

رفع التجريم عن أعمال التسيير كآلية لتشجيع وترقية الاستثمار

بوعبد الله رضوان
وكيل الجمهورية لدى محكمة سطيف

مقدمة:

يعد الاستثمار مفتاح التنمية لكل الدول باعتباره الأداة الفعالية لثمين موارد الدولة وإنجاز المشاريع التي تخدم المواطن وتوفر له الخدمات الضرورية للحياة، كما توفر فرص العمل وتعزز البنية التحتية للدولة. وباعتبار أن التمويل الأساسي للمشاريع الاستثمارية يكون غالبا من المال العام سواء عن طريق الاستثمار المباشر للدولة عبر الجماعات المحلية أو عن طريق المؤسسات التي تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، لذلك كان يجب أن تتوفر الرقابة الصارمة لصرف المال العام عن طريق آليات الرقابة الإدارية وكذا تعزيز آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي، كما أن ضرورة توفير المساواة في مجال الاستثمار بين المتدخلين في القطاع الخاص يقتضي تعزيز آليات الرقابة حتى لا يسمح بوجود احتكار لمستثمر دون آخر.

ولقد أدت السياسة الجنائية التي اتبعها المشرع الجزائري في إطار مكافحة الفساد وكذا الجرائم المرتبطة بأعمال التسيير إلى تداخل القانون الجنائي مع أعمال التسيير مما أثر سلبا على أداء المسير وقتل لديه روح المبادرة كون عملية الاستثمار تنطوي على جانب من المخاطرة باعتبار أن نتيجة الاستثمار مرتبطة بعوامل طارئة قد لا تؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة، لذلك تدخل المشرع الجزائري في سنة 2015 عبر تعديل قانون الإجراءات الجزائية واستحدث المادة

06 مكرر التي نصت 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 بناء على شكوى مسبقة من الهيئات الإجتماعية للمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري وفي التشريع ساري المفعول، يتعرض أعضاء الهيئات الإجتماعية للمؤسسة الذين لا يبلغون عن الوقائع ذات الطابع الجزائي للعقوبات المقررة في التشريع ساري المفعول"

إلا أن صياغة المادة على هذا النحو أدى إلى وجود غموض في تطبيقها كما أدى إلى تفشي الفساد مما دفع بالمشروع إلى إلغاء هذه المادة بموجب القانون 10/19 المتضمن تعديل قانون الإجراءات الجزائية.

وعليه فإنه في مقابل التزام الدولة بالتصدي للفساد ومكافحته بشتى الأساليب، ينبغي كذلك توفير حماية للمسير باعتبار أن مجال الاستثمار كما أسلفت ينطوي على المخاطرة.

ومن أجل إعادة بعث الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية قرر السيد رئيس الجمهورية رفع التجريم عن أعمال التسيير وهذا من أجل إعطاء ثقة للمسيرين ورفع الشلل عن القطاعات الاقتصادية وهو الأمر الذي سنتناوله بصفة موجزة من خلال هذه المداخلة من خلال التطرق للنقاط التالية:

أولاً: قراءة في التعليمات الرئاسية رقم 2020/05 المتعلقة بمعالجة التبليغ طريق الرسائل المجهولة.

ثانياً : قراءة في التعليمات الرئاسية رقم 2021/02 المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين.

ثالثاً: تكييف المنظومة القانونية الجزائرية والاقتصادية.

أولاً: قراءة في التعليمات الرئاسية رقم 05 المتعلقة بمعالجة التبليغ عن طريق الرسائل المجهولة.

لطالما كانت الرسائل المجهولة وسيلة لتصفية الحسابات وانطلقت من خلالها تحريات وتحقيقات أدت إلى الإضرار بمسيري المؤسسات كما أنها كانت توفر جواً من اللأمن يتعرض له المسكرون باعتبار أن أصحابها غالباً ما تحركهم نوازع الانتقام ويعطون من خلالها جزءاً من الحقيقة دون غيره، ومباشرة التحريات من خلالها حتى وإن لم ينتهي بإجراءات قضائية من شأنه زعزعة ثقة المسير بنفسه ووجوده في وضعيته تبرير قرارات من صلاحياته دون معرفة الأسباب الحقيقية لإتخاذها.

لذلك صدرت التعليمات الرئاسية رقم 05 المؤرخة في 2020/08/19 بخصوص معالجة التبليغ عن طريق الرسائل المجهولة والتي جاء فيها أن التقارير الواردة إلى رئاسة الجمهورية تضمنت أن العديد من إطارات الدولة والمسؤولين على مختلف المستويات تم متابعتهم قضائياً بناءً على مجرد رسائل مجهولة تم توجيهها إلى مختلف الأجهزة الأمنية ومؤسسات الدولة وتم حرمانهم من حريتهم بناءً على هذه الرسائل والتي يظهر عليها أنها مجردة من أي أساس، كما أدت هذه الوضعية إلى شلل في نشاط الإدارات والمؤسسات العمومية بسبب الخوف والخشية من الوقوع تحت طائلة المتابعة بناءً على مجرد رسالة مجهولة، وجعلهم يقتصرون على الحد الأدنى من التزاماتهم ويمتنعون عن أي مبادرة مما أسفر عن تأجيل معالجة ملفات هامة تكتسي أحياناً الطابع الإستعجالي مما ألحق أضراراً بالغة بسير هذه المؤسسات، وعليه من الضروري التمييز بين أخطاء التسيير الناجمة عن سوء التقدير والتصرفات العمدية التي لا تخدم سوى القائمين بها أو أطراف أخرى تحركها نوايا ولهذا يجب التمييز بين:

01/ الأعمال التي رغم طابعها المدان ،الناجمة عن عدم الكفاءة أو سوء التقدير والتي لا تنم عن أي نية أو إرادة في الفساد الإيجابي أو السلبي ولا تجلب أي امتياز لشخص العون غير الكفاء لا بطريقة مباشرة ولا غير مباشرة ولا لعائلته أو أصدقائه أو معارفه وستعاقب هذه الأفعال بشكل صارم على المستوى الإداري.

02/ الأفعال التي خلفت خسائر اقتصادية ومالية للدولة بهدف منح امتيازات غير مستحقة للغير منتهكة القوانين والتنظيمات دون استشارة مكتوبة للسلطة السلمية، وفي هذا الإطار فإن الشك مسموح به ووجب التحقيق نحو البحث من الأدلة الملموسة التي تفضح الفساد السلبي أو الإيجابي وبالمقابل فإن أي مساعدة يقدمها المواطنون مباشرة أو عبر وسائل الإعلام مقرونة بالأدلة الضرورية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار خلال التحقيقات المحتملة وأنه يتعين عدم أخذ رسائل التبليغ المجهولة بعين الاعتبار وأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون بأي حال من الأحوال دليلا قطعيا لنسب وقائع تكتسي صفة الجريمة أو الجنحة.

هذه التعليمات الرئاسية اعتبرت اللبنة الأولى في سبيل رفع التجريم عن أعمال التسيير وهذا لتفادي الآثار السلبية لها من خلال تسيير التحقيقات الابتدائية والتي تنتهي أغلبها بالبراءة بعد الدخول إلى أروقة العدالة وتوضيح وجهة نظر المسيرين وعدم ثبوت الحصول على أي مزية غير مستحقة من وراء أعمال التسيير ،كما أن الأخطاء الواقعة لا تعدو إلا أن تكون أخطاء إدارية طالما لم تفتقر بأي مزية غير مستحقة وهو الشرط الأساسي لقيام أي جريمة من جرائم الفساد، إضافة لذلك فإن المشرع من خلال المواد 65 مكرر 19 وما يليها من قانون الإجراءات الجزائية قد خصص فصلا كاملا من أجل حماية الشهود والخبراء والضحايا حيث جاء في نص المادة 65 مكرر 19 أنه: " يمكن إفادة الشهود والخبراء من تدبير أو أكثر من تدابير الحماية غير الإجرائية والإجرائية

المنصوص المنصوص عليها في هذا الفصل إذا كانت حياتهم أو سلامتهم الجسدية أو حياة أو سلامة أفراد عائلاتهم أو أقاربهم أو مصالحهم الأساسية معرضة لتهديد خطير بسبب المعلومات التي يمكنهم تقديمها للقضاء والتي تكون ضرورية لإظهار الحقيقة في قضايا الجريمة المنظمة أو الإرهاب أو الفساد"

تتمثل التدابير غير الإجرائية على الخصوص في :

- إخفاء المعلومات المتعلقة بالهوية.
 - وضع رقم هاتفي خاص تحت تصرفه.
 - تمكينه من نقطة اتصال لدى مصالح الأمن.
 - ضمان حماية جسدية مقربة مع إمكانية توسيعها لأفراد عائلته .
 - وضع أجهزة تقنية وقائية بمسكنه.
 - تسجيل المكالمات الهاتفية التي يتلقاها بعد موافقته الصريحة.
 - تغيير مكان إقامته.
 - منحه مساعدة إجتماعية أو مالية.
- كما نصت المادة 65 مكرر 23 على تدابير حماية الشاهد بعدم الإشارة لهويته أو ذكر هوية مستعارة في أوراق الإجراءات وعدم الإشارة لعنوانه الصحيح في أوراق الإجراءات أو وضع مقر الشرطة القضائية كعنوان له.
- ثانيا: قراءة في التعليمات الرئاسية رقم 2021/02 المتعلقة بحماية المسؤولين المحليين.

أصدر السيد رئيس الجمهورية بتاريخ 2021/08/25 تعليمات تحمل رقم 02 تتعلق بحماية المسؤولين المحليين متبوعة بتعليمات تكميلية مؤرخة في 2022/09/19 جاء فيها أن مناخ الاستثمار في بلدنا يشهد تراجعا في وتيرة الاستثمارات يترجمه تردد المستثمرين في خوض في مشاريع بسبب التباطؤ المسجل في معالجة الملفات المتعلقة بالاستثمار المحلي ويعود هذا التباطؤ في

غالب الأحيان إلى نقص التحفيز الذي يبديه المسؤولون المحليون نتيجة الخوف من الوقوع تحت طائلة المتابعة القضائية وقد انعكس الأمر بشكل كبير على إعادة بعث الاقتصاد الوطني وعرقل تنويه وتحرره التدريجي من احتكار المحروقات وتوفير مناصب الشغل.

وفي انتظار تكييف الأحكام القانونية ذات الصلة مع واقعنا الاقتصادي ومن خلال رفع التجريم عن فعل التسيير يكلف السيد وزير العدل حافظ الأختام والسادة مسؤولو المصالح الأمنية المختصة كل فيما يعنيه بعدم المبادرة بأي تحريرات أو متابعات قضائية ضد المسؤولين المحليين دون الأخذ برأي وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ويندرج هذا المسعى مباشرة ضمن الإجراءات التي قررتها السلطات العليا للبلاد قصد تحرير المبادرات ومن خلال إعادة الثقة للمسيريين المعنيين وتشجيعهم على تنمية روح المبادرة دون الخوف من عواقب الأخطار وأخطاء التقدير المختلطة التي لا يكمن تفاديها في هذا المجال.

غير أنه يوصى بتشديد الحرص على التمييز بين أعمال التسيير التي تدخل في خانة سوء التقدير وتلك التي تتم عن تلاعبات مقصودة الهدف منها خدمة مصالح شخصيته أو مصالح الغير.

فإن كان فعل التسيير موضوع التجريم لا يعود بالفائدة على المسؤول الموقع للترخيص ولا الأعضاء من عائلته أو أصدقائه لا يمكن معالجته إلا في إطار الخطأ الإداري ولا يعاقب إلا بهذه الصفة.

ومفهوم المسؤول المحلي المقصود ينصرف إلى الولاية والولاية المنتدبين والأمناء العاميين للولايات ورؤساء الدوائر والمدراء التنفيذيين والمنتخبين المحليين المسيرين.

إضافة إلى العديد من الإجراءات وهو ما يعد مبررا لعدم الأخذ بالرسائل المجهولة طالما تتوافر أدوات الحماية القانونية.

وأضافت التعليمية أن استطلاع رأي وزير الداخلية لا يعتبر مساسا بصلاحيات السلطة القضائية في تقدير مدى ملائمة المتابعة الجزائية من عدمها طبقا لأحكام القانون، بل هدفه هو المساعدة في التمييز بين ما إذا كانت الأفعال المرتكبة من قبيل أعمال التسيير وما تخرج عن ذلك كما يهدف إلى تمكين وزير الداخلية من ممارسة رقابته الإدارية على الولاة و المسؤولين المحليين.

وعلى هذا الأساس فإن هذه التعليمية جاءت كذلك لتوفير الثقة والحماية للمسؤولين المحليين من خلال التعاون بين وزيري العدل ووزير الداخلية لتحديد الأعمال التي تتصف بأخطاء التسيير مما أدى إلى تقليل المتابعات القضائية والتي إن وقعت فإنها تقع على وقائع تحمل حقيقة الوصف الجزائي المنصوص عليه قانونا بعد التحقق من حصول المسير على امتيازات غير مستحقة لفائدته أو لعائلته أو للغير.

ثالثا: تكييف المنظومة القانونية الجزائية والاقتصادية.

إن رفع التجريم عن جرائم التسيير وضرورة تمييزها عن أعمال الفساد يقتضي بالضرورة وضع تشريع متكامل في الجوانب الجزائية الموضوعية منها أو الإجرائية وكذا في الجوانب الاقتصادية من أجل سن قوانين حديثة تتلائم مع الواقع وتتناسق مع مناخ الاستثمار من خلال إبعاد الإدارة عن مجال الأعمال وبعث الثقة في المسيرين حتى يتمكنوا من تحقيق الأهداف الاقتصادية.

ولقد أتى دستور 2020 بمفاهيم الأمن القانوني والأمن القضائي بمعنى ضرورة أن يتوافر الاستقرار في التشريع والعمل القضائي بشكل يعطي الانطباع بالتطبيق الأمثل للقانون وفق ما جاء في التشريع المعمول به مع ضمان ديمومته وعدم تغييره إلا للضرورة.

إضافة إلى ذلك فإن المشرع بصدد وضع نصوص قانونية من أجل رفع التجريم على أعمال التسيير تفاديا للتجربة السيئة من خلال تعديل قانون

الإجراءات الجزائية سنة 2015 والذي جاء بصياغة المادة 06 مكرر التي جاءت مطاطة وغير واضحة لمعالم وتنوعت التطبيقات بشأنها.

مما يستدعي إعداد نص قانوني مستقل متكامل يتضمن تحديد أعمال التسيير بدقة متناهية وتمييزها عن أعمال الفساد وهذا لأن مكافحة الفساد كذلك بشتى أنواعه تعد لبنة أساسية في ترقية الاستثمار من خلال توفير جو المنافسة النزيهة والعادلة.

ولقد صدر تعديل قانون الإجراءات الجزائية 04/20 بموجب أمر عدل بموجبه أحكام المادة 573 من قانون الإجراءات الجزائية بأنه لا يجوز تحريك القضايا إذا كان أحد أعضاء الحكومة أو أحد قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة أو أحد الولاة إلا من طرف النيابة العامة وبالتالي أبطل إمكانية المتابعة عن طريق الإدعاء المدني.

إضافة إلى ذلك يتعين تكييف التشريع الجزائي سيما في جنحة اساءة استغلال الوظيفة وهي الجنحة المنصوص عليها في المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سواء من خلال إبراز عناصر مخالفة القوانين والتنظيمات أو التأكيد على ضرورة إبراز الحصول على مزية غير مستحقة كأساس للمتابعة الجزائية.

إضافة لذلك يتعين مراجعة القوانين ذات الصلة في مجال الأعمال سيما منها قانون الصفقات العمومية و كذا قوانين النقد و القرض إضافة إلى قانون الاستثمار و الذي هو موضوع هذا اليوم الدراسي والذي سيتولاه بالشرح المتدخلون كل في مجاله.

و في كل الأحوال يجب أن تتسم القوانين محل التعديل بالموازنة بين حماية المال العام و دعم الاستثمار و تحرير المسيرين من القيود الإدارية من أجل حوكمة اقتصادية تحقق التنمية المنشودة وهذا من خلال :

- تعزيز اجراءات الشفافية داخل المؤسسات و تحديث أنماط تسييرها و اعتماد القرار الجماعي وتعزيز روح المبادرة.
- التركيز على الدراسات التقنية قبل مباشرة أي مشروع للتحقق من جدواه و فعاليته و نتائجه.
- تحديث نظم المحاسبة و التدقيق المالي من خلال الحرص على صحة التقارير المالية وكذا فعالية أدوات المحاسبة.
- جمع النصوص العقابية في قانون موحد حتى يتفادى توزيعها عبر عدة نصوص قانونية.
- اعتماد الرقمنة كأساس للإصلاح الاقتصادي من خلال توفير نظام معلوماتي يوفر المعلومة للمتدخلين على حد سواء.
- تفعيل آليات الرقابة الوقائية القبلية في تسيير المؤسسات و التحسيس بضرورة أخلة المناخ الاقتصادي بمساعدة وسائل الإعلام.

خاتمة

في الأخير و من خلال هذه المداخلة الموجزة نشير إلى أن وضع معادلة متوازنة بين حماية المال العام وتوفير الشفافية في تسييره كالإلزام وطني ودولي لحماية مقدرات الشعب من جهة و بين حماية المسيرين الذين يتولون تسيير المال العام و تحقيق التنمية من خلاله هي عملية دقيقة تتطلب في الأساس أخلة المناخ الاقتصادي و التحلي بروح المسؤولية إضافة إلى التحلي بالكفاءة العالية سواء على مستوى الجهات القضائية أو على مستوى الإدارات و المؤسسات في تمييز الخطأ الإداري من الخطأ الجزائي و تفعيل عنصر الملائمة وتوفير آليات الرقابة الإدارية.

و في انتظار صدور النصوص القانونية ذات الصلة يبقى من الضروري الاعتماد على مدى الحصول على منافع شخصية ، مادية أو معنوية هو المعيار الأساسي للتعامل مع أخطاء التسيير.