مجلة الاجتهاد القضائي: المجلد 12 - عدد خاص (العدد التسلسلي 22) أفريل 2020 - (ص ص: 281 – 296)
مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع - جامعة محمد خيضر بسكرة

الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية: وفقا للمرسوم 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.

د. بن صابر فتيحة [1]

دكتوراه في القانون العام - أستاذة مساعدة "ب"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة مصطفى اسطمبولي – معسكر (الجزائر)

fatiha7772010@hotmail.fr

تاريخ الارسال:	تاريخ القبول:	تاريخ النشر:
01 ديسمبر 2019	03 فيفري 2020	05 أفريل 2020

الملخص:

لقد عمد المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي 247/15، إلى إخضاع الصفقة العمومية إلى نظام رقابي فعال خوفا من انتهاك قواعد وإجراءات ابرامها، إذ نلمس اهتمامه وحرصه الأكيد على رقابة المال العام وترشيده وحمايته، من خلال تنظيمه للرقابة الداخلية كأحد من أنواع الرقابة المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم، تجسيدا للمبادئ التي ترتكز عليها تنظيم الصفقات العمومية، المساواة، وشفافية الإجراءات، وحماية المنافسة، في السعي إلى تكريس دولة القانون.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة الداخلية، الصفقات العمومية، المرسوم الرئاسي 247/15.

Abstract :

The Algerian legislator, through Presidentiel decree 15-247 has subjected the public market to an effective regulatory system for fear of violating the rules and procedures of its conclution.

We see its keen interest in controling, rationalizing and protecting public funds through its internal administrative control as one of the types of administrative control provied in accordance with the provisions of this decree,to reflect the principle 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 rules of law.

key words: *Internal control, public transactions, Decree 15-247.*

[1] المؤلف المرسل: د. بن صابر فتيحة ـــــــــــ *Email : fatiha7772010@hotmail.fr*

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 حاجاتها أو في إطار انجاز مختلف المشاريع العمومية[1].

كما أن إهتمام المشرع الجزائري بتنظيم الصفقات العمومية باعتبارها آلية قانونية لتنفيذ جانب كبير من النفقات العمومية يظهر من خلال تعدد النصوص التنظيمية المتعاقبة، والتي كان يسعى دوما من خلالها إلى ترشيد الإنفاق العمومي وتكريس مبادئ المنافسة والشفافية وحرية الوصول إلى الطلب العمومي[2] هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان ظهور الآثار السلبية للأزمة المالية المنبثقة عن تدهور أسعار النفط، وشح الإيرادات الجبائية، فكان لزاما على الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار في إعداد سياساتها المالية البحث عن الآليات والوسائل لترشيد نفقاتها العمومية، وفي هذا الإطار صدر المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية تفويضات المرفق العام.[3]

ولقد خصص المشرع الجزائري المواد 156 الى 162 من المرسوم الرئاسي السابق الذكر لتنظيم الرقابة الداخلية في حين خصص المواد 162 الى 190 للرقابة القبلية الخارجية، ووضع أحكام مشتركة لعمليات الرقابة بصرف النظر عن طبيعتها في المواد 191 الى 202 من هذا المرسوم.

وفي هذا الإطار فإن الرقابة الداخلية يمكن تعريفها على أنها رقابة إدارية تتمثل في مجمل الإجراءات المتخذة من طرف الهيئة الإدارية قصد التحكم في التسيير وتحقيق الأهداف المرجوة والمنتظر تحقيقها، حيث أنها تهدف الى التحقق من ثلاث محاور أساسية تتمثل في صحة العمليات المالية والمحاسبية، الاستغلال الأمثل للوسائل المادية والبشرية وأخيرا متابعة مدى الالتزام بالأهداف المسطرة من طرف الإدارة في تحقيق السياسات العمومية[4].

كما عرفت من طرف المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "إنتوساي" الرقابة الداخلية على أنها: "نظام تهدف من خلاله الإدارة إلى 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"[5]

ولعل أهم ما تميز به القانون الجديد هو إحداث لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بدلا من نظام اللجنتين المتمثلتين في لجنة فتح الأظرفة ولجنة تقييم العروض، كما تبين أن

لهذه اللجنة مهام متعددة تتوزع بين الطابع الرقابي والطابع الإداري أو التسييري وحتى الطابع الاستشاري.

أذ تنص 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"[6]

من خلال ما سبق، سوف نحاول معالجة هذا الموضوع من خلال طرح الإشكالية التالية: كيف عالج المشرع الجزائري الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام؟

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم الخطة الى قسمين يتضمن القسم الأول تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها أما القسم الثاني سندرس فيه صلاحيات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وطبيعة مهامها.

المبحث الأول: تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها

تباشر مهام الرقابة الداخلية وفقا لقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام 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 وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي الذي نص قانونه على لجنة واحدة تعرف ب "لجنة المناقصة".[7].

ويعتبر النظام المتعلق بتشكيلة لجنة فتح الأظرفة 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 بتنظيم الصفقات العمومية منح لمسؤول المصلحة المتعاقدة سلطة تقديرية في تعيين واختيار لجان الفتح والتقييم وعددهم وطريقة استخلافهم.

وعليه ارتأينا ان نصب دراستنا من خلال هذا المبحث على دراسة وتحليل القواعد المتعلقة بتشكيل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض والغموض الذي تطرحه من خلال المطلب الأول، وكذا القواعد المتعلقة بتنظيم وسير عمل اللجنة والنقائص التي تشوبها من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: العضوية في لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

لقد حدد نص المادة 160 من المرسوم الرئاسي تشكيلة اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، وعليه فدراسة تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض كآلية للرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية تطلب معرفة من هي السلطة المختصة بإنشاء هذه اللجنة، وكذا دراسة طريقة تعيين أعضائها وشروط اختيارهم وعددهم ومدة عضويتهم.

الفرع الأول: الإطار القانوني المنظم لكيفيات انشاء اللجنة

من خلال نص المادة 160 الفقرة 01 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 لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض....".

وعليه فإن قرار انشاء اللجنة يدخل في صلاحيات مسؤول المصلحة المتعاقدة أي الأمر بالصرف وذلك بموجب مقرر وهذا ما أكده أيضا نص المادة 162.[8]

وهنا نلاحظ أن المشرع من خلال نص المادة 160 لم يلزم المصلحة المتعاقدة بإحداث لجنة واحدة فقط بل يمكنها استحداث أكثر من لجنة لفتح الأظرفة وتقييم العروض، وهنا يمكن القول أن المشرع الجزائري أراد أن يتفادى بطئ 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 لجنتين أو أكثر يساعد على السرعة على إنجاز العمل وإتقانه.[9]

كما أن المادة 160 الفقرة 02 من المرسوم رقم 247/15 نصت على أنه يمكن لمسؤول المصلحة المتعاقدة أن ينشئ لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير تحليل العروض لحاجات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، والملاحظ هنا 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 وينشؤها 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.[10]

الفرع الثاني: شروط عضوية اللجنة

لقد جاء تنظيم الصفقات العمومية الجديد بأحكام جديدة تتعلق بالعضوية في لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من بينها تعليق العضوية في اللجنة على شرط توافر الكفاءة

وهذا ما نصت عليه 160 في فقرتها الثانية التي جاء فيها أن لجنة الأظرفة وتقييم العروض تتشكل من موظفين مؤهلين يختارون لكفاءتهم، وهذا خلافا للقانون الملغى الصادر بموجب المرسوم رقم 10-236 الذي كان يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة، فمن خلال هذه المادة أراد المشرع معالجة بعض الحالات التي تبث فيها تعيين أعوان غير مؤهلين للقيام بالصلاحيات المنوطة بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

زيادة على ذلك اشترط القانون الجديد لعضوية هذه اللجنة تبعية الموظف للمصلحة المتعاقدة الأمر الذي لم يكن منصوصا عليه في المادتين 121 الخاصة بلجنة فتح الأظرفة والمادة 125 المتعلقة بلجنة تقييم العروض في القانون الملغى، وبذلك يتم القضاء على ظاهرة تعيين أعضاء من خارج المصالح لأهداف لا تتعلق بالمصلحة العامة بقدر ما ترتبط ببعض الأهداف الضيقة للمشرفين على المصالح المتعاقدة، هذه الظاهرة التي كانت تشهدها بعض المؤسسات الخاضعة في إبرام عقودها لقانون الصفقات العمومية.

وعلى هذا الأساس ثارت اشكالية تطبيق شرط الموظف بالنسبة للجماعات الإقليمية، فالبالرغم من أن المجلس المنتخب هيئة أساسية من هيئات إدارة وتسيير الجماعات الإقليمية فإنه لا يمكن لأي عضو منتخب أن يكون عضوا في لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض نظرا لكونهم منتخبين، ولا يحوز أي منهم صفة الموظف المشار إليه أثناء تأدية مهامهم الانتخابية على اعتبار كونهم منتدبين لهذه المهام وليسوا موظفين بمفهوم الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وعليه فإنه وحسب نص المادة 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 في فقرته الأولى يتولى مسؤول المصلحة المتعاقدة مهمة تحديد الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، وقد سكت نص هذه المادة عن عدد أعضاء هذه 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 على عكس المشرع الفرنسي الذي قام بتحديد عددهم برئيس وخمسة (05) أعضاء طبقا لنص المادة 22 من قانون الصفقات العمومية الفرنسي لسنة 2009.[11]

وفي هذا الصدد يمكن القول إن المشرع الجزائري النص على ضرورة تخصيص منحة مالية لأعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض حسب 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.[12]

وهنا نلاحظ أن المشرع قد اعترف بضرورة منح لجنة التحكيم المنصوص عليها في المادة 48 منحة مالية لأعضائها نتيجة أتعابهم ولم يقر هذه المنحة إلى أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، هنا يبقى السؤال مطروحا، هل هذا إغفال من المشرع الجزائري، أم أن مهام لجنة التحكيم تستحق ذلك.

من هنا يمكننا القول ان المشرع قد أعطى للمصلحة المتعاقدة سلطات واسعة في إنشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض واختيار وتعيين أعضائها خاصة كونهم موظفين تابعين إلى المصلحة المتعاقدة ويخضعون الى السلطة الرئاسية لمسؤول المصلحة، الا ان هذا 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

من خلال التنظيم الجديد للصفقات العمومية نجد أن المشرع الجزائري قد منح لمسؤول المصلحة المتعاقدة صلاحية تحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وسير اللجنة ونصابها بموجب مقرر في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.[13]

وعليه فإن دراسة القواعد المتعلقة بتنظيم وسير عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تتمحور أساسا حول الأحكام المتعلقة بانعقاد اللجنة ونصابها القانوني وهذا ما سنتناوله من خلال الفرع الأول من هذا المطلب، أما بالنسبة للفرع الثاني فسنحاول من خلاله التعرف على طريقة عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ونظام مداولاتها.

الفرع الأول: كيفيات انعقاد اللجنة وأنصبتها القانونية.

إن مسؤول المصلحة المتعاقدة ملزم بنص القانون بإعداد مقرر يتضمن القواعد المتعلقة بكيفية انعقاد اللجنة ونصابها 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 أعضاء اللجنة.

إذن من خلال نص المادة 162 في فقرتها الثانية من المرسوم رقم 247/15 فإنه بالنسبة لنصاب لجنة فتح الأظرفة فهو يصح مهما كان عدد الحاضرين، أما بالنسبة للجنة تقييم العروض فيجب أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بشفافية الإجراء،[14] أي لا يقل نصاب انعقاد اللجنة في حصة تقييم العروض على ثلثي أعضاء اللجنة أو الأغلبية المطلقة لأعضائها على الأقل.

أما بالنسبة للاجتماعات فإن لجنة فتح الأظرفة تكون اجتماعاتها علنية، حيث تسجل اللجنة أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمها الآمر بالصرف

ويؤشر عليهما بالحروف الأولى، حيث أن السجل الأول خاص بفتح الأظرفة أما السجل الثاني فيختص بحصة تقييم العروض، حيث أنه بمفهوم المخالفة يتضح أن اجتماعات لجنة تقييم العروض التي لا تصح إلا بحضور 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 أساس ولا تتخذ فيها معايير تقنية تفضي إالى 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 الفتح.

الفرع الثاني: طريقة عمل اللجنة ونظام مداولاتها

كما وضحنا سابقا فإن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تسجل أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمهما الآمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى.[15]

وعليه فإن 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 يحرر محضر 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.[16]

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 تابعة للجهاز القضائي أو أجهز تابعة للجهاز الإداري مثل رقابة المفتشية القطاعية أو رقابة المفتشية العامة للمالية، أو حتى مجلس المحاسبة.

وعليه يفترض على المشرع تحديد مسؤولية كل من الآمر بالصرف ولجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في الحفاظ على السجلات، والمفترض أن تكون اللجنة هي المسؤولة على السجلات وفي هذه الحالة يجب أن توفر المصلحة المتعاقدة للجنة الوسائل اللازمة لحماية لو حفظ السجلات.

المبحث الثاني: صلاحيات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وطبيعة مهامها

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".

من هنا فإن صلاحيات اللجنة تتمثل في فتح الأظرفة وتقييم العروض التي يتقدم بها المتعاملين الاقتصاديين، وعليه فإن مهامها تقسم الى مهام تتعلق بفتح الأظرفة وهذا ما سيتم تناوله من خلال المطلب الأول، ومهام تتعلق بتقييم العروض، هو ما سندرسه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة فتح الأظرفة

تعتبر هذه الصلاحية عملا إداريا تمهيديا شكليا، يتمثل في التحضير المادي لملفات وعروض المتعاملين المتعهدين المتقدمين للمنافسة بشأن موضوع الصفقة.

فبعد 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 إتخاذ الإجراءات التي تحمي بها حقوق العارضين وتضمن شفافية الإجراءات إلى غاية تسليم الأظرفة الى لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.[17]

وقبل التطرق إلى مهام اللجنة في حصة فتح الأظرفة، ارتأينا إعطاء فكرة حول طبيعة الملفات أو الأظرفة التي تراقبها اللجنة.

الفرع الأول: مضمون عروض المتعهدين

يقوم العارض بتقديم عرضه في ثلاث أظرفة منفصلة ومقفلة بإحكام تبين كل منها تسمية المؤسسة ومرجع طلب العروض وموضوعه، حيث يتمثل الظرف الأول في ملف الترشح أما الظرف الثاني فيتعلق بالعرض التقني والظرف الثالث يتضمن العرض المالي، وتوضع هذه الأظرفة في ظرف جديد وتقفل بإحكام يحمل عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض-طلب العروض رقم...-موضوع طلب العروض".[18]

وفي هذا الصدد فقد حددت المادة 67 من المرسوم الرئاسي 15-247 محتوى كل من ملف الترشح والعرض التقني والعرص المالي، وفي حالة المسابقة يحتوي العرض بالإضافة إلى ملف الترشح والعرض المالي والتقني، على ظرف الخدمات الذي يحدد محتواه في ظرف 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 مصادقا عليها طبق الأصل إلا استثناء، عندما ينص على ذلك نص تشريعي أو مرسوم رئاسي.

ومن خلال نص المادة 71 من المرسوم الرئاسي 15-247 فإن هذه المرحلة المتعلقة بتحضير عروض المتعهدين تلحقها إجراءات أخرى سوف نتطرق إليها في مرحة فتح الأظرفة.[19]

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.

تعقد الجلسة علنية، وتقوم المصلحة المتعاقدة باستدعاء كل المتعهدين أو المترشحين حضور جلسة فتح الأظرفة، حسب الحالة، في إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة موجهة للمتعهدين أو المرشحين المعنيين، غير أنه 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.[20]

وفي حالة إجراء المسابقة، يتم فتح الأظرفة المتعلقة بالعروض التقنية والخدمات والعروض المالية على ثلاث مراحل، ولا يتم فتح أظرفة الخدمات من قبل لجنة التحكيم، ويقع على عاتق المصلحة المتعاقدة مسؤولية تخصيص مكان أمن للأظرفة المالية إلى غاية فتحها حسب نص المادة 70 السابقة الذكر.

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

- تثبت صحة التسجيل للعروض.
- تعد قائمة المرشحين أو المتعهدين حسب ترتيب تاريخ الوصول لأظرفتهم أو عروضهم مع توضيح محتوى المبالغ والتخفيضات المحتملة.
- تعد قائمة الوثائق التي تكون كل عرض.
- يوقع أعضاء اللجنة بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال.
- يحرر المحضر أثناء إنعقاد الجلسة الذي يوقعه جميع الأعضاء الحاضرين، على أن تدون فيه التحفظات المقدمة من طرف الأعضاء إن وجدت.[21]
- تدعو المتعهدين، عند الإقتضاء، كتابيا عن طريق المصلحة المتعاقدة إلى استكمال عروضهم التقنية، تحت طائلة رفض عروضهم، بالوثائق الناقصة المطلوبة، باستثناء المذكرة التقنية التبريرية، في أجل أقصاه 10 أيام إبتداء 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 الإقتضاء، في محضر إعلان عدم جدوى الإجراء حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من المرسوم الرئاسي 247/15.

- ترجع إلى المصلحة المتعاقدة الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها المتعاملين الاقتصاديين، عند الاقتضاء، حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم 247/15.

المطلب الثاني: صلاحيات ومهام اللجنة في حصة تقييم العروض

إن مهمة تقييم العروض تمثل الجانب التقني للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، إذ تعتبر هذه العملية 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 والإختيار في ظل تعدد معايير الإنتقاء في بعض الصفقات العمومية، وبعد كل هذه الإجراءات الطويلة والمهام التي تقوم بها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض يبقى إختيار المتعامل المتعاقد من صلاحيات المصلحة المتعاقدة(الآمر بالصرف)، من هنا وبعد أن ندرس العملية التقنية للجنة تقييم العروض في الفرع الأول سنحاول التعرف على الطبيعة القانونية لأعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض من خلال الفرع الثاني.[22]

الفرع الأول: إجراء تقييم العروض

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

- إقصاء الترشيحات والعروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط المعد طبقا لأحكام المرسوم 247/15، أو لموضوع الصفقة، وفي حالة الإجراءات التي لا تحتوي على مرحلة إنتقاء أولي، لا تفتح أظرفة العروض التقنية والمالية والخدمات، عند الاقتضاء، المتعلقة بالترشيحات المقصاة.

وتحدد حالات الاقصاء كما يلي:

- يقصى بشكل مؤقت أو نهائي من المشاركة في الصفقات العمومية المتعاملون الاقتصاديون الذين رفضوا استكمال عروضهم أو تنازلوا عن الذين هم في حالة الإفلاس أو التصفية أو التوقف عن النشاط أو التسوية القضائية أو الصلح.
- الذين هم محل إجراء عملية الإفلاس أو التصفية أو التوقف عن النشاط أو التسوية القضائية أو الصلح أو الذين كانوا محل حكم قضائي حاز قوة الشيء المقضي فيه بسبب مخالفة تمس بنزاهتهم المهنية والذين لا يستوفون واجباتهم الجبائية وشبه الجبائية.
- الذين لا يستوفون الإيداع القانوني لحسابات شركاتهم الذين قاموا بتصريح كاذب... (المادة 75 من المرسوم).

- تحلل العروض المتبقية على مرحلتين، على أساس المعايير والمنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط، وتقوم في مرحلة أولى بالترتيب التقني للعروض مع أقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط، وتقوم في مرحلة ثانية بدراسة العروض المالية للمتعهدين الذين تم تأهيلهم من الأوائل تقنيا، مع مراعاة التخفيضات المحتملة في عروضهم.

- تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول إذا كانت بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق أو قد تسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني، كما يجب أن يكون الحكم في دفتر الشروط، وهو ما نصت عليه المطة الرابعة من الفقرة الثانية من نص المادة 72 من المرسوم الرئاسي 247/15.

- 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، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 72 من المرسوم الرئاسي 247/15 في فقرتها الثانية - المطة السادسة.

- أما إذا أقرت أن العرض المالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتا مبالغا فيه بالنسبة لمرجع أسعار، تقترح على المصلحة المتعاقدة أن ترفض هذا العرض، وترفض المصلحة المتعاقدة الأظرفة المالية التي تتعلق بالعروض التقنية التي تم إقصاؤها إلى أصحابها دون فتحها.

وفي حالة طلب العروض المحدود، يتم الانتقاء لأحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا إلى ترجيح عدة معايير.

وفي حالة أجراء المسابقة تقترح لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض على المصلحة المتعاقدة قائمة بالفائزين المعتمدين وتدرس عروضهم المالية فيما بعد لانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا إلى ترجيح عدة معايير وهو ما نصت عليه المطة الثالثة من الفقرة الثانية من نص المادة 72.

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 تقني، 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 وأولوية عن منح الصفقة، حيث يبقى القرار النهائي في منح الصفقة من صلاحيات مسؤول الهيئة المتعاقدة، وعليه فالطعن القضائي يكون في قرار مصلحة المتعاقدة وليس في قرار لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.[23]

وعلى هذا الأساس استعمل المشرع مصطلح "تقترح اللجنة على المصلحة المتعاقدة..." في العديد من النصوص القانونية الت يتضمنها التنظيم الجديد للصفقات العمومية، ولاسيما المتعلقة بمهام اللجنة سواء في حصة فتح الأظرفة أو في حصة تقييم العروض ونأخذ 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 مسئول الهيئة المتعاقدة الذي يملك سلطة القرار.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يجب على مسؤول المصلحة المتعاقدة أن يقوم بتعليل قراراته سواء كانت مستندة على اقتراحات اللجنة أو لأسباب أخرى، وهذا ما تؤكده العديد من النصوص الواردة في المرسوم الرئاسي 247/15، ونأخذ على سبيل المثال ما 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 تبث أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق او قد تسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت، ويجب أن يبين هذا الحكم في دفتر الشروط،-إذا أقرت ان العرض المالي للمتعامل الاقتصادي المختار مؤقتا مبالغا فيه بالنسبة لمرجع الأسعار، 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 مسؤول المصلحة المتعاقدة، ولا تقع على أعضاء اللجنة إذا لم يأخذ باقتراحهم، 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.[24]

وعليه يمكن القول أن طبيعة عمل اللجنة إضافة إلى 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:

لقد نظم المشرع الجزائري الرقابة الداخلية بموجب نصوص المواد من 156 الى 162 من المرسوم الرئاسي 15-247 الساري المفعول، ووضع أحكام مشتركة لعمليات الرقابة بغض النظر عن طبيعتها من المواد 191 الى 202 من هذا القانون، إلا أن هذا القانون كان له ما يميزه عن سابقيه من القوانين ألا وهو اعتماد المشرع نظم اللجنة الواحدة بدل نظام اللجنتين الذي كان سائدا في التنظيم القديم، مسايرا في ذلك المشرع الفرنسي في اعتماده لنظام لجنة المناقصة، بغية منه في تسهيل تبسيط الإجراءات بما يحقق فعالية اللجنة.

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 الثانية صلاحية منح أو إلغاء الصفقة، أو إعلان عدم الجدوى، أو الغاء المنح المؤقت للصفقة، مع إصدارها في هذا الشأن رأيا مبررا عملا بنص المادة 161 من المرسوم 247/15.

من هنا ومن خلال معالجتنا لموضوع الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تجلت أهمية هذا الموضوع في إبراز الكيفيات العملية للممارسة الرقابة الداخلية من خلال النصوص المتضمنة تنظيم 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، وتجسيدا للمبادئ التي ترتكز 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 ضبط المعايير الانتقائية التي تكمن من تحديد واختيار أحسن العروض من حيث المزايا الاقتصادية، من خلال المزاوجة بين معيار السعر ومعايير أخرى بما يحقق عنصر الجودة والسرعة والنوعية والقدرة على الإنجاز، واكتساب الخبرة والتقنية، والتأكيد على الطابع الجمالي القيمي، وغيرها من المعايير العالمية المعتمدة في هذا الشأن.

- ضرورة إشراك كل 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.

في الأخير فقد حاولنا من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على هذا النوع من الرقابة بغية إعطائها الدور والمكانة الجديرة بها في ظل أحكام المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا - قائمة المصادر:

أ-القوانين:

1- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر،العدد رقم 50 المؤرخة في 2015/09/20.

ثانيا - قائمة المراجع:

I- المراجع باللغة العربية:

أ- الرسائل الجامعية:

1- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر الجزائر 01، 2014-2015.

2- أحمد محمد مخلوف، المراجعة الداخلية في ظل المعايير الدولية للمراجعة الداخلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006،2007، ص 66.

3- 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.

ب-المقالات في المجلات:

1- بوضياف الخير، الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد 04، 2018.

2- تقية توفيق، الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزائر،2018.

ج-المقالات في الملتقيات والندوات:

1- ضريفي نادية، توسيع مجال قانون الصفقات العمومية وإعادة هيكلة وتنظيم إجراءات إبرام الصفقات العمومية، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الدولي حول الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي15-247 والتشريعات المقارنة"، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، يومي 18-19 أكتوبر 2016.

II - المراجع باللغة الفرنسية:

1- *Art 22et 23 du code des marchés public français 2009, version consolidée au 21/12/2008.- publiée sur le site: www.marcheespublicspme.com.*

الهوامش:

[1] - خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر الجزائر 01، 2014-2015، ص 02.

[2] - ضريفي نادية، توسيع مجال قانون الصفقات العمومية وإعادة هيكلة وتنظيم إجراءات إبرام الصفقات العمومية، مداخلة ألقيت في إطار الملتقى الدولي حول الصفقات العموميةو تفويضات المرافق العامة في ظل المرسوم الرئاسي15-247 والتشريعات المقارنة" المنظم من طرف كلية الحقوق -جامعة المسيلة يومي 18-19 أكتوبر 2016.

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

[4] - أحمد محمد مخلوف، المراجعة الداخلية في ظل المعايير الدولية للمراجعة الداخلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006،2007، ص 66.

[5] - المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة "إنتوساي"، معجم المصطلحات الخاصة بتوجيهات الانتوساي للرقابة المالية، متوفر على موقع الانترنت: *www.issai.org*

[6] - 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 الإختيارية، عند الإقتضاء، تدعى في صلب النص لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض".

[7] -*Art 22et 23 du code des marchés public français 2009, version consolidée au 21/12/2008.- publiée sur le site: www.marcheespublicspme.com.*

[8] - ورد في نص المادة 162 الفقرة 01 من المرسوم الرئاسي 247/15: " يحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بموجب مقرر، تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها...".

[9] - بوضياف الخير، الرقابة الداخلية في مجال الصفقات العمومية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد 04، 2018، ص 98.

[10] - 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.

[11] - تقية توفيق، الرقابة الإدارية الداخلية على الصفقات العمومية، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة،ا لجزائر،2018، ص 295.

[12] - أنظر نص المادة 162، من المرسوم الرئاسي 15-247، الجريدة الرسمية الجزائرية، ص 39.

[13] - انظر نص المادة 162 السابقة الذكر، الفقرة 01.

[14] - 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 بضمان شفافية الإجراء".

[15] - انظر المادة 162 السابقة الذكر، الفقرة 03.

[16] - بوضياف الخير، المرجع السابق، ص 101.

[17] - انظر المادة 67 الفقرة 01-02، من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.

[18] – انظر نص المادة 70 من المرسوم الرئاسي 247/15، السابق الذكر.

[19] – تقية توفيق، المرجع السابق، ص 296.

[20] – انظر المادة 70 من المرسوم الرئاسي 247/15، الفقرة 03.

[21] – انظر المادة 71، المرجع نفسه، ص 20.

[22] – بوضياف الخير، المرجع السابق، ص 103.

[23] – جليل مونية، دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في حماية المنافسة في الصفقات العمومية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، حوليات جامعة الجزائر01، العدد 31، الجزء الأول، ص 398.

[24] – وفي هذا الصدد نشير أنه 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 التقديمي مبررات الإستشارة ومعايير اختيار المتعامل الاقتصادي وهذا لأجل تمكين المراقب المالي من معرفة المعايير التي اعتمدت من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض في تحليل اقتراحاتها في منح الاستشارة ومدى التزام المصلحة المتعاقدة بذلك.