دراسة تحليلية ناقدة للرقابة الإدارية على صفقات البلدية

تياب نادية

أستاذة محاضرة "ب"

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية

مقدمة:

نظرًا لأهمية الدور الذي تلعبه صفقات البلدية[1] في تحقيق التنمية المحلية، انصبت حمايتها على جميع مراحل العملية التعاقدية، كما تم إخضاعها لآليات رقابية عديدة خوفًا من انتهاك قواعد وإجراءات إبرامها[2]، إذ

---

[1]- تُعدّ البلدية من أشخاص القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية المستقلة تلعب دورًا هامًا في التكفل بحاجات المواطنين على المستوى البلدي في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي فصفقاتها لا تقل أهمية على الصفقات المركزية والولائية، جاء تنظيمها بموجب قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد (37)، بتاريخ 3 يوليو 2011.

[2]- هذه الحماية لا تخص صفقات البلدية فقط، وإنما تخص كل عقد يحمل وصف صفقة عمومية بمفهوم أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد (58)، بتاريخ 7 أكتوبر 2010، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 11-98، مؤرخ في 1 ماس 2011، ج ر عدد (14)، بتاريخ 6 مارس 2011، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 11-222، مؤرخ في 16 جوان 2011، ج ر عدد (34)، بتاريخ 19 جوان 2011، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 جانفي 2012، ج ر عدد (4)، بتاريخ 26 جانفي 2012، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 13-03، مؤرخ في 13 يناير سنة 2013، ج ر عدد (2)، بتاريخ 13 يناير 2013.

نلمس اهتمام المشرع وحرصه على رقابة المال العام بتنظيمه لمختلف أشكام الرقابة[1] لأن تحقيق الأهداف وعدم التلاعب بالمال العام يستوجب تعدد أشكالها على نحو يواكب جميع مراحل الصفقة العمومية وما يهمنا في دراستنا هذه الشطر المتعلق بالرقابة الإدارية.

تعدّ الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية الهامة يتجلى دورها في متابعة النشاطات من أجل مطابقتها للخطط المرسومة[2]. فهي الرقابة التي تسبق الأحداث، فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات ومنع حدوثها ليتم التنفيذ طبقًا للمقاييس المقررة[3] وهذا ما يجعلها أهم آليات الوقاية من الفساد.

يضطلع بمهمة الرقابة الإدارية لجنتان يتم إحداثهما على مستوى كل بلدية وهي رقابة داخلية ذاتية تقوم بفحص الإجراءات التي تمت في إبرام الصفقة العمومية (المبحث الأول)، كما يدخل في إطار الرقابة الإدارية رقابة لجان الصفقات وهي رقابة خارجية جاءت تكريسًا لشفافية العمل الإداري ومساهمةً في التسيير الحسن للمال العام وإضفاء الحماية عليه من صور

---

[1]- إذ خصص المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 10-236 بابًا بأكمله للرقابة (الباب الخامس)، وأدرج فيه مجموعة من الأقسام وفصّل في أحكام الرقابة بما لم يفعله مع أحكام أخرى، حيث خصص لها 57 مادة (من المادة 116 إلى المادة 172) بما يعكس أهمية الرقابة في منظومتنا القانونية.

[2]- لمزيد من التفصيل أنظر :

et ROBBINS Stephen, DECENZO David, Management l'essentiel des concepts 434. des pratiques, 4ème édition, Pearsan Education, France, 2004, P

[3]- محمد قاسم القريوتي، مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة: النظريات والوظائف، دار الشروق، عمان، 1993، ص 229.

الفساد (المبحث الثاني)، فإلى أي مدى وفّق المشرع في تنظيمه لأحكام الرقابة الإدارية على صفقات البلدية؟ .

المبحث الأول: الرقابة الإدارية الداخلية على صفقات البلدية.

تمارس الرقابة الداخلية من السلطة الإدارية بنفسها من طرف موظفيها أو المصالح التابعة لها على نفسها وقدّ تضم كل أعمال الإدارة في جوانبها المختلفة أو تَخَصُصية تنصب على جانب من جوانب أعمالها كالأعمال القانونية أو المحاسبية وغيرها[1]. ومن أهم خصائصها كشف الانحرافات والتجاوزات دون توقيع الجزاء، إذّ تنبني على مراجعة الإجراءات والتحقق من صحتها وسلامتها. فالرقابة الداخلية نظام يضمن التحكم في إجراءات إبرام الصفقات العمومية تجسيدًا لمبدأ الشفافية ووقايةً من الفساد[2]، لذا لها أهمية جوهرية في حماية المصالح المالية للإدارة[3].

وبالرجوع إلى الأحكام المنظمة للصفقات العمومية تقوم بالرقابة الداخلية لجنتان تنشآن لدى كل مصلحة متعاقدة هي لجنة فتح الأظرفة (المطلب الأول)،

---

[1]- راغب ماجد الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ص393.

[2]- فرقان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص10.

[3]- طويرات عبد الرحمان، "الرقابة الإدارية الداخلية كوسيلة لتكريس الشفافية في التشريع الجزائري"، ملتقى وطني حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة المدية، 20 و 21 ماي 2013، ص 02.

ولجنة تقييم العروض (المطلب الثاني) تطبقًا للمادتين121 و125 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعدل والمتمم.

المطلب الأول: إنشاء لجنة دائمة لفتح الأظرفة.

يتولّى مهمّة فتح الأظرفة لجنة تنشأ لهذا الغرض، تستمد صلاحيتها من تسميتها لذا فاستحداثها يعدّ أمرًا إلزاميًا على الهيئات التي خول لها صلاحية إبرام الصفقات العمومية[1]. كما تعمل اللجنة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها وللإلمام بالنصوص المنظمة لها، سنتناول بالدراسة تشكيلة اللجنة (الفرع الأول)، وتحديد اختصاصاتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة.

بصدور المرسوم الرئاسي رقم 10-236 اكتسبت لجنة فتح الأظرفة صفة الديمومة فلم تعد باللجنة المؤقتة أو الظرفية، غير أن ذلك لا يمنع أن تتغير تشكيلتها بين الحين والآخر وتنشأ بموجب مقرر صادر عن مسؤول المصلحة المتعاقدة، وهو ما أكدته المادة 121 فقرة 2 من ذات المرسوم. لم يقم المشرع بتحديد عدد أعضاء اللجنة[2] ولم يشترط أي نصاب لانعقادها وهذا يدل على أن للبلدية سلطة تقديرية وحرية تامة في اختيار الأعضاء وتحديد عددها.

---

[1]- إذ تنص المادة 121 "تحدث في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة لفتح الأظرفة لدى كل مصلحة متعاقدة...".

[2]- على عكس المشرع الفرنسي الذي قام بتحديد عدد أعضاء لجنة المناقصة برئيس وخمسة أعضاء، كما أن المشرع التونسي حدد من جهته أعضاء لجنة فتح الظروف التي تضم أعضاء لا يتجاوز عددهم 5، ويرأس أعمال لجنة فتح الظروف مراقب المصاريف العمومية أو مراقب الدولة.

وما يزيد الأمور سوءً أن اجتماعات اللجنة تكون صحيحة مهما يكن عدد أعضائها[1]، فما الجدوى من إنشاء لجنة تصح اجتماعاتها بحضور عضو أو عضويين ولا يشترط فيه حتى أن يكون رئيسها فهل يمكن للجنة كهذه القيام بالمهام المنصوص عليها في المادة 122 من تنظيم الصفقات العمومية ؟!

كما أن المشرع لم يشترط للعضوية في لجنة الفتح أي شرط، بما يعكس طبيعة مهامها الإعدادي كلجنة معاينة لِما تم إيداعه من عروض لكنها مع ذلك على قدر من الأهمية فلجنة فتح الأظرفة هي من يفصل في القائمة الاسمية للمتنافسين وتحدد هويتهم ووثائقهم وتثبتهم في سجل خاص. من جهة أخرى عدم تحديد شروط العضوية في لجنة فتح الأظرفة قدّ يفتح المجال لاختيار أي شخص دون أي اعتبار وهذا سيشكل عائق أمام السير الحسن لعمل اللجنة. كما يُمكن التنويه إلى أن المشرع قد أخطأ حين منح الاختصاص بالدعوة للاجتماع للمصلحة المتعاقدة، لأنها شخص معنوي يتصرف عن طريق ممثله فهو من له صلاحية الاستدعاء وليس المصلحة المتعاقدة.

يعدّ تاريخ وكيفية اجتماع اللجنة من المسائل الضرورية التي يتعين الوقوف عندها وهو ما ذكره المشرع في صلب المادة 123 التي جاء فيها: "يتم فتح الأظرفة التقنية والمالية في جلسة علنية، بحضور كافة المتعهدين الذين يتم إعلامهم مسبقا خلال نفس الجلسة في تاريخ وساعة فتح الأظرفة المنصوص عليها في المادة 50أعلاه".

---

[1]- أنظر المادة 124 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، معدل ومتمم، سابق الإشارة إليه.

جاء النص أكثر وضوحًا من النصوص السابقة إذ حدد بدقة العمل الذي تقوم به اللّجنة والمتمثل في فتح العروض التقنية والمالية، كما كرّس مرّة أخرى مبدأ العلانية وذلك باشتراطه حضور جميع المتعهدين في يوم وساعة فتح الأظرفة. غير أن المادة المذكورة أحالتنا إلى نص المادة 50 من المرسوم ذاته التي أشارت بصريح النص أن لجنة فتح الأظرفة تجتمع في " آخر يوم من الأجل المحدد لإيداع العروض"، مما يعني أن أجل العرض قدّ تم إنهاءه قبل الأوان، فاليوم الأخير للعرض يوم قانوني بإمكان كل عارض طبقًا لمبدأ المساواة تقديم عرضه طيلة اليوم ولو في آخر ساعة عمل، فوجود النص بهذه الصيغة يؤدي إلى هدر الآجال وعدم احتساب المواعيد كاملة.

تجتمع اللجنة في مقرها الرسمي وهو البلدية وتخضع اجتماعاتها لمبدأ العلنية وذلك بتمكين المتعهدين أو من ينوب عنهم الحضور إلى أشغال اللجنة. ورغبةً من المشرع في مواجهة الفساد وتكريسًا لمبدأ الشفافية ابتداءً من أول مرحلة من مراحل الرقابة، نص في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23 على ضرورة توقيع كل وثائق الأظرفة المفتوحة بالأحرف الأولى منعًا للتلاعب والمحاباة.

الفرع الثاني: مهام لجنة فتح الأظرفة.

كان موقف المشرع الجزائري غامضًا إذ لم يحدد بصفة صريحة مجال تدخل لجنة فتح الأظرفة فيما إذا كان يقتصر دورها على فتح الأظرفة التقنية أو يمتد لفتح الأظرفة المالية، الأمر الذي أدى إلى حدوث تداخل في رسم نطاق عمل اللجنتين – لجنة الفتح ولجنة التقييم– إلى أن أزيل هذا الغموض بموجب القرار الصادر عن لجنة الصفقات العمومية المؤرخ في09/30/ 2002 تحت رقم 215/02 حيث تم الفصل بين عملية فتح الأظرفة المالية

والأظرفة التقنية فنصت المادة الأولى منه على "تفتح الأظرفة المالية من طرف لجنة فتح العروض" وهو ما تبناه المشرع صراحةً في صلب المادة 123 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم10-236 التي جاء فيها: "يتم فتح الأظرفة التقنية والمالية في جلسة علنية...". وعن مهام اللجنة فقد جاء تحديدها في صلب المادة 122 وبذلك يكون دور اللجنة إعدادي (أولاً) واستشاري (ثانيًا).

أولاً: الدور الإعدادي: اختصاص اللّجنة مقيّد بما رسمه المشرّع في المادة 122، إذّ تُعدّ لمرحلة أُخرى وهي مرحلة التقييم[1]، وتتمثل مهام اللجنة في:

- التثبت من صحة تسجيل العروض على سجل خاص،
- إعداد قائمة المتعهدين حسب ترتيب وصول أظرفة عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة،
- إعداد وصف مفصل للوثائق التي يتكون منها كل عرض، إذّ ألزم المشرع المصلحة المتعاقدة ممثلة في - لجنة فتح العروض- ضرورة إعداد وصف مفصل للوثائق التي يتكون منها التعهد وبذلك أضفى على عملية إبرام الصفقات العمومية شفافية خاصة وأن لجنة فتح الأظرفة يحضرها المتعهدون أنفسهم أو من ينوب عنهم.

كما أصبح من مهام لجنة فتح الأظرفة إمكانية دعوة المتعهدين كتابيًا عند الاقتضاء من أجل استكمال عروضهم التقنية بالوثائق الناقصة المطلوبة

---

[1]- وتتمتع باختصاص نهائي في الحالات الآتية فمن حقها استبعاد كل عرض لا يكون مستوفيا للشروط المطلوبة كتقديم العرض بعد فوات الميعاد أو تقديمه مخالفًا للنموذج المعد لذلك، أو عدم تقديم الوثائق اللازمة خاصة إذا تعلق الأمر بالتصريح بالاكتتاب وكفالة التعهد والعرض التقني.

في أجل أقصاه 10 أيام، وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 12-23 وهو إجراء قدّ يحمل في طياته الكثير من الأمور السلبية، فالسماح بتقديم الوثائق بعد انتهاء الأجل قدّ يؤدي إلى التلاعب والتحيز وقدّ تميل كفة على أخرى بما يخل بمبدأ المنافسة والمساواة وبالتالي المساس بشرعية الصفقة.

- تحرير محضر عند الاقتضاء بعدم جدوى العملية يوقعه الأعضاء الحاضرون عندما يتم استلام عرض واحد أو في حالة عدم استلام أي عرض[1].

فهل المحضر الذي تحرره لجنة فتح الأظرفة الخاص بعدم جدوى المناقصة قرارًا نهائيًا بعدم مواصلة إجراءات إبرام الصفقة ؟ أم قرارًا قابلاً للطعن فيه أمام القضاء من قبل المترشحين؟.

لم ينص المشرّع على إمكانية الطعن في هذا المحضر حتى في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23 ولكن بما أنّه صادر عن البلدية فهو قرار إداري يُمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري. كما أضيف لمهام اللجنة مهمة أخرى تتعلق بإرجاع الأظرفة غير المفتوحة إلى أصحابها وهذا دائمًا في إطار أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23.

ثانيًا: الدور الاستشاري: يظهر الدور الاستشاري للجنة فيما تبديه من تحفظات وملاحظات وآراء، إذ ألزمها المشرع بتحرير محضر يتضمن تلك التحفظات والمقترحات سواء تعلق الأمر بالعروض ذاتها أو ما تعلق

[1]- هذه الحالات تم إعادة النظر فيها بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23 وذلك حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 31 و34 و44 من المرسوم ذاته.

بأصحابها[1]. ورغم المآخذ التي تكتنف كيفية انعقاد اللجنة وعملها تبقى الأحكام المتعلقة بها وجهًا لتكريس مبدأ العلنية والشفافية، ولا شك في أن السبب في إحداثها على مستوى كل مصلحة متعاقدة هو تحقيق مبدأ التسيير الجماعي للصفقة وإضفاء إطار رقابي داخلي لضمان شرعية إجراءات اللجوء إلى المنافسة ومصداقيتها وشفافيتها للحدّ من الفساد والتلاعب الذي انتشر في مجال الصفقات العمومية.

المطلب الثاني: إنشاء لجنة دائمة لتقييم العروض.

عمل اللّجنة وجهًا آخر للرقابة الإدارية الداخلية، يتم إنشاء اللجنة ليكون عملها مكملاً لمهام لجنة فتح الأظرفة. تبدأ أعمال اللجنة مباشرةً بعد الانتهاء من أعمال اللجنة السابقة وفي هذه المرحلة نسجل صرامة المشرع الجزائري في منعه لأي إجراء تفاوضي قد تلجأ إليه المصلحة المتعاقدة مع المتعهدين حرصا منه على ضمان الشفافية وتكافؤ الفرص ومنعًا من أي محاباة قد يستفيد منها أحدهم، فطبقا لنص المادة 58 "لا يسمح بأي تفاوض مع المتعهدين بعد فتح الأظرفة وأثناء تقييم العروض..." وسوف نتناول الأهمية التي أولاها المشرع لهذه اللجنة بدراسة تشكيلتها (الفرع الأول)، وبيان اختصاصاتها (الفرع الثاني).

[1]- فنينش محمد الصالح، القيود الواردة على الإدارة لدى تعاقدها، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1986، ص142 وما يليها.

الفرع الأول: تشكيلة لجنة تقييم العروض.

حرصًا على نزاهة عملية إبرام الصفقات العمومية، أكد المشرع على ضرورة الفصل بين العضوية في لجنة التقييم والعضوية في لجنة الفتح[1] وبذلك يكون المشرع قد أحسن صنعًا بفرضه منهجية منظمة في إبرام الصفقات وحتى تتحمل كل لجنة مسؤوليتها في حدود المهام المنوطة لها[2].

يخضع تشكيل اللجنة للسلطة التقديرية لمسؤول المصلحة المتعاقدة ويتم التعيين بمقرر[3]. وخلافًا للجنة فتح الأظرفة، فرض المشرع تأهيلاً وكفاءة في العضو المختار لهذه اللجنة، فاشتراط المؤهل والكفاءة يعكس أهمية وخطورة الدور المنوط لها. فالعضو في هذه اللجنة يقوم بتحليل العروض واقتراح بدائلها لينتهي الأمر بإسناد الصفقة للعارض الأكثر استحقاقًا الذي يُؤدي اختياره إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية[4].

كما سمح المشرع للمصالح المتعاقدة، وتحت مسؤوليتها أن تستعين بكل كفاءة قصد تكليفها بإعداد تقرير تحليلي للعروض ووضعه تحت تصرف لجنة

---

[1]- أنظر المادة 125 فقرة 02 من أحكام المرسوم الرئاسي 10-236، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، معدل ومتمم، سابق الإشارة إليه.

[2]- أد. بوضياف عمار، الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص183.

[3]- قد أحسن المشرع صنعًا، فهذه النقطة بالذات كانت محل تساءل فما هو سبب اختلاف طريقة تشكيل كل من لجنة الفتح ولجنة التقييم؟ لما لم يُسوي المشرع بين طريقة تشكيل اللجنتين مع أن كلاهما وجهًا للرقابة الإدارية الداخلية ؟!

[4]- طويرات عبد الرحمان، مرجع سابق، ص11.

تقييم العروض[1]. وما أضافه المرسوم الرئاسي رقم 10-236 هو إضفاء صفة الديمومة على لجنة التقييم، وهذا الأمر سيجعل الجمع بين صفة الديمومة في لجنة تقييم العروض وضرورة تعيين أعضاء لكفاءتهم أمر غير يسير في كل الحالات، خاصةً إذا أخذنا في الاعتبار أن تعدد الكفاءات يكون عادةً بتعدد الحاجات التي تهدف لها الصفقات فالكفاءات المرجوة في الإعلام الآلي غير تلك الكفاءات اللازمة لتقييم عروض اقتناء مخابر...وهكذا.

أما إذا كان النص يفيد إنشاء عدة لجان دائمة فهذا الأمر سيكون من الصعب تحقيقه عمليًا، لذا يستحسن ترك الأمر على ما كان عليه سابقًا، أي لجنة تقييم العروض بشأن كل صفقة الأمر الذي يسمح بتشكيل لجان التقييم من كفاءات ملائمة حسب موضوع كل صفقة، يضاف إلى أن بقاء العضو في لجنة التقييم لمدة طويلة قدّ يولد علاقات مع متعهدين خاصةً إذا أخذنا في الاعتبار الأعمال التي تجريها اللجنة وأثرها على اختيار المتعامل المتعاقد. ورغم أهمية الدور الذي تلعبه اللجنة مقارنةً بلجنة الفتح لم تحض بالقدر الكافي من التنظيم والعناية، فلم يتطرق المشرّع حتى في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23 إلى النصاب القانوني الواجب توافره حتى تصح اجتماعاتها، ولا حتى إلى كيفية استدعاء الأعضاء.

كما أن المدة التي تفصل بين عملية فتح الأظرفة وتقييمها لم يتم تحديدها في هذا المرسوم واكتفى النص بأن تكون الآجال معقولة بين الفتح

---

[1]- أنظر الفقرة 7 من المادة 125 المعدلة بموجب المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 12-23، سابق الإشارة إليه.

التقني والفتح المالي[1]، هذا الأمر سينطوي عليه الكثير من التجاوزات خاصةً في ظل غياب نص قانوني صريح. كما أن المشرع لم ينص على طبيعة جلسات اللجنة فيما إذا كانت علنية كسابقتها أم أن جلساتها تتم بين أعضاء اللجنة وكان من الأفضل فتح إمكانية حضور المتنافسين حتى تتم عملية التحليل والتقييم في جو من الشفافية والمساواة. كما أغفل ذكر النتائج المترتبة عن اختلاف رأي أعضاء اللجنة حول العروض المقدمة ولم ينص إن كان لرئيسها صوت مرجح. وفي كلّ الأحوال يجب أن تلتزم اللجنة بإتباع القواعد والإجراءات المقررة قانونًا.

الفرع الثاني: صلاحيات لجنة تقييم العروض.

تستمدّ لجنة تقييم العروض مهامها من نص المادة 125 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ونص المادة 02 من قرار اللجنة الوطنية للصفقات العمومية رقم 215/02 المؤرخ في 2002/09/30[2]، تتميز مهام اللجنة في مجملها بطابع تقييمي (أولاً) والبعض منها بطابع استشاري (ثانيًا).

أولاً: الدور التقييمي للجنة تقييم العروض.

لم يتطرق المشرع إلى كيفية استدعاء أعضاء لجنة تقييم العروض، المهم أن بعد اجتماع اللجنة تقوم بعملها على مراحل من أجل استبعاد العروض غير المطابقة لدفتر الشروط واستخراج العرض الأقل سعرًا أو الأحسن اقتصاديًا وتتمثل هذه المراحل في:

---

[1]- فإذا حدد المشرع تاريخ انعقاد لجنة فتح الأظرفة، فمن باب أولى تحديد تاريخ انعقاد لجنة تقييم العروض، حتى لا يكون ذلك حجة في إطالة إجراءات التقييم.

[2]- أد. بعلي محمد الصغير، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 44.

-**مرحلة تأهيل العارضين** والغاية من هذه المرحلة:

.التأكد من الشروط الواجب توافرها في العارضين وكذا المؤسسات المعنية بالمنافسة.

.التأكد من أن العرض قدّ قدم من المؤسسات التي قامت بسحب دفتر الشروط.

وبعد إتمام عملية التصفية تنتقل اللجنة إلى تحليل العروض المتبقاة عبر المرحلتين هما:

أ.**مرحلة فحص العروض التقنية**. ويتم خلالها إجراء دراسة تقييمية للعروض التقنية وفق جدول تنقيط تضعه المصلحة المتعاقدة مسبقًا، إذّ تضع جملة من المعايير[1] وتخصص لكل معيار نقطة معينة لتتمكن من خلالها تقييم القدرة التقنية للمتعهد، بعدها ترتب العروض المقبولة من الناحية التقنية ويُقصى كل من لم يتحصل على العلامة الدنيا المنصوص عليها في دفتر الشروط [2].

ب.**مرحلة فحص العروض المالية واختيار العرض الملائم**. وهي المرحلة الحاسمة في عملية التقييم لأنها ترتكز على الجانب المالي للصفقة، ومادام محل الالتزام هو المال العام الذي يستوجب حمايته لذا يتم التدقيق في العروض بالتحقق من العناصر التالية:

---

[1]- قد تضمن المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المعايير التي تستند إليها المصلحة المتعاقدة في منح الصفقة العمومية، أنظر المادة 56 من ذات المرسوم.

[2]- يلاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص على ضرورة تقديم تعليل لكل إقصاء يصدر عن لجنة التقييم حتى في ظل المرسوم الرئاسي رقم 12-23، مع أن للتسبيب مكانة هامة في ممارسة حق الدفاع من المتعهد المقصى.

.المبالغ المتعلقة بالصفقة،

.طرق التسديد التي يقترحها العارض،

.ضمانات التنفيذ وهي ضمانات مالية وبنكية.

تسترشد اللجنة في تقديرها للعرض المالي بأسعار السوق المتعلقة بالمواد محل الطلب سواء تعلق الأمر بعمليات الأشغال أو التوريدات أو حتى الخدمات قصد تقديم الاقتراحات المناسبة للمصلحة المعنية، وتقوم اللجنة عند الضرورة بدراسة تغيرات العروض وبدائلها والأسعار الاختيارية المنصوص عليها في المادة 11، وهذه المسألة استحدثها المشرع بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23.

هذا ما يفسر اشتراط المشرع ضرورة تعيين أعضاء مؤهلين يختارون لكفاءتهم من أجل إبراز الاقتراح أو الاقتراحات التي ينبغي تقديمها للمصالح المعنية[1]، للقيام طبقًا لدفتر شروط المناقصة بانتقاء إما العرض الأقل ثمنًا إذا تعلق الأمر بالخدمات العادية[2] وإما لأحسن عرض اقتصادي إذا تعلق الأمر بتقديم خدمات معقدة تقنيًا[3].

---

[1]- أنظر المادة 125 فقرة 1 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، معدل ومتمم، سابق الإشارة إليه.

[2]- وهو المعيار الذي يكفل حماية أكبر للمال العام، نص عليه المشرع في أحكام الفقرة السادسة من المادة 125 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23.

[3]- وهو معيار مطاط يفتح مجالاً واسعًا للتلاعب بالعروض ومحاباة عرض على آخر تحت ستار أنه الأحسن من الناحية الاقتصادية.

ما يُعاب على المشرّع الجزائري عدم تطرقه إلى حالة عدم قبول أي عرض من لجنة تقييم العروض فهل يتم تحرير محضر بعدم جدوى العملية؟، خاصةً وأن الواقع العملي يثبت إمكانية حصول هذه الحالة. كما يُسجل إجحافا في حق المتعهدين الذين رفضت عروضهم في الحصول على تبرير وتسبيب لهذا الرفض مكتفيًا بحق الطعن في قرار المنح المؤقت أمام اللجنة المختصة.

وقد تذهب جهود اللجنة هباءً، لأنّ المشرّع مكّن المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول المختار مؤقتًا إذا كان يبدو منخفضًا بشكل غير عادي، وذلك بقرار معلل ويتم بمقرر في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23، هذا يعني أن اختيار المتعامل المتعاقد يعود للمصلحة المتعاقدة إذن ما أهمية وجود لجنة تقييم العروض وما فائدة الأشواط التي تقطعها في سبيل اختيار المتعامل المتعاقد إن كانت أعمالها غير ملزمة للمصلحة المتعاقدة خاصةً أنها تتضمن أشخاص أكفاء[1] .

---

[1]- لم تظهر أهمية لجنة تقييم العروض على مستوى أحكام المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 فحسب بل لوحظت أيضًا على مستوى أحكام القضاء، ويمكن تقديم مثال في هذا المقام أين اعتبر مجلس الدولة أن منح صفقة لمكتب دراسات رفضته لجنة تقييم العروض خرقًا للقانون يستوجب معه التعويض وكان ذلك بمناسبة فصله في استئناف رفع أمامه في قضية بين بلدية العلمة التي أعلنت عن مناقصة وطنية مفتوحة قصد انجاز دراسة معمارية لمجمع مدرسي ومسكن وظيفي على اثرها أعلنت لجنة فتح الأظرفة عن وجود 12 عرض واجتمعت لجنة تقييم العروض وقامت برفض 10 عروض من عدد العروض المذكورة ثمّ تفاجأ أصحاب العروض المقبولة من لجنة التقييم بإعلان تدعو فيه المصلحة المتعاقدة مقاولاً تمّ رفض عرضه من لجنة التقييم وهو الأمر الذي دفع أصحاب العروض المقبولة اللجوء إلى القضاء وعلى إثرها صدر قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى،

كما أن رفض العرض المنخفض دون ذكر الحدّ الأدنى الذي يتقرر الرفض على أساسه سيفتح المجال إلى رفض بعض المتنافسين على أساس أنّ عروضهم منخفضة إلى درجة غير معقولة وهذا دون علمهم بالحدّ الأدنى الذي لا يجوز تجاوزه عند تحضير عروضهم، ولم ينتبه المشرع إلى هذه المسألة حتى في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23.

وباستعراض عمل لجنة تقييم العروض في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 لوحظ اعتناء المشرع وحرصه الواضح والأكيد على تنظيم عمل اللجنة، باعتبارها أداة اختيار المتعامل المتعاقد، فبعد تخصيص مادة واحدة فقط[1] لمعالجة كيفية تقييم العروض المتعلقة بأسلوب المناقصة، جاءت المادة 125 للإحاطة بكيفية تقييم العروض بالنسبة لكل أسلوب من أساليب إبرام الصفقات العمومية، سواء تعلق الأمر بالمناقصة أو الاستشارة الانتقائية أو حتى المسابقة وهو ما عملت على توضيحه فقرات المادة 125 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10- 236.

فاختصاصات اللجنة واسعة لا تقتصر على تحليل ودراسة وتقييم العروض فحسب فيمتد اختصاصها إلى البت فيها بانتقاء العرض المناسب، حيث تقوم اللجنة بتقديم اقتراح أو أكثر للمصلحة المتعاقدة التي يبقى من صلاحياتها اختيار المتعامل المتعاقد.

ملف رقم 014637، مؤرخ في 15 جوان 2004، قضية بين بلدية العلمة ضد (ه ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 132.

[1]- وهي نص المادة 111 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250، المؤرخ في 24 يوليو سنة 2002 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد (55)، بتاريخ 14 سبتمبر 2003 (ملغى).

ثانيًا: الدور الاستشاري للجنة تقييم العروض.

فضلاً عن المهام المتعلقة بالتقييم، فللجنة اختصاصات استشارية محضة تهدف إلى إرشاد المصلحة المتعاقدة نتيجة الدراسة والتحليل الدقيق للعروض المقدمة لها لدرجة إمكانية تقديم اقتراح رفض العرض المقبول إذا ثبت أن منح المشروع يُرتب هيمنة المتعامل المقبول على السوق أو يتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت وهو ما نصت عليه المادة 125 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236[1].

ويُفهم ذلك باستعمال المشرع لعبارة - تقترح- بمعنى يُمكن للمصلحة المتعاقدة قبول الاقتراح أو رفضه وهو ما يجعل لجنة تقييم العروض لجنة استشارية لا تملك سلطة اتخاذ القرار، وهذا ما يجعلنا نتساءل مرةً أخرى عن أهمية وجود اللجنة إن كانت أعمالها غير ملزمة خاصةً وأن الأمر يتعلق بالإخلال بأحكام المنافسة[2].

---

[1]- ونظرًا لخطورة الحالة، أوجب المشرع إطلاع المتعهدين في دفتر الشروط عن أحقية المصلحة المتعاقدة في استبعاد المترشح الفائز في حالة توافر شرط الاحتكار أو اختلال السوق.

[2]- في حين يختلف دور لجنة المناقصة في القانون الفرنسي بحسب ما إذا كانت الصفقة تابعة للدولة فهنا يكون لها دور استشاري وسلطة اتخاذ القرار فيها تكون من نصيب الشخص المسؤول عن الصفقة، أمّا إذا كانت الصفقة تابعة للجماعات المحلية فهنا يكون لها دور تقريري.

أنظر في الموضوع:

LAJOYE Christophe, Droit de marches publiques, BERTI édition, Alger, 2007, P 77.

وهكذا قيّد المشرع حرية البلدية كمصلحة متعاقدة بإحداثه للجنتي فتح الأظرفة وتقييم العروض في إطار ما يعرف بالرقابة الداخلية أو الذاتية حرصا منه على مطابقة الصفقات المبرمة للتشريع والتنظيم المعمول بهما تصديًا لكل أشكال الفساد، ليتم بعدها عرض الإجراءات التي مرت بها عملية إبرام الصفقات العمومية على لجان الرقابة الخارجية.

المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على صفقات البلدية.

تميّزت الرقابة على الصفقات العمومية في بدايتها بالمركزية عن طريق البنك الجزائري للتنمية واللّجنة المركزية للصفقات العمومية، ولاستحالة قيام هذه الهيئات بالرقابة على كل الصفقات التي تجرى على التراب الوطني، أقر المشرّع تعدد أوجه الرقابة الخارجية على اختلاف درجاتها ومستوياتها. تهدف رقابة لجان الصفقات العمومية الخارجية إلى تحقيق البرنامج الحكومي بكفاءة وفعالية[1] ولضمان ذلك تمّ تأسيس لجان الصفقات على مستويات مختلفة تكفل الرقابة المسبقة للصفقات كلّ في مجال اختصاصها المحدّد عبر التنظيم[2].

ولأهمّية الدور الذي تلعبه هذه اللجان، تمّ تجسيدها على المستوى المحلي بإنشاء لجان لرقابة الصفقات وما يهمنا في هذه الدراسة تلك اللجان المكلفة برقابة صفقات البلدية. كما يقوم بالرقابة على عملية إبرام صفقات

---

[1]- خرباشي عقيلة، "دور تعدد أشكال وهيئات الرقابة في ضمان مشروعية الصفقات العمومية"، الملتقى الوطني حول الصفقات العمومية، المركز الجامعي العربي بن مهيدي، يومي 13 و 14 ماي، 2007، ص5.

[2]- لوز رياض، دراسة التعديلات المتعلقة بالصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص85.

البلدية كلّ من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما أكّده قانون البلدية (المطلب الأول) وكذا اللّجنة البلدية المحدثة بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 02-250 والتنظيمات المتلاحقة للصفقات العمومية (المطلب الثاني)، ولجنة الصفقات الخاصة بالمؤسسات العمومية المحلي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي للصفقات العمومية.

نظرًا لأهمية مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي أحاطه المشرع بإطار قانوني خاص في ظل قانون رقم11-10 وذلك بتخصيص فصل مستقل بعنوان "رئيس المجلس الشعبي البلدي" وهو الفصل الثاني من الباب الأول المتعلق بهيئات البلدية وهياكلها من القسم الثاني المتعلق بصلاحيات البلدية وقد تناول هذا الفصل في المواد من 62 إلى 95 الأحكام الخاصة به والصلاحيات المخولة له.

وبما أن البلدية شخص معنوي عام فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس كل المهام الناتجة عن آثار الشخصية المعنوية، كما يمارس كل صلاحيات البلدية باعتبارها هيئة تنفيذية وهو ما تضمنه قانون البلدية في المواد 77 إلى 84[1].

نصّت المادة 82 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على "رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم باسم البلدية، وتحت مراقبة المجلس بجميع

[1]- طيبون حكيم، "مكانه رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية"، ملتقى وطني حول الجماعات المحلية واقع وتحديات، كلية الحقوق، جامعة محمد شريف مساعدية، سوق أهراس، يومي25 و26 فيفري 2014، ص 02.

الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية لاسيما ما يأتي:

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية،
- إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها، وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات،
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها...".

يُلاحظ أنّ هناك تجانس بين نص المادة 82 من قانون البلدية وقانون الصفقات العمومية التي تجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة المختصة بإبرام صفقات البلدية وكذا مراقبتها[1]. إذا كان التجانس واضحًا بين نص المادة 82 من قانون البلدية وقانون الصفقات العمومية، إلاّ أن التعارض يبدو واضحًا بين نص المادة 191 من قانون البلدية التي يفهم منها أن البلدية لا يمكنها أن تبرم عقود خارج إجراء المناقصة وتنظيم الصفقات العمومية الذي يؤهلها إبرام الصفقات العمومية بصريح نص المادة 2 منه ومن ثمة فهي مؤهلة بإبرام صفقاتها وفقًا لإجراء المناقصة أو التراضي.

كما أن الإشكال يثور في نص المادة 84 من قانون البلدية التي جاء فيها "عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة

1- لمزيد من التفصيل أنظر: شريفي شريف، "المناقصة العامة كأسلوب تعاقدي في قانون البلدية"، الملتقى الوطني الأول حول دور البلدية في التنمية الحلية، المركز الجامعي النعامة، يومي 18 و19 أفريل 2012، ص 2.

الرابعة أو بصفته وكيلاً، يُعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضاءه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود".

واضح من النص أنّ المشرّع خول المجلس الشعبي البلدي صلاحية سحب سلطة إبرام العقود من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذه السلطة أي سلطة السحب ضرورية للحفاظ على المال العام وحتى لا يسيء رئيس المجلس الشعبي البلدي استعمال سلطته، لكن الإشكال يثور من زاويتين:

أ.فقدان المادة 84 من قانون البلدية لموضوعها ولمحتواها بمجرد الاطلاع على نص المادة 8 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 التي تنص "***لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلاّ إذا وافقت عليها السلطة المختصة المذكورة أدناه..... رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص صفقات البلدية***". فبمجرّد استقراء نص المادتين يظهر عدم التجانس في موضوعهما فمن جهة، نجد من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي سحب سلطة إبرام العقود من رئيسه وتعيين عضو من المجلس لتولي هذه السلطة. ومن جهة أخرى لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلاّ إذا وافق عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب.الغموض الذي تركته المادة 84 فيما يخص الحالات التي تتعارض فيها مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، فما هي الحالات التي تؤدي إلى تعارض المصالح؟ إن مشكل تعارض المصالح يعود في نظرنا لوجود مصالح مادية متعارضة، وفي هذه الحالة يقوم المجلس بتعيين

منتخب يبرم الصفقة نيابة عن المجلس بناءً على مداولة، وهنا يُطبق قانون البلدية بناءً على قاعدة الخاص يقيد العام.

ويُطرح الإشكال أيضًا إذا رجعنا لنص المادة 194 من قانون البلدية، التي فرضت إرسال محضر الصفقة العمومية إلى الوالي بعد إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي، فهذا الأمر يتناقض تمامًا مع نص المادة 8 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 التي جعلت الصفقة نهائية إذا وافق عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يحتم علينا تقديم ملاحظتين أساسيتين هما:

ج.إنّ الصفقات التي تخص البلدية لا تحتاج إلى مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي بل إلى توقيع رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط.

د.إنّ الصفقات التي تختص البلدية بإبرامها لا يتطلب الأمر إرسالها إلى الوالي بل تصبح نهائية ونافذة بمجرد توقيع رئيس المجلس الشعبي البلدي عليها، ورقابة الولاية إلاّ رقابة وصائية تعمل على التحقق من مدى مطابقة الصفقة مع أهداف الفعالية والاقتصاد[1].

ورغم تضارب النصوص وتناقضها يبقى رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهة المكلّفة بإبرام الصفقات والرقابة عليها، وهو ما أكّدته صراحةً نص المادة 82 من قانون البلدية وكذا المادة 8 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236. فضلاً عن سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي أحدث المشرّع

[1]- وعن أهداف الرقابة الوصائية أنظر المادة 127 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، معدل ومتمم، سابق الإشارة إليه.

بموجب أحكام قانون الصفقات العمومية جهةً أخرى للرقابة تدعى باللّجنة البلدية للصفقات العمومية.

المطلب الثاني: رقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

تناول كل من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 وكذا قانون البلدية تحديد الجهة المكلّفة بالرقابة على الصفقات العمومية على المستوى البلدي، إذّ نصت المادة137 من قانون الصفقات العمومية على "تتكون اللجنة البلدية للصفقات المختصة بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية ضمن حدود المستويات المنصوص عليها في المادة 136 أعلاه من: - رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسًا - ممثل المصلحة المتعاقدة - منتخبين اثنين (2) يمثلان المجلس الشعبي البلدي - ممثلين اثنين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة) - ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة".

غير أن المادة 191 من قانون البلدية جاءت بتشكيلة أخرى إذ تنص على" تنشأ لجنة بلدية للمناقصة تتشكل كما يأتي: - رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيسًا - منتخبان (2) يعينهما المجلس الشعبي البلدي، عضوين - الأمين العام للبلدية، عضوا - ممثل مصالح أملاك الدولة".

الغريب في الأمر أن كل من قانون الصفقات العمومية وقانون البلدية يتضمنان اللجنة نفسها وهي لجنة الصفقات كهيئة مكلفة بالرقابة على صفقات البلدية، إلاّ أن المشرع في قانون الصفقات العمومية عبر عن اللجنة بمصطلح *"اللجنة البلدية للصفقات"* وفي قانون البلدية عبر عن اللجنة بمصطلح *"لجنة بلدية للمناقصة"*.

هذا الأمر سيؤدي إلى تضييق مجال تدخل لجنة الصفقات بمنظور قانون البلدية مقارنةً بقانون الصفقات العمومية، يُعبر عن عدم تجانس النصوص القانونية المتعلقة بالصفقات العمومية. ويُلاحظ أن رئاسة اللجنة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء من منظور قانون الصفقات العمومية أو حتى من منظور قانون البلدية، هذا الأمر سيُثير إشكال عملي إذّ أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو رئيس البلدية والصفقات هي صفقات البلدية وهو من يقوم بإبرامها وفي الوقت نفسه هو رئيس اللجنة البلدية للصفقات، فرئيس المجلس الشعبي البلدي خصمًا وحكمًا في نفس الوقت.

لكن أحسن المشرّع صنعًا عندما نص في كل من قانون الصفقات العمومية وقانون البلدية أنّ رئاسة اللّجنة تكون لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، لأنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي قد لا تتوافر فيه الكفاءة المهنية المطلوبة أو الوقت الكافي لمراقبة الصفقة العمومية، فله أن يعين ممثلاً له. أمّا حضور ممثل المصلحة المتعاقدة فله دور أساسي يتمثل في تزويد اللّجنة البلدية للصفقات بجميع المعلومات الضرورية لاستيعاب محتوى الصفقة ورغم أهمية الدور الذي يلعبه لم يتضمنه قانون البلدية ضمن تشكيلة اللجنة.

تختص لجنة صفقات البلدية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط قبل نشر إعلان المناقصة وذلك طبقًا للمادة 132 التي جاءت بحكم عام ينطبق على كل لجان الصفقات.

وبذلك تمارس اللجنة رقابة سابقة قبل الإعلان عن المناقصة للتأكد من جدية الطلبات، وهذا ما يجسد الطابع الوقائي لهذه الرقابة، وقد حددت الفقرة الثانية من المادة 132 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236 مدة 45

يومًا لدراسة مشروع دفتر الشروط[1]. حيث أنه واضح من صياغة نص المادة 132 أعلاه استعمال المشرع لعبارة "**مقرر التأشيرة**" ولم يرد عبارة "**رفض**" كما هو الحال بالنسبة للمادة 141 من ذات المرسوم فالإبقاء على نص المادة بهذه الكيفية يجعل منح التأشيرة أمرًا مقضيا.

كما تختص اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية أخذًا في الاعتبار السقف المالي، إذّ ميّز المشرع بين صفقات الدراسات والخدمات، فكلّ صفقة دراسات يقل مبلغها عن 20.000.000 دج ينعقد الاختصاص بشأنها إلى اللجنة البلدية وبالنسبة لصفقات الخدمات التي يقلّ مبلغها عن 50.000.000 دج وأن يقلّ السقف المالي لصفقة الأشغال أو اقتناء اللوازم عن 200.000.000 دج[2].

يتوج عمل اللجنة بمنح التأشيرة أو رفضها خلال 20 يومًا من تاريخ إيداع الملف لدى كتابة ضبط اللجنة وهذا ما نصت عليه المادة 141 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236. كما تتولى اللجنة البلدية للصفقات دراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت خلال 10 أيام من نشر إعلان

---

[1]- تتولى دراسة مشروع دفتر الشروط طبقًا للمعايير المحددة في المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 التي جاءت مؤكدة على ضرورة تحديد الحصة أو الحصص التي تعبر عن حاجة المصلحة المتعاقدة وتحديد كمياتها وطبيعتها بدقة والقيمة الإجمالية للأشغال فيما يخص هذا النوع من الصفقات.
أما عن مدة 45 يومًا الممنوحة للجنة لدراسة مشروع دفتر الشروط فهذا الأجل مبالغ فيه سيؤدي لا محالة إلى إطالة عمر الصفقة خاصةً وأن مرحلة الإعلان لم تبدأ بعد.

[2]- أنظر المادة 136 بعد تعديلها بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23، مؤرخ في 18 جانفي 2012، سابق الإشارة إليه.

المنح المؤقت للصفقة[1]. وفي حال ثبوت التجاوز يمكن للجنة الصفقات إلغاء المنح المؤقت وفي هذه الحالة أوجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236 خضوع إلغاء المنح المؤقت للموافقة المسبقة للوالي.

وبالربط بين مقتضيات المادة 134 بالمادة 114 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، يتبين أن المشرع أضاف لاختصاص اللجنة البلدية اختصاصًا جديدًا يتعلق بدراسة الطعون الموجهة ضد اختيار المصلحة المتعاقدة خارج صفقات البلدية، وهذا بعد توافر معيارين، المعيار العضوي والمالي يضاف إليهما معيار النطاق الجغرافي أو الاختصاص الإقليمي[2].

-**المعيار العضوي**: حتى يعقد اختصاص اللجنة البلدية بدراسة طعن خارج إطار صفقات البلدية يجب أن تكون الجهة المعنية بالصفقة والطعن هي:

- مؤسسة عمومية على اختلاف أنواعها المحددة في المادة 2 وهي المؤسسة العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع التقني - مركز بحث وتنمية وطني - مؤسسة عمومية اقتصادية - مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بعد توافر شرط التمويل الكلي أو الجزئي من خزينة الدولة.

---

[1]- أنظر المادة 114 من أحكام المرسوم السابق الإشارة إليه.

[2]- أد بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 257.

-**المعيار المالي:** لانعقاد اختصاص اللجنة البلدية بدراسة الطعون الناتجة عن اختيار المتعاقد بخصوص هذا النوع من المؤسسات يتعين أن يكون في الحدود المبينة في الفقرة الثانية من المادة 136 من قانون الصفقات العمومية[1].

-**المعيار الجغرافي:** قد أشار المشرع في نص المادة 114 من قانون الصفقات العمومية إلى "... وفق حدود اختصاص لجنة الصفقات المعنية والطبيعة الجغرافية للمؤسسة"، وهذا يعني أن النظر في الطعن الناتج عن المنح المؤقت لا ينعقد للجنة البلدية إلاّ في حدود المؤسسات الموجودة في نطاقها الجغرافي. غير أن المؤسسات الموجودة في النطاق الجغرافي منها ما يكتسي طابع المؤسسة الوطنية أو مركز بحث وتنمية وطني، فكيف يمكن عرض طعن يخص مؤسسة وطنية على لجنة بلدية ؟!

وبعد استعراض مهام اللجنة البلدية للصفقات العمومية نسجل ملاحظة هامة مفادها أن كل تعديل يمس قانون الصفقات العمومية إلاّ وعدّل المشرع بموجبه السقف المالي الذي على أساسه يتحدد اختصاصها، وذلك برفعه إلى مستويات كانت في الكثير من الأحيان بالضعف، هذا الأمر سيؤدي إلى إفلات العديد من الصفقات من الرقابة على أساس أن سقفها المالي لم يصل بعد الحد المطلوب، ألا يعتبر المال المتعاقد به قلّ أو كثر مال عام يتعين حمايته، وذلك بإخضاعه لمختلف أشكال الرقابة ؟! [2]

---

[1]- أقل من 50.000.000 بالنسبة لصفقات انجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم وفيما يخص صفقات الدراسات والخدمات قُدرت العتبة المالية بأقل من 20.000.000 دج فإذا تجاوز الحدّ المالي المذكور خوّل الاختصاص للجنة الولائية.

[2]- وهي ملاحظة تسجل بالنسبة لجلّ لجان الرقابة الخارجية على اختلاف مستوياتها.

فخطورة الصفقات العمومية ولاعتبارها أحد أهم مجالات الفساد، يتم إخضاعها لمختلف أشكال الرقابة على اختلاف مستوياتها ودرجاتها حمايةً للصفقة العمومية ووقايةً لها من الفساد ومن ثمة الحفاظ على المال العام وترشيد النفقات العمومية. أساس هذه الرقابة وغايتها هو تفادي أي إخلال يمكن أن يشوب أي إجراء من إجراءات إبرام الصفقات العمومية أو أي مبدأ من مبادئها. كما يتوج عمل اللجنة البلدية للصفقات العمومية بمنح أو رفض التأشيرة[1]، فالتأشيرة هي المعبرة عن إرادة اللجنة وهي المتوجة لعملها، وهو ما أكدت عليه المادة 141 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236. وهذه التأشيرة إجبارية أي على المصلحة المتعاقدة أن تطلبها، ويمكن أن تكون مرفقة بتحفظات موقفة أو غير موقفة[2]. فتكون موقفة عندما تتصل بموضوع الصفقة وتكون التحفظات غير موقفة عندما تتصل بشكل الصفقة. ولكن المشرع لم يوضح المقصود بشكل الصفقة ؟ فهل المقصود هو طريقة إبرامها ؟ أو إجراءات سيرها ؟

---

[1]- الرجوع إلى أحكام الفقرة الرابعة من نص المادة 165 يتضح أن منح التأشيرة أو رفضها يكون بقرار صادر عن اللجان المختصة، كما اعترفت المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 2011-118، بأن لجان الصفقات العمومية هي مركز اتخاذ القرار فيما يخص الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات فلها أن تمنح التأشيرة أو ترفضها.

مرسوم تنفيذي رقم 2011-118، مؤرخ في 16 مارس سنة 2011، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي النموذجي للجنة الصفقات العمومية، ج ر عدد (16)، بتاريخ 13 مارس 2011.

[2]- محمدي بدر الدين، "الدور الرقابي للجنة البلدية للصفقات"، الملتقى الوطني الأول حول دور البلدية في التنمية المحلية، المركز الجامعي النعامة، يومي 18 و19 أفريل 2012، ص12.

وفي جميع الحالات يجب تبليغ المصلحة المتعاقدة المعنية والسلطة الوصية عليها بالقرارات وذلك بعد 8 أيام على الأكثر من انعقاد الجلسة وهو ما أكدته صراحةً نص المادة 165 فقرة 4 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 236/10. وهكذا تتوج أعمال لجان الصفقات بمنح التأشيرة أو رفضها على أن يكون الرفض معللاً إما بمخالفة التنظيم أو التشريع. فإذا كان رفض التأشيرة معللاً[1] بمخالفة الأحكام التنظيمية فيمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتجاوزه بمقرر معلل[2].

أما إذا كان رفض التأشيرة معللاً بمخالفة الأحكام التشريعية يصبح قرار اللجنة البلدية للصفقات نهائيًا ويحدث بذاته أثرًا، لأنه لا يمكن تجاوزه وينتج عن قرار الرفض إيقاف تنفيذ الصفقة وسحب المشروع من المصلحة المتعاقدة. وهو أمر خطير فلما أنشأت هذه اللجان مادام بإمكان تجاوز قراراتها والغريب في الأمر أن المشرع لم يستدرك ذلك حتى في ظل أحكام المرسوم الرئاسي رقم 12-23. وخاصةً وأن الغاية من إحداث هذه اللجنة هو الرقابة السابقة على إجراءات إبرام الصفقات العمومية، هذه الإجراءات جاء النص والتأكيد عليها في المرسوم الرئاسي رقم 10-236 وهو نص تنظيمي.

لا شك أن صياغة نص المادة 170 يتعارض مع مبدأ دولة القانون الذي يلزم هيئات الدولة على كل المستويات أن تحترم قوانين الدولة وتنظيماتها وتعمل على تطبيقها لا تجاوزها، ولاكتشاف الخلل الذي يعتري

---

[1]- التعليل أمر مطلوب إذ كيف نثبت تجاوز ملف الصفقة للتشريع و/ أو التنظيم دون تعليل من اللجنة المختصة وذلك لكشف وجه المخالفة بدقة ووضوح.

[2]- أنظر المادة 170، 172 من أحكام المرسوم الرئاسي 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، معدل ومتمم، سابق الإشارة إليه.

النص المتعلق بمقرر التجاوز يكفي الرجوع لنص المادة 26 في فقرتها الأولى من قانون رقم 06-01[1] هذا من جهة. ومن جهة أخرى جاءت المادة 165 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236، والمادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 11-118، لتشيرا بوضوح أن أي مخالفة للتشريع و/ أو التنظيم يشكل سببًا كافيًا لرفض التأشيرة.

إضافةً إلى الرقابة الداخلية والخارجية هناك أنماط رقابية أخرى جاءت حمايةً للمال العام ولتقرير شفافية أكبر على عملية إبرام الصفقات العمومية ومن بين الأساليب الرقابية نجد رقابة الوصاية[2].

يعود مصطلح الرقابة الوصائية في أصوله إلى قواعد القانون المدني، إذ يخص القصر وعديمي الأهلية لكن في المجال الإداري له مفهومه الخاص، فلا يرجع تقريره إلى نقص أهلية الشخص اللامركزي وإنما يدل على الرقابة التي تمارسها الجهات الإدارية المركزية على أعمال وأشخاص وأجهزة الجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية.

---

[1]- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، معدل ومتمم بأمر رقم 10-05، مؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج ر عدد (50)، بتاريخ 1 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بقانون رقم11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.
فالمادة 26 من هذا القانون سوّت بين النص التشريعي والنص التنظيمي.

[2]- يعود إدراج الرقابة الوصائية في إطار الرقابة الإدارية الخارجية إلى أنها رقابة خارجية لأنها تمارس خارج المصلحة المتعاقدة، وهي رقابة إدارية لأنها تمارس من هيئات إدارية.

تعددت التعاريف التي قيلت بشأن الرقابة الوصائية وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات الإدارية اللامركزية إذّ تعرف بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات والجهات اللامركزية" أو هي "رقابة المشروعية والملائمة على تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية بغية الحفاظ على الصالح العام وتحقيق مبدأ المشروعية والملائمة على أعمال ونشاطات هذه الجهات ولا يمكن ممارسة هذه الرقابة إلاّ في حدود ما هو منصوص عليه في القوانين"[1].

فإذا كانت الغاية من الرقابة الخارجية هو التأكد من احترام قواعد وإجراءات إبرام الصفقات العمومية، فإن الغاية من الرقابة الوصائية يتمثل أساسًا في التأكد من ملائمة الصفقات العمومية لأهداف الفعالية والاقتصاد وكذلك لبرامج وأولويات القطاع، وهي الرقابة التي تمارسها الوصاية قبل البدء في تنفيذ الصفقة العمومية، فجعلها المشرع رقابة ملائمة. تتم عمليًا بمراقبة شروط الصحة والنزاهة التي تم فيها تحضير وإبرام الصفقة العمومية.

وإذا أخذنا مثالاً عن الرقابة الوصائية التي تمارس على صفقات البلدية فيجب على البلدية إرسال الملف الكامل للصفقة إلى الوالي، يتضمن محضر التأشير على دفتر الشروط والإعلان عن المناقصة في الجرائد الوطنية والنشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وصولاً إلى التأشيرة الممنوحة من هيئات

---

[1]– لمزيد من التفصيل أنظر :

LOMBARD Martine et DUMONT Grilles, Droit administratif, 6éme édition, DALLOZ, Paris, 2005,
P 144.

الرقابة الخارجية والمداولة الخاصة بالصفقة[1]. تتضمن المداولة مختلف المراحل التي مرت بها الصفقة إذ يتأكد الوالي من وجود النفقة المتعلقة بالصفقة، وإذا تم حقًا منح المشروع للعارض الذي قدم أحسن أو أقل عرض حسب الحالة وللوالي مهلة 30 يومًا للمصادقة عليها والتقرير في شرعيتها وصحتها، وينتج عن رقابة الوصاية إما:

- **المصادقة على الصفقة:** وفي هذه الحالة تُرجع المداولة إلى البلدية مصادق عليها من قبل الوالي ويتم تعليقها في مقر البلدية، وتبعًا لذلك تُصدر المصلحة المتعاقدة أمرًا بانطلاق الأشغال للمؤسسة التي تحصلت على الصفقة، ومن هذا التاريخ يبدأ حساب آجال الإنجاز.

- **تصحيح الأخطاء:** إذا كانت المداولة أو ملف الصفقة يتضمن بعض الأخطاء التي يمكن تداركها، في هذه الحالة لا يتم إبطال المداولة وإنما تطلب الولاية من البلدية تصحيحها.

- **إبطال المداولة:** يتقرر الإبطال في حالة وجود مخالفة في المداولة سواء في الوثائق التعاقدية أو في إجراءات إبرام الصفقة على إثرها يقرر الوالي إبطال المداولة بقرار معلل.

---

[1]- راجع في الموضوع:

MARCEAU Anne et VERPEAUX Michel, "Qui exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locale ? ", Revue Française de Droit Administratif, N°1, Paris, 2001, P 129.

وإذا لم يصدر الوالي قراره في أجل ثلاثين يومًا، فإن المداولة تنفذ بحكم القانون[1]. فالرقابة على المجالس المنتخبة أهمية بالغة لأن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم، لأنه رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية على مستوى الهيئات المحلية[2].

خصص المشرع لهذه الرقابة مادة واحدة، وهي المادة 127 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم 10-236، وجعلها رقابة ملائمة تهدف إلى التحقق من مطابقة الصفقة العمومية لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية موضوع الصفقة تدخل فعلاً في إطار البرنامج والأسبقيات المرسومة، هذا ما يضمن المحافظة على المال العام من جهة وتحقيق الديمقراطية المحلية من جهة أخرى.

---

[1]- جاءت المادة 56 من قانون البلدية رقم 11-10 بفكرة عامة مفادها أن مداولات المجالس الشعبية البلدية تعد نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يومًا من تاريخ إيداعها في مقر الولاية.

أما بخصوص المواضيع التي جاءت بها المادة 57 فيطبق بشأنها المدة التي حددتها المادة 58 من القانون ذاته وهي 30 يومًا من تاريخ إيداع المداولة بمقر الولاية ونرجح إدخال المداولات المتعلقة بالصفقات العمومية في صلب المادة 57 لارتباطها بمسائل تتعلق بالمال العام والصفقة العمومية كما سلف الذكر المجال الخصب الذي يتم فيه صرف المال العام.

[2]- أد بوضياف عمار، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر-تونس- المغرب"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، بجاية، 2010، ص 10.

لكن تخصيص مادة واحدة جعل هذه الرقابة غامضة فارغة في محتواها يستوجب الرجوع إلى القواعد العامة للرقابة الوصائية في قانوني البلدية والولاية لفهم فحواها، خاصةً وأن مجال الصفقات العمومية واسع وإجراءات الإبرام تتسم بالتعقيد، كما أن تنفيذ الصفقة يستوجب رقابة واضحة محددة المعالم لتفادي الانحرافات، إذ لا يمكن اعتبار فكرة الوصاية على أعمال الإدارة مجرد إجراءات بيروقراطية أو روتينية، بل القصد منها ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال الصادرة عنها.

كما أن المشرع لم ينص على إلزامية الرقابة الوصائية في المرسوم الرئاسي رقم 10-236 فهذا سيؤثر سلبًا على تحقيق فعالية هذه الرقابة في مجال الصفقات العمومية[1]. فضلاً عن عدم وجود أي تنسيق بين رقابة الوصاية ورقابة اللجان سواء الداخلية أو الخارجية.

كما تطرح الرقابة الوصائية إشكال آخر يتعلق بتحديد الجهة الوصية بالنسبة لصفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية الموجودة على المستوى البلدي. كما تمارس رقابة الوصاية عند الانتهاء من تنفيذ الصفقة وبعد التسليم النهائي للمشروع،

---

[1]- على عكس ما هو معمول به في ظل القانون المتعلق بالوقاية من الفساد وشفافية الحياة الاقتصادية الفرنسي الصادر في 29-01-1993، إذ يستطيع الوالي أن يلغي في مدة 3 أشهر أعمال أو مداولات الجماعات المحلية في مجال الصفقات العمومية. في هذا القانون تتضح مظاهر الرقابة الوصائية في مجال الصفقات العمومية.

ولمزيد من التفصيل أنظر :

DAUPHIN Lourent, Collectivités territoriales et expérimentation, thèses pour l'obtention du garde de docteur en droit publics, faculté de droit et des sciences économique, université de limoges, 2008,
P 503. Publié sur le site : http:

حيث تقوم المصلحة المتعاقدة بإعداد تقرير تقييمي عن ظروف إنجاز المشروع وكلفته الإجمالية، يرسل هذا التقرير حسب نوعية النفقة الملتزم بها وفي موضوعنا هذا لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية[1].

خاتمة:

تحتل الرقابة الإدارية مكانة هامة لاعتبارها أهم آليات المراجعة والفحص تفاديًا لانتهاك قواعد وإجراءات إبرام الصفقات العمومية، ومن ثم الحفاظ على شرعية الصفقات العمومية وعدم وقوعها في شباك الفساد والمفسدين. لذا خُصص لها من الأحكام ما يعكس إرادة الدولة في وضع آليات رقابية فعالة لكن ذلك لم يمنع وجود نقائص وثغرات كثيرة حالت دون تحقيق الغاية من وجودها يمكن ملئها بجملة من الاقتراحات والحلول كمحاولة منا لإثراء المنظومة القانونية في هذا الشأن ويمكن إجمال أهمها فيما يلي:

- تعزيز دور أجهزة الرقابة على الصفقات العمومية عامةً وعلى صفقات البلدية بصفةٍ خاصة سواء على المستوى الداخلي، بإدراج توضيحات تتعلق بلجنة فتح الأظرفة بتحديد عدد أعضاءها، شروط العضوية فيها وكيفية استدعاء الأعضاء لجلسة الفتح.

من جهة أخرى، تلعب لجنة تقييم العروض دورًا هامًا في تجسيد مبدأ الشفافية، لذا يتعين تدارك الثغرات القانونية الموجودة، بإضافة نصوص تتعلق

---

[1]- لمزيد من التفصيل أنظر:
OUCHEN Mohamed, "Pouvoirs de l'assemblée populaire de wilaya", **Revue du Conseil d'Etat**,
N° 03, Alger, 2003, P 79.

بكيفيات تعيين أعضائها، النصاب القانوني الذي تصح به اجتماعاتها، تحديد المدة التي لا يجب تجاوزها لإجراء عملية التقييم سواء بالنسبة للعرض المالي والتقني تجنبًا لإطالة الإجراءات وإمكانية حدوث الفساد. ولضمان السير الحسن للجنتي الفتح والتقييم يتعين وضع نظام داخلي يحكمهما، كما هو عليه الحال بالنسبة للجنة صفقات المصلحة المتعاقدة، تفاديًا لأي غموض ولمزيد من الشفافية والتوحيد في طريقة عمل هذه اللجان على كل المستويات.

أما على مستوى الرقابة الخارجية، فباعتبارها رقابة إجرائية غايتها التأكد من إبرام الصفقة وفق الإجراءات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية، كان يتعين منحها قدرًا من الاستقلالية العضوية والوظيفية حتى يكون لها دور تقريري، وتوسيع اختصاصاتها لتشمل حتى الطلبات التي لم يصل سقفها المالي لاعتبارها صفقة عمومية بمفهوم قانون الصفقات العمومية لأنه مهما قلّ السقف المالي يبقى المال المتعاقد به مال عام يتعين حمايته بإخضاعه للرقابة. ومن جهة أخرى، يتعين منح اللجنة البلدية للصفقات العمومية اختصاصات واسعة حتى في صفقات التراضي.

- قد خص المشرع الجزائري الرقابة الوصائية بمادة واحدة، وهي المادة 127 من أحكام المرسوم الرئاسي رقم10-236، فهي غير كافية للإحاطة بأحكام الرقابة الوصائية، لذا يجب سن مواد أخرى لتوضيح خصوصية هذه الرقابة في مجال الصفقات العمومية.

– التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية لضمان الفعالية والجدوى، فتعدد الأجهزة الرقابية وعدم التنسيق بينها يؤدي إلى إهدار الغاية من وجودها استنادًا إلى المبدأ القائل "الإفراط في الرقابة يترتب عليه انعدامها".

لاشك أن هذه الحلول ستؤدي إلى تفعيل الرقابة على الصفقات العمومية عامةً وعلى صفقات البلدية بصفة خاصة حمايةً للمال العام من صور الفساد والتلاعبات، ومن ثم تحسين أداء الجماعات المحلية والوقوف بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي.