

مسطرة سندات الطلب في ظل مرسوم الصفقات العمومية 2.22.431 : بين رهانات الإصلاح

وحدود التنزيل العملي

The Purchase Order Procedure under Public Procurement Decree N° 2.22.431:
Reform Stakes and Practical Implementation Challenges

مریم اوالصاف **Mariam Awassaf**

باحثة بسلك الدكتوراه

كلية الحقوق السويسي - جامعة محمد الخامس الرباط -

ممارسة في مجال الصفقات العمومية - قطاع الجماعات -

ملخص:

يتناول المقال الإصلاحات التي جاء بها مرسوم الصفقات العمومية المغربي رقم 2.22.431 لسنة 2023، خاصة ما يتعلق بمسطرة الشراء بواسطة سندات الطلب باعتبارها آلية مبسطة لاقتناء الأشغال والخدمات والتوريدات ذات القيمة المحدودة. وينطلق المقال من فرضية أساسية مفادها أن المشرع سعى من خلال هذا المرسوم إلى تحقيق التوازن بين تبسيط المساطر وضمان مبادئ الشفافية والمنافسة وحماية المال العام، غير أن التطبيق العملي أفرز عدة اختلالات حدّت من فعالية هذه الآلية. في المستوى القانوني، أبرز المقال أن المادة 91 من المرسوم الجديد رفعت سقف سندات الطلب إلى 500.000 درهم، وفرضت مجموعة من الضوابط الجديدة، من بينها النشر القبلي لإعلانات الشراء عبر البوابة الوطنية للصفقات العمومية لمدة لا تقل عن 48 ساعة، واعتماد المنافسة المسبقة كقاعدة عامة. كما أشار إلى صدور القرار الوزاري رقم 1692.23 المتعلق برقمته المساطر، والذي حاول تأطير التنزيل الإلكتروني لهذه المسطرة. غير أن الدراسة رصدت عدة إشكالات عملية وقانونية. كما وقف المقال عند الآثار العملية لهذه الاختلالات، حيث أدى تراكمها إلى عزوف بعض الإدارات عن استعمال سندات الطلب واللجوء بدل ذلك إلى طلبات العروض المبسطة، إضافة إلى إحجام عدد من المقاولات عن المشاركة بسبب عدم وضوح الشروط والمخاطر المرتبطة بالمسطرة. وفي المقابل، أبرز المقال الدور المتزايد الذي تضطلع به اللجنة الوطنية للطلبات العمومية في توحيد الممارسة الإدارية من خلال آرائها التفسيرية والوقائية، خاصة في المسائل التي تعرف غموضاً تشريعياً أو فراغاً تنظيمياً. ويخلص المقال إلى أن نجاح إصلاح سندات الطلب لا يتوقف فقط على جودة النصوص القانونية، بل يقتضي أيضاً ملاءمة الوسائل الرقمية، واستكمال الترسانة التنظيمية، واعتماد تقييم دوري للإصلاح، بما يضمن تحقيق النجاعة والشفافية وحماية المال العام.

الكلمات المفتاح: الصفقات العمومية - مرسوم 2.22.431 - سندات الطلب - الرقمنة .

Abstract

This article examines and analyzes the reforms introduced by the Moroccan Public Procurement Decree No. 2.22.431 of 2023, specifically focusing on the purchase order (*Bon de Commande*) procedure as a simplified mechanism for acquiring works, services, and supplies of limited value. The study is predicated on the hypothesis that while the legislator sought to strike a balance between procedural simplification and the principles of transparency, competition, and the protection of public funds, practical implementation has revealed several structural imbalances that have hindered the effectiveness of this mechanism.

On a legal level, the article highlights that Article 91 of the new decree raised the purchase order threshold to 500,000 MAD and imposed a set of new regulatory constraints. These include the mandatory ex-ante publication of procurement notices on the National Public Procurement Portal for a minimum of 48 hours and the institutionalization of prior competition as a general rule. Furthermore, the study addresses Ministerial Decision No. 1692.23 regarding the digitalization of procedures, which aimed to provide a framework for the electronic implementation of this process. Nevertheless, the research identifies several persistent practical and legal challenges.

The article further explores the operational consequences of these imbalances, noting that their accumulation has led some administrations to eschew purchase orders in favor of simplified invitations to tender. Conversely, many enterprises have shown a reluctance to participate due to ambiguous conditions and the perceived risks associated with the procedure.

In contrast, the article underscores the expanding role of the National Commission for Public Procurement (CNCP) in harmonizing administrative practices through its interpretative and preventive opinions, particularly in areas characterized by legislative ambiguity or regulatory lacunae.

The study concludes that the success of the purchase order reform is not solely dependent on the quality of legal texts. Rather, it necessitates the adaptation of digital tools, the completion of the regulatory framework, and the adoption of periodic impact assessments to ensure efficiency, transparency, and the integrity of public expenditure.

Keywords: Public Procurement, Decree 2.22.431, Purchase Orders, Digitalization.

مقدمة:

تُعد الصفقات العمومية من أهم الآليات القانونية التي تعتمد عليها الدولة في تدبير النفقات العمومية وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فهي تمثل الإطار القانوني الذي يحكم العلاقة التعاقدية بين الإدارة والفاعلين الاقتصاديين، وتشكل أداة محورية لتوجيه الطلب العمومي وضمان المنافسة والشفافية وترشيد المال العام.

وفي هذا الإطار، صدر المرسوم رقم 2.22.431 بتاريخ 30 من شعبان 1444 (23 مارس 2023) المتعلق بالصفقات العمومية، والذي دخل حيز التنفيذ ابتداءً من فاتح شتنبر 2023، كجزء من ورش إصلاحية شامل يروم تحديث منظومة الصفقات العمومية بالمغرب، وجعلها أكثر انسجاماً مع مبادئ الحكامة الجيدة ومتطلبات الرقمنة التي أصبحت ضرورة حتمية في التدبير العمومي الحديث.

غير أن تنزيل هذا المرسوم على مستوى الممارسة العملية أفرز مجموعة من الإكراهات والإشكاليات القانونية والتقنية التي تطرح تساؤلات جوهرية حول الفجوة القائمة بين الطموح التشريعي والواقع التطبيقي. وتبرز هذه الفجوة بشكل جلي في مسطرة الشراء بواسطة سندات الطلب (Bons de commande)، التي نظمتها المادة 91 من المرسوم، والتي تُعد من أكثر المساطر إثارة للجدل والإشكاليات.

فسندات الطلب، التي صُممت كآلية تيسيرية لتمكين الإدارة من إنجاز أشغال أو خدمات أو اقتناء توريدات ذات قيمة محدودة دون التقيد بشكليات مساطر إبرام الصفقات العادية، لطالما ارتبطت في الممارسة الفعلية بإشكاليات تتعلق بضعف المنافسة، وسوء التدبير، والتلاعب في الأثمان. وهو ما جعلها محل انتقادات متكررة من سلطات الرقابة كالمفتشية العامة للمالية والقضاء المالي.

الإشكالية المحورية

تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول التساؤل الجوهرية التالي: هل أسهم الإطار القانوني الجديد لمسطرة سندات الطلب في تجاوز اختلالات النظام السابق، أم أفرز إشكالات تطبيقية جديدة حدّت من نجاعة هذه الآلية؟
وينبثق عن هذا التساؤل المحوري عدة تساؤلات فرعية:

- ما هي الركائز القانونية التي قام عليها الإصلاح الجديد؟
- ما هي الإشكاليات القانونية والتقنية التي أفرزها تطبيق مسطرة سندات الطلب؟
- ما مدى انسجام النصوص التشريعية والتنظيمية مع الوسائل الرقمية المعتمدة؟
- ما مدى فعالية تدخل اللجنة الوطنية في تفسير النصوص القانونية المتعلقة بسندات الطلب وتوحيد الممارسات؟
- ما هي السبل الكفيلة بتجاوز الاختلالات المسجلة؟

أهمية الموضوع

تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية:

من الناحية النظرية: تساهم في إثراء النقاش الأكاديمي حول إشكالية الإصلاح التشريعي في مجال الصفقات العمومية، وبالخصوص سندات الطلب.

من الناحية العملية: تسلط الضوء على الإشكاليات التطبيقية التي تواجه الأمرين بالصرف والمتعاملين الاقتصاديين، وتقدم حلولاً عملية لتجاوزها.

المنهجية المعتمدة

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي النقدي، من خلال تحليل النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، ورصد الإشكاليات التطبيقية، واستقراء آراء اللجنة الوطنية للطلبات العمومية، إضافة إلى المنهج المقارن عند الاقتضاء.

التصميم

سنتناول هذا الموضوع وفق التصميم التالي:

المبحث الأول: الإطار القانوني لإصلاح مسطرة سندات الطلب: الطموحات والاختلالات

المبحث الثاني: انعكاسات اختلالات مسطرة سندات الطلب على الفاعلين ودور اللجنة الوطنية للطلبات

العمومية في توحيد الإجراءات ومعالجتها

المبحث الأول: الإطار القانوني لإصلاح مسطرة سندات الطلب: الطموحات والاختلالات

المطلب الأول: الإطار القانوني لمسطرة سندات الطلب في ضوء مرسوم 2023

الفقرة الأولى: الفلسفة التشريعية ومحددات تنظيم مسطرة سندات الطلب

نظمت المادة 91 من المرسوم رقم 2.22.431 المتعلق بالصفقات العمومية¹ مسطرة الشراء بواسطة سندات الطلب، باعتبارها آلية تيسيرية تمكن الإدارة من إنجاز أشغال أو خدمات أو اقتناء توريدات ذات قيمة محدودة، دون التقيد بالشكليات الثقيلة التي تميز مساطر إبرام الصفقات العمومية.

غير أن هذا الطابع التبسيطي لا يعني خروج سندات الطلب عن الإطار العام للطلبية العمومية، إذ اعتبرها المرسوم عقداً إدارياً يخضع للمبادئ الأساسية المؤطرة للصفقات العمومية، وعلى رأسها مبادئ الشفافية، والمساواة، والمنافسة، المنصوص عليها في المادة الأولى من المرسوم.

ويعكس هذا التوجه الفلسفة التشريعية التي جاء بها مرسوم الصفقات العمومية لسنة 2023، والتي تهدف إلى تنظيم اللجوء إلى سندات الطلب داخل إطار الصفقات العمومية، حماية لمبادئ المنافسة والشفافية. وفي هذا السياق، حاول المشرع

¹ مرسوم رقم 2.22.431 صادر في 15 من شعبان 1444 (8 مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7176، صادرة بتاريخ 16 شعبان 1444 (9 مارس 2023).

إرساء نوع من التوازن بين متطلبات السرعة والنجاعة في تدبير النفقات ذات القيمة المحدودة، وبين ضرورة حماية المال العام وضمان تكافؤ الفرص بين المتعاملين الاقتصاديين، وذلك من خلال تأطير مسطرة سندات الطلب والحد من بعض الممارسات التي قد تؤثر على حسن استعمالها.

الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية والإجرائية لإبرام سندات الطلب

حدد المشرع في المادة 91 من مرسوم 2023 مجموعة من الشروط التي يتعين توافرها للجوء إلى مسطرة سندات الطلب، ويمكن تصنيفها إلى شروط موضوعية وأخرى إجرائية.

فعلى المستوى الموضوعي، اشترط أن تنصب سندات الطلب على أشغال أو خدمات أو توريدات ذات قيمة محدودة لا تتجاوز 500000 درهم¹ مع احتساب الرسوم، مع إلزام صاحب المشروع بتحديد المواصفات التقنية ومحتوى الأعمال المزمع إنجازها بدقة ووضوح، بما يضمن شفافية الطلب ويجد من الغموض أو التقدير الانفرادي للإدارة.

أما من الناحية الإجرائية، فقد كرس المرسوم مبدأ المنافسة المسبقة كقاعدة عامة، مع السماح باستثناءات محددة تبررها طبيعة الأعمال أو حالات الاستعجال القصوى. كما ألزم بنشر إعلان الشراء المتعلق بسندات الطلب على البوابة الوطنية للصفقات العمومية على الأقل 48 ساعة، واختيار العرض الأقل تكلفة.

ويلاحظ أن هذه المقتضيات تمثل تطوراً نوعياً مقارنة بمرسوم 2013، الذي كان يفتقر إلى تأطير إجرائي دقيق، مما فتح المجال أمام ممارسات أضعفت مبدأ المنافسة وأثرت على شفافية الولوج إلى الطلبات العمومية.

الفقرة الثالثة: القرارات التنظيمية والتنزيل العملي لمسطرة سندات الطلب

استكمالاً للإطار القانوني الذي أرسته المادة 91 من مرسوم 2023، صدر قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 1692.23 بتاريخ 27 يونيو 2023 المتعلق بتجريد المساطر والوثائق من الصفة المادية²، والذي خصص الباب الثامن منه (المواد 43 و44 و45) لتحديد الكيفيات العملية لتطبيق مسطرة سندات الطلب إلكترونياً عبر البوابة الوطنية للصفقات العمومية. وقد شكل هذا القرار خطوة أساسية في تكريس الرقمنة كآلية لضمان الشفافية وتتبع مختلف إبرام سندات الطلب.

وفي الإطار ذاته، تم إعداد دليل عملي لاستعمال البوابة الوطنية للصفقات العمومية، يوضح بالتفصيل إجراءات نشر إعلانات الشراء، وتقديم العروض، وتقييمها في إطار سندات الطلب، بما يساهم في توحيد الممارسة الإدارية وتقليص هامش الاجتهاد غير المؤطر.

المطلب الثاني: الإشكاليات التطبيقية لمسطرة سندات الطلب

¹ عوض 200000 درهم في مرسوم 20 مارس 2013.

² قرار للوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية رقم 1692 لسنة 2023 الصادر بتاريخ 23 / 06 / 2023 نشر بتاريخ 17 / 08 / 2023 في الجريدة الرسمية العدد 7222.

رغم الطموح التشريعي الواضح، أفرز تطبيق مسطرة سندات الطلب، مجموعة من الإشكاليات القانونية والتقنية التي تستوجب المعالجة العاجلة.

الفقرة الأولى: الإشكاليات المتعلقة بالمعايير والضمانات

أولاً: إشكالية معيار العرض الأقل ثمناً

اعتمد المرسوم المنظم للصفقات العمومية معيار العرض الأقل كلفة كمعيار وحيد لاختيار المتعاقد في إطار سندات الطلب، وهو اختيار يثير عدة إشكالات قانونية وعملية.

فمن الناحية القانونية، يُؤخذ على هذا التوجه تعارضه مع منطق العرض الأفضل اقتصادياً (*l'offre économiquement la plus avantageuse*)، المعتمد في التوجيهات الأوروبية وفي عدد من التشريعات المقارنة، وهو نفس المنطق الذي كرسه المرسوم المنظم للصفقات العمومية لتقييم العروض في إطار طلبات العروض، حيث لا يقتصر التقييم على معيار الثمن وحده، وإنما يشمل أيضاً عناصر الجودة والقيمة التقنية والكفاءة، مما يطرح تساؤلاً حول مبررات استبعاده كلياً في مسطرة سندات الطلب.

حيث أنه من الناحية العملية، فقد أفرز الاعتماد الحصري على هذا المعيار انتشار ظاهرة الأثمان غير العادية أو الهزيلة (*prix anormalement bas*) التي لا تعكس الكلفة الحقيقية.

ويزداد هذا الإشكال حدة في ظل غياب التنصيص على الكلفة التقديرية للإدارة، وعدم إخضاع العروض لأي تقييم نوعي يأخذ بعين الاعتبار جودة العرض أو قيمته التقنية، مما يشجع على تكسير الأثمان بدافع الفوز بسند الطلب فقط. ويترتب عن ذلك تراجع ملموس في جودة الأشغال والتوريدات والخدمات، وصعوبات متكررة في مرحلة التنفيذ، تصل إلى امتناع المتعاقد عن الوفاء بالتزاماته، الأمر الذي يؤدي إلى كثرة المنازعات، ويقوض مبدأ النجاعة في تدبير الطلبات العمومية، فضلاً عن تحديد استمرارية المقاولات الجادة التي تجد نفسها غير قادرة على مجاراة هذا النوع من المنافسة غير المتوازنة.

ثانياً: غموض شروط الضمانات

أحالت المادة 91 من مرسوم الصفقات العمومية على ضرورة تحديد "شروط الضمان" في سندات الطلب، غير أنها اكتفت بإقرار هذا الالتزام دون أن تبين طبيعة هذه الضمانات أو كفاءات الإداء بها، وهو ما خلق فراغاً تنظيمياً أفضى إلى ممارسات متباينة تمس بمبدأ الأمن القانوني والمساواة بين المتنافسين.

فقد أفرز هذا الغموض اختلافاً واضحاً في التطبيق بين الإدارات، إذ تلجأ بعض الجهات إلى فرض ضمانات بنكية مشددة لا تتناسب مع القيمة المالية المحدودة لسندات الطلب، في حين تكتفي إدارات أخرى بضمانات شكلية أو غير فعالة، بما يجعل شروط الولوج إلى هذه الطلبات رهينة لاجتهادات إدارية غير موحدة، ويقوض مبدأ توحيد القواعد الإجرائية الذي يفترض أن يحكم الصفقات العمومية.

ولا يقتصر أثر هذا الاختلال على الجانب الإجرائي فحسب، بل يمتد إلى البعد الاقتصادي والاجتماعي للطبقة العمومية، إذ يشكل تشديد شروط الضمان عائقاً فعلياً أمام ولوج المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى سندات الطلب، بالنظر إلى الصعوبات البنوية التي تواجهها في الحصول على الضمانات البنكية، سواء من حيث الكلفة أو شروط الاستفادة. ويأتي هذا الوضع في تعارض صريح مع التوجهات التشريعية المكرسة بموجب المادة 10 من القانون رقم 53.00¹ المكون للميثاق الوطني للمقاولات الصغرى والمتوسطة، التي تلزم السلطات العمومية باتخاذ التدابير الكفيلة بتسهيل مشاركة هذه الفئة من المقاولات في الطلبات العمومية، بما يضمن تكافؤ الفرص ويعزز النسيج الاقتصادي الوطني. ويزداد هذا الإشكال تعقيداً في ظل التأخر الملحوظ في التدخل التنظيمي لمعالجة هذا الفراغ، إذ لا تزال الإجراءات المقترحة من طرف الحكومة، ولا سيما إمكانية الإداء بالكفالات الشخصية والتضامنية كبديل عن الضمانات البنكية التقليدية، حبيسة الدراسة منذ أكثر من سنتين². ويعكس هذا البطء في اتخاذ القرار ضعف التفاعل مع الإكراهات العملية التي أفرزها تطبيق سندات الطلب، كما يؤثر سلباً على استقرار المعاملات وعلى قدرة الإدارات والمتعاملين الاقتصاديين على التخطيط والتعاقد في إطار واضح ومتمين، الأمر الذي يستدعي تدخلاً تنظيمياً عاجلاً يحقق التوازن بين حماية المال العام وضمان ولوج منصف وفعال للفاعلين الاقتصاديين.

ثالثاً: عدم ملاءمة البوابة الإلكترونية للنصوص القانونية

تعاني مسطرة الشراء عبر سندات الطلب من تناقضات صارخة بين النصوص القانونية وآليات التطبيق الرقمي". من أمثلة ذلك:

- إشكالية التوقيعات الإلكترونية المتعددة : تفرض بعض المقتضيات القانونية توقيعات إلكترونية متعددة في حالة التجمعات (groupements)، لكن البوابة لا تتيح هذه إمكانية تقنياً، مما يتعارض مع المادة 118 من المرسوم التي تنظم التجمعات.
- ازدواجية المشاركة الورقية والإلكترونية : رغم أن المادة 91 تُقرّ بإمكانية المشاركة الورقية، فإن القرار التنظيمي والدليل العملي للبوابة لم يوضحا مآل هذه المشاركات، مما دفع بعض الإدارات إلى إقصاء العروض الورقية دون سند قانوني، وهو ما يشكل مخالفة لمبدأ المشروعية .

رابعاً: إشكاليات التحقق من أهلية المتنافسين

¹ القانون رقم 53.00 المتعلق بميثاق المقاولات الصغرى والمتوسطة يهدف إلى دعم، تطوير، وإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة.
² تدرس الحكومة إمكانية الإداء بالضمانة البنكية، أو الكفالات الشخصية والتضامنية، يتم اختيارها من بين وفق جواب السيد لفتح فوزي على سؤال برلماني. المؤسسات المعتمدة لهذا الغرض على غرار ما هو معمول به.

يوجب القرار التنظيمي على المتنافس الإدلاء بمجموعة من البيانات (الهوية، الضريبة المهنية، البيان البنكي...)، لكنه لا يوفر للإدارة آليات فعلية للتحقق من صحتها. كما جعل الإدلاء برقم الانخراط في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أمراً غير إلزامي.

خامساً: إشكالية غياب تنظيم مسطرة إلغاء سندات الطلب وحدود التنزيل الرقمي

يُثير تنظيم مسطرة سندات الطلب في ظل مرسوم الصفقات العمومية رقم 2.22.431 إشكالاً عملياً دقيقاً يتمثل في سكوت المشرع عن التنصيص الصريح على مسطرة إلغاء سندات الطلب، سواء قبل إبرامها أو بعد الشروع في تنفيذها، بخلاف ما هو معمول به في الصفقات العمومية التي حددت بشأنها قواعد وإجراءات واضحة للإلغاء¹. ويُفرز هذا السكوت فراغاً إجرائياً يربك عمل الإدارات العمومية، ويدفعها إلى الاجتهاد في غياب سند قانوني صريح، بما يفتح المجال لتفاوت الممارسات الإدارية وتباين التأويلات، ويُضعف الأمن القانوني للمتنافسين والمتعاقدين على حد سواء.

وتزداد حدة هذه الإشكالية على مستوى التنزيل الرقمي للمسطرة، إذ لا تتيح بوابة الصفقات العمومية، في وضعها الحالي، إمكانية تسجيل أو تتبع قرارات إلغاء سندات الطلب، مما يحول دون توثيق إحدى المراحل الجوهرية في دورة النفقة العمومية.

ويؤدي هذا القصور إلى الحد من شفافية المسطرة، ويقوّض مبدأ تتبع القرارات الإدارية وربط المسؤولية بالحاسبة، كما يُصعّب مهمة أجهزة الرقابة اللاحقة في تقييم مشروعية القرارات المتخذة. وعليه، فإن غياب الانسجام بين النص القانوني ومتطلبات التدبير الرقمي لا يُعد مجرد خلل تقني، بل يكشف عن اختلال بنيوي يؤثر في نجاعة مسطرة سندات الطلب ويحدّ من تحقيق الأهداف الإصلاحية التي توخاها المشرع من تبسيطها

سادساً: غياب آليات الرقابة والجزاءات الفعالة

رغم أن الإجراءات المتداولة تشير إلى "إمكانية تطبيق الجزاءات القسرية على كل متعاقد أخل بتنفيذ التزاماته"، فإن المرسوم لم ينص بشكل صريح على الآليات العملية لتطبيق هذه الجزاءات في إطار سندات الطلب، خاصة وأن المادة 153 من المرسوم المتعلقة بالجزاءات تتحدث عن الصفقات بشكل عام دون تحديد خصوصية سندات الطلب.

الفقرة الثانية: الإشكاليات القانونية والمؤسسية لمسطرة سندات الطلب

أولاً: غموض مفهوم "تعذر المنافسة"

نصت المادة 91 على إمكانية الاستغناء عن المنافسة المسبقة "في الحالات التي يستحيل فيها ذلك أو كان اللجوء إلى المنافسة المسبقة غير متلائم مع طبيعة الأعمال المراد إنجازها". غير أن هذه العبارة الفضفاضة تفتح المجال أمام تفسيرات متباينة، مما يمس بمبدأ الوضوح والدقة الذي يجب أن تتسم به النصوص القانونية.

وقد أدى هذا الغموض إلى:

¹ المادة 48 من مرسوم الصفقات العمومية.

- تباين في التطبيق بين الإدارات المختلفة
- اتساع هامش التقدير الإداري بشكل قد يمس بالمنافسة
- صعوبة الرقابة القضائية على قرارات الإدارة في هذا المجال

ثانيا: التناقض بين المرسوم والقرار التنظيمي

يُلاحظ أن القرار التنظيمي رقم 1692.23 قد وسَّع من نطاق تفسير حالات تعذر المنافسة أو عدم ملاءمتها، من خلال ربطها بحالات الاستعجال أو بحاجات الأمن العام، بل وحتى بوقوع أحداث خارجة عن إرادة صاحب المشروع أو بطبيعة الخدمات التي لا يمكن أن يقدمها إلا فاعل واحد. غير أن هذا التوجه يثير إشكالات على مستوى الانسجام مع المرسوم المنظم للصفقات العمومية، ذلك أن المادة 87 منه تحصر حالة الاستعجال في اللجوء إلى مسطرة الصفقات التفاوضية، ولا تمتد إلى سندات الطلب.

ويترتب عن هذا التوسع التنظيمي خلط بين مساطر قانونية مختلفة من حيث الشروط والضمانات، مما قد يفتح المجال أمام تأويل واسع لحالات الاستثناء والالتفاف على مبدأ المنافسة. كما يضعف هذا الوضع من وضوح القواعد القانونية المؤطرة لسندات الطلب، ويؤثر سلباً على الأمن القانوني للمتنافسين، خاصة في ظل غياب رقابة فعالة على تقدير حالة الاستعجال أو تعذر المنافسة..

هذا التوسع يشكل تجاوزاً للسلطة التنظيمية (*excès de pouvoir réglementaire*)، حيث أن القرار التنظيمي لا يمكن أن يضيف مقتضيات جديدة لم ينص عليها المرسوم.

ثالثا: غياب التقييم الرسمي والمتابعة المؤسسية

رغم مرور ثلاث سنوات على التطبيق، لم يتم إلى حدود كتابة هذا المقال إنجاز أي تقييم رسمي شامل، رغم تعدد الشكايات والاختلالات التي أبلغ عنها المستعملون (أمرون بالصرف ومتنافسون). هذا الغياب يشكل إخلالاً بمبدأ الحكامة الجيدة الذي يستوجب المتابعة الدورية والتقييم المستمر للسياسات العمومية. كما يتعارض مع التوصيات الدولية الصادرة عن منظمات مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) التي تؤكد على ضرورة التقييم الدوري لمنظومة الصفقات العمومية.

رابعا: غياب هيئة موحدة لتلقي الشكايات ومعالجتها

أدى غياب هيئة رسمية لتلقي الملاحظات ومعالجتها إلى تعدد مسالك الطعن"، حيث:

- البعض يلجأ إلى المحاسبين العموميين
- آخرون إلى السلطات الوصية
- البعض إلى اللجنة الوطنية للطلبات العمومية
- وهناك من يبحث عن حلول عبر شبكات التواصل الاجتماعي

هذا التشتت يتعارض مع مبدأ وحدة المسطرة الذي يقتضي توحيد قنوات الطعن وضمان انسجام الحلول. كما يمس بمبدأ الأمن القانوني الذي يستوجب قابلية القواعد القانونية للتوقع واستقرار الحلول القانونية.

المبحث الثاني : انعكاسات اختلالات مسطرة سندات الطلب على الفاعلين ودور اللجنة الوطنية

للتبليبات العمومية في توحيد الإجراءات ومعالجتها

المطلب الأول: الأثر العملي للإشكاليات على سلوك الفاعلين

الفقرة الأولى: عزوف الإدارة عن استعمال سندات الطلب

تفيد الممارسة العملية بأن عدداً متزايداً من الإدارات العمومية أصبح يتجه إلى التخلي تدريجياً عن اللجوء إلى سندات الطلب، وتعويضها بمسطرة طلب العروض المفتوح المبسط، نظراً لما توفره هذه الأخيرة من إطار إجرائي أكثر وضوحاً واستقراراً. فطلب العروض المبسط، بخلاف سندات الطلب، يخضع لشروط محددة قانوناً من حيث الإشهار، وتشكيلة لجنة الفتح والفحص، وآجال تلقي العروض، ومعايير الاختيار، وهو ما يقلص هامش السلطة التقديرية للإدارة ويحد من مخاطر التعسف أو الغموض في مسطرة الإبرام .

هذا التوجه يعكس فشلاً نسبياً في تحقيق الغاية الأصلية للمرسوم، والمتمثلة في تبسيط المساطر دون المساس بجودة الشراء العمومي.

الفقرة الثانية: إحجام المقاولات عن المشاركة

تشير بعض الدراسات الميدانية إلى أن عدداً مهماً من المقاولات، ولاسيما الصغرى والمتوسطة، أصبح يحجم عن المشاركة في المنافسات المتعلقة بسندات الطلب. ويُعزى هذا الإحجام إلى مجموعة من الصعوبات العملية، من أبرزها عدم تمكين هذه المقاولات من سندات الطلب رغم تقديمها لعروض مالية معقولة، نتيجة انتشار ممارسات تكسير الأمانة بشكل غير منطقي، مما يفرغ المنافسة من مضمونها الحقيقي. كما يساهم غموض الشروط والمتطلبات المرتبطة بسندات الطلب في خلق نوع من عدم اليقين لدى المتنافسين، فضلاً عن عدم وضوح آليات الطعن في القرارات المتخذة، وهو ما يحد من إمكانية الدفاع عن الحقوق في حالة الإقصاء أو النزاع.

وإلى جانب ذلك، تشكل صعوبة الحصول على بعض الضمانات المطلوبة عائقاً إضافياً أمام ولوج هذه الفئة من المقاولات إلى الطلب العمومي. ويظل هذا الوضع متعارضاً مع هدف تعزيز المنافسة الذي يعد أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرسوم المنظم للصفقات العمومية، إذ يؤدي عملياً إلى تقليص عدد المتنافسين.

الفقرة الثالثة: ضعف الثقة في المنظومة

يؤدي تراكم الإشكاليات المرتبطة بمسطرة سندات الطلب، سواء على مستوى غموض المقتضيات القانونية أو على مستوى الممارسات العملية، إلى إضعاف الثقة في منظومة الصفقات العمومية بصفة عامة، وفي هذه المسطرة بصفة خاصة¹. فغياب الوضوح والاستقرار في القواعد المنظمة، إلى جانب تفاوت أساليب التطبيق بين الإدارات، يخلق لدى الفاعلين الاقتصاديين إحساساً بعدم الاطمئنان تجاه شروط الولوج إلى الطلب العمومي. كما أن تكرار حالات الإقصاء غير المعلن أو تحديد آجال غير واقعية لتنفيذ الالتزامات، يساهم في ترسيخ صورة سلبية عن هذه المسطرة ويضعف مصداقيتها. وينعكس هذا الوضع سلباً على النجاعة الاقتصادية للطلب العمومي، إذ يعزف عدد من المقاولات، خاصة الصغيرة والمتوسطة، عن المشاركة في سندات الطلب، خوفاً من المخاطر القانونية والمالية المرتبطة بها. وبذلك، تتحول مسطرة يفترض أن تحقق السرعة والمرونة إلى عامل نفور يحد من المنافسة ويؤثر على جودة العروض المقدمة، مما ينعكس في النهاية على حسن تدبير المال العام.

المطلب الثاني: اللجنة الوطنية كآلية مؤسسية لتوجيه الممارسة في مجال سندات الطلب

تتجلى فعالية دور اللجنة الوطنية للطلبات العمومية، على نحو واضح، في الطابع الوقائي لتدخلها، الذي يهدف إلى معالجة الاختلالات المرتبطة بسندات الطلب في مرحلة مبكرة، وقبل أن تتفاقم لتتحول إلى منازعات قضائية أو ملاحظات رقابية لاحقة صادرة عن أجهزة التفتيش أو المحاكم المالية.

فإحالة الإشكالات القانونية أو العملية على اللجنة تمكن من تصحيح مسار القرار الإداري، وتعزيز ثقافة الامتثال واحترام المقتضيات القانونية داخل الإدارات العمومية والجماعات الترابية، بما ينسجم مع فلسفة الحكامة الجيدة في تدبير الطلبات العمومية.

تشكل آراء اللجنة الوطنية الصادرة بناءً على طلب الإدارات العمومية أداة وقائية فعالة لتفادي الانحراف في تطبيق مسطرة سندات الطلب، خاصة في ظل ما يعتري بعض مقتضياتها من غموض أو نقص في التفصيل التشريعي. ويتجلى ذلك من خلال مجموعة من الآراء² التي ساهمت في توحيد الممارسة الإدارية وترشيدها.

ففي الرأي رقم 129.24، المتعلق بإمكانية تطبيق مقتضيات المادة 27 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية على سندات الطلب، حسمت اللجنة في مسألة عملية ذات أثر مباشر على ولوج المتنافسين، معتبرة أن صحة مسطرة إبرام سند الطلب لا تتطلب الإدلاء بشهادة جبائية تثبت الوضعية الجبائية القانونية، ولا الإدلاء بما يثبت مزاوله نشاط ملازم لموضوع سند الطلب، وإنما يقتصر الأمر على استيفاء الشروط المنصوص عليها حصراً في المادة 91 من المرسوم. ويعكس هذا الرأي توجهاً وقائياً يروم تفادي تضيق غير مشروع لدائرة المنافسة عبر فرض شروط غير منصوص عليها قانوناً.

¹ ويؤكد هذا الاتجاه ما تفرزه القراءة التحليلية للممارسة العملية في مجال سندات الطلب، والتي تكشف عن تراجع الثقة لدى عدد من الفاعلين الاقتصاديين بسبب الإشكالات المرتبطة بالتطبيق.

² 16/2025، 78/2025، 64.25، 129.24، اعداد اللجنة الوطنية للطلبات العمومية، آراء استشارية منشورة.

كما برز الدور التفسيري والوقائي للجنة في الرأي رقم 64.25 الصادر بتاريخ 22 فبراير 2025، المتعلق بالإجراءات الممكن اتخاذها في حالات الإخلال التعاقدية. إذ قامت اللجنة بتوضيح كيفية تفعيل الجزاءات المنصوص عليها في المرسوم، ولا سيما جزاء الإقصاء المؤقت أو النهائي وفق المادة 158، بل امتد إلى اقتراح حلول عملية لمعالجة حالات امتناع المتعاقدين عن تنفيذ التزاماتهم، من خلال توجيه أصحاب المشاريع نحو إلغاء سندات الطلب المعيبة والإعلان عن سندات جديدة، بما يضمن استمرارية المرفق العمومي دون إخلال بالمشروعية.

وفي السياق ذاته، جاء الرأي رقم 2025/78 بتاريخ 15 يوليو 2025 ليعالج وضعية مركبة تتعلق بتتبع تنفيذ أشغال صفقتين عن طريق سند طلب مبرم مع مكتب دراسات. وبعد ثبوت توقف هذا الأخير عن أداء مهامه رغم إنذاره، أكدت اللجنة أن مكتب الدراسات يظل ملزماً بتنفيذ التزاماته التعاقدية، وأن ثبوت إخلاله يخول لصاحب المشروع إلغاء سند الطلب والتعاقد مع مكتب آخر، أو تولي مهمة التتبع بإمكانياته الذاتية متى توفرت الشروط البشرية واللوجستية اللازمة. ويبرز هذا الرأي بوضوح الوظيفة الوقائية للجنة في تأطير القرار الإداري قبل الانزلاق إلى نزاع تعاقدية.

ويكتسي الرأي رقم 2025/16 أهمية خاصة لكونه يعالج إشكالية عملية متكررة تتعلق بمدى مشروعية مطالبة المتنافسين بتقديم وثائق تقنية إضافية، كالكتيبات التقنية ((catalogues)، في غياب نص صريح ينظم هذه المسألة. وقد اعتبرت اللجنة أن هذا الاشتراط يظل مشروعاً متى كان الهدف منه التحقق من مطابقة العرض للمواصفات التقنية موضوع سند الطلب، مستندة إلى غياب أي مقتضى قانوني يمنعه صراحة، وإلى ضرورة ضمان صدقية وجدية العروض. ويكرس هذا التوجه دور اللجنة في تحقيق التوازن بين تبسيط المسطرة وضمان الجودة التقنية للنفقة العمومية.

ومن ثم، فإن اعتماد الإدارات العمومية على آراء اللجنة الوطنية يشكل مؤشراً على حسن النية في تدبير الطلبات العمومية، ويُضفي على قراراتها مشروعية معززة، من شأنها الحد من احتمالات الطعن أو المساءلة اللاحقة. وبهذا المعنى، تتحول اللجنة الوطنية إلى آلية دعم قانوني للإدارة.

خاتمة

تُبرز هذه الدراسة القانونية التحليلية أن مرسوم الصفقات العمومية الجديد، رغم طموحه الإصلاحية الواضح، يواجه تحديات جدية على مستوى التطبيق العملي. فالانتقال من منطق النص إلى منطق الممارسة كشف عن فجوة بنيوية بين التصور المعياري والواقع الميداني، خاصة في مجال مسطرة سندات الطلب.

إن نجاح أي إصلاح تشريعي لا يُقاس بجودة النصوص فقط، بل بقدرتها على الفعالية والتطبيق على أرض الواقع. فالقاعدة القانونية، مهما بلغت من الدقة والإحكام، تظل عديمة الجدوى إذا لم تُترجم إلى ممارسات فعلية تُحقق الأهداف المتوخاة. ومن ثم، فإن تدارك الوضع الراهن يقتضي إرادة سياسية قوية، والتزاماً جماعياً من طرف جميع الفاعلين، ومنهجية تشاركية تُشرك الإدارة والمقاولات والباحثين في بناء منظومة فعالة وشفافة ومنصفة.

فالطريق نحو حكامه جيدة للصفقات العمومية لا يزال طويلاً، لكنه ليس مستحيلاً إذا توفرت الإرادة والوسائل المناسبة، واعتمد منطق التقييم المستمر والتصحيح التدريجي، بعيداً عن الإصلاحات الكبرى المفاجئة التي قد تُحدث صدمات في التطبيق. وفي الختام، يمكن القول إن الصفقات العمومية ليست مجرد إجراءات إدارية، بل هي أداة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومدخل أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية وترسيخ مبادئ دولة القانون والمؤسسات. ومسطرة سندات الطلب، إذا ما تم تطبيقها بشكل سليم، قادرة على أن تُشكل رافعة حقيقية لتسريع وتيرة إنجاز المشاريع الصغرى والمتوسطة، مع الحفاظ على الشفافية وحماية المال العام.