

« المرفق العام الإداري والجمعية ذات النفع العام: ثنائية شهيرة غير قابلة للتفكك » (التركيز على التجربة الفرنسية)

د . رابحي أحسن

أستاذ القانون العام المساعد بجامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة.

أستاذ محاضر قسم «أ» بكلية الحقوق جامعة بومرداس، الجزائر.

لسنة الجامعية 2015-2016

مقدمة:

يعكس المرفق العام الإداري التصورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة ما خلال فترة زمنية معينة، وهذا ما يجعل منه ظاهرة معقدة جدا تتسم بالمرونة الكبيرة والحركية الواسعة، فالمرفق العام الإداري هو نشاط ملموس ودقيق، وإن كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة بواسطة شخص عام مباشر أو تحت رقابته، في إطار نظام قانوني خاضع كليا أو جزئيا لأحكام القانون الإداري، ولبادئ الاستمرارية والتكيف والمساواة بين المرتفقين، فإن تحقيق هذه الغاية في إطار هذه العناصر والإحداثيات يبقى مرهون، بالتقنيات العلمية والفنية، وكذا ضخامة وتنوع الطلب، وأخيرا الأوضاع الموضوعية العامة المحيطة بالدولة، ضمن هذه المعطيات فإن «مفهوم المرفق العام الإداري لن يكون أبدا مفهوما قانونيا مجردا وحياديا».

في الواقع نلاحظ بأن هذه الفكرة قد أخذت كل أبعادها التقنية والقانونية في ظل النظام الإداري الفرنسي، فمنذ الثورة الفرنسية لسنة 1789 سعت الدولة «الفتية» إلى اعتناق تصور مغلق للنشاط الإداري، تصور ممرکز للمرفق العام الإداري بكل ملامحه وخصائصه، وفي ظل هذا التصور فإن تطبيق الأنظمة الإدارية لا يبدو فقط من خلال الشكل الإيجابي المتمثل في تنظيم وتشغيل الهياكل العمومية الضرورية من أجل تلبية

الحاجات العامة، ولكن من خلال الشكل السلبي لفلسفة السيطرة والاحتكار، الأمر الذي جعل بعض المفكرين الأوائل يستخلصون نوع من التسرع بأن « نشاطات المرفق الإداري هي من صلب وظائف الدولة ومن طبيعتها وليست من مبادرة الخواص».

وهذه النتيجة في حد ذاتها تنحدر من تصور سابق شرحه ببراعة الأسطورة الفرنسي «ديجي» (L. Duguit) كما دافع عنه لحقبة طويلة في استخلاص مشهور جاء فيه بأن « الدولة ليست سلطة للإكراه ولا سلطة قيادية ولكنها تمثل باقة من المرافق العامة».

«L'Etat n'est pas un pouvoir de contrainte, ni un pouvoir de commandement, mais un ensemble de services publiques»

وهذا الالتقاء المزدوج للشخص العضوي العام كهيئة وللمرافق العامة لاسيما الإدارية منها كتنظيمات مصلحة على الصعيد الإيديولوجي والمؤسسي والقانوني، هو الذي لا يفسح أي مجال للمبادرة الخاصة «للتسرب» داخل الفضاء العمومي الإداري، هذا التصور المغلق والموجه لعلاقة الدولة بالمجتمع هو الذي يطلق عليهم التعبير الفنيعبارة « الدولة الجاكوبانية».

إن المرفق العام الإداري « المستتر» وراء هذا التحليل الموضوعي يكتسي مدلولاً إيديولوجياً وسياسياً أكثر منه قانونياً، لاسيما من خلال تعزيز دور الدولة كمسؤولة وحيدة عن المصلحة العامة بدون أي مشاركة أو منافسة، ومن جهة أخرى تحرير الفرد من كل علاقات التبعية، لتمكين امتزاجه ضمن الإرادة العامة للأمة، وهذا ما نطلق عليه اليوم « بالتصور الافتراضي للمرفق العام الإداري».

جل هذه التصورات الجذابة من حيث المظهر سرعان ما ضعفت وتقهقرت تحت تأثير الضغط الشعبي المتنامي الذي بدأت بوادره تلوح في الأفق في مطلع الخمسينات، والتي شكلت إجماعاً شبه مطلق على عدم رضا المواطنين بنوعية ومردود المرافق العامة الإدارية التقليدية ذات الإنتاج الخطير لظاهرة البيروقراطية، الأمر الذي دفع الجهات الرسمية إلى الاستعانة بالمبادرة الخاصة لتغطية هذا العجز من خلال وظائف تستهدف

المصلحة العامة، في شكل عقود الامتياز أو في شكل نماذج إدارية أخرى، وقد شكل ذلك أول مؤشر لانحلال المفهوم السلطوي للمرفق العام الإداري.

هذا الحل الجوهري سرعان ما سمح باحتواء عناصر الأزمة «بعض الوقت ولكن ليس كل الوقت، طالما أنه في بداية التسعينيات وجدت الدولة الفرنسية نفسها مرة أخرى غير قادرة على الاستجابة للحاجات العمومية المتزايدة والمتباينة، فتوجه الاهتمام حينها إلى تمديد النشاط الإداري العام بواسطة هيئات خاصة تتمتع بنفس خصائص المرافق العامة الإدارية يطلق عليها الجمعيات ذات النفع العام 1 « Association d'utilité publique » .

رغم أن هذا التنازل الوظيفي كان موجودا في السابق إلا أن الشيء المستحدث خلال الفترة المذكورة، يكمن في توسيع نطاق مشاركتها من خلال تحريرها من القيود الإجرائية التقليدية، وكذا من خلال تعزيز وسائل الدعم المادي التي تمنحها إياها الدولة، أو من خلال تفويضها بعض امتيازات السلطة العامة، وهذا التطور قد شكل « بداية – النهاية » للعهد المزدهر لمعيار المرفق العام في فرنسا.

إن هذه النظرة وإن كانت مفيدة إلا أنها غير مطلقة، طالما أن تطور مستوى ونطاق المرفق العام الإداري، قد وضع موضع الاهتمام ضرورة تحقيق التوازن بين مدلول

1 لقد نظم المشرع الفرنسي الجمعيات – بصفة عامة – بواسطة كل من:

* قانون 1 يوليو 1901 المتعلق بعقد الجمعية.

* مرسوم 16 غشت 1901 المتعلق بتنفيذ قانون 1 يوليو 1901 المتعلق بعقد الجمعية.

وقد تم تنظيم الجمعيات ذات النفع العام بواسطة الفصل الثاني من القانون المذكور، لاسيما المادة 10 منه التي جاء فيها:

«...يمكن الاعتراف للجمعيات بصفة النفع العام بواسطة مرسوم لوزير الداخلية بعد استشارة مجلس الدولة وذلك بعد مدة عمل لا تقل عن 3 سنوات...»، والمراد بهذا الصنف من التجمعات، تلك التي تزاوّل نشاطات ذات طابع إداري شبيهة تماما بتلك التي تعهد عادة للمرافق العامة الإدارية التقليدية، فتتسم هذه النشاطات بالنفع العام في محتواها وبالانتشار الواسع لنطاق تطبيقها.

هذا الجهاز كمنشأ وكهدف، بغض النظر عن التطبيقات التقليدية للمعيار العضوي العديمة الفائدة من الناحية القانونية.

وهكذا فقد ساهمت هذه الإصلاحات في إرجاع المرفق العام الإداري إلى الاستقامة القانونية، فجعلته يتفتح أكثر على المحتوى المادي أو الوظيفي للمهنة، وأمام ما يمكن أن تتكفل به الدولة النعمة providenceEtat علاوة على الأمانة على صعيد التنظيم الإداري العام، فإن تعميم الفضاء العمومي عن طريق الجمعيات ذات النفع العام، قد شكل «ميلاد قطاع مرفقي جديد مختلط التركيبة قوي من حيث الوسائل نشيط من حيث الأهداف»، وهذا يوحي بأن القانون الإداري الفرنسي الذي تطور تدريجيا لن يشكل مستقبلا قانون المرافق العامة الإدارية بمعناها الضيق بل بمعناها الواسع.

إن النمو الكمي والنوعي الذي شهدته الجمعيات ذات النفع العام في فرنسا خاصة خلال العشرية المنصرمة، قد سمح بتحديث التصور السابق للمرفق العام، وتأكيد مكانتها الجديدة بالقرب من التنظيمات الإدارية التقليدية، لقد استطاعت أن تجعل من نفسها «مرفقا عاما إداريا موازيا» Un service public administratif parallèle .

بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد تقنية وقانونية، وأن تكتسب وزنا سياسيا وإداريا واجتماعيا متميزا رغم ضعفها الاقتصادي، هذا الوضع قد حولها أيضا اكتساب نفوذ كبير واحتكار فعلي للحياة العمومية، بفعل الاتجاه الجديد للمواطن للارتباط بهذه التجمعات ، بعد ثبوت فشل هياكل الوساطة التقليدية في تجسيد أسس الديمقراطية التمثيلية.

إن التطور المرحلي للجمعيات ذات النفع العام في فرنسا، قد سهل انتشارها بوتيرة سريعة في مجمل القطاعات متجهة نحو تلبية مختلف الحاجات العمومية من جهة، وتغطية مواقع العجز الإداري من جهة أخرى، وهكذا فقد تحولت من خدمة المواطن إلى خدمة الدولة والمواطن، رغم حداتها ورغم ضعفها المبدئي».

من هذا المنظور يمكننا أن نلاحظ بأن المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع

العام يمكن أن يكون لهما عناصر مشتركة دون أن يكون لهما نفس النفوذ، ومع ذلك فإن هذا التصور سوف يسمح « بتهديب وتلطيف المعنى الكلاسيكي للمرفق العام»، ويكون منطلق قوي لبروز أشكال خاصة جديدة تزاوُل نشاطات ذات مصلحة عامة.

على هذا المستوى من التحليل «تتراكم» في أذهاننا نقطة استفهام كبيرة وجوهريّة مفادها:

«هل أن تقليد الجمعيات ذات النفع العام لنفس خصائص المرافق العامة الإدارية، لاسيما على الصعيدين الشكلي والموضوعي، من شأنه تعزيز الفضاء الإداري في إطار المبادرة الخاصة وطموحات الدولة، وهل أن تعميم و«تدقيق» هذه التقنية من شأنه إنقاص الطلب عن الدولة حتى ولو كان ذلك على حساب تنازلها عن بعض مميزاتا الرئيسية؟

وللإحاطة بهذا الموضوع فقد فضلنا تقسيم الفكرة الأساسية للبحث إلى مبحثين رئيسيين:

تضمن المبحث الأول: تجانس المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيدين الشكلي والموضوعي.

أما المبحث الثاني: فقد تضمن: تجانس المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيد القانوني المعياري.

المبحث الأول: تجانس المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيدين الشكلي والموضوعي

إن تحديث المرفق العام الإداري في فرنسا، يندرج اليوم في إطار عملية إجمالية لإصلاح الدولة، قائمة على أساس ثقافة إدارية جديدة حيث تصبح المصلحة العامة مرادفة للمرونة والعصرنة والمبادرة، من هذا المنظور فإن الجمعيات ذات النفع العام تمثل النموذج المفضل لتجسيد وتعميم هذه الغاية النبيلة، لما تتميز به من خصائص شكلية وموضوعية شبيهة تماما بتلك التي تتمتع بها قرينتها الإدارية.

المطلب الأول: تجانس المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيد الشكلي

لقد استطاعت الجمعيات ذات النفع العام في فرنسا، أن تتأقلم بسرعة مع الظروف والمعطيات المتصلة بالمرافق العامة الإدارية، وأن تنتحل وتقلد كل ما هو تنظيم إداري عمومي، إن مظاهر وصور هذا التقليد وهذا التطابق تبدو واضحة سواء على مستوى التنظيم العضوي الداخلي أو على مستوى التنظيم الهيكلي الخارجي.

الفرع الأول: التجانس على مستوى التنظيم العضوي الداخلي

عند التأمل في التركيبة العضوية للجمعيات ذات النفع العام يظهر بأنها قد استطاعت أن تجعل من نفسها امتدادا للهيكل القانوني المرتبط بالمرافق العامة الإدارية، ولعل « تسرب » ظاهرة البيروقراطية داخل فضاء هذه التجمعات « الفتية » إنما دليل على تكريس هذا التجانس حتى ولو كان ذلك في إطار إعادة إنتاج نفس سلبيات المرافق التقليدية.

أولاً: التجانس على مستوى الهيكل القانوني

إن الهيكل العضوي الداخلي للجمعيات بصفة عامة والجمعيات ذات النفع العام بصفة خاصة، شبيه تماما بالهيكل القانوني للمرافق العامة الإدارية، فهي تتشكل من هياكل رئاسية (رئيس الجمعية الذي يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية) وهياكل للتداول (الجمعية العامة للأعضاء وهي تشكل الهيئة السامية في الجمعية وتتولى مهام التشريع والحوار والتنظيم الداخلي)، وهياكل للتوجيه والرقابة (مجلس إدارة الجمعية، وهو يمثل هيئة وسيطة بين الجمعية العامة ومكتب الجمعية، ويتولى متابعة نشاطات وقرارات الأجهزة الرئيسية داخل الجمعية)، وأخيرا هياكل للتنفيذ (الأمين العام للجمعية ويتولى المسائل المتعلقة بالإدارة العامة، أمين الخزينة ويتولى مهام المحاسبة والمالية، وكذا أعضاء اللجان أو مجموعات العمل الذين توكل إليهم مهام تنفيذ برامج الجمعية).

2 راجع المادة 4 من قانون 1 يوليو 1901 المتعلق بعقد الجمعية (المعدل والمتمم).

في الواقع، فإن هذا التشابه والتطابق بين المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام على الصعيد العضوي الداخلي إنما يجد تبريره من فلسفة الحاجة لاستحداث تنظيم وظيفي جديد، قائم على أساس مشاركة العامل الاجتماعي في تسيير الشؤون العمومية، دون أن يؤثر ذلك على نمط وتكييف الإطار التنظيمي والإجرائي الداخلي لكل منهما، فبغض النظر عن المعيار العضوي فإن النشاط المصلحي يصدر في جميع الحالات من أعمال داخلية وحوار ومصادقة وأخيرا قرارات تنفيذية، الأمر أشبه ما يكون بمرافق عامة إدارية موازية وكاملة الخصائص.

أكثر من ذلك ومن زاوية القانون الدستوري قد نشبه التنظيم الداخلي للجمعية بصفة عامة والجمعية ذات النفع العامة بصفة خاصة، بتشكيلة التنظيمات السياسية المعاصرة، فهي تملك «جمعية عامة» التي تمثل برلمان مصغر، والتي بوسعها تنظيم وتوجيه عمل الجماعة، يتم تنفيذ قراراتها وتوجيهاتها عن طريق حكومة مصغرة تدعى مجلس الإدارة، هذا الجهاز التنفيذي وبالرغم من كونه سلطة جماعية، إلا أنه يبقى مسؤولا أمام الجمعية العامة، كل يجري وكأنما لدينا هنا نموذجا عن حكومة ديمقراطية.

وربما المادة 13 من قانون 1 جويلية 1901 المتعلق بعقد الجمعية، لما تنص بأن: «تنتخب الهيئات القيادية للجمعية ويجدد إنتخابها وفقا للمبادئ الديمقراطية وحسب الأجل المحددة في القانون الأساسي»، هي بذلك تمنحنا الحجة القانونية لتأكيد وتبرير الطرح السابق.

ثانيا: التجانس على مستوى إنتاج الداء البيروقراطي

البيروقراطية ليست مجرد نقائص إدارية بسيطة وتماطلات، بل يمكنها أن تذهب إلى حد الاستيلاء على السلطة من طرف شريحة ذات امتياز منعزلة عن الدولة، وحتى في ظل المجتمعات المنظمة يمكن لهذه الظاهرة أن تتغلغل فيها وتتكاثر، لاسيما عندما تعتبر الدولة أن المرفق العام هو التعبير الوحيد لسلطتها، وفي هذه الحالة يشكل هذا

الأخير حاجزا بين الدولة والمجتمع، لأنهم في النهاية يجسد الناطق الرسمي والوحيد للإرادة العامة.

فعلا نلاحظ بأن الانشقاقات والحواجز الموجودة اليوم داخل مرافق الدولة الفرنسية قد سمحت بانتعاش الداء البيروقراطي بمختلف مظاهره وأشكاله كالمحسوبية والمحاباة والربح غير المشروع... الخ، خاصة خلال العشرية المنصرمة، كما سمحت أيضا بإضعاف روح المسؤولية ونقص المردودية والنجاعة، مما كون اقتناعا عاما بسوء تسيير المرافق العامة الإدارية.³

وحق المحاولات الإصلاحية التي توجهت لعصرنة الإدارة وتحسين علاقاتها بالفرد، لم تأتي بجديد بالنسبة لأطروحات السلطة السياسية، حيث ظلت مجرد تقارير من نوع أكاديمي ولم تتعدى مستوى المبادئ.

ومن هنا بدأت ثقة المواطن بالمرافق العامة الإدارية تتلاشى شيئا فشيئا، وهذا الوضع دفعه للبحث عن فضاء آخر ل طرح مطالبه، على أن يتسم بالمرونة والفاعلية، فكان له ذلك ضمن هياكل الجمعيات ذات النفع العام.

لكن على ما يبدو أن جزء راجح من هذه التجمعات لم يكن في مستوى تطلعات المجتمع، ذلك لأنه وخلال الفترة وجيزة قد استطاعت أن تقلد كل ما هو تنظيم إداري على مستوى المبادئ والأسس، كما أصبحت تحمل نفس سلبيات المرافق التقليدية، وعلى الخصوص إعادة إنتاج الداء البيروقراطي الذي كان سببا في وجودها أصلا، وهذا الاتجاه الجديد جعلها تفقد كل قواها التطوعية.

وفي هذا الإطار، فقد أعرب وزير الداخلية الفرنسي السيد « مانويل فالس » عن استيائه من الوضعية الخطيرة التي آلت إليها بعض الجمعيات النفعية في بلاده، وجاء في محاضرة له بمدينة Havre الفرنسية بتاريخ 23 يناير 2012 ما يلي:

Sur ce point d'analyse, voir Antunes (A), L'association en difficulté, in RDP, N° 3, Paris, Mars 2004, P 3
173

.Voir également Conan (E), de l'associationnisme à la bureaucratie in esprit, N° 6, Paris, juin 2008, P 67

«...إن الجمعيات ذات النفع العام التي من المفترض أن تمثل هياكل للعمل المصلحي التطوعي، قد أصبحت تمثل اليوم بالنسبة لبعض محترفي الممارسات البيروقراطية تنظيمات متطوعة «من أجل تحقيق الربح»، فتتصرف كقواعد تجارية، وتستجيب لمصالح غير التي وجدت من أجلها، وهذا الوضع يفرض على الهيئات الرسمية المعنية اتخاذ تدابير عاجلة وصارمة من أجل القضاء على مثل هذه الممارسات...»⁴.

هكذا إذن فإن الممارسات السلبية التي أملتها «حكومة المكتب»، لم تعد مقتصرة فقط على الأجهزة الإدارية، بل أن الجمعيات النفعية بدورها. قد أصبحت اليوم تمثل فضاء خصبا لانتعاش مثل هذه العلل، وهذا ما جعل منها أجهزة عمومية مشابهة تماما للمرافق العامة الإدارية، لقد أصبحت تحمل نفس مميزات وأنها تتحلل نفس خصائصها الرئيسية.

وفي نهاية تطورها، فإنه لا شيء أصبح يميز هذه التجمعات عن أجهزة الدولة التقليدية، ذلك أن «تسرب» البيروقراطية داخل هذه الهياكل الفتية، إنما دليل على أنها لا تستطيع الإفلات من «بصمة» الدولة، وأن تنظيمها العضوي ما هو إلا تماثل للإطار العام الإداري.

الفرع الثاني: التجانس على مستوى التنظيم الهيكلي الخارجي

على الصعيد الهيكلي الخارجي يمكننا أن نلاحظ التماثل الدقيق للجمعيات ذات النفع العام والمرافق العامة الإدارية، طالما أن كلاهما يخضع لقاعدة تقسيم وتوزيع الوظائف والصلاحيات في إطار مبدأ التدرج الهرمي، وكذلك من حيث الحرص على ضمان تأطير وتوجيه نشاط كل منهما في إطار رقابة إدارية خارجية صارمة ومستمرة.

أولا: التجانس على مستوى التدرج الهرمي للهياكل

في ظل الأنظمة الإدارية المعاصرة غالبا ما يتم تنظيم الدولة تنظيما مركزيا ولا مركزيا في آن واحد، فبالنسبة للتنظيم الأخير فإنه يمثل تقسيم وتوزيع الوظيفة الإدارية بين

⁴. Cité par Brobecker (R), associations et service public, Ed Robert Laffont, Paris, 2009, P 209

الحكومة المركزية وبين عدد من الأشخاص اللامركزية وهما الأشخاص المحلية (حيث يتحدد اختصاصها على قاعدة جغرافية محددة مثل البلديات والمحافظات)، وكذا الأشخاص المرفقية أو المصلحية (حيث يتحدد اختصاصها على قاعدة تقنية محددة، تتعلق بممارسة نشاط محدد الهدف والغاية مثل المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية وأخيرا المرافق العامة المهنية).

بيد أن هذا الفصل ليس مطلقا ونهائيا طالما أن استقلالية الوحدات اللامركزية ومن بينها المرافق العامة الإدارية لا يعني احتكارها للوظيفة الإدارية، بالعكس تبقى تابعة بصفة مستمرة للوحدات الإدارية الأعلى منها في الترتيب الجغرافي أو الإقليمي من أجل ضمان وحدة وتجانس النشاط الإداري في إطار مبدئي التوجيه والرقابة، وهذا ما نطلق عليه في اللغة القانونية بمبدأ التدرج الهرمي الإداري. Le système pyramidal administratif

يبدو أن هذه الفكرة قد أخذت كل أبعادها الموضوعية في إطار الجمعيات ذات النفع العام، فهي تجد نفسها ضعيفة بمفردها، قوية ضمن تنظيم الجماعة، فإذا كان للمرافق العامة الإدارية مصالح وغايات للارتباط والتكاثف ضمن نظام إداري متناغم ومتسلسل، في سبيل تحقيق التجانس الوظيفي، فكذلك الحال بالنسبة للجمعيات النفعية، حيث يمكنها أن تجد امتيازات كبيرة عند تقسيم وظائفها في إطار مبدأ التدرج، لاسيما من خلال التخفيف من «اختناقها» وكذا توسيع نطاق نفوذها 5.

ولعل خير من عبر عن هذه المقاربة الهيكلية بين المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية نذكر الفقيه الفرنسي Isen Mard حيث استخلص بأن هذه الأخيرة هي أكثر من مجرد مرافق عامة إدارية من نوع خاص، هي وحدات نصف لامركزية (مصلحية أو مرفقية) *décentralisées des institutions semi* طالما أنها تقوم على مبدأ التدرج الهيكلية وتخضع لرقابة الهيئات المركزية الوضعية.

لهذا الغرض وفي إطار التنظيم الهيكلي الهرمي للجمعيات النفعية يمكننا أن نميز بين فروعها الداخلية وفروعها الجهوية وحتى فروعها في الخارج، ويبقى هذا الارتباط مرهون باحترام عنصرين رئيسيين:

يتعين أن تتكون الجمعية العامة للاتحادية (الجمعية ذات النفع العام المركزية) من جميع أعضاء مكاتب الرابطة العضوة في التجمع.

يتعين أن تتكون الجمعية العامة للرابطة من جميع أعضاء مكاتب الجمعيات العضوة. 6.

وعلى صعيد آخر، فإن الجمعيات النفعية ذات الأهداف المتقاربة والمشاركة قد أصبحت اليوم تتجمع وتتكاثر مع بعضها البعض في إطار بعض النشاطات العامة بقصد توطيد وتنسيق وتوجيه العمل الجماعي، نحو تحقيق المساعي المشتركة، تماما بنفس الطريقة التي تنتهجها المرافق العامة الإدارية في تحقيق أهدافها، والتي غالبا ما تتخذ شكل « الأعمال الوزارية المشتركة »⁷.

ثانيا: التجانس على مستوى الرقابة الإدارية الخارجية

منذ بداية القرن 19 م اتجه التيار القانوني في فرنسا كلية لاعتناق المعيار المادي للمرفق العام، ليس فقط لتحديد مجال تطبيق القانون العام واختصاص القضاء الإداري، وإنما لتعريف الدولة وتحديد ميدان عملها وسلطتها أيضا، ومن هنا استخلص العميد «ديجي» (Duguit) بأن مفهوم المرفق العام لا ينسجم إلا إذا تمت رقابته من طرف الدولة، فالصلة بين مهمة مرفق عام ورقابة المصلحة العامة من طرف الدولة يتعين أن تكون آلية ومطلقة. 8.

6Ibid, P 286.

7 ومثال ذلك مشاركة كل من جمعيات أولياء التلاميذ، جمعيات الطفولة، الجمعيات الخيرية في الحملة التطوعية لمساعدة الأطفال المتدربين المعوزين عبر كل التراب الفرنسي.

8 Voir Duguit (L), Traité de droit constitutionnel, 24^{eme} édition, LGDJ, Paris, 2005, P 113.

هذه الفكرة بدورها يبدو أنها تمثل أقرب نقطة للالتقاء بين المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام، فبالنسبة للأولى ورغم تمتعها بقدر معين من الحرية والاستقلالية، إلا أنها تبقى خاضعة لرقابة السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية، والتي تشمل الحرص على ضمان حسن إدارة هذه المرافق، والتأكد من صحة أعمالها وتصرفاتها، فهي رقابة تنصب على الأعضاء وعلى الأعمال، وكذلك الحال بالنسبة للثانية فابتداء من الرقابة الأولية التي تمارسها السلطات الإدارية المختصة عن طريق التحقيق في ملف تأسيسها والتأكد من مطابقته للشروط القانونية، تصل في آخر مرحلة من مراحل هذه الرقابة لمنح الاعتماد (مرسوم الاعتماد) 9.

إلا أن العلاقة «الإدارية الجمعوية» لا تتوقف عند هذا الحد، بل تمتد لتشمل كل حياة الجمعية النفعية، ولهذا تخضع هذه الأخيرة في مرحلة ثانية لرقابة لاحقة تكميلية تتجسد على ثلاثة أصعدة رئيسية:

الرقابة المالية

لقد تأكد في ذهن الدولة منذ وهلة غير بعيدة بأن بعض الجمعيات النفعية قد أصبحت تشكل شبكات لاستغلال وتبديد المال العام بشكل فظيع، الأمر الذي دفعها إلى إقرار تنظيم أدق للرقابة المالية، حيث يتعين أن يتم التصرف في موارد الجمعية النفعية طبقا للتخصيص والهدفالمسطرين ضمن قانونها الأساسي، ويقع ذلك تحت طائلة العقوبات الصارمة.

كما نظم المشرع الفرنسي رقابة مالية تكميلية فعالة على المعاملات التي ترد بشأن تسيير موارد الجمعية النفعية، وهذا حرصا منه على إضفاء طابع الشفافية والموضوعية والمصادقية عليهما، ويتضح ذلك من خلال إخضاعها لقواعد المحاسبة الخاصة والمحاسبة بصفتها العامة في نفس الوقت. 10

9 راجع المرسوم رقم 81 - 404 المؤرخ في 24 أبريل 1981 المتعلق بإجراءات الاعتراف للجمعية بصفة النفع العام .

10 طبقا للقانون رقم 56 - 1205 المؤرخ في 29 نوفمبر 1956 المتعلق بشروط وإجراءات استفادة الجمعيات ذات النفع العام من الدعم المالي للدولة.

أ. بالنسبة لخضوعها لقواعد المحاسبة الخاصة: فالجمعية النفعية بصفتها شخصية معنوية خاصة، قد ألزمها المشرع بمسك حساباتها بشكل منتظم لاسيما الحسابات المتعلقة باشتراكات أعضائها، العائدات المرتبطة بأنشطتها، وكذا الهبات والوصايا التي تحصل عليها من الغير، وأخيرا مسك الوثائق المتضمنة أوجه إنفاق هذه العائدات، وفي هذا الصدد يتعين عليها إيداع تقرير عن وضعها المالي بصفة منتظمة إلى وزير الداخلية، من أجل التأكد من سلامة الحسابات.

ب. بالنسبة لخضوعها لقواعد المحاسبة العامة: الجمعية النفعية تمثل شخصية معنوية خاصة وهذا يجعلها كأصل عام تخضع لقواعد المحاسبة الخاصة، لكنها عندما تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية فإن ذلك يمددها بقواعد المحاسبة العمومية، هذا النظام من شأنه تركيز مقومات الرقابة المالية العامة، بواسطة هيئات قانونية وجدت أصلا من أجل تحقيق هذا الدور وهما المفتشية العامة المالية ومجلس المحاسبة.

إن طبيعة الرقابة المالية التي تمارسها هذه الهيئات لا تتعلق بمتابعة انتظام العمليات المالية فحسب، بل ترتبط كذلك بتقييم ملائمة النفقات التي تصدرها الجمعية النفعية¹¹.

2. الرقابة على التعديلات

إن الجمعية النفعية مثلها مثل باقي الأشخاص الاعتبارية الأخرى يمكن أن تطرأ عليها بعض التغييرات والتعديلات التي قد تمس قانونها الأساسي، أو الهيئات القيادية والمديرة فيها، أو تتعلق بتحويل مقرها الاجتماعي، ولهذا فإن الرقابة القبلية التي تكون قد مارسها الإدارة على الجمعية بخصوص الأوجه السابقة، تبقى بدون معنى لزوال الغرض الذي من أجله منحت الاعتماد، ولهذا يتعين تمديد الرقابة الإدارية على هذه

11Voir.Miaille (M), le contrôle de l'Etat sur les associations, in RASJEP, N° 1, Alger, 1978, P 19 et S.

التعديلات والمستجدات حتى يتسنى لوزير الداخلية التأكد والتحقق من صحتها.12

فإذا كان التغيير يمس الهيئة المديرة و المسيرة في الجمعية النفعية، فيتعين التصريح بذلك لدى السلطة الإدارية المانحة للاعتماد أي وزير الداخلية، بعكس الجمعيات الأجنبية التي تخضع في ذلك للترخيص الإداري، أما إذا كان التغيير يمس القانون الأساسي أو المقر الاجتماعي للجمعية النفعية، فإن هذه المستجدات لا تكون سارية المفعول إلا من تاريخ الحصول على الاعتماد المسبق من طرف وزير الداخلية، حسب نفس الشروط والإجراءات المقررين لطلب الاعتماد بصفة عامة.13

3. الرقابة الدائمة أو المستمرة

إن العلاقة القانونية التي تربط الإدارة بالجمعية النفعية لا يمكن تحديدها في مواضع ثابتة ونهائية، بل يجب أن تكون دائمة ومستمرة بشكل يخولها مراقبة نشاطات هذه التجمعات طيلة فترة حياتها، فالإدارة يجب أن تكون لها وبصفة معتادة إمكانية ممارسة سلطاتها، وهذا لا يكون إلا من أجل الحرص على احترام قراراتها من جهة، ومن جهة أخرى أنه من غير اللائقمن الناحية التقنية بأن سلطة ما مهما كان شكلها تكون مكلفة بالرقابة ولكنها لا تتدخل إلا في أوقات محددة، وما دونها يكون للهيكل المراقب حرية مطلقة في ممارسة نشاطاته.

على العموم تشمل الرقابة الدائمة والمستمرة ما يلي:

يجوز لوزير الداخلية أن يطلب في أي وقت من الجمعية النفعية كل المعلومات التي يراها مفيدة وضرورية، وهذا يعني إقرار رقابة مباغثة ومفاجئة على الجمعيات النفعية، الأمر الذي يدفعها لضبط أمورها وتنظيم نشاطها تأهبا لمثل هذه الرقابة التي يمكنها أن تتحقق في أي وقت.

12 راجعالمادة 26 من قانون 1 يوليو 1901 (المعدل والمتمم).

13 راجعالمادة 28 من قانون 1 يوليو 1901 (المعدل والمتمم).

من جهة أخرى فإن المشرع وحتى يكرس نوعا من الجدية والانضباط، فقد رتب آثار قانونية خطيرة في حال رفض الجمعية النفعية تقديم المعلومات المطلوبة، تشمل إما الحل الإداري للجمعية المعنية، أو إمكانية تدخل وزير الداخلية لتجديد الهيئات المديرة والمسيرة فيها قبل الأجل المحدد في قانونها الأساسي.

ولذلك يجب أن تقدم الجمعية النفعية في نهاية كل سنة مالية زيادة على المعلومات على المعلومات التي قد يطلبها وزير الداخلية. الوثائق التالي ذكرها:

نسخ من محاضر اجتماعاتها، وتقاريرها الأدبية والمالية للسنة المنصرمة، وأخيرا برنامج النشاطات المزمع تنفيذها في السنة الموالية.

من خلال ما تقدم نستنتج بأن توحيد أنماط ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية على المرافق العامة الإدارية والجمعيات ذات النفع العام في آن واحد، إنما يجد تبريره من إرادة توسيع نطاق نشاطات المصلحة العامة لاسيما بواسطة هيئات خاصة، مع الاحتفاظ بدور «المثالية» المركزية في تطير وتوجيه ومراقبة هذه النشاطات، وهذا مؤشر آخر على تعميم الفضاء العمومي، دون العدول عن الدور المرجعي والقيادي للدولة إزاء هذه المرونة. 14

المطلب الثاني: تجانس المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيد الموضوعي

إن الجاذبية الكبيرة التي أضحت تتمتع بها الجمعيات ذات النفع العام اليوم، قد حسمت بشكل نهائي في طبيعة العلاقات القانونية التي سوف تحكم عناصر التداخل بين الهيئات العامة والخاصة مستقبلا، فبفضل تركيبها النموذجية المختلطة التي يمتزج مدلولها بين العنصر الاجتماعي والعنصر الإداري، وبفعل مشاركتها في مباشرة وظائف ذات مصلحة عامة، وأخيرا بفعل تمتعها ببعض امتيازات السلطة العامة ذات

14- راجع المادة 34 من قانون 1 يوليو 1901 (المعدل والمتمم).

الطابع القاهر، كل هذه التطورات الموضوعية قد جعلت منها بصدقمرفقا عاما إداريا بكل ما تحمله العبارة من معنى.

الفرع الأول: التجانس على مستوى استهداف المصلحة العامة

منذ حقبة طويلة استعمل رجال القانون العام في فرنسا مفهوم المصلحة العامة كمعيار أساسي لتمييز المرفق العام الإداري، وللتعبير عن الواقع المعقد والمختلط للنسيج الإداري، لكن هذه المعادلة الكلاسيكية سرعان ما تراجعت وتدهورت وبدأ الكلام عن أزمات متتالية لحقت بالمبدأ، بظهور أشكال خاصة جديدة تزاوّل نشاطات ذات مصلحة عامة، ولعل الجمعية ذات النفع العام تمثل النموذج المفضل للتعبير عن مثل هذه التناقضات.

لقد شهدت هذه التجمعات منذ أزيد من عقدين نموا سريعا، يمكننا التماسه بالنظر إلى العدد الهائل الذي أحرزته، وكذلك بالنظر إلى التطور النوعي الذي شهدته من حيث اتساع المجالات التي أصبحت تحتلها تدريجيا، فبعد ارتباط نشاطها في السابق بمجالات تقليدية كالتربية والأنشطة الثقافية والرياضية... الخ، أصبحت اليوم تتجه نحو مجالات جديدة كانت في السابق من احتكار الشخص المعنوي العام مثل الصحة، البيئة، الاقتصاد، السكن... الخ.

في هذا الصدد، وحسب تقرير « المرصد الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي » الصادر بتاريخ 15 يوليو 2010، فقد بلغ عدد الفرنسيين المنخرطين ضمن هياكل الجمعيات حوالي 35 مليون منخرط، أما فيما يخص معدل النمو الكمي لهذه الهياكل فقد تضاعف بشكل مثير، فإذا كان معدل إنشاء الجمعيات السنوية في بداية الثمانينات قد قدر بـ 35.000 جمعية فقط، فقد بلغ معدل نموها في الوقت الحاضر حوالي 60.000 جمعية تنشأ سنويا، حاليا يبلغ عدد الجمعيات في فرنسا ما بين 1.000.000 و 1.200.000

من بينها حوالي 3800 جمعية ذات نفع عام، موزعة على مختلف القطاعات بنسب

متفاوتة.15

أولاً: في المجال الاقتصادي

نصت المادة الأولى من قانون 1 يوليو 1901 «تمثل الجمعية اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين أو معنويون على أساس تعاقدية ولغرض غير مريح».

هذا التعبير على إطلاقه قد يجعلنا نستخلص بنوع من التسرع الجمعية لا يمكنها السعي لتحقيق الأرباح، إلا أن الأمر غير ذلك، فإذا كان القانون يمنع الجمعيات من «اقتسام» الأرباح فإنه لا يمنعها من تحقيقها، وهذا الصنف من الجمعيات يعبر عنه «بالجمعيات نصف التجارية»، والتي غالباً ما تمنحها الدولة صفة النفع العام، فهي مثلها مثل التجار تسعى لتحقيق الأرباح وتخضع لنظام المنافسة، ولكنها وبخلاف التجار فإنها معفية من الضريبة على الشركات، ولا يمكن تقييدها في السجل التجاري، وفي مقابل ذلك لا يمكن اقتسام الأرباح بين أعضائها، بل عليها إعادة استثمارها في مشاريع ذات نفع عام، وهذه الخصوصية تجعلها تتميز عن الشركات التجارية التي تركز على عنصر الربح.

وقد عبر المجلس الدستوري الفرنسي عن هذه المسألة في قراره مؤرخ في 25 يوليو 1984 بقوله: «... إن النشاطات الاقتصادية بصفة عامة هي في الغالب نشاطات مربحة، أما بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام فإن شرعية الأرباح التي تحققها تتوقف على شرط عدم اقتسامها بين أعضائها وضرورة توجيهها في إنشاء مشاريع ذات نفع عام...»16.

15-الموقع الرسمي للمركز الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي، يوليو 2015.

Sur ce point, voir -Théry(R), des association a monopole : pourquoi ?In Esprit, N° 2,Paris, Février 2015, P 5456.

16- جريدة رسمية رقم 28، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1984.

وهو الاتجاه الذي تبنته أيضا المحكمة الإدارية لـ «بزانسن» Besançon في قرار لها بتاريخ 8 يناير 1989 على حد تعبيرها «...النشاطات التجارية بطبيعتها، تفقد هذه الخاصية عندما تمارسها جمعية ما بغرض تمويل مشروع يستهدف الصالح العام، وفي هذه الحالة تعتبر مجرد أعمال مدنية بتطبيق نظرية الأعمال المدنية بالتبعية...» 17.

إن الجمعيات الاقتصادية في فرنسا قد أصبحت تمثل شريكا حقيقيا للدولة، وتمهد لتطور صنف جديد من الجمعيات النفعية هي «الجمعيات ذات الاقتصاد المختلط» ومن أشهرها «الجمعية التقنية لاستيراد الفحم ATIC» 18، إلى جانبها نجد صنف آخر يستهدف تحقيق النفع من «بوابة» المحاور الاقتصادية الكبرى مثل حماية المستهلك، النشاطات الفلاحية، الصيد البحري... الخ، إن هذا التعداد الاستدلالي لا يمكنه أبدا أن «يحبب» الدور الاقتصادي الذي لعبته الجمعيات النفعية، كدرجات وسيطة وغير ممركة في إعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية العامة.

ثانيا: في المجال الاجتماعي

إن الأهداف الرامية إلى تحسين مستوى ونوعية تلبية الحاجات الاجتماعية ستتوقف بقسطوا فر على حجم ونوعية تدخلات الجمعيات الاجتماعية ذات النفع العام، وعليه سيشكل التكفل بالحاجات الاجتماعية وظيفية صعبة للغاية، لأنها متجهة قبل كل شيء نحو التركيز على وظائف التوعية والإعلام والتربية قبل أن تتمحور حول تحسين نوعية حياة الأفراد وازدهارها، وفي هذا الصدد نلاحظ بأن الجمعيات في فرنسا قد تمكنت من تغطية كل مظاهر الحياة الاجتماعية ابتداء من حماية الطفولة، حماية الشباب، حماية المعوقين، وغيرها.

17- Voir Moderne (F), émergence et ambiguïté du phénomène associatif dans le monde économique, in JCA, Paris, 2003, P 1083 et s.

18- Voir Achille Mestre, une association d'économie mixte, l'association technique de l'importation Charbonnière, in AJDA, N 3, Paris, Mars 1980, P164-170.

بالنسبة للطفولة نلاحظ بأن هذه التجمعات قد شكلت إطارا مرجعيا صلبا للتكفل بها، وقد تحقق ذلك من خلال ضمان الرعاية الصحية لها على نحو متكامل ومنسجم، حماية الطفل من الانحراف عن طريق تعميم التعليم والتكوين الوظيفي، وأخيرا تسهيل الاندماج الاجتماعي والاقتصادي خاصة بالنسبة للأطفال المشردين، ومن أنشط الجمعيات النفعية الشاغلة في هذا المجال نذكر «جمعية أولياء التلاميذ»، «الجمعية الفرنسية لحماية الطفولة المهملة»، «الجمعية الفرنسية لأولياء الأطفال المعوقين».....الخ19.

أما بالنسبة للشباب فنلاحظ بأن الجمعيات النفعية الشبانية وبالرغم من ضخامة المسؤوليات الملقاة على عاتقها في مقابل ضعف إمكانياتها المادية قد تمكنت من تعبئة وتأطير هذه الفئة من المجتمع، عن طريق سياسة ترمي إلى تجسيد الأهداف التالية:

مساعدة الشريحة الشبانية على تخطي معضلة البطالة وتسهيل عملية اندماجها الوظيفي، ولعل من أنشط الجمعيات النفعية العاملة في هذا المجال نذكر «الجمعية الفرنسية لتشغيل الطلبة المتخرجين».

التكوين المهني الضروري للاندماج الاجتماعي والاقتصادي، ولعل من أنشط الجمعيات النفعية العاملة في هذا المجال نذكر «الجمعية الفرنسية للتكوين المستمر».

المساهمة في توعية الشباب ومساعدته على التخلص من الآفات الاجتماعية المختلفة، خاصة منها المخدرات والانحلال الخلقي وأخيرا ظاهرة الإجرام، ومن أنشط الجمعيات النفعية في هذا المجال نذكر «الجمعية الفرنسية للتربية والثقافة».

أما بالنسبة لحماية المعوقين: فإن الجمعيات الاجتماعية ذات النفع العام في فرنسا تولي عناية متميزة للأشخاص المعوقين، وقد تمحورت انشغالها بخصوص سبل التكفل بهذه الشريحة من المجتمع، عن طريق:

19-Voir Bloch – lainé (F), les associations les mots et les choses, in RDP, N° 4, Paris, juin 2004, P 306.

تغطية احتياجات المعوقين بخصوص مسألة التكفل الصحي.

الإدماج الاجتماعي والاقتصادي للمعوقين، عن طريق مساعدتهم على مزاولة الدراسة والاستفادة من التكوين المهني.

ومن أنشط الجمعيات النفعية في هذا المجال نذكر «الجمعية الفرنسية للمعوقين».

بالنظر إلى الأدوار الأساسية التي تقوم بها مثل هذه الهياكل، فقد حاولت الدولة تشجيعها من خلال مساعدتها على تغطية احتياجاتها المالية، وقد تحقق ذلك فعلا بموجب المرسوم رقم 17.98 المتعلق بمنح الجمعيات والمنظمات ذات الطابع الاجتماعي امتياز حق الانتفاع بممتلكات تابعة لأملاك الدولة.

في النهاية، يمكننا أن نقول بأن الجمعيات الاجتماعية ذات النفع العام وبحكم النفوذ الذي اكتسبته تدريجيا، سواء لدى الأفراد أو لدى السلطات العمومية، قد استطاعت أن تشكل هياكل قاعدية لا مثيل لها وإطارا مرجعيا شاملا لمختلف المطالب والطموحات الاجتماعية.

ثالثا: في المجال الثقافي

لقد سجل النشاط الثقافي في فرنسا خاصة خلال السنوات الأخيرة انتعاشا متميزا بفضل الحرص الدؤوب للسلطات العمومية بالموازاة مع عمل الجمعيات ذات النفع العام، هذه الأقطاب التي أظهرت إمكانيات كبيرة جدا وأكدت وجودها بقوة ضمن هذا القطاع.

وعلى العموم فإن دور الجمعيات الثقافية ذات النفع العام قد تمخض عن التقاء ثلاثة أنظمة متكاملة:

ترقية النشاطات الفنية: حيث كان لهذه التجمعات دور كبير في تنشيط النشاطات الفنية بمختلف أصنافها، وقد تمحورت الخطوط العريضة لبرامجها حول:

تشجيع النشاطات الثقافية: ويتعلق الأمر بالنشاطات المرتبطة بالشعر والكتابة، السينما والمسرح.... الخ، ومن أنشط الجمعيات العاملة في هذا المجال نذكر «إتحاد الكتاب الفرنسيين»، «جمعية الناشرين الفرنسيين»، « الجمعية الفرنسية لسينما الهواة»... الخ.

حماية التراث التاريخي: أحيانا قد تستهدف الجمعيات الثقافية مواضيع تاريخية، وهي بذلك تصبو لإعطاء بعض الحوادث البعد التاريخي اللائق بقيمتها الزمنية، ومثال ذلك « الجمعية الفرنسية لمعركة النورمندي».

البحث العلمي: إن الوظائف الجديدة للجمعيات الثقافية تتجه اليوم نحو إيجاد الفضاءات الملائمة من أجل الدراسة والتكوين والبحث العلمي، ومن أنشط هذا النوع من الجمعيات نذكر « الجمعية الفرنسية للفيزياء» « الجمعية الثقافية لعلوم الفضاء»... الخ.

تطوير النشاطات الرياضية: إن السياسة المنتهجة ضمن قطاع الشباب والرياضة تركز 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 التأسيري والقيادي إزاءها باعتبارها المسؤول الوحيد عن تحديد وتوجيه السياسة العامة للقطاع.

إن النمو المستمر للجمعيات الرياضية الفرنسية قد جعلها تحتكر تدريجيا هذا القطاع، لتجعل منه جزء لا يتجزأ من الجهاز الجمعي، هذا الوضع قد جعل وزير الشباب والرياضة في فرنسا السيد « باتريك كانير» يستخلص بأن وزارته لا يمكن تكييفها لإدارة عمومية ولكن كشكل من أشكال الجمعيات ذات النفع العام²⁰.

20 Voir Masnard (J.C.L), pour de nouvelles formes de relations entre les collectivités publiques et les associations privées d'intérêt générale, in AJDA, N° 03, Paris, Mars 2013, P304.

لقد استطاعت الجمعيات الرياضية الفرنسية أن تشكل القاعدة الأساسية لتطوير المنظومة الوطنية للتربية البدنية والرياضية، وهذا عن طريق مهام التربية والتكوين والإدماج الاجتماعي للشباب من جهة، وكذا ترقية وتعزيز التراث الرياضي من جهة أخرى. هذه الوظائف تمثلها الحقيقة وظائف ذات مصلحة عامة، وهذه النتيجة قد سمحت لرجال الفقه المعاصر باستخلاص أن الجمعيات الرياضية سواء كانت محلية أو وطنية تمارس فعلا مهام مرفق عام إداري، وهذا الاستخلاص قد تم تأكيده أيضا من قبل « مجلس الدولة الفرنسي » في قراره صادر بتاريخ 16 فبراير 1977 في قضية Dame Archeray . 21

الفرع الثاني: التجانس على مستوى التمتع بامتيازات السلطة العامة

لم يتفطن المشرع الفرنسي للفائدة التقنية التي يمكن تحصيلها من وراء تعميم النشاط الإداري، إلا في وقت متأخر نسبيا، حيث تقررت سلسلة من التدابير والإصلاحات « لتحسين » وتحديث شكل ووسائل الجمعيات ذات النفع العام، لاسيما من خلال تنظيم شروط التمتع بامتيازات السلطة العامة في إطار دفتر الشروط، أو من خلال صور ومظاهر التمتع بهذه الخصائص الجديدة.

أولا: شروط التمتع بامتيازات السلطة العامة

إن امتيازات السلطة العامة تقابلها الأعباء والالتزامات الواقعة على عاتق المرفق العام الإداري، هذه الامتيازات بصفتها « محايثة » *consubstantiel* فقد أعطت صبغة خاصة واستثنائية للمرفق العام الإداري، بدونها لظل هذا الأخير « مشلولا حركيا » لعدم توفره على الوسائل القانونية التي تمكنه من بلوغ أهدافه، ولعل من أبرز هذه الامتيازات نذكر الوظائف ذات الطابع السلطوي التي تمكنه من فرض قواعد ضمنية *des règles implicite* من جانب واحد، دون إمكانية معارضتها من قبل المرتفقين أو على

21Voir Plovin (I.Y), des associations sportives ou le sport à la recherche de son juge et de son droit, in JCA, N° 4, Paris, juin 2008, P 121.

الأقل تعطيل تطبيقها لمخالفتها لمبدأ المشروعية إلا في إطار ضيق جدا، وهذا يدل بأن السلطة العامة في النهاية ما هي إلا تجسيد مادي لفكرة القيادة، ووسيلة تدخلية ذات فعالية لا يمكن إنكارها.

في الواقع فإن هذه التصورات الصارمة من حيث المظهر قد ظلت لحقبة طويلة مرادفة للمرافق العامة الإدارية المنحدرة عن الشخص المعنوي العام، لقد شكلت نقطة حاسمة ومرجعية للفصل بين النشاطات العامة والنشاطات الخاصة، إلا هذا الفكر سرعان ما ضعف وتقهر باتباعه «مسارا براغماتيا»، وقد شكل ذلك منطلق قوي لبروز المثالية الجمعية بـ «حلة» السلطة العامة.

في هذا الصدد نشير بأن مستقبل الجمعية النفعية يكون محددًا بواسطة دفتر الشروط (Cahier des charges) (بعض الأنظمة تسميه العقد النموذجي contrat type)، الذي يوقعه رئيسها مع ممثل وزارة الداخلية، والذي يشتمل على شروط تنظيمية وأخرى تعاقدية تقريبا مثل عقد الامتياز²².

فبالنسبة للشروط التنظيمية فإنها تكون محددة مسبقا، وتتعلق بتعهد الجمعية باحترام وتطبيق نفس المبادئ الموضوعية التي تحكم مرافق الدولة، والتي تسمى بقواعد Rolland نسبة للقانوني الذي عرضها لأول مرة، وتشمل مبدأ مساواة المرتفقين أمام حقوق وأعباء المرفق العام، مبدأ استمرارية المرفق العام، وأخيرا مبدأ التكيف الدائم للمرفق العام.

أما بالنسبة للشروط التعاقدية فتكون محل مناقشة واتفاق بين الطرفين، وتشمل الإعانات التي تعرضها وزارة الداخلية على الجمعية النفعية، والتي تتخذ شكل مساعدات مالية أو مساعدات تقنية، وفي هذه الحالة الأخيرة تتعهد وزارة الداخلية بتقديم استشارات وتوجيهات تقنية متخصصة للجمعية، لاسيما عندما تزاوّل نشاطات تتطلب بحكم طبيعتها كفاءات وخبرات فنية متميزة.

22-Voir. Théry (R), Op.cit, P 72.

علاوة على تفويض الجمعية بعض وظائف السلطة العامة، تزاولها تحت إشراف وتوجيه ورقابة الإدارة الوصية (أي الإدارة العامة المعنية بنشاط الجمعية مثل وزارة الصحة، وزارة البيئة، وزارة التربية... الخ) وتسمح هذه الوظائف باتخاذ بعض التدابير ذات الطابع السلطوي بصفة مبتدأة، مثل إصدار القرارات، توقيع العقوبات، ممارسة بعض إجراءات الضبط... الخ.

في مقابل كل ذلك سمح المشرع بتقييد هذه المساعدات والامتيازات بشروط تتعلق بمساهمة وزارة الداخلية في إدارة الجمعية، من خلال تعيين ممثل أو ممثلين عنها، يشارك أو يشاركان حسب الحالة في أشغال جميع الهيئات المسيرة في الجمعية، كما يعترف له أولهما بحق التصويت، هذه المشاركة تسمح بتثبيت « رقابة إدارية داخلية» كنتيجة طبيعية ومنطقية يملها مبدأ « من يمول له حق الرقابة»
«Celui qui paye contrôle».

في الأخير، نستنتج بأنه انطلاقا من الإعانات المالية والمساعدات والمساهمات وامتيازات السلطة العامة وصلنا إلى فكرة الرقابة، هذه الظاهرة القانونية الاستثنائية، اعتبرها أغلب المفكرين بأنها تشكل المادة التي تتكون منها « عقود الإذعان» contrat d'adhésion طالما أنها تقوم على مبدأ «العقد الشرط» «Acte condition» .

وكانما تقول وزارة الداخلية للجمعية ذات النفع العام « ها هي التشكيلة التي أعرضها عليك للاستفادة من تلك التسهيلات والامتيازات في مقابل خضوعك لأنماط مختلفة من الإكراه» .

ثانيا: صور التمتع بامتيازات السلطة العامة

إذا كان الأصل أن وظائف السلطة العامة لا يمكن ممارستها من قبل الهيئات الخاصة، فإن هذا الفصل غير نهائي، خاصة إذا علمنا أن بعض الجمعيات ذات النفع العام قد وجدت نفسها اليوم مؤهلة لتنظيم بعض القطاعات بصفة ردعية عن طريق الاستعانة ببعض صلاحيات الضبط، ومثال ذلك قطاعات الصيد البحري، البيئة

والصحة...الخ، وهذه النتيجة تقودنا للقول بأن السياسة الإدارية في فرنسا تتجه نحو منطق الدفاع الذاتي « Auto défense ».

لقد أسندت لها صلاحيات واسعة جدا إلى درجة أن بعضها قد يتداخل مع اختصاصات الوصاية التقنية، فهي تشارك في تحضير وتنفيذ وتوجيه برامج الإدارة المركزية، تساهم في إعداد مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان، تشارك الهيئات العمومية في العمليات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، كما يتم استشارتها من أجل تقدير التعويضات المرتبطة بها، إصدار القرارات المتصلة مباشرة بالمرتفقين، توقيع العقوبات المختلفة، باختصار لقد أصبح بإمكانها مزاوله كل صور السلطة العامة.

في ظل التطورات الإدارية الراهنة في فرنسا، فقد أصبح من الطبيعي ممارسة وظائف سلطوية « قاهرة » من طرف الجمعيات ذات النفع العام، وهذا دليل آخر على وجود مهمة مرفق عام إداري، وسواء تجلى هذا الاحتلال البطيء للمراكز « في إطار منحها حق الاحتكار قصد حماية مصلحة معينة (مثل الرابطة الفرنسية لمكافحة أعداء الزراعة)، أو في إطار حق الشفاعة الذي يسمح لها بقبض اشتراكات إلزامية من المرتفقين(مثل الجمعية الفرنسية لتنظيم الصيد البحري)، أو حق حراسة ورقابة وحماية بعض المصالح الحيوية (مثل الجمعية الفرنسية للبحث وحماية التراث البحري)، ففي جميع الحالات نكون بصدد نشاطات سلطة عامة « بامتياز ».

إن التطور النوعي للجمعيات ذات النفع العام في فرنسا قد أسفر عن تعدد المواقع التي أصبحت تحتلها تدريجيا، فإذا كان في السابق من اختصاصها تقلد بعض وظائف السلطة العامة ضمن مجالات مألوفة كالصيد البحري والبيئة...الخ، فإن التطور المرهلي الذي شهدته منذ فترة وجيزة، قد سمح لها بممارسة هذه الصلاحيات ضمن مجالات إستراتيجية جديدة، كانت في السابق من احتكار الشخص المعنوي العام مثل « الجمعية الفرنسية لمراقبة المرور الجوي»، « الجمعية الفرنسية لحماية الأمن القومي»... الخ.

لقد اتضح اليوم أكثر من أي وقت مضى أن جزءاً من حياة الجمعيات ذات النفع العام مشابه ومطابق تماماً للحياة الإدارية، مما يدعو إلى ضرورة تمديد أسس ومبادئ المرفق العام الإداري بكل ما تحمله من أبعاد تقنية وقانونية على هياكل ونشاطات الأجهزة الجمعوية، بهدف مساعدتها على التكيف مع حجم ووسائل السلطة العامة من جهة، وكذا ضرورات ومقتضيات المصلحة العامة من جهة أخرى.

المبحث الثاني: تجانس المرافق العامة الإدارية والجمعيات النفعية على الصعيد القانوني المعياري

إن الجاذبية الجديدة التي أصبحت تتمتع بها الجمعيات ذات النفع العام اليوم قد سمحت بشكل نهائي في طبيعة العلاقات القانونية التي سوف تحكم المجال العام بالمجال الخاص، إن التطورات النوعية التي لحقت بالمثالية الجمعوية قد جعلتها تقلد كل خصائص المرافق العامة الإدارية، بما فيها تلك التي كانت تعتبر في السابق إحدى السمات الرئيسية للدولة ذاتها، ولعل هذه المرونة الكبيرة والحركية الواسعة قد جعلتها تقترب بشكل لا يمكن تفاديه من «الخط الحصين» الأخير للمرافق العامة الإدارية، والمتمثل في الاعتراف بالطبيعة الإدارية لقراراتها، ومن ثم القول بانعقاد اختصاص القاضي الإداري لفحصها ورقابتها، فإذا تحققت هذه النتيجة الأخيرة كان من شأنها أن تضع الفقه والقضاء الإداريين في «موضع حرج»، حيث تدفعهم مجدداً لإعادة التفكير والتأمل في المعايير التي يتعين الاعتماد عليها مستقبلاً من أجل تحديد ميدان المنازعات الإدارية، بعد ثبوت نسبية وعدم كفاية المعيار «العجوز» المعيار العضوي.

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

من الناحية التاريخية نلاحظ بأن الفقه والقضاء الإداريين ظل الأنظمة المقارنة قد اتجها منذ البداية إلى رفض الاعتراف بالطبيعة الإدارية لقرارات الهيئات الخاصة ومنها الجمعيات ذات النفع العام، وحتى في ظل تعميم جل خصائص المرافق

العامّة الإداريّة على هياكل هذه التجمعات، لاسيما من خلال ممارسة نشاطات تحقق المصلحة العامّة، وكذا التمتع بامتيازات السلطة العامّة، مع ذلك فقد ظلّ صنف راجح من الفكر القانوني متمسكا بالمعيار العضوي لتأطير ميدان المنازعات الإداريّة.

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

في إطار الاتجاه الرافض للاعتراف بالطبيعة الإدارية لقرارات الجمعيات ذات النفع العام، ومن ثم باختصاص القاضي الإداري بفحصها ورقابتها، نلاحظ بوجود تقارب وجهات النظر الفقهية العربية والفرنسية بخصوص المبدأ، حتى وإن كان ذلك في إطار لازالت تعتريه بعض الاختلافات والمفارقات من حيث مرجعية تفسيره.

أولاً: الفقه العربي الرافض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعية النفعية

لقد 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 بدلاً من القضاء الإداري.

وقد سائر هذا الاتجاه الفقيه « سليمان محمد الطماوي » حيث أفاد في هذا الصدد 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، وأخيراً الاعتراف لها بصفة النفع العام، كلها لا تكفي لتغيير التكييف المبدئي، ولذلك فإن القرارات التي تصدرها تكتسي طبيعة مدنية، ومن ثم تبقى خاضعة لرقابة القضاء العادي وحده...»²³.

نفس الاتجاه قد تم تبنيه أيضاً من طرف الفقيه « عبد الغني بسيوني » ولكن بنوع من المفارقة، معتبراً «...إنه لا يمكن القول بوجود حل نهائي بخصوص هذه المسألة، بل يتعين تقدير مجال تمتع هذه الهيئات الخاصة بالمميزات الإدارية، فبالنسبة للجمعيات

²³ راجع سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة،

ذات النفع العام فإن القرارات التي تصدرها هي قرارات مدنية ومن ثم تظل خاضعة لرقابة القضاء العادي وهذا هو الأصل، أما بالنسبة للجمعيات ذات النفع العام المتمتعة بكل سلطات ووسائل أشخاص القانون العام فإن قراراتها تكتسي طبيعة إدارية، ومن ثم يمكن القول باختصاص قضاء الإلغاء بنظرها وهذا هو الاستثناء» .

وقد برر هذا الأخير موقفه بالحل القانوني الذي وصلت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر معتبرة «... حيث أن مستشفى المساواة مؤسسة خاصة ذات نفع عام يتمتع تقريبا بكل خصائص الأشخاص العامة، ومع ذلك فإن القرارات التي يصدرها المدير ليست من القرارات الإدارية التي يختص القضاء الإداري بنظرها، وبالتالي يكون طلب إحدى الممرضات المتعلق بإلغاء قرار فصلها، من المنازعات الخارجة بطبيعتها من اختصاص القضاء الإداري الذي حدده القانون»²⁴.

الفقيه «محمد الغويري» من جهته نفى صفة القرار الإداري عن القرارات الصادرة عن الجمعيات ذات النفع العام، وجاء في صريح كتاباته «... من الظاهر والمألوف في العصر الحديث قيام الأفراد بإنشاء بعض المؤسسات والجمعيات ليس بقصد تحقيق الأرباح والمنافع المادية لأصحابها وإنما بقصد تحقيق الصالح العام، ولذلك يطلق عليها بالمؤسسات 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...»²⁵.

وقد أكد الفقيه «عبد القادر باينة» هذا الطرح أيضا، معتبرا بأن القرارات الصادرة عن الجمعيات ذات النفع العام، هي بدون استثناء قرارات خاصة مثل القرارات التي قد يتخذها الأفراد في حياتهم اليومية، تخضع للقانون الخاص ويختص بها القضاء العادي،

²⁴ راجع بسيوني عبد الغني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999، ص 87 .

²⁵ راجع محمد الغويري، قضاء الإلغاء في المغرب، دار الأفاق، الرباط، 2012، ص 302 .

ومن ثم يتعين استبعاد فكرة عرضها على القضاء الإداري في إطار دعوى الإلغاء، طالما أن هذا التصور لا يوجد ما يبرره من الناحية القانونية، وقد أستدل في ذلك ببعض القرارات المتفرقة للمجلس الأعلى المغربي التي جاء فيها بأن قرارات الجمعيات ذات النفع العام هي قرارات غير إدارية، وبالتالي لا يمكن عرضها على القضاء الإداري في إطار دعوى الإلغاء²⁶.

وأخيرا بالنسبة للفقيه « عبد الله حداد » فقد ساير نفس الفكرة أيضا ولكن بنوع من التردد، حيث اعتبر بأنه من الواضح أن الجمعيات ذات النفع العام قد أصبح بإمكانها تقليد كل خصائص المرافق العامة الإدارية سواء على مستوى التشكيلة أو الهياكل أو الوسائل أو الأهداف، ومع ذلك لا يمكننا التسرع على حد تعبيره في استخلاص بأن قراراتها تتمتع بطبيعة إدارية محضة، ومن ثم القول بقبول نظرها من طرف قضاء الإلغاء، ولكن هذا الحل غير مطلق ، طالما أنه يمكن تبني اتجاه معاكس لهذا المبدأ في إطار ضيق جدا بخصوص بعض الجمعيات النفعية الإدارية ذات الطابع الاستثنائي²⁷.

ثانيا: الفقه الفرنسي الراض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

على غرار الفكر القانوني العربي اتجه جانب من الفقه الفرنسي إلى رفض الطبيعة الإدارية لقرارات الجمعيات ذات النفع العام، ومن ثم استبعادها من دائرة الأعمال القانونية المشمولة برقابة القضاء الإداري، هذا الإجماع المبدئي سرعان ما عرف بعض الانحرافات الجوهرية على مستوى التبريرات المرجعية للفكرة والتي جعلت منها محل تأويلات نظرية «غزيرة».

فبالنسبة للعميد «بونار» (Bonnard(R) فقد استخلص بأن المفهوم التقليدي للمرفق العام هو المرجع الموضوعي المسيطر في تحديد مجال القانون الإداري، وكذا رسم

26 راجع عبد القادر باينة، فكرة السلطة في القرارات الإدارية، دار الشروق، الرباط، 2008، ص 127.

27 راجع عبد الله حداد، دراسة تطبيقية في أسس ومبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 2013، ص

حدود الاختصاص القضائي الإداري، فمنذ مطلع خمسينيات القرن الماضي يظهر بأن مجلس الدولة الفرنسي قد أصدر حجم راجح من القرارات تجعل من مفهوم المرفق العام الإداري أساسا موضوعيا لا يمكن الاستغناء عنها لإرساء نظام القانون العام، وهذا الأساس الكلاسيكي كون لفترة ما إجماعا فقهيا وقضائيا مطلقا على نفي الاعتراف باختصاص القضاء الإداري لنظر القرارات الصادرة عن الجمعيات ذات النفع العام²⁸.

و في تحليل متقدم أضاف العميد بأنه: «...من المستقر قانونا تطابق المفهومين العضوي والمادي للقرار الإداري، فهو يصدر من سلطة عامة سواء في بنيتها أو تنظيمها، ويستهدف إحداث آثار قانونية معينة بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، ولعل الأساس الأول أي معيار السلطة العامة هو الذي حاز على مساحة أكبر في التعريف، وهكذا اعتبر القرار الإداري منذ البداية كأحد أهم أعمال السلطة العامة ومميزاتها»²⁹.

أما بالنسبة لمواطنه الفقيه «دباش» (CH) (Debbasch) فقد وصل إلى النتيجة ذاتها لكن ليس في إطار استخلاص مباشر للفكرة، ولكن من خلال مقارنة نظرية بين الجمعية ذات النفع العام والمؤسسة 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 تنقيد بالقانون الخاص، وهذا كله عكس المؤسسات العامة»³⁰.

28VoiBonnard (R), précis de droit administratif, 3^{ème} édition, Ed Sirey, Paris, 1956, P 264 .

.Ibid, P 266 29

30 VoirDebbasch(CH), contentieux administratif , T2,6^{ème} édition, LGDJ, Paris, 1981,P 207.

وهو الاتجاه الذي كرسه أيضا الفقيه «شايبس» (Chapus R) مضيفا بأن التشابه الهيكلي والتنظيمي بين النمطين لازال حتى اليوم يثير إشكالات قانونية عصبية، وقد يكون الأمر أكثر صعوبة وأكثر تعقيدا عندما تتدخل أجهزة الدولة لتأطير نشاطات هذه الهيئات الخاصة، في إطار الإشراف والتوجيه والرقابة من أجل ضمان المصلحة العامة، فهذا التطور يجعلنا نشبه هذه الظاهرة بوسائل الوصاية الإدارية التي تفرض على المؤسسات العامة³¹.

من جهته اعتبر الفقيه «ديروش» (Déroche H) بأن الاحتكار المبدئي لوظيفة إصدار القرارات الإدارية إنما يرجع إلى الإيديولوجية السياسية المعتنقة في فرنسا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية والتي يطلق عليها بإيديولوجية الدولة النعمة *l'Etat providence*، والتي تقتضي ضرورة تقرير ارتباط الدولة بالشعب من خلال تأكيد سلطتها كمسؤولة وحيدة عن المصلحة العامة بدون أي منافس، فتبدوا بمظهر الكريم، الحامي، القوي ... الخ، ولعل الوسيلة القانونية الأساسية المناسبة لتفعيل هذه العبارات الجذابة هو التأثير في جل المراكز القانونية المحيطة بها بواسطة معيار جوهرى وتاريخي هو القرار الإداري بمفهومه الفني³².

وهذا يدل على حد تعبيره بأن عملية إصدار القرارات الإدارية هي وظيفة محجوزة للدولة الممثلة بسلطاتها العمومية، وفي المقابل فإن الجمعيات ذات النفع العام يمكنها فقط إصدار مقررات ضمنية من أجل التنظيم الداخلي، ومن ثم فإنها لا ترقى إلى درجة القرارات الإدارية التقليدية، طالما أنه لا يمكنها التأثير في المراكز القانونية للأفراد³³.

أما بالنسبة لنا فإننا نساير هذا الاتجاه النظري أيضا حيث نعتقد بأن الاعتراف بالطبيعة الإدارية لقرارات الهيئات الخاصة، ومن ثم قبول نظرها من طرف قاضي المشروعية، وهو الواقع الذي تصطدم به الأنظمة المقارنة اليوم، قد يؤدي إلى «ارتباك

31 Voir Chapus (R), *contentieux administratif*, T2, LGDJ, 5^{ème} édition, Paris, 1981, p 207.

32 Voir Déroche (H), *les mythes administratifs*, PUF, 2^{ème} édition, Paris, 1976, P 481.

33- Ibid, P482.

كبير» على الصعيد القضائي، لأنه يجعل من القرارات الإدارية مدلولاً مرناً يمكنه أن يمتد إلى «ما لا نهاية»، وهذا الوضع يقتضي فحص مشروعية كل القرارات بغض النظر عن مصدرها، وهذه الاستثناءات الكثيفة «تشوه» في النهاية الصورة الكلاسيكية «المقدسة» للقرار الإداري، الذي يتعين أن يقترون دائماً بمفهوم السلطة والخضوع، كما أنها تضع على كاهل القضاة الإداريين «عملاً شاقاً جداً».

فعلاً نلاحظ بأن المفهوم العضوي التقليدي للقرار الإداري ظل التطورات القانونية الراهنة قد فقد دقته الأصلية كما أنه ضعف وتقهقر، ومع ذلك يجب استبقاءه لأنه لم يفقد من أهميته، لأنه من روح القانون الإداري، وفي المقابل فإن التماهي في تبني التكييف المادي للقرارات الإدارية من شأنه توسيع نطاقه بدون أي مبررات عملية، وقد تختفي معايير قانونية أخرى وراء هذا التحليل الواسع.

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

من الواضح أن القضاء الإداري سواء العربي أو الفرنسي قد ظل لحقبة طويلة «وفياً» للمعيار العضوي في تكييفه للقرارات الإدارية، ومن ثم تحديد ميدان دعاوى الإلغاء على هذا الأساس، ولذلك فقد اعتبر منذ البداية بأن الهيئات الخاصة وعلى رأسها الجمعيات ذات النفع العام وإن كان من المسلم إمكانية إصدارها لبعض القرارات الضمنية، فإن هذه المعايير لا ترقى إلى درجة وقوة القرارات الإدارية التي تصدرها المرافق العامة التقليدية، ومن ثم يتعين القول برفض انعقاد الاختصاص القضائي الإداري لفحصها، وفي المقابل الإبقاء على اختصاص القضاء العادي بنظرها و«عقلنتها».

أولاً: القضاء العربي الرفض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

في الواقع نلاحظ بأن جزءاً راجحاً من القضاء الإداري العربي يتجه إلى تبني مبدأ إخراج قرارات الهيئات الخاصة ومنها قرارات الجمعيات ذات النفع العام من دائرة

دعاوى المشروعية التي يختص بها القضاء الإداري، حتى وإن كان هذا الموقف لازال حتى اليوم يعاني بعض النسبية وعدم الاستقرار، ولهذا سوف نحاول إبراز هذا الاتجاه بالاستئناس ببعض الأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن في كل من المغرب ومصر والجزائر.

بداية يتعين القول بأن المسألة المذكورة قد حظيت باهتمام بالغ من قبل القضاء الإداري المغربي، بدليل كثافة الأحكام التي أصدرها من أجل ترسيخ المبدأ، حتى وإن كان في مناسبات أخر- كما سوف نتطرق إليها لاحقا قد تراجع عن هذا الموقف استنادا إلى حلول قانونية مختلفة.

في هذا الصدد فقد اعتبرت المحكمة الإدارية بـ « فاس » في حكمها المؤرخ في 10 فبراير 1999 بأن جمعية الأعمال الاجتماعية بوزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي لا تتوفر في مقرراتها على خصائص ومقومات القرارات الإدارية، ولذلك تبقى منازعاتها خاضعة لاختصاص القضاء العادي، مما يبقي النزاع المعروض بجمع أجزاءها خارجا عن لائحة الموضوعات المنعقد الاختصاص بشأنها إلى جهة القضاء الإداري، ومن ثم يتعين على القضاء القول بعدم الاختصاص النوعي للبحث في الطلب³⁴.

كذلك الحال في حكم المحكمة الإدارية بـ «مكناس» المؤرخ في 17 نوفمبر 2004 في قضية السيد (م.م) ضد جمعية تعاونية الصداقة، حيث جاء فيه :

«...حيث أنه بالإطلاع على أوراق الملف دأب اجتهادنا على الشاكلة الآتية:

حيث أنه لانعقاد اختصاص قاضي المستعجلات الإدارية يتعين أن يكون النزاع في الموضوع ذو 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...و حيث أن النزاع غير ناتج عن قرار إداري أو وليد نشاط

34 ذكره عبد اللطيف بلغوني، القانون الإداري المغربي، مطبعة الرسالة، الدار البيضاء، المغرب، 2014، ص 329.

إداري مرتبط بمرفق عام، وإنما يتعلق بمقرر صادر عن الجمعية المدعى عليها كأحد أفراد القانون الخاص... لذلك ترفض الدعوى شكلا لعدم الاختصاص النوعي دون التعرض للموضوع»³⁵.

وهو الإتجاه الذي أكدته أيضا المحكمة الإدارية بـ «أغادير» في حكمها المؤرخ في 6 يوليو 2006 في قضية السيد (ع.ح) ضد جمعية الفلاح، حيث جاء فيحيثيات الحكم ما يلي: «... حيث أن اختصاص المحكمة الإدارية مرهون بوجود قرار إداري جامع لكل مقوماته القانونية، وحيث أنه بالرجوع إلى المقرر موضوع الطعن في نازلة الحال، تبين للمحكمة أنه صادر عن جمعية مؤسسة في إطار الظهير رقم 376 58- المتعلق بتأسيس الجمعيات والتعاونيات، والتي هي مؤسسة خاضعة في كل تصرفاتها لأحكام القانون الخاص، الشيء الذي يجعل المقرر موضوع النزاع لا يرقى إلى منزلة القرارات الإدارية التي تختص المحاكم الإدارية بنظرها طبقا للمادة 08 من قانون 90- 41 المحدثه بموجبه المحاكم الإدارية، ومن ثم يجب التصريح بعدم اختصاص المحكمة نوعيا للبت في موضوع الدعوى»³⁶.

القضاء الإداري المصري من جهته كرس نفس المبدأ في مناسبات متفرقة، ولعل أهمها قرار المحكمة الإدارية العليا المؤرخ في 24 فبراير 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

35- المرجع السابق، ص 334.

36- راجعخيري محمد، مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي، دار الحقوق، بيروت، 2012، ص 306.

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»³⁷.

وأخيرا بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فقد سائر إرادة المشرع المشخصة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها: «المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها».

وهذا يعني بأن المشرع الجزائري قد تبنّى كإصل عاما المعيار العضوي كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري، فوجود أحد أشخاص القانون العام طرفا في النزاع يكفي لتكييف الخصومة بأنها إدارية،

ولكن هذا الاستخلاص ليس مطلقا بدليل أن المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله قد أدرجت « المنظمات المهنية الوطنية» مثل المنظمة الوطنية للمحامين، الأطباء، المهندسين، المعماريين، المحاسبين... الخ، ضمن طائفة الأشخاص العامة الخاضعة لاختصاص القضاء الإداري فيما يتعلق بالمنازعات المتصلة بها، رغم أنها لا تمثل إدارات عمومية ولا مؤسسات عمومية إدارية.

وهذا الاستثناء يوحى برغبة المشرع في إشراك المعيار المادي أو الموضوعي من أجل توسيع ميدان المنازعات الإدارية، معتبرا بأن القرارات الصادرة عن هذه التنظيمات المهنية تعتبر قرارات إدارية وتكون خاضعة لاختصاص القضاء الإداري أي مجلس الدولة، رغم أنها لا تتمتع بجميع خصائص القرار الإداري من جهة، وأنها صادرة عن هيئات خاصة من جهة أخرى.

37- راجع حسنين نجيب الفاضل، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013، ص 96.

لكن خارج هذا الاستثناء لم نجد أي أثر لتطبيقات أخرى للمعيار المادي، لاسيما تلك المرتبطة بالجمعيات ذات النفع العام، مما يدل بأن تطبيق المعيار العضوي كخيار قانوني لتكييف القرارات الإدارية، وكذا للفصل في المنازعات الإدارية والمنازعات العادية، لم يترك أي مجال للتأويل والتردد حول إمكانية الاعتراف بالطبيعة الإدارية لقرارات الهيئات الخاصة، ومنها قرارات الجمعيات ذات النفع العام.

هذا الاتجاه نستشفه أيضا من خلال بعض القرارات «المتناثرة» لمجلس الدولة، والتي اعتبر فيها بأن الجمعيات ذات النفع العام تبقى محتفظة بطبيعتها الخاصة رغم مزاولتها مهام النفع العام، ورغم تمتعها بامتيازات السلطة العامة، ومن ثم فإن قراراتها تخرج من نطاق القرارات الخاضعة لرقابة القضاء الإداري³⁸.

ثانيا: القضاء الفرنسي الراض لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

باستقراءنا للتطورات القانونية الحاصلة على مستوى المعايير المرجعية التي تبناها القضاء الإداري الفرنسي لتأسيس قراراته بخصوص مسألة الحال، نلاحظ بوضوح المرونة الكبيرة والحركية الواسعة التي أضحت «تخيم» بالموضوع، والتي جعلت منه نقطة استفهام جوهرية لازالت حتى اليوم تراود الفكر القانوني الفرنسي بشكل عام.

بداية نلاحظ بأن الثنائية القانونية الناجمة عن ارتباط فكرة القرارات الإدارية بالمعيار العضوي قد عرفت فترة طويلة من الشهرة انتهت في بداية خمسينيات القرن الماضي، حيث فرض المعيار المادي وجوده في ميدان المنازعات الإدارية، لكن عدم كفايته جعل القاضي الإداري يشركه بامتيازات السلطة العامة، ليجعل من الثلاثية تركيبة معقدة جدا لكنها مفيدة.

38 لاسيما بواسطة قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) رقم 17826 الفهرس 376 المؤرخ في فبراير 2009 في قضية السيد (ر. ج) ضد الاتحادية الجزائرية للكرة الحديدية.

وكذلك قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) رقم 19826 الفهرس 922 المؤرخ في 15 ديسمبر 2012 في قضية السيد (م.ن) ضد الجمعية الجزائرية لضبط نشاطات الصيد البحري.

إلا أن هذا الحل الأداتي أو الوظيفي في اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي سرعان ما ضعف وتقهقر بظهور طائفة جديدة من الأشخاص المعنوية الخاصة، تتمتع بنفس خصائص المرافق العامة التقليدية لاسيما من حيث التشكيلتين العضوية والهيكلية، المتمتع بامتيازات السلطة العامة، استهداف تحقيق المصلحة العامة، ويتعلق الأمر على الخصوص بالجمعيات ذات النفع العام.

ولعل حاجتها لإصدار معايير قانونية لتنظيم وتنفيذ النشاطات التي وجدت من أجلها، جعلت الفكر القانوني الفرنسي يصطدم بإشكالية كبيرة « وثورية » تتعلق بتحديد التكييف النهائي للمقررات التي تصدرها، هل يتعين إدراجها في إطار المقررات الخاصة ومن ثم القول باختصاص القضاء العادي، أو إدراجها في إطار القرارات الإدارية ومن ثم القول باختصاص القضاء الإداري؟

هذا التردد خلقي الأخير اجماع فقهي حاد يشير بأن القضاء الإداري الفرنسي في « أزمة » البحث عن التكييف النهائي للقرارات الإدارية.

في البداية اتضح لمستشاري مجلس الدولة الفرنسي بأن تبني الحل الثاني هو الأقرب إلى منطق الأمور، طالما أن هذه الهيئات الخاصة أصبحت تقلد كل خصائص المرافق العامة الإدارية وتؤثر في المراكز القانونية للأفراد بشكل مباشر، ومن ثم فإن حماية حقوق وحرية الأفراد من تعسف هذه الهيئات تقتضي تمديد رقابة القضاء الإداري عليها أيضا .

لكن في المقابل فإن الانفتاح « المسرف » على المعيار المادي أو الموضوعي من خلال الاعتراف بالطبيعة الإدارية لمقررات هذه الهيئات ومنها الجمعيات ذات النفع العام، سوف يضع القضاة الإداريين في « ورطة » كبيرة تتعلق بتوسيع نطاق رقابة المشروعية بشكل فادح، وهذا الموقف يجعلهم يقدمون على « تحدي قانوني يائس ».

ولعل الآثار الخطيرة التي يمكنها أن تنجر عن هذه النتيجة الأخيرة، قد جعلت مجلس الدولة الفرنسي يسعمنذ البداية إلى التمسك بالمعيار العضوي رغم ضعفه ونقائصه في

ميدان المنازعات الإدارية، وقد كرس هذا الاتجاه في قراره المؤرخ في 5 فبراير 1954 في قضية السيد «سيبير» (Sebire) ضد الجمعية الفرنسية لقدماء المحاربين «A.F.A.C.» حيث أن السيد «سيبير» طلب من المحكمة الإدارية لـ «كان» Caen إلغاء قرار الجمعية الفرنسية لقدماء المحاربين الذي تسبب في سحب مهام سكريتارية (كاتبة) الجمعية، لكن المدعي تفاجأ حينما رفضت المحكمة دعواه شكلا دون التطرق للموضوع، فقام بتقديم استئناف أمام مجلس الدولة، الذي بدوره أيد حكم المحكمة الإدارية مبررا إياه ببعض الحثييات المهمة :

«...حيث أنه لا يختص القضاء الإداري بالبحث في مثل هذه الطلبات، وأن الطاعن قد أخطأ عندما توجه للمحكمة غير المختصة نوعيا بنظر النزاع، فالجمعية الفرنسية لقدماء المحاربين تعتبر شخص من أشخاص القانون الخاص، والقرارات التي تصدرها لا تشكل قرارات إدارية، وبالتالي لا يمكنها أن تكون موضوع طعن بالإلغاء لتجاوز السلطة، وعليه فإن منازعاتها ترجع للمحاكم العادية...»³⁹.

كذلك الحال في قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 20 نوفمبر 1961 في قضية السيد «بورقي» (M Bourguet) ضد الجمعية الفرنسية لمكافحة السرطان «A.F.C.C.»، حيث تضمنت حثييات القرار ما يلي:

«...حيث أن السيد «بورقي» وهو طبيب بالجمعية الفرنسية لمكافحة السرطان قد طعن أمام المحكمة الإدارية لـ «ران» Rennes في قرار أصدره رئيس الجمعية تضمن إدخال بعض التعديلات غير الشرعية في طرق ممارسته لمهنته...وحيث أن الجمعية مسؤولة عن تسيير مرفق عام، وخاضعة لمجموعة من القواعد التنظيمية، وأخيرا تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة وزارة الصحة، الأمر الذي يمنحها صفة الجمعية ذات النفع العام، مع ذلك تبقى مجرد هيئة خاصة منشأة طبقا لقانون 1 يوليو 1901 المتعلق بالجمعيات، ولذلك فإن العلاقات التي تربطها بمستخدميها تخضع للقانون

Debbasch (CH) et Pinet (M), les grands textes administratifs, 3^{ème} édition, Ed Sirey, Paris, -cité par 39

الخاص، وبالتالي فإن النزاع المرفوع من طرف الطبيب « بورقي » ضد الجمعية لا يرجع النظر فيه للقضاء الإداري...» 40.

وفي تعليقه على هذا القرار فقد أفاد الفقيه الفرنسي « والين» (M Waline) بأن مجلس الدولة الفرنسي قد رتب البناء القانوني الذي استند عليه في قراره بشكل دقيق وموجه، ففي بداية حيثيات القرار نلاحظ تركيزه على مقارنة الخصائص الموضوعية للجمعية الفرنسية لمكافحة السرطان بخصائص ومميزات المرفق العام الإداري لاسيما على مستوى الوظائف والوسائل والرقابة والأهداف، من أجل تبرير أسباب وخلفيات الاعتراف لها بصفة المصلحة العامة 41.

ثم يأتي في نهاية الحثيات ليقدم لنا نتيجة غير منتظرة نتيجة معاكسة تماما للأساس القانوني السابق، وذلك عندما يستخلص بأن كل هذه الخصائص «السامية» غير كفيلة بترقية التكيف النهائي للجمعية إلى رتبة ودرجة المرافق العامة الإدارية، وتبقى في النهاية مجرد هيئات خاصة مكلفة بمهام مرفق عام، كما يتعين التعامل معها على هذا الأساس، أي العودة إلى الاعتراف بالطبيعة الخاصة لمقرراتها، والإبقاء على اختصاص القضاء العادي بفحصها ورقابتها بدلا من القضاء الإداري 42.

أما بالنسبة لمندوب الحكومة المستشار (A Tricot) وفي تعليقه على نفس القرار ، فقد استخلص بأنه من الصعب تقديم حل قانوني نهائي بخصوص النزاع المطروح ، فنحن على حد تعبيرها أمام جمعية تسير مرفقا عاما بصفتها شخص معنوي خاص، وتتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة، فهي لا تمثل هيئة خاصة بصفة مطلقة كما أنها لا تمثل مؤسسة عامة، ومن ثم فإنها تأخذ صنفًا وسطًا بين المرافق العامة والمصالح الخاصة، وفي الأخير فضل المستشار تشبيه هذا الصنف من الجمعيات بمرافق العبادات

40.Ibid, P 197.

41.VoirWaline (M), précis de droit administratif, Ed Montchrestien, 10^{ème} édition, Paris, 1994, P226.

42.Ibid, P 237.

والكنائس، حيث أخرجت من طائفة المرافق العامة بموجب قانون 1955 لكنهما مع ذلك بقيت خاضعة في تنظيمها ووسائلها للقواعد المتعلقة بأمالك الدولة⁴³.

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

إذا كان الاتجاه الراجح على الصعيدين الفقهي والقضائي يرفض الاعتراف بالطبيعة الإدارية للجمعيات ذات النفع العام، ومن ثم رفض إخضاع المقررات التي تصدرها لرقابة قاضي المشروعية في إطار دعوى الإلغاء، كما رأينا ذلك سابقا، فإن جانب آخر من الفكر القانوني يتجه تدريجيا نحو تفضيل التعامل مع هذه الهيئات في إطار القانون الإداري، مع التسليم بوجود بعض العراقيل والصعوبات في تطبيق هذا المبدأ، وهذا الاتجاه المستحدث لا زال حتى اليوم يعاني «كسوقا قانونيا» طويلا لأن التسرع في إقراره سوف يضع كل معايير المنازعات الإدارية على «المحك».

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

إن منطق إعادة النظر في تحديد التكييف القانوني النهائي للجمعيات ذات النفع العام، ومن ثم سبل مخاصمة مقرراتها أمام القضاء الإداري قد حظي منذ حقبة طويلة باهتمام رجال القانون على أكثر من صعيد، إلا أن جهودهم النظرية لم تحرز أي تقدم على المستوى القانوني، لتزامنها مع «العهد المزدهر للمعيار العضوي».

أولا: الفقه العربي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

دائما في إطار الاتجاه المؤيد لفكرة إعادة النظر في تكييف الهيئات الخاصة بالنشطة في مجالات ذات نفع عام ومنها الجمعيات، نلاحظ بأن جانب «محتشم» من الفقه العربي يتجه نحو تفضيل هذا المبدأ، مع تعزيزه بالقول بأن التداخل بين المجالين العام

43 Cité par Debbasch (CH) et Pinet (M), Op.cit, P209.

والخاص لم يترك أي حدود قانونية أو موضوعية فاصلة بينهما، ولهذا فإن التطبيقات التقليدية للمعيار العضوي لا سيما على الصعيد القضائي قد أصبحت «عقيمة» وغير قادرة على تأطير هذه المسألة بالشكل الكافي.

ولهذا ساد الاعتقاد بضرورة الاستعانة بالمعيار المادي أو الموضوعي لرفع هذا «الارتباك»، طالما أن الأساس الحقيقي للفصل بين المجالين العام والخاص يبقى مرهونا بشكل لا يمكن تفاديه بالهدف النهائي المرجو تحقيقه، وهذا هو المرجع الذي يتعين إعطائه الأولوية قبل الرجوع إلى أي معيار قانوني آخر، فإذا تحقق هذا المسعى كان من الضروري إعادة النظر أيضا في تكييف مقررات هذا الصنف من الهيئات الخاصة، وكذلك إعادة النظر في المعايير التي يتبناها القضاء الإداري اليوم من أجل قبول دعاوى الإلغاء شكلا.

وقد سائر هذا الاتجاه الفقيه «المعيوف محمد» معتبرا :

«... لقد كان على الفكر القانوني أن يميز في قرارات الجمعيات ذات النفع العام، بين القرارات التي تظهر فيها امتيازات السلطة العامة والمتعلقة بتنفيذ مهمة مرفق عام، فهذه القرارات تتمتع بنفس خصائص القرارات الإدارية، ومن ثم يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري طبقا للمعيار الموضوعي، أما القرارات المتعلقة ببعض الأمور الداخلية والخاصة بالجمعية كقرارات التنظيم الداخلي وقرارات العضوية والتي لا تظهر فيها امتيازات السلطة العامة، فإنها تشكل قرارات خاصة، ولذلك تبقى خاضعة للقانون الخاص وتدخل في اختصاص القضاء العادي...»⁴⁴.

كما تبني الفقيه «عكاشة ياسين حمدي» نفس الفكرة وجاء في صريح عباراته: «... يمكننا الاستنتاج من خلال طبيعة الهدف المتوخى من طرف الجمعية ذات النفع العام، ومن عناصر ومعطيات سيرها، ومصادر تمويلها، وطبيعة الأجهزة المسيرة والمراقبة لها، أنه يمكن تكييفها كشخص من أشخاص القانون العام، فمادامت مكلفة بمهمة مرفق عام وتتصرف تبعا لذلك كأشخاص القانون العام، فهي تخضع في إطار هذه المهمة

44 راجع المعويوف محمد، القضاء الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010، ص 209.

لرقابة القضاء الإداري، وبالتالي فإن قراراتها هي قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة أمام قاضي المشروعية» 45.

أما بالنسبة لبعض الفقهاء الجزائريين فقد التقت توجهاتهم النظرية عند اعتبار المشرع الجزائري قد قدم حلا مزدوجا لقواعد الاختصاص القضائي يشمل القاعدة والاستثناء، وعليه فإن المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد تبنت المعيار العضوي كأساس لتحديد النزاع الإداري نظرا لبساطته ووضوحه وسهولة تطبيقه عمليا 46.

لكنه في المقابل تنبه إلى عدم شمولية هذا المعيار وعدم كفايته، فاستعان بالمعيار المادي لإبعاد بعض النزاعات، التي بالرغم من أن الشخص المعنوي العام طرفا فيها، إلا أنه اعتبرها مماثلة للنزاعات العادية نظرا لطبيعتها، وأرجع الاختصاص القضائي فيها للمحاكم العادية، وهذا ما يستخلص من نص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه:

«...خلافًا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية

المنازعات الآتية:

مخالفات الطرق.

المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.»

45 راجع عكاشة ياسين حمدي، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 112.

46 حول هذه المسألة، راجععمار بوضياف، المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة، دار الجسور، الجزائر، 2014، ص 57.

راجع كذلك كرابي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 214 وما بعدها.

وهذا المنطق القانوني في تحليل نشاطات ووظائف الهيئات الممثلة للشخص المعنوي العام ومن ثم تحديد الاختصاص القضائي المصاحب لها، يتعين تمديد تطبيقه أيضا على نشاطات ووظائف الهيئات الخاصة ومنها الجمعيات ذات النفع العام، حيث أنه من المؤسف على حد تعبيرهما لتسرع في تصنيفها ضمن أشخاص القانون وإخضاع مقرراتها لرقابة القضاء العادي، رغم تمتعها- تقريبا بكل خصائص المرافق العامة الإدارية، ولهذا يتعين تطبيق حل مزدوج بشأنها يرتبط ببحث خصائصها الموضوعية في كل قضية على حدى، قبل تقرير الجهة القضائية المختصة بنظر مقرراتها، تماما كما هو الحال بالنسبة لطريقة تعامل المشرع مع سبل تحديد الاختصاص القضائي المرجح لمراقبة أعمال الدولة والذي يتعين أن يتسم بالمفارقة والنسبية بدلا من الحلول القانونية المطلقة⁴⁷.

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

على ما يبدو فإن جانبا من الفقه الفرنسي الحديث عازما بشدة على تغيير معادلة المعايير القانونية الإدارية، و متمسكا بضرورة إعادة «تأصيل» ميدان المنازعات الإدارية بشكل عام، ليس من أجل الاستجابة لغاية عملية فحسب، ولكن لمسايرة مقتضيات العدالة والتطورات الكبيرة الحاصلة داخل «نسيج» الهيئات الخاصة، ولعل إعادة «انتحال» نفس خصائص مرافق الدولة من قبل هذه الأقطاب لاسيما الجمعيات ذات النفع العامي التي جعلت منها بصدق مرافق عامة إدارية بكل ما تحمله العبارة من أبعاد قانونية وتقنية.

وقد عبر العميد «بونوا» (Benoit (F.P) عن هذه المسألة بقوله: «...إن الحل الذي يتبناه القضاء الإداري الفرنسي والذي يفرض عليه توسيع تطبيقات المعيار العضوي في ميدان المنازعات الإدارية، نعتبره حلا قابلا للنقاش، فلا يوجد نشاط خاص بحكم الطبيعة، ولا توجد مهمة مرفق عام بحكم الطبيعة، فالفصل بين النشاطين العام والخاص ليس نهائيا، لأنه يتم المرور من صنف لآخر حسب الأوضاع الاقتصادية

47 راجع رابعي أحسن، المرجع السابق، ص 218.

والاجتماعية والسياسية المحيطة بالدولة، ولهذا يرجع إلى القاضي الإداري تقريراً إذا كان نشاطاً ما يندرج في المهام الكلاسيكية للمرفق العام ومن ثم القول بتطبيق القانون الإداري أو العكس»⁴⁸.

وهو الاتجاه الذي سايره أيضاً مواطنه مندوب الحكومة المستشار «سيقالا» (Segalat) على حد تعبيره: «...نحن بصدد هيئات خاصة أنشأها المشرع بواسطة قانون 1 يوليو 1901 المتعلق بالجمعيات، تتولى مهمة مرفق عام وتتمتع بامتيازات السلطة العامة، مع ذلك لا يمكن اعتبارها مؤسسات عامة، وفي المقابل لا يمكن التعامل معها كمؤسسات خاصة، ولهذا يتعين القول بتصنيفها ضمن طائفة الهيئات الوظيفية الخارجة عن التصنيف المؤسساتي des institutions fonctionnelles hors catégories، لكن ترجيح الخصائص العامة عن الخصائص الخاصة في نشاط ووسائل وأهداف هذه الهيئات هو الذي يجعلها أقرب للقانون الإداري منه للقانون العادي، ومن ثم يتعين توسيع مجال رقابة المشروعية لتشمل قرارات هذه الهيئات أيضاً، لكن هذا الحل القانوني سيظل نسبياً وغير قاطع مما يفرض على القاضي الإداري التأكد من أسبابه ودواعيه في كل قضية على حدى، قبل التسرع في استخلاص القضاء المختص بنظر هذه القرارات وكذا القانون الواجب التطبيق عليها...»⁴⁹

من الواضح أن هذا الحل الأخير قد حظي «بسمعة جيدة» من قبل جانب من الفقه الفرنسي، حيث ساد الاعتقاد بضرورة تفادي إلقاء المسؤولية على المشرع من أجل الفصل في هذه المسألة بشكل نهائي، لأن ذلك من شأنه إضفاء نوع من الجمود في التطبيق، وهذا سوف يؤدي إلى نتائج خاطئة، لأنه لا يمكن إخضاع كل الجمعيات التي تزاوُل نشاطات ذات نفع عام إلى رقابة القضاء الإداري.

48- Voir Benoit (F.P), le droit administratif français, 19^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 1978, P 314.

49-Cité par Morgan (J.CL), Mémento de la jurisprudence administrative, Ed Hachette, 3^{ème} édition, Paris, 2006, P 408.

لكن في المقابل فإن الحل الثاني المتمثل في إلقاء المسؤولية على عاتق القاضي الإداري من أجل الفصل فيما سوف يضيء مرونة أكبر في التعامل مع « المعضلة»، ولهذا يكون لهذا الأخير أن يزعم إذا كانت جمعية نفعية ما تتحقق فيها نفس خصائص المرافق العامة ذات الطبع الإداري، ومن ثم القول بانعقاد اختصاص القضاء الإداري بنظر قراراتها أو العكس، ولهذا يكون القاضي الإداري في مثل هذه المسائل « قاضيا منشئا للقانون» un juge créateur de droit لأنه يعود إليه وحده تقرير توسيع أو تقليص نطاق القانون الإداري. 50

رغم الجاذبية الكبيرة التي يتميز بها هذا الحل، إلا أنه لم يرضع على ما يبدو كل المجمع الفقهي الفرنسي، بحكم مواجهته لصعوبات «قاهرة» 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.

وفي المقابل فقد اقترح أنصار هذا الاتجاه تصنيف الهيئات الخاصة التي تزاوّل نشاطات ذات نفع عام، ومنها الجمعيات النفعية، « كمرافق عامة غير مشخصة» بتطبيق المعيار المادي أو الموضوعي un service public non identifier⁵¹.

فالجمعيات ذات النفع العام تتمتع اليوم بشهرة عجيبة منقطعة النظير، وهي توجد في ميادين إدارية كانت في السابق من احتكار الشخص المعنوي العام، ومن صلب وظائفه مثل الصحة، الثقافة، الرياضة والبحث العلمي... الخ، كما أنها تتمتع تقريبا بكل امتيازات السلطة العامة، إلى درجة أنه يمكننا التساؤل ما إذا كانت تحتل مرتبة الامتياز في الهرم الإداري.

50-VoirCapitant (R), flexible droit administratif, LGDJ, Paris, 2002, P 212.

51-VoirWeil(P), « une survivance : le critère organique », mélange Mestre, LGDJ, Paris, 2009, P410.

ولهذا فإنه من الخطأ تقديم حلول مطلقة بخصوص الموضوع، فالجمعيات ذات النفع العام لا تمثل هيئات خاصة بصفة مطلقة، ولكنها كذلك لا تمثل مرافق عامة « فنية» بصفة مطلقة أيضا، ولهذا اقترح بعضهم على اعتبارها « مرافق عامة ذات وجهين » un service public a double visage»

أما عن طريقة التعامل مع هذه الهيئات على الصعيدين القانوني والقضائي فقد اقترح رواد هذا الفكر إدراج معيار « التوكيل أو الوكالة» « La Procuration » ، كمعيار متمم للمعيار العضوي، الذي من شأنه توسيع ميدان المنازعات الإدارية ليشمل قرارات هذه التجمعات أيضا، رغم أنها تمثل في الواقع مجرد هيئات خاصة⁵².

هذه الهياكل تمارس نشاطات ذات نفع عام K وتتمتع بامتيازات السلطة العامة بمقتضى النصوص القانونية والتنظيمية الصادرة في هذا الشأن، وأخيرا أنها تعمل باسم ولحساب الدولة، وتظل تابعة لها في إطار الإشراف والتوجيه والرقابة، الأمر الذي يجعلنا نقرب من مبدأ الوصاية الإدارية، وهذه المعطيات المجتمعة على حد تعبيرهم كافية جدا للتعامل مع هذه الهيئات بنفس معاملة المرافق العامة الإدارية، وعلى الخصوص إخضاع المنازعات المرتبطة بالقرارات التي تصدرها لاختصاص القضاء الإداري، وبما أن التخصيص يرتبط بالقانون الذي أحدث هذه الهيئات أي قانون 1 يوليو 1901 المتعلق بالجمعيات، فإنه يتعين مسبقا مراجعة أحكامه المتعلقة بتكييف قرارات الجمعيات النفعية، حتى يتسنى إدراجها مستقبلا ضمن طائفة المنازعات الإدارية المحددة بحكم القانون⁵³.

..52. Ibid, P 418.

53. Voir_ Capitant(R), Op.cit, P 225.

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

في مقابل الاتجاه القضائي التقليدي المقارن المتجه نحو تقرير فكرة رفض الاعتراف بالطبيعة الإدارية للجمعيات ذات النفع العام، ومن ثم رفض قبول الطعن في قراراتها بالإلغاء أمام قاضي المشروعية، فإن التيارات القضائية المعاصرة تتجه تدريجياً نحو «هجر» هذا الفكر، لإهماله المعايير الأساسية التي بني عليها القانون الإداري ذاته، والتي لازالت حتى اليوم تشكل مرجعاً حاسماً في تحديد مجال الاختصاص القضائي الإداري، لاسيما معياري السلطة العامة والمصلحة العامة.

أولاً: القضاء العربي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

لقد توجه جانباً من القضاء الإداري العربي في بعض القضايا المتفرقة إلى اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية، متى تولت تسيير وإدارة مرفق عام، أي متى صدرت في إطار مزاولته بعض النشاطات المتعلقة بتسيير مرفق عام، باستخدام أساليب القانون العام وامتيازات السلطة العامة، لكن في المقابل فإن القرارات التي تهتم تطبيق النظام الداخلي والصادرة في إطار هذا النظام فإنها تخرج من هذا التكييف، لأنها تهتم الهيئة ذاتها كشخص خاص وليس المرفق الذي تتولى تسييره.

والواضح أن القضاء الإداري المغربي أكثر إصراراً على هذا المبدأ مقارنة بنظائره على الصعيد العربي، وقد تجلّى ذلك فعلاً من خلال «كثافة» أحكامه المتجه نحو ترسيخ المبدأ، وعلى الخصوص حكم 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 أنه 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 بتأسيس

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 مزاوله نشاطات ذات منفعة عامة باستعمال وسائل القانون العام كسمة أساسية، بالتالي فإن القرارات التي تصدرها في هذا الإطار تعتبر قرارات إدارية وتخضع لاختصاص القضاء الإداري...»54.

وقد تأكد هذا الاتجاه أيضا من خلال حكم نفس المحكمة المؤرخ في 24/10/2009 قضية السيد (ر.ع) ضد جمعية أبي العباس السبتي بمراكش التابعة للمنظمة العلوية لرعاية المكفوفين، وتتلخص وقائع القضية في أن أحد التلاميذ المكفوفين كان يتابع دراسته بالقسم الداخلي لمعهد الجمعية، وقد اجتاز السنة الثامنة من التعليم الابتدائي خلال الموسم الدراسي 2001/2002 بتفوق، إلا أنه فوجئ بنتيجة آخر السنة بفصله من القسم الدراسي للجمعية، وذلك بناء على القرار الصادر بتاريخ 18 يونيو 2002 عن المجلس التأديبي التابع لها، بحكم سوء السلوك والعنف الممارس من طرف التلميذ ضد الطاقم الإداري والمدير، وعلى الخصوص اعتدائه على أحد حراس القسم الداخلي وتهديده بال سلاح الأبيض، فطعن السيد (ر.ع) وهو أب الطفل المكفوف ضد قرار الفصل أمام المحكمة الإدارية بمراكش التي تصدت للنزاع المطروح من خلال الوجهين التاليين:

«...حيث أن القضاء الإداري قد تجاوز مبدأ الاقتصار على المعيار العضوي لتحديد

القرار الإداري، وأصبح يعتمد على المعيار المادي أو الموضوعي في تحديده، ولهذا فإن القرار الإداري لم يعد ذلك القرار الصادر عن السلطة الإدارية فقط، وإنما أصبح يشمل كل قرار صادر عن هيئة خاصة مكلفة بتأدية مهمة مرفق عام و متمتعة في ذلك ببعض امتيازات القانون العام، وحيث أن جمعية أبي العباس السبتي التابعة للمنظمة العلوية لرعاية المكفوفين تشكل هيئة خاصة تسهر على تسيير نشاط مرفق عام متعلق بإدماج المكفوفين في المجتمع، واستعمالها في ذلك لوسائل القانون العام وامتيازات السلطة العامة، وقد اعترف لها بصفة المنفعة العامة بواسطة المرسوم الملكي رقم 68/338

54. ذكره عبد اللطيف بلغوي، المرجع السابق، ص 367.

المؤرخ في 3/9/1968، فإن القرارات التي تصدرها هي قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء، مما يعني انعقاد اختصاص القضاء الإداري بنظرها (قبول الدعوى شكلا).

حيث أنه في الموضوع يكون المجلس التأديبي المذكور قد خالف القانون عندما أصدر قرار فصل التلميذ (ر. ف) دون استشارة المجلس الداخلي للجمعية، وهي استشارة إلزامية، كما ينص عليها النظام الداخلي للجمعية وقانونها الأساسي، مما يعني بأن القرار المطعون فيه معيبا بعبء الإجراءات، مما يتعين إلغاءه وإعادة إدراج التلميذ (ر. ف) في صفه الدراسي الذي كان عليه قبل صدور قرار الفصل...» 55.

ومما يعزز هذا الطرح ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بوجدة في قرارها المؤرخ في 12/04/2010 في قضية « نادي مولودية وجدة للريفي » ضد « الجامعة الملكية للريفي »، وتتلخص وقائع الحكم في طلب قدمه المدعي وهو « نادي مولودية وجدة للريفي » يرمي إلى إلغاء قرار صادر عن « الجامعة الملكية للريفي » والقاضي بإقصاء المدعي من منافسات نصف نهاية البطولة بسبب تورط النادي في بعض الأعمال المخالفة للقانون ولأخلاقيات الرياضة، وجاء في حيثيات القرار ما يلي:

«...حيث أن الجامعة الملكية للريفي من أشخاص القانون الخاص يسري على تأسيسها وتسييرها أحكام الظهير الشريف رقم 376/58/01 الصادر في 15/11/1958 المتعلق بتأسيس الجمعيات، وهي مكلفة بتسيير مرفق رياضي من خلال تنظيم وتأطير الأندية المنضوية تحت لوائها في إطار القانون المنظم لها، وهي تستعمل في ذلك وسائل القانون العام وامتيازات السلطة العامة طبقا للمعيار المادي، ذلك أن الاختصاص على المعيار العضوي وحده لتحديد القرار الإداري انطلاقا من الجهة الإدارية المصدرة له، سيؤدي إلى منع القضاء الإداري من نظر النزاعات المرتبطة بالمرافق العامة والتي مصدرها أشخاص القانون الخاص، وبالتالي فإن المقررات الصادرة عن الجامعة المذكورة تكتسي طابعا إداريا، وتكون المحكمة الإدارية المختصة بنظر الطعون الموجهة ضدها» 56.

55. المرجع السابق، ص 376.

56. المرجع السابق، ص 388.

في سياق ذات الاتجاه نلاحظ بأن القضاء الإداري المصري يميل شيئا ما إلى هذا التطور ولكن بنوع من التردد والتحفظ، وهذا ما يمكن التماسه من خلال الأحكام القليلة الصادرة عنه في هذا الشأن، وعلى العموم يمكننا أن نستأنس في ذلك بقرار المحكمة الإدارية العليا المؤرخ في 30/1/2010 في قضية السيد (م.ح) ضد الجمعية التعاونية للبناء والإسكان، وتتلخص وقائع القضية في أن المدعي وهو عضو مؤسس في الجمعية المطعون ضدها منذ 2/6/1987، ويسدد اشتراكاته في مواعيدها، 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، وبالتالي وضع المدعي في قائمة الانتظار وحرم من التوزيع.

طعن السيد (م.ح) في قرار التخصيص والتوزيع الذي أصدرته الجمعية أمام محكمة القضاء الإداري بـ«كفر الشيخ»، التي أصدرت قرارها بتاريخ 21/8/2006 رفضت فيه طلب المدعي شكلا دون التطرق للموضوع، وجاء في حيثياته:

«...حيث أن النزاع لا يتعلق بقرار إداري صادر من سلطة إدارية، ومن ثم فإن الدعوى تخرج من الاختصاص النوعي لمحاكم مجلس الدولة، وفي المقابل فإن الاختصاص يرجع لجهة القضاء العادي، مما يتعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة نوعيا بنظر الدعوى، وإحالتها بحالتها إلى محكمة «كفر الشيخ» الابتدائية عملا بالمادة 110 من قانون المرافعات...»⁵⁷.

بعدها قام المدعي برفع استئناف أمام المحكمة الإدارية العليا التيبالعكسقبلت الدعوى شكلا، وجاء في صريح حيثياتها «...بغض النظر عن الطبيعة الخاصة للجمعية التعاونية للبناء والإسكان فإنها تجسد مظهرا من مظاهر السلطة العامة المتمثلة في الصلاحيات الرقابية التي خولها إياها القانون على النشاطات المتعلقة بالبناء والإسكان التي مصدرها المبادرة الخاصة، ونتيجة لذلك فإن القرارات الصادرة عنها ومن بينها القرار المطعون فيه في النزاع المائل هي قرارات إدارية، وبالتالي فإن المنازعات المرتبطة

57. ذكره جمال يوسري السادات، دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013، ص 176.

بمشروعيتها هي منازعات إدارية تندرج ضمن اختصاصات محاكم مجلس الدولة، لهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع إلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء مجدداً باختصاص المحكمة الإدارية بـ«كفر الشيخ» بنظر الدعوى...» 58.

ثانياً: القضاء الفرنسي المؤيد لمبدأ الاختصاص القضائي الإداري لنظر قرارات الجمعيات النفعية

مبدئياً يمكننا استخلاص بأن القضاء الإداري الفرنسي قد ظل لحقبة طويلة «وفياً» للمعيار العضوي ولتطبيقاته على صعيد المنازعات الإدارية رغم الانتقادات الكثيرة التي تعرض إليها في هذا الشأن، إلا أن الاستمرار في تبني هذا الحل القانوني «بشكل مطلق» من شأنه أن يقوده إلى إشكالات موضوعية جديدة تتعلق بعدم كفاية الوسائل القانونية للسيطرة على مجالات «القرارات الإدارية كل القرارات الإدارية».

وهذه الثغرة جعلته ينحرف شيئاً ما عن المبدأ التقليدي من خلال الاعتراف بالصبغة الإدارية لقرارات بعض الهيئات الخاصة ومنها الجمعيات ذات النفع العامون ثم قبول الطعن فيها بالإلغاء لتجاوز السلطة أمام قاضي المشروعية، حتى وإن كان هذا الموقف غير راسخ بشكل ثابت ومستقر ونهائي.

باستقراءنا للقرارات القضائية الصادرة في هذا الباب، يتضح بأن الأساس الحقيقي والقوي الذي حفز القضاء الإداري الفرنسي على تغيير موقفه في بعض المناسبات المتفرقة هو معيار المنفعة العامة، الذي يفرض غالباً ضرورة الاستعانة بوسائل القانون العام، وهذا المرجع المادي سيظل حاجزاً قوياً للفصل بين المجالين العام والخاص، حتى في ظل التحولات العميقة التي تشهدها الحياة العمومية اليوم.

وهو الموقف الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي في قضية «الصندوق التعاضدي للمساعدة والحماية» Caisse primaire aide et protection بواسطة قراره المؤرخ في 13 مايو 1938 والذي جاء فيه :

«...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 ورقابة وزارة العمل، وبالتالي فإن القرارات التي يصدرها تتمتع بالطبيعة الإدارية، وتكون خاضعة لرقابة القاضي الإداري...»⁵⁹.

وفي تعليقه على هذا القرار فقد اعتبر مندوب الحكومة المستشار «لاتورنوري» (La tournerie) بأن «الهيئات الخاصة المنشأة طبقا لقانون 1 يوليو 1901 المتعلق بالجمعيات، قد أصبحت تمارس وظائف مشابهة تماما لتلك التي تتعهد به إعادة 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 دورا كاشفا خاصة في ظل المفهوم الواسع الذي أعطي للمرفق العام»⁶⁰.

وقد تبني مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه أيضا في قراره المؤرخ في 27 يناير 1951 في قضية صندوق التأمينات الاجتماعية Caisse mutuelle des allocations، والذي علق عليه مندوب الحكومة المستشار «ماني» (Magnier) على حد تعبيره:

«في إطار الأشكال الجديدة للمرافق العامة الوظيفية أو المادية المنشأة طبقا لقانون 1 يوليو 1901 المتعلق بالجمعيات، فإنه لا يمكننا التسرع في تحديد التكييف الحقيقي لهذه الهيئات، ومن ثم سبل التعامل معها على الصعيدين القانوني والقضائي، بل يتعين التحقق مسبقا من مدى تطابق خصائصها الموضوعية مع خصائص ومميزات المرافق

Cité par Long(H) et Braibant(G), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 59.
7^{eme} édition, Ed Sirey, Paris, 1978, P 210

.Ibid, P 218 .60

العامّة الإداريّة، لكنّ يمكننا الاستغناء عن هذا الجهد إذ تدخل المشرع بنصوص معيّنة واستقر على طبيعتها الخاصّة، أو إذا كانت هذه الهيئات ذات طبيعة قانونية غير محدّدة، ولكنها أنشأت في ظل نماذج قانونية خاضعة للقانون الخاص، وفي ظلّ هاتين الحالتين تكون مقرراتها ذات طبيعة خاصّة، وخاضعة لرقابة القضاء العادي»⁶¹.

وفي قرار آخر للمحكمة الإداريّة لـ «مون بولي» Montpellier صادر بتاريخ 15/10/2005 جاء فيه «...حيث أنّ الاتحاديّة الفرنسيّة لكثرة القدم هي جمعيّة ذات نفع عام منشأة في إطار قانون 1 يوليو 1901 المتعلّق بالجمعيات، لكن في المقابل فإنّ القرارات التي تصدرها في المادة التآديبية تكون قابلة للطعن عن طريق دعوى الإلغاء بسبب التجاوز في استعمال السلطة، نظرا لكونها تدخل في نطاق المقررات المتخذة من أجل ممارسة امتياز من امتيازات السلطة العامّة...»⁶².

في الأخير نستنتج بأنّ القضاء الإداري الفرنسي قد أعطى بعدا جديدا للجمعيات ذات النفع العام وللمقررات التي تصدرها، فقد أصبح بإمكانها مواصلة نشاطات تستهدف المصلحة العامّة، وأنّ تتمتع بامتيازات السلطة العامّة، وأنّ تخضع لرقابة الإدارة المركزيّة في إطار شكل جديد للوصاية الإداريّة، تماما مثل المرافق العامّة الإداريّة، فإذا تحققت كل هذه العناصر بصفة مجتمعة لا بصفة انفراديّة، نكون أمام نموذج مستحدث من المرافق العامّة الماديّة أو الوظيفيّة، لكنه يشكل في الباطن مجرد جمعيّة ذات نفع عام، وفي هذه الحالة فقط نكون أمام تطبيق القانون الإداري وانعقاد اختصاص القضاء الإداري من أجل فحص مشروعية مقررات هذه الطائفة من الهيئات الخاصّة.

.Ibid, P 228

61

Voir Mariner (P), recherches sur la notion d'effet impératif des actes administratifs. 62

unilatéraux, Thèse de Doctorat en droit, Université de Montpellier, France, 2014, P

.184

الخاتمة

بصفة عامة يمكننا تحديد ثلاثة وضعيات للجمعيات ذات النفع العام في مواجهة أو بجانب السلطات العامة، فتارة تظهر كوسائل للدفاع عن المواطنين ضد تعسف الإدارات العامة، وتارة أخرى تمثل طائفة من الأشخاص الخاصة مكلفة بمهام سلطوية وردعية، وتارة أخيرة لا تمثل سوى مصالح إدارية تظهر في شكل أشخاص القانون الخاص.

ومن هنا فإن التطور المستمر الذي شهدته هذه التجمعات «الفتية» قد أسفر عن تعدد المواقع التي أصبحت تحتلها، كما ساهم في اضمحلال التصور التقليدي الذي كانت تحمله في «ذهن» الدولة منذ زمن بعيد.

فالتوجه الجديد الذي تحذوه فرنسا وبعض الأنظمة المقارنة إبتداء من العشرية المنصرمة، قد جعل الدولة تتحلل تدريجيا من بعض الوظائف التقليدية، متجهة نحو تشجيع و«مؤازرة» نشاطات لا تصنع تصاميمها، لكنها تحتفظ دائما بدورها التأسيري والقيادي إزاءها، وهي بهذه الطريقة تنتقل من دور التسيير اليومي إلى دور الإشراف التوجيه والرقابة، وهذا التحول النوعي للإيديولوجية الإدارية، سوف يفرض عليها التنازل عن بعض وسائل القانون العام لصالح هذه الهيئات الخاصة، من أجل تسهيل إندماجها ضمن الفضاءات الرئيسية للمرافق العامة الإدارية.

في هذا الصدد ستقوم الدولة بحركة واسعة من أجل ترقية «لامركزية التسيير» عن طريق التقليص من هيمنتها على الحياة العمومية، وبذلك فإنها تمهد لظهور نظام جديد قائم على أساس «المبادرة الخاصة» و«مبدأ التعددية».

وهذا يدل بأن التصور الإداري الجديد هو بصدد البحث عن التقاء مزدوج للأعضاء والمصالح، عن طريق إشراك الدولة والجماعات الخاصة، من أجل ضمان تجسيدها جامعا للمصلحة العامة في إطار المصالح الخاصة.

وهكذا فإن الجمعيات بصفة عامة، خاصة منها ذات النفع العام، سوف تشكل نموذجا بارزا للتعاون والاشتراك بين الشخص المعنوي العام والأشخاص المعنوية الخاصة، إلا أن استجابتها للمصلحة العامة سوف لا تقتصر على مجرد التفويض فحسب، بل تقترن كذلك بالتركيز على ضرورة ممارسة نشاطاتها بالاستعانة ببعض امتيازات السلطة العامة، وبقبول بعض مظاهر الإكراه.

في إطار المعطيات الراهنة، نلاحظ بأن الجمعيات ذات النفع العام قد اكتسبت احتكارا فعليا للحياة الإدارية، لقد تمكنت من تقديم خدماتها إلى الجميع ومن فرض شروطها في مواجهة الجميع، لقد تمكنت من إلزام الجميع على الاندماج في هيكلها، وهاتين الخاصيتين أي الخصوصية والشمولية بوسعهما تكوين سلطة « قاهرة » لهذه الأقطاب.

من زاوية أخرى نلاحظ بأن الجمعيات ذات النفع العام قد تمكنت فعلا من تقليد كل ما هو تنظيم إداري، وسواء على مستوى تركيبها العضوية والهيكلية، أو مدى مساهمتها في مهام ذات نفع عام، أو نطاق تمتعها بامتيازات السلطة العامة، أو التكييف القانوني والقضائي للقرارات التي تصدرها، فلا شيء يميز بينها وبين المرافق العامة الإدارية التقليدية، وهذا التجانس دليل على « انصهار » طبيعتها الخاصة داخل « القالب » الإداري العام، وهذا من شأنه توسيع الفضاء الإداري، دون إهمال خصائصه ومميزاته الرئيسية، ولعل هذه العبارة الأخيرة من شأنها توسيع مجال المرفق العام الإداري إلى « ما لا نهاية ».

إن الجمعيات ذات النفع العام قد أصبحت اليوم تمثل الأداة الأساسية « لتصميم » و « إعادة ترميم » الحياة الإدارية بمدلولها الواسع، لقد تمكنت وبفعل مشاركة العامل الفردي من تعزيز وتطوير هذا الفضاء بوتيرة سريعة ومنظمة، وأن تجعل من نفسها قناة إدارية مرجعية نموذجية وشاملة، لقد أصبحت تمثل الوسيلة المفضلة ضمن سياسة تبحث في آن واحد على تعزيز النشاط الإداري دون التنازل عن قواعده وأسسها الكلاسيكية.

لكن في مقابل كل هذه التطورات التي شهدتها الجمعيات ذات النفع العام في ظل الأنظمة المتقدمة، إلا أن وضعيتها ومكانتها في المجتمع لم تلتفتلى ما يظهر انتباه صانعي « إيديولوجية» التشريع المتعلق بالجمعيات في ظل صنف راجح من الأنظمة العربية، كما لم يستقطب على ما يبدو اهتمامهم الفكري، ولذلك لا نجد أي آثار لهذه التطورات السريعة في ظل الوثائق الرسمية، وفيما يخص هذه النقطة بالذات تكون الإيديولوجية القانونية والرسمية لهذه الأنظمة «متأخرة جدا» بالنسبة للتصورات الإدارية الراهنة، وهذه المسألة قد شككتفعلاً مراً مؤسفاً بالنسبة لنا.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

- الطماوي سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- المعيوف محمد ، القضاء الإداري ، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2010.
- الغويري محمد، قضاء الإلغاء في المغرب، دار الآفاق، الرباط، 2012 .
- باينة عبد القادر، فكرة السلطة في القرارات الإدارية، دار الشروق، الرباط، 2008.
- بوضياف عمار ، المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة، دار الجسور، الجزائر، 2014.
- بلغويني عبد اللطيف، القانون الإداري المغربي، مطبعة الرسالة، الدار البيضاء، المغرب، 2014.
- بسيوني عبد الغني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.
- حداد عبد الله، دراسة تطبيقية في أسس ومبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 2013.
- حسنين نجيب الفاضل، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013.

يوسري السادات جمال، دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013.

عكاشة ياسين حمدي، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

رابحي أحسن ، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.

خيري محمد، مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي، دار الحقوق، بيروت، 2012.

النصوص القانونية

قانون 1 يوليو 1901 المتعلق بعقد الجمعية.

قانون رقم 56 1205- المؤرخ في 29 نوفمبر 1956 المتعلق بشروط وإجراءات استفادة الجمعيات ذات النفع العام من الدعم المالي للدولة.

مرسوم 16 غشت 1901 المتعلق بتنفيذ قانون 1 يوليو 1901 المتعلق بعقد الجمعية.

مرسوم رقم 81 – 404 المؤرخ في 24 أبريل 1981 المتعلق بإجراءات الاعتراف للجمعية بصفة النفع العام.

Bibliographie en français

Ouvrages

Benoit(F.P), le droit administratif français, 19eme édition, DALLOZ, Paris, 1978.

Bonnard (R), précis de droit administratif, 3eme édition, Ed Sirey, Paris, 1956.

Brobecker(R), associations et service public, Ed RobertLaffont, Paris, 2009.

Capitant (R), flexible droit administratif, LGDJ, Paris, 2002.

Chapus (R), contentieux administratif, T2, LGDJ, 5eme édition, Paris, 1981.

Debbasch (CH) et Pinet (M), les grands textes administratifs, 3eme édition, Ed Sirey, Paris, 1974.

Debbasch(CH), contentieuxadministratif , T2, 6eme édition, LGDJ, Paris, 1981.

Dèroche (H), les mythes administratifs, PUF, 2eme édition, Paris, 1976.

Duguit(L), Traité de droit constitutionnel, 24eme édition, LGDJ, Paris, 2005.

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

Morgan(J.CL), Mémento de la jurisprudence administrative, Ed Hachette, 3eme édition, Paris, 2006.

Turpine(D), associations et syndicat, Ed Gualino, Paris, 2002.

Waline (M), précis de droit administratif, Ed Montchrestien, 10eme édition, Paris, 1994.

Weil(P), « une survivance : le critère organique », mélange Mestre, LGDJ, Paris, 2009.

Thèse

Mariner (P), recherches sur la notion d'effet impératif des actes administratifs unilatéraux, Thèse de Doctorat en droit, Université de Montpellier, France, 2014.

Articles

Achille Mestre, une association d'économie mixte, l'association technique de l'importation Charbonnière, in AJDA, N 3, Paris, Mars 1980.

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

Bloch – lainé (F), les associations les mots et les choses, in RDP, N° 4, Paris, juin 2004.

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

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 2013.

Miaille (M), le contrôle de l'Etat sur les associations, in RASJEP, N° 1, Alger, 1978

Moderne (F), émergence et ambiguïté du phénomène associatif dans le monde économique, in JCA, Paris, 2003.

Plovin (I.Y), des associations sportives ou le sport à la recherche de son juge et de son droit, in JCA, N° 4, Paris, juin 2008.

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

Théry(R), des association a monopole : pourquoi ?In Esprit, N° 2,Paris, Février 2015.