

الطبيعة القانونية لنشاط النقابات أو المنظمات المهنية

أ. مامون مؤذن

جامعة بشار

ملخص:

مع تزايد أهمية المنظمات المهنية، استوجب على المشرع تأطيرها بأحكام قانونية، واعترف لها بالشخصية المعنوية، ولكن لم يحدد الطبيعة القانونية للأعمال الصادرة عنها، مما خلق جدلا فقهيًا حول طبيعتها القانونية، وبين كونها شخص معنوي خاص أم عام.

وباعتبار المنظمة المهنية شخص معنوي، كان ولا بد من تخويلها بعض امتيازات السلطة العامة تستعين بها في تأدية مهامها والعمل على تحقيق أهدافها من أجل خدمة الصالح العام. وعليه أصبحت المنظمات المهنية (مثل منظمة المحامين) تقوم بدور الم نظم للمهنة والمسير لها عبر إصدار نظامها الداخلي، وتمثيل المهنة والدفاع عن مصالحها باعتبارها تتولى إدارة مرفق عام. مما يعطي للموضوع أهمية نظرية وأخرى عملية.

الكلمات المفتاحية:

المنظمات المهنية، الشخصية المعنوية، الطبيعة القانونية، الشخص المعنوي العام، الشخص المعنوي الخاص

Résumé

L'emprise de croissance des organisations professionnelles, oblige le législateur à établir un cadre juridique spécifique aux ordres professionnels, dûment doter par la personnalité morale, mais il ne précise pas la nature de ces entités juridiques, qui il ya une différence quant à la nature d'être une personne de droit privée ou publique, et donc une entité juridique dotée de

pouvoirs publics pour assurer l'exécution d'une mission d'intérêt général. Et elle est devenue une organisation professionnelle qui joue un rôle draconien dans la régulation de la profession, grâce à son système de contrôle interne et la représentation de la profession et défendre leurs intérêts. (exp ; l'ordre des avocats).

Cependant, l'état se charge toujours de la dentition de ces règles et de leur contrôle. Cette interaction donne à notre sujet une importance, sur le plan théorique, que sur le plan pratique.

Mots clés :

Ordre professionnel, la personnalité morale, la Nature juridique, personnes morale privée, Personnes morale publiques

المقدمة:

تماشيا مع تطور وظيفة الدولة من دولة حارسة محتكرة لبعض الأنشطة إلى موجهة ومراقبة للنشاط الفردي ومشجعة له، كنتيجة لما عرفتته المجتمعات من تطور في المجال الاقتصادي والاجتماعي، اقتضي ذلك بالضرورة إلى تطور قانوني، يتم من خلاله ضبط مجموعة من المجالات الفاعلة في المجتمع بعد أن تخلت الدولة عنها لفائدة المبادرات الحرة أو الفردية، بحيث جعلت المهن الحرة محطة أنظار لها من خلال إحاطتها بقواعد وضوابط قانونية مختلفة غير مألوفة في النشاطات التجارية المربحة سواء كانت هذه المهن الحرة ذات طابع فني وتقني كالطب والهندسة والصيدلة، أو ذات طابع قانوني كالمحاماة والتوثيق حيث يشترط لممارستها المؤهل العلمي أو الشهادة العلمية المتخصصة، كما أوجدت لها هياكل تنظيمية لتدبير وتسيير شؤونها وشؤون أعضائها وهو ما اصطلح عليه بالنقابات أو المنظمات المهنية.

وقد طرح مفهوم النقابة أو المنظمة المهنية نقاشا قانونيا لتحديد وضبط معالمه وخصائصه لما يترتب عن ذلك من آثار قانونية هامة تتجسد على الخصوص في الاختصاص القضائي.

وبالتالي تتضح أهمية تناول الموضوع بالدراسة اعتبارا لطابعه التركيبي إذ تتقاطع مجموعة من القواعد والأنظمة التي تتنوع بتنوع النقابات أو المنظمات المهنية وإن اتحدت في بعض الخصائص، مما اقتضى منا استحضار مجموعة من المبادئ والقواعد القانونية على مستوى الفقه والقضاء لتحديد مفهومها والطبيعة القانونية للهيئات المهنية وبالتالي طبيعة قراراتها.

مما جعلنا نتساءل عن أهمية هذه التنظيمات القانونية وفعاليتها لضبط مجالات فنية وقانونية على غاية من الدقة، وهل الأمر يستدعي التدخل المستمر للدولة كجهاز رقابة عليها ؟ وهل المشرع في إنشائه لهذه النقابات أو المنظمات المهنية كان يهدف إلى توفير غطاء من الحماية والحصانة للمهنيين في مواجهة زبائنهم؟

مع كل هذه التساؤلات سنحاول الوقوف على تعريف المنظمات أو النقابات المهنية في (المبحث الأول) ليتم تحديد طبيعتها القانونية في (المبحث الثاني)

مع كل هذه التساؤلات سنحاول الوقوف على تعريف المنظمات أو النقابات المهنية في (المبحث الأول) ليتم تحديد طبيعتها القانونية في (المبحث الثاني)

المبحث الأول: التعريف النقابات أو المنظمات المهنية

الدولة في بعض الأحيان قد تلجأ إلى الاستعانة بالأشخاص المعنوية الخاصة لإدارة بعض المرافق العامة عندما لا ترغب بأن تأخذ على عاتقها نشاطا معيناً، بحيث تكفي بإجراء المراقبة عليه أو توجيهه لخدمة المصلحة العامة، وهذا تماشياً مع تطور وظيفتها، إلى جانب التطور الذي عرفه المجال الاقتصادي والاجتماعي والذي اقتضي بالضرورة إلى وجود تطور قانوني يتم من خلاله ضبط مجموعة من المجالات الفاعلة في المجتمع وهنا نخص بالذكر المنظمات أو النقابات المهنية والتي تستوجب منا تحديد مفهومها ونشأتها في مطلبين الأول خصصناه لنشأتها وتطورها أما الثاني لتعريفها.

المطلب الأول: نشأة وتطور النقابات أو المنظمات المهنية

ظهر نوعان من المرافق في فترة معاصر، جمع بينهما الفقه والقضاء الفرنسيان بالرغم من أن أسباب ظهورهما ليست واحدة، وبرغم اختلاف طبيعة نشاطهما وعدم اتحاد أطراف المستفيدين منها، فأراد كل من الفقه على خلاف العادة متتبعا خطوات القضاء أن يخضعهما لنظام قانوني واحد. غير أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي حكم في هذا المجال في قضية "مونبيير Monpeurt" بحكم صادر بتاريخ 1942/07/31 والخاص بلجان التنظيم الاقتصادي والذي انتهى فيه المجلس إلى أن هذه الأخيرة تعتبر أشخاص معنوية تدير مرافق عامة وإن كان قد أنكر عليها صفة المؤسسة، ثم مد الحكم إلى النوع الثاني الخاص

بتنظيم المهن والتي يمكن أن نطلق عليها اسم النقابات أو المنظمات المهنية منذ سنة 1943⁽¹⁾

وعليه فإن النوع الأول من المرافق العامة النقابية أو المهنية يهدف إلى المساهمة في التوجيه الاقتصادي في الدولة، أما النوع الثاني فهو يهدف إلى تنظيم المهن الحرة المختلفة كالمحاماة والطب والهندسة والمحاسبة والتي يمكن تسميتها بمرافق التنظيم المهني Les service Publics de discipline Professionnel والذي يتكون من النقابات أو المنظمات المختلفة Les Ordres Professionnels كنقابة المحامين، ونقابة المهندسين ونقابات المهن الطبية⁽²⁾.
وتفصيل ذلك أن هذه المنظمات أو النقابات توصف بأنها أحد أنواع المرافق العامة التي تتولى الدولة الإشراف عليها مباشرة بعد أن توسع نشاطها بفعل إجراءات التأمين التي عرفتتها العديد من البلدان أو من أجل مواجهة الأزمات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، مما جعل الدولة تتولى العديد من النشاطات بغرض توجيه وتنظيم الاقتصاد الوطني، فأنشأت لهذه الغاية تنظيمات إدارية خاصة عرفت بمرافق التوجيه الاقتصادي متمثلة بتنظيمات في لجان التنظيم الإنتاجي والتوجيه الاقتصادي ولجان توزيع المواد التموينية والمواد الأولية⁽³⁾.

¹ - حماد محمد شطا: تطور وظيفة الدولة، (الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة)، نشر المؤسسة الوطنية للكتاب و ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984 ، ص314.

² - مصطفى أبو زيد فهمي: الإدارة العامة (نشاطها وأموالها)، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 2002، ص90.

³ - عزوي عبد الرحمن، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2004 ، ص 94.

وعلى هذا الأساس ابتدعت حكومة فيشي في فرنسا " التي قامت من سنة 1940 إلى 1944" بعض الوسائل من أجل مواجهة تلك المشاكل الاقتصادية، حيث أنشأت تنظيمات أو هيئات إدارية في سائر فروع الحياة الاقتصادية عرفت بمرافق التوجيه الاقتصادي كما سبق وأن ذكرنا.

حيث ينتخب أعضائها من بين أبناء المهن ذاتها من أجل مساعدة الدولة في المجال الاقتصادي كل هيئة في الفرع الاقتصادي الذي تخصصت فيه، مستفيدا من تجربة الولايات المتحدة في عهد الرئيس (روزفلت) إبان الكساد الاقتصادي العظيم في الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية حيث أنشأ مكاتب ولجان وجهت الاقتصاد الأمريكي فأُنقذت البلاد وأعادت للاقتصاد حيويته وهذه السياسة سميت بالسياسة الجديدة وهو ما قام به فيشي من خلال قيام تجربته هذه على التجربة السابقة للولايات المتحدة واللدان أثبت قدرتهما بالانتفاع بمبدأ أساسي من مبادئ الاشتراكية ألا وهو التخطيط الموجه من أجل إنقاذ البلاد من الكساد والفوضى.⁽¹⁾

هذه اللجان أناط المشرع لها القيام بالعديد من المهام الاقتصادية كإحصاء المشروعات ووضع خطط الإنتاج بتنظيم المنافسة ودرجة الجودة واستعمال الأيدي العاملة وأن تقترح على السلطات العامة أثمان المنتجات فأباح لها المشرع اللجوء إلى أساليب القانون العام لكي تتمكن من تنظيم ممارسة تلك المهن، نتيجة تمتعها بامتيازات السلطة العامة، كمنحها الحق في إصدار قرارات

¹ - أنظر حماد محمد شطا، المرجع السابق ص314.

فردية ولأهمية واجبة النفاذ بحيث تؤدي مخالفتها والخروج عليها إلى توقيع بعض الجزاءات، كما ألزم أعضاء المهن أنفسهم أن يساهموا في تغطية نفقات اللجان. إلى جانب لجان التنظيم هذه فقد تم إنشاء هيئات أخرى، وقد تم إلغاؤها جميعا في سنة 1945 ولكن الذي خص هذه اللجان بالذكر رغم إلغائها هو الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي والسالف الذكر في قضية "مونبيير" في 1942/07/21⁽¹⁾. وهذه المرافق تتمثل على سبيل المثال في الغرف التجارية والصناعية والزراعية ومكاتب القمح....الخ. أما في الجزائر فإن هذه الغرف منذ منتصف التسعينات وبالتحديد منذ سنة 1996 أصبحت تنتمي إلى أشخاص القانون الخاص، بعد أن صدر في شأنها (الغرفة الوطنية للتجارة والصناعة) المرسوم التنفيذي 93/96 و 94/96 ليحلا على التوالي محل المرسوم 67/80 المؤرخ في 1980/02/23 المتضمن إنشاء غرف التجارة والصناعة والرسوم التنفيذي 46/80 المؤرخ في 1980/02/23 المتضمن إنشاء الغرفة الوطنية للتجارة.

والى جانب هذا النوع من المرافق وجد نوع ثاني يهدف إلى تنظيم المهن الحرة المختلفة سواء كانت ذات طابع فني وتقني كالطب، الهندسة والصيدلة...أو ذات طابع قانوني كالمحاماة والتوثيق... وأطلق عليها تسمية مرافق التنظيم المهني Les service Publics de discipline Professionnel كما سبق وأن عرفنا. فكان سبب ظهورها هو التطور الطبيعي لكفاح أبناء المهن الحرة حيث انتشرت هذه النقابات أو المنظمات بشكل واسع في أعقاب الحرب العالمية الثانية بعد أن ارتفعت أصوات أصحاب المهن بالمطالبة بالتنظيم الرسمي للمهن التي

¹ - أنظر مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة (نشاطها وأموالها)، المرجع السابق ص 61.

يحترفونها حماية لحقوقهم، ورعاية لمصالحهم المشتركة ازدادت أهميتها تدريجيا. وكان هذا بالموازاة لانتصار كفاح الموظفين من أجل اتحادهم في نقابات تدافع عن مصالحهم الشخصية في مواجهة الإدارة أسوة بما يتمتع به العمال في القطاع الخاص، حيث اعترف لهم المؤسس الدستوري بهذا الحق رسميا في مقدمة دستور 1946، تم المشرع في قانون الوظيفة العامة في فرنسا، وكنتيجة حتمية فإن النوع الأول من المرافق قد زال نتيجة زوال مسبباته لأن ظهورها كان بسبب فوضى الحرب وآثارها المخربة التي حتمت على الدولة التدخل لضبط النشاط الاقتصادي وتوجيهه، في الحين الذي نمت فيه النقابات أو المنظمات المهنية نمو عظيم حتى أصبحت مؤثرة بالوزن الاجتماعي لأفرادها باعتبارها جماعات ضاغطة على إرادة الهيئات الحاكمة فكان من ألائزم مراقبتها، بعد أن تعددت هذه النقابات أو المنظمات، ومن أمثلتها نقابات المهندسين والأطباء والصيادلة والمحامون والموثقون والمحاسبون... الخ. وأدى هذا إلى اقتداء العديد من الدول بصياغة نظمها القانونية منها الجزائر، تونس، مصر والمغرب... الخ.

وعلى الرغم من أن ظروف نشأة وظهور المرافق العامة المهنية تختلف

إلا أنها تجمع بينهما صفات مشتركة وهي: ⁽¹⁾

1/ أن النشاط الذي تقوم به كل منهما أنما تجتمع له صفة المرفق العام.

2/ أن أعضائها منتخبين من أعضاء المهنة وليسوا موظفين عموميين تابعين للدولة.

¹ - أنظر مصطفى أبو زيد فهمي، نفس المرجع السابق، ص 60.

3/ أن هذه الهيئات المهنية تتمتع في صدد القيام بمهامها ببعض وسائل القانون العام، بحيث أباح لها المشرع استعمالها كوسيلة تعينها على حسن القيام بما أوكل إليها من نشاط . (1)

المطلب الثاني: الإطار المفاهيمي للمنظمات أو النقابات المهنية في نظر الفقه والقضاء

أول ما يثيره موضوع النقابات المهنية، هو الاختلاف حول التسمية التي تطلق عليها من نقابة مهنية أحيانا ومنظمة مهنية وهيئة عامة مهنية أحيانا أخرى، مما قد يترتب عليه نوع من الخلط والتداخل مع مفهوم النقابة العمالية، ومن أجل هذا لابد من الوقوف على المصطلح المستعمل لتسميتها فكلاهما يسمى نقابة " نقابة المحامين مثلا ونقابة العمال، وعليه يستحسن لاستجلاء ذلك التطرق للمصطلح حتى يتمكن من ضبط مفهومها وتعريفها بوضوح :

أ/ فمن حيث المصطلح والتسمية المستعملان: للتعريف بهذا النوع من المنظمات في اللغة العربية من قبل بعض الكتاب أو حتى المشرع يستعمل لفظان هما النقابات المهنية والمنظمات المهنية للدلالة على نفس المعنى، بينما التسمية الفرنسية تختلف فعند الحديث عن النقابات العمالية يطلق عليها تسمية Les syndicats des travailleurs، بينما يطلق لفظ Les ordres Professionnel عند الحديث عن النقابات المهنية (2) وهي موضوع دراستنا هذه مما قد يؤدي إلى الخلط بين النظامين في أحيان كثيرة

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري)، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع بيروت لبنان، طبعة 1992، ص 223.

² - مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة السكندرية، ص 291 و 292.

ويعد لفظ المنظمة المهنية Les ordres Professionnel أحسن وأدق لتعبير عن المقصود بالتنظيم سواء بالنسبة للمهنة أو لمحيطها القانوني أو طبيعتها القانونية.⁽¹⁾

ومنه فإن النقابات التي نحن بصدد دراستها تعتبر من أشخاص القانون العام (النقابات أو المنظمات المهنية) على ضوء ما سنفصل فيه في بحثنا هذا، بينما الثانية النقابات العمالية تعتبر من أشخاص القانون الخاص⁽²⁾، وعليه فإن الأولى تعتبر مرافق عامة تخضع لقواعد القانون الإداري كما يرى العديد من شراح القانون الإداري وهو ما سوف يتضح أثناء الوقوف على الطبيعة القانونية لهذه النقابات أو المنظمات المهنية .

أما بالنسبة لموقف المشرع الجزائري من المصطلح فقد استعمل مصطلح نقابة مهنية في كثير من الحالات التطبيقية لنماذج هذه المنظمات، كما هو مثلا في قانون 22/90 المتعلق بالسجل التجاري في مادته الخامسة، واستعمل أيضا لفظ منظمة مهنية كما هو منصوص عليه في المادة الثانية من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 13/11 المؤرخ في 26/07/2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وصلاحياته وطريق عمله⁽³⁾ حيث جاء بعبارة المنظمات المهنية الوطنية، فجعل الطعن في قراراتها التنظيمية أو الفردية أمام مجلس الدولة سواء من حيث الإلغاء أو التفسير أو تقدير المشروعية. ومن بين

¹ - عزاوي عبد الرحمن: الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر 2007، ص 458.

² - أنظر مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 291.

³ - الجريدة الرسمية 43 لسنة 2011.

المصطلحات المستعملة أيضا للتعريف بالمنظمات المهنية تسمية L'établissement public professionnel أو الهيئة العامة المهنية باعتبارها تنظيما إداريا يسير مرفقا عموميا ويؤدي خدمة عمومية بمعنى هيئة مكرسة لتنظيم وضبط تمثيل مهنة معينة.⁽⁴⁾

فالمنظمة أو النقابة المهنية هي "هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على التخصص العلمي، تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عمومية، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطات العامة باعتبارها مرفقا عموميا متخصصا"⁽⁵⁾.

كما عرفها بعض الفقه أيضا على أنها "مجموعة من الأفراد ذوي مصلحة مهنية مشتركة، يمنحهم القانون الاستقلال في إدارة شؤونهم المهنية والإشراف عليها عن طريق هيئة منتخبة من بينهم، تملك إجبار جميع الأفراد المنضمين إلى المهنة على الانضمام إلى هذا التنظيم، كما تملك فرض الرسوم عليهم ووضع اللوائح العامة الملزمة بالإضافة إلى سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية".⁽⁶⁾

كما تم تعريفها أيضا على أنها "مرافق عامة ينصب نشاطها على أبناء مهنة أو حرف معينة في أشكال وصور متعددة بحيث تراقب وتوجه نشاطها المهني بواسطة هيئات مهنية يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة،

⁴ - أنظر عزاوي عبد الرحمن، أطروحته السابقة الذكر، ص 461.

⁵ - نفس المرجع، ص 467.

⁶ - طعيمة الجرف: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1978، ص 450.

ويكون أعضاؤها ممن يمارسون المهنة ومن أمثلة هذه النقابات أو المنظمات نقابة المحامين والأطباء والمهندسين والصيادلة... وغيرها".⁽¹⁾

إلى جانب هذا التعريف نسوق بعض التعريفات في القانون الجزائري لبعض المنظمات أو النقابات المهنية. ومنها المنظمة الوطنية للخبراء والمحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسب المعتمد حيث عرفت المادة 15 من القانون 01/10 المؤرخ في 29/06/2010 المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد بقولها " يعد المصنف الوطني للخبراء المحاسبين والغرفة الوطنية لمحافظي الحسابات والمنظمة الوطنية للمحاسبين المعتمدين أجهزة مهنية تكلف في إطار القانون بما يلي

السهر على تنظيم المهنة وحسن سيرها الدفاع عن كرامة أعضائها واستقلاليتهم إعداد النظام الداخلي...".⁽²⁾

كما عرفت المادة 10 من الأمر 08/95 نقابة أو منظمة المهندسين الخبراء العقاريين على أنها " الهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم الأشخاص المؤهلين لممارسة مهنة المهندس الخبير العقاري وفق الشروط المحددة في هذا الأمر".⁽³⁾

¹ - نواف كنعان: القانون الإداري (الكتاب الأول) دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، طبعة 2008، ص329.

² - الجريدة الرسمية 42 لسنة 2010.

³ - أنظر الأمر 08/95 المؤرخ في 01/02/1995 المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري . الجريدة الرسمية 20

لسنة 1995.

إذا كان هذا باختصار عن نشأة وتعريفات المنظمات أو النقابات المهنية، فإن لتحديد طبيعتها القانونية أهمية من الناحية النظرية وهو ما سنقف عليه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للمنظمات أو النقابات المهنية

لقد أثار ظهور المنظمات أو النقابات المهنية جدلا فقهيًا حول طبيعتها القانونية لاسيما بعد أن استقر القضاء الفرنسي على تكييف هذه المرافق المهنية على أنها مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أنها تبتعد رغم ذلك عن فكرة المؤسسة العامة مما دفع بالفقه إلى التساؤل عن الطبيعة القانونية لهذه المرافق فاتجه البعض إلى تأييد الاتجاه القضائي فاعتبر المرافق المهنية شخصا عاما جديدا يقف إلى جوار الأشخاص العامة الإقليمية والمؤسسات العامة، بينما اتجه البعض الآخر إلى اعتبارها مؤسسات عامة متميزة ببعض الخصائص عن المؤسسة العامة التقليدية الأمر الذي اعتبره نوعا من التطور لفكرة المؤسسة العامة يماثل ما أدخل على فكرة المرفق العام ذاته من تطور معاصر، لاسيما أن هذه النقابات تخضع لمزيج من القواعد فهي تخضع لقواعد القانون العام ولقواعد القانون الخاص معا، مما جعل الفقه والقضاء الإداري يبحث عن طبيعتها القانونية لما لهذه الطبيعة من اثر في تحديد النظام القانوني لها وما تنجم عنه من آثار لاسيما من ناحية الاختصاص القضائي في حالة المنازعات الخاصة بها وبأعضائها. وعليه سنعالج هذه النقطة من خلال مطلبين الأول نتناول فيه موقف الفقه والثاني نتعرض فيه لموقف القضاء.

المطلب الأول: موقف الفقه من تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

بالنسبة لفقه القانون الإداري فإن جانب منه يدرج المنظمات المهنية ضمن الجهات الشبه إدارية Para administratives لما لها من سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية حيث يتم الطعن فيها أمام القضاء الإداري على الرغم من أنها تدار وفقا لقواعد القانون الخاص، إلا أنها تتمتع في بعض المجالات بامتيازات السلطة العامة، مما جعل البعض من الفقه الفرنسي يرى أن الطبيعة القانونية لهذه النقابات المهنية مازالت غامضة، في حين يرى أغلبية الفقه الفرنسي أن تلك النقابات نوع جديد من أشخاص القانون العام يضاف إلى الأشخاص العامة الإقليمية والهيئات العامة، فهي مكلفة بإدارة مرفق عام دون أن تعتبر مؤسسات عامة. (1)

أما الفقيه "waline" (2) فيقول أنه أي كان الأمر فإن حكم (بوجان Bouguen) يثبت أنه يوجد إلى جانب الأشخاص الإقليمية والهيئات العامة مجموعة أخرى من أشخاص القانون العام هي النقابات المهنية حيث تؤدي النقابات هذه خدمة عمومية وهو ما يفسر لنا عدم إمكانية اعتبارها منفصلة تماما عن ممارسة السلطة العامة.

وعلى هذا الرأي يذهب الفقيه "دي لوبادير De laubadere" فهو يرى في النقابات المهنية مجموعة من أشخاص القانون العام ليس لها صفة المؤسسات

¹ - محمد جمال عثمان جبريل: الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه دولة كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1992

ص 197، وأنظر أيضا عزاوي عبد الرحمن: أطروحته السابقة الذكر، ص 459.

²-M. Waline : Précis de droit administratif, 1ème édition, Montchrestien, Paris, 1969, P 308.

العامة.⁽¹⁾ وهناك من يري في النقابات أو المنظمات المهنية أنها مؤسسات عامة من نوع خاص، فهي مؤسسات عامة مهنية وهي حسب هذا الرأي أيضا من أشخاص القانون العام.⁽²⁾

المطلب الثاني: موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

لقد كيف مجلس الدولة الفرنسي المنظمات أو النقابات المهنية صراحة في حكمه الصادر في قضية "بوجان BOUGUEN" سنة 1943⁽³⁾ على أنها من أشخاص القانون العام ولا تعتبر مؤسسة عامة حيث تدور وقائع القضية حول قرار صدر من أحد المجالس الإقليمية لنقابة الأطباء ليمنع الطبيب (بوجان) من الاستمرار في عيادته الثانية التي اتخذها في بلدة ثانية غير تلك التي يقيم فيها، وقد طعن السيد (بوجان) في هذا القرار لدى المجلس الأعلى لنقابة الأطباء ولكن المجلس رفض طعنه وأبقى على قرار المجلس الإقليمي كما هوفكان طبيعيا إزاء ذلك أن يلجأ الطبيب (بوجان) إلى مجلس الدولة الفرنسي ليطعن بالإلغاء في قرار المجلس الأعلى لنقابة الأطباء وعلى إثر ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء هذا القرار وقال وهو يعرض لاختصاصه بنظر الدعوى أن المشرع قد أراد أن يجعل من تنظيم مزاوله مهنة الطب والرقابة عليها مرفقا عاما وإن كان المجلس الأعلى لنقابة الأطباء لا يعتبر مؤسسة عامة فإنه يساهم في سير هذا المرفق فنقابة الأطباء

¹ -Andre .delaubadère : **Traité de droit administratif**, 7 édition. Tome 1, Paris, P 669.

وأنظر أيضا مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة (نشاطها و أموالها)، المرجع السابق ص 201.

² - مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة (نشاطها و أموالها)، المرجع السابق، ص 200.

³ - مجلس الدولة الفرنسي 2 أبريل 1943 /REC 86 /مجموعة الأحكام الإدارية 1986.

شأنها في ذلك شأن النقابات المهنية كلها لا تعتبر مؤسسات عامة، ولكنها في الوقت ذاته تعتبر مرفقا عاما. (1)

كما استقر مجلس الدولة المصري على ذلك، حيث قضت محكمة القضاء الإداري (2) في أحد أحكامها الصادرة بتاريخ 1950/12/26 وبينت العناصر التي على أساسها تعتبر هذه النقابات أو المنظمات المهنية من أشخاص القانون العام بقولها " أن الرأي الراجح فقها وقضاء في شأن التكيف القانوني لنقابات المهن... أنها وإن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة، وهي المؤسسات الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة التأديب ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، فلا يجوز لغيرهم مزاولتها، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة، ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أما القضاء الإداري. (3)

أما فيما يخص جانب التطبيق العملي عن مفهوم النقابات أو المنظمات المهنية فإن محكمة القضاء الإداري السالفة الذكر تناولت طبيعة نقابة المهن

¹ - أنظر مصطفى أبو زيد فهمي، نفس المرجع السابق، ص 199 و ما بعدها.

² - محكمة القضاء الإداري المصري حكم صادر بتاريخ 1950/12/26 في القضية رقم 392 لسنة 2 ق.

³ - محمد فؤاد عبد البسط: القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، طبعة منقحة 2005، ص

الهندسية في نفس تاريخ الحكم القضائي السابق الذكر حيث قالت " أنه يستخلص من مجموع أحكام القانون رقم 89 لسنة 1946 بإنشاء النقابة أن المشرع أضفى عليها وعلى هيئاتها نوع من السلطة العامة وخولها حقوقا من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية العامة، بما يترتب على اعتبارها شخصا معنويا من أشخاص القانون العام، ومن ثم تكون قراراتها قرارات إدارية قابلة للطعن بدعوى الإلغاء.⁽¹⁾

وعليه فإنه في كلا الحكمين ركزت المحكمة الإدارية على صفة الخدمة العمومية والنفع العام اللذان تستهدفهما هذه النقابات أو المنظمات، وكذا صفات السلطة العامة، وامتيازاتها التي تختص بها هذه الأخيرة مما يعطيها دور مغاير عما هو معترف به للمنظمات أو الجمعيات العادية الخاضعة للقانون الخاص، وهذا مع اعتراف الكل بأنها لا تنتمي هيكليا أو تنظيميا لأية جهة إدارية من أجهزة الدولة الإدارية التقليدية المركزية منها أو اللامركزية.⁽²⁾

أما فيما يخص موقف القضاء الإداري الجزائري يمكننا القول بأنه هو الآخر قد اعترف بالمنظمات المهنية كفئة من أشخاص القانون العام تمارس بعض مظاهر السلطة العامة وأخضع بعض منازعاتها لاختصاصه القضائي، بالرغم من أنه لم يجتهد في تحديد مفهومها، وهو ما تبناه المشرع الجزائري حيث نص في المادة الثانية من القانون العضوي 13/11 المؤرخ في 2011/07/26

¹ - فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، ص 386. أنظر أيضا عزوي عبد الرحمن: أطروحته السابقة الذكر، ص 466.

² - فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول 1988، ص 386 و 387 والجزء الثاني لنفس المؤلف، 1991 ص 538 حيث يذكر بعض النقابات المهنية، وأنظر أيضا عزوي عبد الرحمن: أطروحته السابقة الذكر، ص 466.

المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 (المادة التاسعة سابقا) المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وصلاحياته وطريق عمله حيث جعل المشرع النظر في قرارات المنظمات المهنية من اختصاص مجلس الدولة. وهو ما تؤكد وتشير إليه أيضا القوانين والأنظمة الخاصة بالمنظمات المهنية في الجزائر كمنظمة المحامين والأطباء والمهندسين المعماريين...الخ.

مع الإشارة أن المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 لم تشير صراحة إلى اختصاص مجلس الدولة بالفصل في قرارات المنظمات المهنية سواء من حيث الإلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية تلك القرارات، لكنها نصت على أنه في حالة وجود نصوص خاصة تمنحه اختصاص النظر فيها يمكنه ذلك وهو ما نصت عليه القوانين المنظمة لهذه المنظمات أو النقابات المهنية مثل القانون المتعلق بمهنة المحاماة .

الخاتمة:

تجدر الإشارة في الأخير إلى أن المنظمات المهنية برزت إلى الوجود بالتماشي مع تطور وظيفة الدولة كتتظيمات مستقلة متخصصة، في أعقاب الحرب العالمية الثانية، تهدف إلى تنظيم المهن الحرة المختلفة بواسطة هيئات مهنية يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة ويكون أعضاؤها ممن يمارسون المهنة ومن أمثلتها نقابة المحامين والأطباء والمهندسين والصيدلة...وغيرها .

وهي تختلف عن النقابات العمالية من حيث نظامها القانوني، بحيث استقر اجتهاد القضاء على اعتبار نشاط النقابات المهنية هو من قبيل المرافق العامة، وهي تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، مما يجعلها تقترب

من المرافق الاقتصادية إلا أن هذه الأخيرة تزاوّل نشاطا تجاريا. وعليه فالمنظمات المهنية تعتبر من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة التأديب ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، فلا يجوز لغيرهم مزاولتها وأن اشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة، وقراراتها تعتبر قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن لاسيما الفقه والقضاء الفرنسيان اللذان اعتبر تلك النقابات نوع جديد من أشخاص القانون العام يضاف إلى الأشخاص العامة الإقليمية والهيئات العامة، فهي مكلفة بإدارة مرفق عام دون أن تعتبر مؤسسات عامة ومنازعتها تخضع للقضاء الإداري.

وهي أيضا تخضع لقواعد القانون الخاص وهذا في حالة ما إذا كانت نشاطاتها لا تتعلق بخدمة المرفق الذي تشرف عليه مثل النشاطات المتعلقة بالخدمات التي تقدمها النقابة أو المنظمة لأعضائها كالمعاشات وكذلك مجال إدارة واستغلال أموال المنظمة.

وفي تقديرنا أن خضوع هذه المنظمات أو النقابات المهنية لمزيج من القواعد لاسيما قواعد القانون العام يرجع إلى الدور الفعال الذي لازالت تلعبه فكرة المرفق العام كأساس للقانون الإداري، وما أدخل على فكرة المرفق العام ذاته من تطور معاصر.

إلى جانب تلازم بعض المنظمات المهنية في علاقتها مع بعض المرافق التي تديرها الدولة كما هو بالنسبة لمهنة المحاماة مع مرفق القضاء وكذلك مهنة

المحضر القضائي، وعليه فإن هذه النقابات المهنية تعتبر مرافق عامة جديدة تتمتع بالشخصية المعنوية على الرغم من أنها تختلف عن المؤسسة فهي تقف إلى جوار الأشخاص العامة الإقليمية والمؤسسات العامة.

قائمة المصادر المعتمدة

أولاً: الكتب

أ/ باللغة العربية

- 1/ حماد محمد شطا: تطور وظيفة الدولة، (الكتاب الأول نظرية المرافق العامة) نشر المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984.
- 2/ مصطفى أبو زيد فهمي: الإدارة العامة (نشاطها وأموالها) دار المطبوعات الجامعية، طبعة 2002.
- 3/ مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري)، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع ببيروت لبنان، طبعة 1992 .
- 4/ مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 1995.
- 5/ عزايو عبد الرحمن: النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة) ، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2004 ،
- 6/ طعيمة الجرف: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة ، طبعة 1978.
- 7/ نواف كنعان: القانون الإداري (الكتاب الأول) دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، طبعة 2008.
- 8/ فؤاد عبد البسط: القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، طبعة منقحة 2005.
- 9/ فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، مطابع سجل العرب، سنة 1988
- 10/ فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الثاني، مطابع سجل العرب، سنة 1991.

ب/ باللغة الفرنسية

-M. Waline : Précis de droit administratif, 1ème édition, Montchrestien, Paris, 111969.

-ANDRE .Delaubadère : Traité de droit administratif, 7 édition .Tome 1 12
Paris.

ثانيا: الرسائل الجامعية

1/ عزوي عبد الرحمن: الرخص الإدارية في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام،
كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر 2007.

2/ محمد جمال عثمان جبريل: الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه دولة كلية الحقوق، جامعة عين شمس،
1992.

ثالثا: النصوص القانونية

1/ القانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26/07/2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98
المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وصلاحياته وطريق عمله ، الجريدة الرسمية 43 لسنة 2011.

2/ القانون 01/10 المؤرخ في 29/06/2010 المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات
والمحاسب

المعتمد، الجريدة الرسمية 42 لسنة 2010.

3/ الأمر 08/95 المؤرخ في 01/02/1995 المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، الجريدة الرسمية 20 لسنة
1995.