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر.

كما يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة ضمن المقرر طريقة تعيين رئيس اللجنة او انتخابه ليتأأس جلسات فتح الأظرفة و جلسات تقييم العروض، ويتولى ادارة عمل اللجنة والاشراف على حسن سيرها. و تمكن اعضاءها من ابداء آرائهم و تحفظاتهم، ومن اجل تحرير محاضر الفتح و محاضر التقييم يعين رئيس اللجنة كاتب يكلف بذلك.

الفرع الثاني: الاحكام المتعلقة بعمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

تسجل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض اشغالها ضمن سجلين خاصين يرقمهما الامر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الاولى(1). يخصص الأول لفتح الأظرفة في حين يخصص السجل الثاني لتقييم العروض.

وتتبع عملية فتح الأظرفة بالضرورة تحرير محضر في السجل المخصص لذلك من طرف كاتب الجلسة ويوقعه الاعضاء الحاضرين كما تخضع عملية تقييم العروض لذات الاجراء.

وبعد التداول يتم تحرير محضر من طرف كاتب الجلسة تدون فيه قرارات اللجنة وكل الآراء و التحفظات التي قد يبدئها الاعضاء.

ويجب الاشارة هنا، الى اهمية محاضر فتح الأظرفة وتقييم العروض والتي يجب على المشرع ان يضع آليات الحفاظ على السجلات التي تحوي هذه المحاضر من الضياع والتلف وكذا توفير جميع الوسائل التي تضمن ذلك للجنة اولا باعتبارها المسؤولة الاولى على الحفاظ عليها من خلال تزويد المصلحة المتعاقدة بالتقنيات الحديثة في الحماية و الحفظ. ثانيا يجب تحديد المسؤوليات سواء مسؤولية الأمر بالصرف او حتى مسؤولية لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من اجل الحفاظ على هذه السجلات خاصة انها الوسيلة الفعالة في ممارسة عملية الرقابة من طرف الاجهزة المخول لها قانونا مراقبة الصفقات العمومية سواء تعلق الامر برقابة المفتشيات القطاعية أو رقابة المفتشية العامة للمالية او مراقبة مجلس المحاسبة.

3. العنوان المبحث الثاني: فعالية دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في عملية الرقابة الداخلية

من أجل تحديد دور اللجنة في أداء مهامها الرقابية، يجب أولا الوقوف عند صلاحيات هذه اللجنة و اختصاصاتها المختلفة و التي من خلالها يظهر مدى اتساع أو ضيق مجالات عملها و تسجيل مدى استقلاليتها في اتخاذ قراراتها، وعليه سوف نقوم بتقسيم الدراسة هنا الى قسمين يتم تحديد ضمن القسم الاول طبيعة مهام لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض، في حين يتم في القسم الثاني تقييم مهامها.

3-1 المطلب الاول: مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض:

¹ - أنظر نص المادة 162 فقرة 3 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر.

تقسم مهام لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض الى صلاحيات تخص فتح الأظرفة وأخرى تخص تقييم العروض التي يتقدم بها المتعاملين الاقتصاديين و بهذا فللجنة دور اداري و آخر تقني.

الفرع الاول: الدور الاداري للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

تخص هذه المرحلة حصة فتح الأظرفة؛ ولم يحدد قانون الصفقات العمومية اجراءات هذه المرحلة، بل اكتفى بالزام المصلحة المتعاقدة بذلك والتي يجب عليها اتخاذ الاجراءات التي تحمي بها حقوق العارضين وتضمن شفافية الاجراءات الى غاية تسليم الأظرفة الى لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

وفي هذا الاطار، تكلف مصلحة باستلام ملفات العارضين والذي يتم بموجب وصل استلام يحدد عدد العارضين ترتيبهم حسب تاريخ الایداع.

تحيل هذه المصلحة الملفات المستلمة الى رئيس لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض لفتحها و دراستها ضمن عمل مرتب و متسلسل.

يعد عمل اللجنة في اطار حصة فتح الأظرفة عملا اداريا شكليا، يتمثل في التحضير المادي لملفات و عروض المتعاملين المتقدمين للمنافسة بشأن موضوع الصفقة (1)، و لأجل التطرق الى مهام اللجنة في هذا الاطار، يجب اولا تحديد مضمون عروض المتعهدين ثم تحديد اجراءات فتح الأظرفة.

أ- مضمون عروض المتعهدين:

يقدم العارض عرضه في ثلاث أظرفة منفصلة مقفلة بإحكام، تبين كل واحدة منها تسمية المؤسسة و مرجع طلب العروض و موضوعه، و يحتوي الظرف الاول على ملف الترشيح والظرف الثاني على العرض التقني، في حين يحتوي الظرف الثالث على العرض المالي، وتوضع هذه الأظرفة في ظرف جديد مقفل بإحكام يحمل عبارة “لا يفتح الا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض” (2).

وحددت المادة 67 من المرسوم الرئاسي 15-247 محتوى كل ملف، سواء تعلق الامر بملف الترشيح و ملف العرض التقني او ملف العرض المالي. وفي حالة المسابقة فيحتوي العرض زيادة عن الملفات السابقة الذكر (ملف الترشيح - ملف العرض التقني - ملف العرض المالي) ظرف الخدمات الذي يحدد محتواه في دفتر الشروط.

¹ - بن صابر فتيحة - مرجع سابق - ص 288.

² - أنظر المادة 70 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر.

تتأكد اللجنة من الوثائق التي يشترط ان يحتويها كل طرف او عرض حسب ما نصت عليه المادة 67 من المرسوم الرئاسي 15-247، وكذا من الوثائق المذكورة في دفتر الشروط و تلك التي نص عليها اعلان طلب العروض.

تلي هذه المرحلة والمتعلقة بتقديم عروض المتعهدين مرحلة فتح الأظرفة وهذا ما اكدته المادة 71 من المرسوم الرئاسي 15-247.

ب- مرحلة فتح الأظرفة:

تدخل مرحلة فتح الأظرفة في اطار العمل التمهيدي للجنة طالما ان مهمتها شكلية و تحضيرية لمرحلة لاحقة هي مرحلة تقييم العروض، و يعبر عنها بالمرحلة الادارية.

وقد حدد المرسوم الرئاسي 15-247 المهام المنوطة للجنة في هذه المرحلة على سبيل الحصر بمقتضى المادة 71 منه والمتمثلة اساسا في :

- تثبيت صحة التسجيل للعروض.
- تعد قائمة المرشحين او المتعهدين حسب ترتيب تاريخ الوصول لأظرفتهم او عروضهم مع توضيح محتوى المبالغ والتخفيضات المحتملة.
- تعد قائمة الوثائق التي تكون كل عرض.
- يوقع اعضاء اللجنة بالحروف الاولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال.
- يحضر المحضر اثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع الأعضاء الحاضرين على ان تدون فيه التحفظات المقدمة من طرف الاعضاء ان وجدت.
- تدعو المتعهدين عند الاقتضاء، كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة الى استكمال عروضهم التقنية، تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة المطلوبة باستثناء المذكرة التقنية التبريرية. في اجل اقصاه 10 ايام ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة. ومهما يكن من امر تستثنى من طلب الاستكمال كل الوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض.
- تقترح على المصلحة المتعاقدة عند الاقتضاء، في محضر اعلان عدم جدوى الاجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من المرسوم الرئاسي 15-247.
- ترجع عن طريق المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير المفتوحة الى اصحابها من المتعاملين الاقتصاديين عند الاقتضاء حسب الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم.

و حسب ما نصت عليه المادة 66 من المرسوم الرئاسي 15-247 فان جلسة فتح الأظرفة تكون متوافقة مع اخر تاريخ وساعة لإيداع العروض وهو آخر يوم لتحضير العروض، وتعد الجلسة علنية، حيث تقوم المصلحة المتعاقدة باستدعاء كل المتعهدين او المترشحين لحضور جلسة فتح الأظرفة، في اعلان المنافسة او عن طريق رسالة موجهة للمتعهدين أو المترشحين المعنيين. غير أنه في حالة الاجراءات المحدودة تفتح ملفات الترشيحات بصفة منفصلة. وفي حالة اجراء طلب العروض المحدود. يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية و العروض التقنية النهائية والعروض المالية على مرحلتين وهذا حسب نص المادة 70 من المرسوم الرئاسي 15-247.

وفي حالة اجراء المسابقة يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية والخدمات والعروض المالية على ثلاث (3) مراحل. ولا يتم فتح اظرفة الخدمات في جلسة علنية ولا يتم فتح اظرفة العروض المالية للمسابقة الا بعد نتيجة تقييم الخدمات من قبل لجنة تحكيم. كما هو منصوص عليه في المادة 48 من هذا المرسوم.

الفرع الثاني: الدور التقني للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

الى جانب الدور الاداري للجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض فان اللجنة ذاتها تقوم بدور تقني يتجلى في مهمة تقييم العروض. اذ تعتبر هذه العملية جد صعبة ومعقدة بالنسبة للجنة. سواء من حيث صحة طلبات العروض و مطابقتها لنظام الصفقات العمومية ودفتر الشروط المعتمد من طرف المصلحة المتعاقدة. أو من حيث صعوبة التقدير و الاختبار في ظل تعدد معايير الانتقاء في بعض الصفقات العمومية. ويبقى في الاخير اختيار المتعامل المتعاقد من صلاحيات المصلحة المتعاقدة (الأمر بالصرف)

ان عملية تقييم العروض تتم من طرف لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض، حيث تقوم هذه الاخيرة وبموجب نص المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247 بالمهام التالية:

- اقضاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط المعد طبقا لأحكام المرسوم 15-247 أو موضوع الصفقة. وفي حالة الاجراءات التي لا تحتوي على مرحلة انتقاء أولي. لا تفتح اظرفة العروض التقنية والمالية والخدمات. عند الاقتضاء المتعلقة بالترشيحات المقصاة. وتحدد حالات الاقصاء كما يلي:
- يقصى بصفة مؤقتة أو نهائية من المشاركة في الصفقات العمومية المتعاملون الاقتصاديون الذين رفضوا استكمال عروضهم أو تنازلوا عنها، أو الذين هم في حالة الافلاس أو التصفية أو توقف عن النشاط أو التسوية القضائية أو الصلح.
- الذين كانوا محل حكم قضائي حائز قوة الشيء المقضي فيه بسبب مخالفة تمس بنزاهتهم المهنية و الذين لا يستوفون واجباتهم الجبائية وشبه الجبائية.
- الذين لا يستوفون الايداع القانوني لحسابات شركاتهم الذين قاموا بتصريح كاذب.

- المسجلون في قائمة المتعاملين الاقتصاديين الممنوعين من المشاركة في الصفقات العمومية المنصوص عليها في المادة 89 من هذا المرسوم.
- المسجلون في البطاقة الوطنية لمرتكي الغش و مرتكي المخالفات الخطيرة للتشريع والتنظيم في مجال الجباية والجمارك والتجارة.
- الذين كانوا محل اداة بسبب مخالفة خطيرة لتشريع العمل والضمان الاجتماعي.
- الذين اخلوا بالتزاماتهم المحددة في المادة 84 من هذا المرسوم(1).
- تحليل العروض المتبقية على مرحلتين، على أساس المعايير و المنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط، و تقوم في مرحلة أولى بالترتيب التقني للعروض مع اقضاء العروض التي لم تحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط، و تقوم في مرحلة ثانية بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم من الاوائل تقنيا، مع مراعاة التخفيضات المحتملة في عروضهم.
- تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول اذا كانت بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق أو قد تسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني. وهذا حسب نص المادة 04/72 من المرسوم الرئاسي 15-247.
- اذا كان العرض المالي الاجمالي للمتعامل الاقتصادي يبدو منخفضا بشكل غير عادي بالنسبة لمرجع الاسعار، تطلب منه عن طريق المصلحة المتعاقدة كتابيا التبريرات والتوضيحات. وبعد دراستها و التأكد منها تقترح على المصلحة المتعاقدة ان ترفض هذا العرض اذا أقرت أن جواب المتعهد غير مبرر من الناحية الاقتصادية. ويكون ذلك بموجب مقرر، معلل، المادة 72 الفقرة 2.
- أما اذا أقرت ان العرض المالي للمتعامل الاقتصادي مبالغا فيه بالنسبة لمرجع الاسعار تقترح على المصلحة المتعاقدة ان ترفض العرض.
- وفي حالة اجراء المسابقة تقترح لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض على المصلحة المتعاقدة قائمة بالفائزين المعتمدين و تدرس عروضهم المالية فيما بعد لانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية استنادا لعدة معايير و هذا ما نصت عليه المادة 72 الفقرة الثالثة من المرسوم 15-247.

2.3 عنوان المطلب الثاني: تقييم مهام لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض

تقوم لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض بعمل اداري وتقني ينتهي عند تقديم اقتراحا بمنح الصفقة او عدمه وهذا ما اكدته المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-247، و يبقى القرار النهائي بمنح الصفقة من عدمه بيد المصلحة المتعاقدة وعليه

¹ - أنظر المادة 75 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر.

فالطعن القضائي يكون في قرار المصلحة المتعاقدة وليس في قرار اللجنة، وهذا ما نستشفه من خلال النص القانوني والذي عبر عليه المشرع بمصطلح ” تقترح اللجنة على المصلحة المتعاقدة ... “ وبهذا فقرار مسؤول المصلحة المتعاقدة فيما يخص منح الصفقة يكون بعد اقتراح من لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض والذي يعتبر هنا إلزامي الوجود، غير ان القرار النهائي متروك لسلطة المصلحة المتعاقدة.

لهذا يلزم مسؤول المصلحة المتعاقدة بتعليل قراراته سواء كانت بناء على اقتراحات اللجنة أو لأسباب أخرى، حسب ما ورد في نص المادة 161 والمادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247.

وعلى هذا الأساس فتسقط مسؤولية لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض و تقام مسؤولية مسؤول المصلحة المتعاقدة في منح الصفقات العمومية و نتيجة لذلك يفترض على المشرع إلزام مسؤول الهيئة المتعاقدة بتعليل جميع قراراته لاسيما المستندة على اقتراحات لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض حتى يسهل لمختلف أجهزة الرقابة الخارجية مراقبة عمليات إبرام الصفقات العمومية وأساس اتخاذ القرارات في شأنها (1).

وعليه يمكن القول أن لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض تقوم بمهام الرقابة الداخلية والتي تصنف ضمن الرقابة الداخلية من نوع خاص ، ولعل أهم ما يميزها هو:

- تقوم بعمل استشاري بالإضافة لعملها الإداري والتقني يتجلى في تقديم الاقتراحات والتي تساهم في عملية الانتقاء لأفضل العروض من طرف المصلحة المتعاقدة.
- تقدم اللجنة اقتراحا لا يلزم المصلحة المتعاقدة إلا بطلبه دون الإلزام بأخذه.
- تبعية أعضاء اللجنة إلى المصلحة المتعاقدة من شأنه أن يمس نوعا ما بفعالية الرقابة الداخلية، فكان على المشرع أن يدرج ضمن أعضاء اللجنة عضوا أو اثنين من خارج اللجنة، إن الرقابة في هذه المرحلة رقابة ذاتية لكنها حاسمة في منح الصفقة من عدمها لذلك يجب ضمان أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للأجهزة لتجنب الوقوع في الصفقات المشبوهة.
- تتوقف حدة رقابة لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض عند عدم الزام المشرع للمصلحة المتعاقدة بالأخذ بالرأي المطابق للجنة، وهذا ما يمس بمفهوم الرقابة هنا.

ضمان حماية المال العام من التبيد والاختلاس عن طريق تحديد المسؤوليات اثناء مراحل عمل لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض لا سيما فيما يخص مسك السجلات و انتظامها ذلك أنها تعد المرجع الاساسي للأعمال ومنه للرقابة.

4. خاتمة:

¹ - بوضياف الخير - مرجع سابق - ص 105.

تعتبر الصفقات العمومية من ابرز العقود الادارية التي كرسها المشرع الجزائري و أقر لها نظاما قانونيا خاص يتلائم مع ذاتيتها الخاصة.

كما أن خضوعها لأنواع مختلفة من الرقابة خاصة منها الرقابة الداخلية والتي تعتبر رقابة أولية ذاتية تعد مؤشرا ايجابيا لضمان حماية المال العام من الفساد والتبديد والاختلاس ويتجلى ذلك خاصة في شفافية وعلانية العملية التعاقدية حفاظا على أي سوء لاستعمال أو تعسف في استعمال السلطة من طرف المصلحة المتعاقدة ذاتها على هذا الاساس احاط المشرع عملية ابرام الصفقات العمومية بجملة من الاجراءات اوضحها المرسوم الرئاسي 15-247 تعتبر هي كذلك من ضمانات ترشيد استعمال المال العام.

كما نظم القانون السالف الذكر الرقابة الداخلية من خلال عمل لجنة فتح الأطراف و تقييم العروض حيث حصر عملها في الدور الاداري والتقني والاستشاري في حين منح للمصلحة المتعاقدة صلاحية منح أو رفض منح الصفقة العمومية أو إلغاء المنح المؤقت.

من خلال الدور المنوط بلجنة فتح الأطراف و تقييم العروض في عملية الرقابة الداخلية يمكن القول ان عملها متوقف عند اداء الدور الاداري والتقني وكذا الاستشاري دون ممارستها لعملية الرقابة الداخلية سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، فلم تأخذ من العمل الرقابي سوف الوصف كونها لا تقرر ولا تتدخل ولا حتى تشارك في عملية منح أو رفض منح الصفقة العمومية. فمدام وجودها في سير ترتيبات الصفقات امر ضروري دون تدخلها في قرار المنح من عدمه رغم علمها و وجودها في مختلف المراحل خاصة وأنها من تقوم بالعمل الاداري والتقني، فتوصف رقابتها هنا بالرقابة الداخلية ذات الطابع الخاص.

5. قائمة المراجع:

- 1- خضري حمزة- آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الجزائر 01 - 2015/2014 - ص 02.
- 2 - نادية ظريفي - توسيع مجال قانون الصفقات العمومية، وإعادة هيكلة وتنظيم اجراءات ابرام الصفقات العمومية - مداخلة القيت في اطار الملتقى الدولي حول الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والتشريعات المقارنة - المنظم من طرف كلية الحقوق بجامعة مسيلة - يومي 18/19 أكتوبر 2016.
- 3 - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 - يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - جريدة رسمية 50 - مؤرخة في 20/09/2015.
- 4- بن صابر فتيحة - الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية، وفقا للمرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - مقال منشور ضمن مجلة الاجتهاد القضائي - المجلد 12 - جامعة محمد خيضر بسكرة - أبريل 2022 - ص 282.

- 5- بوضياف الخير - الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام - مجلة الدراسات والبحوث القانونية - المجلد 3 - العدد 04 - كلية الحقوق بجامعة الجزائر 1- ديسمبر 2018 - ص 97.
- 6- ورد في نص المادة 160 من المرسوم الرئاسي 15-247 الفقر 1: ”... تتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون لكفاءتهم“.