مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري
اسم الكاتب: أحسن رابحي، يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8393
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 05:10 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 17، العدد 1
شوال 1441 هـ / يونيو 2020م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

الطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام مقارنة مع المرفق العام الإداري

أحسن رابحي

يعقوب خليفة حميد ناصر جمعة

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الإمارات العربية المتحدة

تاريخ الاستلام: 12-11-2018 **تاريخ القبول: 25-03-2019**

ملخص البحث:

لقد استطاعت الجمعيات النفعية أن تتكيف بسرعة مع المحيط العمومي، وأن تقلد كل خصائص المرافق الإدارية، رغم حداثها ورغم ضعفها الإقتصادي، إن ملامح هذا التجانس امتدت لتواكب حتى التطورات الراهنة التي عرفتها المرافق العامة على المستوى الداخلي، أي على مستوى التنظيم العضوي، بما يتبع ذلك من أسس وقواعد تتعلق بتقسيم الأعباء وتعميم الرقابة الرئاسية، علاوة على مواكبة التطورات التي شهدتها المرافق العامة على الصعيد الهيكلي الخارجي، لاسيما من حيث نطاق وتكييف الرقابة الإدارية الخارجية الواجبة من أجل ضمان وحدة العمل الإداري، ولعل امتداد هذه التطورات إلى المبادئ الأساسية التي تأسس عليها المرفق العام منذ حقبة طويلة، قد وضعت على المحك كل المعايير التقليدية للفصل بين الهيئات العامة والخاصة، أولا- بسبب تفويض الجمعيات النفعية ممارسة وظائف تستهدف المصلحة العامة، وثانيًا- تعزيزها بامتيازات السلطة العامة، وأخيرًا إخضاعها لرقابة القاضي الإداري بسبب التكييف الإداري لقراراتها رغم طبيعتها الخاصة، كل هذه التطورات أنهت بلا رجعة العهد المزدهر للمعيار العضوي في مجال القانون الإداري.

الكلمات الدالّة: الجمعيات ذات النفع العام، المرفق العام الإداري، أسس المصلحة العامة، امتيازات السلطة العامة، قضاء الإلغاء.

المقدمة:

يعكس المرفق العام التصورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة ما خلال فترة زمنية معينة، وهذا ما يجعل منه ظاهرة معقدة جدًّا تتسم بالمرونة الكبيرة والحركية الواسعة، فالمرفق العام هو نشاط ملموس ودقيق، وإن كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة بواسطة شخص عام مباشر أو تحت رقابته، في إطار نظام قانوني خاضع كليًّا أو جزئيًّا لأحكام القانون الإداري، ولمبادئ الاستمرارية والتكيف والمساواة بين المرتفقين، فإن تحقيق هذه الغاية في إطار هذه العناصر والإحداثيات يبقى مرهونًا – بشكل لا يمكن تفاديه - بالتقنيات العلمية والفنية، وكذا ضخامة الطلب وتنوعه، وأخيرًا الأوضاع الموضوعية العامة المحيطة بالدولة.

ضمن هذه المعطيات فإن «مفهوم المرفق العام لن يكون أبدًا مفهوما قانونيًا مجردًا وحياديًّا»، طالما أنه يمثل جانبًا خاصًّا واستثنائيًّا من نشاطات الدولة، يرتبط بحاجتين متكاملتين وهما حاجة توفير الخدمات العامة لجمهور المرتفقين، وكذا حاجة تنفيذ وتوجيه السياسة العامة الداخلية للدولة، وهي الأهمية التي اقتضت تعميمها وتوسيع نطاقها بواسطة هيئات خاصة ومنها الجميعات ذات النفع العام[1].

نتيجة لذلك، وإيماناً من دولة الإمارات العربية المتحدة بأهمية تحقيق هذه الغاية النبيلة فقد تم توسيع نطاق العمل المرفقي بواسطة الجمعيات النفعية بمقتضى القانون الاتحادي رقم (6) لعام 1974 بشأن الجمعيات ذات النفع العام، المعدل والمتمم بواسطة القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2008 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية ذات النفع العام، الذي أرسى بصفة مفصلة التنظيم القانوني الذي يحكم عمل الجمعيات النفعية، وكذا سبل الإستعانة بها للقيام بمهام ذات نفع عام، وقد شكل ذلك إنطلاقة حقيقية لتوسيع مجال العمل التطوعي من جهة، علاوة على تغطية مواقع العجز الإداري المرفقي من جهة أخرى، لاسيما بالنظر إلى عدد الجمعيات النشطة في هذا المجال والتي بلغ عددها 159 جمعية وفق إحصاء عام 2014 الصادر عن وزارة تنمية المجتمع[2].

في هذا الصدد ننوه بأن الموضوع المذكور ينطوي على كثير من نقاط الغموض،

(1) د. أحسن رابحي، مظاهر التجانس والاختلاف بيم المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام، دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق، جامعة البحرين، العدد الأول، مارس 2017، ص 157.

(2) التقرير السنوي عن إحصائيات الجمعيات في دولة الإمارات العربية المتحدة، لسنة 2014، صادر عن وزارة تنمية المجتمع، منشور في الموقع الرسمي للوزارة، أبو ظبي 2016.

www.mocd.gov.ae/ar/services.aspx

وربما كان هذا الغموض راجعًا إلى تعقيدات الموضوع ذاته وتعدد زوايا البحث فيه، تزامنا مع عدم إيلائه قدره اللازم من المعالجة القانونية والتنظيمية من طرف المشرع، لاسيما المشرع الإماراتي، وحتى المحالات الفقهية التي اهتمت وتوجهت إلى تسليط الضوء على هذه الفكرة كانت قليلة جدًّا، ولم يتعدى نطاقها الموضوعي حدود توضيح الإطار الوظيفي العام للجمعيات النفعية، والتي تلتقي في بعض عناصرها بوظائف المرافق العامة الإدارية، وهو ما لم يقدم إضافة كبيرة أو عرضًا علميًّا مفصلاً لجوانب التجانس والإختلاف.

ولهذا نعتقد بأن أهمية المعالجة القانونية لنقاط الإلتقاء بين الجمعيات النفعية والمرافق العامة الإدارية تندرج ضمن إطار تحديد إمكانية الإستعانة بالجمعيات من أجل خلق إطار عمومي مرفقي موازي للمرافق التقليدية، من جهة من أجل إنقاص الضغط والطلب على هيئات الدولة، ومن جهة أخرى من أجل إنقاص النفقات العامة، طالما أن الجمعيات تمثل هياكل غير مكلفة بالنسبة للدولة، فأعضاؤها متطوعون، ومواردها تستمدها من الاشتراكات أو مداخيل أعمالها أو الإعانات العامة والخاصة، من هذا المنظور فإن اهتمامنا بهذا الموضوع نابع من عدة أسباب تضافرت باتجاه مقاصد أساسية حفزتنا على البحث، لاسيما نقص الدراسات العلمية والأكاديمية، علاوة على الرغبة الذاتية في إثراء الموضوع لأهميته من الناحيتين القانونية والعملية.

ولعل التساؤل الجوهري الذي يثار في مسألة الحال يتعلق بتحديد نطاق وحدود التشابه والاختلاف بين المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام، لاسيما على الصعيدين الشكلي والموضوعي، من أجل الفصل في إمكانية توسيع النشاط العمومي عن طريق الجمعيات، ومن ثم تغطية العجز الذي سجلته المرافق الإدارية في الاستجابة للحاجات العامة المتزايدة والمتباينة.

ولاستيفاء معالجة جميع عناصر البحث فقد كان المنهج الغالب في دراستنا هو المنهج التحليلي والنقدي الذي يستلزم علينا شرح مدلول الجمعيات ذات النفع العام وتحديد مقوماتها وخصائصها وتمييزها عن الجمعيات العادية، كما استعملنا المنهج التحليلي أو الوصفي من أجل توضيح معالم وأبعاد المرافق العامة الإدارية، ومن جهة أخرى لم نغفل الاستعانة بالمنهج المقارن من أجل توضيح أوجه التشابه والاختلاف بين النظام الإداري الإماراتي وبعض الأنظمة المقارنة (لاسيما الفرنسي والمصري والمغربي) في بعض عناصر الموضوع – على سبيل الإستلال– لاسيما فيما يتعلق بتحديد التكييف القانوني لقرارات الجمعيات ذات النفع العام.

وبناء على ما تقدم فقد استندنا إلى خطة علمية حاولنا من خلالها الإحاطة بالموضوع قدر الإمكان؛ إذ تناولنا في المبحث الأول أوجه تشابه المرافق العامة الإدارية والجمعيات

ذات النفع العام على الصعيدين الشكلي والموضوعي، من خلاله حاولنا توضيح عناصر التشابه بين المرفق العام والجمعيات ذات النفع العام على الصعيد الشكلي، خصوصًا من ناحيتي التنظيم الداخلي والهيكل الخارجي، وكذلك أوجه التشابه الموضوعي خصوصا على مستوى عنصري المصلحة والسلطة العامة، في حين خصصنا المبحث الثاني لدراسة أوجه تجانس المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام على الصعيد القانوني المعياري، من خلاله حاولنا توضيح مظاهر التردد الفقهي والقضائي بشأن تحديد التكييف القانوني النهائي لقرارات الجمعيات ذات النفع العام، وأنهينا الدراسة بخاتمة تضمنت النتائج التي تم التوصل إليها والاقتراحات التي خرجنا بها.

المبحث الاول: تشابه المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيدين الشكلي والموضوعي

من أهم الأسباب التي شجعت على تعميم الفضاء الإداري عن طريق الجمعيات ذات النفع العام هو تمتعها بنفس خصائص المرافق العامة الإدارية، الجزء الأول من هذه الخصائص يرتبط بالتركيبة العضوية والهيكلية ولهذا يطلق عليها بصور التجانس الشكلي (المطلب الأول)، أما الجزء الثاني منها فيرتبط بالمحتوى الموضوعي للنشاطات التي يزاولها كل منهما (المطلب الثاني).

وسنتناول ذلك على النحو التالي:

المطلب الاول: تشابه المرافق العامة الادارية والجمعيات ذات النفع العام على الصعيد الشكلي

لقد استطاعت الجمعيات النفعية أن تتأقلم بسرعة مع المحيط العمومي وأن تقلد كل ما هو تنظيم إداري، سواء من حيث التشكيلة العضوية الداخلية أو التركيبة الهيكلية الخارجية.

وهذا ما سوف نحاول الإلمام به فيما يلي:

الفرع الاول: التشابه على مستوى التنظيم العضوي الداخلي

لقد أصبحت الجمعيات ذات النفع العام اليوم تشكل امتدادًا للمرافق العامة الإدارية، وهكذا فقد بات من الضروري إعادة النظر في الحدود النظرية والقانونية الفاصلة بين الإطارين العام والخاص، ولعل ما يزيد من صعوبة التمييز بينهما إعادة إنتاج الداء البيروقراطي بواسطة الجمعيات، وهو ما كان سببا في ظهورها أصلا، بما يدفعنا للقول بأن الأخيرة لم تفلح في انتحال الخصائص الإيجابية للمرافق العامة التقليدية فحسب، بل

حتـى انتحـال سـلبياتها وعناصـر ضعفهـا وتقهقرهـا.

وهذا ما سوف نحاول توضيحه فيما يلي:

أولا ـ التشابه على مستوى الهيكل القانوني:

يمكننـا أن نلاحـظ جليًّا التشـابه الكبيـر الحاصـل بيـن الهيـكل القانونـي للجمعيـات ذات النفـع العـام وكـذا المرافـق العامـة الإداريـة، مـن جهـة أولـى بحكـم أن كليهمـا يخضـع لسـلطة رئاسـية ممثلـة فـي رئيـس الجمعيـة بالنسـبة للأولـى، والمديـر العـام للمرفـق بالنسـبة للثانيـة، وفـي كلتـا الحالتيـن يتمتـع الأخيـر بسـلطة رئاسـية داخـل الهيئـة التـي يحكمهـا، فهـو يملـك حـق التعييـن والعـزل وتوجيـه الأوامـر والنواهـي وأخيـرا تمثيـل الهيئـة التـي يرأسـها فـي كل مظاهـر الحيـاة المدنيـة.

مـن جهـة ثانيـة بحكـم اسـتنادهما علـى هيئـة تداوليـة تتولـى مهـام التنظيـم والتسـيير والتوجيـه الداخلـي، يطلـق عليهـا الأمانـة العامـة[1]، ومـن جهـة ثالثـة تماثلهمـا مـن حيـث ارتبـاط كلٍّ منهمـا بهيئـة للتوجيـه والرقابـة يطلـق عليهـا مجلـس الإدارة، وهـي فـي إطـار الجمعيـات تلعـب دور الوسـيط بيـن الجمعيـة العامـة ومكتـب الجمعيـة، طبقًـا لمـا قررتـه الفقـرة الأولى/المـادة 23 مـن القانـون الاتحـادي رقـم 2 لسـنة 2008 بشـأن الجمعيـات والهيئـات الأهليـة ذات النفـع العـام[2].

ومـن جهـة رابعـة وأخيـرة مـن حيـث اعتمـاد كلٍّ منهمـا علـى هيـاكل للتنفيـذ، مشـخصة فـي المديـر بالنسـبة للمرفـق العـام، ورئيـس الجمعيـة بالنسـبة للجمعيـات ذات النفـع العـام، ويتلخـص

(1) Sur ce point d'analyse voir - Hadas-Lebel (R) et Bardou (G), Les associations et la loi de 1901 cent ans après, Paris, La documentation française, 2000, P 224. Lalouette (J) etautres, Les congrégations hors la loi ? Autour de la loi du 1er juillet 1901: actes du colloque, Malakoff-Villetaneuse, 27 - 28 septembre 2001. Leclerc (H), A but non lucratif : 1091 - 2001: cent ans d'association, Paris, Fischbacher, 2001. Nourisson (P), Histoire de la liberté d'association en France depuis 1789, 2 vol., Paris, Sirey, 1920. Ozanam (C), Associations, syndicats, fondations. Leur formation et leur fonctionnement, Paris, Sirey, 1947, 3e éd. 1957.

(2) نصت الفقره الاولى المادة 23 من القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2008 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية ذات النفع العام أنه: «يكون لكل جمعية مجلس إدارة لمباشرة شؤونها وتوفير السبل اللازمة للقيام بنشاطها وتحقيق أغراضها، يتم انتخابه بالاقتراع السري، ويبين النظام الأساسي للجمعية: اختصاصات مجلس الإدارة، والشروط الواجب توافرها في أعضائه، وعددهم، وإنهاء عضويتهم، وإجراءات دعوة المجلس للانعقاد، وصحة اجتماعاته، وقراراته وانتخاب رئيس مجلس الإدارة»، تقابلها (في التشريع الفرنسي) المادة الخامسة من قانون 1/7/1901 المتعلق بعقد الجمعية، والمادة العاشرة من مرسوم 16/8/1901 المتعلق بتنفيذ قانون 1/7/1901 المتعلق بعقد الجمعية.

دوره في كلتا الحالتين في إدارة وتسيير وتوجيه نشاطات الهيئة التي يحكمها، إلى جانبه نجد أمين الصندوق ويتولى مهام المحاسبة والمالية، وأخيرًا أعضاء اللجان أو فرق العمل الذين توكل إليهم مهام تنفيذ برامج المرفق الإداري أو الجمعية النفعية[1].

ثانيًا- التشابه على مستوى الممارسات البيروقراطية:

البيروقراطية لا تعتبر مجرد نواقص إدارية ومماطلات، بل يمكن أن تصل إلى حد الاستيلاء على الإدارة من طرف أشخاص ذوي امتياز ونفوذ، وحتى في ظل المجتمعات المنظمة يمكن لهذه الظاهرة أن تتطور وتتكاثر، لاسيما عندما تأخذ الإدارة نهجًا شخصيًّا خالصًا محجوزًا ومحتكرًا في يد فردٍ واحد يكون هو المعبر الوحيد عن سلطتها، وفي هذه الحالة يتحول المرفق العام إلى حاجز حقيقي بين الدولة والأفراد، بما أنه يمثل الناطق الرسمي والوحيد للإرادة العامة.

اليوم نرى بأن الانشقاقات والحواجز الموجودة داخل مرافق الدولة قد أعطت صورًا جديدة للداء البيروقراطي كالمحسوبية والمحاباة والربح غير المشروع وحتى الانتقام والرشوة وغيرها، وقد أدى ذلك إلى إضعاف روح المسؤولية ونقص المردود المتوقع، وهو ما شكل إجماع عام بسوء تسيير المرافق العامة الإدارية، وحتى الاجتهادات الإصلاحية التي انتهجت لتحسين جوهر الإدارة بما فيه علاقاتها المؤسساتية بالأفراد، لم تأت بحلول ناجعة للمشكلة المبدئية، ومن هنا بدأت ثقة الفرد بالمرافق العامة الإدارية تختفي بشكل تدريجي، وبالمقابل دفعه هذا الأمر إلى البحث عن بديل يتسم بالمرونة والفاعلية والموضوعية، فكان له ذلك في إطار هياكل الجمعيات ذات النفع العام [2].

وفعلا فقد إكتسبت الجمعيات ذات النفع العام شهرة موضوعية واسعة، خاصة في ظل الانظمة الغربية ومنها فرنسا، إلا أن هذه الجاذبية لم تعمر طويلا حتى استسلمت هذه الهياكل الفتية إلى الأساليب البيروقراطية، وأصبحت تحمل نفس سلبيات المرفق الإداري، وهو الأمر الذي جعلها تفقد كل قواها التطوعية وكل فائدتها القانونية، رغم أن جانبًا من الفقه الفرنسي قد كيَّفَ ذلك على أساس إيجابي من حيث توسيع عناصر التماثل بينها وبين

(1) د. حسنين توفيق إبراهيم، تطور المجتمع المدني في دول الخليج، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، 1992، ص151 وما بعدها.

(2) فعلا نلاحظ بأن الانشقاقات والحواجز الموجودة اليوم داخل مرافق الدولة في ظل غالبية الأنظمة المقارنة قد سمحت بانتعاش الداء البيروقراطي بمختلف مظاهره وأشكاله كالمحسوبية والمحاباة والربح غير المشروع والانتقام...الخ، خاصة خلال العشرية المنصرمة، كما سمحت أيضا بإضعاف روح المسؤولية ونقص المردودية والنجاعة، مما كون اقتناعًا عامًّا بسوء تسيير المرافق العامة الإدارية. في تفصيل ذلك راجع – د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 81 وما بعدها.

المرافـق العامـة[1].

الفرع الثاني: التشابه على مستوى التنظيم الهيكلي الخارجي

علـى صعيـد التنظيـم الهيكلـي الخارجـي يوجـد أيضـا تشـابه يـكاد يكـون مطلقًـا بيـن الجمعيات ذات النفـع العـام والمرافـق العامـة الإداريـة، هـذا العنصـر ينطـوي علـى تجانـس بينهمـا علـى مسـتوى التـدرج الهرمـي الهيكلـي (أولا)، وتجانـس علـى مسـتوى توحيـد أوجـه الرقابـة الإداريـة التـي يخضـع لهـا كل منهمـا (ثانيـا).

وسنتناول ذلك على النحو التالي:

أولا- التشابه على مستوى التدرج الهرمي للهياكل:

الأصـل أن يتـم تنظيـم الدولـة – فـي ظـل غالبيـة الأنظمـة الإداريـة المعاصـرة - تنظيمـا مركزيـا ولامركزيـا فـي آن واحـد، وهـو التنظيـم القائـم علـى أسـاس توزيـع وتقسـيم الوظيفـة الإداريـة بيـن الحكومـة المركزيـة وبيـن عـدد مـن الأشـخاص اللامركزيـة (الأشـخاص المحليـة) التـي يتحـدد نطاقهـا علـى قاعـدة جغرافيـة معينـة، ويتعلـق الأمـر بالمحافظـات أو الإمـارات والبلديـات وغيرهـا، وأيضًـا الأشـخاص المصلحيـة أو المرفقيـة التـي يتحـدد نطاقهـا علـى قاعـدة تقنيـة معينـة، تتعلـق بنشـاط محـدد علـى أسـاس مبـدأ الغايـة أوالهـدف، وتشـمل المرافـق العامـة الإداريـة والمرافـق العامـة الاقتصاديـة وأخيـرا المرافـق النقابيـة والمهنيـة، لكـن هـذا الفصـل ليـس مطلقًـا ونهائيًـا طالمـا أن الوحـدات الإداريـة بشـكل عـام والمرفقيـة منهـا علـى وجـه خـاص لا تحتكـر الوظيفيـة الإداريـة بصفـة مسـتقلة، بـل تبقـى تابعـة بصفـة مسـتمرة للوحـدات الإداريـة الأعلـى منهـا فـي الترتيـب الإقليمـي أو الجغرافـي، وهـذا مـن أجـل ضمـان تجانـس ووحـدة النشـاط الإداري، وهـذا مـا نطلـق عليـه بمبـدأ التـدرج الهرمـي الإداري.

الجمعيـات ذات النفـع العـام –مـن جهتهـا– لـم تفلـت مـن تطبيـق هـذه التقنيـة، حيـث سـاد الاعتقـاد بأنهـا ضعيفـة بمفردهـا، قويـة ضمـن التنظيـم الهيكلـي الجماعـي، فـإذا كان للمرافـق العامـة الإداريـة غايـات ومصالـح للتكاثـف والارتبـاط ضمـن نظـام إداري متسلسـل ومتناغـم، مـن أجـل تحقيـق التجانـس الوظيفـي، فكذلـك الحـال بالنسـبة للجمعيـات ذات النفـع العـام التـي يمكنهـا أن تجنـي امتيـازات كبيـرة مـن تقسـيم وتوزيـع وظائفهـا وفـق مبـدأ التـدرج الهيكلـي، ولعـل أهمهـا توسـيع نطـاق نفوذهـا الجغرافـي[2].

(1) Sur ce point d'analyse, voir—Antunes (A), L'associationendifficulté, in RDP, N° 3, Paris, Mars 2004, P 173. Voirégalement —Conan (E), de l'associationnisme a la bureaucratie in esprit, N° 6, Paris, juin 2008, P 67.

(2) خير من عبر عن هذه المقاربة الهيكلية بين المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية، الفقيه الفرنسي Isen

في إطار التنظيم الهيكلي الهرمي للجمعيات ذات النفع العام يمكننا أن نميز بين تقسيماتها أو فروعها الداخلية وتقسيماتها أو فروعها في الخارج، على الصعيد الداخلي يشمل التدرج الجمعيات البلدية ثم الولائية (على مستوى الإمارة أو المحافظة) ثم الجمعيات الجهوية (التي تسعى إلى تنظيم نشاط نفس الجمعية على صعيد جزء إقليمي محدد من الدولة) وأخيرا الجمعيات الوطنية (وهي الجمعيات التي تسهر على تنفيذ وظائفها على مستوى كل محافظات الدولة أو أغلبها ومثالها جمعية الكشافة)، أما على الصعيد الخارجي فهو يشمل الجمعيات الأجنبية التي تمثل امتدادًا للجمعيات الوطنية، وهي الأخرى تخضع لتدرج هيكلي جزئي وعام ومثالها جمعية الهلال الأحمر[1].

ثانيًا- التشابه على مستوى الرقابة الإدارية الخارجية:

لقد اتجه التيار القانوني الفرنسي الحديث للأخذ بمعيار المصلحة العامة، ليس لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري واختصاص جهات القضاء الإداري فحسب، وإنما لتحديد نطاق وحدود نشاطات ووظائف الدولة أيضًا، وهذا ما يقودنا لربط مفهوم المصلحة العامة بالدور التأطيري والموجه الذي تلعبه الدولة من أجل تحقيق هذه الغاية النبيلة أي المصلحة العامة، هذه النتيجة بدورها تجعلنا نستخلص بأن مفهوم المرفق العام الإداري لن يكتمل ولن ينسجم إلا بتكريس رقابة فعالة تجعل الصلة بين مهمة المرفق العام ودور الدولة باعتبارها مسؤولة عن المصلحة العامة قائمة بصفة آلية ومطلقة[2] .

من هذه الفكرة تم إخضاع الجمعيات ذات النفع العام لرقابة خارجية تشبه تمامًا تلك المطبقة على المرافق العامة الإدارية على الصعيدين العضوي والهيكلي، بالنسبة لهذه الأخيرة ورغم تمتعها ببعض الاستقلالية والحرية يخولها إياها القانون، والتي تسمح لها بممارسة بعض المهام بصفة مبتدأة، فإن ذلك لا يعني انفصالها وانفرادها بممارسة وظائفها، لما في ذلك من تهديد لمبدأ وحدة وتجانس النشاط الإداري في الدولة، ولهذا تظل خاضعة ومرتبطة بالإدارة المركزية في إطار الرقابة الإدارية، التي تنصب على الهيئات وعلى

Mard حيث استخلص بأن هذه الأخيرة هي أكثر من مجرد مرافق عامة إدارية من نوع خاص، هي وحدات نصف لامركزية (مصلحية أو مرفقية) décentraliséedes institutions semi طالما أنها تقوم على مبدأ التدرج الهيكلي وتخضع لرقابة الهيئات المركزية الوضعية.

Voir — René Théry, l'octroi d'un monopole a une associations, in droit social, N° 7- 8, Juillet –Aout, Paris, 2010, P 288.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص187 وما بعدها.

(2) Habas (A), Le contrôle de l'Etat sur les associations en Algérie, In, R.A.S.J.E.P. N°1, Alger 1975, P 47 - 76

الأعضاء في آن واحد.

كذلك الحال بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام حيث تكون خاضعة طيلة كل مراحل حياتها لأنماط مختلفة من الرقابة، تشمل الرقابة الإدارية المبدئية المرتبطة بكل مراحل التحقيق في طلب التأسيس وصولا إلى مرحلة منح أو رفض الاعتماد[1]، لكن العلاقة «إدارة – جمعية» لا تنتهي عند هذا الحد بل تستمر لترتبط بكل أوجه النشاطات التي تقوم بها الجمعية ذات النفع العام، وتنتهي هذه الرقابة بزوال الشخصية المعنوية للجمعية إما لحلها إداريا أو قضائيا أو لاستحالة استمرارها في مزاولة مهامها أو لانتفاء الغرض من إنشائها.

1. الرقابة المالية:

يقصد بالرقابة من الناحية اللغوية المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، في حين يقصد بها من الناحية الإصطلاحية الوظيفة التي ينظر بها إلى الرقابة والأهداف التي يجب أن تحققها، أو هي وظيفة التحقق من أن التنفيذ يتم وفق ماهو مقرر له في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة، بغية اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات وإيجاد الحلول المناسبة لها وعلاجها وتلافي الوقوع في تلك الأخطاء مستقبلا[2].

من هذا المنظور تعد الرقابة المالية أحد أهم الوسائل التي تكرسها الدولة على المرافق العامة سواء بصفة داخلية (الرقابة المالية الداخلية بواسطة المراقب المالي) أو خارجية (الرقابة المالية بواسطة هيئات متخصصة لاسيما مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية) بغرض مراجعة الحسابات وتدقيق أوجه استعمال أموال الدولة، وهذا بهدف التأكد من صحة أدائها في إطار مبدأ المطابقة (مبدأ المشروعية) وكذلك مبدأ ملاءمة النفقات.[3]

(1) نصت المادة السابعة من القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2008 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية ذات النفع العام (السابق ذكره) ما يلي: «تلتزم الوزارة ببحث الطلب وتصدر خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه قراراً بالموافقة على إشهار الجمعية أو رفض إشهارها مع بيان أسباب الرفض، أو التوجيه بإدخال ما تراه مناسباً من التعديلات في النظام الأساسي للجمعية، أو بإحالة الطلب إلى جهات الاختصاص الأخرى».

(2) د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 167.

(3) يوجد عدة تعاريف للرقابة المالية أهمها التعريف الذي قدمه مكتب المحاسبة العام في الولايات المتحدة الأمريكية ومفاده أن: «الرقابة المالية تشتمل على فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعته، أو هي فحص كفاءة واقتصاديات العمليات ومراجعة نتائجها، وعرفتها لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة المالية في القطاع الحكومي بأنها الرقابة التي تأخذ أحد الشكلين الآتيين: رقابة مالية خارجية والتي تقوم بها أجهزة رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة، ورقابة مالية داخلية والتي تقوم بها وحدات إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة، في حين عرفت الرقابة المالية وفق ماورد بتوصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة المالية بأنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال

وبشكل عام فإن نطاق تطبيق الرقابة المالية هو مكرس على أساس المعيار العضوي، الذي يقتضي متابعة وتدقيق النشاطات المالية للمرافق العام التابعة للدولة دون الهيئات الخاصة، ولهذا المبدأ استثناء يدعو إلى تعميم الرقابة المالية على الهيئات والهياكل الخاصة في حال استفادتها من تدعيم مالي من طرف الدولة، وفي هذه الحالة يكون تكريس الرقابة المالية مرتبط بالأساس المادي وليس العضوي، لاهتمامه بجوهر العملية أي التأكد من حسن استعمال المساعدات المالية للدولة، وليس بالنظر إلى أطراف العملية المالية ذاتها، وهو الوضع الذي توجد فيه الجمعيات ذات النفع العام اليوم.

في هذا السياق انتبهت الدولة منذ فترة وجيزة بأن بعض الجمعيات أصبحت تستعمل إعانات الدولة المالية في غير الأوجه المخصصة لها، ولذلك سعت إلى تكريس تنظيم أدق للرقابة المالية عليها، تنظيم يفرض التصرف في أموال الجمعية ذات النفع العام طبقا لأهدافها الأساسية التي أنشأت من أجلها، وهذا تحت طائلة المسؤولية الجنائية، كما نظم المشرع رقابة مالية تكميلية على معاملات الجمعية ذات النفع العام ترد بشأن تسييرها لمواردها بغض النظر عن مصدرها، حرصا منه على تعزيز المصداقية والشفافية، لاسيما من خلال إخضاعها لقواعد المحاسبة بشقيها الخاص والعام و في نفس الوقت[1].

أ. خضوع الجمعية ذات النفع العام لقواعد المحاسبة الخاصة:

بحكم اعتبارها شخص معنوي خاص تكون الجمعية ذات النفع العام ملزمة بمسك حساباتها بشكل منتظم، ويدخل في هذا الإطار الحسابات المتعلقة باشتراكات أعضائها، والعائدات التي تحصل عليها من نشاطاتها، علاوة على الهبات والوصايا التي تحصل عليها من الأشخاص العامة والخاصة، كما تكون ملزمة بمسك كل الوثائق المتضمنة أوجه إنفاق هذه العائدات، كما يتعين عليها إيداع تقرير دوري منتظم عن وضعها المالي إلى وزير الشؤون الاجتماعية من أجل التأكد من صحة وسلامة هذه الحسابات.

ب. خضوع الجمعية ذات النفع العام لقواعد المحاسبة العامة:

كما ذكرنا ذلك آنفا فإن الجمعية النفعية تعتبر شخص معنوي خاص وهذا ما يجعلها

العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية.

(1) د. محمد بطي الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة وفقًا للنظام الاداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، مطبعة الفجيرة الوطنية، 2008، ص 61 وما بعدها

Lemeunier (F.), Associations, Encyclopédie Delmas, 11e éd., Dalloz, 2005. Mémento pratique Francis Lefebvre associations : juridique, fiscal, social, comptable, 2001 - 2002.

تخضع - مبدئيا - لقواعد المحاسبة الخاصة، لكن بمجرد حصولها على مساعدات مالية من الدولة، فإن التكييف يتغير بما يستدعي تعميم إخضاعها لقواعد المحاسبة العامة، بما يقودنا للقول بأن تطبيق هذا الاستثناء مصدره متابعة حسن التصرف في الأموال العامة بغض النظر عن أطراف العلاقة المالية، وفي هذه الحالة يتم تركيز مقومات الرقابة المالية بواسطة هيئات وجدت بالأساس من أجل تحقيق هذا الدور وهمًا المفتشية العامة المالية ومجلس المحاسبة، وهذا ما جاء في فحوى المادة 20 من القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2008 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية ذات النفع العام (السابق ذكره)[1].

2. الرقابة على التعديلات

كغيرها من الأشخاص المعنوية الأخرى يمكن أن تطرأ على الجمعية ذات النفع العام بعض التعديلات والتغييرات التي قد تمس قانونها الأساسي أو تشكيلتها العضوية أو تكوينها الهيكلي أو ترتبط بمسائل موضوعية فرعية كتحويل مقرها الاجتماعي أو مراجعة مواردها المالية الأساسية، وفي هذه الحالة تكون الرقابة الإدارية التي مارستها الإدارة المختصة (وزارة الشؤون الاجتماعية بالنسبة للنظام الإماراتي أو وزراة الداخلية بالنسبة لغالبية الأنظمة الأخرى بما فيها النظام الفرنسي) عند دراسة طلب الاعتماد عديمة الجدوى من الناحية القانونية، بسبب تغير الأسباب والعوامل التي من أجلها منحت الجمعية الاعتماد الإداري، لأجل ذلك أجمعت كل التشريعات المعاصرة على ضرورة تمديد رقابة الدولة على هذه المستجدات والتعديلات من أجل التحقق من مدى مطابقتها للشروط القانونية.

في هذا الصدد إذا ثبت انحراف الجمعية عن مقومات مبدأ المشروعية، كان بإمكان السلطة الإدارية المختصة سحب اعتماد الجمعية دون الإخلال بالمتابعات القضائية الجنائية، لاسيما إذا شكل هذا التعديل أو التغيير مخالفة معاقب عليها بواسطة قانون العقوبات، وفي المقابل إذا تماطلت أو أغفلت الجمعية إعلام الإدارة المختصة بالتعديلات والتغييرات الجديدة الحاصلة في تكوينها أو أهدافها، كان بإمكان الإدارة أيضا حلها بحكم مخالفة الإلتزامات القانونية المرتبطة بالعمل التطوعي، طبقا لما نصت عليه المادة 47 من القانون الاتحادي الإماراتي[2].

(1) نصت المادة 20 من القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2008 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية ذات النفع العام (السابق ذكره) ما يلي: «تخضع الجمعية لرقابة الوزارة من النواحي المالية وذلك للتثبت من أوجه الإنفاق وسلامة توجيه مواردها المالية والعينية للأغراض والمشروعات التي تقوم بها الجمعية طبقًا لنظامها الأساسي. وللوزارة في سبيل ذلك الإطلاع على دفاتر الجمعية وسجلاتها ومستنداتها».

(2) نصت المادة 47 من القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2008 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية ذات النفع العام (السابق ذكره) ما يلي: «يجوز للوزير إصدار قرار بحل وتصفية الجمعية، بناء على اقتراح من لجنة تشكل بقرار منه برئاسة وكيل الوزارة وعضوية أحد كبار موظفيها وممثل عن وزارة العدل يختاره وزير العدل

3. الرقابة الدائمة أو المستمرة:

لقد أجمعت كل التشريعات المعاصرة بأن تحديد أوقات توقيع الرقابة الإدارية يجعل من العملية مجرد إجراء روتيني عديم الفائدة من الناحية القانونية، ومن ثم فإن القول بتنفيذ الرقابة الإدارية فقط عند دراسة طلب اعتماد الجمعية أو عند وجود تعديلات متفرقة قد تطرأ عليها، يجعل الجمعية متحررة من رقابة الدولة خارج هذه الأوقات، وهو ما يمثل خطرًا حقيقيًّا على النظام العام والأمن العمومي بشكل خاص.

ولذلك كان من الضروري تثبيت رقابة إدارية صارمة ومستمرة على الجمعيات يمكن توقيعها في أي وقت، تشمل حق السلطة الإدارية في أن تطلب في أي وقت من الجمعية كل المعلومات التي تراها مفيدة، وهو ما يجعل منها رقابة مفاجئة ومباغتة تفرض على الجمعية مسك حساباتها وضبط أوراقها ومستنداتها بصفة منتظمة ودائمة تأهبا لمثل هذه التدخلات، ومن أجل تكريس نوع من الانضباط والجدية في التعامل مع مقومات الرقابة المستمرة، فقد رتب المشرع آثار خطيرة في حال رفض الجمعية تقديم المعلومات المطلوبة، تصل إلى حد حل الجمعية دون الإخلال بالمتابعات القضائية الجنائية إذا وجدت أسباب حقيقية لذلك[1].

كما يدخل في إطار الرقابة الإدارية المستمرة على الجمعيات إلزام هذه الأخيرة في نهاية كل سنة بتقديم - زيادة على المعلومات التي قد تطلبها الجهة الإدارية المختصة - الوثائق التالية: نسخ من محاضر اجتماعاتها، تقاريرها الأدبية والمالية للسنة المنصرمة، وأخيرًا برنامج النشاطات المزمع تنفيذها في السنة الموالية، وهذا طبقًا لما نصت عليه المادة 40من القانون الاتحادي الإماراتي[2].

وعضوين من أعضاء الجمعيات ذات النفع العام من غير أعضاء الجمعية محل النظر في حلها وتصفيتها يختارهما الوزير في إحدى الحالات الآتية: أ- إذا خالفت حكم المادة (١١) من هذا القانون، ب- إذا نقص عدد أعضائها عن الحد المبين في البند (1) من المادة (٣) من هذا القانون، ج - إذا تبين أن أعمالها أصبحت غير محققة على وجه جدي للأغراض التي أنشئت من أجلها أو أنها عاجزة عن تحقيق هذه الأغراض، د- إذا تصرفت في أموالها في غير الأوجه المحددة لها ...».

(1) هذا ما نصت عليه المادة 47 من القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2008 بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية ذات النفع العام (السابق ذكره) بقولها: «يجوز للوزير إصدار قرار بحل وتصفية الجمعية، بناء على اقتراح من لجنة تشكل بقرار منه برئاسة وكيل الوزارة وعضوية أحد كبار موظفيها وممثل عن وزارة العدل يختاره وزير العدل وعضوين من أعضاء الجمعيات ذات النفع العام من غير أعضاء الجمعية محل النظر في حلها وتصفيتها يختارهما الوزير في إحدى الحالات الآتية: و - إذا رفضت التفتيش عليها أو قدمت بيانات غير صحيحة بقصد التضليل ...».

(2) هذا ما نصت عليه المادة 40 من القانون الإتحادي رقم 2 لسنة 2008 (السابق ذكره) بقولها: «على مجلس إدارة الجمعية أن يقدم إلى الوزارة نسخة من الحساب الختامي للعام السابق ومشروع ميزانية العام الجديد في موعد لا

المطلب الثاني: تشابه المرافق العامة والجمعيات ذات النفع العام على الصعيد الموضوعي

إن التطورات السريعة التي ميزت الجمعيات ذات النفع العام على الصعيد الموضوعي، وضعت على المحك كل المعايير الكلاسيكية لتمييز النشاطات العادية عن النشاطات الإدارية ومن ثم التكييف القانوني للهيئات الخاصة مقارنة بالهيئات العامة، ولعل المرجع الأساسي لهذا التداخل «تسرب» نفس خصائص المرافق العامة الإدارية داخل هياكل الجمعيات، ويتعلق الأمر بخاصيتي المصلحة العامة (الفرع الأول) وإمتيازات السلطة العامة (الفرع الثاني)، وسنتناول ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تشابه المرفق العام والجمعيات ذات النفع العام على مستوى تحقيق المصلحة العامة

على غرار المرافق العام الإدارية فقد وجدت الجمعيات ذات النفع العام من أجل تحقيق غاية وحيدة وجوهرية هي المصلحة العامة، التي يمكنها أن تتخذ أهدافا مباشرة عديدة ومتنوعة[1]، يمكننا تلخيصها في ثلاثة عناصر رئيسة وهي النشاطات ذات الطابع الاقتصادي (أولًا) والنشاطات ذات الطابع الاجتماعي (ثانيًا) والنشاطات ذات الطابع الثقافي (ثالثًا).

وذلك على النحو التالي:

أولا– النشاطات ذات الطابع الاقتصادي

نصت المادة الأولى من القانون الفرنسي الصادر في الفاتح من يوليو 1901 المتعلق بالجمعيات أن «الجمعية هي اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيون أو معنويون على أساس تعاقدي ولغرض غير مربح»، هذا التعبير على إطلاقه قد يجعلنا نستخلص ـــ بنوع من التسرع ـــ بأن الجمعية لا يمكنها ممارسة نشاطات تستهدف تحقيق الربح، إلا أن الأمر غير ذلك، فإذا كان القانون يمنع الجمعيات من «اقتسام» الأرباح فإنه لا يمنعها من تحقيقها، وهذا الصنف من الجمعيات يطلق عليه «بالجمعيات نصف التجارية»، فهي مثلها مثل الشركات التجارية تسعى لتحقيق الأرباح وتخضع لنظام المنافسة، ولكنها تختلف عنها من حيث إعفائها من الضريبة على الشركات،

يجاوز (15) خمسة عشر يوماً من اعتماد الجمعية العمومية لهما».

(1) وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من القانون الإتحادي رقم 2 لسنة 2008 (السابق ذكره) ما يلي: «يقصد بالجمعية ذات النفع العام كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرار لمدة محددة أو غير محددة تؤلف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، بقصد تحقيق نشاط اجتماعي، أو ديني، أو ثقافي، أو علمي، أو تربوي، أو مهني، أو نسوي، أو إبداعي، أو فني، أو تقديم خدمات إنسانية، أو تحقيق غرض من أغراض البر، أو التكافل...».

إعفائها من القيد في السجل التجاري، كما لا يمكنها اقتسام الأرباح بين أعضائها، بل عليها إعادة استثمارها في مشاريع ذات نفع عام[1].

إن الجمعيات الاقتصادية ورغم حداثتها – حتى في إطار الأنظمة الإدارية الغربية بما فيها النظام الفرنسي - قد أصبحت تمثل شريكا حقيقيا بالنسبة للدولة، تسعى لتحقيق أهداف من طراز مزدوج، من جهة تحصيل موارد مالية إضافية لتدعيم موارد الدولة التي مصدرها الأساسي مداخيل المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، دون أن تكلف هذه المشاريع أية نفقات أساسية بالنسبة للدولة، طالما أن أموال هذه الجمعيات عادة مستمدة من الهبات والوصايا وإشتراكات الأعضاء إضافة إلى المساعدات المالية المحتملة التي تقدمها الدولة، ومن الجانب العضوي أيضا فإنها لا تكلف الدولة عناء دفع الرواتب باعتبار أن أعضاء الجمعية يتعهدون بتنظيم وتسيير الجمعية وتحقيق أهدافها بصفة تطوعية وبدون مقابل، ولعل من أشهر الجمعيات في هذا المجال الجمعية الفرنسية للتدوير (AFR Association Française de Recyclage)، الجمعية الفرنسية للسياحة (AFT Association Française de Tourisme) وغيرها.

وقد مهد هذا التطور لدور الجمعيات في فرنسا إلى ضهور صنف جديد منها يطلق عليه «الجمعيات ذات الاقتصاد المختلط»، وهي تمثل جمعيات من طبيعة مزدوجة قائمة على أساس إلتقاء إرادة الدولة بإرادة الجمعية النفعية بإعتبارها شخص من أشخاص القانون الخاص، حيث تتولى الدولة تمويل المشروع بصفة منتظمة في حين تسهر الجمعية على تنظيم وتسيير النشاط الإقتصادي، وهذا ما جعلها شبيهة إلى حد ما بالشركات المختلطة، ومن أشهرها «الجمعية التقنية لتصدير الفحم
(ATEC)[2]Association Technique d’Exportation Charbonniere.

إلى جانب صنفي الجمعية الاقتصادية المذكورين أعلاه، استقطب النشاط الاقتصادي في ظل غالبية الأنظمة المقارنة عددًا كبيرًا من الجمعيات النفعية، تسعى لتحقيق المصلحة العامة من «بوابة» تنظيم وضبط النشاطات الاقتصادية تحت إشراف ورقابة الهيئات الإدارية الوصية، ويتعلق الأمر بجمعيات حماية المستهلك، جمعيات تطوير وترقية المنتوجات الفلاحية، جمعيات الصيد البحري وغيرها، والتي أصبحت تمثل درجات هيكلية وسيطة وغير ممركزة في إعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية العامة.

(1) في تفصيل ذلك راجع - د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2018، ص249. راجع أيضا - د. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص 184 – 196.

(2) Voir - Achille Mestre, une association d’économie mixte, l’association technique de l’importation Charbonnière, in AJDA, N 3, Paris, Mars 1980, P164170 - .

ثانيا– النشاطات ذات الطابع الاجتماعي

إن الأهداف الرامية إلى تحسين مستوى ونوعية تلبية الحاجات الاجتماعية ستتوقف بقسط وافر على حجم ونوعية تدخلات الجمعيات الاجتماعية ذات النفع العام، في هذا الإطار سيشكل التكفل بالحاجات الاجتماعية وظيفة صعبة ومعقدة، لأنها متجهة قبل كل شيء نحو التركيز على وظائف التوعية والإعلام والتربية قبل أن تتمحور حول تحسين نوعية حياة الأفراد وازدهارها، وهو الوضع الذي تخطته طائفة من الجمعيات النفعية اليوم من خلال تغطيتها لبعض مظاهر الحياة الاجتماعية من خلال حماية الطفولة، حماية الشباب، حماية المعوقين وغيرها.

بالنسبة للطفولة فقد شكلت هذه التجمعات إطارا مرجعيا شاملا وقويا، من خلال برنامج يصبو لضمان الرعاية الصحية لها على نحو متكامل ومنسجم، حماية الطفل من الانحراف من خلال تعميم التعليم والتكوين الوظيفي، وأخيرا تسهيل اندماجه الاجتماعي والاقتصادي، أما بالنسبة للشباب فقد تمكنت الجمعيات النفعية من تعبئة وتأطير هذه الفئة من المجتمع، عن طريق سياسة ترمي إلى تجسيد جملة من الأهداف أهمها التشغيل والتكوين المهني، التوعية للوقاية من الآفات الاجتماعية المختلفة وغيرها، وأخيرا بالنسبة لحماية المعوقين فقد تجسد مبدأ التكفل الشامل بهذه الفئة من خلال تغطية شبه مطلقة جمعت بين الرعاية الصحية والإدماج الاجتماعي والاقتصادي[1].

ثالثا– النشاطات ذات الطابع الثقافي

يتم تغطية وتنظيم النشاطات الثقافية في دولة الإمارات العربية المتحدة بواسطة عدد ضخم من الهيئات والمرافق وعلى رأسها وزارة تنمية المجتمع، هيئة أبوظبي للسياحة والثقافة، هيئة دبي للثقافة والفنون، دائرة الثقافة والإعلام في الشارقة وهيئة الفجيرة للثقافة والإعلام وغيرها، وهي تعمل بشكل متناسق ومتكامل من أجل احتضان المبدعين ونشر مؤلفاتهم ومتابعة قضاياهم الثقافية ومطالبهم المهنية، كما تسعى لتمثيل الدولة في المؤتمرات الثقافية والفنية المحلية والدولية، إقامة المواسم الثقافية وفتح آفاق المعرفة أمام المواطنين بما يحافظ على التراث الغني للدولة، ويحقق المناخ الملائم لنمو المواهب الجديدة وتشجيع فعاليات التأليف والترجمة في المجالات الأدبية كافة[2].

(1) د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 92.

(2) مقال منشور في الموقع الرسمي لجريدة الخليج: http://www.alkhaleej.ae/alkhaleej/page/0795aa1d-f0a7 - 499a-ab0e - 7fbb28016148#sthash.zScRrnsX.dpuf تاريخ الزيارة 13/9/2018.

كما يندرج في هذا المجال تطوير النشاطات الرياضية، حيث إن الملاحظ في هذا الصدد إتجاه السياسة الرسمية المنتهجة ضمن قطاع الشباب والرياضة إلى التركيز على تقسيم وتوزيع الوظائف بين الدولة والجمعيات الرياضية، بشكل يجعل من هذه الأخيرة -سواء كانت في شكل أندية رياضية للهواة أو نوادي رياضية محترفة أو رابطات رياضية- الإطار القاعدي لتنشيط وترقية النشاطات الرياضية المختلفة، وفي المقابل تحتفظ الدولة بدورها القيادي إزاءها باعتبارها المسؤول الوحيد عن تحديد وتوجيه السياسة العامة للقطاع[1]، وهو الامر الذي دفع وزير الشباب والرياضة في فرنسا السيد» باتريك كانر» Patrick Kanner إلى القول بأن وزارته «لا يمكن تكييفها كإدارة عمومية ولكن كشكل من أشكال الجمعيات ذات النفع العام[2].

الفرع الثاني: تشابه المرفق العام والجمعيات ذات النفع العام على مستوى التمتع بامتيازات السلطة العامة

من مميزات المرافق العامة الإدارية خاصية التمتع بامتيازات السلطة العامة، التي تسمح لها بفرض تدابير قمعية في مواجهة الأفراد، بإرادتها المنفردة وبصفة مبتدأة كفرض الغرامات أو نزع الملكية أو الإغلاق ... إلخ، وهي الخاصية التي ظلت لحقبة طويلة حكرًا عليها باعتبارها الممثل الرسمي لإرادة الدولة، إلا أن هذا الوضع سرعان ما استفادت منه الجمعيات النفعية بمبادرة من الدولةن وهذا من أجل مساعدتها على إنجاز المهام التي أوكلت لها، لاسيما في مجال النشاطات المتصلة بالضبط الإداري، هذا ما سوف نحاول الإحاطة به من خلال دراسة شروط التمتع بإمتيازات السلطة العامة (أولا) وصور التمتع بالسلطة العامة (ثانيا)، وذلك على النحو التالي:

أولا - شروط التمتع بامتيازات السلطة العامة

إن الامتيازات التي تتمتع بها المرافق العامة الإدارية تقابلها الالتزامات والأعباء الملقاة على عاتقها، والتي يصعب مواجهتها بتطبيق صلاحيات التنظيم والتسيير التقليدية، وهو الأمر الذي منحها مركز قانوني خاص واستثنائي، لاسيما من خلال تمكينها من فرض أوامر ونواهي دون إمكانية معارضتها أو الامتناع عن تطبيقها من قبل المرتفقين، وهذا ما يجعلنا نستخلص مبدئيا بأن سلطة المرفق العام الإداري ما هو إلا تجسيد لفكرة القيادة

(1) د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 93.

(2) Voir- Masnard (J.CL), pour de nouvelles formes de relations entre les collectivités publiques et les associations privées d'intérêt générale, in AJDA, N° 03, Paris, Mars 2015, P 304.

في الدولة[1]، وبالنظر لأهمية هذا العنصر في إطار التسيير العمومي فقد تم توسيع نطاق تطبيقه على الجمعيات ذات النفع العام بشرط تحديد نطاقه وحدوده في إطار إتفاق سابق بين الجمعية والسلطة الإدارية الوصية، يشمل شروطا تنظيميا وأخرى تعاقدية.

1. الشروط التنظيمية

تشمل الشروط التنظيمية للاتفاق تعهد الجمعية النفعية بتطبيق نفس المبادئ والأحكام السارية على المرافق العامة من ناحية التنظيم والتوجيه والتسيير، والتي حددها القانون الإداري في ثلاث مبادئ رئيسة وهي:

- مبدأ الديمومة والاستمرارية الذي يفرض على الجمعية النفعية القيام بالمهام التي أوكلت لها بشكل دائم ومنتظم ومن دون انقطاع، وهذا لأن أي انقطاع أو توقف في عملها من شأنه الإضرار أو تعطيل أو تأخير مصالح الأفراد وحاجاتهم.
- مبدأ المساواة بين المرتفقين الذي يفرض على الجمعية النفعية معاملة جميع الأفراد الذين يطلبون خدماتها بصفة متساوية دون أي تمييز أو تفرقة، وهذا الوضع يفرتض الحرص على تكريسه سواء تعلق بالحقوق أو الواجبات، مالم توجد نصوص خاصة تقضي بخلاف ذلك.
- مبدأ القابلية للتعديل والتغيير والتطور الذي يفرض على الجمعية النفعية تعديل وتطوير أساليبها ووسائلها وأوجه قيامها بنشاطاتها بصفة دائمة، تماشيا مع الظروف الموضوعية للمجتمع التي تتطور وتتغير باستمرار، وهذا سعيا منها لترقية وتحسين الخدمة العمومية[2].

2. الشروط التعاقدية

بالنسبة للشروط التعاقدية محل الاتفاق فإنها تكون محل مناقشة واتفاق بين الطرفين، وهي تشمل الإعانات التي تعرضها الوزارة على الجمعية النفعية، والتي تتخذ شكل مساعدات مالية أو مساعدات تقنية كالإستشارات والتوجيهات الفنية (لاسيما عندما تزاول نشاطات تتطلب - بحكم طبيعتها - كفاءات وخبرات فنية متميزة)، في مقابل تعهد الجمعية النفعية بإشباع الحاجات العامة بنفس الطريقة التي كانت تنتهجها المرافق العامة الإدارية

(1) للمزيد د. محمد محمود أبو زيد، دوام سير المرفق العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص102 وما بعدها.

(2) للمزيد د. سعد عصفور، بحث بعنوان حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر، مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الأول، 1951، ص 79.

وخصوصا على الصعيدين الإجرائي والموضوعي[1].

ثانيا- صور التمتع بامتيازات السلطة العامة

بصفة عامة فإن الوظائف والصلاحيات التي تتسم بالسلطة العامة، عادة ما تكون محجوزة للمرافق العامة الإدارية بحكم إرتباطها المباشر بإرادة الدولة باعتبارها مسؤولة وحدها على تحقيق المصلحة العامة، لكن هذا الفصل ليس باتا ولا نهائيا طالما أن بعض الجمعيات النفعية قد وجدت نفسها اليوم –بشكل لا يمكن تفاديه– مؤهلة لمزاولة بعض المهام الردعية أو القمعية، وهو ما لا يمكن تحقيقه بالشكل المطلوب واللازم بتطبيق أساليب التسيير التقليدية التي تتمتع بها الجمعيات، لذلك كان لزاما تعزيز قوة ونفوذ هذه الأخيرة ببعض سلطات الضبط الإداري، وعلى الخصوص في المجالات التي تفترض ذلك بالطبيعة كالصيد البري والصيد البحري، الصحة والبيئة ... وغيرها.

تشمل هذه السلطات جملة من الصلاحيات والوظائف أهمها إشراك الجمعيات النفعية في تحضير وتوجيه وتنفيذ برامج الحكومة في المجالات التي تخصها، لاسيما من خلال تمثيلها ضمن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، إسهامها في إعداد وإثراء مشاريع القوانين التي يعدها مجلس الوزراء، اختصاصها بتنظيم الإجراءات المتعلقة بعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، كما يتم استشارتها من أجل تقدير التعويضات المرتبطة بها، إصدار القرارات المختلفة المتضمنة التأثير في المراكز القانونية للأفراد تماما كتلك التي تصدرها المرافق العامة الإدارية، وأخيرا توقيع العقوبات الإدارية والمدنية على المخالفات الضبطية، كل هذه الصور تقودنا للقول بأننا أمام سلطة عمومية حقيقية وليس مجرد هيئة خاصة للعمل التطوعي[2].

المبحث الثاني: تشابه المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيد القانوني

بعد ثبوت التشابه والتجانس بين المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على صعيدي استهداف المصلحة العامة والتمتع بامتيازات السلطة العامة، ظل هناك فارق جوهري وحيد بينهما يتعلق بالمعيار القانوني أي القرار الإداري، في البداية ساد الاعتقاد في فرنسا بأن القرار الإداري هو من صلب وظائف ومميزات السلطة العامة، الأمر الذي جعل منه المرجع الأساسي لتطبيق القانون الإداري وانعقاد الاختصاص القضائي الإداري،

(1) للمزيد د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة «الحريات العامة وضمانات ممارستها، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1989، ص 114.

(2) د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 20 – 21.

إلا أن العهد المزدهر للمعيار العضوي في تكريس صلاحية إصدار القرارات سرعان ما ضعف وتقهقر بضهور طائفة جديدة من الأشخاص الخاصة –وعلى رأسها الجمعيات النفعية- تتمتع بالقدرة على إصدار قرارات كاملة الخصائص، وهو الأمر الذي سوف يضع على المحك كل قواعد وأحكام القانون الإداري والإختصاص القضائي الإداري، لأجل ذلك تردد الفقه والقضاء في تكريس هذا الاتجاه بشكل صريح ومطلق.

وهذا ما سوف نحاول الإلمام به على النحو التالي:

المطلب الأول: الاتجاه الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

منذ حقبة طويلة ظل المعيار العضوي هو المعيار المسيطر لتحديد أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، ورغم بعض النقائص والإصابات التي تعرض لها بسبب «تسرب» الهيئات والنشاطات الخاصة ضمن نطاق الفضاء العام، إلا أنه ظل محتفظا بدقته الأصلية وبأهميته في هذا المجال، وهو الأمر الذي لا زال حتى اليوم محل دفاع من قبل الفقه والقضاء الإداريين، وهو ما سوف نحاول تلخيصه فيما يلي:

الفرع الأول: الاتجاه الفقهي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

لقد ظل حتى اليوم جانب من الفقه الإداري الفرنسي والعربي وفيا للمعيار العضوي، ومن ثم رفض إنعقاد الاختصاص القضائي الإداري لنظر المنازعات المتعلقة بقرارات الجمعيات ذات النفع العام حتى ولو كان محلها المساس بالمراكز القانونية للأفراد، وهذا ما سوف نتناوله على النحو التالي:

أولا - الفقه الفرنسي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعية النفعية

استخلص جانب من الفقه الفرنسي بأن المفهوم التقليدي للمرفق العام الإداري يتعين أن يكون هو المرجع الموضوعي المسيطر في تحديد مجال القانون الإداري وانعقاد الاختصاص القضائي الإداري، فمنذ مطلع خمسينيات القرن الماضي اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى إصدار عدد كبير جدًّا من القرارات، تجعل من مفهوم المرفق العام الإداري أساسًا موضوعيًّا -لا يمكن الاستغناء عنه- لإرساء نظام القانون العام، وهذا الأساس الكلاسيكي كون -لفترة ما- إجماعا فقهيا وقضائيا مطلقا على نفي الاعتراف بالاختصاص القضائي الإداري لنظر القرارات الصادرة عن الهيئات الخاصة ومنها الجمعيات ذات النفع

العام، وهذا ما أكده أيضا بعض أعمدة القانون الإداري في فرنسا وعلى رأسهم الفقيهين «والين» Waline (M) و «ديلوباديير» De Laubadere (A) اللذين اعتبرا بأن الجمعيات ذات النفع العام تظل مجرد هيئات خاصة حتى ولو كان بإمكانها ممارسة نشاطات تستهدف المصلحة العامة، ومن ثم فإن قراراتها تظل محتفظة بطبيعتها الخاصة، مما يعني إخضاعها لإختصاص رقابة القاضي العادي وليس الإداري[1].

في حين تمسك جانب آخر من الفقه الفرنسي بنفس الطرح السابق، ليس في إطار الاستخلاص المباشر للفكرة، ولكن من خلال مقارنة الجمعية ذات النفع العام بالمؤسسة العامة، وفي هذا الصدد فقد اعتبر بأن كلا النموذجين يمارس وظائف ذات نفع عام ويتمتع بالشخصية المعنوية، غير أنهما يختلفان من نواحي أخرى عديدة، فالمؤسسات العامة تشكل أشخاص معنوية إدارية خاضعة للقانون العام، ولكونها مرافق عامة فهي تخضع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة، وتتمتع بالمزايا العديدة التي يقرها هذا النظام، في حين أن الجمعيات ذات النفع العام تمثل أشخاص معنوية خاصة تخضع في كل شؤونها للقانون الخاص، فأموالها أموال خاصة، وأفرادها متطوعين خواص، ونشاطاتها تتقيد بالقانون الخاص، وهذه العناصر كلها تجعلها تختلف جذريا عن المؤسسات العامة[2].

ثانيا- الفقه العربي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعية النفعية

استقر صنف راجح من الفقه العربي على اعتبار الجمعيات ذات النفع العام بمثابة مؤسسات خاصة بمفهوم القانون الإداري، ومن ثم فإن القرارات الصادرة عنها «تفتقر» للطبيعة الإدارية، مما يدل باختصاص القضاء العادي بنظرها بدلا من القضاء الإداري.

1. الفقه المصري الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعية النفعية

أفاد الفقيه «محمد سليمان الطماوي» بأن الهيئات الخاصة تبقى محتفظة بطبيعتها القانونية حتى مع تقليدها لبعض خصائص الهيئات الإدارية، وهذا يعني بأن كل العناصر المتعلقة بمنحها الشخصية المعنوية، وممارستها لبعض وظائف السلطة العامة، وأخيرا الاعتراف لها بصفة النفع العام، كلها لا تكفي لتغيير التكييف المبدئي، ولذلك فإن القرارات التي تصدرها تكتسي طبيعة مدنية، مما يتيعين إخضاعها لرقابة القضاء العادي وحده[3].

(1) د. أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 25

(2) المرجع السابق نفسه، ص 26.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 143.

وهو الاتجاه الذي أيده مواطنه الفقيه «يحي الجمل» - ولكن بنوع من الإختلاف – الذي اعتبر بأنه لا يمكن القول بوجود حل نهائي بخصوص هذه المسألة، بل يتعين تقدير مجال تمتع هذه الهيئات الخاصة بنفس المميزات الإدارية في كل حالة على حدى، فبالنسبة للصنف الراجح من الجمعيات النفعية فإن قراراتها هي قرارات مدنية، ولذلك تظل خاضعة لرقابة القضاء العادي وهذا هو الأصل، أما بالنسبة للصنف الثاني منها الذي يتمتع بكل سلطات ووسائل أشخاص القانون العام فإن قراراتها تكتسي طبيعة إدارية، وفي هذه الحالة يتعين إخضاعها لرقابة قضاء الإلغاء لفحص مشروعيتها وهذا هو الاستثناء»[1].

الأستاذ «عبد الغني بسيوني»– من جهته – تبنى نفس الفكرة معززا إياها من حيث التمييز بين الهيئات الخاصة المتمتعة بسلطات أشخاص القانون العام، والتي تعتبر قراراتها إدارية، ومن ثم يختص بنظرها القضاء الإداري، والهيئات الخاصة الأخرى التي لا تعدو قراراتها مجرد أعمال مدنية ترتبط بمهام التنظيم والتسيير، ومن ثم يتعين إخضاعها للقانون المدني ولاختصاص القاضي المدني، ولعل ما يبرر هذا الموقف -على حد تعبيره- ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بشأن مستشفى المساواة بالإسكندرية؛ حيث استخلصت في حلها القانوني بأن «مستشفى المساواة مؤسسة خاصة ذات نفع عام، وبذلك تكون قرارات مديرها ليست من القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بنظرها، ومن ثم يكون طلب إحدى الممرضات المتعلق بإلغاء قرارات فصلها، من المنازعات الخارجة بطبيعتها عن اختصاص القضاء الإداري الذي حدده القانون[2].

وهو الاتجاه الذي كرسه أيضًا مواطنه الأستاذ «عبد العزيز عبد المنعم خليفة» الذي استخلص بأن قرارات الجمعيات لا تدخل ضمن القرارات الإدارية، لكونها من الهيئات الخاصة التي لا تختص بإصدار القرارات الإدارية بالأساس، وبالتالي يدخل الاختصاص بنظر ما يثور حولها من نزاعات في اختصاص القضاء العادي[3]، وهو ما تبناه أيضا الأستاذ «مهنا فؤاد»[4].

(1) ذكره الدكتور أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 24.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 53.

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 343.

(4) د. محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة المطبوعات الحديثة، 1961 - 1980، ص 110 - 116.

2. الفقه المغربي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعية النفعية

على غرار الفقه المصري نفى جانب من الفقه المغربي صفة القرار الإداري على التدابير التي تصدرها الجمعيات ذات النفع العام، فبالنسبة للأستاذ «محمد الغويري» فقد اعتبر بأنه من الظاهر والمألوف في العصر الحديث قيام الأفراد بإنشاء بعض الهيئات والجمعيات ليس بقصد تحقيق الأرباح والمنافع المادية وإنما بقصد تحقيق الصالح العام، ولذلك يطلق عليها بالهيئات ذات النفع العام، هذه الهيئات وبالرغم من خضوعها لرقابة قوية من جانب السلطات الإدارية، التي قد تشارك في تكوينها وقد تتدخل في أعمالها بصورة فعالة، وقد تسمح لها باستعمال بعض وسائل القانون العام، مع ذلك لا يمكن التعامل معها كسلطات إدارية، ومن ثم لا يجوز الطعن في القرارات الصادرة عنها بالإلغاء أمام القضاء الإداري[1].

أما بالنسبة للأستاذ «محمد يحيى» فقد استخلص أن الجمعيات ذات المنفعة العامة تندرج ضمن الهيئات الخاصة التي لا يمكن اعتبارها من أشخاص القانون العام، رغم وجود مهمة المرفق العام وهذا المعيار البسيط كفيل بتكريس إختصاص القضاء العادي لنظر منازعاتها[2]، وهو الإتجاه الذي دافع عنه أيضا الأستاذ «عبد الله حداد» معتبرا بأنه بالإمكان تنظيم المرافق العامة الاجتماعية بشكل عام عن طريق أساليب الإدارة العامة، وفي هذه الحالة تخضع لنفس نظام المؤسسات العامة، مما يقتضي إدراج منازعتها ضمن اختصاص القضاء الإداري، لكن في حال تنظيمها بتطبيق أساليب الإدارة الخاصة، فهنا يتعين إخضاعها للقانون الخاص وتكون منازعاتها في هذه الحالة خاضعة لولاية القضاء العادي[3].

الفرع الثاني: الاتجاه القضائي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

لقد تمسك القضاء الإداري الفرنسي وحتى العربي -لفترة طويلة- بالمعيار العضوي لتكييف القرارات الإدارية، وهو ما جعله يستخلص -بنوع من التسرع- بأنه بإمكان الجمعيات النفعية إصدار تدابير ذات طبيعة ضمنية، إلا أنها لا ترقى إلى درجة وقوة القرارات الإدارية التي تصدرها المرافق العامة الإدارية، مما يدعو إلى ضرورة إخضاعها

(1) د. محمد الغويري، قضاء الإلغاء في المغرب، دار الآفاق، الرباط، 2012، ص 302.

(2) للمزيد د. محمد يحيى، المغرب الإداري، مطبعة أسبارطيل، طنجة، المغرب، 2004، ص 56 وما بعدها.

(3) د. عبد الله حداد، الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى، منشورات عكاظ، (بدون ذكر البلد والسنة)، ص 50 - 51.

لرقابـة القضـاء العـادي بـدلا مـن القضـاء الإداري.

أولا- القضـاء الفرنسـي الرافـض لمبـدأ الاختصـاص القضائـي الإداري لنظـر قـرارات الجمعيـات النفعيـة:

بمناسـبة تكييفـه للتدابيـر التـي تصدرهـا كل مـن الهيئـات الخاصـة بشـكل عـام والجمعيـات النفعيـة بشـكل خـاص، إصطـدم القضـاء الإداري الفرنسـي بإشـكالية كبيـرة و»ثوريـة» تتعلـق بتحديـد التكييـف الحقيقـي والنهائـي لهـا، هـل يتعيـن إدراجهـا ضمـن إطـار المقـررات الخاصـة، ومـن ثـم القـول باختصـاص القضـاء العـادي بنظرهـا، أو إدراجهـا ضمـن القـرارات الإداريـة ممـا يعنـي إنعقـاد اختصـاص القضـاء الإداري لفحـص مشـروعيتها؟ هـذا التـردد جعل القضـاء الإداري الفرنسـي فـي «ورطـة» كبيـرة تتعلـق بسـبل تكييـف هـذا النـوع مـن القـرارات.

فـي بدايـة الأمـر اعتقـد بعـض مستشـاري مجلـس الدولـة الفرنسـي بـأن تبنـي الحـل الثانـي هـو الأقـرب إلـى منطـق الأمـور، طالمـا أنـه أصبـح بإمـكان هـذه الهيئـات الخاصـة تقليـد كل خصائـص المرافـق العامـة الإداريـة، لاسـيما مـن خـلال قدرتهـا علـى التأثيـر فـي المراكـز القانونيـة للأفـراد بصفـة مبتـدأة وبشـكل مباشـر، ومـن ثـم فـإن حمايـة حقـوق وحريـات الأفـراد مـن تعسـف هـذه الهيئـات تقتضـي تمديـد رقابـة القضـاء الإداري عليهـا أيضـا، لكـن فـي المقابـل فـإن الانفتـاح «المفـرط» علـى المعيـار المـادي أو الموضوعـي مـن خـلال الاعتـراف بالطبيعـة الإداريـة لمقـررات هـذه الهيئـات ومنهـا الجمعيـات ذات النفـع العـام، سـوف يضـع علـى كاهـل القضـاة الإداريين عمـلا شـاقًا جـدًّا، لذلـك تراجـع المجلـس بسـرعة عـن هـذا الموقـف بسـبب اسـتحالة تطبيقـه عمليًّـا[1].

هـذا الموقـف كرسـه مجلـس الدولـة الفرنسـي فـي بعـض قراراتـه، أهمهـا قـراره المـؤرخ فـي 5 فبرايـر 1954 فـي قضيـة السـيد «سـيبير» Sebire (A) ضـد الجمعيـة الفرنسـية لقدمـاء المحاربيـن «A.F.A.C» حيـث إن السـيد « سيـبير» طلـب مـن المحكمـة الإداريـة لـ «كان» Caen إلغـاء قـرار الجمعيـة الفرنسـية لقدمـاء المحاربيـن الـذي تسـبب فـي سـحب مهام سـكرتارية (كاتبـة) الجمعيـة، لكـن المدعـي تفاجـأ حينمـا رفضـت المحكمـة دعـواه شـكلا دون التطـرق للموضـوع، فقـام بتقديـم اسـتئناف أمـام مجلـس الدولـة، الـذي بـدوره أيـد حكـم المحكمـة الإداريـة مبـررا إيـاه ببعـض الحيثيـات المهمـة: «...حيـث إنـه لا يختـص القضـاء الإداري بالبـث فـي مثـل هـذه الطلبـات، وأن الطاعـن قـد أخطـأ عندمـا توجـه للمحكمـة غيـر المختصـة نوعيـا بنظـر النـزاع، فالجمعيـة الفرنسـية لقدمـاء المحاربيـن تعتبـر شـخص مـن أشـخاص القانـون الخـاص، والقـرارات التـي تصدرهـا لا تشـكل قـرارات إداريـة، وبالتالـي لا يمكنهـا أن تكـون موضـوع

(1) د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 31.

طعن بالإلغاء لتجاوز السلطة، وعليه فإن منازعاتها ترجع للمحاكم العادية...»[1].

ثانيًا- القضاء العربي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

يمكننا الاستدلال بموقف القضاء العربي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات ذات النفع العام من خلال الإستعانة ببعض القرارات الصادرة عن كل من القضاء المغربي والقضاء المصري.

1. القضاء المغربي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعية النفعية

سار القضاء المغربي على نحو غير ثابت حيال هذه المسألة، فتارة يتجه إلى إخضاع الجمعيات ذات النفع العام إلى رقابة القضاء العادي متجاهلا تمامًا الطبيعة الإدارية لقراراتها، وتارة بالعكس يتجه إلى الاعتراف بالتكييف القانوني الإداري لهذه القرارات، ويبني على أساس ذلك تحديده لاختصاص القضاء الإداري بنظرها.

بالنسبة للحالة الأولى فقد تم تكريسها بواسطة بعض الأحكام المتفرقة ومثالها حكم المحكمة الإدارية بفاس الذي كيف بأن أعمال جمعية الأعمال الاجتماعية التابعة لوزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي لا تتوفر على مقومات القرارات الإدارية، ولذلك تبقى منازعاتها داخلة في اختصاص القضاء العادي، مما يبقى معه النزاع بجميع أجزائه غير مندرج في لائحة المواضيع المنعقد الاختصاص بشأنها إلى جهة القضاء الإداري، ومن ثم يتعين لذلك القضاء بعدم الاختصاص النوعي للبث في الطلب[2].

وهو نفس الإتجاه الذي تبنته المحكمة الإدارية بـ «مكناس» بمقتضى قرارها المؤرخ في 17/11/2004 في قضية السيد (م.م) ضد جمعية تعاونية الصداقة، والذي جاء فيه: «... حيث أنه بالاطلاع على أوراق الملف دأب اجتهادنا على الشاكلة الآتية: حيث إنه لانعقاد اختصاص قاضي المستعجلات الإدارية يتعين أن يكون النزاع في الموضوع ذا طبيعة إدارية، وأن الثابت من ظاهر الوثائق ومستندات الملف أن النزاع قائم بين المدعي وجمعية تعاونية للصداقة باعتبارهما من الأفراد العاديين الخاضعين للقانون الخاص، ومن ثم لا تسري عليهما مقتضيات المادة 08 من القانون رقم 90 - 41 المحدث للمحاكم الإدارية... وحيث إن النزاع غير ناتج عن قرار إداري أو وليد نشاط إداري مرتبط بمرفق عام، وإنما

(1) المرجع السابق نفسه، ص 34.

(2) د. عبد الله حداد، دليل الدعوى غير الإدارية في القانون المغربي، مطبعة عكاظ، 2003، ص 163 – 167.

يتعلق بمقرر صادر عن الجمعية المدعى عليها كأحد أفراد القانون الخاص...لذلك ترفض الدعوى شكلا لعدم الاختصاص النوعي دون التعرض للموضوع»[1].

2. القضاء المصري الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعية النفعية

كرس القضاء الإداري المصري من جهته نفس المبدأ السابق ذكره في عدة مناسبات متفرقة، أهمها قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 24/2/2008 في قضية السيد (ب.س) ضد الجمعية المصرية لحماية الثروة السمكية، حيث جاء في حيثيات الحل القانوني ما يلي: «...حيث أن الجمعية المدعى عليها لا تعد من بين أشخاص القانون العام رغم قيامها بأعمال تتعلق بتنظيم نشاطات الصيد البحري وهي نشاطات ذات نفع عام، ورغم ما تباشره الدولة ممثلة في وزير القطاع والهيئات العامة لتنمية الثروة السمكية من رقابة وإشراف ووصاية على أعمالها، فكل ذلك لا يخرجها من طبيعتها الأصلية التي فرضها المشرع ذاته، والأثر المترتب عن ذلك هو كون القرارات التي تصدرها قرارات خاصة لا تختص بها محاكم مجلس الدولة، في حين أن ذات القرارات يمكن إخضاعها لاختصاص القضاء الإداري، متى تم التصديق عليها من طرف السلطة الوصية»[2].

المطلب الثاني: الاتجاه المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

على النحو الذي ذكرناه سابقا فإن الرأي الراجح على الصعيدين الفقهي والقضائي يقضي بعدم قبول الاعتراف لقرارات الجمعيات ذات النفع العام بالطبيعة الإدارية، ومن ثم رفض إخضاعها لرقابة قاضي المشروعية، لكن في المقابل هناك جانب قليل من الفكر القانوني يتجه نحو ترجيح التعامل مع هذه الهيئات في إطار القانون الإداري، رغم وجود بعض الصعوبات والعراقيل في تطبيق هذا المبدأ.

وهذا ما سوف نحاول تلخيصه على النحو التالي:

الفرع الأول: الاتجاه الفقهي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

سوف نحاول عرض الموقف الفقهي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات ذات النفع العام، من خلال التطرق أولا لأسانيد الفقه الفرنسي المتعلقة

(1) د. عبد اللطيف بلغويني، القانون الإداري المغربي، مطبعة الرسالة، الدار البيضاء، المغرب، 2014، ص 334.

(2) ذكره الدكتور حسنين نجيب الفاضل، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013، ص 96.

بتبرير الفكرة قبل التعريج عن موقف الفقه العربي منها، وذلك على النحو التالي:

أولا- الفقه الفرنسي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي لنظر قرارات الجمعيات النفعية

يتجه جانب من الفقه الفرنسي الحديث إلى مراجعة الأسس والقواعد التي تحكم تكييف المعايير القانونية الإدارية بشكل عام، والتي تقود – بالنتيجة - إلى مراجعة وتعديل كل الأسس التي تحكم ميدان المنازعات الإدارية بشكل عام، ليس من أجل الاستجابة لغاية عملية فحسب، ولكن من أجل مواكبة مقتضيات العدالة والتطورات الحديثة التي فرضتها الهيئات الخاصة وعلى رأسها الجمعيات ذات النفع العام، والتي جعلت منها – بصدق - مرافق عامة إدارية حقيقية، بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد تقنية وقانونية[1].

في هذا الإطار اعتقد الفقيه الفرنسي «دالفولفي» Delvolvé (P) بأن الحل الذي يجب أن يتبناه القضاء الإداري الفرنسي، والقاضي بتوسيع نطاق تطبيق المعيار العضوي في مجال المنازعات الإدارية، يتعين مناقشته وبحثه في كل قضية على حدى، بدلا من الفصل فيه بصفة مطلقة ونهائية، فلا يوجد نشاطات خاصة بطبيعتها، ولا يوجد كذلك مهام مرفق عام بطبيعتها، فالفصل بين النشاط العام والنشاط الخاص ليس تاما ونهائيا، طالما أنه بالإمكان الانتقال والمرور من صنف إلى آخر بحسب الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المؤثرة في نشاطات الدولة، ومن هذا المنطلق يرجع إلى القضاء الإداري وحده مهمة تحديد ما إذا كان نشاطا ما يندرج ضمن مهام المرفق العام ومن ثم تطبيق القانون الإداري أو العكس[2].

رغم الجاذبية الكبيرة التي يتميز بها هذا الحل القانوني، إلا أنه لم يرضي -على ما يبدو- كل المجمع الفقهي الفرنسي، بحكم مواجهته لصعوبات كبيرة في التطبيق، كما أنه يؤدي إلى بروز تأويلات قضائية متباينة بخصوص نفس الظاهرة، وهذه النتيجة من شأنها أن تضع العدالة الإدارية في «حرج كبير» لأنها تجعل القاضي الإداري ينتقل من رقابة المطابقة إلى رقابة الملائمة، دون وجود معايير واضحة لضبط هذا الفراغ القانوني.

لذلك اقترح أنصار هذا الاتجاه تصنيف الهيئات الخاصة التي تزاول نشاطات ذات نفع عام، ومنها الجمعيات النفعية «كمرافق عامة غير مشخصة» بتطبيق المعيار المادي أو الموضوعي، في حين اقترح جانب آخر بإدراجها ضمن طائفة المرافق العامة الجديدة أو

(1) راجع - د. بكر القباني، التكيف القانوني للجمعيات ذات النفع العام في القانونين الفرنسي والعربي، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر 1967.

(2) ذكره - رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006.

ما يطلق عليها بالمرافق العامة ذات وجهين Service public a double visages، أما عن طريقة التعامل معها على الصعيدين القانوني والقضائي فقد اقترح رواد هذا الفكر إدراج معيار «الوكالة»[1]، كمعيار متمم للمعيار العضوي، الذي من شأنه توسيع ميدان المنازعات الإدارية ليشمل قرارات هذه التجمعات أيضا، رغم أنها تمثل -في الواقع- مجرد هيئات خاصة[2].

ثانيًا- الفقه العربي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

على غرار الفقه الفرنسي اتجه جانب قليل من الفقه العربي إلى تأييد مبدأ إخضاع قرارات الجمعيات ذات النفع العام لاختصاص القضاء الإداري، وهذا بالاستناد على الضرورات العملية الحديثة التي أصبح فيها التمييز بين النشاطين العام والخاص يكاد يكون مستحيلا، بحكم ازدياد عناصر الاتصال والتداخل بينهما على نحو لا يمكن تفاديه، وهو الأمر الذي يجعل المعيار العضوي غير قادر على السيطرة على ميدان المنازعات الإدارية، مما يتعين تعزيزه بواسطة المعيار الموضوعي أو المادي، ما دام أن الغاية النهائية من تطبيق هذه المعايير القضائية ليس الفصل بين النشاطين العام والخاص، بل متابعة الآثار القانونية المترتبة على كل منهما، والتي يتعين أن ترتبط بغاية المصلحة العامة، وهذا هو المبدأ الذي يتعين إعطاءه الأولوية في مجال التكييف قبل الرجوع إلى أي أساس قانوني آخر، فإذا تحقق هذا المسعى كان من الواجب إعادة النظر أيضا في تكييف قرارات الهيئات الخاصة ومنها الجمعيات النفعية، وبالنتيجة إعادة النظر في المعايير الواجبة لقبول دعوى الإلغاء شكلا[3].

(1) تعرف الوكالة في القانون –بشكل عام- بالعلاقة القائمة بين شخصين هما المدير والوكيل، حيث يرسل المدير وكيله للعمل بالنيابة عنه، سواء للقيام بعمله الخاص، أو إدارة أعماله، أو بيع منتجه، من خلال التعامل مع طرف آخر ثالث، ويكون الوكيل عادةً قادراً قانونياً على التصرف مع الطرف الثالث، وبالتالي فإنّ العقد الموجود ينطوي على علاقة مزدوجة، وهو الذي يحكم العلاقة بين المدير والوكيل من خلال تفويض الوكيل وفرض واجبات معينة عليه اتجاه المدير، وتبقى صلاحيات الوكيل ضمن العقد والشروط التي وقع بها مع مديره أو موكله، وبالتالي فإنّ السلطة التي يحصل عليها الوكيل للقيام بشؤون الموكل هي سلطة ظاهرية فحسب، وقد تمّ الاعتراف بالوكالة في جميع النظم القانونية الموجودة حديثاً، لأنّه لا يمكن الاستغناء عنها، فهي تناسب جميع القوانين الخاصة والعامة، وتساعد في تنظيم تقسيم العمل في النشاطات المختلفة، مثل الشركات بأنواعها، كما تساعد الممثلين القانونيين للتمكن من إنجاز الأعمال التي تخص القُصّر والعاجزين على أكمل وجه. في تفصيل ذلك راجع – د. مصطفى النويجح، الوجيز في شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 97 وما بعدها.

(2) د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 37 - 38.

(3) راجع - د. فاطمة محمد الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والهيئات الأهلة في مصر وفقاً لأحكام القانون 84 لسنة 2002، بحث منشور بمجلة مصر المعاصرة، الصادرة عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسية

ثم استخلص جانب من الفقه المغربي بأن الحل الراجح لمواجهة مشكلة التداخل بين نشاطات وأعمال كل من الهيئات العامة والخاصة يتوقف على التكييف الممنوح للعناصر الموضوعية المشكلة للقرار، فإذا تضمن بعض امتيازات السلطة العامة وتعلق بتنفيذ مهمة مرفق عام، كنا أمام قرار إداري بالمعنى الفني، ومن ثم تكريس حق الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري طبقا للمعيار الموضوعي، في حين أن القرارات والتدابير التي تتخذها الجمعية النفعية والمتعلقة بمسائل التنظيم الداخلية كقرارات العضوية وقرارات توزيع العمل الداخلي، فهي لا تتضمن امتيازات السلطة العامة، وبالنتيجة يتعين إخضاعها لأحكام القانون الخاص ولاختصاص القضاء العادي...»[1].

الفرع الثاني: الاتجاه القضائي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

من خلاله سوف نحاول الأسانيد القانونية التي اعتمدها القضاء في ظل كلا من النظام الإداري الفرنسي وبعض الأنظمة الإدارية العربية من أجل تبرير موقفه المؤيد لانعقاد الاختصاص القضائي الإداري بشأن نظر قرارات الجمعيات ذات النفع العام.

أولا- القضاء الفرنسي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

لفترة طويلة ظل القضاء الإداري الفرنسي متمسكا بالمعيار العضوي ولتطبيقاته المتعلقة بميدان المنازعات الإدارية، لكن الانتقادات الشديدة التي تعرض لها في هذا الشأن سرعان ما جعلته يعدل عن هذا الموقف، متجها لتبني معيار جديد يحكم تكييف الأعمال الإدارية ومن ثم تحديد نطاق الاختصاص القضائي الإداري، يكون أساس هذا المعيار محتوى وجوهر الأعمال وليس شكلها الخارجي فحسب.

وهو الموقف الذي كرسه مجلس الدولة الفرنسي في عدة مناسبات أهمها قراره الصادر بتاريخ 13/5/1938 في قضية «الصندوق التعاضدي للمساعدة والحماية» Caisseprimaire aide et protection الذي جاء فيه بأن: «...إن الصندوق التعاضدي للمساعدة والحماية يمثل مؤسسة خاصة مسيرة إداريا طبقا لمقتضيات قانون 1 أبريل 1898 المتعلق بتنظيم الاتحادات التضامنية، لكن المشرع قد أشار إلى دوره في تحقيق المصلحة العامة من خلال نشاطاته ووسائله المرتبطة بالقانون العام، لاسيما من خلال ضمان حقوق المواطنين وحمايتهم ضد الأخطار، وهي تشكل مهمة مرفق عام يزاولها الصندوق تحت إشراف

والإحصاء، السنة الثالثة والتسعون، القاهرة، 2008، ص 81 وما بعدها.

(1) راجع - د. المعيوف محمد، القضاء الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص 209.

ورقابة وزارة العمل، وبالتالي فإن القرارات التي يصدرها تتمتع بالطبيعة الإدارية، وتكون خاضعة لرقابة القاضي الإداري ...»[1].

وفي تعليقهم على هذا القرار فقد اعتبر بعض مستشاري مجلس الدولة الفرنسي بأن الهيئات الخاصة المنشأة طبقا لقانون 1 يوليو 1901 المتعلق بالجمعيات، قد أصبحت تمارس وظائف مشابهة تماما لتلك التي تتعهد بها ـــــ عادة ـــــ المرافق العامة الإدارية، وقد يمتد هذا التشابه ليشمل الوسائل والأهداف أيضا، وهو يمثل عنصرا جديدا في تعريف المرفق العام، وفي هذه الحالة يكون للقاضي الإداري دور كاشف خاصة في ظل المفهوم الواسع الذي أعطي للمرفق العام[2].

ثانيًا- القضاء العربي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

اتجه جانب من القضاء الإداري العربي في بعض القضايا القليلة إلى اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية، متى ارتبطت بتسيير وإدارة مرفق عام، أي متى صدرت أثناء مزاولة النشاط المتعلق بتسيير مرفق عام هذا من جهة، واتسم نشاطها في هذه الحالة باستخدام بعض امتيازات السلطة العامة، لكن في مقابل إذا تعلقت القرارات الصادرة عن الهيئات الخاصة بما فيها الجمعيات النفعية مرتبطة بتنظيمها الداخلي فإنها تخرج –كما ذكرنا– من دائرة الرقابة القضائية الإدارية، لأنها تخص الجمعية بحد ذاتها كشخص خاص وليست المرفق الذي تسيره.

وهو الاتجاه الذي كرسه القضاء الإداري المغربي أكثر مقارنة بنظيره المصري، ومن تطبيقاته قرار المحكمة الإدارية بـ»مراكش» المؤرخ في 19/06/2001 في قضية السيد(ب.م) ضد الجمعية الاجتماعية لوزارة التجهيز والنقل، وجاء في حيثيات القرار «... حيث إنه من الثابت من خلال القانون الأساسي للجمعية الاجتماعية لوزارة التجهيز والنقل وكذا النظام الداخلي لها ومن باقي الوثائق الأخرى، أنها تخضع لأحكام الظهير الشريف رقم 376/58/1 الصادر بتاريخ 15/11/1958 المتعلق بضبط حق تأسيس الجمعيات، وقد اعترف لها بصفة المنفعة العامة بواسطة المرسوم الملكي رقم 2/90/350 المؤرخ في 12/11/1990، بحكم استهدافها غاية النهوض بالتعاون الاجتماعي وتنميته بين موظفي الوزارة والمصالح العامة التابعة لها...وحيث أن الجمعية المذكورة تتولى مزاولة نشاطات

(1) Long(H) et Braibant(G), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 7eme édition, Ed Sirey, Paris, 1978, P 210.

ذكره الدكتور أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 44.

(2) المرجع السابق نفسه، ص 48.

ذات منفعة عامة باستعمال وسائل القانون العام كسمة أساسية، بالتالي فإن القرارات التي تصدرها في هذا الإطار تعتبر قرارات إدارية وتخضع لاختصاص القضاء الإداري...» [1].

أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري فقد لاحظنا ميله إلى هذا الاتجاه ولكن بشكل متردد، وهذا ما يمكن التماسه من خلال الأحكام القليلة الصادرة عنه في هذا الشأن، ولعل أهمها قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 30/1/2010 في قضية السيد(م.ح) ضد الجمعية التعاونية للبناء والإسكان، وتتلخص وقائع القضية في أن المدعي فوجئ في يناير 2002 بقيام مجلس إدارة الجمعية بترتيب الأعضاء لتخصيص وتوزيع قطع أراضي اشترتها الجمعية، وجاء ترتيبه تحت رقم 157 في حين شمل التوزيع 150 عضوا فقط، طعن السيد(م.ح) في قرار التخصيص أمام محكمة القضاء الإداري بـ»كفر الشيخ»، التي أصدرت قرارها بتاريخ 21/8/2006 رفضت فيه طلب المدعي شكلا دون التطرق للموضوع، بعدها قام المدعي برفع استئناف أمام المحكمة الإدارية العليا التي ـــــ بالعكس ـــــ قبلت الدعوى شكلا، وجاء في صريح حيثياتها «...بغض النظر عن الطبيعة الخاصة للجمعية فإنها تجسد مظهرا من مظاهر السلطة العامة، ونتيجة لذلك فإن القرارات الصادرة عنها ومن بينها القرار المطعون فيه في النزاع الماثل هي قرارات إدارية»[2].

الخاتمة:

في نهاية هذه الدراسة توصلنا إلى وجود تشابه كبير وواضح بين المرافق الإدارية العامة والجمعيات ذات النفع العام، يمكن إبراز صوره في العناصر التالية:

1. على الصعيد الشكلي: حيث تبين لنا تطابق شبه كلي بين الجمعيات ذات النفع العام والمرافق العامة الإدارية على الصعيدين العضوي والهيكلي، على الصعيد العضوي حيث تجلى لنا أن نفس التركيبة العضوية المطبقة داخل المرافق العامة الإدارية، والقائمة على أساس توزيع وتنسيق العمل الإداري الداخلي طبقا لمقتضيات التخصص والسلطة الرئاسية، نجدها مطبقة أيضا في تنظيم التركيبة العضوية للجمعيات ذات النفع العام، والتي تستند على هيئة للتنفيذ وتشمل رئيس الجمعية ونائبه، وهيئة تداولية وتتعلق بمجلس إدارة الجمعية وأخيرا هيئة تنظم المسائل المالية ويتعلق الأمر بمحاسب الجمعية.

على الصعيد الهيكلي وجدنا أيضا تطابق بين المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام، طالما أن الأولى تخضع لمبدأ التدرج الهيكلي المرتبط بنطاق الاختصاص

(1) د. عبد اللطيف بلغويني، المرجع السابق، ص 367

(2) ذكره الدكتور أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 53 وما بعدها.

الإقليمي لكل مرفق على حدة، فنجد نفس المرفق متدرج هيكليا على الصعيد البلدي ثم المحلي ثم الإقليمي وأخيرا الوطني، وهذا الوضع الذي نجده أيضا بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام الذي تخضع لتدرج هيكلي هرمي، توجد في أعلى قمته الجمعيات الوطنية ثم الجمعيات الإقليمية ثم المحلية وأخيرا البلدية.

2. على الصعيد الموضوعي: حيث تبين لنا أيضا تطابق شبه كلي بين المرافق العامة والجمعيات ذات النفع العام من ثلاث نواحي وهي استهداف المصلحة العامة والتمتع بامتيازات السلطة العامة وأخيرا القدرة على التأثير في المراكز القانونية للأفراد عن طريق القرارات الإدارية، بالنسبة للعنصر الأول فقد اتضح أن الجمعيات ذات النفع العام –وعلى غرار المرافق العامة الإدارية– وجدت من أجل ممارسة نشاطات تستهدف المصلحة العامة في أبعادها الثلاثة، وهي: الجانب الاجتماعي، والجانب الثقافي، وحتى الجانب الاقتصادي المتعلق بممارسة نشاطات ربحية دون اقتسام الأرباح بين أعضائها.

بالنسبة للعنصر الثاني فقد إتضح أيضا أن من الضروري مساعدة الجمعيات ذات النفع العام في ممارسة مهامها وفي تحقيق أهدافها من خلال تدعيمها بإمتيازات السلطة العامة، والتي تسمح لها بإتخاذ تدابير تنظيمية من أجل توجيه وتسيير نشاطات الأفراد في المجالات المختلفة، وكذلك صلاحية اتخاذ تدابير تتعلق بتنظيم مهام الضبط الإداري، وأخيرا قدرتها على إصدار عقوبات ردعية بإرادتها المنفردة وبصفة مبتدأة ودون الإستعانة بتدخل الهيئات الإدارية المعنية بنشاطها.

وأخيرا تشابه على الصعيد المعياري من حيث إصباغ الطبيعة الإدارية للقرارات التي تصدرها الجمعيات ذات النفع العام، في إطار المسألة الأخيرة تبين لنا وجود صراع فقهي وقضائي حاد بخصوص التكييف القانوني النهائي للقرارات التي تصدرها الجمعيات ذات النفع العام، حيث إتجه فريق إلى رفض مبدأ الاختصاص القضائي الإداري لرقابة مشروعية هذه القرارات، وهذا بحكم الطبيعة الخاصة الأصلية لهذه التجمعات والتي تقود للقول بإخضاعها لرقابة القضاء العادي، لإنتفاء أحد الشروط الأساسية في رفع دعوى الإلغاء وهو المعيار العضوي أي وجود جهة إدارية طرفا في الخصومة، لكن في المقابل اتجه جانب قليل من الفقه والقضاء إلى الاعتراف بالاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات ذات النفع العام وهذا لاعتبارات موضوعية تؤيدها أغلب النظريات الحديثة المنظمة لميدان المنازعات الإدارية وخصوصًا في فرنسا.

وفي إطار هذا التباين في المواقف والآراء نوصي –من جهتنا– المشرع الإماراتي بضرورة التدخل لتنظيم هذه المسألة بشكل نهائي لرفع اللبس وتفادي التضارب في

الاتجاهات القضائية الفاصلة في منازعات الجمعيات ذات النفع العام، كما نوصيه بتبني الاتجاه الراجح الذي تحذوه أغلب الأنظمة المقارنة وخصوصًا النظام الفرنسي، والقائم على أساس توسيع مشاركة الجمعيات في تسيير المرافق العمومية من أجل التقليص من مركزية التسيير العمومي والتخفيف من التدخلات المباشرة للإدارة في تنظيم الحياة العامة، ولعل تحقيق هذه الغاية يقتضي من الدولة من جهة تخفيف الأعباء الإجرائية على إنشاء وتسيير الجمعيات، ومن جهة أخرى رصد إمكانيات مادية معتبرة لمساعدة الجمعيات على إنجاز مهامها الجديدة، خاصة وأن السبب الرئيس لزوال جزء راجح منها يرجع إلى ضعفها الاقتصادي.

على صعيد آخر ندعو المشرع الإماراتي إلى التعامل مع الجمعيات على أنها هيئات عمومية ذات طبيعة مختلطة، فمن الناحية الشكلية أو العضوية تعتبر مجرد هيئات خاصة، ولهذا يتعين التعامل معها على هذا الأساس خصوصا فيما يتعلق بالعلاقات التنظيمية الداخلية التي تخضع لها، ومن ثم يتعين إخضاع هذا الجانب من حياة الجمعية إلى إختصاص القاضي المدني، أما من الناحية الموضوعية فيتعين التعامل مع الجمعيات على انها هيئات عامة شبيهة إلى حد ما بالمرافق العامة الإدارية، فهي تباشر مهام مصلحة عامة، وتتمتع بامتيازات السلطة العامة، وتتصرف بإسم ولحساب الشخص المعنوي العام، وهذه الخصائص كلها كفيلة للقول بأن القرارات التي تصدرها تتخذ تكييفا إداريا يدعو إلى إخضاعها إلى رقابة القضاء الإداري.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا – المراجع باللغة العربية

المؤلفات:

1. د. المعيوف محمد، القضاء الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
2. د. حسنين توفيق إبراهيم، تطور المجتمع المدني في دول الخليج، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1992.
3. د. حسنين نجيب الفاضل، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013.
4. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
5. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
6. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
7. د.عبد اللطيف بلغويني، القانون الإداري المغربي، مطبعة الرسالة، الدار البيضاء، المغرب، 2014.
8. د. عبد الله حداد، دليل الدعوى غير الإدارية في القانون المغربي، مطبعة عكاظ، المغرب، 2003.

9. د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة «الحريات العامة وضمانات ممارستها، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989.
10. د. محمد الغويري، قضاء الإلغاء في المغرب، دار الآفاق، الرباط، 2012.
11. د. محمد بطي الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة وفقًا للنظام الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، مطبعة الفجيرة الوطنية، 2008.
12. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2018.
13. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
14. د. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2018.
15. د. مصطفى النويجح، الوجيز في شرح القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2011.

الرسائل الجامعية:

16. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006.

البحوث العلمية:

17. د. أحسن رابحي، نطاق وحدود التجانس بين الجمعيات ذات النفع العام والمرافق العامة الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق جامعة البحرين، العدد الأول، 2017.
18. د. بكر القباني، التكيف القانوني للجمعيات ذات النفع العام في القانونين الفرنسي والعربي، مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثالث، القاهرة، ديسمبر 1967.
19. د. سعد عصفور، بحث بعنوان حرية تكويم الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر، مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، 1951.
20. د. فاطمة محمد الرزاز، التنظيم القانوني للجمعيات والهيئات الأهلية في مصر وفقًا لأحكام القانون 84 لسنة 2002، مجلة مصر المعاصرة، الصادرة عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسية والإحصاء، السنة الثالثة والتسعون، القاهرة، 2008م.

الترجمة الحرفية لمصادر ومراجع اللغة العربية: **Transliteration Arabic References:**

Awwlan - Almaraj'e billughati Al'arabiyah:

Almu'allafat:

1. Dr. Almayouf Muhammad, alqada'a al'idary, dar alkitab alhadith, alqahirah, 2010.
2. Dr. Hasanain Tawfiq Ibrahim, tatawur almujtamae almadaniu fi duwal alkhaleej, altab'ah al'oula, markaz dirasat alwahdah al'arabiah, bairout, 1992.
3. Dr. Hasanain Najib Alfadil, alqada'al'iidary, dar almatbo'at aljami'iyat, al'iskandariah, 2013.
4. Dr. Sulaiman Muhamad Altamawy, alnathariah al'ammat lilqararat al'idariah, dar alfikr al'arabiy, alqahirah, 2006.

5. Dr. Abdulaziz Abdulmun'im Khalifah, alqararat al'idariah fi alfiqh wa qada'a majlis ad-dawlah, dar alfikr al'araby, alqahirah, 2007.
6. Dr. Abdulghany Basyouny Abd allah, alqada' al'idary, qada' al'ilgha', munsha'at alma'arif, al'iskandariah, 1997.
7. Dr. Abdullatif Bilghwiny, alqanoun al'idary almaghribiy, matba'at alrisalah, Ad-daar Albaidaa', almaghrib, 2014.
8. Dr. Abdallah Haddad, dalil ad-da'awaa ghayr al'idariah fi alqanoun almaghriby, matba'at 'ukaz, almaghrib, 2003.
9. Dr. Abdulmuneim Mahfouz, «'alaqat alfard bis-sultah", alhurriyat al'ammah wa damanat mumarasatiha, dirasah muqaranah, altab'ah al'oula, dar alfikr al'arabiy, alqahirah, 1989.
10. Dr. Muhammad Alghuwairy, qada' al'ilghaa' fi almaghrib, dar al'afaaq, Alribat, 2012.
11. Dr. Muhammad Bity Ash-shamsy, alriqaabah 'alaa a'amal al'idarah wafqan lilnitham al'idaary lidawlat al'imarat al'arabiah almuttahidah, 'akadimiat shurtat Dubai, matb'at alfujayrah alwataniah, 2008.
12. Dr. Muhamad Rif'at Abdulwahhab, alnathariah al'ammah lilqanoun al'idary, dar aljami'at aljadeedah, alqahirah, 2018.
13. Dr. Muhamad Rif'at Abdulwahhab, mabaad'i alqanoun al'idary, alkitab al'awwal, dar alnahdah al'arabiah, alqahirah, 1996.
14. Dr. Muhamad Aly alkhalaylah, alwaseet fi alqanoun al'iidary, dar althaqafah lilnashr waltawzie, Amman, 2018.
15. Dr. Mustafaa Alnuwaijih, alwajeez fi sharh alqanoun Almadany aljaza'iry, aljuz' ath-thany, dar houmah, aljaza'ir, 2011.

Alrasaa'il Aljaami'iyah:

16. Rajab Hassan Abdulkareem, alhimayah alqada'iyah lihurriyat t'asees wa 'adaa' al'ahzaab alsiyaasiah, dirasah muqaranah, risalat dukturah, kulliyat alhuqouq, jami'at alqahirah, 2006.

Albuhouth al'ilmiyah:

17. Dr. Ahsan Rabhy, nitaq wa hudoud altajanus bayna aljam'eiat dhat alnaf'e al'eam walmarafiq al'ammah al'idaariah, dirasah muqaranah, majallat alhuqouq, tusdiruha kukliyat alhuqouq, jami'at albahrain, al'adad al'awwal, 2017.
18. Dr. Bakr Alqabbany, altakayuf alqaanouny liljam'eiyat dhat alnaf'e al'eam fi alqanounain alfaransy wal'arabiy, majallat al'uloom al'idariah, alsanah al'ashirah, al'adad ath-thalith, alqahirah, disambir 1967.

19. Dr. Saed ‘Usfour, bahth bi’unwan «hurriyat takweem aljam’iat fi Injiltira wa Faransa wa Misr, majallat alhuqouq lilbuhouth alqaanuniah, kulliyat alhuqouq, jami’at al’iskandariah, al’adad al’awwal, 1951.

20. Dr. Fatimah Muhammad Alrazzaz, altantheem alqanouny liljam’iyat walhai’at al’hliyah fi misr wfqan li’ahkam alqanoun 84 lisanat 2002, majallat misr almu’asirah, alssadirah ‘an aljam’iat almisriah liliqtisad alsiyaasiah wal’ihsaa’, alsanah ath-thalithah waltis’oun, alqahirah. 2008 m.

ثانيًا– المراجع باللغة الأجنبية:

A- Ouvrages

Hadas – Lebel (R) et Bardou (G), Les associations et la loi de 1901 cent ans après, Paris, La documentation française, Paris, 2000.

Leclerc (H), A but non lucratif : 1091 - 2001: cent ans d’association, Paris, Fischbacher, 2001.

Lemeunier (F), Associations, Encyclopédie Delmas, 11e éd., Dalloz, 2005.

Ozanam (C), Associations, syndicats, fondations. Leur formation et leur fonctionnement, Paris, Sirey, 1947, 3e éd. 1957.

B- Articles

Antunes (A), L’association en difficulté, in RDP, N° 3, Paris, Mars 2004.

Conan (E) , de l’associationnisme a la bureaucratie in esprit, N° 6, Paris, juin 2008.

Habas (A), Le contrôle de l’Etat sur les associations en Algérie, In, R.A.S.J.E.P. N°1, Alger 1975.

Nourisson (P), Histoire de la liberté d’association en France depuis 1789, 2 vol., Paris, Sirey, 1920.

René (T), l’octroi d’un monopole a une association, in droit social, N° 7- 8, Juillet –Aout, Paris, 2010.

C- Séminnaires et colloques

Lalouette (J) et autres, Les congrégations hors la loi ? Autour de la loi du 1er juillet 1901 : actes du colloque, Malakoff-Villetaneuse, 27 - 28 septembre 2001.

The Legal Nature of Associations of Public Interest Compared to Administrative Public Service

Ahcene Rabhi

Yakoub Khalifa Hamid Nacer Jomoa

College of Law - University of Sharjah

Sharjah - U.A.E.

Abstract:

The public interest associations were able to quickly adapt to the public environment and imitate all the characteristics of administrative facilities. Despite their modernity and their economic weakness, the features of this homogeneity extended to keep pace with the current developments that public utilities witnessed at the internal level, that is, at the level of organic organization (including the principles and rules related to the division of burdens and the generalization of presidential control). This is added to keeping abreast of developments in facilities at the external structural level, especially in terms of the scope and adaptation of the external administrative control necessary for the unity of the administrative work. Perhaps the extension of these developments to the fundamental principles upon which the public utility has been based for a long time has put to the test all the traditional criteria for separating public and private bodies. There are a number of reasons for this: first, authorizing public interet associations to exercise functions targeting the public interest; second strengthening them with the privileges of the public authority, and finally subjecting them to the supervision of the administrative judge because of the administrative adaptation of its decisions. Despite their special nature, all these developments ended the prosperous era of the organic standard in the field of administrative law.

Keywords: The Public Benefit Association, Administrative Public Utility, Foundations of Public Interest, Public Authority Privileges, Quashing Order.