الجمهورية اللبنانية
رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

رأي استشاري
صادر عن ديوان المحاسبة سنداً للمادة ٨٧ من قانون تنظيمه
-:-

رقم الـرأي : ٢٠٢٥/٢١
تاريخـــــه : ٢٧/ ٢/ ٢٠٢٥
رقم الأساس : ٢٠٢٢/٤٨ استشاري

المـــوضـــوع: طلب بيان الرأي في كيفية احتساب بدلات النقل الصادرة بالمرسوم ٨٧٤٠ تاريخ ٢٠٢٢/١/٢٨ والتي دخلت ضمن قيمة صفقة ادارة وتشغيل محطات الضخ والتكرير (مياه الشفة) العائدة لمؤسسة مياه لبنان الجنوبي المسندة الى المتعهد شركة المدار للتجارة والمقاولات .

المـــــرجـــــع: كتاب المدير العام لمؤسسة مياه لبنان الجنوبي رقم ٣٧٠/ص تاريخ ٢٠٢٢/٦/٢٨.

× × ×

الهيئـــــة

رئيس ديوان المحاسبة : محمد بدران
رئيـــــس الغـــرفـة : عبد الرضى ناصر
رئيـــــس الغـــرفـة : انعام البستاني
رئيـــــس الغـــرفـة : نللي ابي يونس
المستـشـــار المقـرر : افرام الخوري

× × ×

ان ديوان المحاسبة
بعد الاطلاع على الاوراق كافة بما فيها تقرير المقرر
ولدى التدقيق والمداولة
تبين ما يلي:

أنه ورد ديوان المحاسبة كتاب المدير العام لمؤسسة مياه لبنان الجنوبي رقم ٣٧٠/ص تاريخ ٢٠٢٢/٦/٢٨ الذي يستفاد منه :

أن مؤسسة مياه لبنان الجنوبي أجرت مناقصة عمومية لإدارة وتشغيل محطات الضخ والتكرير (مياه الشفة) العائدة لها وأسندت الإلتزام الى شركة المدار للتجارة والمقاولات بموجب قرار مجلس الادارة رقم ٣٧ تاريخ ٢٠٢١/٣/٢٣ بمبلغ اجمالي ٤,٩٣٥,٦١٩,٤٤٠,٠٠ ل.ل. بما فيه الضريبة على القيمة المضافة وقد اقترن القرار بتصديق سلطة الوصاية رقم ١٤٣٨ تاريخ ٢٠٢١/٥/١٢ وباشر المتعهد العمل بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢٢ .

وأن المؤسسة تمدد حاليا مدة تنفيذ الصفقة شهرا فشهرا وفقا لأحكام المادة ٣-١ من دفتر الشروط الخاص التي نصت على : " يحق للمؤسسة أن تمدد الإلتزام بعد انتهاء مدة التلزيم الأساسية شهرا بعد شهر الى أن يحل محله الملتزم الجديد وذلك لمدة خمسة أشهر على ألاكثر ، وتطبق خلال هذه المدة أحكام دفتر الشروط الخاص بهذه الصفقة ....." وذلك للمعوقات التي تواجهها المؤسسة لإجراء صفقة جديدة بسبب الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد نتيجة ارتفاع الأسعار وتدني قيمة الليرة اللبنانية وعدم تقدم المتعهدين للمشاركة في هذا النوع من المناقصات .

وأن المرسوم رقم ٨٣١٨ تاريخ ٢٠٢١/٩/٨ قضى بتعديل بدل النقل اليومي للمستخدمين والعمال في القطاع الخاص بحيث يصبح ٢٤٠٠٠ ل.ل. بدلا من ٨٠٠٠ ل.ل. والمرسوم ٨٧٤٠ تاريخ ٢٠٢٢/١/٢٨ نص أيضا على تعديل بدل النقل اليومي الذي يتوجب على صاحب العمل أن يعطيه للأجير عن كل يوم حضور فعلي الى مركز العمل بحيث يصبح ٦٥٠٠٠ ل.ل.

وأن عملية تقديم الجهاز البشري موضوع هذه الصفقة تتم بطريقة التنزيل المئوي على لائحة الأسعار الموضوعة من قبل الادارة والمرفقة بدفتر الشروط وعلى العارض اعتماد هذه الاسعار لدى احتساب التنزيل المئوي .

وأن الحد الأقصى للتنزيل هو ١٠ % على الأسعار المبينة في الكشف التخميني المرفق بدفتر الشروط الخاص .

وأن المادة ٤-١١ من دفتر الشروط خلصت الى أن الأجر الشهري لكل مهندس أو فني أو عامل من الجهاز البشري في حال كانت مناوبته كاملة بنسب ١٠٠/١٠٠ يجب أن لا يقل عن ٩٥ % من سعر التلزيم (بعد التنزيل) ، كما يقتضي ألا تقل الاجرة الشهرية الصافية التي يتقاضاها كل فرد مولج من قبل المقاول عن الحد الأدنى للأجور .

وأنه عملا بالمادة ٤-١١ المشار اليها أعلاه فان الأجر الشهري لكل فرد الذي يدفع من نسبة ال ٩٥ % يشمل :

- الاجرة الفعلية الصافية التي تدفع عن الشهر
- المدفوعات الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .
- أجور النقل للفرد من والى موقع أو مركز عمله المحدد له بموافقة الادارة .
- الضرائب والرسوم المالية المتوجبة على العارض الناتجة عن ابرام وتطبيق وتنفيذ الصفقة...
- ضريبة الربح المقطوع والرسوم المقطوعة والكفالات على أنواعها ورسوم تسجيل العقد وخلافه من ضرائب ورسوم .....
- عقود التأمين المتعلقة حصرا بالصفقة بكافة أنواعها ...

وأنه يتبين من المادة ٤-١١ " شروط الأسعار" انها تشمل فيما تشمل أجور النقل للفرد من وإلى موقع أو مركز عمله المحدد له من قبل الادارة .

وأن بدلات النقل أصبحت تعادل الرواتب والاجور ولا يمكن حرمان العاملين من بدلات النقل اليومي ولا سيما أن المحطات تعمل على مدار ٢٤ ساعة يومياً .

وأن المتعهد بكتابه الى المؤسسة يطالب بتسديد الفروقات الناتجة عن احتساب بدل النقل اليومي ب ٦٥٠٠٠ ل.ل. وذلك استنادا الى المادة ٤-١١ شروط الأسعار من دفتر الشروط الخاص بالصفقة .

وأن مدير عام مؤسسة مياه لبنان الجنوبي يخلص في كتابه الى طلب بيان الرأي فى مدى أحقية شركة المدار للتجارة والمقاولات في هذه المستحقات لدفعها الى العاملين في المحطات ، وفيما اذا كان تسديد هذه المستحقات يقع على عاتق مؤسسة المياه لكي تدفع الى الجهاز البشري العامل في المحطات من مهندسين وعمال وفنيين وذلك للمحافظة على حقوق هؤلاء العاملين والمحافظة على التوازن المالي والاقتصادي للعقد .

وأنه بتاريخ ٢٠٢٢/٨/١٦ عقدت جلسة استيضاحية مع رئيس مصلحة الادارة المركزية في مؤسسة مياه لبنان الجنوبي الذي أوضح أن سعر التلزيم بعد التنزيل المئوي ينقسم الى قسمين :

٥ % كأرباح للمتعهد استنادا الى المادة ٤-١١ من شروط الاسعار
٩٥ % تدفع للمتعهد ليقوم من خلالها بتسديد المتوجبات المحددة في المادة ٤-١١ ومن ضمنها بد الانتقال اليومي المنصوص عنه في الفقرة ج من المادة المشار اليها ، وأن هناك فرقا بين بدل النقل المتوجب على للعامل عن انتقاله من منزله الى مركز العمل والذي يدخل ضمن ال ٩٥ % وبدل النقل الذي يتوجب للعامل خلال تنقله بين محطات الضخ وكذلك بدل النقل العائد لفريق عمل المتعهد حيث أنه في الحالتين الاخيرتين فإن بدل النقل يتحمله المتعهد من أصل نسبة ال ٥ % التي تعود له من سعر التلزيم .

بناءً عليه

حيث أنه تبين من مستندات الملف أن مؤسسة مياه لبنان الجنوبي قد أجرت مناقصة على أساس تنزيل مئوي حده الاقصى ١٠ % من أسعار الكشف التخميني المرفق بدفتر الشروط ، وذلك لتلزيم ادارة وتشغيل محطات الضخ والتكرير (مياه الشفة) العائدة للمؤسسة ، وقد أسفرت المناقصة عن اسناد الالتزام الى شركة المدار للتجارة والمقاولات بمبلغ اجمالي قدره ٤,٩٣٥,٦١٩,٤٤٠,٠٠ ل.ل.

وحيث أن الأشغال الواجب تنفيذها من قبل المقاول وردت الاشارة اليها في المادة ١-٤ من دفتر الشروط الخاص وهي :

١- تأمين الجهاز الفني اللازم لإدارة وتشغيل المحطات وفقا للبيان المرفق بدفتر الشروط للمداومة على مدار الساعة (لمدة ٢٤ ساعة متواصلة يوميا) وخلال كامل مدة الالتزام بما فيها أيام الآحاد والأعياد والعطل .

٢- متابعة الجهاز البشري المولج من قبل الملتزم في المحطات العائدة للمؤسسة .....

كما يمكن للإدارة تكليف مستخدمين أو عمال لديها من خارج الصفقة لإدارة الأعمال في المحطة ....

٣- تأمين الجهازالبشري الخبير في المحطات موضوع الصفقة ووفق مندرجاتها على أن يتم تقديم اليد العاملة بشكل كاف بحيث يضمن التقيد بساعات العمل .....

٤- تأمين النقليات لأفراد الجهاز البشري كافة من والى مراكز عملهم ضمن النطاق الجغرافي لإستثمار المؤسسة ، وتنسيق دواماتهم بشكل تأمين حضور ومراقبة وادارة مستمرة للمحطات وتشغيل على مدار الساعة لكافة أيام الأسبوع وطوال مدة الإلتزام ، على أن يتم ايداع المصلحة المعنية مخطط العمل خلال أسبوع من تبلغ أمر المباشرة بالعمل وأخذ موافقة الادارة عليه .

٥- ادارة العمل والاشراف والمراقبة الحثيثة على كافة الاجهزة والأنظمة والمعدات والألات ومجموعات الضخ العاملة وتوابعها .....

وحيث أن الكشف التخميني المعد من قبل المؤسسة والمتخذ أساسا للتنزيل المئوي قد وضع على أساس الأجور الشهرية لمختلف فئات العاملين من مهندسين،اخصائيين ، عمال مساعدين ، حراس وسائقين ... إضافة الى أشغال أخرى مطلوبة من المتعهد .

وحيث أن طريقة احتساب الاجر الشهري لمختلف فئات العاملين لم تظهر بالتفصيل في الكشف التخميني وانما ورد ذكر هذا الأجر قبل التنزيل ومن ثم بعد التنزيل من قبل المتعهد الذي وافق على الحد الأقصى للتنزيل .

وحيث ان المادة ٤-١١ من دفتر الشروط الخاص حددت ما يتوجب على المتعهد أن يدفعه من أصل السعر بعد التنزيل وذلك على أساس التمييز بين نسبة أل ٩٥ % منه ونسبة أل ٥ % .

وحيث أنه من بين الموجبات التي يقع على عاتق المتعهد أمر تسديدها من أصل نسبة ال ٩٥ % من سعره هو أجور النقل للفرد من وإلى موقع أو مركز عمله المحدد له بموافقة الادارة (المادة ٤-١١ البند ج من الفقرة الاولى) ، في حين أنه من بين الموجبات التي يقع تسديدها على عاتق المتعهد من أصل نسبة أل ٥ % هو أجور التنقل لأي فرد مولج بين المحطات المركزية والفرعية والآبار وخطوط الدفع التابعة أو ذات الصلة بالمحطات ، كما والخزانات التي يضخ اليها ، وفقا للتوزيع الجغرافي .

وحيث أن ما يطالب به المتعهد هو زيادة أجور النقل التي يسددها من أصل نسبة ال ٩٥ % من سعره مستندا في مطلبه الى المرسوم ٨٣١٨ تاريخ ٢٠٢١/٩/٨ الذي عدل بدل النقل ليصبح ٢٤٠٠٠ ل.ل. بدلا من ٨٠٠٠ ل.ل. والمرسوم ٨٧٤٠ تاريخ ٢٠٢٢/١/٢٨ الذي عدل بدل النقل ليصبح ٦٥٠٠٠ ل.ل.

وحيث أن بدل النقل ، كما يتبين من دفتر الشروط الخاص ، هو جزء من مركب الاسعار كما حددته المادة ٤-١١ المشار اليها وهو بالتالي جزء من السعر الذي رسا عليه التلزيم وجزء من العلاقة التعاقدية القائمة بين الفريقين .

وحيث أن العلاقة التعاقدية بين الفريقين ، وبحكم كونها تشكل عقدا اداريا ، فهي تستند ليس فقط الى نصوص دفتر الشروط الخاص وانما أيضا الى الأحكام العامة التي ترعى العقود الادارية ، ما يوجب البحث في المسألة المطروحة في ضوء النصوص والأحكام المشار اليها .

وحيث أنه فيما خص دفتر الشروط الخاص ، فقد نصت المادة ٣-١ منه على أن للمؤسسة الحق في أن تمدد مدة التلزيم الأساسية شهرا بعد شهر الى أن يحل محله الملتزم الجديد وذلك لمدة خمسة أشهر على الأكثر ، وتطبق خلال هذه المدة أحكام دفتر الشروط الخاص بهذه الصفقة بتشغيل هذه المحطات ، كما لا يحق للملتزم من جراء استمراره ضمن مدة التمديد المنوه عنها أعلاه ، المطالبة بأي زيادة على الأسعار النهائية للملتزم في الصفقة ، أو المطالبة بأي عطل أو ضرر أو تعويض من أي نوع كان عن الكلفة الشهرية الموضحة في الكشف التخميني ونتيجة قرار المؤسسة تمديد الالتزام .

وحيث أن تنفيذ الالتزام هو حاليا في فترة التمديد لأن مباشرة العمل كانت في ٢٠٢١/٥/٢٣ وانتهت المدة الاساسية للتلزيم في ٢٠٢٢/٥/٢٢ ، فإنه عملا بأحكام المادة ٣-١ المذكورة أعلاه لا يجوز أن تتجاوز مدة التمديد الخمسة أشهر ، كما لا يجوز أن تقترن بأية مطالبة بزيادة الاسعار مهما كان نوعها .

وحيث أنه فيما خص الأحكام العامة التي ترعى العقود الادارية ، فإن الاجتهاد الاداري قد اعتمد أكثر من نظرية من أجل معالجة أي خلل يصيب العقد الاداري اثناء تنفيذه ، وفي الحالة الراهنة فإن ما يمكن البحث فيه هو مدى جواز تطبيق نظرية الطوارئ الاقتصادية لإمكانية أن يستفيد المتعهد من تعويض معين ، بإعتبار أن نظرية فعل السلطان لا تطبق في المسألة الراهنة لأن الفعل المسبب لما يدلي به المتعهد من خلل لم يصدر عن السلطة المتعاقدة نفسها وانما عن الحكومة .

وحيث أنه من أجل إعمال نظرية الطوارئ الاقتصادية ، فان الحدث الذي يعتد به من أجل التذرع بهذه النظرية هو الحدث الاقتصادي ، غير المرتقب عند التعاقد ، والخارج عن ارادة المتعاقد والمسبب لإختلال التوازن المالي للعقد . (القانون الاداري ، شفيق حاتم ، الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٩ ، صفحات ١٥١ – ١٥٣) .

وحيث أنه لا يحق للمتعاقد أن يتذرع بنظرية الطوارئ الاقتصادية إلا اذا أدى الحادث الى خسارة ، فلا يحق له أن يدلي فقط بالربح الفائت جزئيا أو كليا ، فالخسارة شرط ضروري ولكنه غير كاف وحده ، اذ يجب أيضا أن يؤدي الحدث الى اختلال في التوازن المالي . والإختلال هذا يقدره القاضي في كل قضية بالنظر لحالة المشروع المالية واهمية الاحتياطي لديها ومقدار الأموال التي تتداولها . (القانون الاداري، شفيق حاتم ، الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٩ ، صفحة ١٥٣).

وحيث أنه في حالة الطوارئ الاقتصادية ، يكون المتعهد ملزما بمتابعة تنفيذ العقد إلا أن له الحق في يطلب تعويضا من الادارة وهذا التعويض لا يجوز أن يستمر الى أمد بعيد لأن الغاية الاساسية من التعويض هو مساعدة المتعاقد على اجتياز فترة الصعوبة وتمكينه من الرجوع الى حالته العادية وتوازنه المالي . (القانون الاداري، شفيق حاتم ، الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٩ ، صفحة ١٥٤).

وحيث أنه وفقا للفقه والاجتهاد الفرنسيين فإن نظرية الطوارئ الاقتصادية ، في حال تحقق شروطها , تجيز للإدارة أن تتحمل جزءا من الاعباء عن طريق تقديم تعويض الى المتعهد لا يكون كاملا لأن الادارة المتعاقدة ليست مسؤولة عن الخلل في التوازن المالي الذي أصاب العقد .

Mais contrairement à ce qu’il en est lorsque l’administration contractante a, par son propre fait , rompu l’équilibre financier du contrat , cette indemnité n’est pas intégrale.

(René Chapus , Droit administratif général , Tom1 , Montchrestien Delta , 9eme édition , no 1196 , p. 1068) .

وحيث أن نظرية الطوارئ الاقتصادية ترمي الى ايجاد حل مؤقت من خلال التعويض المقدم الى المتعهد، إلا أنه في حال استمرار الصعوبات المسببة للخلل في التوازن المالي ، فإنها تتيح للادارة أن تتوقف عن تحمل الاعباء المترتبة عن ذلك وأن تعيد النظر في العقد أو تطلب إلغاؤه .

Si le retour à la normale ne se produit pas au terme d'un délai raisonnable, l'administration contractante ne saurait continuer à prendre en charge, aux frais du contribuable, les dépenses du cocontractant.

Aussi à défaut d'accord avec lui pour une adaptation du contrat à une situation qui apparait comme permanente et est assimilable à un cas de force majeure, elle est en droit d'obtenir du juge le prononcé de la résiliation de ce contrat qui a cessé d'être viable.
(René Chapus , Droit administratif général , Tom1 , Montchrestien Delta , 9eme édition , no 1197 , p. 1068) .

وحيث أن العقد مع المتعهد أصبح حاليا في فترة التمديد التي لا يجوز أن تتجاوز الخمسة أشهر ، ما يعني أن لجوء المؤسسة للتعويض على المتعهد ، في حال تثبتت من توفر شروط نظرية الطوارئ الاقتصادية ، سيكون مؤقتا وينتهي مع اللجوء الى تلزيم جديد .

لهـذه الاسبـاب

يرى الديوان

اولاً : الإجابة وفق ما تقدم.

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من مؤسسة مياه لبنان الجنوبي - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ السابع والعشرين من شهر شباط سنة الفين وخمسة وعشرين.

كاتب الضبط	المستشار المقرر	رئيس الغرفة	رئيس الغرفة	رئيس الغرفة	رئيس ديوان المحاسبة
وسيم كامله	افرام الخوري	نللي ابي يونس	انعام البستاني	عبد الرضى ناصر	محمد بدران

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / /٢٠٢٥
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران