

رفع التجريم عن أعمال التسيير وأثره على المنظومة القانونية والاقتصادية في القطاع العام
دراسة تحليلية للتعليمية الرئاسية رقم (02-2021)

**Decriminalize management work and its impact on the legal
and economic system in the public sector
(An analytical study of the Presidential Instruction No. 02-2021)**

بن يوسف أمينة

مؤذن مامون

باحثة دكتوراه

أستاذ محاضر(أ)

جامعة طاهري محمد بشار

جامعة طاهري محمد بشار

مخبر القانون والتنمية

مخبر القانون والتنمية

aminamyf0@gmail.com

mamounebechar@yahoo.fr

تاريخ الإرسال: 2021/12/27

الملخص:

في إطار الدعوة التي أطلقها رئيس الجمهورية للإسراع في رفع التجريم عن أعمال سوء التسيير وتأطيرها عبر نص قانوني فضلا عن دعوة ولاية الجمهورية للانخراط في تشجيع الاستثمار، أصدر رئيس الجمهورية التعليمية الرئاسية رقم 02-2021 المؤرخة في 28 أوت 2021، تتعلق بحماية المسؤولين المحليين، حدد من خلالها الآليات الواجب اتباعها كإجراء أولي تمهيدي لتطبيق رفع التجريم عن أعمال التسيير من أجل إعادة بعث الاقتصاد الوطني وإعادة بعث الثقة للمسييرين، وعليه سنحاول من خلال هذه الورقة العلمية تسليط الضوء على التعليمية الرئاسية وتحليل أبعادها القانونية وأثارها على القطاع العام الاقتصادي مع الوقوف على أهم الإشكاليات القانونية والعملية لتطبيق سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير.

الكلمات المفتاحية: سياسة رفع التجريم، أعمال التسيير، المتابعات القضائية، حوكمة القطاع العام، الاستثمار.

Abstract:

In the frame the call made by the President of the Republic to speed up decriminalization lifted on mismanagement and framed by a legal text, as well as an invitation to the governors of the republic to engage in investment promotion, the President of the Republic issued presidential Instruction No. 02-2021 dated August 28, 2021, relating to the protection of local officials, select through mechanisms to be followed as a preliminary measure to implement the decriminalization of management actions in order to revive the national economy and re-establish confidence in the leaders, so we will try through this scientific paper highlight presidential Instruction and analyze its legal dimensions and its effects on the economic public sector with standing on the most important legal and practical problems to implement the policy of decriminalizing the work of management.

Keywords: decriminalization policy, management work, judicial follow-up, public sector governance, investment.

مقدمة:

أدت السياسة الجنائية التي انتهجها المشرع الجزائري في سبيل مواجهة الجرائم الاقتصادية بشكل عام والجرائم المرتبطة بأعمال التسيير بشكل خاص إلى دخول القانون الجنائي مجال الأعمال، خاصة في ظل تفشي قضايا الفساد الإداري والمالي التي مست قطاعات استراتيجية تسييرها الدولة عن طريق المؤسسات العمومية الاقتصادية. ونظرا للعلاقة الوطيدة بين التسيير وأموال المؤسسة العمومية الاقتصادية، نظم المشرع أحكام المسؤولية الجزائية لمسيرى هاته المؤسسات في نصوص قانونية رديعية متشعبة ولم يحصرها في نص قانوني واحد، وهو ما انعكس سلبا على أداء المسير داخل هاته المؤسسات وتسبب في تماطله وقتل روح المبادرة فيه مع تجنب المغامرة في اتخاذ القرارات. هذا الأمر دفع بالمشرع الجزائري إلى التدخل من خلال تعديل قانون الإجراءات الجزائية سنة 2015 بموجب الأمر رقم 02-15 واستحداث المادة 6 مكرر التي قيدت مسألة تحريك الدعوى العمومية ضد مسيرى المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو ذات الرأسمال المختلط، بضرورة تقديم شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية كآلية لحماية المسيرين من المتابعات التي تطالبهم بسبب ارتكابهم لخطأ في التسيير والذي قد يكون موجبا للمساءلة الجزائية. (الأمر رقم 02-15)

وما يعاب على هذه المادة أنها تحمل في طياتها تشجيع على الفساد والتستر عليه أكثر من اعتبارها حماية للمسيرين في المؤسسة العمومية الاقتصادية، إذ أثارت صياغة المادة 6 مكرر عدة إشكالات إن على مستوى التشريع أو على مستوى التطبيق، غير أن هذا الوضع لم يدم طويلا حيث أنه في ديسمبر 2019 وبموجب القانون رقم 19-10 المعدل للأمر 66-155 المتعلق بالإجراءات الجزائية ألغى المشرع الجزائري المادة 6 مكرر. (قانون رقم 19-10)

فبالرغم من إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 الذي يعتبر تنويجا لمصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة سنة 2004 والإصلاحات التشريعية المواكبة له (المرسوم الرئاسي رقم 04-128)، إلا أن الجزائر تواجه تحديات في تنفيذه، حيث أن مؤشرات الحكم الراشد لم ترقى للمعايير العالمية، بل إن سياسة تجريم فعل سوء التسيير في المؤسسات العمومية وكثرة الإدانات أدت إلى شلل كلي على مستوى القطاعات الاستراتيجية في الدولة، لذلك أصبح التوجه نحو رفع التجريم عن فعل التسيير وتوقيف المتابعات القضائية في المرحلة الراهنة أكثر من ضرورة وحتمية لتفعيل نظام الحوكمة في قطاع يتسم بالحركية والنشاط.

ومن أجل إعادة بعث الاقتصاد الوطني وإعادة بعث الثقة للمسيرين، قرر رئيس الجمهورية رفع التجريم عن فعل سوء التسيير وأكد على ذلك في لقاءات الثلاثية واجتماع الحكومة بالولاية وعبر التعليمات الرئاسية رقم 05-2020 المتعلقة برسائل التبليغ المجهولة، التي كانت حسبه وراء تحطيم مستقبل العديد من الإطارات والكفاءات في السنوات الماضية ثم إصداره للتعليمات الرئاسية رقم 02-2021 المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين التي نصت على بعض الآليات الواجب اتباعها كإجراء أولي تمهيدي لتطبيق رفع التجريم عن أعمال التسيير.

واستنادا إلى ما تقدم، ونظرا لخصوصية جرائم التسيير محل الخطر الجزائري، وأمام التوجه نحو رفع التجريم عن فعل التسيير، تثور الإشكالية التالية: ما مدى تأثير سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير على المنظومة القانونية والاقتصادية في القطاع العام؟

للإجابة على هذه الإشكالية والوقوف على أهم الإشكاليات القانونية والعملية لتطبيق سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة التي اتبعنا فيها المنهج التحليلي إلى مبحثين نتعرض في الأول منهما للأثار القانونية لسياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير، في حين نخصص الثاني لرفع التجريم عن فعل التسيير بين متطلبات حوكمة القطاع العام الاقتصادي وجذب الاستثمار.

المبحث الأول: الآثار القانونية لسياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير

تعتبر سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير تراجعا عن الحل الجزائي في الجرائم الاقتصادية التي ترتكب لأغراض مالية لا يقتصر أثرها على الأفراد، بل يمتد أيضا للدولة في اقتصادها واستقرارها من الناحية القانونية الأمر الذي يقتضي منا تحليل مدى فعاليته (المطلب الأول)، وبحث أبعاده وانعكاساته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الضمانات القانونية لحماية الإطارات المسيرة من الخطر الجزائي

في إطار ضمان الحماية القانونية للإطارات المسيرة، نصت التعليمات الرئاسية المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين على جملة من التدابير الواجب اتباعها كإجراء أولي تمهيدي لتطبيق رفع التجريم عن أعمال التسيير (تعليمات رئاسية رقم 02-2021)، هذه الإجراءات سبقها إصدار رئيس الجمهورية للتعليمات الرئاسية المتعلقة بمعالجة رسائل التبليغ المجهولة التي كانت حسبه وراء تحطيم مستقبل العديد من الإطارات والكفاءات في السنوات الماضية. (تعليمات رئاسية رقم 05-2020) وانطلاقا من تطرقنا لمضمون هاتين التعليمتين بالدراسة والتحليل، فإن مسعى رئيس الجمهورية لتكريس سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير ينطوي على ضمانات قانونية هامة تحمل في طياتها بعض الإشكالات القانونية التي أثارت انتباهنا كباحثين، والتي سنتناولها تباعا كما يلي:

الفرع الأول: عدم اعتبار الرسائل المجهولة كأساس لمباشرة التحقيق الجزائي

تعتبر التعليمات الرئاسية رقم 05-2020 المتعلقة بمعالجة التبليغ عبر الرسائل المجهولة أول خطوة للتوجه نحو رفع التجريم عن أعمال التسيير، أسدى من خلالها رئيس الجمهورية تعليمات لوزير العدل ومسؤولي الأجهزة الأمنية المشرفين على الإجراءات الأولية والقضائية، كل في حدود اختصاصاته، بعدم أخذ رسائل التبليغ المجهولة بعين الاعتبار وأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون بأي حال من الأحوال كأساس لفتح التحقيق الجزائي أو دليلا قاطعا لنسب وقائع تكتسي صفة الجريمة أو الجنحة.

واستدركت التعليمات من خلال فقرتيها 10 و 12 التذكير بأن عددا من إطارات الدولة والمسؤولين في مختلف المستويات تمت متابعتهم قضائيا بناء على رسائل مجهولة، حيث تم حرمانهم من حريتهم علاوة على الظلم الذي لحق بهم، وأكد محتوى التعليمات حرص الدولة على حماية المواطن المبلغ بالأدلة الضرورية من كافة أشكال الانتقام استنادا لنص

المادة 45 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. (قانون رقم 06-01)

وبما أن الأمر يتعلق بالتحقيق الابتدائي كمرحلة أولى من مراحل مباشرة الإجراءات الجزائية التي تسبق مرحلة الاتهام وتحريك الدعوى العمومية من طرف النيابة العامة، فلا بد من إعادة النظر حسب اعتقادنا في نص المادة 17 من ق.إ.ج التي نصت على تلقي الشكاوى والبلاغات وإجراء التحقيقات الابتدائية كأصل عام، بحيث يجب أن يتضمن النص الإشارة إلى عدم الاعتداد بالشكاوى والبلاغات المجهولة المتعلقة بجرائم التسيير في المؤسسات العمومية كاستثناء عن الأصل العام. (الأمر رقم 66-155)

الفرع الثاني: تقييد تحريك الدعوى العمومية للحد من الإجراءات الجزائية

تتجه السياسة الجنائية المعاصرة في أغلب التشريعات المقارنة إلى الحد من اللجوء إلى الإجراءات الجزائية التقليدية وتعد الجرائم الاقتصادية المجال الأكثر استفادة من هذه الظاهرة، فالتحول عن الطريق الجزائي لا يقتصر فحسب على ظاهرتي الحد من التجريم والعقاب، بل يعني كذلك التقليل من حالات اللجوء إلى القاضي الجزائي. (بن قري، 2017، صفحة 408)

ومن أهم صور الحد من الإجراءات الجزائية التي تضمنتها التعلية الرئاسية رقم 02-21، تعليق المتابعات القضائية حيث نصت على أن يكلف وزير العدل والسادة مسؤولو المصالح الأمنية المكلفة بالتحقيق في أخطاء التسيير بعدم المبادرة بأي تحريات أو متابعات قضائية ضد المسؤولين المحليين دون الحصول على الموافقة القبلية لوزير الداخلية. (تعلية رئاسية رقم 02-2021، صفحة 2)

وهو الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن مدى توافق هذا الإجراء مع ما نصت عليه أحكام المادة الأولى والمادة 29 من قانون الإجراءات الجزائية، وكذلك ما نصت عليه المادة 20 في فقرتها السابعة من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01، التي أجازت سلطة الملائمة في تحريك الدعوى العمومية للنيابة العامة؟

كما نتساءل عن مدى توافق هذا الإجراء ونقصد تحديدا عدم المبادرة بأي تحريات مع ما تضمنته أحكام المادة 56 من القانون رقم 06-01 التي اشترطت إذن من السلطة القضائية المختصة وليس الحصول على إذن من وزير الداخلية لمباشرة أساليب التحري الخاصة من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، وبالتالي ستكون الضبطية القضائية أمام إجراءين، فأى النصين أولى بالتطبيق إذا كان القانون رقم 06-01 قد صدر استنادا لمصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004؟

ومن ناحية أخرى ما مدى تقييد تحريك الدعوى العمومية بموجب تعليمة رئاسية دون الاحتكام إلى مراجعة قانون الإجراءات الجزائية تطبيقاً لمبدأ توازي الأشكال الذي يقتضي لإحداث أي تغيير في القواعد القانونية مراجعة النص ذاته بقانون!

وفي هذا السياق لابد من أن نشير كذلك إلى الطابع الاستعجالي لتوقف المشاريع الاقتصادية الكبرى في مجال الاستثمار التي ألحقت أضراراً بالاقتصاد الوطني، وهو الدافع الرئيس لإصدار التعليمات الرئاسية لحماية المصلحة العامة.

الفرع الثالث: الجزاء الإداري كبديل عن الجزاء الجنائي لأعمال سوء التسيير

لتحقق هذه الضمانة اشترطت التعليمات الرئاسية 02-21 من خلال الفقرتين 7 و8 توفر شرطين، يتعلق الأول بضرورة التمييز بين الأعمال التي تدخل في خانة سوء التقدير وبين تلك التي تهدف إلى خدمة مصالح شخصية أو خدمة لمصالح الغير، أما الشرط الثاني ألا يكون فعل التسيير موضوع التجريم يعود بالفائدة على المسؤول الموقع للترخيص ولا لأعضاء من عائلته أو أصدقائه، ففي هذه الحالة لا يمكن معالجته إلا في إطار الخطأ الإداري ولا يعاقب إلا بهذه الصفة.

وعليه نستخلص ضمناً من نص التعليمات الرئاسية استبعاد الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، سيما المواد 26، 27، 29، 33، 35، و37 منه، وهذه الجرائم تتعلق على التوالي بـ الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الرشوة في مجال الصفقات العمومية، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي، إساءة استغلال الوظيفة، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، والإثراء غير المشروع، لأن رفع التجريم حسب تعليمات رئيس الجمهورية لا يتعلق بقضايا الفساد وإنما بالمهام المدرجة ضمن التسيير والتي تستلزم حماية المسؤول أثناء أداء مهامه.

غير أن الإشكال الذي يمكننا إثارته في هذا السياق هو مدى إمكانية تطبيق العقوبة الإدارية بدل العقوبة الجزائية في جريمة الإهمال الواضح بمفهوم المادة 119 مكرر من قانون العقوبات في ظل سكوت المشرع عن تحديد أخطاء التسيير التي تندرج تحت طائلة الإهمال الواضح، إلا ما تعلق منها بمفهوم جريمة الإهمال الواضح الذي ينصرف إلى عدم أخذ الحيطة والحذر للحفاظ على المال العام والذي يفوق قدرة رقابة وحرص الرجل العادي؟ (الأمر رقم 66-156)

ومن ناحية أخرى نتساءل عن ضمانات تطبيق العقوبة الإدارية بدل العقوبة الجزائية في حالة تفويض المسير أو المسؤول لبعض صلاحياته لمن ينوب عنه، نظرا لخصوصية التفويض في المؤسسة العمومية الاقتصادية الذي يختلف عن التفويض الإداري لارتباطه بتسيير المال العام؟

لذلك يجب أن يفصل المشرع الجزائري من خلال مشروع قانون رفع التجريم عن أعمال التسيير الذي هو قيد التحضير في هذه المسألة، خاصة أن المادة 119 مكرر لطالما أسالت حبر فقهاء القانون الدستوري حول مدى دستوريتها لانتهاكها أحد المبادئ الدستورية المنصوص عليها في نص المادة 41 المتعلق بمبدأ قرينة البراءة ومبدأ شخصية العقوبة الجزائية المنصوص عليه في المادة 167 من التعديل الدستوري لسنة 2020. (بروال و سريكت، 2018، صفحة 273)

المطلب الثاني: إعادة تكييف المنظومة القانونية ذات الصلة بالاقتصاد

يعتبر قرار رئيس الجمهورية برفع التجريم عن أعمال التسيير إجراء أولي سيكون متبوعا بالضرورة بإجراءات ملموسة لتأسيس منظومة قانونية واقتصادية فعالة، بحيث لا يمكن الاكتفاء بالتعليمات والقرارات، بل يجب مراجعة كل القوانين ذات الصلة بالواقع الاقتصادي ووضع أطر قانونية واضحة وشفافة لا تسمح بوجود ثغرات قانونية وهذا ما لمسناه من خلال قراءة تحليلية للفقرة الخامسة من نص التعليم رقم 02-2021، المشار إليها سابقا.

الفرع الأول: إعداد مشروع قانون رفع التجريم عن أعمال التسيير

استكمالا لقرار رئيس الجمهورية الذي حدد المعالم الأولى تمهيدا لسن قانون جديد، ستشرع الحكومة ممثلة في الوزير الأول بإعداد مشروع قانون يتعلق برفع التجريم عن أعمال التسيير وتقييد إجراءات المتابعة القضائية في حق الإطار والأعوان الذين يسيرون مؤسسات عمومية.

وجدير بالذكر أن يتضمن القانون الجديد فصل الأخطاء التي تدخل ضمن خانة سوء التقدير عن الفساد تطبيقا لتوجيهات رئيس الجمهورية، وذلك من خلال تحديد قائمة المهام المرتبطة بأعمال التسيير والتي يجب رفع التجريم عنها حماية للمسؤول في المؤسسة العمومية أثناء أداء مهامه، لأن الأمر حسب قرار رئيس الجمهورية لا يتعلق بقضايا الفساد التي لا يمكن رفع التجريم عنها، وبما أن التعليم الرئاسية لم تقدم في هذا السياق أي توضيحات تسمح لنا بمعرفة مجال تطبيق رفع التجريم عن فعل التسيير، لابد لنا كباحثين من إثارة التساؤلات التالية:

ما هي أعمال التسيير التي تصنف على أنها أخطاء؟ وما هي أخطاء التسيير التي تندرج تحت طائلة الإهمال؟ من هم الأشخاص الذين يشملهم قرار رفع التجريم؟ وهل يمكن تفويض أعمال التسيير وبأية ضمانات؟ وهل عواقب الأخطاء وأخطاء التقدير المحتملة التي لا يمكن تفاديها في مجال الأعمال التي أشار إليها رئيس الجمهورية توحى بقيام مسؤولية الدولة في حماية أعوانها العموميين من مخاطر المهنة؟

كل هذه التساؤلات ستمهد الطريق حتما لاجتهادات المشرع الجزائري للنص عليها وتنظيمها حتى يتسنى لنا معرفة موقفه من هذا التوجه التشريعي الجديد باعتباره استثناء على الأصل العام ألا وهو التجريم.

الفرع الثاني: مراجعة القوانين ذات الصلة بمجال الأعمال

فيما يتعلق بإصلاح التشريعات ذات الصلة بالاقتصاد حسب توجيهات رئيس الجمهورية، فإن المسألة باعتبارنا تتطلب مراجعة كل القوانين المؤطرة لمجال الأعمال وتكييفها مع الإصلاحات الاقتصادية، مع الحرص كل الحرص على عدم تناقض النصوص القانونية كما وضعنا سابقا.

فالمسؤولية الجزائرية لمسيرى المؤسسة العمومية الاقتصادية عن جرائم التسيير محل الخطر الجزائري متشعبة ولم يحصرها المشرع في نص قانوني واحد، إذ تم إخضاعها لقانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته لأنها تتعلق بالمال العام، كما أنها تخضع لنصوص التجريم المقررة في القانون التجاري (بلباي ، 2019 ، صفحة 242)، كما سيضمن التعديل كذلك قانوني المالية والاستثمار وقانون النقد والصراف لارتباطهم الوثيق بإصلاح المنظومة الاقتصادية لتفعيل نظام الحوكمة وتشجيع الاستثمار وهو ما سنعالجه في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: رفع التجريم عن أعمال التسيير بين متطلبات حوكمة القطاع العام الاقتصادي وجذب

الاستثمار

نظرا لأهمية المؤسسة العمومية الاقتصادية في تحريك الاقتصاد الوطني في الجزائر، فإن السلطات العليا للدولة تعول على دورها لتنفيذ مخطط عمل الحكومة في شقيه الاقتصادي والاجتماعي الذي يحمل في طياته تجسيد التزامات رئيس الجمهورية وفي أولوياته تفعيل حوكمة هاته المؤسسات (المطلب الأول)، واعتماد مواصفات دولية معمول بها لرفع قدراتها على جذب الاستثمار المحلي والأجنبي على حد سواء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديات ورهانات حوكمة المؤسسة العمومية الاقتصادية

يعرف صندوق النقد الدولي الحوكمة الاقتصادية بأنها المساءلة والشفافية والفعالية التي تتسم بها المؤسسات المعنية بصنع السياسات الاقتصادية وتنفيذها، وفي هذا السياق لابد لنا من الإشارة إلى مسألة مهمة جدا، وهي أن كل من الحوكمة ومكافحة الفساد يكملان بعضهما البعض، بل أن وجود أحدهما يعتمد على وجود الآخر، وهذا من حيث أن تطبيق الحوكمة والسياسة الرشيدة يدفع بعجلة التنمية من خلال مكافحة الفعلية للفساد، فمن خصائص الحوكمة الرشيدة أنها تضم آليات لمحاربة الفساد والحفاظ على المال العام. (بن خليفة، 2021، صفحة 1030، 1029)

الفرع الأول: تعزيز إجراءات الشفافية والمساءلة

يعتمد تعزيز الحوكمة في المؤسسات العمومية الاقتصادية اعتمادا أساسيا على زيادة الشفافية والمساءلة، لاسيما في سياسات الحكومة وأداء المسيرين داخل المؤسسات، ولن يتأتى ذلك إلا بتكنولوجيا المعلومات وتعميم رقمنة القطاع العام الاقتصادي لتفادي التسيير البيروقراطي للاقتصاد، وتعتبر نظم المحاسبة والتدقيق المالي أحد أهم عناصر استراتيجية مكافحة الفساد التي تسمح بالحصول على تقارير مالية بالمصادقية والدقة المطلوبة. (بربار و معراجي، 2017، صفحة 234)

وجدير بالذكر أنه ليس من السهل الاطلاع على المعلومات التي يحتفظ بها القطاع العام، ولا توجد حماية كافية للمبلغين عن المخالفات، كما أنه لا يتم نشر التقارير المالية ولا يسمح بالاطلاع على البيانات ذات الصلة إلا في إطار سري للغاية. (كريس و غايل، 2021، صفحة 19)

رغم أن القانون التجاري قد ساهم بتبني معايير الشفافية في التعامل مع المستثمرين الشركاء والمسيرين، حيث نظم من خلال أحكامه الجزائية من المادة 800 إلى غاية المادة 840 عقوبات جزائية تصل للسجن من سنة إلى 5 سنوات وغرامة مالية من 20.000 إلى 200.000 دج للمسيرين عن تقديم معلومات غير صحيحة أو الامتناع عن تقديمها لإخفاء الوضع الحقيقي للشركة. (أمر رقم 59-75)

وفي ذات السياق أكدت أحكام المادة 11 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على الشفافية في التعامل مع الجمهور حيث ألزمت المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور

من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيورها وكيفية اتخاذ القرارات فيها، بتبسيط الإجراءات الإدارية ونشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد وبسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن.

وعليه فنحن إذا تحدثنا عن إعادة تكييف المنظومة القانونية ذات الصلة بالاقتصاد لمواكبة مشروع قانون رفع التجريم عن أعمال التسيير، فإن مراجعة القوانين من وجهة نظرنا يجب أن تكون بوضع أطر قانونية شفافة لا تسمح بوجود ثغرات قانونية تسمح بالتلاعب بالنص القانوني محل الغموض والاستفادة من امتيازات بنكية وضرائبية أو جمركية، وهو ما تجسد مؤخرا في قضايا الفساد التي تورط فيها وزراء وإطارات في الدولة وحتى رجال الأعمال.

الفرع الثاني: تفعيل الآليات القانونية للرقابة الوقائية

بعد توفير الأطر القانونية لحماية المسؤولين المحليين من الخطر الجزائي وفقا لما ورد في تعليمة رئيس الجمهورية لابد من اعتماد تدابير وقائية لضمان نجاعة أدائهم في تسيير المؤسسات تتمثل في تأسيس منظومة رقابية وقائية لتسيير الأموال العمومية دورها علاجي وليس ردعي، تعتمد أساسا على وجود مستشارين قانونيين ومستشارين في المناجمنت بجانب المدراء والمسيرين، (بوطورة و سمايلي، 2019، صفحة 10) إضافة إلى تفعيل الرقابة الوقائية القبليّة من خلال الدور الاستشاري والرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي تستمد أساسها القانوني من المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذلك المادة 17 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي اعتبرت هيئة وطنية للوقاية من الفساد، والمادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث اعتبرها المؤسس الدستوري سلطة عليا رقابية وأدرجها ضمن المؤسسات الرقابية خلافا للتعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أدرجها ضمن المؤسسات الاستشارية.

فبالرجوع إلى نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الدستوري قد عزز صلاحيات السلطة العليا للشفافية بالمساهمة في أخلقة الحياة العامة، وما أحوجها المؤسسات العمومية في الوقت الراهن لتغيير السلوكيات، كما حولها تعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد. (مرسوم رئاسي رقم 20-442) وعليه يمكننا القول، إن السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد تعتبر ضمانة دستورية وقانونية لدعم سياسة رفع التجريم عن فعل التسيير، ذلك أن إجراء الاستشارة الذي يرفعه المسؤولين والمسيرين في المؤسسة العمومية لهاته السلطة سيساهم في انتفاء مسؤوليتهم الجزائية.

وجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري قد اعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته جهة إخطار مباشر لكل من مجلس المحاسبة والجهات القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وهي بذلك تمثل آلية لتحريك الرقابة البعدية والتدقيق الخارجي الذي تقوم به الأجهزة المختصة فضلا عن دورها الرقابي الوقائي. (غربي، 2021، صفحة 693)

المطلب الثاني: إنشاء نظام تسيير داخلي بمواصفات دولية لجذب الاستثمار

يهدف قرار رفع التجريم عن أعمال التسيير إلى تحرير المبادرة الفردية للمسؤولين المحليين وخلق الثقة لدى الإطارات المسيرة بما يسمح به القانون لإنعاش ديناميكية الاستثمار والتسيير في القطاع العمومي، إلى جانب تحرير النشاطات الاستثمارية والاقتصادية وخلق مناخ للأعمال، وهو ما دفع رئيس الجمهورية لتوجيه أوامر للولاة ومسؤولي الوزارات بالإسراع لرفع التجريم تمهيدا لتشجيع الاستثمار من خلال التعليمات الرئاسية 21-02، مشددا في هذا السياق على ضرورة إعادة النظر في المنظومة الاقتصادية ووضع حد للتسيير البيروقراطي للاقتصاد للدفع بعجلة التنمية إلى المستويات المنشودة وفقا لمخطط الإنعاش الاقتصادي. (شايت، 2014)

الفرع الأول: رقمنة تسيير الأعمال في القطاع العام الاقتصادي

يعتبر قرار تجاوز التسيير الإداري البيروقراطي للاقتصاد ورقمنة القطاع العام الاقتصادي بمثابة الاجراء الذي سيكمل قرار رئيس الجمهورية برفع التجريم عن أعمال التسيير لإعطاء مزيد من الحرية في التصرف واتخاذ القرار بالنسبة لرؤساء ومديري المؤسسات الكبرى.

فضلا عن تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الناشئة والمبتكرة، باعتماد التوجهات المتعلقة بالتخفيف من ثقل الإدارة في مواكبة النشاط الاقتصادي والعمل على التصدي للبيروقراطية الخانقة للمنظومة الاقتصادية، التي تعتبر حتمية في الوقت الراهن وليست خيارا بالنسبة للسلطات العمومية للمضي قدما في تجسيد الإصلاحات ميدانيا بداية بالمبادرات المتعلقة بالشباك الموحد وتوسيع صلاحياته لتفادي انتقال المتعاملين الاقتصاديين والخواص بين عدة إدارات للحصول على رخصة أو وثيقة الأمر الذي يصطدم بسمة الحركية والسرعة للنشاط الاقتصادي. (صواليلي و سعيد، بلا تاريخ)

الفرع الثاني: اعتماد المواصفة الدولية ISO 37001 لمكافحة الفساد داخل المؤسسات العمومية

يمثل الفساد العقبة الرئيسية التي تعرقل جهود التنمية الاقتصادية المستدامة ويساهم في تقويض قدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، لذلك من الضروري تعزيز جهود مكافحة الفساد في ظل الإرادة السياسية والتزام الدولة والأجهزة الرقابية المختصة لمكافحة الفساد بإرساء مبادئ الشفافية والمساءلة واحترام سيادة القانون. (سعيد، بلا تاريخ)

وفي إطار دعمه لجهود الحكومة في تفعيل نظام الحوكمة الاقتصادية، دعى المعهد الوطني للتقييس إلى اعتماد المواصفة الدولية أيزو 37001 وهو معيار دولي اقتصادي تم استحداثه في سبتمبر 2016 من طرف المنظمة العالمية للتقييس (ISO) يحدد القواعد والتوصيات اللازمة لأنظمة التسيير من أجل توفير هيكل تنظيمي لمساعدة الشركات سواء عمومية أو خاصة على التقليل من مخاطر الرشوة والفساد قبل وقوعها.

يبدأ تطبيق نظام مكافحة الرشوة أيزو 37001 بتقديم الشركة لطلب دمج قواعد مكافحة الفساد ضمن نظام إدارتها للمعهد الوطني للتقييس، ليقوم هذا الأخير بإجراء تقييم مخاطر الفساد الخاصة بمشاريع الشركات التجارية قبل وضع خطة العمل لتحديد أنواع الرشوة الداخلية والخارجية المحتملة والفعلية، كما يمنح إطارا للمؤسسة للتدقيق في شركائها والمتعاملين الاقتصاديين معها، وجدير بالذكر أن هذا النظام لا يتضمن الاتهام وإنما هو نظام للإنذار كما أنه لا يحل محل القوانين وإنما آلية لدعم التشريعات بما أنها لم تضمن تحدي مكافحة الفساد واحترام الأخلاقيات المهنية. (المعهد الوطني، بلا تاريخ)

وبالتالي فإن منح شهادة المطابقة لمتطلبات معيار أيزو 37001 سيسمح بالاعتراف دوليا بمصداقية المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية ويساهم في اكتسابها للميزة التنافسية.

خاتمة:

في ختام هذه الدراسة نستنتج أن تبني سياسة رفع التجريم عن أعمال التسيير في الوقت الراهن أصبح ضرورة وليس خيارا للنهوض بالاقتصاد الوطني، ولا يمكن إنكار نتائجها الإيجابية لبث الثقة في نفوس الإطارات والمسيرين النزهاء لكي يمارسوا مهامهم في مناخ آمن بعيدا عن المسؤولية الجزائية، وبالتالي تحريرهم من كل القيود التي تعيقهم عن تحقيق النجاح الاقتصادية وسرعة اتخاذ القرار والابداع لاكتساب الميزة التنافسية للمؤسسة العمومية.

غير أن مضمون فكرة رفع التجريم عن أعمال التسيير حسب التعليمات الرئاسية لا يعني الحد من العقاب، وإنما التمييز بين أعمال التسيير التي تدخل في خانة سوء التقدير وبين تلك التي تدخل في دائرة الفساد، ما يعني أن أخطاء التسيير نتيجة مرونة في تطبيق القانون التي يرتكبها المسير أثناء أداء مهامه تعتبر أخطاء مهنية تطبق عليها العقوبات التأديبية الإدارية، لأن الأمر لا يتعلق بقضايا الفساد التي لا يمكن رفع التجريم عنها وإنما بالمهام المدرجة ضمن التسيير والتي يجب حماية المسؤول في المؤسسة العمومية أثناء أداء مهامه.

وبناء على هذه النتائج يمكن اقتراح بعض التوصيات التي قد تكون فكرة للإصلاح وسد الثغرات تتمثل في الآتي:

- سيكون من الضروري أن يحدد المشرع الجزائي قائمة بالمهام التي تعتبر من أعمال التسيير أولاً، ثم تحديد أخطاء التسيير التي تندرج تحت طائلة الإهمال.

- لا بد أن ينظم المشرع الجزائي مسألة التفويض في المؤسسة العمومية الاقتصادية وضماناته لاختلافه عن التفويض الإداري لأنه يؤدي إلى قيام مسؤولية المفوض والمفوض إليه.

- من الضروري ألا يقتصر رفع التجريم عن أعمال التسيير على المؤسسات العمومية الاقتصادية دون غيرها من الشركات التجارية، إذ يجب أن يشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لتفادي التناقض مع أحكام المادة 2 من القانون رقم 01-06 التي وسعت من مفهوم الموظف العام كما أنه يعتبر تكريساً للمعاملة التمييزية.

- يجب أن يكون تقييم دوري لتطبيق قرار رفع التجريم عن فعل التسيير يسند للسلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد استناداً لاختصاصاتها الدستورية الاستشارية والرقابية.

- وأخيراً نرى أنه من الأحسن جمع كل الأحكام الخاصة بجرائم التسيير والفساد الموزعة بين عدة قوانين ضمن قانون واحد يمتاز بالدقة والوضوح في التجريم والعقاب تفادياً للتضخم التشريعي وسد كل الثغرات القانونية والغموض الذي يعتري مواد القانون الذي طالما كان محل استغلال ذوي النفوذ في الحصول على امتيازات غير مشروعة.

قائمة المراجع

أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 مجلة أبحاث جامعة سكيكدة، 2021.

أحمد بروال، ولبنى سريكت، المسؤولية الجزائية للمسير عن جريمة الإهمال الواضح. مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور، خنشلة، عدد 10، جوان، 2018.

إسلام سعيد. التجارة والصناعة تضع مواصفات قياسية جديدة لمكافحة الرشوة والفساد، (بلا تاريخ). على الرابط <https://www.youm7.com>

الأمر رقم 02-15 مؤرخ في 23 جويلية 2015، يعدل ويتمم الأمر 155-66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد 40، صادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.

الأمر رقم 155-66، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 48، صادرة بتاريخ 10 جوان 1966.

الأمر رقم 156-66، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 49، صادرة بتاريخ 10 جوان 1966.

المرسوم الرئاسي رقم 128-04، مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد 26 صادرة بتاريخ 25 أبريل 2004.

أمر رقم 59-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 101، صادرة بتاريخ 19 ديسمبر 1975.

تعليمية رئاسية رقم 02-2021، مؤرخة في 28 أوت 2021، المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين.

تعليمية رئاسية رقم 05-2020، مؤرخة في 19 أوت 2020 تتعلق بمعالجة الرسائل المجهولة.

جارفيس كريس، وبير غايل. إصلاح الحوكمة الاقتصادية لدعم النمو الإحتوائي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى. دراسات صندوق النقد الدولي، العدد 01، 2021.

حفيظ صواليلي، و بشار سعيد. رسائل طمأنة وعقبات أمام الإنعاش الاقتصادي، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، (بلا تاريخ): www.politics-dz.com.

راضية شايث.. إسقاط المتابعات القضائية عن المسؤولين في أخطاء التسيير، 02 أكتوبر، 2014:

<https://nhar.tv/itdq9> www.ennaharonline.com

سفيان بن قري. إزالة التجريم عن قانون الشركات التجارية. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

سميرة بن خليفة. حوكمة القطاع العمومي الاقتصادي في الجزائر وأثرها على التنمية المستدامة. مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، 2021.

صفية بربار، وعبد المالك معراجي، آليات الحوكمة ودورها في تقييم أداء المؤسسات، دراسة ميدانية للمؤسسات المدرجة في بورصة الجزائر. مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد 13، العدد 14، مخبر البحث إدارة وتقييم المؤسسات، جامعة سعيدة، جوان، 2017.

فضيلة بوطورة، ونوفل سمايلي. تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع الإشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته. مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، جامعة حمد بن خليفة، (2019).

قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة بتاريخ 08 مارس 2006.

قانون رقم 10-19، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يتعلق بتعديل الأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجريدة الرسمية، عدد 78، صادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019.

للتقييس المعهد الوطني، نشاء نظام مكافحة الفساد داخل المؤسسات من أولويات المعهد الوطني للتقييس، (بلا تاريخ): <https://www.eldjournhouria.dz>.

مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

نوال بلباي، الوقاية من الخطر الجزائري في المؤسسة العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه. كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة سيدي بلعباس. 2019.