تحريك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية بين القيد والإطلاق

Mobilization of public action against the managers of the public economic institution between registration and release

بليدي سميرة*
جامعة جيلالي ليابس -سيدي بلعباس، الجزائر
samira.blidi@univ-sba.dz

صابونجي نادية
جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر
nadiasaboundji0209@hotmail.com

- تاريخ الإرسال: 2022/03/22 - تاريخ القبول: 2022/04/19 - تاريخ النشر: 2022/05/11

الملخص: تعالج هذه الدراسة موقف السياسة الجنائية في مسألة التعايش بين القانون الجنائي والبيئة الاقتصادية، التي أصبحت تشكل عبئا في تحديد توجه جهود الدولة في إيجاد التوازن بين حماية الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية الاقتصادية، والذي انعكس في حركية تشريعية متتالية ومتناقضة بخصوص اجراءات تحريك الدعوى العمومية في جرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية بين القيد والإطلاق.

الكلمات المفتاحية: المؤسسة العمومية الاقتصادية– المسير – الخطر الجزائي– رفع التجريم عن أفعال التسيير – الدعوى العمومية.

Abstract: This studyaddresses the position of criminalpolicy in the issue of coexistence betweencriminallaw and the economicenvironment, which has become a burden in determining the direction of the State's efforts to strike a balancebetween the protection of the national economy and the achievement of economicdevelopment, reflected in a successive and contradictorylegislativemovementregarding the procedure for bringing public proceedingsbetween restriction and release..

Keywords : public economic corporation -the manager - penalrisk; decriminalization of managerialacts - public action.

مقدمة:

* المؤلف المرسل: بليدي سميرة

تبنت المنظومة القانونية في إطار تحقيق التنمية الاقتصادية اصلاحات تتماشى والتوجه الاقتصادي الجديد[1]، من ضمنها النصوص القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المساهمة بشكل كبير في الانتعاش الاقتصادي.

بحيث كرست الاستقلالية القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية من التبعية، بدءا من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية[2]، والتي تمتعت بالاستقلالية التامة بموجب الأمر رقم 01-04 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية تسييرها وخوصصتها[3].

في إطار توظيف القانون خدمة للتنمية الاقتصادية. فإن اهتمام المشرع بالنظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية لم يتوقف إلى اصدار قوانين خاصة، وإنما امتد إلى القوانين العامة، وبالضبط من خلال نص المادة 06 مكرر من الأمر رقم 15-02[4] المعدل والمتمم لقانون الاجراءات الجزائية التي جاءت بقيد الشكوى لتحريك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية.

لكن سرعان ما تم إلغاء هذه المادة، باعتبارها عائقا لمكافحة الدولة للفساد، وذلك بموجب القانون رقم 19-10[5] المعدل والمتمم لقانون الاجراءات الجزائية .

ومن هنا يطرح التساؤل عن مكانة الأداة الاجرائية في مجال الموازنة بين حماية الاقتصاد الوطني من خلال حماية المال بموجب المتابعات الجزائية، وبين موقفها من إجراء رفع التجريم عن أعمال التسيير؟

[1] تبنت الجزائر منذ الاستقلال نظام اقتصادي اشتراكي يتميز بتدخل الدولة في عملية تسيير جميع المجالات، حيث تم الاعتماد على المشروعات الاقتصادية الكبرى لانعاش الاقتصاد الوطني، والتي يتم تسييرها وفقا للتسيير الاشتراكي، لكن بفعل الأزمات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر، أدى ذلك إلى ضرورة التخلي عن هذا النظام وتبني توجه الاقتصاد الحر

[2] المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 12 يناير 1988، ج.ر. عدد 02 لسنة 1988.

[3] المؤرخ في 22 جمادى الثانية 1422، الموافق ل 20 غشت 2001، ج.ر. عدد 47 لسنة 2001

[4] المؤرخ في 7 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يوليو 1966، ج.ر. عدد 40 لسنة 2015.

[5] المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1441 الموافق ل 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يوليو 1966، ج.ر. عدد 78 لسنة 2019.

تتم الاجابة عن هذه الاشكالية وفقا للمنهج الوصفي التحليل، بحيث يساهم في تحليل النصوص القانونية المتعلقة باجراءات تحريك الدعوى العمومية بين القيد والإطلاق، وذلك من خلال تقسيم الورقة البحثية إلى قسمين، سيتم التطرق أولا إلى أثر الغاء تقييد تحريك الدعوى العمومية في جرائم التسيير على الخطر الجزائي للمسيرين(المبحث الأول)، أما الشطر الثاني سيتم تخصيصه لفعالية الآلية الإجرائية لمتابعة جرائم التسيير في المؤسسة العمومية الاقتصادية في حماية الاقتصاد (المبحث الثاني) .

1- أثر الغاء تقييد تحريك الدعوى العمومية في جرائم التسيير على الخطر الجزائي للمسيرين

شهدت المنظومة القانونية حركة تشريعية في اجراءات تحريك الدعوى العمومية، بحيث ساهمت السياسة الاقتصادية دورا مهما في تباين موقف المشرع حول دور النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية في جرائم الفساد، والذي كان للبعد الاقتصادي خلفية في تقييد الأداة الاجرائية (ثانيا)، بحيث تم الاستعانة بالسياسة الاجرائية لرفع التجريم عن أعمال التسيير (أولا).

1.1- تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية كآلية اجرائية لرفع التجريم عن أعمال التسيير

في إطار مساعي الدولة لحماية الاقتصاد الوطني أحاط المشرع المؤسسات العمومية الاقتصادية بحماية قانونية تجمع بين الحماية الوقائية المتمثلة في التنظيم القانوني لها، مع الاستعانة بأدوات القانون الجنائي عن مخالفة هذه الأخيرة، والتي ساهمت في اتساع الخطر الجزائي الذي يواجهها المسير.

انعكس التدخل الجنائي في تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى احداث تضخم تشريعي جنائي، والذي انعكس سلبيا على مردودية المسير في التسيير تجنبا للمساءلة الجنائية، ولمعالجة هذه المسألة لجأ المشرع إلى حماية المسير من خلال رفع التجريم عن أفعال التسيير مستعينا بالمادة الاجرائية في ذلك (ب)، لكن قبل ذلك لابد تعريف رفع التجريم عن أفعال التسيير (أ).

أ-تعريف رفع التجريم عن فعل التسيير

يرجع تأصيل رفع التجريم عن أعمال التسيير إلى دور المشرع الفرنسي في مواجهة التضخم الجنائي في قانون الأعمال [6]، بحيث ساهم التقرير الذي أعده Jean-Marie Coulon[7] في تبني المنظومة القانونية لمبدأ رفع التجريم، بحيث عززت هذه الحركة في توفير حماية للمسيرين أثناء ممارسة مهمة التسيير.

يعد رفع التجريم من ضمن المصطلحات القانونية التي تبنتها السياسة الجنائية المعاصرة في إطار التأقلم والظروف الاقتصادية، غير أن هذا المصطلح يثير اللبس حول مفهومه، فهل يقصد به الحد من التجريم ليمثل استثناء عن قاعدة التجريم؟

إن مسألة ضبط مصطلح رفع التجريم أثار جدلا بين الفقهاء، فيرى الفقيه Pradel[8] أن هذا المصطلح يضح حدا للتجريم بحيث يخرج الفعل المحظور من مجال التجريم إلى المشروعية، بينما يرى جانب آخر من الفقه[9] أن تبني السياسة الجنائية لإلغاء التجريم في مجال الاعمال هو اجراء يدمج بين إعادة ضبط المجال الجنائي وتعديل التنظيم القانوني المتعلق بالرقابة المطبقة على المؤسسات وهياكلها ،مما يساهم في تحديث الاستعانة بالقانون الجنائي مع تعزيز الارتباط بالقواعد المدنية ،أي الاعتماد أيضا على العقوبات المدنية.

إن رفع التجريم يعد من الأنظمة التي تبنتها السياسة الجنائية المعاصرة في ظل إقامة التوازن بين حماية الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية الاقتصادية، وذلك بموجب احاطة الأعمال بصفة عامة والمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة بحماية زجرية من المسيرين غير النزهاء، دون الاضرار بالمسيرين الشرفاء وذلك من خلال التخفيف من الخطر الجزائي، إما بموجب إلغاء تجريم بعض الأفعال وإحالة العقوبة للجانب الإداري أو المدني، أو من خلال اخراج الفعل من دائرة التجريم إلى اضفاء المشروعية عليه.

---

[6] انظر في ذلك:

Michel véron, droit pénal des affaires, éd. 6, Armand Colin, France, 2005, p.p.11, 12

[7] Jean-Marie Coulon,La dépénalisation de la vie des affaires , Rapport au garde des Sceaux, ministre de la justice,collection des rapports officiels , Janvier 2008, prise du site internet : http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/1_RapportCoulon.pdf ,consulté le 15/05/2021 à 19 :07

[8] Jean Pradel, droit pénal, introduction générale, droit pénal général, t.1, éd. 8 , Cujas, France, 1992, p. 25.

[9] Jean-Marie Coulon, op.cit, consulté: le 15/05/2021 à 20 :09

ومن هنا يطرح التساؤل عن مجال تطبيق المشرع لنظام رفع التجريم عن أفعال التسيير؟

سيتم الاجابة عنها في النقطة الموالية.

ب-دور السياسة الاجرائية في رفع التجريم عن أعمال التسيير

في مجال مساعي الدولة إلى انعاش الاقتصاد الوطني لتحقيق التنمية الاقتصادية لجأ المشرع إلى تبني سياسة رفع التجريم عن فعل التسيير ضمن القواعد الاجرائية، وذلك من خلال تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تعد المادة 6 مكرر الملغاة من بين المواد المستحدثة بموجب الأمر رقم 02/15، المعدل والمتمم لقانون الاجراءات الجزائية، والتي تنص على أنه " لا تحرك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو ذات الرأسمال المختلط عن أعمال التسيير التي تؤدي إلى سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة إلا بناءا على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية للمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري وفي التشريع الساري المفعول".

من خلال استقراء هذه المادة يتضح تبني المنظومة القانونية لآلية جديدة في مجال التنظيم القانوني الخاص بالمؤسسة العمومية الاقتصادية[10]، ليجعل من متابعة مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية شروطا شكلية (أولا)، وأخرى موضوعية(ثانيا).

•الشروط الشكلية:

لقد حدد المشرع نطاق تطبيق نص المادة 6 مكرر السالفة الذكر بحيث تطبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية، والتي عرفها المشرع بموجب المادة 2 من الأمر رقم 01-04 المذكور أعلاه أنها

[10] شهدت المنظومة القانونية تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية سابقا وذلك من خلال الاستعانة بالأداة الاجرائية ضمن قانون العقوبات في الجانب الموضوعي، بحيث تم تعديل المادة 119 من قانون العقوبات بموجب القانون رقم 01-09 فتضمنت الفقرة الأولى النص التالي: "عندما ترتكب هذه الجريمة أو الجرائم المنصوص عليها في المواد 119 مكرر، 199 مكرر1، 128مكرر، 128 مكرر1 إضرارا بالمؤسسات العمومة الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو رأسمالها مختلط فان الدعوى العمومية لا تحرك إلا بناء على شكوى من أجهزة الشركة المعنية المنصوص عليها في القانون التجاري وقانون تسيير رؤوس الأموال التجارية المملوكة للدولة "، بينما تضمنت الفقرة الثانية أنه: "يتعرض أعضاء أجهزة الشركة الذين لا يبلغون عن الأفعال الإجرامية في هذه المادة وفي المواد 119 مكرر، 199 مكرر1، 128مكرر، 128 مكرر1 للعقوبات المنصوص عليها في المادة 181 من قانون العقوبات".

"شركات تجارية تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام".

أما عن مجال تطبيق المادة 6 مكرر من حيث الأشخاص، فتتعلق بمسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية، وإن البحث عن نطاق تطبيق المادة 6 مكرر الملغاة من حيث الأشخاص مفادها حتى وإن ارتكبت جرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية وتوافرت صفة الجاني، فإنه لا تحرك الدعوى العمومية ضد هذا الأخير إلا بموجب الاجراءات المنصوص عليها في المادة 6 مكرر الملغاة، بقوله: " لا تحرك الدعوى العمومية.....إلا بناءا على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية المنصوص عليها في القانون التجاري وفي التشريع المعمول به".

ومن هنا يثار التساؤل عن الهيئات الاجتماعية المخول لها صلاحية تحريك الدعوى العمومية في جرائم تسيير المؤسسة العمومية؟

إن الهيئات الاجتماعية تلعب دورا حاسما في القضاء على انتشار الفساد داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية، إلا أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى تحديد الهيئات الاجتماعية للمؤسسة العمومية الاقتصادية لا في القانون التجاري ولا عن طريق التنظيم.[11]

الملاحظ من خلال استقراء المادة 6 مكرر الملغاة، أن استعمال المشرع لمصطلح الهيئات الاجتماعية يضفي الغموض على النص، بحيث أنه لم يفرق بين أجهزة إدارة وتسيير المؤسسة، وبين أجهزة المراقبة، لكن هذه الأخيرة وهي المعنية بإجراءات تحريك الدعوى العمومية، دون أجهزة التسيير لأنه لا يمكن أن يرفع شخص دعوى قضائية ضد نفسه.

وعليه تتمثل الهيئات الاجتماعية الموكل لها مهام تحريك الدعوى العمومية في الجمعية العامة المتمثلة في مجلس مساهمات الدولة طبقا لنص المادة 12 من الأمر 01-04 السالف الذكر، مجلس الإدارة، الرئيس المدير العام، أو مجلس المديرين ومجلس المراقبة في نظام تسيير شركة المساهمة بالنظام الحديث الذي تضمنته المادة 642 من القانون التجاري.

[11] سلايمي جميلة، تحديد الهيئات الاجتماعية في ظل مستجدات المادة 6 مكرر من قانون الاجراءات الجزائية، الجزائر، المجلد4، العدد الثاني، 2019، ص. 101.

- **الشروط الموضوعية**

لقد حددت المادة 6 مكرر الملغاة جرائم التسيير التي تخضع لشرط قيد الشكوى المسبقة ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، والمتمثلة في السرقة، الاختلاس، التلف، الضياع، وتبعا لذلك يتضح أن أعمال التسيير المؤدية إلى سرقة، اختلاس، تلف المال العام تحمل مفهومين، أولهما أن يرتكب المسير أثناء تسييره أحد هذه الجرائم، أو يتسبب بتسييره فيها، والجدير بالذكر أن جنحة الإهمال في التسيير طبقا للمادة 119 مكرر ق. ع. تضمنت نفس الجرائم، وكذلك الحال بالنسبة للمادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المستحدثة بدلا من المادة 119 من قانون العقوبات الملغاة باستثناء التبديد والاحتجاز بدون وجه حق واستعمال الممتلكات على نحو غير شرعي .[12]

كما يسري تطبيق قيد تحريك الدعوى العمومية على جرائم تسيير الشركات والمتعلقة بجريمة الاستعمال التعسفي لأموال وائتمان الشركة، المنصوص والمعاقب عليها في المادة 811 في فقرتها الثالثة من القانون التجاري، والتي تعزز بذلك حماية فعالة للمسير من الخطر الجزائي في التسيير خاصة وأن هذا النص التجريمي يحمل في طياته خصوصية أضفت مرونة تشريعية على النص العقابي، الأمر الذي يتطلب تدخل القاضي الجزائي لتفسير المصطلحات الفضفاضة التي تشكل الركن المادي لهذه الجريمة وهو مصطلح " مصلحة الشركة"، والمصطلح المكون للركن المعنوي للجريمة والمتمثل في مصطلح " المصلحة الشخصية ".

2.1- دور قيد الدعوى العمومية في تقليص الخطر الجزائي في تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية

تساهم عملية التسيير في تحقيق المؤسسة العمومية الاقتصادية للهدف الذي أنشئت من أجله، وبالتالي تحقيق نجاح المشروع والمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية.

ونظرا لدور المسير في اتخاد القرارات التي تصبو في تحقيق انجاح المؤسسة، فالأمر يتطلب حرية المبادرة واستغلال المهارات الفنية في مهمة التسيير، إلا أن التدخل الواسع للنص العقابي في قمع جرائم التسيير، جعل دور المسير يميل للتحفظ واليقظة من الخطر الجزائي على حساب اتخاذ القرارات اللازمة.

[12] الطيب قتال، الشكوى المسبقة قراءة في المادة 6 مكرر من قانون الاجراءات الجزائية، مجلة تنوير، الجزائر، العدد الثامن، 2018 ص. 205.

شكلت هذه العوامل الخلفية في مساهمة البعد الاقتصادي لتقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية (ب)، لكن قبل لك سيتم تعريف الخطر الجزائي في التسيير (أ).

أ-تعريف الخطر الجزائي في التسيير

يمكن إعطاء تعريف للخطر الجزائي في مجال تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية بأنه خطر تعرض المسير للمساءلة الجزائية أثناء قيامه بمهمة التسيير في المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث أنه وبناءا على هذا التعريف نجد أن الخطر الجزائي بهذا المفهوم ينحصر في مجال الجريمة المادية والجريمة غير العمدية [13]

وبالتالي فإن الخطر الجزائي في مجال تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية يتابع المسير عن التجاوزات التي تتم في إطار ممارسة مهامه، فيكون مسؤولا جزائيا وفقا لنصوص قانون العقوبات، يذكر على سبيل المثال جريمة الاهمال في التسيير المنصوص والمعاقب عليها في المادة 119 مكرر من قانون العقوبات، كما يخضع المسير للمساءلة الجزائية عن مخالفة النصوص التنظيمية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية والخاضعة لأحكام القانون التجاري طبقا لما نصت عليه المادة 1/5 من الأمر رقم 01-04 المذكور أعلاه[14]، وبالتالي تشمل المواد التي تضمنها القانون التجاري والمتعلقة بالمخالفات المتعلقة بمديرية شركات المساهمة وإدارتها المنصوص عليها في المواد 811، 812، 813 من القانون التجاري، إضافة إلى ذلك يتضمن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نصوصا توسع من الخطر الجزائي للمسير والمتعلقة بجريمة الاختلاس.

ب-البعد الاقتصادي لتقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية

في إطار مساعي الدولة نحو تحقيق التنمية الاقتصادية. قد تطلب ذلك على غرار الدول الليبيرالية تراجع دور القانون الجنائي في الاقتصاد أو ما عرف بموجة رفع التجريم عن عالم الأعمال التي انتهجتها الكثير من الدول، وبادر بها المشرع الجزائري استجابة لتوصيات لجنة إصلاح العدالة التي تشكلت في

[13] بلباي نوال، الوقاية من الخطر الجزائي في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجيلالي ليابس – سيدي بلعباس، 219-2020، ص. 63

[14] وأكد على ذلك بموجب الأمر رقم 95-25 والمتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولةالمادة 26 منه صراحة على تطبيق أحكام القانون التجاري ومفادها: " تطبق أحكام القانون التجاري المتعلقة بالمسؤولية المدنية والجزائية لأجهزة شركات رؤوس الأموال على أعضاء مجلس المديرين ومجلس الإدارة وكذا أعضاء مجلس المراقبة في ....و المؤسسات العمومية الاقتصادية، حسب صلاحيات كل منهم".

سنة 1999 وأوصت بإخراج أخطاء التسيير من نطاق قانون العقوبات **Dépénalisation** ذلك أن النظام القانوني الجديد للمؤسسات العمومية الاقتصادية لم يعد يجعل رأسمالها حكرا على الدولة وإنما صار مفتوحا للخوصة، ويخضع للأحكام الخاصة بالشركات التجارية.[15]

تجسيدا لهذه التعليمات قام المشرع بتعديل قانون الاجراءات الجزائية بالأمر رقم 15-02 حيث جاء بمادة جديدة، هي المادة 6 مكرر الملغاة التي نصت على ضرورة تقديم شكوى مسبقة لتحريك دعوى عمومية في جرائم التسيير في المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وجاء في المذكرة الإيضاحية لهذا الأمر أن الهيئات المكلفة بإدارة ومراقبة الشركة في موقع يسمح لها التمييز بين أخطاء التسيير التي لا تستوجب المساءلة الجنائية وتلك التي تنجر عنها المسؤولية الجزائية للمسيرين[16].

مما لا خلاف فيه أن أعمال التسيير لا يمكن تقديرها إلا من طرف الهيئات الرقابية والأطراف المالكة لرأسمال على مستوى المؤسسة العمومية الاقتصادية وإن هذه الجرائم تستلزم تمييز أركانها المادية عن غيرها من أعمال التسيير ولا يتحقق ذلك إلا بمبادرة أجهزة الرقابة والأطراف المؤهلة عن طريق رفع شكوى[17]، وذلك نظرا للطابع التقني لجرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية.

كما جاء في تصريح لوزير العدل وحافظ الأختام السابق الطيب لوح أن عدم تجريم تسيير الإدارة يهدف إلى تشجيع المبادرة لدى المدراء الاقتصاديين، وأنه يجب على المؤسسات العمومية الاقتصادية الانصياع لقواعد الاقتصاد، حتى تتمكن من خوض روح المنافسة والقدرة التنافسية بين المؤسسات الاقتصادية، وأن التدابير المتخذة لخلق بيئة تسمح للمؤسسات العمومية الاقتصادية بأن تكون قادرة على المنافسة وخلق الثروة وتنشيط الاقتصاد الوطني. كما أكد على ضرورة إيجاد الإطار الأمثل الذي يضمن

---

[15] صيدي عبد الرحمان، فعالية قيد الشكوى في جرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزائر، المجلد 55 العدد الثاني، 2018، ص. 404.

[16] مذكرة وزارة العدل بخصوص الأمر رقم 15-02 المعدل لقانون الاجراءات الجزائية، بتضمن أسباب وأهداف هذا التعديل والمتضمن ملخص للأحكام بموجب 11 محور من ضمنها المادة 6 مكرر موضوع الورقة البحثية، أنظر في ذلك الموقع الالكتروني: https://elmouhami.com/، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2020/05/15 على الساعة 00:33.

[17] زريكي أمينة، خصوصية تحريك الدعوى العمومية في جرائم المؤسسات العمومية الاقتصادية وفقا للأمر 15-02 المعدل والمتمم لقانون الاجراءات الجزائية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثامن، 2018، ص.83

التوازن بين صون المال العام والمصالح الاقتصادية للدولة وكذلك حماية المسير النزيه حتى يكون قادرا على الابتكار والمبادرة في بيئة قانونية آمنة وفي محيط اقتصادي تسوده الشفافية في التسيير.[18]

وانطلاقا من ذلك يتضح أن وضع المشرع لشرط الشكوى المسبقة لتحريك الدعوى العمومية في جرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية إنما هو إجراء وقائي من خلال حماية مصالحها من جهة، ومن جهة أخرى توفير ضمانات لمسيري المؤسسات ضد المتابعات التعسفية، بحيث المركز الذي يتمتع به المسيرون يجعل من النظام القانوني الجنائي المعتمد يضيق عن المسيرين، ويحد من روح المبادرة مما يؤدي إلى ركود اقتصادي.

فتوجهت السياسة الوطنية إلى اعتماد الشكوى في تحريك الدعوى العمومية كإجراء مسبق في القواعد الإجرائية كحل للموازنة بين حماية الاقتصاد الوطني وتوفير الحماية اللازمة للمسيرين، وبالتالي البحث عن حلول للدفع بالتنمية الاقتصادية.

2- فعالية الآلية الإجرائية لمتابعة جرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية في حماية الاقتصاد

تعزيزا لحماية المال العام تم إلغاء المادة 6 مكرر السالفة الذكر بموجب القانون رقم 19-10، ومن ثم العمل وفقا للقواعد القانونية المتعارف عليها في التحريات والمتابعات، وذلك نظرا لحدودها في حماية الاقتصاد (أولا)، ومن ثم تظهر أهمية إلغاء المادة 6 مكرر من قانون الاجراءات الجزائية في حماية الاقتصاد (ثانيا).

1.2- عرقلة قيد الشكوى المسبقة في حماية الاقتصاد

إن المادة 6 مكرر الملغاة تقيد النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية في قضايا الفساد المتعلقة بجرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، مما كان لها أثرا سلبيا في مواجهة الجزائر موجة الفساد، فتنوعت الأسباب في ذلك بين عدم وضوح النص بحد ذاته، إضافة إلى الانعكاس السلبي على الواقع

[18] تصريح وزير العدل حافظ الأختام السابق " الطيب لوح" حول قانون رفع التجريم عن أفعال التسيير، أنظر في ذلك الموقع الاكتروني: https://www.assawt.net، تم الإطلاع بتاريخ 2019/08/10، على الساعة 01:00.

العملي (ب)، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى تعديل اجراءات تحريك الدعوى العمومية في جرائم الفساد بموجبالقانون رقم 19/ 10 (أ).

أ-تعديل القانون رقم 19/ 10 لاجراءات تحريك الدعوى العمومية في جرائم الفساد

شهدت مسألة تباين موقف المشرع بخصوص دور النيابة في قمع جرائم التسيير، بحيث تم الغاء تقييد حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 31 اكتوبر 2003[19]، والذي نتج عنه تعزيز الترسانة القانونية بالقانون رقم 06-01 المتعلق ب الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي ساهم في تعديل قانون العقوبات والغاء نص المادة 119 منه والتي تضمنت قاعدة اجرائية ضمن النص العقابي تقيد بموجبه تحريك الدعوى العمومية.

أما التعديل الآخر الذي اعتمده المشرع مس قانون الاجراءات الجزائية بعد أن تبنت السياسة الاجرائية نظام رفع التجريم عن أفعال التسيير حماية للمسير، وذلك بموجب المادة 6 مكرر ضمن القانون رقم 15-02، والتي تم الغاؤها بموجب القانون رقم 19-10.

بصدور القانون رقم 19-10 المعدل والمتمم لقانون الاجراءات الجزائية، يتم العمل بأحكام المادة المادة 29 من قانون الاجراءات الجزائية على جرائم الفساد بدون تقييد، والتي مفادها: " تباشر النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع وتطالب بتطبيق القانون".

ب-مبررات قصور تقييد تحريك الدعوى العمومية في قمع جرائم الفساد

أول نقطة تثير الانتباه في نص المادة 6 مكرر الملغاة السالفة الذكر أن الشكوى باعتبارها " إجراء يباشره المجني عليه أو وكيل خاص عنه، يطلب فيه من القضاء تحريك الدعوى العمومية، تتعلق بجرائم معينة يحددها القانون على سبيل الحصر لإثبات مدى قيام المسؤولية الجزائية في حق المشكو في حقه، ويرجع أساس هذا القيد على حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى للمصلحة المحمية قانونا والمراد تحقيقها بعدم السير في الاجراءات".[20]

[19] بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 29 صفر 1425 الموافق ل 19 أبريل 2004، والمتضمن التصديق على بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج.ر. عدد 26 لسنة 2004.

[20] أوهايبية عبد الله، شرح قانون الاجراءات الجزائية الجزائري(التحري والتحقيق)، دار هومة، الجزائر، 2015، ص. 118.

الملاحظ من خلال استقراء النصوص القانونية التي تقيد تحريك الدعوى العمومية بناءا على شكوى إنما تهدف لحماية الأسرة واستقرارها، ويذكر على سبيل المثال، المادة 369 من قانون العقوبات المتعلقة بجرائم السرقة بين الأقارب والحواشي، والمادة 330 من قانون العقوبات المتعلقة بجريمة ترك الأسرة، وجريمة الزنا التي ترتكب من أحد الزوجين المنصوص والمعاقب عيها في المادة 339 من قانون العقوبات، بينما تتمثل الغاية من تقييد تحريك الدعوى العمومية بموجب المادة 6 مكرر من قانون الاجراءات الجزائية في حماية المسيريين النزهاء وبالتالي دعم حرية المبادرة لتحقيقي التنمية الاقتصادية، بينما قد يستغل المسيريين غير النزهاء هذه المادة لتفضيل مصالحهم الشخصية على حساب مصلحة المؤسسة العمومية الاقتصادية.

نظرا لمضمون المادة 6 مكرر الملغاة وصياغتها يتضح أن تقديم الشكوى يؤدي إلى تحريك الدعوى العمومية باعتبارها شرطا أساسيا في ذلك، وبمفهوم المخالفة تبعا لذلك يتضح أيضا أن سحب الشكوى يؤدي إلى وضع حد للمتابعة، غير أنه وإن كان الحال كذلك إلا أنه وإن رتب سحب الشكوى وقف اجراءات متابعة المسيرين على طائفة الجرائم المعنية بالشكوى بما قد يؤدي إلى لإفلاتهم من العقاب[21].

أما عن الهدف من سن المادة 6 مكرر الملغاة. فإن المشرع وبدلا من رفع التجريم عن أفعال التسيير في قواعد الموضوع أي قواعد التجريم والعقاب، اهتدى إلى آلية قيد الشكوى في تحريك الدعوى العمومية كإجراء مسبق في القواعد الإجرائية، وهذه الأخيرة لا يمكنها أن تحل محل قواعد الموضوع وإنما تنظم فقط كيفية تطبيقها، وفي هذه الحالة فإن الشكوى كإجراء مسبق جاء فقط ليفوض تحريك الدعوى العمومية للهيئات الاجتماعية.[22]

وعليه، فإن تقديم الهيئات الاجتماعية الشكوى ضد مسيري المؤسسة يؤدي إلى تحريك الدعوى العمومية وتطبق قواعد الموضوع، وبالتالي ليس هناك رفع التجريم وإنما تفويض تحريك الدعوى العمومية للهيئات الاجتماعية للمؤسسة حصرا، مع تقييد الموظفين والعمال والمواطنين الذين يكتشفون أفعال التسيير المعاقب عليها قانونا للابلاغ عنها مما يؤدي إلى ارتفاع الفساد المالي، مما يجعل من المادة 6 مكرر الملغاة معرقلة لحماية المال العام بصفة خاصة وحماية الاقتصاد عموما.

[21] قتال الطيب، المرجع السابق، ص. 205.

[22] صيدي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص. 417.

2.2 أهمية إلغاء شرط الشكوى المسبقة في حماية المال العام

إن اعتماد الجزائر على الاقتصاد الريعي أدى إلى تأثر الاقتصاد بسبب تذبذب أسعار النفط وبالتالي تأثر الوضع الاقتصادي والاجتماعي بالأزمات الاقتصادية، الأمر الذي دفع بالمشرع البحث عن انعاش الاقتصاد الوطني بعيدا عن قطاع المحروقات، فاهتم بالمؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها الأداة المثلى للتنمية الاقتصادية.

غير أن توجه المشرع إلى تهيئة المناخ الاقتصادي وتوفير نصوص قانونية تضمن ذلك، فتح المجال أمام المسيرين غير النزهاء في استغلال ذلك وتحقيق مصالحهم الشخصية، وبالتالي تفاقم جرائم الفساد ذو الاثر السلبي المباشر على الاقتصاد الوطني

ولتوضيح سبب تأرجح موقف المشرع بخصوص اجراءات تحريك الدعوى العمومية بين القيد والإطلاق، سيتم عرض الوضع الاقتصادي في ظل تقييد تحريك الدعوى العمومية في جرائم الفساد(أ)، ومن ثم التطرق إلى أهمية قمع جرائم التسيير في حماية الاقتصاد الوطني (ب).

أ-الوضع الاقتصادي في ظل تقييد تحريك الدعوى العمومية في جرائم الفساد

لقد حصلت الجزائر على المرتبة 88 من بين 168 دولة، وهو ترتيب كما وصفته الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد بالمتدني، وإن التنقيط الذي حصلت عليه والمقدر ب 3.6 من مجموع 10 وفق سلم مرقم من صفر أي أعلى نسبة فساد، إلى مئة أدنى نسبة فساد، وإن الترتيب هو نفس تريب السنوات 2013، 2014، كما حصلت على المرتبة 17 إفريقيا، والمرتبة 9 عربيا، وعبرت عن وضع الفساد في الجزائر إلى غياب الإرادة السياسية للحكومة في مكافحة الفساد[23]، وبالتالي حماية المال العام والاقتصاد الوطني

وعليه تم اقتراح إلغاء الشكوى المسبقة لتحريك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسات العموميةالاقتصادية، والذي يجد تبريره في حماية المال العام، على اعتبار أن إسناد الشكوى المسبقة إلى الهيئات الاجتماعية قد يدفع إلى التواطؤ وعدم التبليغ عن الجرائم، وبالتالي تكريس اللاعقاب، وهو الأمر الذي يهدف مشروع هذا القانون إلى تجنبه والذي يهدف إلى تعزيز الجهود المبذولة من

[23] الموقع الاكتروني،https://www.aljazeera.net، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/06/15، على الساعة 2021/03/04.

قبل السلطات العمومية في مجال محاربة الفساد والوقاية منه بصفة عامة وحماية المال العام والخاص وتخليق الحياة الاقتصادية وإدخال قواعد الحكم الراشد في تسيير الاقتصاد الوطني بصفة أخص.[24]

إن مكافحة الدولة للفساد يعد من ضمانات حماية المال العام بصفة عامة والمشاريع الاقتصادية بصفة خاصة، بحيث تؤثر السياسة المنتهجة في الدول لمكافحة هذا النوع من الجرائم إلى تقديم ضمانات لحماية المستثمر وبالتالي تشارك في استقطاب المستثمرين.

ب-أهمية قمع جرائم التسيير في حماية الاقتصاد الوطني

في ظل توجه السياسة الوطنية القضاء على الفساد، شكلت المادة 6 مكرر عائقا في وجه تحقيق هذا الهدف، الأمر الذي دفع إلى تعديل آخر لقانون الاجراءات الجزائية وذلك بموجب القانون رقم 19-10، والذي ألغى المادة 6 مكرر، بحيث يرفع القيد عن تحريك الدعوى العمومية لجرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، والذي يهدف حسب تصريح وزري العدل وحافظ الاختام، أن ذلك يهدف إلى حماية المال العام عبر تسهيل تحريك الدعوى العمومية، وبالتالي تعزيز الإطار القانوني لمكافحة الفساد.

وفي إطار تدعيم المنظومة القانونية بنصوص تساهم في حماية الاقتصاد الوطني، تضمن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تنصيب الهيأة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك ضمن الباب الثالث منه، المنظم بالنصوص القانونية من 17 وإلى 24 .

تساهم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في اكتشاف أعمال الفساد، ولتسهيل مهمتها نص المشرع بموجب المادة 21 من القانون رقم 06-01 المذكور أعلاه على امكانية استعانتها بالإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر للحصول على أية وثيقة أو معلومة تساهم في بناء الدليل للكشف عن أعمال الفساد، كما أحاط المشرع

[24] الجريدة الرسمية لمناقشة مشروع قانون الاجراءات الجزائية، 10 نوفمبر 2019،الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2019-2020، السنة الثالثة رقم 150، ص. 4، الموقع الالكتروني: http://www.apn.dz/، تم الاطلاع بتاريخ 2020/06/20، على الساعة 21:11.

مهام هذه الهيئة بحماية جنائية تضفي الوصف الجزائي على رفض الجهات المحددة أعلاه تقديم الوثائق اللازمة لها.

من خلال استقراء نص المادة 20 من القانون رقم 06-01 والمتضمنة مهام الهيأة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يتضح أن مهامها يغلب عليه الطابع التحسيسي والتوجيهي للوقاية من الفساد، فتساهم الآليات التي تضعها إلى درء وقوع جرائم الفساد، أما في حالة اكتشافها لأفعال ذات الوصف الجزائي، تقوم بتحويل الملف إلى وزير العدل، بحيث يرجع له في حالة الاقتضاء مهمة اخطار النائب العام لتحريك الدعوى العمومية، طبقا لنص المادة 22 من القانون رقم 06-01.

في إطار تعزيز المشرع حماية قانونية للاقتصاد الوطني أجرى تعديلا على قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بحيث استحدث جهاز ذو طابع ردعي والمتمثل في الديوان المركزي لقمع الفساد، وذلك من الباب الثالث مكرر من الأمر رقم 10-05[25] المعدل والمتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

يظهر الدور الردعي للديوان من خلال تشكيلته ومهامه، بحيث أحالت المادة 24 مكرر من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى المرسوم الرئاسي رقم 11-426[26]، بحيث حددت المادة 6 منه تشكيلته والتي تضم: ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني،ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

أما عن مهام الديوان المركزي لقمع الافساد، فقد حددت المادة 5 من المرسوم الرئاسي 11-426، والمتمثلة في جمع كل المعلومات عن أفعال الفساد، جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.

نظرا لأهمية الأداة الاجرائية في قمع جرائم الفساد وحماية الاقتصاد الوطني، دعم المشرع السياسة الاجرائية من خلال استحداث المركز الوطني لقمع الفساد، بحيث يخضع لقانون الاجراءات الجزائية طبقا لنص المادة 24 مكرر 1 من الامر رقم 10-05 المعدل والمتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، كما يمتد اختصاصهم المحلي إلى كامل التراب الوطني.

[25] المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010، ج.ر. عدد 50 لسنة 2010

[26] المتضمن تحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفياتسيره المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق ل 8 ديسمبر 2011 .

الخاتمة:

من خلال ما تقدم، فإن تبني المنظومة القانونية لشرط الشكوى المسبقة لتحريك الدعوى العمومية في جرائم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية وراء خلفية تحقيق التنمية الاقتصادية، فقد أثبت الواقع العملي انحراف ذلك عن تحقيق التنمية الاقتصادية، وإنما أثر سلبا على حماية المال العام وحماية الاقتصاد الوطني. فتقرير حماية المسيرين لتحقيق حرية المبادرة إنما يكون من خلال التضييق من المسؤولية الجزائية للمسيرين من الناحية الموضوعية وذلك ما تدعو إليه حركة رفع التجريم عن قانون الأعمال، دون المساس بالجانب الإجرائي، والذي يعد أداة في يد الدولة من أجل حماية المصلحة الاقتصادية، وبالتالي حماية الاقتصاد الوطني.

النتائج:

إن مسألة الجدلية بين تحقيق التنمية الاقتصادية وحماية حرية المبادرة لدى المسيرين، وبين مكافحة الفساد وحماية الاقتصاد من خلال سن أو إلغاء المادة 6 مكرر من قانون الاجراءات الجزائية، فإنه فلا مجال إلى ضرورة الموازنة بينهم، ذلك أن تفشي الفساد بأنواعه هو العائق الأكبر في تحقيق التنمية الاقتصادية، والذي يظهر ضرورة توجه الارادة السياسية إلى تحقيق ذلك.

التوصيات:

– إن حماية المسير يجب أن تنحصر في القواعد الموضوعية دون الاجرائية، وذلك بموجب التضييق من نطاق التجريم في مجال التسيير لتعزيز روح المبدرة في التسيير، بحيث تتوفر المنظومة القانونية على جرائم تشترط توفر القصد الجزائي لمتابعة المسير.

– تعزيز آليات الرقابة في إطار المؤسسة العمومية الاقتصادية للحفاظ على المال العام.

– تفعيل تطبيق جريمة التعسف في استعمال أموال الشركة لما لها من أهمية في حماية الاقتصاد الوطني، خاصة وخصوصية التجريم التي اتبعها المشرع والمتعلقة بالمرونة التشريعية لأركانها.