

لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض وسبل تعزيز دورها في إبرام العقود والصفقات العمومية  
*Committees for opening envelopes, evaluating offers and means of strengthening their role in concluding contracts and public deals*

عباس صادقي

مخبر تنمية اقتصاديات الأعمال الحديثة وتحسين آدائها بمنطقة الطاسيلي، المركز الجامعي المقاوم الشيخ أمود بن مختار إليزي

الجزائر)، [sadeki.abbes@cuillizi.dz](mailto:sadeki.abbes@cuillizi.dz)

تاريخ النشر: 2022/01/31

تاريخ القبول: 2022/01/29

تاريخ الاستلام: 2021/12/03

**ملخص:**

تم النص على لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ضمن أليات الرقابة القبلية على الصفقات العمومية، كما تم النص على أنها تقوم بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة، لتقرر الأخيرة بشأنه ما تراه مناسباً. وبعد استعراض جانب من الأحكام القانونية المرتبطة بعمل ودور هذه اللجان، يتبين أنه من الضروري إعادة النظر في تنظيم طريقة عملها وفي تكوينها وعضويتها خاصة على مستوى الجماعات الإقليمية، وكذلك في ضرورة التحديد الكافي لشروط ومؤهلات أعضائها وضرورة اتباعها لنظام داخلي يحدد كيفية ونصاب صحة اجتماعاتها، ويضمن قدر من الاستقلالية في أداء مهامها طالما توصف بأنها هيئة من هيئات الرقابة الداخلية. **الكلمات المفتاحية:** لجان؛ فتح؛ الأظرفة؛ تقييم؛ عرض.

**Abstract:**

*The committee for opening envelopes and evaluating offers was stipulated within the tribal control mechanisms over public deals, and it was also stipulated that it performs an administrative and technical work that it presents to the contracting authority, for the latter to decide on it what it deems appropriate. After reviewing some of the legal provisions related to the work and role of these committees, it turns out that it is necessary to reconsider the organization of their modus operandi, their composition and membership, especially at the level of regional groups, as well as the necessity of adequately defining the conditions and qualifications of their members and the need to follow an internal system that determines the manner and quorum of the validity of their meetings. A degree of independence in the performance of its tasks as long as it is described as an internal control body.*

**Keywords:** Committees, opening, evaluation, deals, contracts, general.**1. مقدمة :**

تعرّف الصفقات العمومية قانوناً بأنها " عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع

متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال والالزام والخدمات والدراسات " (المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، عدد 2015/50، مؤرخة في 20-09-2015). فهي " عبارة عن عقود مكتوبة بين طرفين أو أكثر (عباسي، 2015، صفحة 4) يلزم فيها الأطراف بما تم الاتفاق عليه، وهي صورة من صور العقود التي لها أهمية كبيرة وغطاء مالي معتبر " (نسيغة، 2009، صفحة 110). وهذا الوصف بالنسبة للصفقات عموما، أما الصفقات التي تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام طرفا فيها فتُعرّف قضائيا على أنها " عقد يربط الدولة بالخواص حول مقاوله أو انجاز مشروع أو أداء خدمة" (بوضياف، 2007، صفحة 56) ولقد شهدت الجزائر منذ الاستقلال وحتى الآن إصدار 6 قوانين تنظم الصفقات العمومية، كان أولها الأمر رقم 67-90، وآخرها المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

وتخضع العقود والصفقات العمومية لنوعين من الرقابة، رقابة قبلية داخلية وخارجية، ورقابة بعدية، والرقابة القبليّة الداخليّة هي الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها (حمادو، 2010-2011، صفحة 20) بواسطة مصالحها ووسائلها المخصصة لذلك، وهي قبلية، تسبق وتمهّد لقيام العمل الإداري قيما قانونيا صحيحا (خلوفي، 2005، صفحة 21). وتمهد هذه الرقابة للتأكد من صحّة الإجراءات الممهّدة لإبرام الصفقات، والتأكد من مطابقتها للقانون وللتنظيم المطبّق على الصفقات العموميّة. وغرضها التحقق المسبق (خضري، 2012، صفحة 176) من " ضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، من خلال مراعاة مبادئ حرية الوصول لتلك للطلبات والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات" (المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 15-247)

ولتحقيق الغايات المشار إليها، تلتزم الهيئات المتعاقدة بإنشاء اللجان المكلفة بالرقابة القبليّة الداخلية على الصفقات التي تبرمها، وعلى هذا الأساس نص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في المادة 160 منه على لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، باعتبارها الهيئة المكلفة بتحقيق هذا النوع من الرقابة. فما هو دور هذه اللجان، وما مدى مساهمتها في ضمان صحة وسلامة إجراءات إبرام العقود والصفقات العمومية؟

اجابة على ذلك، وبالاعتماد على المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، يتم التطرق للطبيعة القانونية لنتائج أعمال لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض (أولا)، والنقائص المؤثرة في تلك الأعمال (ثانيا)، وتدابير تفعيل وترقية آلية الرقابة القبليّة الداخلية (ثالثا).

## 2. الطبيعة القانونية لنتائج أعمال لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

تم النص على لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ضمن آليات الرقابة القبلية على الصفقات العمومية، كما تم النص على أنها تقوم بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة، لتقرر الأخيرة بشأنه ما تراه مناسباً. فما هي الطبيعة القانونية لأعمال هذه اللجنة؟

### 1.2 الطبيعة القانونية لأعمال واقتراحات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

نصت المادتان 161 و162 من م.ر.ر. 15-247، على الطريقة التي تتم بها عملية تقديم النتائج التي تتوصل إليها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض إلى المصلحة المتعاقدة. فهي تنعقد وتنظر في الملفات المعروضة أمامها وفقاً للقواعد المحددة في مقرر إنشائها، وتقوم "بتسجيل أشغالها المتعلقة بفتح الأظرفة وتقييم العروض في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويوقع عليهما بالحروف الأولى". حيث يسجل في السجل الأول أشغال اللجنة المتعلقة بفتح الأظرفة وفي السجل الثاني الأشغال الخاصة بتقييم العروض، وتُفرغ تلك الأشغال في شكل محاضر تستوعب مختلف الاقتراحات والتوصيات والملاحظات، وتوقع من قبل الأعضاء الحاضرين وفقاً للنصاب والكيفية المحددين في مقرر الإنشاء.

وعليه تأخذ تلك الأشغال بالكيفية المشار إليها شكل العمل الإداري الذي يصنف ضمن "طائفة الأعمال التحضيرية" (جمعة، 2011، صفحة 203) وهي "مجموعة الأعمال التي تُمهّد لإصدار القرار الإداري، فهي ليست قرارات إدارية تنتج آثار قانونية، وبالتالي فلا يقبل الطعن فيها بالإلغاء، حيث يقتصر الطعن بالإلغاء على القرارات التي يكون لها آثار قانونية في مواجهة الطعن بإنشاء أو تعديل مركز قانوني معيّن" (رسالان، 2000، صفحة 345). إلا أنه من الواجب "أن تقتيد المصلحة المتعاقدة" (جعفر، 1999، صفحة 45) باقتراحات هذه اللجنة وألا تحيد عنها، وإن سُميت النتائج التي تتوصل إليها "اقتراحات"، فليس من المقبول اعتماد عرض أوصت باستبعاده، أو استبدال العرض المقبول من قبلها دون سبب وجيه (أحمد، 2011، صفحة 15).

### 2.2 الطبيعة القانونية لقرارات المصلحة المتعاقدة قبل إبرام الصفقة العمومية

أخذ القضاء الإداري المقارن بنظرية القرار الإداري المنفصل (جعفر، 1999، الصفحات 199-203) أو ما يعرف بالقرارات الإدارية المنفصلة (محيو، 2000، صفحة 171). وعليه فمن المقرر "جواز الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية السابقة لإبرام العقد إذ كان يمكن فصلها عن العملية التعاقدية، وذلك على أساس أن العقد الإداري قد يسبق إبرامه صدور قرارات لها خصائص القرارات الإدارية فيمكن الطعن فيها بالإلغاء" (رسالان، 2000، صفحة 362) وتنضوي تحت مسمى "القرارات المنفصلة"، كل القرارات التي

تتخذ تمهيدا لإبرام الصفقة العمومية، بدأ بالإعلان عنها (مانع، 2008، صفحة 123). كما تنطبق أيضا على القرارات التي تؤسس على مقترحات وتوصيات لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض. حيث تلتزم المصلحة المتعاقدة بنتائج أعمال تلك اللجنة، منذ بدايتها، عندما تقترح إقصاء العروض أو الترشيدات، أو إعلان عدم جدوى الإجراء، وصولا إلى اقتراحها منح الصفقة لأحد المتعهدين أو رفض العرض المقبول. إن القرارات المشار إليها تحوز كافة خصائص ومميزات القرارات الإدارية، فهي قرارات تنفيذية صادرة عن الهيئات الإدارية المختصة، وتهدف إلى إحداث أثر قانوني (رسالان، 2000، صفحة 348). وبهذا الاعتبار تمس تلك القرارات بالمراكز القانونية لكل من له مصلحة وللمتنافسين (بوغازي، 2010، صفحة 39) على الصفقة. لذلك يجوز لهم طلب إلغائها في حال مست بتلك المراكز على نحو غير مشروع (بشير، 2014، صفحة 203) وبهذا الصدد، يرى البعض " عدم فاعلية الوسائل القضائية التقليدية التي توجه ضد القرارات المنفصلة، والتي ظهرت لفترة طويلة كطعن عقيم من دون فعالية بحكم أن القاضي يبت فيها غالبا بعد إبرام الصفقة، وفي بعض الأحيان بعد تنفيذها مما تنتفي معه أي مصلحة عملية يحققها هذا الإلغاء (وتبقى قيمة الإلغاء نظرية) " (لعلام، 2015، صفحة 15). وتفاديا لهذا الوضع، نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08 (القانون رقم 09-08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. ج. عدد : 2008/21، مؤرخة في 23 أبريل 2008)، في المادتان 946 و 947 منه على أحكام " الاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات " وتعد الدعوى الاستعجالية في مادة الصفقات العمومية بالكيفية المشار إليها، وسيلة قضائية "وقائية"، من شأن أعمالها حماية المبادئ التي تحكم إبرام الصفقات العمومية، وتمكين " كل من له مصلحة في إبرام العقد " من حماية مصلحته قبل إبرام العقد وتنفيذه، وكذلك لممثل الدولة على مستوى الولاية (بروك، 2012، صفحة 306).

إلا أن " أهم إشكالية يطرحها هذا الوضع هي الإطار الزمني للدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية، حيث التناقض الصريح بين الطابع الوقائي الذي تتسم به هذه الدعوى، من حيث أنها تهدف إلى إصلاح المخالفات قبل إبرام العقد، وإمكانية رفعها بعد إبرام العقد؟ " (فقير، 2013، صفحة 12) إذ كيف سيكون وضع المتعاقد مع الإدارة الذي بدأ فعلا في تنفيذ بنود الصفقة وبعد ذلك صدر قرار قضائي يقضي بإلغاء قرار أو أكثر من القرارات الممهّدة لإبرامها (Gilles, 2003, p. 232)، خاصة إذا ما عُلم أنه من المقرر أن "الالتزامات التي يفرضها حكم الإلغاء على عاتق الإدارة تدور حول إزالة القرار الملغى، وإعادة الحال إلى ما كان عليه، بإصدار قرار تنفيذي يتضمن سحبه، وإذا كان القرار سلبيا، تعين على الإدارة إصداره وفقا

للقانون، كما تقوم بإزالة الآثار المادية للقرار الإداري الملغى، وأيضا تلتزم بدم الأعمال القانونية المستندة إليه " (بلقاسم، 2010، صفحة 188)

وزيادة على جواز اللجوء للقضاء بصدد الاعتراض عن القرارات الإدارية المتخذة تمهيدا لإبرام الصفقة، يجوز أيضا سلوك طريق الطعن " الإداري "، حيث تنص المادة 82 من م.ر.ر. 15-247 على أنه: " زيادة على حقوق الطعن المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يمكن المتعهد الذي يحتج على المنح المؤقت للصفقة أو إلغاءه أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء، في إطار طلب العروض أو إجراء التراضي بعد الاستشارة، أن يرفع طعنا أمام لجنة الصفقات المختصة "

يشار أخيرا، إلى ما تضمنته المادة 2 من الأمر رقم 10-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010، المعدل و المتمم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير 2006، ج.ر.ج. ج.، عدد 2010/50، المؤرخة في 01-09-2010. ) حيث تنص على أنه: " يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية، ويجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص: ...ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية"

وبالنظر لما تقوم به لجان فتح الأطراف وتقييم العروض عمليا، يتضح أن دورها تحدّ عدة عواقب ونقائص. **3. النقائص المؤثرة في أعمال لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وبعض تدابير تجاوزها خاصة على مستوى الجماعات الإقليمية**

إن الملاحظ من خلال التطرق لكيفية تنظيم لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض والنظر في قواعد عملها، أن هناك عدة نقائص، ففيم تتمثل هذه النقائص وما هو أثرها؟ لتحديد ذلك، يتم الطرق للنقائص المتعلقة بتشكيل هذه اللجنة وتحديد سير أعمالها (أولا)، والنقائص المتعلقة بمهامها (ثانيا).

### 1.3 النقائص المتعلقة بتشكيل اللجنة وتحديد سير أعمالها

باستثناء الشروط التي نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في المادتين 161 و162 لا توجد أي قيود أو متطلبات مشترطة في عدد أعضاء هذه اللجنة ومؤهلاتهم، إذ يمكن أن تتكون من عضوين أو ثلاثة أعضاء ينتمون إلى الرتب الدنيا لموظفي المصلحة المتعاقدة يكفي حضور أحدهم فقط في جلسة فتح الأطراف. أما في جلسة تقييم العروض يُنظر إلى النصاب المحدد في مقرر إنشائها، هذا الأخير الذي لا يمكن

للمتعهد معرفة محتواه ما لم تقم المصلحة المتعاقدة باطلاعه عليه، ولا يوجد نص يفرض عليها القيام بذلك، على الرغم من أهمية هذا المقرر القصوى، فهو الذي يحدد تشكيلة اللجنة ونصابها وقواعد عملها. وفي ظل ذلك لا يمكن لمقدمي العروض متابعة مدى قانونية وتطابق الأعمال مع محتواه.

ويشار أيضا، إلى أن لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ليس لها رئيس أو مسؤول يدير أعمالها ويضبط اجتماعاتها ويضمن حسن وسلامة سيرها، إنما تخضع مباشرة شأها شأن بقية هيكل المصلحة المتعاقدة لسلطة الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو الذي يحدد تاريخ اجتماعها ومكانه، ويستدعي أعضائها وله سلطة رئاسية عليهم، فهذه اللجنة لا تحوز أدنى مظاهر الاستقلال الوظيفي في أداء مهامها، ولا شك أن هذا الأسلوب في تنظيم الهيئة الأولى المكلفة بتحقيق مشروعية إبرام الصفقات العمومية يجعل منها " حلقة ضعيفة "، وهيئة تابعة ومُحلقة بمسؤول المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطته الرئاسية بكل أبعادها وأثارها (بشير،، 2014، صفحة 154).

### 2.3 تدابير تفعيل وترقية عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض على مستوى الجماعات الاقليمية

بالاطلاع على أثر النقائص المسجلة على تنظيم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، وعلى أداء مهامها من جهة، وعلى ما تضمنته بعض التنظيمات المتعلقة بالرقابة الداخلية للصفقات في بعض الدول من أحكام وضمانات من جهة ثانية. يثور التساؤل ما هي التدابير الكفيلة بتجاوز تلك النقائص وتعزيز مكانة اللجنة خاصة على مستوى الولايات البلديات؟

يمكن الإشارة إلى بعض التدابير التي من شأنها تعزيز مكانة هذه اللجنة وتفعيل دورها على مستوى الجماعات الاقليمية، كأداة رقابية "وقائية"، مكلفة بتحقيق مشروعية ونجاعة إبرام الصفقات العمومية الاقليمية، وضمان الإنفاق الحسن للمال العام، وذلك بالتطرق للأخذ بالتشكيل المتكامل لأعضاء اللجنة (أولا)، ووضع نظام نموذجي يحدد كيفية سير أعمالها (ثانيا)، والنص على دورها في اعداد دفاتر الشروط واعلانات طلبات العروض(ثالثا)، وتحديد معايير محددة لإنشاء هذه اللجان واللجان التابعة لها (رابعا)، وازالة التعارض القائم بين تنظيم الصفقات العمومية وقوانين الجماعات الاقليمية بهذا الصدد (خامسا).

#### أولا: الأخذ بالتشكيل المتكامل لأعضاء اللجنة

إن حصر عضوية لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض على موظفي المصلحة المتعاقدة فقط وعدم تحديد أي شروط أو مؤهلات محددة ينبغي توافرها فيهم، يؤدي إلى ضعف تكوينها ووهن دورها. كما يؤدي إلى عدم استغلال الموارد البشرية المتاحة في تدعيم هيكل وهيئات الرقابة الداخلية، خاصة للجماعات الاقليمية. ولتجنب هذا الوضع اتجهت بعض النظم القانونية للنص على ضرورة تشكيل لجان الرقابة الداخلية بما يعكس

الجوانب المالية (CATTEAU, 2007, pp. 400-404) والتقنية والقانونية للصفقات العمومية، إذ ينبغي أن تتكون من موظفين مختصين تابعين للهيئات الأخرى المكلفة بالرقابة على الصفقات العمومية، كهيئات الرقابة المالية وهيئات المحاسبة، وحتى الهيئات القضائية.

كما أن مسألة " إقصاء " المنتخبين المحليين على مستوى الولايات والبلديات من عضوية لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض، كما يجري عليه العمل حاليا، أمرٌ محل نظر، حيث استند هذا الإقصاء على سنيين، الأول مفاده عدم تمتع المنتخب المحلي بصفة الموظف المشتربة في نص المادة 160 من م.ر.ر 15-247، والثاني مفاده تنافي المهام الانتخابية المتمثلة في المصادقة على المداولات المتعلقة بالصفقات العمومية مع المهام الموكلة لأعضاء اللجنة، استنادا على نص المادة 194 من قانون البلدية.

إن ما تجدر الإشارة إليه بالنسبة للسند الأول، أنه على الرغم من الأخذ بتعريف الموظف العمومي الوارد في المادة الرابعة من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المصادق عليه بالقانون رقم 06-12، وهو " كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورّسم في رتبة في السلم الإداري "، ينبغي أيضا مراعاة التعريفات الواردة في النصوص الأخرى. فقد عرف القانون رقم 06-01 (القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 الموافق 21 محرم 1421، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج، عدد 14/2006، مؤرخة في 08 مارس 2006. ) في المادة الثانية الموظف العمومي بأنه: " كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الإقليمية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته "

ويلاحظ أن هذه المادة " وسّعت " من صفة الموظف، واعتبرت المنتخب المحلي من بين الموظفين العموميين، ليس باعتبار شخصه ولكن باعتبار وظيفته ومهامه على مستوى المجالس المنتخبة، بصفته من بين المكلفين بتقديم الخدمة العمومية. ويربط نص المادة الرابعة من الأمر رقم 06-03 بهذا النص، يتضح عدم التناسب بينهما. ففي حين يمكن اعتبار المنتخب المحلي موظفا وبالتالي جواز عضويته للجان فتح الأظرفة وتقييم العروض في نظر القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يحرم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المنتخب المحلي ويعفيه من هذه المسؤولية. وعليه لا يمكن التسليم بانتفاء صفة الموظف للمنتخب المحلي طالما يوجد نص قانوني اعتبره كذلك.

أما بالنسبة للسند الثاني فإن القول " بتنافي " مهام المنتخب المحلي المتمثلة في المصادقة على الصفقات العمومية عن طريق المداولة مع مهام لجنة فتح الأظرفة و تقييم العروض، يدعونا للتساؤل عن قيمة هذا التنافي

وعن حقيقته، إذ أن عمل لجان فتح الأطراف وتقييم العروض يتمحور حول أعمال المبادئ التي تحكم إبرام الصفقات العمومية عند اختيار المتعامل المتعاقد أما نظام المداولات ومنها المداولة على الصفقات، يتمحور حول السلطات والاختصاصات الممنوحة للمجلس المنتخب، وعلى برنامج المشاريع المراد اعتماده والصفقات المراد إبرامها، ويتم من خلال تصويت أعضاء المجلس على المداولة المعنية، التي ترسل إلى الوالي بعد ذلك.

### ثانيا: وضع نظام نموذجي لسير أعمال اللجنة

إن ترك أمر تحديد قواعد عمل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وتحديد نصابها للوالي ولرئيس المجلس الشعبي البلدي، دون فرض أي قيود أو ضوابط، يؤثر سلبا على أعمالها. لذلك يبدو من الضروري وضع نظام نموذجي يحدد سير أعمال هذه اللجنة ويحافظ على " مبدأ الجماعية في اختيار المتعامل المتعاقد" (بوضياف، 2007، صفحة 69)، ويحدد الإطار العام لمهمتها الرقابية، وتُلمز به المصالح المتعاقدة الإقليمية، بحيث يكون مرجعا موحدًا لعملية إنشاء لجان فتح الأطراف وتقييم العروض.

### ثالثا: النص على دور اللجنة في إعداد دفاتر التعليمات الخاصة وطلبات العروض

لم يبيّن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 دور اللجنة في مرحلة إعداد دفاتر التعليمات الخاصة و إعلانات طلبات العروض على الرغم من مساهمتها " المفترضة " في ذلك، فلم تنص المادة 26 المحددة للأحكام العامة لدفاتر الشروط، و لا المادتان 65 و 66 المتعلقتان بإعلان طلب العروض على دور اللجنة في إعدادها، ولا شك أن من أساسيات عمل اللجنة المشاركة في تحضير دفاتر التعليمات الخاصة بكل صفقة، والتي تحدد شروط إبرامها وتنفيذها، ودراسة طلب العروض المناسب للصفقة المعنية، وتفصيل البيانات والمعلومات الواردة فيه طبقا لمقتضيات الصفقة المعنية. وهي المهام التي يستحسن النص عليها صراحة، على غرار المهام الأخرى المنصوص عليها في م.ر.ر 15-247.

### رابعا: تحديد معايير محددة لإنشاء اللجان واللجان التقنية المتصلة بها

أفسح نص المادة 160 من م.ر.ر 15-247 المجال للوالي و لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تقدير عدد اللجان المكلفة بفتح الأطراف وتقييم العروض، فلم تحدد عدد اللجان التي يمكن إنشاؤها، ولم تقيد هذه العملية بمعايير موضوعية منضبطة، فلم تنص مثلا على إنشاء اللجان وفقا لتخصص حاجات المصلحة المتعاقدة، أو وفقا لمستويات تقنية أو اقتصادية أو مالية محددة، إذ يُحتمل أن تنشأ لدى البلدية أو الولاية لجنة واحدة تختص بفتح الأطراف وتقييم العروض في كل الصفقات، ويُحتمل أيضا أن تنشأ لجنة خاصة لكل صفقة أو لكل مجموعة من الصفقات طالما لا يوجد نص قانوني يمنع ذلك. وبدلا من هذا " الإطلاق "، كان من الأجدر وضع معايير محددة تنشأ بناء عليها هذه اللجان، وتحدد عددها. كأن يرتبط عدد اللجان ويتناسب



مع عدد الصفقات المبرجة، أو تخصص لجنة لكل نوع من أنواع الصفقات، أو توزع اللجان بحسب أهمية الصفقة وحجم الغلاف المالي المقدّر لها. كما أن إنشاء اللجان التقنية المشأة لحاجات لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، تنطبق عليها نفس الملاحظات.

**خامسا: إزالة التعارض القائم بين تنظيم الصفقات العمومية وقوانين الجماعات الاقليمية بصدد هيئات الرقابة الداخلية**

نص قانون الولاية في الفرع الثالث من الفصل الثاني من الباب الرابع منه، المتعلق بتنظيم إدارة الولاية، في المواد من 135 إلى 137، على " المزايدات والمناقصات والصفقات ". كما نص قانون البلدية في الفرع الثاني من الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالميزانية والحسابات، في المواد من 189 إلى 194 على " المناقصات والصفقات العمومية ".

تضمنت هذه المواد تنظيم لجنة المناقصة على مستوى الولايات والبلديات، وهي مكلفة كما هو ظاهر بإجراء المناقصات العمومية لفائدتهما. وتصدر الإشارة إلى أن قانون الولاية وقانون البلدية تم إصدارهما في ظل سريان المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية الملغى، لذلك ورد في هذه النصوص مصطلح " المناقصة " حيث كانت المادة 25 منه تنص على أن: " تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي ".

وبالرجوع إلى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم الملغى، وما يقابلها من أحكام بشأن الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية في ظل م.ر.ر. 15-247 المطبق حاليا، يلاحظ عدم وجود أي انسجام بينها، وبين ما ورد من أحكام في قانوني البلدية والولاية المشار إليهما. فقد حدد م.ر.ر. 15-247 هيئة الرقابة الداخلية وهي لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وبتنظيمها وتشكيلتها، وحدد وقت وكيفية تدخلها، وهي أحكام في مجملها لا تتناسب مع مهام وتشكيلة وكيفية عمل " لجان المناقصة " على النحو المذكور، مما يمكن معه القول بعدم إمكان الجمع بين وجود لجان فتح الأطراف وتقييم العروض ووجود لجان المناقصات على مستوى الجماعات الاقليمية، وهذا ما يبرر عدم قيام الولايات والبلديات بإنشاء لجان المناقصة على الرغم من النص عليها في القوانين التي تنظمها، والاستغناء عنها بإنشاء لجان الرقابة الداخلية وفقا للتنظيم المطبق على الصفقات العمومية.

وقد ذهب بعض الباحثين (تياب، 2014، صفحة 136) إلى القول بأن المقصود " بلجنة المناقصة المنصوص عليها في قوانين الجماعات الاقليمية هي اللجان الاقليمية للصفقات "، وهذا الرأي مخالف للصواب، حيث أن الملاحظ من السياق الذي وردت فيه الأحكام المنظمة للجنة المناقصات والصفقات في

قوانين الجماعات الاقليمية، وكذا تحديد مهامها على النحو المذكور، يبين اعتبارها هيئة رقابة قبلية داخلية تنتهي أعمالها بتحرير محضر يصادق عليه المجلس الشعبي البلدي. على خلاف لجان الصفقات التي تضطلع بمهمة منح أو رفض منح التأشيرة، والتي تنظر في طعون المتعاملين المحتجين إلخ... وهي مهام مختلفة تماما عن مهام لجان المناقصات والصفقات التي ورد ذكرها في كل من قانوني البلدية والولاية.

كما أن قانون البلدية فرّق بين لجنة المناقصات واللجنة البلدية للصفقات صراحة، فقد نص في المادة 190 منه على أن: " تتأسس اللجنة البلدية للصفقات طبقا للتنظيم المطبق على الصفقات العمومية"، في حين نص على اللجنة البلدية للمناقصة في المواد 191 إلى 194 منه على اعتبارها "هيئة رقابة قبلية داخلية" يسبق عملها عمل اللجان البلدية للصفقات.

وعليه، كان من الأنسب لو وُجد انسجام بين الأحكام الواردة في قانوني الولاية والبلدية والأحكام الواردة في التنظيم المطبق على الصفقات العمومية، في تنظيم لجان الرقابة الداخلية، بما يضيفي تعزيز وتقوية عمل هذه اللجان، ويوحد الأحكام القانونية المطبقة عليها.

#### 4. خاتمة:

إذا كانت لجنة الأطراف وتقييم العروض هي الجهة الإدارية الأولى المكلفة بضبط وتسيير المراحل السابقة على التعاقد في شقها المتعلق باختيار المتعاقد مع الإدارة، فإن المهام التي تقوم بها تحقيقا لهذه الغاية، تبدو غير متكافئة مع الصلاحيات الواسعة والخطيرة التي تحوزها المصلحة المتعاقدة في مواجهتها.

حيث أن فتح الأطراف وتقييم العروض يتطلب من اللجنة القيام بعمل إداري دقيق ومنظم، يتمثل في تسجيل كل ما يتعلق بالملفات الواردة إلى المصلحة المتعاقدة التي تم فتحها، وذكر محتوياتها وتبنيه أصحابها على ضرورة إتمامها في حالة نقص الوثائق المسموح باستكمالها، ومتابعة ذلك بالنسبة لكل العروض بداية من اليوم والساعة المقررين في إعلان العروض. وكذلك الأمر بالنسبة لتقييم العروض، حيث تضطلع اللجنة بمهام معقدة ومتشابهة تستلزم المعرفة الدقيقة بالأحكام المنضمة لإبرام الصفقات العمومية، ومعايير تقييم العروض واختيار المتعاقد المناسب وكذا الإلمام الكافي بالأحكام التفصيلية الواردة في دفاتر الشروط...

ومن الواضح أن هذه المهام تقتضي زيادة على " التفرغ التام " ضرورة إحاطة القائمين عليها بأساسيات العمل الإداري ومنحهم الوقت والوسائل الكافية لذلك. وهذا الأمر في يد مسؤول المصلحة المتعاقدة، الذي قد يضمن لأعضاء اللجنة أداء مهامهم في ظروف حسنة وقد يتخلف عن ذلك، بل وقد "يُضَيِّق" عليهم، من خلال تكليفهم بمهام أخرى متعددة ومُجهدة، وبتقليص أجال الاجتماعات وحصريها في آخر مدة من أجل صلاحية العروض، وعدم منح اللجنة الوقت الكافي لممارسة مهامها، فكل هذه المسائل الدقيقة تُرك

## لجان فتح الأطراف وتقييم العروض وسبل تعزيز دورها في إبرام العقود والصفقات العمومية

- أمر تحديدها للمصلحة المتعاقدة وحدها، على الرغم من اتصالها بالرقابة الداخلية للصفقات العمومية.
- لذلك لا بد من النظر في تدابير اصلاح وتفعيل هذه الألية الرقابية، وذلك بصفة خاصة من خلال:
- الأخذ بالتشكيل المتكامل لأعضاء اللجنة، وتعزيزها بذوي الخبرة والكفاءة كشرط للعضوية،
  - وضع نظام نموذجي ملزم وموحد لسير أعمال اللجنة، وتحديد نصاب اجتماعاتها،
  - النص على دور اللجنة في إعداد دفاتر التعليمات الخاصة وطلبات العروض،
  - تحديد معايير محددة لإنشاء اللجان واللجان التقنية المتصلة بها،
  - إزالة التعارض القائم بين تنظيم الصفقات العمومية وقوانين الجماعات الاقليمية بصدد هيئات الرقابة الداخلية.

### 5. قائمة المراجع:

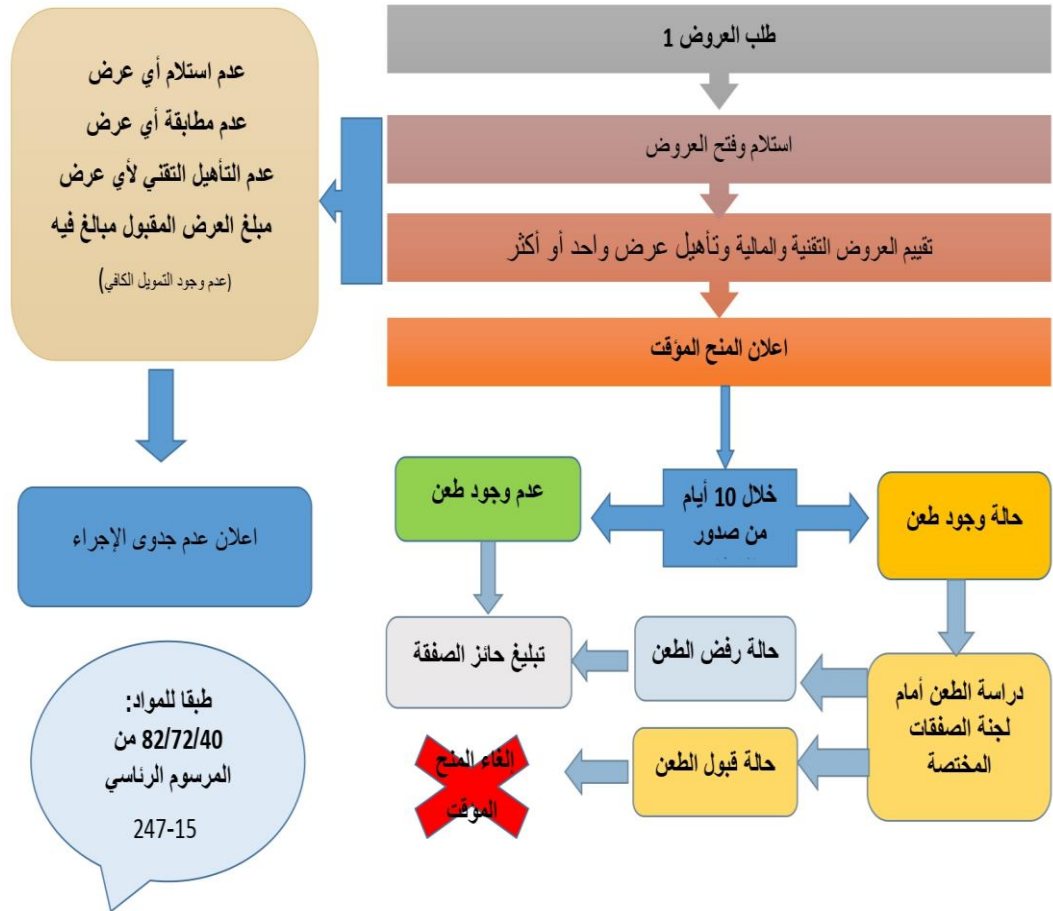
- CATTEAU, D. (2007). *La loif et la modernisation de la gestion publique (la performance, fondement d'un droit financier rénové)*. Paris: DALLOZ.
- Gilles, L. M. (2003). *Droit administratif*. Paris: Dalloz.
- mohamed, a. (2019). *eco. illizi: illizi*.
- أنور أحمد رسلان. (2000). *وسيط القضاء الإداري*، . القاهرة: دار النهضة العربية
- أحمد محيو،. (2000). *المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ط 5*. الجزائر: د م ج.
- الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010، المعدل و المتمم للقانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير 2006، ج.ر.ج. ج، عدد 2010/50، المؤرخة في 01-09-2010 . (بلا تاريخ).
- القانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 الموافق 21 محرم 1421، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 2006/14، مؤرخة في 08 مارس 2006. . (بلا تاريخ).
- القانون رقم 09-08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. ج، عدد : 2008/21، مؤرخة في 23 أبريل 2008. (بلا تاريخ).
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، عدد 2015/50، مؤرخة في 20-09-2015. (بلا تاريخ).
- حليلة بروك. (2012). دور الطعن الاستعجالي السابق للتعاقد في مكافحة الفساد في العقود والصفقات العمومية . *مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 11*.
- حمزة خضري. (جوان، 2012). *الوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الصفقات العمومية، العدد السابع، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة.*

- حورية بن أحمد. (2011). دور القاضي الإداري في حل المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية. مذكرة ماجستير، تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان.
- دايم بلقاسم. (2010). مدى فعالية الجزاءات في إلزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها. مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان العدد رقم 10،
- دحمان حمادو. (2010-2011). الرقابة غير القضائية على أعمال الإدارة الإقليمية في الجزائر، . مذكرة ماجستير. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،.
- رشيد خلوفي. (2005). قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاصات القضاء الإداري، ط 2. الجزائر: د م ج،.
- زهير عبد الكريم جعفر قيس، و كاظم تركي عي سنية. (2016). تأثير تقانة المعلومات. مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة (49)، 393.
- سهام عباسي. (2015). نظام المنافسة في إطار الصفقات العمومية دراسة صفقات المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري نموذجاً، يو. المؤتمر الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق (الصفحات 3-4). سكيكدة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 .
- صليحة مبروك، و صابر شراد . (ديسمبر، 2019). تكنولوجيا المعلومات. مجلة المنهل الاقتصادي، المجلد 02 العدد 02.
- عبد الحفيظ مانع. (2008). طرق إبرام الصفقات العمومية والرقابة عليها في ظل القانون الجزائري. مذكرة ماجستير. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،.
- عبد القادر حمو. (2019-2020). محاولة معرفة العوامل المؤثرة في البنية المقاولاتية لدى الطلبة الجامعيين. مذكرة ماستر. الجزائر، تخصص إدارة اعمال، قسم علوم التسيير، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، إيليزي: المركز الجامعي المقاوم الشيخ أمود بن مختار - إيليزي.
- عمار بوضياف. (2007). الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية . الجزائر: جسور للنشر والتوزيع،.
- فيصل نسيعة. (2009). النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها. مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة،، صفحة 110.
- محمد أنس قاسم جعفر. (1999). العقود الإدارية دراسة مقارنة لنظام المزايدات والمنقصات . جامعة القاهرة.
- محمد سمير محمد جمعة. ( أبريل، 2011). مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين المصري والفرنسي. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، ج.م.ع، العدد رقم 49.
- محمد فقير. (20 05، 2013). رقابة القضاء الإداري على الصفقات العمومية قبل إبرامها في التشريع الجزائري والتشريع المقارن . وسيلة وقائية لحماية المال العام، المداخلة رقم 16. الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، . جامعة المدينة.
- محمد مهدي لعلام. (يونيو، 2015). القضاء الاستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية، يونيو 2015 .  
المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية . مجلة الكترونية . ، العدد الخامس.

## لجان فتح الأطراف وتقييم العروض وسبل تعزيز دورها في إبرام العقود والصفقات العمومية

- نادية تياب. (2014). آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- وسيلة بن بشير. (2014). ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية. مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- وسيلة بن بشير،. (2014). ظاهرة الفساد الاداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري. مذكرة ماجستير. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- وهيبة بوغازي. (2010). تطور الطعن بالإلغاء في العقود الإدارية. مذكرة ماجستير . ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة فرحات عباس ، سطيف .

### 6. ملاحق:



مخطط من إعداد المرسل