

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس البلدية المنتخبة
Administrative control over the legal work of the elected municipale
councils

ط/د. سليمان صفية

Seleimani Safia

حقوق مؤسسات دستورية وإدارية

جامعة الجلفة

safia_1900@hotmail.com

إشراف د. جمال عبد الكريم

تاريخ النشر: 2019/12/01

تاريخ القبول: 2019/09/25

تاريخ ارسال المقال: 2019/06/21

المرسل: ط/د. سليمان صفية

ط/د . سليمان صفية . د . جمال عبد الكريم

الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس البلدية المنتخبة

الملخص:

تخضع الجماعات المحلية من خلال قيمها بتصرفات إدارية انفرادية كالقرارات الإدارية أو تصرفات إدارية تعاقدية كالصفقات العمومية إلى رقابة إدارية منظمة بموجب نصوص قانونية سواء في قانون البلدية بالنسبة للرقابة الوصائية على المجالس البلدية أو في المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق بالنسبة للرقابة على الصفقات العمومية.

ونظرا لأهمية هذه الرقابة في الحفاظ على المال العام وضمان المنافسة في الوصول إلى الطلبات العمومية من جهة، واتساع هذه الرقابة إلى جميع أنواع الصفقات العمومية.

كما تساهم الرقابة الإدارية على المجالس البلدية من تكريس الاستقلالية الإدارية والمالية للمجالس البلدية المنتخبة من خلال الخضوع لقانون خاص ومستقل.

وعليه نحاول من خلال هذا المقال توضيح مدى فعالية الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس البلدية المنتخبة والقيود الواردة عليها وذلك من خلال التنظيم القانوني للجماعات المحلية وكذا التنظيم القانوني الجديد للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

الكلمات المفتاحية: القرارات الإدارية، الصفقات العمومية، الرقابة الإدارية، العقود الإدارية، البلدية.

Summary:

Local communities are subject to individual administrative actions, such as administrative decisions or contractual administrative actions such as public transactions, to administrative control organized under legal provisions, both in the municipal law for the supervisory control of the municipal councils or in the decree on public transactions and the authority's mandate for the control of public transactions.

Due to the importance of this control in maintaining public funds and ensuring competition in access to public applications on the one hand, and the extension of this control to all types of public transactions.

The administrative control also contributes to the municipal councils to devote administrative and financial autonomy to the elected municipal councils through submission to a special and independent law.

In this article, we attempt to clarify the effectiveness of administrative control over the legal actions and restrictions of elected municipal councils through the legal regulation of local communities, as well as the new legal regulation of public transactions and the mandates of the General Assembly.

Key words: Administrative decisions, public transactions, Administrative Control, administrative contracts, commune.

مقدمة

تصدر عن الولاية والبلدية باعتبارهما إدارة نوعين من الأعمال منها المادية كبناء المنشآت العمومية وتعبيد الطرق وهدم السكنات الفوضوية وتدخل في طائفة التصرفات التي تقوم بها لبلدية والولاية دون أن تقصد من ورائها ترتيب أثر قانوني تهدف من خلالها ترتيب آثار قانونية.

وقد منحت للجماعات المحلية باعتبارها سلطة عامة امتيازات واسعة تجعلها في مرتبة أسمى من الأشخاص العاديين غير أن قيام التشريع الجزائري على مبدأ المشروعية الذي يخضع كافة التصرفات إلى القانون دون تمييز سواء كانوا حكاما أو محكومين قيد من ذلك السلطات والامتيازات بما يضمن به حقوق وحريات الأشخاص وأموالهم وكذا عدم در المال العام وحسن سير المرفق العام ، وهنا يبرز دور الرقابة الإدارية في مجال مراقبة الأعمال القانونية ، والتي من بينها القرارات الإدارية والصفقات العمومية للجماعات المحلية من خلال المداولات التي تصدر عن المجالس البلدية ووجود مظاهر الوصاية التي تخضع لها أما بالنسبة للصفقات العمومية فتبرز مظاهر الرقابة من خلال تخصيص لجان بلدية لمراقبة الصفقات العمومية وذلك لحماية المال العام.

وعليه يثور التساؤل: ما مدى فعالية الرقابة الإدارية على الأعمال القانونية للمجالس البلدية؟

المحور الأول: الرقابة الإدارية الوصائية على مداولات المجالس البلدية المنتخبة.

إن استقلال البلدية وتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية لا يعني أنها لا تخضع لأي رقابة من سلطة مركزية وهذا راجع لأنها جزء لا يتجزأ من الإدارة المحلية للدولة ونجد إن البلدية تتكون أساسا: من هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس البلدي وإدارة ينشطها أمين عام¹

إن المجلس الشعبي البلدي جزء لا يتجزأ من البلدية وبالتالي تمارس عليه نوع من الرقابة متعددة الصور والأشكال

أولا: الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

إن المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات واسعة في أعماله، هذه الأخيرة تشمل جوانب كثيرة من شؤون البلدية كالتقسيم الإداري والجغرافي، ولها في سبيل تحقيق ذلك ممارسة أعمالها بإجراء مداولات قانونية من قبل أغلبية الأعضاء ولقد فرض القانون المتعلق بالبلدية 11-10 من مواده 41 إلى 45 العديد من القيود على هذه المداولات حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ من قبل وجعل من الوالي الجهة الوصية على ذلك بحيث لا تكون قابلة للتنفيذ أي المداولة التي يتخذها المجلس البلدي دون مصادقة الوالي عليها²

1 - المصادقة على مداولات المجلس: تمارس الجهات الوصية الرقابة على أعمال المجلس عن طريق

المصادقة على بعض أعماله وتتخذ هذه الأخيرة صورتين:

أ- المصادقة الضمنية على مداولات المجلس:

كقاعدة عامة غن مداولات المجلس تصبح قابلة للتنفيذ بعد مرور 21 يوما من وضعها في الولاية من اجل أن يدلي الوالي برأيه أو قراره حول شرعية القرارات المتخذة في المداولة وهذا ما نصت عيه المادة 56 حيث تتمثل ان لا تكون ضمن ما هو مذكور في المادة وهو ما نعتبره مصادقة ضمنية بعد استيفاء القيد الزمني³

ب-المصادقة الصريحة:

وهو اتخاذ الوالي قرار صراحة بالمصادقة على مداولات في الحالات التي نصت عليها المادة 57 من القانون 10-11 إلا ان المشرع عمد إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وذلك من خلال المادة 58 من ذات القانون⁴

حيث عمد مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد المدة على 30 يوما وهذا ما كان معمول به في ظل القانون 08-90 بموجب المادة 43

والملاحظ في القانون الجديد 10-11 توسع الأعمال التي تتطلب مصادقة الوالي فأصبحت إذ كانت تقتصر فقط على: الميزانيات والحسابات

إحداث مصالح ومؤسسات عمومية وبلدية⁵

وهو ما يوضح جليا تدخل الوصاية في شؤون المجلس الشعبي البلدي

2-الإلغاء أو البطلان:

إن الوصاية لها حق التصدي للمداولات وإلغائها من خلال سلطتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداولات أو قرارات المجلس الشعبي البلدي التي فيها عيب مخالفة للمشروعية إذا رجعنا إلى البطلان على ضوء القانون 08-90 قد اتخذ صورتان البطلان المطلق ونصت عليه المادة 44 والبطلان النسبي المادة 45

إلا إن القانون 10-11 قد استغنى عن البطلان النسبي وأورد حالة البطلان النسبي ضمن طائفة البطلان بحيث نصت المادة 59 على البطلان بحكم القانون⁶

-المتخذة خرقا لأحكام الدستور وغير المطابقة للقوانين

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

-غير المحررة باللغة العربية

حيث يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار

إن إدراج المشرع للكلمة باطلة دون قيد أو شرط حيث لم يحدد المدة الزمنية المعينة شهر بموجب المادة 45 الملغاة يؤكد ان البطلان مطلق وليس نسبي كما انه قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة إلى المصالح تخص أصوله وأزواجه أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة

لقد سمح المشرع بالطعن في بطلان المداولة عن طريق التنظيم الإداري الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي أو رئاسيا يوجه إلى وزير الداخلية أو الطعن القضائي برفع دعوى إلغاء طبقا للمادة 61 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " يمكن إثارة الدفع ببطلان الأعمال الإجرائية شكلا خلال القيام بها ولا يعتمد بها الدفع إذا قدم من تمسك به دفعا في الموضوع لاحقا للعمل الإجرائي المشوب بالبطلان دون إثارته⁷

الحلول كقاعدة عامة تعمل بداية ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون

3- الحلول الإداري: ويتمثل في ممارسة سلطات الضبط الإداري حيث نصت عليه المادة 100 من القانون 10-11 حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكنية العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما التكفل بالعمليات الانتخابية أو الخدمة الوطنية والحالة المدنية⁸

4- الحلول المالي: نصت المادة 102 في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون⁹

ثانيا: تقييم الرقابة الوصائية وأثرها على صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

إذا كان استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها أحد أركان ومقومات اللامركزية الإقليمية فلا يعني ذلك الاستقلال المطلق وإنما تقوم السلطة المركزية بالرقابة بهدف حماية وحدة الدولة إداريا وقانونيا والتزام الهيئات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارسة نشاطها وحماية حقوق الأفراد من الانحراف في استعمال السلطة ومعالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها.

يتعين التخفيف من الرقابة الإدارية للحيلولة دون هيمنة الوالي وذلك من أجل تفعيل دور المجلس الشعبي البلدي للقيام بالدور المنوط به وهو المساهمة في التنمية وإشباع الحاجات العامة للمواطنين وعدم الاقتصار على الدور التقليدي المتمثل في الخدمة العمومية من إنارة وإضاءة.

وإن ضعف تسيير وأداء الجماعات المحلية يتم إصلاحه من خلال إعادة النظر في التنظيم الإداري وإعادة النظر في النمط الانتخابي لضمان الكفاءة والشفافية بعيدا عن الجهوية الضيقة وتكوين المنتخبين وتحسين أجورهم لتناسب مع حجم العمل وهذا إلى جانب صورة دعم التمويل وذلك من خلال دعم الجباية المحلية كما يجب إيجاد نظام اقتراع يضمن تمثيل الأقليات السياسية في المجالس المحلية ولضمان تحقيق الديمقراطية المحلية ولتفعيل المجلس البلدي

وإن الهيئة اللامركزية تخضع لنوعين من الرقابة من السلطة المركزية وهي الرقابة المشددة مثل رقابة الوزير على المحافظ والمصالح الخارجية والرقابة المرنة التي تطبق على المجالس أي على المداولات وإذا كانت المجالس المنتخبة تؤدي دورا شكليا أو صوريا وصلاحيات منقوصة بسبب الوصاية المشددة وإن قراراتها لا تنفذ وهذا ما يحد من فعاليتها وتقليص دورها

ولا بد من تفعيل الرقابة السياسية من خلال دور الأحزاب في انتقاء المنتخبين المحليين وتكوينهم ومراقبتهم مع ضرورة تزويد الجماعات المحلية بوسائل بشرية ومادية تماشى ومتطلبات تسيير راشد وعصري كما يتعين تعزيز الرقابة التقنية من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

المحور الثاني: الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية للبلدية.

تخضع الصفقات العمومية لأنواع عديدة من الرقابة الإدارية أخرى داخلية وخارجية تتكفل بها اللجنة البلدية للصفقات العمومية وسنحول معرفة ذلك من خلال ما يلي:

أولاً: النظام القانوني للجنة البلدية للصفقات العمومية

نصت المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة ... لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية ... "، هذه هي المادة التي تعتبر منطلق دراستنا للجان الصفقات العمومية بصفة عامة على أن نأخذ اللجنة البلدية كنموذج لها.

1 - تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

تمثيلاً لمختلف الأطراف والجهات الإدارية ذات العلاقة على مستوى الولاية، تتشكل اللجنة البلدية للصفقات العمومية وفقاً للمادة 174 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر من:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيساً؛

- ممثل المصلحة المتعاقدة؛

- منتخبين إثنين (2) يمثلان عن المجلس الشعبي البلدي؛

- ممثلين إثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة)؛

- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة (بناء، أشغال عمومية،

ري) عند الاقتضاء؛

عند ملاحظتنا لتشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية وفق المرسوم الجديد المنظم للصفقات العمومية، يمكن ملاحظة ما يلي:¹⁰

- رئاسة اللجنة تم إسنادها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن لوجود احتمال عدم توفر الكفاءة

المهنية المطلوبة فيه، حول له النص التنظيمي إمكانية تعيين ممثل له في اللجنة والذي عادة ما أحد نوابه؛

- تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية تضم صنفين من الأعضاء، الأمر الذي يضفي جانباً

من التنوع على هذه التشكيلة، أول الصنفين يتمثل في الأعضاء المنتخبين الممثلين عن المجلس الشعبي البلدية

والذين يمارسون مهمة الرقابة الشعبية السابقة على إبرام الصفقات العمومية، أما الفئة الثانية فتنحصر في الأعضاء

المتبقين والمعنيين من مختلف مديريات ومصالح الولاية التي لها علاقة دائمة ومستمرة بالصفقات العمومية؛

- تشكيلة اللجنة ضمت عضوين ينتميان لوصاية واحدة (وزارة المالية)، الشيء الذي يؤكد علاقة

الصفقة العمومية بالخزينة العمومية¹¹، هذين العضوين لم يحدد المرسوم الرئاسي السالف الذكر هويتهما بل فقط

أشار إلى المصلحة التي يشغلان بها.

2 - تعيين أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية

بين المرسوم الرئاسي 15-247 طريقة تعيين أعضاء لجان الصفقات العمومية بصفة عامة وذلك في المادة

176 منه، وهي نفس طريقة تعيين أعضاء اللجنة البلدية.

فقد نصت هذه المادة على أن تعيين أعضاء لجان الصفقات العمومية يكون من قبل إدارتهم وبأسمائهم وبالتالي فهذه المهمة تقع على عاتق كل إدارة ينتمي إليها أعضاء اللجنة، كما يتكفل المجلس الشعبي البلدي باختيار ممثليه في اللجنة بعد مداولة المجلس.

طبقا لأحكام المادة 166 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر فإن تعيين اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكون بموجب مقرر من رئيسها والممثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، هذا المقرر يعتبر تنصيبا للجنة حتى يمكنها مباشرة عملها.

ينبغي تسجيل ملاحظة في غاية الأهمية، وهي أن نص المادة 176 من المرسوم الرئاسي 15-247 لم تجز إلا لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمثل بشخصية أخرى لرئاسة اللجنة البلدية للصفقات، أما بالنسبة لأعضاء اللجنة فلا يحق لهم ذلك إلا أن نفس المادة سمحت لهم بتعيين مستخلفين عنهم يتولون استخلافهم عند حدوث مانع من حضورهم الشخصي، ويتم تعيينهم بنفس شروط وكيفيات تعيين الأعضاء الدائمين.¹² يتم تعيين أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد، مع العلم أن هذه العهدة كانت محدد بسنتين (2) فقط قابلة للتجديد وذلك في نظام المتعامل العمومي.

3 - اختصاصات اللجنة البلدية للصفقات العمومية

نصت الرسوم الرئاسي 15-247 في مادته 174 منه على أن اللجنة البلدية للصفقات تختص أساسا بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها البلدية عندما يتعلق الأمر بـ:

- دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة مائتي مليون دينار (200.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة؛
- دفتر شروط أو صفقة خدمات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة خمسين مليون دينار (50.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة؛
- دفتر شروط أو صفقة دراسات يقل التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة عشرين مليون دينار (20.000.000.00 دج)، وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة.

الملاحظ لمحتوى المادة 174 السالفة الذكر يجد أنها تنص على اختصاصات اللجنة البلدية للصفقات العمومية مبنية الهيئة المعنوية المبرمة لهذه الصفقات ممثلة في البلدية إضافة إلى المستويات القصوى لهذه الصفقات، مع التمييز بين صفقات الأشغال واللوازم من جهة، وصفقات الدراسات والخدمات من جهة أخرى.

أ-الاختصاص الرقابي للجنة البلدية للصفقات في مجال تحضير الصفقة

أكدت المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على أن تقوم لجان الصفقات العمومية بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية، وإتمام تراتيبها أي في تحضير دفاتر الشروط وبالتالي فإن دراسة مشاريع دفاتر الشروط من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكون قبل الشروع في مرحلة الإعلان عن العملية، وعليه فالمصلحة المتعاقدة (البلدية) لا يمكنها الشروع في عملية إبرام الصفقة العمومية قبل الحصول على تأشيرة دفتر شروطها.

- ماهية دفتر الشروط

هو عبارة عن وثيقة تتضمن مجموعة من البنود التي تعلق بموضوع الصفقة، طريقة منحها، الوثائق المكونة لها والمطلوبة من المتعهدين والأسس التي يتم الاعتماد عليها في اختيار المتعامل المتعاقد إضافة إلى الأحكام المتعلقة بتنفيذ الصفقة والشروط التقنية التي تضعها الإدارة من أجل حسن تنفيذ الصفقة.¹³

ب- نتائج ممارسة الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط

تؤدي دراسة مشاريع دفاتر الشروط من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية إلى صدور مقرر منح التأشيرة أو رفضها وذلك في أجل أقصاه عشرون (20) يوما من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة اللجنة وهذا طبقا لأحكام المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، لكن هذه المادة لم تشر إلى المصادقة الضمنية لمشروع دفتر الشروط في حالة تجاوز الأجل دون صدور التأشيرة أو الرفض.

نستنتج مما سبق أن الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط هي خطوة فعالة، أراد من خلالها المشرع تطبيق الرقابة على جميع الوثائق المتعلقة بالصفقة وكذا مراحلها وهذا بدءا من التحضير لها، وهي خطوة من شأنها أن تغني المصلحة المتعاقدة من إضاعة الوقت بتفادي الأخطاء المادية قبل الشروع في الإبرام.

ج. الاختصاص الرقابي للجنة البلدية للصفقات قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ

لا تتوقف اختصاصات اللجنة البلدية عند دراسة مشاريع دفاتر الشروط كرقابة أولية على الصفقة، وإنما تمتد لتشمل مشاريع الصفقات ومشاريع الملاحق ويكون ذلك قبل دخول الصفقة حيز التنفيذ.

- مشاريع الصفقات

بعدما تتحصل المصلحة المتعاقدة على دفتر شروط مصادق عليه من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية تمر إلى مرحلة الدعوة إلى المنافسة، ثم من بعدها إلى مرحلة إسناد الصفقة ثم الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة في نفس وسائل الإعلان التي استخدمتها للإعلان عن المنافسة.

بعد كل ما سبق تودع المصلحة المتعاقدة مشروع الصفقة لدى اللجنة البلدية لدراسته والتأشير عليه والذي يتضمن كل البيانات المنصوص عليها في المادة 95 من المرسوم الرئاسي 15-247 والتي تنص على " يجب أن تشير كل صفقة عمومية ... ويجب أن تتضمن على الخصوص البيانات ... "، تقدم المصلحة المتعاقدة هذا المشروع مرفقا بملف كامل لتشريع لجنة الصفقات البلدية بدراسة وتفحص كل وثيقة والتأكد من مطابقتها شكلا ومضمونا للتشريع والتنظيم المعمول بهما خاصة ما تعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

- مشاريع الملاحق

في إطار تنفيذ الصفقة العمومية، يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفقة، وذلك وفقا لتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،¹⁴ فالملاحق كما وضحته المادة 136 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 هو " وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة ".

إن الملحق شأنه شأن الصفقة العمومية من حيث خضوعه للرقابة الخارجية القبلية وذلك باعتباره وثيقة تعاقدية ملحق بالصفقة الأصلية، فالملحق يبرم ويعرض على لجنة الصفقات البلدية في حدود آجال التنفيذ التعاقدية الخاصة بالصفقة الأصلية، وبالتالي فإن المصلحة المتعاقدة لا يمكنها الشروع في تنفيذ بنود الملحق قبل الحصول على تأشيرة اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

4- دراسة الطعون في المنح المؤقت من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

لقد كرس المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات¹⁵، وهو ما يظهر جليا من خلال تنظيمه لإجراء الطعن في المنح المؤقت للصفقات في مادته 82 التي جاءت فاصلة في هذا المجال مانحة الحق للمتعهّد المحتج على رفع الطعن في المنح المؤقت لصفقة ما أمام لجنة الصفقات المختصة لا سيما اللجنة البلدية وذلك في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة في النشرة الرسمية لصفقات التعامل العمومي أو في الصحافة على أن يتم تمديد هذا التاريخ إذا تزامن اليوم العاشر مع يوم عطلة أو يوم راحة قانونية إلى يوم العمل الموالي.

بالرجوع إلى المادة السالفة الذكر وفي الفقرة الثامنة منه نجد أن اللجنة البلدية للصفقات العمومية تقوم بدراسة الطعون المرفوعة إليها. وتفصل فيها بموجب قرار تصدره في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ انقضاء أجل العشرة (10) أيام المحددة لرفع الطعن من طرف المحتج، ويبلغ هذا القرار للمصلحة المتعاقدة ولصاحب الطعن.

جدير بالذكر أن في حالة وجود طعن في المنح المؤقت للصفقة، لا يمكن أن يعرض مشروع الصفقة على اللجنة لدراسته إلا بعد انقضاء أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة، هذا الأجل يوافق الآجال المحددة لتقديم الطعن (10 أيام) ولدراسته (15 يوما) ولتبليغ قرار اللجنة (5 أيام)، وفي هذه الحالة تجتمع اللجنة البلدية للصفقات العمومية بحضور ممثل المصلحة المتعاقدة بصوت استشاري وذلك محافظة على حياد لجنة الصفقات العمومية البلدية حال دراستها للطعون المرفوعة أمامها¹⁶.

5 - سير وعمل اللجنة البلدية للصفقات العمومية

أشرك تنظيم الصفقات العمومية المعمول به حاليا والمنظم بموجب المرسوم لرئاسي 15-247 لجان الصفقات العمومية التابعة لمصالح المتعاقدة في القواعد المنظمة لسييرها وعملها، بحيث خصص قسما فرعيا كاملا لهذه القواعد، وضح من خلالها كيفية ممارسة هذه اللجان لمهامها الرقابية، مع تحديد آجال لكل إجراء رقابي.

ثانيا: النتائج المترتبة رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

تعتبر اللجنة البلدية للصفقات العمومية وهي تمارس مهامها الرقابية على الصفقات الداخلة في اختصاصها مركز اتخاذ القرار في مجال رقابة الصفقات العمومية المعنية بها، وهو ما أكدته المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، حيث تنوذج هذه الرقابة بمنح التأشيرة أو رفضها من طرف هذه اللجنة.

1- منح التأشيرة

إن دراسة الملف الكامل لمشروع دفتر شروط أو مشروع صفقة أو مشروع ملحق من طرف اللجنة البلدية للصفقات ينتج عنه منح التأشيرة والتي قد تكون شاملة أو مصحوبة بتحفظات.

أ. منح التأشيرة الشاملة

إن التأشيرة التي تمنحها اللجنة البلدية للصفقات تعبر عن إرادة هذه الأخيرة، وهي تعتبر أهم خطوة في عملية الرقابة القبلية على إبرام الصفقات العمومية، حيث تملك هذه اللجنة الحرية في منح التأشيرة أو رفضها وفقا للمادة 195 من المرسوم السالف الذكر التي تنص على " ... يمكن اللجنة أن تمنح التأشيرة أو ترفضها ... "، فبعد دراسة الملف والتأكد من أنه كامل ويستوفي الشروط القانونية تقرر اللجنة منح التأشيرة التي تعتبر تصرفا قانونيا لها.

ب. منح التأشيرة بتحفظات

تمنح لجنة الصفقات البلدية التأشيرة الشاملة عندما يكون الملف المعروض عليها كاملا، أما إذا شابه نقصان أو بعض الأخطاء يمكن للجنة أن تمنح التأشيرة لكن بتحفظات والتي قد تكون موقفة أو غير موقفة، فضلا عن ذلك يمكن للجنة تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات.

- منح التأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة

طبقا للمادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247، يمكن للجنة البلدية للصفقات العمومية أن تمنح تأشيرة مرفقة بتحفظات موقفة، وذلك عندما يتعلق الأمر بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، ويتعين حينئذ على الأمانة الكتابة الدائمة للجنة متابعة رفع هذه التحفظات بالاتصال مع المقرر المكلف بدراسة الملف، ولا يمكن في هذه الحالة للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد تصحيح العيب وإزالته، لأن التأشيرة تكون معلقة على شرط واقف، وهو إزالة التحفظات الموقفة من طرف المصلحة المتعاقدة المعنية بالصفقة.¹⁷

- منح التأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة

هناك نوع آخر من الأخطاء والعيوب التي توجد في الملفات التي تعرض على اللجنة البلدية للصفقات العمومية، والذي يترتب عنه منح تأشيرة مرفقة بتحفظات غير موقفة، وهذا عندما ترتبط هذه العيوب بالشكل، ففي هذه الحالة يمكن للصفقة أن تدخل حيز التنفيذ لكن مع ذلك يجب رفع التحفظات الشكلية بالتنسيق بين مسؤول الكتابة الدائمة للجنة وكذا المقرر الذي عهد إليه دراسة هذا الملف، لكن التساؤل الذي يبقى قائما هو ما المقصود بشكل الصفقة؟ فالمرجع لم يعين معيارا أساسيا لتحديد.¹⁸

- تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات

إضافة إلى إمكانية اللجنة البلدية لصفقات في عدم منح التأشيرة الشاملة بسبب وجود تحفظات إلا أن هناك حالة أخرى لا تمنح فيه التأشيرة شاملة حيث تقرر بشأنها تأجيل مشروع الملف لاستكمال المعلومات، ويحدث هذا في حالة وجود نقص بعض الوثائق الهامة والضرورية في ملف الصفقة، والتي تقع حائلا دون تمكن اللجنة من دراسة الملف بشكل كامل.

2- رفض التأشيرة والآثار المترتبة عن ذلك

نصت المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " ... يمكن اللجنة أن تمنح التأشيرة أو ترفضها. وفي حالة الرفض يجب أن يكون هذا الرفض معللا ".

أ- رفض التأشيرة

انطلاقا من نص المادة، يمكن أن نستنتج أن رفض التأشيرة من قبل اللجنة البلدية للصفقات العمومية يقوم على ما يلي¹⁹.

- يعود سبب رفض التأشيرة إلى قيام حالة قانونية تعانيتها اللجنة من حيث وجود مخالفة للتشريع و/أو التنظيم المعمول بهما للصفقات العمومية.

- تقتضي الفقرة السابعة من المادة 195 من التنظيم السالف الذكر تبليغ رفض التأشيرة للمصلحة المتعاقدة والسلطة الوصية عليها في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام من انعقاد الجلسة، كما يجب على اللجنة البلدية أن تفرغ هذا الرفض في شكل مقرر (وثيقة مكتوبة).

ب- الآثار المترتبة عن رفض منح التأشيرة

بالرجوع إلى نص المادة 200 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضح تماما أن الكلمة الأخيرة في إبرام الصفقة العمومية تعود للمصلحة المتعاقدة والمحددة في المادة 4 من نفس المرسوم الرئاسي ' فقد خول المشرع لهذه الهيئات صلاحية تتمثل في تجاوز التأشيرة حيث أن تنظيم الصفقات العمومية رخص هذه الصلاحية لاعتبارات وضرورات المصلحة العامة والتسيير الإداري الحسن، الأمر الذي يجعل من رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية مجرد رقابة قبلية وليس اختصاصا بإبرام الصفقة.

ونظرا لخطورة مقرر التجاوز، فقد أحاطه تنظيم الصفقات العمومية بجملة من القيود، تتمثل فيما يأتي:
- طبقا للمادتين 200 و 201 من المرسوم الرئاسي 15-247، فإن المخول له قانونا اتخاذ مقرر تجاوز تأشيرة اللجنة البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو نفسه المخول لهم إمضاء الصفقة وإبرامها طبقا للمادة 4 من نفس التنظيم؛

- يشترط لصحة مقرر التجاوز أن يكون معللا ومسببا، وأن يبنى على تقرير من المصلحة المتعاقدة؛
- تطبيقا للفقرة الثانية من المادة 201 من المرسوم الرئاسي 15-247، فإنه على المصلحة المتعاقدة تبليغ نسخة من مقرر التجاوز إلى مجلس المحاسبة، الوزير المكلف بالمالية ممثلا في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفيوضات المرفق العام والمفتشية العامة للمالية إضافة إلى مجلس المحاسبة وكذا اللجنة البلدية للصفقات العمومية؛

-مراعاة لأحكام المادة 202 من المرسوم الرئاسي المذكور سابقا، فإنه لا يمكن اتخاذ مقرر تجاوز في حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التشريعية (قانون البلدية مثلا)، في حين يمكن اتخاذ مقرر التجاوز في حالة رفض التأشيرة المعلل لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية؛

-لا يمكن اتخاذ مقرر تجاوز التأشيرة لأي سبب كان بعد أجل تسعين (90) يوما، ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة.

ثالثا: مدى فعالية رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

إن دراسة مدى فعالية الدور الرقابي للجنة البلدية للصفقات العمومية لا بد أن ننظر إليه من جانبيين أولهما واجبات أعضاء اللجنة أما الثاني فيتعلق بالصلاحيات الممنوحة لها في إطار الرقابة القبلية للصفقات العمومية التي تبرمها الهيئات العمومية والتي تدخل ضمن اختصاصات هذه اللجنة.

1- محدودية فعالية رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية

إن الاختصاص الأصيل للجنة البلدية للصفقات العمومية هو رقابة مطابقة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تدخل في اختصاصها للتنظيم والتشريع المعمول به لتنتهي هذه الرقابة بمنحها التأشيرة، إلا أن الدراسة المعمقة لهذه الرقابة أظهر لنا محدودية في فعاليتها وذلك بالنظر إلى ما جاءت به المواد 196، 200 و 201 من المرسوم الرئاسي المذكور سلفا.²⁰

- عدول المصلحة المتعاقدة عن إبرام الصفقة.

تنص المادة 196 من المرسوم الرئاسي 15-247 على " ... وإذا عدلت المصلحة المتعاقدة عن إبرام إحدى الصفقات التي كانت موضوع تأشيرة من قبل، فإنها يجب أن تعلم اللجنة المختصة بذلك "... .

هذه المادة تشير إلى النهاية غير الطبيعية للصفقة، وذلك بفسخ العقد من طرف الإدارة بالإرادة المنفردة بسبب مقتضيات المصلحة العامة، فمما سبق يتبين لنا أن رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية تغدو ذات فعالية نسبية في ظل كل الأشواط التي مرت بها الصفقة (تحضير، طرح للمنافسة، استقبال المترشحين، اختيار المتعامل المتعاقد معه) والتي خضعت لرقابة الخارجية للجنة لتأتي المصلحة المتعاقدة في نهاية الأمر لتعلن عدولها عن الإبرام.

2- تأثير مقرر التجاوز على رفض منح التأشيرة.

كما سبق ذكره فقد نصت المادتين 200 و 201 على إمكانية اتخاذ مقرر تجاوز التأشيرة في حالة رفضها من قبل اللجنة البلدية للصفقات عندما يتعلق سبب الرفض بعدم مطابقة الأحكام التنظيمية، وهو ما يشكل إضعافا كبيرا لمهمة الرقابة التي تمارسها هذه اللجنة.

وقد لا ينتهي الأمر عند هذا الحد، بل تتواصل الامتيازات في هذا المجال والتي منحها المشرع للسلطة المكلفة بالمصادقة على الصفقة العمومية كمقرر التغاضي الذي يصدره الأمر بالصرف في حالة رفض المراقب المالي منح التأشيرة على الالتزام بالنفقة، إلى جانب إمكانية تسخير الأمر بالصرف للمحاسب العمومي وذلك تجاوزا لرقابته في حالة رفضه لدفع النفقات المتعلقة بالصفقة العمومي.

الخاتمة:

بعد كل ما أوردناه عبر هذا الموضوع، تولدت لدينا جملة استنتاجات وجملة اقتراحات وتوصيات رأينا على ضرورة العمل لتنفيذها تدعيما لرقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية من جهة وحفاظا على المال العام من جهة أخرى، وكذا بالنسبة للرقابة الادارية الوصائية على البلدية ومما سبق نستنتج ما يلي:

الاستنتاجات والاقتراحات:**بالنسبة للرقابة على الصفقات العمومية:**

- الرقابة القبلية الخارجية التي تمارسها لجان الصفقات العمومية لها نظام قانون محدد، هذا النظام عرف تطورا ملحوظا عبر مختلف النصوص المتعاقبة والمتعلقة بالصفقات العمومية.
- تعتبر التأشيرة التي تمنحها اللجنة البلدية للصفقات العمومية من النتائج التي تعكس رقابة هذه اللجنة وهي إلزامية تطلبها المصلحة المتعاقدة قصد استكمال إبرام الصفقة وتنفيذها.
- المتعمق لدراسة رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية يكتشف التعقيد والغموض الذي يكتنف هذه الرقابة، إضافة إلى تجاوز منح التأشيرة في حالة رفضها الذي يمكن للمصلحة المتعاقدة اتخاذه وهو الأمر الذي يحد من فعالية الدور الرقابي لهذه اللجنة.
- تتميز تشكيلة اللجنة البلدية للصفقات العمومية بمشاركة المنتخبين فيها إلا أن مشاركتهم في هذه اللجنة تبقى جد محدودة أو تكاد تكون معدومة، بالإضافة إلى عدم اشتراط المشرع لشرط الكفاءة لأعضاء لجان الصفقات العمومية بصفة عامة واللجنة البلدية للصفقات بصفة خاصة.
- بالنسبة للرقابة الوصائية على مداوالات المجالس البلدية:**
- الحد من شدة الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية وان تعهد لتحقيق استقلالية الإدارة المحلية وخاصة ان هذه الرقابة لم تقتصر على المشروعية بل امتدت إلى الملائمة.
- ضرورة تفعيل دور المنتخبين في لجنة الصفقات العمومية البلدية وذلك عن طريق تطويرهم وتحسين مستواهم في هذا المجال.
- ضرورة الارتقاء بالدور الرقابي للجان للصفقات العمومية بصفة عامة من رقابة المطابقة إلى رقابة الأداء ونوعية التسيير.

قائمة المراجع:**الكتب:**

- 1- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دار الجسور للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.

2-علاء الدين عشي شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

3-بعلي محمد الصغير، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

الرسائل:

1-بجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، 2012.

القوانين:

1-القانون 90-08 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 7 أبريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 15.

2-قانون البلدية 10/11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في: 22 جويلية المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية رقم 37.

3-القانون 08-09 ق م ا قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في: 2008/2/25 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 21 لسنة 2008 الذي دخل حيز التنفيذ بعد سنة من نشره في الجريدة الرسمية.

4 -المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. رقم 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

الهوامش:

¹/المادة 1 من قانون البلدية 10/11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في: 22 جويلية المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية رقم 37.

²/علاء الدين عشي شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 55.

³/المادة 56 قانون البلدية 10/11 مرجع سابق.

⁴/المادة 58 ق البلدية 10/11 مرجع سابق.

⁵/المادة 42 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية. المؤرخ في 7 أبريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 15.

⁶/المادة 59 قانون البلدية 10/11 مرجع سابق.

⁷/م 61 من القانون 08-09 ق م ا ص لقانون 08-09 ق م ا قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في: 2008/2/25 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 21 لسنة 2008 الذي دخل حيز التنفيذ بعد سنة من نشره في الجريدة الرسمية، ص 9.

⁸/م 100 من القانون 11-10 مصدر سابق ص 17.

⁹/186 من القانون 11-10 مرجع سابق ص 20.

¹⁰/بجاوي بشيرة، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، 2012، ص 44.

¹¹/عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دار الجسور للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 188.

¹²/بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 48.

¹³/بجاوي بشيرة، مرجع سابق، ص 62.

¹⁴/المادة 176 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. رقم 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

¹⁵/المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق، القسم الخامس من الفصل الرابع، المواد من 135 إلى 139.

¹⁶/بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 187.

¹⁷/المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.

¹⁸/بجاوي بشيرة، مرجع سبق ذكره، ص 84.

¹⁹/بعلي محمد الصغير، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر الجزائر، 2005، ص 67.

²⁰/المواد 196 إلى 201 من المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية مرجع سابق.