تقرير رقم ٥

صادر عن هيئة الشراء العام
سندًا لأحكام المواد ٧٦، ٧٧ و ٨٨ من قانون الشراء العام
حول موضوع المزايدة العمومية لإشغال وادارة واستثمار مطاعم وكافيتريات في مبنى الركاب الحالي في مطار بيروت الدولي

ولدى الاطلاع والتدقيق تبين لهيئة الشراء العام ما يلي:

إن شركة Nevada S.a.l. قد فازت بالمزايدة العمومية لإشغال وادارة واستثمار مطاعم وكافيتريات في مبنى الركاب الحالي في مطار بيروت الدولي، في الجلسة التي جرت بتاريخ ٢٥ نيسان ٢٠٢٣ بحضور المهندس عمر البراج، كمراقب منتدب من قبل رئيس هيئة الشراء العام. أشار المراقب البراج، في تقريره رقم ٣٥٦/هـ.ش.ع./٢٠٢٣ تاريخ ٢٠٢٣/٤/٢٥، إلى أن الجهة الشارية قد حددت سعر الافتتاح بـ ٧٠٠,٠٠٠ د.أ.، وأن أحد العارضين قد حدد سعره بما يوازي سعر الافتتاح للمزايدة، في حين ان العارض الذي اعلن ملتزما مؤقتا قد حدد سعره بما يوازي أربعة اضعاف سعر الافتتاح. هنا طرح المراقب عدة تساؤلات حول مدى جدية سعر الافتتاح أو سعر التلزيم.

عرض ملف تلزيم المزايدة على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وحظي بموافقته بموجب قراره رقم ٧٣/ر.م./٢٠٢٣ تاريخ ٢٢ حزيران ٢٠٢٣ . صدرت فيما بعد الموافقة النهائية لوزير الأشغال العامة والنقل بموجب الإحالة رقم ٩٧٤/ن/٢٠٢٣ تاريخ ٣ تموز ٢٠٢٣، وأعطي الملتزم في هذا التاريخ أمر المباشرة بالعمل.

تم تكليف هيئة الشراء العام من قبل السيد رئيس مجلس الوزراء بمتابعة الملف، ضمن صلاحياتها، بموجب الكتاب رقم ١١٩٥/ص تاريخ ٢٠٢٣/٩/٦ الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء، للتأكد من مدى التقيد باحكام القوانين والأنظمة المرعية الاجراء، سيما احكام دفتر الشروط الذي أجريت على أساسه المزايدة تمهيدا لترتيب النتائج القانونية في حال ثبوت حصول مخالفات.

انطلاقاً من موجباتها المنصوص عليها في الفقرة (٩) من المادة ٧٦ من قانون الشراء العام، والمحددة بمراقبة وتقييم تطبيق النصوص القانونية والقواعد التي تَرعى الشراء العام، وانطلاقاً من المهام المناطة بها والمتعلقة بتنظيم الشراء العام والإشراف عليه ومراقبته وتطوير إجراءاته ونظمه وأدائه (مقدمة المادة ٧٦ من قانون الشراء العام)، وجهت هيئة الشراء العام بتاريخ ٢٠٢٣/٩/٢٥ الكتاب رقم ٣٥٦/هـ.ش.ع/٢٠٢٣ إلى وزارة الأشغال العامة والنقل -المديرية العامة للطيران المدني- وبموجبه طلبت ايداعها المعلومات والمستندات التالية:

١- في موضوع التعاقد من الباطن

إيداعها طلبات التعاقد من الباطن الخطية المقدمة من قبل المستثمر الحالي إلى المديرية العامة للطيران المدني، وموافقة (أو عدم موافقة) المديرية العامة للطيران المدني عليها، وطريقة اختيار المتعاقدين من الباطن ومبررات هذا التعاقد وحجمه من حيث المساحات وتوزيعها ومن إجمالي قيمة العقد الموقع مع المستثمر الحالي.

٢- في موضوع المساحات المستثمرة:

إيداعها المستندات التالية:

- بيان بالمساحات المرفقة بدفتر الشروط الخاص بالصفقة مع الخرائط التوضيحية.
- بيان بالمساحات التي عاينها العارضون في فترة تقديم العروض مع الخرائط التوضيحية.
- بيان بالمساحات المسلّمة للمستثمر الحالي مع الخرائط التوضيحية.
- بيان بالمساحات المسلمة للمتعاقد من الباطن مع الخرائط التوضيحية.
- تقرير حول مدى تماثل المساحات المستبدلة قيمةً وأهميةً مع الخرائط التوضيحية وتبرير أسباب هذا التبديل وانعكاسه على نشاط المستثمر وعلى عائدات المديرية العامة للطيران المدني.

٣- في موضوع المستخدمين:

إيداعها تقرير مفصّل عن تطوّر عملية الحاق مستخدمي المستثمر السابق بالمستثمر الحالي.

تم تكليف المهندس عمر البراج من قبل رئيس هيئة الشراء العام القيام بزيارة ميدانية أولية إلى المديرية العامة للطيران المدني، حيث اجتمع مع المدير العام للطيران المدني المهندس فادي الحسن وسلمه كتاب هيئة الشراء العام المشار إليه أعلاه.

قام المهندس بمعاينة الطابق السفلي حيث يوجد المستودع الذي يحتوي على المساحة المزمع استبدالها، بالإضافة إلى قاعة الذهاب حيث الأماكن التي ترددت إمكانية استبدالها بهذا المستودع، وأكد المهندس على التفاوت في القيمة والأهمية بين المساحتين.

بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/٢٥ ورد هيئة الشراء العام كتاب المديرية العامة للطيران المدني رقم ٢/٣٦١٨، جواباً على كتابها رقم ٣٥٦/هـ.ش.ع./٢٠٢٣ تاريخ ٢٠٢٣/٩/٢٥

أولاً: فيما يتعلق بموضوع التعاقد من الباطن.

أرفقت المديرية العامة للطيران المدني نسخاً عن عقود موقعة من المستثمر الحالي مع أصحاب علامات تجارية معتبرةً أن هذه العقود لا تعتبر تعاقداً من الباطن، وهي لا تزال معتمدة في استثمارات مماثلة في مطار رفيق الحريري الدولي.

نصت المادة ٣٦ من دفتر الشروط الخاص بالمزايدة على ما يلي: «لا يحق للمستثمر التنازل عن كامل حقه بالاستثمار إلى طرف ثالث». كما نص البند المتعلق بالتعاقد الثانوي من المادة ٢١ من دفتر الشروط على ما يلي: «*يُمكن أن يَعهد الملتزم إلى مُتعاقد ثانوي تنفيذ جزءٍ من العقد والتي يجب ألا تتخطى ٥٠٪ من قيمة العقد. على المستثمر أخذ الموافقة المُسبقة على التعاقد الثانوي من المالك تحت طائلة الإنهاء المُبكّر لحق الاستثمار*».

نصت المادة ٣٠ من قانون الشراء "التعاقد الثانوي" العام على ما يلي:

«١. *يجب على الملتزِم الأساسي أن يتولّى بنفسه تنفيذ العقد ويبقى مسؤولاً تجاه سلطة التعاقد عن تنفيذ جميع بنوده وشروطه، ويُمنع عليه تلزيم كامل موجباته التعاقدية لغيره.*

٢. *في عقود الأشغال والخدمات، وفي حال أجاز دفتر الشروط الخاص ذلك، يُمكن أن يَعهد الملتزم إلى مُتعاقد ثانوي تنفيذ جزءٍ من العقد ضمن النسبة المسموح بها والمنصوص عليها في دفتر الشروط الخاص والتي يجب ألّا تتخطّى ٥٠% من قيمة العقد. على الملتزم أخذ الموافقة المُسبقة على التعاقد الثانوي من سلطة التعاقد التي يجب عليها اتّخاذ قرارها المعلّل بالموافقة أو الرفض خلال مهلة زمنية تُحدَّد في شروط العقد، ويُعَدّ سكوتها عند انقضاء هذه المهلة قراراً ضمنياً بالقبول.*

٣. *تُطبَّق على المتعاقد الثانوي أحكام البند "أولاً" من المادة السابعة من هذا القانون.*»

يستنتج من هذه النصوص ما يلي:

١. إن القاعدة العامة في العقود الإدارية هي مبدأ التنفيذ الشخصي لهذه العقود من قبل الملتزم لأن الإدارة قد اختارت هذا الملتزم أو ذاك بالاستناد إلى كفاءات ومؤهلات متوفرة لديه بالذات.

٢. إن التعاقد من الباطن هو استثناء من هذه القاعدة العامة القائمة على الاعتبار الشخصي، وكأي استثناء فإن التعاقد من الباطن محصور بالنصوص والحالات التي تجيزه وكأي قرار إداري فإن موافقة الإدارة عليه مرتبطة بتوخي المصلحة العامة منه.
٣. إن الحد الأقصى للتعاقد من الباطن في أي صفقة لا يجب أن يتخطى ٥٠٪ من قيمتها.
٤. يجب على المستثمر اعلام الإدارة برغبته في التعاقد من الباطن خطياً، وعلى الإدارة اجابته على هذا الطلب خلال مهلة زمنية محددة بشروط العقد (٣٠ يوم) .
٥. على الإدارة أن تتأكد من أهلية المتعاقد من الباطن للتنفيذ ومن انطباق مقتضيات هذا التعاقد على المصلحة العامة، وتتحمل كامل المسؤولية عن إجابتها الصريحة أو الضمنية.

تؤكد هيئة الشراء العام على وجوب ألا يقوم المستثمر الحالي في هذه العقود بأعمال عائدة بموجب العقد الأساسي للمديرية العامة للطيران المدني سيما فيما يتعلق بتحديد الأسعار خارج القواعد المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاص بالصفقة، وأن يتم تنفيذ هذه العقود على أنها عقود لاستعمال العلامة التجارية وتوريد الأطعمة للمستثمر الحالي، وأن تخضع للرقابة الشاملة للمديرية العامة للطيران المدني لناحية جودة الأطعمة واعتدال أسعارها.

ثانياً: فيما يتعلق بالمساحات موضوع عقد الاستثمار.
أكدت المديرية العامة للطيران المدني أن لديها طلب مقدم من المستثمر الحالي مع موافقة مبدئية على استبدال مستودع بموجب كتابها رقم ٢/٣٥٤٣ تاريخ ٢٠٢٣/٩/٢٠ من ضمن المساحات موضوع الاستثمار تبلغ **مساحته ٥٠٩ م٢** بمساحة داخل قاعة المغادرة في مبنى الركاب تبلغ **٢٧٠ م٢**. علماً أن السيد وزير الأشغال العامة والنقل قد جمّد هذا الموضوع بانتظار صدور تقرير هيئة الشراء العام وبالتالي لم يتم إعطاء موافقة نهائية لغاية تاريخه.

أرفقت المديرية العامة للطيران المدني بهذا الخصوص استشارة صادرة عن هيئة التشريع والاستشارات برقم ٤٤١/إ/٢٠٢٣ تاريخ ٢٠٢٣/١٠/١٦. وبالاطلاع على هذه الاستشارة، يتبين أن هيئة التشريع والاستشارات أكدت بشكل واضح أن تطبيق الفقرة ٤ من المادة ٢٩ من دفتر الشروط الخاص بالصفقة المتعلقة بالاستبدال **يجب أن يأتي متوافقاً مع أحكام قانون الشراء العام الخاضع له دفتر الشروط الخاص بالمزايدة**، وان حق استبدال المساحات المستثمرة ممنوح في الأصل للمالك دون حاجة لاستئذان المستثمر، وأن دفتر الشروط الخاص بالمزايدة هو الشرعة الضابطة والمنظمة لعلاقة الاستثمار بين الفريقين **وهو خاضع لاحكام قانون الشراء العام** بحسب المادتين ٦ و٣٢ من دفتر الشروط الخاص بالمزايدة، مما يعني بوضوح خضوع الاستبدال لأحكام دفتر الشروط الخاص بالمزايدة والمبادئ المكرسة في المادة الأولى من قانون الشراء العام.

كما أكدت المديرية العامة للطيران المدني في كتابها المشار اليه سابقا على ما يلي:
- ان المساحات التي عاينها العارضون هي ذاتها الواردة ضمن الملحق رقم (١) بدفتر الشروط الخاص بالمزايدة.
- ان المساحات المسلمة للمستثمر الحالي هي ذاتها الواردة ضمن الملحق رقم (١) بدفتر الشروط الخاص بالمزايدة والمرفق عنها صور خرائط تفصيلية عائدة لها.
- أنه لم يتم تسليم مساحات الى متعاقدين من الباطن.

الجمهوريّة اللبنانيّة هيئة الشراء العام

بالرجوع إلى أحكام دفتر الشروط الخاص بالصفقة، يتبين لنا أن المساحات قد حُددت بموجب الملحق رقم (١) وفقاً لما يلي:

ملحق رقم (١) – المساحة المخصصة للاستثمار

« يتضمن المطعم (المطاعم) والمطابخ ومستودعات التخزين وغيرها من المساحات داخل مبنى الركاب وجميع الإنشاءات الثابتة وغير الثابتة والأثاث والمفروشات والديكور الداخلي وعلى المستثمر أن يؤمن تجهيزات المطاعم غير الثابتة بما فيها شراشف الطاولات والبياضات والأنية الفخارية والزجاجية وأدوات المائدة وما شابه وتجهيزات المائدة يمكن دمغ هذه التجهيزات بعلامة المستثمر المميزة أو بشارته كل هذه التجهيزات سواء دمغت أو لم تدمغ تبقى ملكاً للمستثمر. تتوزع المطاعم والكافتيريات وفقاً للتالي:

الطابق السفلي:		
١. مخازن وبرادات	٩٥٢ م٢	LS
٢. أقسام للعمال	٥٨ م٢	LS
المجموع:	١،٠١٠ م٢	
الطابق الأرضي:		
١. كافيتريا	١٠٨ م٢	LS
٢. مطعم	٣٥٨ م٢	LS
المجموع:	٤٦٦ م٢	
الطابق الأول:		
١. كافيتريا مغادرة مودعين	٥٥ م٢	LS
٢. كافيتريا مغادرة غربي	١٩٨ م٢	AS
٣. كافيتريا مغادرة شرقي	١٣٦ م٢	AS
٤. مطعم مغادرة غربي	٤٠٦ م٢	AS
٥. كافيتريا غربي	٢٧٥ م٢	AS
٦. سناك غربي	١٦ م٢	AS
٧. سناك شرقي	١٦ م٢	AS
المجموع:	١،١٠٢ م٢	
الطابق الثاني:		
١. مكتب محاسبة	١٣٣ م٢	LS
٢. مكتب إدارة	٥٠ م٢	LS
٣. مكتب إدارة	٥٢ م٢	LS
٤. مطبخ	٤٧٠ م٢	LS
٥. مطعم مشرف على ساحة الطائرات	٢٦٠ م٢	LS
٦. مطبخ	٢٤٠ م٢	AS
المجموع:	١،٢٠٥ م٢	
المجموع العام	٣،٧٨٣ م٢	

LS = المنطقة العامة المخصصة للمودعين والمستقبلين
AS = منطقة نقل جوي خاصة بالركاب».

نصت الفقرة الرابعة من المادة ٢٩ من دفتر الشروط الخاص بالتلزيم على ما يلي: «*يمكن للمالك أن يوافق على طلب المستثمر في تعديل أماكن المساحات الموضوعة للاستثمار في حال توفر مساحات بديلة وإذا اقتضت ضرورة الاستثمار ذلك*».

إن هذا النص يتحدث عن تعديل أماكن المساحات الموضوعة للاستثمار في حال توفر مساحات بديلة، والمقصود بعبارة المساحات البديلة مساحات بذات **الأهمية والقيمة**. ان أي تفسير خلاف ذلك من شأنه تعديل معادلة التوازن المالي التي تحكم العقد، ويخالف مبادئ العلنية والمنافسة والمساواة. فالأمر يتعلق حصراً بضرورات الاستثمار وحاجة المديرية العامة للطيران المدني إلى بعض المساحات المستثمرة متى كانت لديها مساحات بديلة بذات الأهمية والقيمة وفي نطاق محدود ولا يخل بالتوازن المالي للعقد.

ترى هيئة الشراء العام أن استبدال مستودع بمساحة ٥٠٩ م٢ بمساحة ٢٧٠ م٢ داخل قاعة المغادرة في مبنى الركاب يعتبر تعديلاً جوهرياً لشروط العقد ويمس بمبدأ المنافسة المعتبر من الانتظام العام وفقاً لأحكام المادة الأولى من قانون الشراء العام، ويخالف أحكام الفقرة الرابعة من المادة ٢٩ من دفتر الشروط الخاص بالصفقة التي تتعلق كما سبقت الإشارة إليه باستبدال مساحات بذات الأهمية والقيمة.

ثالثاً: فيما يتعلق بموضوع المستخدمين.

أرفقت المديرية العامة للطيران المدني نسخة عن كتاب المستثمر الحالي المرفق به عينة من عقود العمل الـ ٩٤ الجديدة مع عمال كانوا يعملون مع المستثمر السابق، والباقين من العمال لا يرغبون في العمل مع المستثمر الحالي، وفقا لما جاء في كتاب المديرية العامة للطيران المدني المشار اليه سابقاً.

نصت المادة ٣٧ من دفتر الشروط الخاص بالصفقة في فقرتها الخامسة على ما يلي: «*على المستثمر (الذي رست عليه المزايدة) الإبقاء على جميع عقود العمل التي تكون جارية بين المستثمر الحالي وأجرائه يوم إعطاء المستثمر (الذي رست عليه المزايدة) أمر المباشرة بالاستثمار وذلك بموجب المادة ٦٠ من قانون العمل*».

إن إيراد هذا النص في دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات المشابهة لموضوع هذه المزايدة له هدف مزدوج: الأول ضمان حقوق العمال والمستخدمين ضمن الأطر القانونية والتنظيمية المرعية الإجراء، والثاني إفادة الإدارة من خبراتهم في موضوع المزايدة.

لـــــــــذلك،

وبالاستناد إلى مجمل ما تقدم، وانطلاقاً من الصلاحيات المعطاة لها، لمراقبة نظام الشراء العام بمقتضى المادة ٧٦ من قانون الشراء العام، كما الصلاحيات المعطاة لها بمقتضى المادة ١١٢ من هذا القانون المتعلقة باقتراح وفرض الغرامات لتطبيق أحكامه، تؤكد هيئة اشراء العام على ما يلي:

أولاً: ان عملية تلزيم المزايدة العمومية لإشغال وادارة واستثمار مطاعم وكافيتريات في مبنى الركاب الحالي في مطار بيروت الدولي قد جرت وفقاً لأحكام قانون الشراء العام ومبادئه وهي تتصف بالمشروعية وقد حظيت بموافقة ديوان المحاسبة في نطاق رقابته الإدارية المسبقة.

ثانيا: ضرورة أن يتم التنفيذ وفقاً لأحكام دفتر الشروط الخاص بالصفقة، لأن أي انحراف عن هذه الأحكام يشكل مساساً جوهرياً بالمنافسة والعلنية وهذه المبادئ معتبرة من الانتظام العام. وبالتالي، وجوب إلغاء أي موافقات قد تكون أعطيت خلافاً لما ورد في متن هذا التقرير.

ثالثا: وجوب ان تبقى العقود التي يوقعها الملتزم مع الغير في سياق تنفيذ التزامه الأساسي في حدود عقود التوريد واستثمار العلامة التجارية وان لا تصل بأي حال حد تنفيذ أي جزء من العقد خارج اطار ضوابط التعاقد من الباطن المشار اليها سابقاً، وان يبقى الملتزم الأصلي هو المسؤول عن جودة الأطعمة والخدمات المقدمة في ظل رقابة المديرية العامة للطيران المدني التي تشمل الجودة والسعر معا وفقا لاحكام دفتر الشروط الخاص بالصفقة.

رابعا: ضرورة متابعة تنفيذ نص المادة ٣٧ من دفتر الشروط الخاص بالصفقة (الفقرة الخامسة) لناحية وجوب الإبقاء على جميع عقود العمل الجارية بين المستثمر السابق وأجرائه يوم إعطاء المستثمر الحالي أمر المباشرة بالاستثمار وذلك بموجب المادة ٦٠ من قانون العمل في ضوء ما تضمنه كتاب المديرية العامة للطيران المدني المشار اليه في هذا التقرير حول الموضوع.

خامسا: تطبيق التوصيات والتفسيرات الواردة في متن هذا التقرير على جميع التلزيمات التي اجرتها المديرية العامة للطيران المدني وتضمنت دفاتر الشروط الخاصة بها نصوصا مشابهة لتلك التي تناولتها هذه التوصيات والتفسيرات.

يرجى التفضل بالاطلاع.

بيروت في، ٢٠٢٣/١٠/٣٠

رئيس هيئة الشراء العام

د. جان العلية

الجمهورية اللبنانية
هيئة الشراء العام

تُبلغ نسخة من هذا التقرير، إلى كل من:
- المديرية العامة لرئاسة الجمهورية
- الأمانة العامة لمجلس النواب
- الأمانة العامة لمجلس الوزراء
- ديوان المحاسبة والنيابة العامة لديه
- التفتيش المركزي
- وزارة الأشغال العامة والنقل
- المديرية العامة للطيران المدني

كما يُنشر على الموقع الالكتروني لهيئة الشراء العام www.ppa.gov.lb