

الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية ومسؤوليتها الجزائية
دراسة مقارنة

بقلم الأستاذ(ة) بيوض جيلالي¹

إن الأشخاص المعنوية باستثناء الدولة مسئولة جزائيا تبعا للتمييز الوارد في المادتين 4-121 إلى 7-121 عن الجرائم المرتكبة لحسابها بواسطة هيئاتها أو ممثلها، "غير أن الجماعات الإقليمية ومجموعاتها ليست مسئولة جزائيا إلا عن الجرائم المرتكبة خلال ممارسة أنشطة قابلة لأن تكون موضوع اتفاقية تفويض مرفق عام" (...). المادة 2-121 من قانون العقوبات الفرنسي الجديد.²

نستشف من نص هذه المادة أن المشرع أنشأ ثلاث مراتب تتعلق بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، حيث استبعدت الدولة نهائيا من الخضوع لهذه المسئولة، بينما أخضع الأشخاص المعنوية العمومية الأخرى كالمؤسسات العمومية الإدارية، المؤسسات العمومية الصناعية، أو التجارية، المستشفيات، الجامعات إلى مسؤولية جزائية كاملة، مثلها في ذلك مثل الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص.

وأما الجماعات الإقليمية (اللامركزية) فلا مسؤولية ولا عقاب إلا على بعض الأنشطة وهي التي وردت بالصيغة التالية: "غير أن الجماعات الإقليمية ومجموعاتها ليست مسئولة جزائيا إلا عن الجرائم المرتكبة خلال ممارسة أنشطة قابلة لأن تكون موضوع اتفاقية تفويض مرفق عام".

أما المشرع الجزائري، فلا زال مترددا حول إقرار المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية العامة عموما. فقد استبعد قانون العقوبات لسنة 2004، الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام³ من أي مسؤولية جزائية، حيث نصت المادة 51 مكرر (جديدة) منه على (باستثناء الدولة والجماعات المحلية والأشخاص الخاضعة للقانون العام يكون الشخص المعنوي مسئولا جزائيا ...)⁴

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يكن موفقا في صياغة نص المادة 51 أعلاه، فقد بدأ بتعداد الأشخاص المعنوية المعفاة من

المسؤولية الجزائية مثل الدولة والجماعات المحلية ثم أضاف تعبير الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام. وهو ما يعد تكرارا لا معنى له. إذ كان بإمكانه إما أن يضع تعبير (باستثناء الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، أو يبدأ صياغة المادة بالقول: تعد الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص مسئولة جزائيا.

ونعتقد أنه من المسموح به التساؤل عن سبب إقصاء المشرع الجزائري لمجموع الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام من المسؤولية الجزائية على نقيض نظيره الفرنسي؟

إن الجواب على ذلك، والذي يبدو لنا أكثر احتمالا، هو الرغبة في تجنب الجدل الذي أحدثه مبدأ إخضاع الأشخاص المعنوية العامة في القانون الفرنسي.

إن إقرار المشرع الجزائري بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية لم يكن في واقع الأمر وليد نص المادة 51 مكرر (جديدة) من قانون العقوبات لسنة 2004. فبالرجوع للأمر رقم 22-96 المؤرخ في 7 جويلية 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج⁵ نجده ينص في المادة 5 منه على (تطبق على الشخص المعنوي الذي ارتكب المخالفات المنصوص عليها في المادتين 1،2 من هذا الأمر العقوبات الآتية:....)

لقد استعمل المشرع في هذا النص عبارة "الشخص المعنوي" دون إعطاء وصف لهذا الشخص المعنوي وعما إذا كان عاما أو خاصا، وهو ما يعني تعميم العبارة على الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص. مما يجعل الدولة ذاتها مسئولة جزائيا، مع أن أغلب الفقه مجمع على عدم مسؤولية هذه

الأخيرة لجملة من الاعتبارات منها احتكار الدولة لحق العقاب ،ومنها كذلك مبدأ السيادة، وأن الدولة لا يمكن أن تكون خصما وحكما في آن واحد.

نص المشرع الجزائري في هذا الأمر على بعض الاستثناءات لصالح الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، لكن هذه الاستثناءات، لا تتعلق إلا بمجال تطبيق العقوبات، وقد استدرك المشرع إقحام الأشخاص المعنوية العامة بما فيها الدولة في مجال المسؤولية الجزائية والتي لم يكن على ما يبدو يرغب فيها، إنما خافه التعبير في الصياغة لما لم يعط وصفا لتعبير الأشخاص المعنوية، بدليل عدوله عن ذلك بالأمر رقم: 03- 01 المؤرخ في 9 فبراير من سنة 2003⁶ والأمر رقم: 10-03 المؤرخ في 26 أوت 2010⁷

حيث أعاد المشرع صياغة المادة 5 منه كالتالي (الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص مسئولا عن المخالفات...) فحصر المسؤولية الجزائية في الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص فقط، وتم بمفهوم المخالفة استبعاد الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام جميعها من هذه المسؤولية، ومن ثم أصبح هناك انسجام بين صياغة هذه المادة ونظيرتها في قانون العقوبات لسنة 2004.

بعد هذا العرض الذي يعد بمثابة توطئة نعود لنتناول فقط الأشخاص المعنوية العمومية الإقليمية "المحلية" في كل من القانونين الفرنسي والجزائري، في مطلبين، (الأول) ونتطرق فيه للحدود القانونية لمسؤولية هذه الجماعات⁸، بينما نخصص (المطلب الثاني) للجريمة المرتكبة بواسطة هيئات وممثلي هذه الجماعات.

المطلب الأول: الحدود القانونية لمسؤولية الجماعات الإقليمية المحلية

عكسا للدولة التي أعفاها كل من المشرع الجزائري والفرنسي من أية مسؤولية جزائية، فقد أخضع المشرع الفرنسي دون الجزائري- الجماعات الإقليمية، والمجموعات التابعة لها إلى هذه المسؤولية، إلا أنه حصرها في إطار محدد بالقول: " ..غير أن الجماعات الإقليمية⁹ ومجموعاتها¹⁰ ليست مسئولة جزائيا إلا عن الجرائم المرتكبة خلال ممارسة أنشطة قابلة لأن تكون محل اتفاقية تفويض مرفق عام..."

في الواقع، إن هذا التحديد القانوني المفضي للمسؤولية الجزائية للجماعات الإقليمية من قبل المشرع الفرنسي في أول تجريم لتصرفات هذه الجماعات، وكما هو مستخلص من تحرير المادة 121-2 من قانون العقوبات، الغرض منه توضيح بمفهوم مخالفة النص، الأنشطة التي تستعمل فيها الجماعات الإقليمية امتيازات السلطة العامة، والتي تعد غير مسئولة عنها. وفي الوقت ذاته تقليص إدخال المسؤولية الجزائية الشخصية للمنتخبين المحليين، وهم الأشخاص الطبيعية.

استبعد مشروع إصلاح قانون العقوبات الفرنسي الجديد في البداية الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام من مجال تطبيق المسؤولية الجزائية. إلا أن تعديلا برلمانيا أدرجها من أجل احترام مبدأ المساواة أمام قانون العقوبات¹¹، وبمفهوم المخالفة فإن المشرع الجزائري الذي نص على ذات المبدأ في دستور 1996 ولم يخضع الجماعات الإقليمية ومجموعاتها¹² للمسؤولية الجزائية يكون بذلك قد أدخل بهذا المبدأ الدستوري¹³ حيث لم يسو في المسؤولية الجزائية بين الأشخاص المعنوية الإقليمية ومجموعاتها الخاضعة للقانون العام، والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص، هذه الأخيرة التي أخضعها لمسؤولية

جزائية كاملة. مما يقتضي من المشرع الجزائري إعادة النظر في وضعية هذه الجماعات بإخضاعها للمسؤولية الجزائية احتراماً لمبدأ المساواة أمام القانون. وهذا أمر ممكن سواء من الناحية النظرية أو التطبيقية، خصوصاً إذا قام برسم إطار محدد لهذه المسؤولية على النحو الذي انتهجه المشرع الفرنسي بأن تكون فقط " عن الجرائم المرتكبة خلال ممارسة أنشطة قابلة لأن تكون موضوع اتفاقية تفويض مرفق عام..."

نظراً لأهمية مفهوم تفويض المرفق العام بالنسبة للقاضي الجزائري من جهة، وأهمية الأنشطة القابلة للتفويض من جهة ثانية، يحسن بنا التعرض لكل منهما في فرع مستقل.

الفرع الأول: مرفق عام قابل للتفويض

أبدى بعض الكتاب أسفه لكون المناقشات البرلمانية المتعلقة بموضوع مسؤولية الأشخاص المعنوية الإقليمية " المحلية " والمجموعات التابعة لها، لم تكن بالعمق المطلوب، ولم تلق الضوء حول ما إذا كان هذا النوع من المسؤولية من شأنه أن يحل المشاكل التي قد تطرح عند تطبيقها بدلاً من أن تعقدها.¹⁴

تبعاً لمضمون النص¹⁵، فإن الجماعات الإقليمية ليست مسئولة جزائياً إلا عن أنشطة المرافق العامة القابلة لأن تكون موضوع اتفاقية تفويض.

تبدو هذه الصيغة بسيطة، ولكن الصيغ الأكثر بساطة، قد تخفي وراءها وفي كثير من الأحيان، صعوبات جمّة، وأكثر ضبابية عند تفسيرها، وهو ما ينطبق على فكرة (تفويض المرفق العام). إن استعمال المشرع الفرنسي لهذه الصيغة سواء في النصوص المتعلقة بتفويض تسيير

المرفق العام¹⁶ أو في قانون العقوبات كأحد العناصر المكونة للجريمة¹⁷ وكأحد شروط المسؤولية الجزائية للجماعات الإقليمية. يجعل البحث في هذه الصيغة أمرا لا مفر منه.

أول سؤال يمكن طرحه في هذا الصدد هو، على أي عنصر يمكن للقاضي الجزائي أن يركز ليصرح بوجود أو عدم وجود تفويض مرفق عام. وصولا لمعرفة ما إذا كانت عناصر الجريمة مكتملة؟ هل سيسعى إلى تكييف معايير خاصة به؟ أم يبقى معتمدا على معايير القضاء الإداري؟ وهل قدم القضاء الإداري حلا مرضيا في مجال تعريف المبدأ أم الأمر يتعلق بمجرد صيغ عامة؟ مع العلم أن الصيغ العامة لا يمكن أن يكون لها معنى حقيقي بالنسبة للقضاة وعلى الأخص القضاء الجزائي الذي يتسم بالتفسير الضيق للنصوص؟.

للإجابة على هذه الأسئلة، يتعين أن نسعى لإيجاد تعريف مناسب للمبدأ، من شأنه إسعاف القاضي الجزائي لإيجاد معيار ملائم يصل من خلاله إلى إعطاء الوصف القانوني للمرفق العام القابل للتفويض.

إن القاضي الإداري وعلى الأخص مجلس الدولة الفرنسي لم تكن له المناسبة ليفصل في الأمر كقاض - نقول هذا بكل تحفظ وفي حدود علمنا ومن خلال ما تم الاطلاع عليه - ولكن مجلس الدولة على علم بمشكل تفويض المرفق العام من خلال ما يعرض عليه من نصوص قصد إبداء الرأي بشأنها¹⁸.

أما المشرع الفرنسي فقد نص في المادة 3 من القانون الصادر في 11 ديسمبر 2001 على تفويض المرفق العام بالقول: هو (عقد بموجبه يمنح شخص معنوي عام تسير مرفق عام أو خدمة عمومية يكون مسئولا عنها إلى مفوض عام أو خاص على أن يكون المقابل جوهري على

قدر أهمية نتائج استغلال المرفق، ويمكن أن يكلف المفوض بإنشاء مشاريع والحصول على منافع ضرورية من المرفق¹⁹

يبدو أن المشرع أراد من خلال هذا التعريف الاستجابة إلى ضرورة قانونية ملجئة، وحسن ما فعل، خصوصا بالنسبة لقانون العقوبات، لأن فكرة تسيير مرفق عام أو خدمة عامة هي أحد العناصر المشكلة للجريمة المبينة في المادة 14-434 من قانون العقوبات (جنحة المساس بحرية ولوج ومساواة المرشحين إلى الصفقات العمومية والتي يطلق عليها عادة جنحة المحاباة أو الأفضلية). وكذلك هي عنصر للتحقق من إمكانية مباشرة المسؤولية الجزائية للجماعة الإقليمية²⁰.

للوصول إلى الغرض المطلوب من البحث، يجب التوقف عند المعايير التي تبدو ثابتة لتكييف فكرة تفويض مرفق عام. وعليه لنعدد سريعا بعض العناصر والمعايير التي تسمح بالتحقق من تفويض تسيير مرفق عام. إن أول عنصر ثابت هو وجود عقد بين الشخص العمومي والمفوض، ورغم أننا غالبا ما نتكلم عن اتفاقية تفويض تسيير مرفق عام كما هو الحال في نص المادة 2-121 عقوبات فرنسي، فالأمر يتعلق بعقد. هذا المقتضى يسمح لنا باستخلاص ضرورة استبعاد من مجال تطبيق المسؤولية الجزائية للجماعات الإقليمية، كل الأنشطة التي لا يمكن للجماعات الإقليمية اللجوء فيها إلى أسلوب التعاقد. أما العنصر الثاني المشكل لتفويض مرفق عام هو أن يكون موضوع العقد تسليم المفوض حصة كبيرة أو صغيرة من تنفيذ تسيير مرفق عام وأخيرا، فإن العنصر الذي يميز تفويض المرفق العام، أن يكون هذا التفويض حقيقيا، بمعنى أن يكون المفوض مستقلا استقلالاً تاما ومسؤولا²¹.

غير أننا نرى أن على القاضي الجزائي فضلا عن أخذه بالعناصر المذكورة، أن يتقيد في كل وقت تقيدا صارما بفحوى المادة 2-121

عقوبات فرنسي كي ينسجم عمله مع التفسير الضيق للنصوص الجزائية على معنى نص المادة 111-4 من ذات القانون.

استكمالا لما سبق، نتناول فيما يلي تحديد الأنشطة القابلة للتفويض.

الفرع الثاني: تحديد الأنشطة القابلة للتفويض

من الواضح أن المشرع الفرنسي لم يشأ أن يميز بين أنشطة المرافق العامة الصناعية التجارية والمرافق الإدارية، وهكذا أراد أن يشعر المخاطبين بالنص أن مبدأ المسؤولية الجزائية يطبق على مجموع أنشطة المرافق العمومية القابلة للتفويض، فحسب اللجنة القانونية بالجمعية الوطنية، فإن مصطلح الأنشطة القابلة للتفويض " يتضمن كل الحالات التي يتم فيها تفويض تنفيذ مرفق عام إلى الغير"²².

وهكذا يبدو أن المشرع الفرنسي أراد إخضاع الجماعات الإقليمية للمسؤولية الجزائية عند قيام هذه الأخيرة بإنجاز مهام من النوع الذي يمكن أن يسند للأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص، والتي تطبق عليها دائما المسؤولية الجزائية في حالة وقوع جريمة خلال قيامها بهذا النوع من الأنشطة. ففي رأي لمجلس الدولة الفرنسي في 7 أكتوبر 1986 يتضمن مجال تطبيق تفويض التسيير أوضح أن (الطابع الإداري للمرفق العام لا يمنع الجماعة الإقليمية المختصة أن توكل التنفيذ إلى أشخاص خاصة)²³ يتعين إذن التساؤل عن الأنشطة التي يمكن أن تكون محلا لتفويض مرفق عام، خصوصا حول أسلوب وطريق التحقق من النشاط. توجد أنشطة لا يطرح التساؤل بشأنها عما إذا كانت قابلة للتفويض أم لا، لأن الإجابة بشأنها واضحة، حيث يمكن معاينة هذا الأنشطة على أرض الواقع، ومن أمثلتها على الخصوص النقل العمومي، المطاعم المدرسية، جمع القمامة المنزلية، توزيع المياه، توزيع الطاقة

الكهربائية والغاز، الأماكن المخصصة للذبح العمومي صيانة المساحات الخضراء، الأماكن المخصصة لوقوف السيارات، المسابح، المعارض، الأسواق...²⁴

لكن هذه لقائمة، ليس لها بطبيعة الحال أي قيمة قانونية، إنما يتعلق الأمر بوسيلة توضيح وإعطاء مؤشر على الأنشطة القابلة للتفويض. ويبقى على القاضي الجزائي استكمال هذه القائمة استنادا لمعيار النشاط القابل للتفويض.

هذه الأنشطة تفوض غالبا إلى شخص عام أو خاص مكلف بإدارة مرفق عام.²⁵ والتي يمكن أن تؤدي في حالة وقوع جريمة إلى قيام المسؤولية الجزائية للجماعات الإقليمية فيما لو مارسنها بنفسها عن طريق الاستغلال المباشر. ورد النص على مثل هذه الأنشطة في قانون الجماعات الإقليمية الجزائري في المادة 149 من قانون البلدية بالقول: مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية تلبية حاجيات مواطنيها على الخصوص، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة، والأسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأماكنها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأماكنها، المساحات الخضراء).

وجاء في المادة 150 من ذات القانون على أنه يمكن تسيير المصالح المنصوص عليها في المادة 149 في شكل استغلال مباشر أو تفويضها على أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول.²⁶

كما ورد النص على هذه الأنشطة في المادة 141 من قانون الولاية. ويخضع استغلال هذه الأنشطة إما للاستغلال المباشر أو عن طريق التفويض.²⁷

أما أنشطة المرفق العام الغير قابلة للتفويض فهي تلك التي تتدخل فيها الهيئة الإقليمية بوصفها سلطة غير مركزية وتتصرف على هذا النحو باسم ولصالح الدولة، ومن الأمثلة الشائعة عليها، مسألة إعداد القوائم الانتخابية، أو إدارة الحالة المدنية والتعداد العسكري ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى رأي لمجلس الدولة الفرنسي صادر في 7 أكتوبر 1986 يتعلق بتفويض تسيير المطاعم المدرسية والذي أوضح فيه، أن الرقابة على الأطفال في هذا الإطار غير قابلة للتفويض²⁸ ومن الأنشطة التي يتعذر تفويضها كذلك هي تلك التي تتعلق بممارسة امتيازات السلطة العامة مثل مهام الشرطة. وبطبيعة الحال يوجد دائما ما يسمى بالمنع القانوني أو التنظيمي للتفويض.

نستخلص مما سلف ذكره، أنه فضلا عن الأنشطة التي يمنع القانون أو التنظيم أن تكون موضوع تفويض، والأنشطة التي تمارس باسم ولصالح الدولة، فإن الجماعات الإقليمية لا يمكنها أن تفوض الأنشطة التي تستعمل امتيازات السلطة العامة ومن ثم فمقي تعلق الأمر بالحالات المذكورة امتنع التفويض وبالتالي فلا مسؤولية جزائية على الجماعة الإقليمية.

إن قيام المسؤولية الجزائية للجماعة الإقليمية، لا يتحقق إلا بارتكاب جريمة بمناسبة ممارسة هذه الأنشطة من قبل هيئاتها وممثلها ولحسابها (المطلب الثاني)

المطلب الثاني: هيئات الجماعة الإقليمية وممثلها

من الأهمية بمكان إعادة التذكير بمحتوى بعض أجزاء المادة 121-2 من قانون العقوبات الفرنسي الجديد والتي نصها (لأشخاص المعنوية باستثناء الدولة مسئولة جزائيا تبعا للتمييز الوارد في المادتين

121-4 إلى 121-7 عن الجرائم المرتكبة لحسابها بواسطة هيئاتها أو ممثلها...

وهو ما يعني أن الجماعة الإقليمية ليست مسئولة جزائيا إلا عن الجرائم الناتجة عن المرافق القابلة للتفويض، والمرتكبة لحسابها من قبل هيئاتها أو ممثلها. مما يستتبع تحديد المقصود من مفهوم الهيئات والممثلين (الفرع الأول) ثم لحالة تفويض الإمضاء أو الوظيفة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تحديد هيئات الجماعة الإقليمية وممثلها

أ- الهيئات

قلما يطرح مفهوم الهيئات صعوبة على مستوى الجماعات الإقليمية اللامركزية، سواء في القانون الجزائري أو القانون الفرنسي. لأن الأمر يتعلق بهيئات محددة بنص القانون.

فهيئات البلدية مثلا باعتبارها جماعة إقليمية محلية (لامركزية) واستنادا لقانون البلدية الجزائري²⁹ هي: المجلس الشعبي البلدي، بوصفه هيئة مداولة، رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه رئيس الهيئة تنفيذية، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما هيئات الولاية، بوصفها الجماعة الإقليمية اللامركزية فتتمثل في هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي³⁰.

أما في القانون الفرنسي، فالهيئات هي ذاتها مع بعض الاختلاف، من حيث أن التقسيم الإداري الفرنسي يعتمد على ثلاث جماعات

إقليمية هي: البلدية، والولاية، والجهات. ويأتي على رأس هذه الأخير رئيس المجلس الجهوي والمجلس الجهوي.³¹

ب- الممثلون

يعد ممثلاً كل شخص تلقى تفويضاً من قبل شخص معنوي أو من شخص مفوض مؤهل قانوناً، وقد عرفت محكمة النقض الفرنسية "الممثلون" بالقول: (يعد ممثلاً بالمعنى المنصوص عليه في المادة 121-2 من قانون العقوبات الأشخاص المتمتعون بالمعرفة، الجدارة، السلطة، والوسائل الضرورية، والذين تلقوا تفويضاً بالسلطة من قبل هيئة الشخص المعنوي أو من شخص مفوض).³²

تجدد الإشارة إلى أنه لا تطرح أي صعوبة عندما ترتكب الجريمة من قبل هيئة تنفيذية للجماعة الإقليمية. وفي المقابل، يطرح السؤال بشأن الأشخاص الأخرى التي يمكن أن تكون معنية بمفهوم قانون العقوبات كممثل للجماعة العمومية. فالأمر يتعلق بمفهوم دقيق وحساس عند التطبيق. ذلك لأن القمع الذي يستهدف الجماعة الإقليمية كشخص معنوي، يتطلب أن تكون الجريمة المرتكبة تعبر عن الإرادة الحقيقية أو المفترضة للجماعة الإقليمية أو مجموعاتها، مما ينتج عنه بالضرورة أن تكون الجريمة قد ارتكبت من شخص طبيعي مؤهل لتمثيل الشخص المعنوي وأن يكون هذا التأهيل تأهيل قانوني أو تنظيمي أو خاص عن طريق التفويض. هذه القاعدة مستمدة في الواقع من المفهوم العام لقانون العقوبات، من شخصية الجرائم والعقوبات.

وعليه، فإن الشخص المعنوي لن يكون مسئولاً عن الجرائم المرتكبة خلال ممارسة الأنشطة المذكورة أو بمناسبة من طرف أحد مستخدميها إذا كان هذا الأخير يتصرف بناء على مبادرته الشخصية حتى ولو استفاد الشخص المعنوي من الجريمة.

إن الحديث عن هيئات وممثلي الجماعات الإقليمية المحلية يستدعي البحث في تفويض الإمضاء، وتفويض الوظيفة (الفرع الثاني)

الفرع الثاني: تفويض الإمضاء أو الوظيفة

فيما يتعلق بالأشخاص لإقليمية وبالأشخاص الخاضعة للقانون العام الأخرى عموماً، تطرح مسألة تفويض الوظيفة، وتفويض الإمضاء، من حيث أثراً لتفويض على المسؤولية الجزائية لكل من المفوض والمفوض له والتي من المناسب التذكير بمبادئها الكبرى.

1. التمييز بين تفويض الإمضاء وتفويض الوظيفة وآثارهما.

يقصد بالتفويض في هذا السياق، إسناد السلطة أو الإمضاء لشخص آخر "عادة من المدير إلى المرؤوس" لتنفيذ أنشطة معينة أو التوقيع على وثائق وعقود محددة على أن يظل المفوض مسئولاً عن نتائج العمل المفوض به. فلا أحد من التفويضين (تفويض الإمضاء أو تفويض السلطة) من شأنه أن يخلي مسؤولية المفوض الإدارية أو الجزائية.

أ- عن تفويض الإمضاء:

هو تصرف قانوني بموجبه تلجأ الهيئة المفوضة إلى تفويض الغير (عادة إلى المرؤوس)، ليس لسلطاتها، ولكن لإمكانية إمضاء وثائق وعقود محددة على سبيل الحصر في وثيقة التفويض. ففي حالة تفويض الإمضاء، لا يعدو الأمر أن يكون تخلي المفوض عن بعض الشكليات المادية بأن يسمح لأحد مرؤوسه إمضاء عقد أو عقود محددة في مكانه. ولكن هذا الإمضاء لا يشكل غير تصرف تنفيذي.

وقد ورد النص على تفويض الإمضاء بالنسبة لرئيس البلدية في المادة 87 من قانون البلدية الجزائري بالقول: (... يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين وإلى كل موظف بلدي...) والحالة نفسها نصت عليها المادة 96 من ذات القانون. كما يمكن للوالي

تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. (المادة 126 من قانون الولاية).

ونص المشرع الفرنسي على تفويض الإمضاء من رئيس البلدية إلى الأمين العام والأمين العام المساعد، وإلى المدير العام للمصالح التقنية واشترط أن يكون ذلك بموجب قرار³³.

ب- وأما في حالة تفويض الوظيفة:

فقد أوضح بشأنها وزير الداخلية الفرنسي باعتباره ممثلاً للحكومة في إجابة عن سؤال كتابي يتعلق بموضوع تفويض وظيفة رئيس بلدية بالقول: (يبقى رئيس البلدية حر في ممارسة صلاحياته التي فوضها ويتعين عليه المراقبة والتحقق من أسلوب تأدية نوابه ومستشاريه لوظائفهم التي فوضهم فيها³⁴).

يسري على تفويض السلطات من المجلس البلدي لرئيس البلدية في القانون الفرنسي المادة 122-20 من قانون البلديات.³⁵

يعود لرئيس البلدية وحده التكفل بالإدارة، غير أنه يمكن له، وتحت رقابته ومسؤوليته تفويض بموجب قرار جانب من وظائفه إلى واحد أو أكثر من مساعديه، وفي حالة وجود مانع، يكون تفويض الوظيفة إلى أعضاء المجلس البلدي³⁶.

هذا الاختلاف بين التفويضين يمكن عند الاقتضاء أن تكون له آثار على مسألة الجمع بين المسؤوليات. فالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية لا تحول دون مساءلة الأشخاص الطبيعية فاعلين كانوا أو شركاء عن ذات الوقائع³⁷.

ففي حالة ارتكاب جريمة من المفوض له الوظيفة يكون البحث عن المسؤولية لدى الشخص المعنوي وعن المسؤولية المشتركة لكل من

المفوض والمفوض له إذا كان هذا الأخير يتمتع بسلطة حقيقية في اتخاذ القرار. إذ يقع على المفوض التزام مراقبة ممارسة تفويضه الممنوح للمفوض إليه، لأن مسؤوليته يمكن أن تكون محل مساءلة.

كذلك إن البراءة النهائية للشخص المعنوي لا تحول دون مساءلة الشخص الطبيعي³⁸

وفي المقابل لا يحول بالضرورة الحكم بالبراءة الصادر لصالح الشخص الطبيعي من مساءلة الشخص المعنوي.³⁹

أما في إطار تفويض الإمضاء لا يعد المفوض إلا مجرد منفذ وليس له سلطة اتخاذ القرار. وبالنتيجة من الصعب البحث عن مسؤوليته الشخصية.

2. شروط صحة تفويض الوظيفة والإمضاء:

يخضع كل من التفويضين إلى ذات الأسلوب ولا يكون ذلك إلا بناء على نص في القانون أو التنظيم⁴⁰، وعلى أن يتم احترام بعض الشكليات، منها على سبيل المثال تسجيل ونشر هذا التفويض في مجموعة العقود الإدارية، لأن غياب هذا الإجراء يؤدي إلى عدم قانونية القرارات المتخذة من المفوض. وأن يكون تفويض الإمضاء محدد ومحصور من حيث الزمن والموضوع، فلا مجال للتفويضات العامة أو المستمرة. وألا يندرج التفويض ضمن المجالات المحظورة صراحة أو ضمناً بالقانون.⁴¹

ومن الجدير بالملاحظة عدم جواز تفويض سلطات أو إمضاء الوالي أو رئيس البلدية لبعض السلطات كالسلطات الشرطية الخاصة بكل منهما.

لقد أخضع المشرع الفرنسي الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية " اللامركزية " للمسؤولية الجزائية من منطلق احترام مبدأ دستوري يقضي بالمساواة بين الأشخاص. حيث سوى في المسؤولية الجزائية بين الأشخاص الخاضعة للقانون العام، والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص. غير أنه ونظرا لخصوصية الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية المنوط بها القيام بنشاط عام، فقد حصر المشرع هذه المسؤولية، في أنشطة المرافق العامة القابلة لأن تكون موضوع اتفاقية تفويض. وهي الأنشطة التي يمكن إسناد تسييرها للأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص.

ورغم أن الدستور الجزائري تضمن ذات المبدأ المتعلق بالمساواة بين الأشخاص، إلا أن المشرع الجزائري لا يزال مترددا في إخضاع الجماعات الإقليمية اللامركزية ممثلة في البلدية والولاية والمجموعات التابعة لهما إلى المسؤولية الجزائية، حتى ولو في إطار ضيق. بمعنى في الأنشطة التي يمكن تفويض تسييرها للأشخاص المعنوية الخاصة، فلسنا في حاجة إلى التذكير أن من مظاهر الدولة القانونية إخضاع نفسها للقانون.

ومن الجدير بالذكر أن الجماعات الإقليمية اللامركزية في القانون الفرنسي، وإن كانت مسئولة جزائيا عن الأنشطة القابلة للتفويض، فإنها غير مسئولة في حالات كثيرة من ذلك:

- الأنشطة التي يمنع القانون أو التنظيم أن تكون موضوع تفويض، والأنشطة التي تمارس باسم ولصالح الدولة، وتلك التي

تستعمل فيها امتيازات السلطة العامة ومن ثم فتمتق تعلق الأمر بالحالات المذكورة امتنع التفويض وبالتالي امتنعت المسؤولية الجزائية.

- إن الجماعة الإقليمية لن تكون مسئولة جزائيا إلا إذا ارتكبت الجريمة باسمها ولحسابها بواسطة هيئاتها أو ممثلها. وبمفهوم المخالفة، إذا ما ارتكبت الجريمة من هيئاتها أو ممثلها ولكن ليس لحسابها فإنها لا تعد مسئولة جزائيا.

- كما تبين لنا أنه في حالة تفويض الإمضاء أو الوظيفة، فإن ذلك لا يعفي البتة الجهة صاحبة التفويض من المسؤولية. ويمكن الجمع دائما بين المسؤوليات.

- إن حصول الشخص المعنوي على البراءة النهائية لا يحول دون مساءلة الشخص الطبيعي الممثل له، وفي المقابل لا يحول بالضرورة الحكم بالبراءة الصادر لصالح الشخص الطبيعي من مساءلة الشخص المعنوي.

الهوامش

1. قاض سابق، ثم محام سابق، أستاذ مساعد (أ) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر.

2. تم التصويت على قانون العقوبات الفرنسي الجديد من قبل الجمعية الوطنية في 1992/07/2، ثم من مجلس الشيوخ في 1992/07/7، الساري المفعول اعتبارا من 1 مارس 1994 وقد احتوى على 650 مادة من ضمنها نص المادة 121-2 المنشئة للمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية وقد جاء هذا القانون ليعبر عن القيم الجديدة للمجتمع الفرنسي. أنظر في ذلك

J. Larche. G. Gouz; présentation des travaux parlementaires sur le nouveaux code pénal; Dalloz; p. 7; 12.

3. الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (المادة 49 (معدلة) القانون المدني الجزائري الصادر بالأمر رقم: 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم. بالقانون رقم: 10-05 لسنة 2005 ج.ر.ع: 44

4. أدرجت إلى قانون العقوبات الجزائري بموجب القانون رقم: 15-04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 ج.ر.ع: 71

5. الأمر رقم: 22-96 المؤرخ في 7 جويلية 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج. ج. ر.ع: 43
6. الأمر رقم: 01-03 المؤرخ في 9 فبراير من سنة 2003 المعدل والمتمم للأمر رقم: 22-96 المؤرخ في 7 جويلية 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج. ج. ر.ع: 12
7. الأمر رقم: 03-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم: 01-03 المؤرخ في 9 فبراير من سنة 2003 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج. ج. ر.ع: 50

8. تنص المادة 72 من الدستور الفرنسي (4 أكتوبر لسنة 1958) على :

Art.72 de la constitution. F. du 4 octobre 1958

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.

9. تنص المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية. وتنص المادة الأولى من قانون البلدية على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وهي القاعدة الإقليمية للأمركزية (المادة الثانية من ذات القانون)
- قانون رقم: 2011-11 مؤرخ في 22 يونيو الموافق 20 رجب عام 1432 يتعلق بالبلدية، والولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة (المادة الأولى). قانون رقم: 12-2012 مؤرخ في 7 فبراير 2012 الموافق 28 ربيع الأول 1433 يتعلق بالولاية.
10. أما المجموعات التابعة للجماعات الإقليمية في القانون الفرنسي فهي تلك المنصوص عليها في المواد

Article L. 163-1 et L. 165-1, L. 167, L. 168-1 et s du code des communes français.

وهي على التوالي... نقابات البلديات، والتي تشكل اليوم الشكل الأكثر استعمالا للتعاون فيما بين البلديات... وأنظر في ذلك أيضا.

A.LEVY, BLOCH, JEAN BLOCH. La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leur élus, de leurs agents, édition litèc, 1995. p. 11

11. Art.2 de la constitution. F. du 4 octobre 1958

12. يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية من أجل تسيير مصالحها (المادة 153) تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي (المادة 2) من قانون البلدية الجزائري، وكذا المادتان 146، 147 من قانون الولاية
13. المادة 29 من الدستور الجزائري لسنة 1996 (كل المواطنين سواسية أمام القانون).

14. D. GUIRIMAND, la responsabilité pénale des personnes morales, la mise en œuvre du nouveau dispositif, droit social, 1994, p. 647
15. Art 121-2 al. 2 du Code pénal français
16. Art 432-14 du Code pén, f
17. Art 121-2 al. 2 du Code pén, f
18. J.B. AUBY et C. MAUGUE, la notion et le régime de la délégation de service public. quelques précisions du conseil d'Etat, jcp 1996, I, 3941
19. Loi n° 2001-1168 du 11 décembre, J.O 12 décembre 2001
20. Art 121-2 al. 2 Code pén, f
21. J.B. AUBY et C. MAUGUE, op. cit
22. DOC. Assemblée nationale, 1^{re} session ordinaire 1992/1993, n° 2941, p. 106
23. Crim. 3 avr. 2002, n° 01-83.160, Bull. crim. n° 77, D. 2003
24. هذه الأنشطة ورد النص عليها في منشور 14 مايو سنة 1993 الموضح للأحكام التشريعية لقانون العقوبات الفرنسي الجديد ورد ذكرها في المرجع التالي:
- A.LEVY, BLOCH, JEAN BLOCH. La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leur élus, de leurs agents, édition litèc, 1995
25. A.LEVY, BLOCH, JEAN BLOCH, op.
26. قانون البلدية الجزائري لسنة 2011
27. قانون الولاية الجزائري لسنة 2012
28. AUBY et MAUGUE, le contrat de délégation de service public: JCP 94, I, 37.
29. قانون البلدية الجزائري لسنة 2011
30. قانون الولاية الجزائري لسنة 2012
31. Article L. 163-1 et s, L165-1, L 167, L168-1 et s du code des communes, f
32. Cour de cassation - Chambre criminelle - 26 juin 2001
33. Article L122-11 Loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) JORF 24 février 1996
34. A.LEVY, BLOCH, JEAN BLOCH. La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leur élus, de leurs agents, édition litèc, 1995. p.34
35. Article L122-20. Loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) JORF 24 février 1996

(Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat)

36. Article L. 122 11 alinéas 1 du code des communes.f

37. alinéa 3 de l'article 121-2 du code pén.f

38. Cour de cassation, (chambre criminelle — 26 octobre 2004)

39. Cour de cassation — chambre criminelle — 8 septembre 2004).

40. Article L. 122- 20 2 du code des communes français

41. Article L. 122 11 alinéas 12 du code des communes

م:ه: فيما يتعلق بالقوانين الفرنسية، واجتهادات محكمة النقض الفرنسية يرجع فيه إلى

الموقعين الرسميين التاليين:

Journal officiel. www.journal-officiel.gouv.fr/

www.legifrance.gouv.fr/