

## الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية

وفقا لأحكام المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

### Internal Control in the Field of Public Transactions

In Accordance with the Provisions of Presidential Decree 15/247, which Includes the Regulation of Public Transactions and the Delegation of Public Service

### Contrôle Interne dans le Domaine des Transactions Publiques

Selon le Décret Présidentiel 15/247, qui Régit les Transactions Publiques et la Delegation de Service Publique

تاريخ استلام المقال: 2018/11/30	تاريخ المراجعة: 2018/11/30	تاريخ القبول: 2018/12/17
---------------------------------	----------------------------	--------------------------

ط.د/ بوضياف الخير

كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1

boudiafdoc@gmail.com

#### ملخص:

تستحدث في إطار الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية لدى المصلحة المتعاقدة، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدايل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، يصطلح عليها "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض"، وتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم، حيث 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.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، الرقابة الداخلية، ترشيد النفقات العمومية.

#### Abstract:

Within the framework of internal control in the field of public transactions in the contracting authority, one or more standing committees shall be established to open the envelopes and analyze offers, alternatives and voluntary prices, as appropriate, to be referred to as the they are chosen for their competence, where the committee for the opening of envelopes and evaluation of the offers administrative and technical work presented to the

contracting interest that gives the transaction or declare the futility of the procedure or cancellation or cancellation of temporary grants for the transaction, and issued a justified opinion in this regard.

**Key words:** public transactions, internal control, rationalization of public expenditure.

#### مقدمة:

إن تطور نشاط المرفق العمومي وتوسع مجالاته نتج عنه تزايد في حجم النفقات العمومية خاصة منها التي تتم في إطار الصفقات العمومية، حيث أصبحت هذه الأخيرة من أهم العقود الإدارية التي تبرمها مختلف الهيئات والمصالح الإدارية سواء لتلبية حاجياتها أو في إطار إنجاز مختلف المشاريع العمومية.<sup>1</sup>

إن اهتمام المشرع الجزائري بتنظيم الصفقات العمومية باعتبارها آلية قانونية لتنفيذ جانب كبير من النفقات العمومية يظهر من خلال تعدد النصوص التنظيمية المتعاقبة، والتي كان يسعى دوماً من خلالها إلى ترشيدها الإنفاق العمومي وتكريس مبادئ المنافسة والشفافية وحرية الوصول إلى الطلب العمومي،<sup>2</sup> وفي هذا الإطار صدر المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.<sup>3</sup>

والملاحظ أن التنظيم الجديد للصفقات العمومية أحدث تعديلات جذرية حول مفهوم الصفقات العمومية وجميع الإجراءات والقواعد المتعلقة بإبرامها،<sup>4</sup> ولاسيما آليات الرقابة عليها، فمثلاً في مجال الرقابة، ولاسيما الرقابة الداخلية<sup>5</sup> على الصفقات العمومية نلاحظ أن هناك دمج بين لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض اللتين كانتا في التنظيم السابق منفصلتين، لتصبح هناك لجنة واحدة تعرف بـ "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض".<sup>6</sup>

لقد نظم المشرع الجزائري الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية بقواعد خاصة، حيث ورد في نص المادة 159 من المرسوم 247/15 «تمارس الرقابة الداخلية، في مفهوم هذا المرسوم...»، وعليه فالمشرع الجزائري لم يعهد لأجهزة الرقابة الداخلية التي تحكمها القوانين الأساسية لمختلف الهيئات الإدارية بمراقبة إبرام الصفقات العمومية، بل أوكل مهمة الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية إلى لجنة خاصة بفتح الأظرفة وتقييم العروض.

تعرف الرقابة الداخلية بأنها رقابة إدارية<sup>7</sup> تتمثل في مجمل الإجراءات المتخذة من طرف الهيئة الإدارية قصد التحكم في التسيير وتحقيق الأهداف المرجوة والمنتظر تحقيقها، حيث أنها تهدف إلى التحقق من ثلاث محاور أساسية تتمثل في: صحة العمليات المالية والمحاسبية، الاستغلال الأمثل للوسائل المادية والبشرية وأخيراً متابعة مدى الالتزام بالأهداف المسطرة من طرف الإدارة في تحقيق السياسات العمومية.<sup>8</sup>

كما عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "إنتوساي" الرقابة الداخلية أنها "نظام تهدف من خلاله الإدارة الى ضمان تنفيذ مهامها بطريقة اقتصادية وبكفاءة وفعالية وعدم الانحراف عن السياسات المخططة مسبقا، وضمان حماية الأصول والموارد ودقة السجلات المحاسبية وصحة المعلومات المالية والإدارية وتوفيرها"<sup>9</sup>.

غير أن دراسة مهام وصلاحيات لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض تبين أن لهذه الأخيرة مهام متعددة تتوزع بين الطابع الرقابي والطابع الإداري أو التسييري وحتى الطابع الاستشاري، فمن خلال نص المادة 161 نجد أن طبيعة مهام اللجنة أنها ذات طابع إداري وتقني وكأنها جهاز متعدد المهام مساعد لمسؤول المصلحة المتعاقدة.

ومن خلال ماسبق، ارتأى الباحث طرح الإشكالية التالية: هل تعتبر لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض آلية للرقابة الداخلية ولها الضمانات الكافية لممارسة مهامها، أم هي جزء من الجهاز الإداري وتخضع للسلطة الكاملة لمسؤول المصلحة المتعاقدة، أو يمكن القول أنها تمارس رقابة داخلية من نوع خاص؟ وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأى الباحث إتباع الخطة التالية:

المبحث الأول: تشكيلة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وقواعد تنظيمها

المطلب الأول: تشكيلة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض

المطلب الثاني: قواعد تنظيم وسير عمل اللجنة

المبحث الثاني: صلاحيات لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وطبيعة مهامها

المطلب الأول: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة فتح الأطراف

المطلب الثاني: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة تقييم العروض

المبحث الأول: تشكيلة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وقواعد تنظيمها

يعتبر النظام المتعلق بتشكيلة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسير عملها مسألة في بالغ الأهمية لما لها من دور في تكريس استقلالية اللجنة وفعاليتها في أداء مهامها وتجسيد الشفافية والرشادة في التسيير، غير أن المشرع الجزائري في مختلف الأنظمة المتعاقبة المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية منح لمسؤول المصلحة المتعاقدة<sup>10</sup> سلطة تقديرية في تعيين واختيار أعضاء لجان الفتح والتقييم وعددهم وطريقة استخلافهم، كما ترك مسألة تنظيم وسير عمل اللجان ونصايبها ونظام مداولاتها غامضا بل جعلها أيضا من صلاحيات مسؤول المصلحة المتعاقدة.

وعليه ارتأينا من خلال هذا المبحث دراسة وتحليل القواعد المتعلقة بتشكيل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض والغموض الذي تطرحه (المطلب الأول)، وكذا القواعد المتعلقة بتنظيم وسير عمل اللجنة والنقائص التي تشوبها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

إن فعالية أجهزة الرقابة الداخلية تتركز أساسا على مدى كفاءة أعضائها واستقلاليتهم في ممارسة وظائفهم، وعليه فدراسة تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض كآلية للرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية تتطلب معرفة من هي السلطة المختصة بإنشاء هذه اللجنة (الفرع الأول)، وكذا دراسة طريقة تعيين أعضائها وشروط اختيارهم وعددهم ومدة عضويتهم (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: السلطة المختصة بإنشاء اللجنة

لقد نصت المادة 160 من المرسوم 247/15 «تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض"،...»، وعليه فإن قرار إنشاء اللجنة يدخل في صلاحيات مسؤول المصلحة المتعاقدة أي الأمر بالصرف وذلك بموجب مقرر وهذا ما أكدته أيضا نص المادة 162.<sup>11</sup>

والملاحظ أن المشرع لم يلزم مسؤول المصلحة المتعاقدة بإحداث لجنة واحدة فقط بل يمكنه استحداث أكثر من لجنة لفتح الأظرفة وتقييم العروض، وهنا يمكن القول أن المشرع الجزائري أراد أن يتفادى بطنى العمل الإداري الناجم ربما عن تراكم الملفات في إطار إبرام الصفقات العمومية من طرف بعض المصالح المتعاقدة المتميزة بكثرة صفقاتها العمومية وتنوعها بسبب طبيعة نشاطها، فتقسيم العمل بين لجتين أو أكثر يساعد على السرعة في انجاز العمل وإتقانه.

وللإشارة فقد ورد في نص المادة 160 الفقرة 02 انه يمكن لمسؤول المصلحة المتعاقدة أن ينشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض،<sup>12</sup> والملاحظ أن النص القانوني طرح معه غموض في مسألة استحداث اللجنة التقنية، فهل يتم استحداث لجنة تقنية بناء على طلب لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أم أن مسؤول المصلحة المتعاقدة هو من يقدر أهمية ذلك وينشئها من تلقاء نفسه، وهل يشترط في أعضاء اللجنة التقنية الانتماء إلى المصلحة المتعاقدة أم لا، مع أن إنشاء لجنة تقنية ليس بالأمر الضروري لأنه يفترض أن تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتضمن أعضاء تقنيين أو لهم دراية وخبرة في مجال ونوع الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة، وعليه كان بإمكان المشرع الاستغناء عن فكرة اللجنة التقنية.

#### الفرع الثاني: القواعد المطبقة على أعضاء اللجنة

تشكل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من موظفين مؤهلين ذوي كفاءة تابعين للمصلحة المتعاقدة،<sup>13</sup> وعليه نلاحظ أن شروط اختيار أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم

العروض تنحصر في شرط الكفاءة وشرط انتماء الأعضاء الى المصلحة المتعاقدة، وهنا نتساءل فيما يخص مصطلح الكفاءة هل قصد به المشرع ذوي الخبرة المهنية، أم ذوي الشهادات وإطارات المصلحة المتعاقدة، أم كلا المعيارين، فالأمر يبقى سلطة تقديرية لمسؤول المصلحة المتعاقدة.

أما شرط الانتماء الى المصلحة المتعاقدة فيتمثل في صفة الموظف العمومي والتي يجب أن يتصف بها أعضاء اللجنة، وعلى هذا الأساس لا يمكن لأعضاء المجالس المنتخبة أن يكونوا من ضمن أعضاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، وهذا أمر منطقي لأنهم يشكلون رقابة سياسية ويمارسون صلاحياتهم في إطار قانون البلدية والولاية فلا يمكن أن يشكلوا في نفس الوقت رقابة إدارية تتطلب أشخاص ذوي كفاءة وخبرة مهنية.

يعتبر شرط انتماء أعضاء اللجنة الى المصلحة المتعاقدة مساس كبير باستقلالية اللجنة وفعاليتها وشفافية أعمالها، حيث كان يفترض أن يكون من بين أعضاء اللجنة من لا ينتمون الى المصلحة المتعاقدة ولا يخضعون للسلطة الرئاسية لمسؤول المصلحة المتعاقدة حتى تكون هناك شفافية ومصداقية واستقلالية في عمل اللجنة، كأن يكون هناك مثلا من بين أعضاء اللجنة ممثلا عن المجتمع المدني و ممثلا للمراقب المالي.

كما نلاحظ أن المشرع لم يحدد عدد أعضاء اللجنة ولا مدة عضويتهم وترك الأمر مسألة تقديرية لمسؤول المصلحة المتعاقدة، حيث كان يفترض على المشرع النص على الحد الأدنى لأعضاء اللجنة وتحديد مدة عضويتهم لمدة زمنية معينة كآلية تضمن استقلاليتهم، بحيث لا يستطيع مسؤول المصلحة المتعاقدة أن يعين من الأعضاء من يشاء ووقت ما شاء أو يعزل أو يوقف متى شاء فتحديد مدة العضوية ضمانا لأعضاء اللجنة وحمايتهم، طبعاً إلا إذا استقال العضو من تلقاء نفسه أو توفي أو كان هناك مانع يمنعه من ممارسة عضويته أو تمادى في عدم حضوره الى اجتماعات اللجنة، فهنا يمكن لمسؤول المصلحة المتعاقدة استخلافه بعضو آخر.

وللاشارة كان بالأحرى على المشرع النص على ضرورة تخصيص منحة مالية لأعضاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض حسب عدد الملفات والجلسات ونوع الصفقات التي يتداولون فيها، فعنصر التحفيز في مثل هذه الأعمال مهم جدا سواء من حيث تفادي مظاهر الفساد الإداري والمالي، أو من حيث ترغيب الأعضاء في مهامهم وتجنب مظاهر الغياب والتهرب من جلسات الفتح والتقييم.

والغريب في الأمر هو أن المشرع قد اعترف بضرورة منح لجنة التحكيم المنصوص عليها في المادة<sup>14</sup> 48 منحة مالية لأعضائها نتيجة أتعابهم ولم يقر بها الى أعضاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، فهل المشرع يرى في مهام لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض لا تستدعي إعطاء أعضائها منح أو أتعاب أم ماذا؟.

وأخيرا نشير أن إعطاء كل هذه الصلاحيات الواسعة لمسؤول المصلحة المتعاقدة في إنشاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض واختيار وتعيين أعضائها خاصة كونهم موظفين تابعين الى المصلحة المتعاقدة ويخضعون الى السلطة الرئاسية لمسؤول المصلحة، فهذا يعتبر مساس كبير باستقلالية اللجنة وشفافيتها كما له تأثير على فعاليتها في أداء مهامها في ظل اعتبارها آلية للرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية.

#### المطلب الثاني: قواعد تنظيم وسير عمل اللجنة

يعتبر خضوع كل لجنة مكلفة مهمة ما الى نظام قانوني يحدد صلاحياتها وتنظيمها وسيرها ضرورة حتمية، حتى انه في بعض الحالات ينص القانون المنشئ لبعض اللجان على ضرورة إعداد نظام داخلي من طرف اعضاء اللجنة وتصويتهم عليه بحيث يتضمن قواعد سير وعمل اللجنة ونظام مداولاتها.

غير أن المشرع الجزائري من خلال التنظيم الجديد للصفقات العمومية منح لمسؤول المصلحة المتعاقدة صلاحية تحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وسير اللجنة ونصاها بموجب مقرر في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.<sup>15</sup>

وعليه فان دراسة القواعد المتعلقة بتنظيم وسير عمل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض تتمحور أساسا حول الأحكام المتعلقة بانعقاد اللجنة ونصاها القانوني (الفرع الأول)، وطريقة عملها ونظام مداولاتها (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: انعقاد اللجنة ونصاها القانوني

إن مسؤول المصلحة المتعاقدة ملزم بنص القانون بإعداد مقرر يتضمن القواعد المتعلقة بكيفية انعقاد اللجنة ونصاها القانوني، بحيث يحدد الطرق والوسائل التي تضمن تسليم الاستدعاء لأعضاء اللجنة والنصاب الذي تنعقد به والذي يفترض على الأقل أن يكون الأغلبية المطلقة أو ثلثي اعضاء اللجنة.

ولالإشارة فان نصاب انعقاد اللجنة في حصة فتح الأطراف يصبح مهما كان عدد الحاضرين حسب نص المادة 162 الفقرة 02 من المرسوم 247/15، أما في حصة تقييم العروض يجب أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بشفافية الإجراء،<sup>16</sup> أي لا يقل نصاب انعقاد اللجنة في حصة تقييم العروض على ثلثي اعضاء اللجنة أو الأغلبية المطلقة لأعضائها على الأقل.

وأخيرا ننوه انه يجب أن تحدد في المقرر المتخذ من طرف مسؤول المصلحة المتعاقدة طريقة تعيين رئيس اللجنة أو انتخابه ليترأس جلسات فتح الأطراف وجلسات تقييم العروض وإدارتها ويشرف على ضمان السير الحسن لعمل اللجنة وتمكين أعضائها من إبداء آرائهم أو تحفظاتهم، بالإضافة الى ذلك ضرورة تعيين كاتب مكلف بتحرير محاضر الفتح وكذا محاضر التقييم.

### الفرع الثاني: طريقة عمل اللجنة ونظام مداولاتها

تسجل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى.<sup>17</sup> وعليه فان مهمة فتح الأظرفة تتبع بعملية تحرير محضر في السجل المخصص لذلك من طرف كاتب الجلسة يوقعه الأعضاء الحاضرين، ونفس الشيء بالنسبة لعملية تقييم العروض فبعد التداول يحضر من طرف كاتب الجلسة تدون فيه قرارات اللجنة وكل الآراء والتحفظات التي قد يبديها الأعضاء ، وهنا نشير على ضرورة وضع آلية أو طريقة لترجيح قرارات اللجنة في حالة تساوي الأصوات بين المؤيد والرافض. إن محاضر فتح الأظرفة وتقييم العروض ذات أهمية بالغة، حيث أنها تسهل عملية الرقابة من طرف الأجهزة المخول لها قانونا مراقبة صفقات المصلحة المتعاقدة سواء كانت أجهزة تابع للجهاز القضائي أو أجهزة تابعة للجهاز الإداري مثل رقابة المفتشيات القطاعية أو رقابة المفتشية العامة للمالية، أو حتى مجلس المحاسبة. وعليه يفترض على المشرع تحديد مسؤولية كل من الأمر بالصرف ولجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في الحفاظ على السجلات، والمفترض هو أن تكون اللجنة هي المسؤولة على السجلات وفي هذه الحالة يجب أن توفر المصلحة المتعاقدة للجنة الوسائل اللازمة لحماية وحفظ السجلات.

#### المبحث الثاني: صلاحيات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وطبيعة مهامها

تتمثل صلاحيات اللجنة في فتح الأظرفة وتقييم العروض التي يتقدم بها المتعاملين الاقتصاديين، وعليه تقسم صلاحيات اللجنة حسب الحالة الى مهام تتعلق بفتح الأظرفة (المطلب الأول) ، ومهام أخرى تتعلق بتقييم العروض (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة فتح الأظرفة

بعد أن تستلم اللجنة ممثلة في رئيسها ملفات العارضين من المصلحة المكلفة باستلامها، حيث يفترض أن يتم ذلك بموجب وصل استلام يحدد عدد العارضين وترتيبهم حسب تاريخ الإيداع، مع الإشارة أن نظام الصفقات العمومية لم يحدد إجراءات هذه المرحلة ، ومع ذلك يجب على المصلحة المتعاقدة اتخاذ الإجراءات التي تحمي بها حقوق العارضين وتضمن شفافية الإجراءات الى غاية تسليم الأظرفة الى لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض. وقبل أن نتطرق الى مهام اللجنة في حصة فتح الأظرفة، ارتأينا إعطاء فكرة حول مضمون الملفات أو الأظرفة التي تراقبها اللجنة.

#### الفرع الأول: مضمون عروض المتعهدين

يقدم العارض عرضه في ثلاث أظرفه منفصلة ومقفلة بإحكام تبين كل منها تسمية المؤسسة ومرجع طلب العروض وموضوعه، حيث يتمثل الظرف الأول في ملف الترشيح أما

الظرف الثاني فيتعلق بالعرض التقني والظرف الثالث يتضمن العرض المالي، وتوضع هذه الأظرفة في ظرف آخر مقفل بإحكام يحمل عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض - طلب العروض رقم...- موضوع طلب العروض".<sup>18</sup>

وقد حددت المادة 67 من المرسوم الرئاسي 247/15 محتوى كل من ملف الترشيح والعرض التقني والعرض المالي، وفي حالة المسابقة يحتوي العرض بالإضافة الى ملف الترشيح والعرض المالي والعرض التقني، على ظرف الخدمات الذي يحدد محتواه في دفتر الشروط.

تتحقق اللجنة من الوثائق التي يشترط أن يحتويها كل ظرف أو عرض كما نصت عليها المادة 67 السابقة الذكر، وكذا كل الوثائق المذكورة في دفتر الشروط وأيضا التي نص عليها إعلان طلب العروض، ولا يشترط في الوثائق أن يكون مصادق عليها طبق الأصل إلا استثناء، عندما ينص على ذلك نص تشريعي أو مرسوم رئاسي.

#### الفرع الثاني: إجراءات فتح الأظرفة

تكون جلسة فتح الأظرفة متوافقة مع آخر تاريخ وساعة لإيداع العروض وهو آخر يوم لتحضير العروض وهذا حسب ما نصت عليه المادة 66 من المرسوم الرئاسي 247/15 وكما هو موضح أيضا في دفتر الشروط وما تضمنه إعلان طلب العروض.

حيث تكون الجلسة علنية، وتقوم المصلحة المتعاقدة باستدعاء كل المتعهدين أو المرشحين حضور جلسة فتح الأظرفة، حسب الحالة، في إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة موجهة للمتعهدين أو المرشحين المعنيين، غير انه في حالة الإجراءات المحدودة تفتح ملفات الترشيحات بصفة منفصلة، وفي حالة إجراء طلب العروض المحدود، يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية والعروض التقنية النهائية والعروض المالية على مرحلتين.<sup>19</sup>

وفي حالة إجراء المسابقة، يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية والخدمات والعروض المالية على ثلاث مراحل، ولا يتم فتح أظرفة الخدمات في جلسة علنية، ولا يتم فتح العروض المالية للمسابقة إلا بعد نتيجة تقييم الخدمات من قبل لجنة التحكيم، ويقع على عاتق المصلحة المتعاقدة مسؤولية تخصيص مكان امن للأظرفة المالية الى غاية فتحها حسب نص المادة 70 السابقة الذكر.

تتمثل مهام اللجنة أثناء عملية الفتح حسب نص المادة 71 من المرسوم الرئاسي 247/15:

- تثبيت صحة تسجيل العروض،
- تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ وصول أظرفه ملفات ترشيحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة،
- تعد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل عرض،
- توقع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال،



- تحرر المحضر أثناء انعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين ، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة المقدمة من قبل أعضاء اللجنة،
- تدعو المرشحين أو المتعهدين، عند الاقتضاء، كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة، الى استكمال عروضهم التقنية، تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة أو غير الكاملة المطلوبة، باستثناء المذكرة التقنية التبريرية، في اجل أقصاه 10 أيام ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة، ومهما يكن من أمر تستثنى من طلب الاستكمال كل الوثائق الصادرة عن المتعهد والمتعلقة بتقييم العروض،
- تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، في محضر إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من المرسوم الرئاسي 247/15،
- ترجع المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير المفتوحة الى أصحابها من المتعاملين الاقتصاديين، عند الاقتضاء، حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم 247/15.

#### المطلب الثاني: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة تقييم العروض

تعتبر عملية تقييم العروض مهمة جد صعبة ومعقدة بالنسبة للجنة سواء من حيث صحة طلبات العروض ومطابقتها لنظام الصفقات العمومية ودفتر الشروط المعتمد من طرف المصلحة المتعاقدة، أو من حيث صعوبة التقدير والاختيار في ظل تعدد معايير الانتقاء في بعض الصفقات العمومية، وبعد كل هذه الإجراءات الطويلة والمهام العسيرة التي تقوم بها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض يبقى اختيار المتعامل المتعاقد من صلاحيات المصلحة المتعاقدة (الأمر بالصرف). وعليه ارتأينا في هذا المطلب التطرق الى إجراءات وعملية تقييم العروض (الفرع الأول)، ثم الطبيعة القانونية لأعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: إجراءات وعملية تقييم العروض

تتم عملية تقييم العروض من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض حسب ما نصت عليه المادة 72 من المرسوم الرئاسي 247/15 ، حيث تقوم بالمهام التالية:

- إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط المعد طبقا لأحكام المرسوم 247/15، و/أو لموضوع الصفقة، وفي حالة الإجراءات التي لا تحتوي على مرحلة انتقاء أولي، لا تفتح أظرفة العروض التقنية والمالية والخدمات، عند الاقتضاء، المتعلقة بالترشيحات المقصاة،
- تعمل على تحليل العروض الباقية في مرحلتين، على أساس المعايير والمنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط، وتقوم في مرحلة أولى بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر

- الشروط، وتقوم في مرحلة ثانية بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم الأولي تقنيا، مع مراعاة التخفيضات المحتملة في عروضهم،
- تقوم طبقا لدفتر الشروط بانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، المتمثل في العرض:
- 1/ الأقل ثمننا من بين العروض المالية للمرشحين المختارين، عندما يسمح موضوع الصفقة بذلك، وفي هذه الحالة يستند تقييم العروض الى معيار السعر فقط،
- 2/ الأقل ثمننا من بين العروض المؤهلة تقنيا إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية، وفي هذه الحالة يستند معيار تقييم العروض الى عدة معايير من بينها معيار السعر،
- 3/ الذي تحصل على أعلى نقطة استنادا الى ترجيح عدة معايير من بينها معيار السعر، إذا كان الاختيار قائما أساسا على الجانب التقني للخدمات،
- تقترح 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،
- إذا كان العرض المالي الإجمالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتا، أو كان سعر 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 معلل،
- إذا أقرت أن العرض المالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتا مبالغيا فيه بالنسبة لمرجع أسعار، تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض، وترفض المصلحة المتعاقدة هذا العرض بمقرر معلل، وترد عند الاقتضاء عن طريق المصلحة المتعاقدة الأطراف المالية التي تتعلق بالعروض التقنية التي تم إقصاؤها الى أصحابها دون فتحها.
- وفي حالة طلب العروض المحدود، يتم انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية ، استنادا الى ترجيح عدة معايير.
- وفي حالة إجراء المسابقة تقترح لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض على المصلحة المتعاقدة قائمة بالفائزين المعتمدين وتدرس عروضهم المالية فيما بعد لانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا الى ترجيح عدة معايير.

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لأعمال اللجنة

بالرجوع الى نص المادة 161 من المرسوم الرئاسي 247/15 يعتبر عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض عمل إداري وتقني، حيث ورد في نص المادة السابقة الذكر «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».

وعليه تعتبر أعمال اللجنة تصرفات مادية وأولية عن منح الصفقة، حيث يبقى القرار النهائي في منح الصفقة من صلاحيات مسؤول الهيئة المتعاقدة وعليه فالطعن القضائي يكون في قرار المصلحة المتعاقدة وليس في قرار لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

وعلى هذا الأساس استعمل المشرع مصطلح «تقترح اللجنة على المصلحة المتعاقدة...» في العديد من النصوص القانونية التي تضمنها التنظيم الجديد للصفقات العمومية، ولاسيما المتعلقة بمهام اللجنة سواء في حصة فتح الأظرفة أو في حصة تقييم العروض وتأخذ على سبيل المثال في نص المادة 71 السابقة الذكر «... تقترح على المصلحة المتعاقدة، عند الاقتضاء، في محضر إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من هذا المرسوم»، بمعنى أنها ليست هي من تقرر وإنما لها صلاحية الاقتراح على مسؤول الهيئة المتعاقدة الذي يملك سلطة القرار.

غير أن مسؤول المصلحة المتعاقدة مطالب بتعليل قراراته سواء كانت مستندة على اقتراحات اللجنة أو لأسباب أخرى، وهذا ما تؤكد عليه العديد من النصوص الواردة في المرسوم الرئاسي 247/15، وتأخذ على سبيل المثال ما ورد في نهاية نص المادة 161 السابقة الذكر «...، وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا»، أيضا نص المادة 72 السابقة الذكر «... تقترح 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،- إذا أقرت أن العرض المالي للمتعاقد الاقتصادي المختار مؤقتا مبالغا فيه بالنسبة لمرجع أسعار، تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض، وترفض المصلحة المتعاقدة هذا العرض بمقرر معلل،...».

وعلى هذا الأساس فالمسؤولية في منح الصفقات العمومية تقع على عاتق مسئول المصلحة المتعاقدة، ولا تقع على أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض إذا لم يؤخذ باقتراحاتهم، ونتيجة لذلك يفترض على المشرع إلزام مسؤول الهيئة المتعاقدة بتعليل جميع قراراته ولاسيما المستندة على اقتراحات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض حتى يسهل لمختلف أجهزة الرقابة الخارجية مراقبة عمليات إبرام الصفقات العمومية وأساس اتخاذ القرارات في شأنها.<sup>20</sup>

وعليه يمكن القول أن طبيعة عمل اللجنة إضافة الى كونها تمثل آلية للرقابة الداخلية في منح الصفقات العمومية فهي تساهم بعمل إداري وتقني واستشاري يساهم في عملية إبرام الصفقات العمومية وتساعد مسؤول المصلحة المتعاقدة في اتخاذ القرارات السليمة المتطابقة مع تنظيم الصفقات العمومية وتتماشى مع متطلبات المصلحة العامة.

#### خاتمة:

تعتبر الصفقات العمومية آلية قانونية لتنفيذ جزء كبير من النفقات العمومية، لذلك أحاطها المشرع الجزائري بالعديد من الآليات الرقابية، ولاسيما الرقابة الإدارية والتي تأتي في مقدمتها الرقابة الداخلية والتي تعتبر رقابة ذاتية وأنية تمارسها الإدارة من خلال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، حيث تعمل هذه اللجنة على مطابقة الصفقات التي تبرمها الهيئة المتعاقدة واختيار العرض المناسب حسب المعايير المنصوص عليها في دفتر الشروط والمستمدة من تنظيم الصفقات العمومية.

وعليه يمكن القول أن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ليست فقط آلية لتكريس الرقابة الداخلية بل تعتبر أيضا جهاز إداري واستشاري يساعد مسؤول المصلحة المتعاقدة في اختيار العرض الأمثل وتكريس مبادئ الشفافية والرشادة في التسيير، لذلك تعتبر رقابة داخلية من نوع خاص.

#### الهوامش:

<sup>1</sup> - خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة الجزائر، 1، 2014-2015، ص02.

<sup>2</sup> - ضريفي نادية، توسيع مجال قانون الصفقات العمومية وإعادة هيكلة وتنظيم إجراءات إبرام الصفقات العمومية، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول "الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والتشريعات المقارنة" المنظم من طرف كلية الحقوق-جامعة المسيلة يومي 18-19 أكتوبر 2016.

<sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، (ج.ر.ع.50، المؤرخة في 20/09/2015).

<sup>4</sup> - لقد عرفت الصفقات العمومية في ظل المرسوم 15/247، السابق الذكر: «الصفقات العمومية عقود

مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات».

<sup>5</sup> - تعتبر الرقابة الداخلية في القطاع العام نوع من أنواع الرقابة الإدارية، وهي رقابة ذاتية أي تمارسها الإدارة في حد ذاتها عن طريق جهاز ينتهي الى هيكلها التنظيمي، مكلف بهام محددة ويتمتع باستقلالية في ممارسة مهامه، فقد يكون الهدف من الرقابة الداخلية مراجعة الحسابات وقد تهدف الى مراقبة نوعية التسيير والفعالية، وقد ترمي الى رقابة الالتزام بالقوانين والسياسات المخطط لها. انظر في ذلك: محمد براق، الرقابة الداخلية في

- المؤسسات الاستشفائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 04، 1998، ص 98 ومايليها.
- <sup>6</sup>- لقد نصت المادة 160 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر: «تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض».
- <sup>7</sup>- لطيفة ببي، آليات الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في الجزائر، مجلة الندوة للدراسات القانونية، عدد 01، كلية الحقوق-جامعة الوادي، 2013، ص 194.
- <sup>8</sup>- احمد محمد مخلوف، "المراجعة الداخلية في ظل المعايير الدولية للمراجعة الداخلية"، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية-جامعة الجزائر، 2006، 2007، ص 66.
- <sup>9</sup>- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "إنتوساي"، معجم المصطلحات الخاصة بتوجهات الانتوساي للرقابة المالية، متوفر على موقع الانترنت: [www.issai.org](http://www.issai.org)
- <sup>10</sup>- يقصد بالمصلحة المتعاقدة حسب نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر:- الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة، كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية.
- <sup>11</sup>- ورد في نص المادة 162 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر: «يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصائها...».
- <sup>12</sup>- لقد ورد في نص المادة 160 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر: «يمكن المصلحة المتعاقدة، تحت مسؤوليتها، أن تنشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض، لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض».
- <sup>13</sup>- لقد ورد في نص المادة 160، السابقة الذكر، الفقرة 01 «...، تتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يختارون لكفاءتهم».
- <sup>14</sup>- انظر نص المادة 48 الفقرة 09، 10 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.
- <sup>15</sup>- انظر نص المادة 162 السابقة الذكر، الفقرة 01.
- <sup>16</sup>- لقد نصت المادة 162 الفقرة 02 «غير أن اجتماعات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حصة فتح الأظرفة، تصح مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين، ويجب أن تسهر المصلحة المتعاقدة على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بضممان شفافية الإجراء».
- <sup>17</sup>- انظر نص المادة 162 السابقة الذكر، الفقرة 03.
- <sup>18</sup>- انظر نص المادة 67 الفقرة 01-02، من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.
- <sup>19</sup>- انظر نص المادة 70 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.
- <sup>20</sup>- وفي هذا الصدد نشير انه قد صدر منشور عن وزير المالية رقم 008 المؤرخ في 2016/01/05 يتعلق "بالالتزام بطلب بعنوان الإجراء المكيف"، حيث نص على ضرورة تضمين التقرير التقديري مبررات الاستشارة ومعايير اختيار المتعامل الاقتصادي وهذا لأجل تمكين المراقب المالي من معرفة المعايير التي اعتمدت من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في تحليل واقتراحها في منح الاستشارة ومدى التزام مسؤول المصلحة المتعاقدة بذلك.