

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الطبعة القانونية للمنظمات المهنية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون اداري

تحت اشراف:

لشقر مبروك

من اعداد الطالب:

_الفاطمي محمد امين

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب واسم الاستاذ
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ تعليم العالي	د. خنان أنور
مشرفا مقرر	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	د. لشقر مبروك
عضوا مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	د. لحرش عبد الرحيم

نوقشت بتاريخ: 20 جوان 2023

السنة الجامعية:

1443_1444هـ / 2022_2023م

عَلَّمَ الْقُرْآنَ

شكر و عرفان

نتوجه إلى الله تبارك وتعالى

بالحمد والثناء والشكر كما يحبه ويرضاه

على ان وفقنا الى انجاز هذه المذكرة

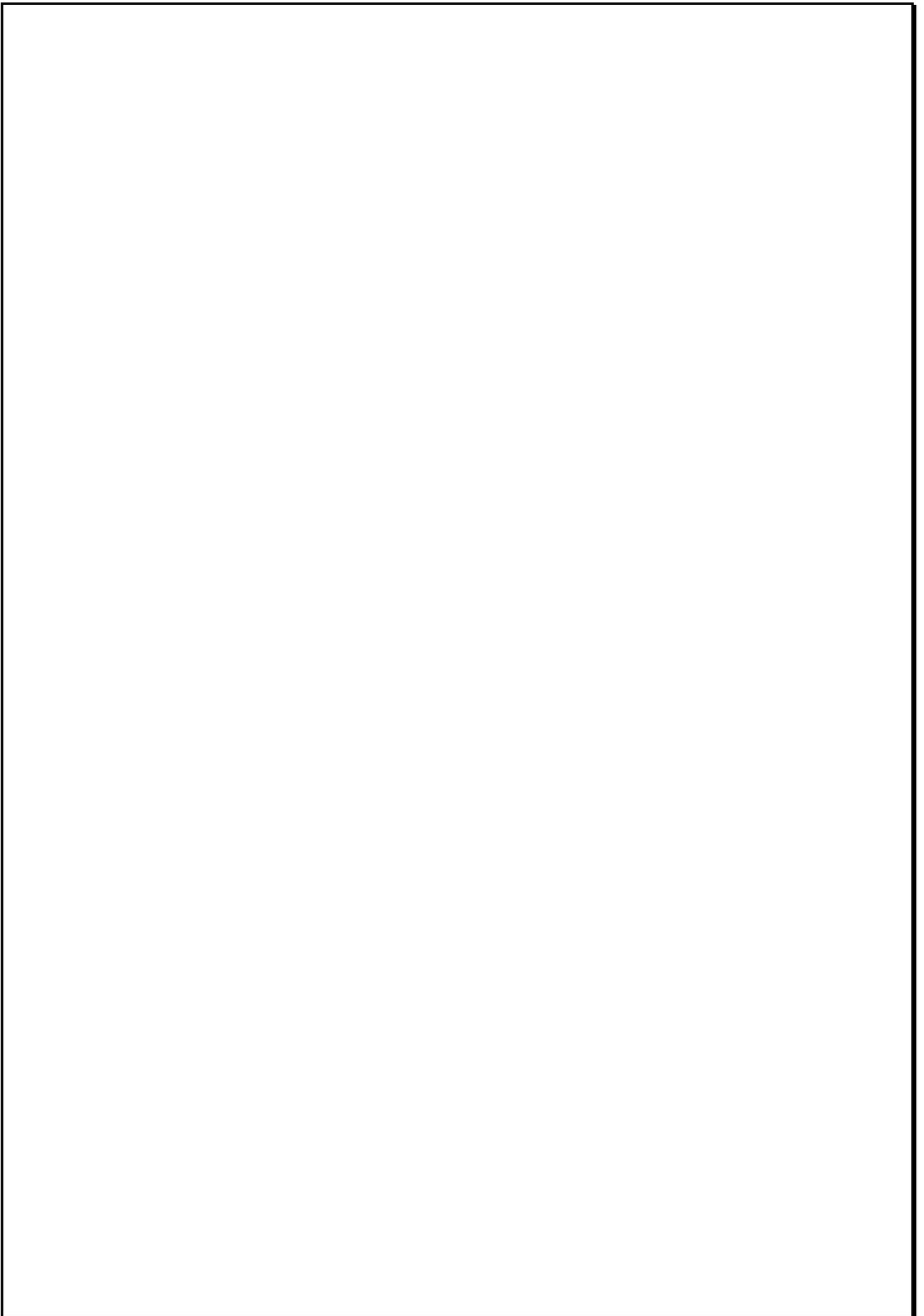
كما أتقدم بخالص الشكر والعرفان لأستاذ الدكتور لشقر على اشرافه لي على انجاز

هذه المذكرة التي هي ثمرة جهدي و اشراف وتوجيه استاذي الكريم

واتقدم بالشكر الى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة

اهداء

من لم يشكر الناس لم يشكر الله
لا يستطيع أي المرء من انجاز أي عمل لوحده بدون مساعدة
بهذه المناسبة لا يسعني الا التقدم الى بالشكر
والتقدير الى كل من ساعدني من انجاز هذا العمل
خاصة الدكتور أستاذ لشقر
والى كل العائلة الكريمة.



مقدمة

يعود ظهور فكرة التنظيم المهني بصفة عامة إلى زمن بعيد، حيث جاء في بادئ الأمر على شكل انشاء تجمعات، حيث تزامن مع تطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية وتغير أوضاع الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في مختلف المجالات التي كانت حكرا على الخواص، بما في ذلك تدخلها من أجل تسيير وتنظيم بعض الأنشطة والمهن الحرة.

التطور الذي عرفته الدولة على مختلف الأصعدة مما جعل على الدولة ان تعمل على مراقبة نشاط الافراد في المهن بحيث جعلت المهن الحرة نفسها محل الأنظار و كان لبد من وضع نظام قانوني يضبطها وإحاطتها بمجموعة من قواعد القانونية وتجسد هذا في ظهور المنظمات المهنية الوطنية من أجل تسيير بعض النشاطات المهنية، يضطلع بتسيير المهنة ويشرف على المهنيين، بهدف تحسين الأداء والرفع من مستوى المهنة وحماية مصالحها، ذلك بموجب قرارات تتسم بالطابع الإداري وتحقيقا لذلك خول المشرع المنظمات المهنية باعتبارها مرافق عامة مهنية العديد من الصلاحيات العامة تنشأ بموجب قانون لتوجيهه، تؤديها نيابة عن الدولة، حيث يشترط لممارسة هذه المهن المؤهل العلمي أو الشهادة العلمية المتخصصة.

ورجع ظهور المنظمة المهنية بفضل الثورة الفرنسية التي ساهمت في ظهورها وتطورها حيث انها ساهمت في زرع فكرة حرية كل فرد بممارسة النشاط المهني مما أدى هذا الى ظهور فوضى عارمة في فرنسا التي أدت في الأخير الى ممارسة كل فرد من المجتمع مهنة التي من شروطها توفر مؤهلات علمية وشهادات من اشخاص ليست لهم علاقة بتلك المهن مثل: مهنة المحاماة ومهنة الطب مما أدى الى المساس بالأمن والنظام العام مما أدى الى ضرورة وجود حل لتنظيم يتكفل بحماية الشخصا و المهن التي كان بدور هذه المهن توفر مؤهلات علمية الا ان ظهر ما يسمى بالمنظمة المهنية الا انها لم تشمل جميع المهن انما اقتصرت على

بعضها لكن هذه المنظمة كانت في بداية الامر تقتصر فقط على الافراد الذين لهم الحق في الالتحاق بتلك المهن الحرة الا انها توسعت في فكرها و أصبحت تدافع على مصالحها, مما جعل القانون يضع الرقابة على مثل هذه لمنظمات المهنية. فإن الطابع الخاص للمنظمة المهنية الوطنية من هذا المنظور، يفسر خضوع هذه الأخيرة للرقابة الإدارية والقضائية لتحقيق حسن سير وعدم الانحراف وتأمين الانضباط داخل المنظمة.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في ان المنظمة المهنية له أهمية كبيرة النظام القانوني في العديد من الدول العربية منها والأجنبية، كما بواسطته يتم في المهن الحرة. كما ان هذا الموضوع لم يحظ بالدراسة الكافية من طرف الباحثين مما جعلها محل جدل فقهي وقانوني لتحديد مفهوم هذه المنظمة وأعمالها.

المنظمة المهنية لها دور كبير في إدارة الشؤون المهنة وتنظيمها يرجع ذلك تحقيق المصلحة العامة ولتحقيق الغرض المطلوب منها الذي تم وضع هذه المنظمة من أجلها.

الإشكالية:

من هذا الموضوع تتمحور الإشكالية في الوصول الى نقطة مهمة الا وهي الإطار النظري للمنظمة المهنية وذلك راجع الى تعدد النظم القانونية ونشاط هذه المنظمة وتختلف من مهنة الى أخرى هذا الذي أدى بنا طرح الاشكالية حول فيما يتمثل النظام القانوني للمنظمة المهنية؟

أسباب اختيار الموضوع:

تبين لنا من بين الأسباب اختيار الموضوع انه هناك أسباب موضوعية واخر ذاتية

أسباب الموضوعية:

السبب الأول راجع الى الدور الذي تلعبه المنظمة المهنية على المستويين المهني والقانوني ولمعرفة القواعد القانونية المطبقة على المنظمة من طرف المشرع الجزائري والقاضي الإداري كان يستلزم تحليلا واسعا وشاملا لهذا الموضوع، وكذا الرقابة التي تخضع لها هذه المنظمة وتعامل مع القرارات المنظمة المهنية وهذا ما سوف نتطرق له في دراستنا

أسباب الذاتية:

الرغبة الشخصية بدراسة موضوع المنظمة المهنية ويعتبر هذا موضوع المنظمة المهنية ويدخل في صميم القانون الإداري ويعد كموضوع في اختصاصي.

أهداف هذه الدراسة:

لمعرفة القواعد القانونية التي تحكم المنظمة المهنية وطرق التي وضعت بها من طرف المشرع الجزائري وعلى أي أساس يخضع المشرع الجزائري الى القرارات المنظمة المهنية.

باعتبار ان كل دولة تختلف على الاخرة في تطبيق القواعد القانونية هذا ما دفعنا لمعرفة النظام القانوني الذي تخضع له حسب القانون الجزائري وخصوصا القانون الإداري

معرفة عمل هذه المنظمة وفق القوانين التي تخضع لها والمنصوص عليها.

دراسة القرارات التي تصدرها هذه المنظمة وطريقة الرقابة عليها

صعوبات الدراسة:

وتتمثل في عدم توفر المراجع الكافية في المكتبة ويمكن القول انها منعدمة التي تناولت المنظمة المهنية فجل المراجع لم تتناول المنظمة المهنية بصفة خاصة فمعظمها تناولت موضوعنا بشكل عرضي ولم تتطرق الى التفاصيل التداخل في المصطلحات القانونية المشابهة للمنظمة المهنية.

منهج الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع كمنهج أساسي المنهج الوصفي لكونه المنهج الأقرب لتحديد المفاهيم والمصطلحات القانونية اما المنهج المكمل له فاعتمدنا على التحليلي وذلك لإبراز الرقابة التي وضعها القضاء الإداري وتحليل النصوص القانونية.

في الأخير استعانا بالمنهج التاريخي لنتبع التطور ونشأة المنظمة المهنية. وللإجابة عن الإشكالية المطروح أعلاه سيكون من خلال آراء الفقهاء في تحديد مفهوم للمنظمة المهنية وتحديد قراراتها الإدارية وكذا الرقابة الخاضعة لها وهذا ما سنتطرق له في تقسيم موضوعنا حيث اعتمدنا على خطة ثنائية تعتمد على فصلين الفصل الأول يحتوي على الإطار النظري للمنظمات المهنية حيث يتضمن مبحثين، المبحث الأول ماهية المنظمة المهنية اما المبحث الثاني: طبيعة القانونية للمنظمة المهنية

اما الفصل الثاني سوف نتطرق فيه الى الإطار التطبيقي للمنظمة المهنية الذي بدوره يتضمن القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية كمبحث اول اما المبحث الثاني فسننتظر من خلاله الى الرقابة القضائية على نشاط المنظمة المهنية

الفصل الأول: الإطار النظري للمنظمات المهنية

المنظمات المهنية كجهة تسعى وراء تأطير النشاطات المهنية الحرة، مما جعل هذه المهن الحرة تتمتع بخاصية الاستقلالية لكن تكون خاضعة لتنظيم المهني حيث تقوم بتسيير وتنظيم هذه المهن لكون هذه التنظيمات مستقلة بداتها وتتصف بعدم التبعية لذلك حول المشرع المنظمات المهنية باعتبارها مرافق عامة مهنية العديد نيابة عن الدولة، ولكثرة تنوعها لكونها لم تقتصر على مهنة واحدة فقط انما تعددت مما دفع بالدولة الى إعطائها صلاحيات واختصاصات كثيرة وتزويدها بقواعد قانونية تحكمها. ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى مفاهيم عامة حول المنظمات المهنية، ففي مبحث الأول سنتطرق الى ماهية المنظمات العلمية وسيتم معالجة الأركان التي تقوم عليها وتمييزها عن غيرها من الهيئات من خلال المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية المنظمات المهنية

تعتبر المنظمات المهنية من اهم المنظمات التي تساهم في تسيير النشاطات الافراد ودفاع عن المصالح العامة للمهنة وعن حقوق ومصالح الافراد ودالك نيابة عن الدولة كما أطلق عليها بعض الفقهاء مصطلح (النقابة المهنية).

كما يشمل هذا المبحث ثلاثة مطالب التي سوف نتطرق لها، حيث سوف نتطرق في المطلب الأول الى تعريف المنظمات المهنية من الناحية الفقهية والقضائية اما في المطلب الثاني: اركان وأنواع المنظمات المهنية وأخيرا المطلب الثالث الذي يحتوي على التمييز بين المنظمات المهنية وما يشابهها من بعض المفاهيم الأخرى.

المطلب الأول: مفهوم المنظمات المهنية

يتناول هذا المطلب أهم التعريفات الفقهية التي حاولت الوصول إلى معنى واضح للمنظمات المهنية، كذلك إلى طرق إنشاء وانهاء عمل هذه المنظمات، بالإضافة إلى بيان خصائصها.

الفرع الأول: تعريف المنظمات المهنية

أولاً: التعريف اللغوي للمنظمات المهنية

نظرا للمصطلح المنظمات المهنية قد اتضح انه مركب من مصطلحين قانونيين فقد قمن أي تجزئته الى مصطلحين: " المنظمات"، "المهنية".¹

مصطلح المنظمة لغة: نظم، ينظم، تنظيماً، الجمع منظمات. ويقال نظم أمره يرتبها يجد لها حلولاً.

¹ معجم المعاني الجامع - معجم عربي www.almaany.com

مصطلح المنظمة اصطلاحاً: هَيْئَةٌ مُكَوَّنَةٌ، لَهَا أَهْدَافٌ مُحَدَّدَةٌ وَقَانُونٌ يَرَسُمُ أَعْمَالَهَا، وَمَبَادِيٌّ تَعْمَلُ عَلَى تَحْقِيقِهَا فِي مَجَالِ اهْتِمَامِهَا: فِي السِّيَاسَةِ أَوِ النَّقَابَةِ أَوِ النَّقَابَةِ،¹

ثانياً: التعريف الفقهي للمنظمات المهنية

المنظمات المهنية هي تلك المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتتخذ صورة أو هيئة النقابة.²

ويمكن تعريف الهيئات المهنية كمنظمات تقوم بإدارة شؤون مهنية نقابية معينة ويشرف على تسييرها مجلس منتخب من أصحاب المهنة ويكون الانضمام إليها إجباري وتتمثل وظيفتها في تمثيل المهنة لدى الدولة والغير، فضلاً عن الإشراف على النظام الداخلي للمهنة، كما تقوم برعاية أعضائها والدفاع عن مصالحها

لقد عرفها عمار عوابدي في كتابه على أنها " المؤسسات العامة المهنية تلك المرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الإداري وتتخذ صورة أو هيئة النقابة"

وهي الأشخاص المرفقية التي يكون موضوعها رقابة وتوجيه النشاط المهني وقد منح لها القانون بعض الحقوق والامتيازات السلطة العامة بهدف تنظيم المهنة ورعاية مصالح أعضائها، في الأصل الدول تفضل ترك هذه تنظيمات المهن والنشاط الخاص بنفسها غير ان غالبية الدول تفضل ترك هذه المهمة لأبناء المهنة ويدير امورها هم أبناؤها.

كما قام نواف كنعان بتعريف المنظمات المهنية على أنها " مرافق عامة ينصب نشاطها على أبناء مهنة أو حرفة معينة في أشكال وصور متعددة بحيث تراقب

¹ نفس المرجع السابق

² عمار عوابدي: القانون الإداري، ج1، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص:321

وتوجه نشاطها المهني بواسطة هيئات مهنية يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة ويكون أعضائها ممن يمارسون المهنة¹

ومن أهم الأسباب التي أدت إلى أخذ السلطة الإدارية بأسلوب المنظمة المهنية لإدارة المرفق العام هو أن هذه المنظمات المهنية توازي جماعة متميزة من الأفراد لها مصالح متميزة عن المصلحة العامة، كأرباب المهن الحرة المختلفة.

ولذا تنشأ المنظمة المهنية مكونة من مجموعة من الأفراد يسعون إلى غرض مشترك ويتولى تنظيمها وتسييرها أصحاب المهنة أو الحرفة أنفسهم أو ممثلوهم²

ثالثاً: التعريف القضائي للمنظمات المهنية

اعترف القضاء الإداري بالمنظمات المعنية كفئة من أشخاص القانون العام تمارس بعض امتيازات السلطة العامة وأخضع بعض أنواعها لاختصاصه القضائي.

فالتنظيمات المهنية تتكون من أفراد عاديين أي من أشخاص طبيعيين وينطوي نشاطها على نفع عام يعود على الجمهور مما أوجب منحها حق التمتع ببعض امتيازات القانون العام بإصدار قرارات إدارية بهدف تمكينها من تنظيم مباشرة المهنة الحرة ومزاومتها، ومن هنا برز التساؤل المهم حول التكييف القانوني لنشاط المنظمات المهنية، فلم يتردد القضاء الإداري الفرنسي في الإجابة على هذا التساؤل إذ ورد في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 31 جويلية 1940 في قضية (MONPEURT) بخصوص نشاط لجان التنظيم المهني المنشأة بالقانون الصادر في 16 / 08 / 1940 ما يلي " رغم أن المشرع لم يعتبر لجان التنظيم المهني مؤسسات عامة فهي تنظيمات مكلفة بالمساهمة بتسيير مرفق عام، وتعد القرارات التي تصدرها في مجال اختصاصها قرارات إدارية يمكن مخاصمتها بدعوى الإلغاء

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

² نواف كنعان، القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص 352

أما م القضاء الإداري، "وهو الاجتهاد القضائي الذي أخذ به في السنة الثانية مباشرة، ولكن تميزت السبب الوارد في حكم مجلس الدولة الصادر في 02 / 04 / 1943 في قضية (BOUGUEN) بالوضوح الشديد رغم أن المجلس الأعلى للأطباء لا يعد مؤسسة عامة فإنه يسهم في تسيير مرفق عام، فالقرار الذي تصدره إدارة هذا المرفق يعد قرارا إداريا، فالملاحظ أن القضاء الإداري في فرنسا يأخذ بمعيار السلطة العامة لتكييف نشاط المنظمات المهنية على أنها مرافق عامة، وعليه تفقد المهن الحرة طبيعتها التقليدية وتصبح مرافق عامة، فالمنظمات المهنية إذا كانت تعد مرفقا عاما فهل هذه التنظيمات المهنية تعد من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص؟

وفي هذا الصدد يمكننا القول إن المنظمات المهنية تخضع لمزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص، فخضوع المنظمات المهنية لقواعد القانون العام نظرا لكونها هيئات عامة تقوم بتسيير مرفق عام وذلك استنادا لأصل نشأتها وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، بحيث تسري قواعد القانون العام على النشاط الذي تقوم به المنظمات المهنية باعتبارها مرافق عامة والمتعلقة بتنظيم المهن، فعلى سبيل المثال القيد في الجدول الوطني للمهنة صدوا ار القرارات الواجبة التنفيذ، أما خضوعها لقواعد القانون الخاص فيعود لعدم خضوع الحسابات المالية للمنظمات المهنية لتصديق السلطة العامة.¹

لقد أصبح مجلس الدولة الفرنسي على التنظيمات المهنية صفة التنظيمات الخاصة التي تدير مرافق عامة إلا أنه لم يعتبرها مؤسسات عمومية فهي وفق التعليل الذي قدمه مندوب الحكومة Ségala بشأن حكم قضية Baugue الصادرة في 02 / 04 / 1943 أنها المؤسسات أما محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر في 26 /

¹ مأمون مؤذن، الطبيعة القانونية لنشاط النقابات او المنظمات المهنية، مجلة الحقيقية، العدد 30، جامعة احمد درارية ادرار، بدون سنة النشر، ص 180

12/ 1950 بنت فيه العناصر التي على أساسها تعتبر المنظمات المهنية أو النقابات من أشخاص القانون العام بقولها أن الرأي الراجح فقها وقضاء في شأن التكييف القانوني لنقابة أنها وآت المهن الحرن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة وهي المؤسسات الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بموجب قانون أو مرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديب، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم و، لا يجوز لغيرهم مزاولتها، وأشارك الأعضاء في النقابات أمر حتمي ولها حق تحصيل رسم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة، ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية مما يجعلها قابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.

أما محكمة بيروت المدنية فقد عرفت في حكمها رقم 1012 الصادر بتاريخ 7 كانون الأول سنة 1973 والتي قضت فيه بأن النقابات المهنية جماعة مهتمة برعاية مصالح أعضائها،

والإشراف على مستوى المهنة وشروط ممارستها، وهي تمثلها لدى الدولة وتشرف على النظام الداخلي للمهنة وهي لا تدير بصفتها هذه مرفقا عاما.¹

الفرع الثاني: نشأة المنظمات المهنية

من المتعارف عليه أن المنظمات المهنية أو النقابات ليست وليدة اليوم فقد ظهرت هذه

¹ مأمون مؤذن، نفس المرجع السابق، ص 65

المنظمات منذ عصور طويلة تمكنت خلالها بالقيام بدور فعال في مجال تنظيم المهن الحرة للنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذه المنظمات لم تدم طويلا فعرفت تدهورا مما أدى إلى زوالها واختفاءها نتيجة لعدة عوامل عاشتها في القرون الماضية. ومن خلال هذا الفرع سنحاول إعطاء لمحة تاريخية حول نشأة المنظمات المهنية في بعض الدول.

أولاً: نشأة المنظمة المهنية في بعض الدول الاوروبية

1- الثورة الصناعية في أوروبا

وعن سؤال «الوسط» عن تطور النقابات حتى أصبحت بمعناها الحالي قال المرباطي «إنها بدأت في التطور مع قيام الثورة الصناعية في أوروبا التي جرى فيها تعريف النقابات بـ «إطار مهني عام لتجمع عمالي، ومن أهدافها الدفاع عن مصالح العمال أو أعضائها وتحسين شروط وظروف العمل والمحافظة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعمال وعلى مستوى مناسب للأجور والتعويض والتقاعد».¹

مؤكداً انه مع نهاية القرن السابع عشر، برزت الحركة الصناعية تغزو المجتمعات الأوروبية بقوة، وحددت طبيعة النظام الرأسمالي بوضوح، من خلال التقسيم الاجتماعي للعمل بين قوتين اجتماعيتين، العمال، وأصحاب الصناعات، ومعها برز الشكل السائد لنظام العمل المأجور ولا سيما بعد الثورة الصناعية الأوروبية الكبرى، التي أوجدت تجمعات عمالية ضخمة، وأنتجت علاقات عمل وإنتاج جديدة، ارتسمت من خلالها طبيعة الأجور، وشروط العمل والمطالبة بتحسينها بالنسبة إلى العمال، وبالمقابل كان تخفيض كلفة الإنتاج الذي يزيد من أرباح أصحاب الصناعات يتم عن طريق تخفيض الأجور مباشرة أو من خلال زيادة ساعات العمل التي تجاوزت

¹ المرباطي، تاريخ الحركة النقابية ومهامها، الموقع: <http://www.alwasatnews.com>

18 ساعة عمل يومية، وكان هذا سببا مهما لقيام أولى الجمعيات المهنية والنقابات العمالية الصناعية الحديثة».

وقد اضطرت الدول الصناعية في أوروبا تحت تأثير عنف المقاومة العالمية، إلى تسليم بحق العمال في تكوين النقابات، فأخذت تنظم العمل النقابي وتحدد حقوق النقابات وواجباتها لتمكينها من أداء رسالتها في تنظيم عائلات العمل. وقد كانت إنكلترا أسبق الدول إلى الاعتراف بالتكتل المهني والحركة النقابية، ففي عام 1800 رفعت حظر على التكتل المهني فأجازت تأليف النقابات، ولكن ضمن قيود معينة، ولم يطلق المشرع الإنكليزي للنقابات حرية إلا في سنة 1870 ولقد تبعت فرنسا إنكلترا في مجال الاعتراف بالكيان النقابي ثم تلتها باقي الدول في نهاية القرن التاسع عشر¹

2- نشأة المنظمة في إنجلترا:

ظهرت الحركة النقابية أولا في بريطانيا على شكل اتحادات نقابية ولم تنشأ هذه الاتحادات بقصد تحسين الأوضاع المتردية بقدر ما قامت بقصد دفاع عن الوضع لائق، إن دوافعها كانت محافظة ال ثورية، وكانت تطالب بالإبقاء على الأنظمة التقليدية ضد أرباب العمل الذين بهرتهم نظرية الحرية الاقتصادية الجديدة، وكانت الاتحادات هذه تشكل استمرار للنقابات والجمعيات الكبرى التي تنطلق من نفس منطلق التجمع الغريزي وقد ظهرت النقابات أوال في إنكلترا ومنها انتقلت إلى الدول الصناعية الأخرى في أوروبا.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن الصناعة ظهرت في إنكلترا قبل غيرها، فوجدت فيها المشاريع الصناعية الكبرى وفي رحاب هذه المشاريع نشأت طبقة العمال الصناعيين الذين كانوا في بؤس شديد، فتعاونوا للحصول على ظروف أحسن للعمل، وقدر أكبر

¹ المرابطي، تاريخ الحركة النقابية ومهامها، الموقع: <http://www.alwasatnews.com>

من الأجرة وهذه الأسباب هي التي دعت إلى ظهور النقابات في الدول المختلفة ولكن أصحاب الأعمال ومن ورائهم الحكومات في كثير من الدول الأوروبية قاموا قيام الحركة النقابية، ومنعوا التكتلات العمالية، أنهم وجدوا فيها تهديدا لسلطانهم، وخطر على النظم السياسية والاقتصادية القائمة.

ففي بريطانيا صدر عدد من القوانين التي تحرم التكتلات العمالية وتعتبر هذه التكتلات

خارجة على القانون لأنها تؤدي إلى عدم تقدم الحرف وتهدد حرية العمل والصناعة، وفي فرنسا هوجمت التكتلات النقابية بشدة، في أثناء المدة التي تلت الثورة الفرنسية عام 1789، على أساس أن هذه التكتلات ال تتفق مع حق الشعب في الحرية وفي إدارة شؤونه الجماعية دون أن يكون خاضعا لأي لون من ألوان الضغط الاحتكاري ؛ وعندما تقرر مبدأ حرية العمل بموجب قانون أذار 1791 الذي ألغى نظام الطوائف حرمت تكتلات العمال وجمعياتهم بموجب قانون حزيران 1791 تأكيد لمبدأ الحرية العمل وأصبح هذا التحريم إحدى الدعامات الأساسية للدستور الفرنسي.¹

ثانيا: نشأة المنظمة المهنية في بعض الدول العربية

إن تطور وتوسع الحركة النقابية العمالية أثر تأثيرا على عموم الحركة النقابية في بلدان ما يسمى العالم الثالث، كما كان ذات تأثير أيضا على الطبقة العاملة في الأقطار العربية، فإذا كانت نشأة النقابة في المجتمعات الأوروبية ارتبطت بالنهضة العلمية والصناعية، حيث كان للتطور الصناعي دورا كبيرا في ظهورها وبلوغها الأشكال التنظيمية والسياسية النقابية المعروفة حاليا لتمثيل العمال والدفاع عن مصالحهم في أنظمة تقوم على مبدأ الحرية الفردية، فإن النقابات في دول العالم

¹ سعاد قرراش، عوامل مشاركة العمال في التنظيمات النقابية، مذكرة ماستر في علم الاجتماع والديموغرافيا تخصص: تنظيم وعمل، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، السنة الجامعية 2016/2017، ص33

الثالث والوطن العربي ظهرت في معظم المجتمعات أثناء الفترة الاستعمارية على هذه المجتمعات (أحمد الرفاعي، 1982، ص441)، أي بعد دخول الرأسمال الكولونيا لي، حيث بدأت النواة الأولى للطبقة العاملة في الظهور على أثر احتكاكها باليد العاملة المهاجرة من البلدان الاستعمارية إلى البلدان المستعمرة وظهور الحركات النقابية، سمح للعمال الأصليين لهذه البلدان بممارسة العمل النقابي.

وجهت إضراباتها لتحسين الظروف المهنية والاجتماعية، ورفع التمييز الحاصل بينهم وبين العمال المهاجرين في مجال الأجور، وظروف العمل، غير أنها مع تصاعد المد التحرري ناضلت إلى جانب الحركات التحررية لتحطيم الاستعمار، باعتبار أن تحررها كطبقة وتحسين ظروفها لن يتم إلا من خلال الحصول على الاستقلال الوطني، ولهذا ارتبطت منذ ظهورها بحركة التحرر الوطني سياسيا واقتصاديا حيث كان العمال في طليعة مناهضي الاستعمار والساعين إلى التحرر وازله أسباب التخلف، ولعل هذه الخصوصية التاريخية هي التي تفسر تبعيتها واندماجها في السلطات السياسية بعد استقلال هذه المجتمعات¹

1-نشأة في بعض الدول العربية:

بدأت التشكيلات العمالية في مصر أبان الاحتلال البريطاني في عام 1882، مع بدايات انشاء المشروعات الصناعية وشركات احتكار في مجال الخدمات كالمياه والكهرباء ومرافق النقل، وقامت على هامشها ورش ومصانع صغيرة وحولها بدأت تتجمع قوي جديدة من العمال الذين عانوا من سوء المعاملة وانخفاض الأجور وزيادة ساعات العمل، مما دفع بعضهم لتشكيل تكتل وتجمع يعبر عن مصالحهم، ويتولى الدفاع عن حقوقهم، فكانت أول نقابة من عمال السجاير في عام 1899 وسميت "

¹ صاحبي هدى، دور النقابة العمالية في تنمية الوعي المهني لدى العمال، مذكرة الماستر في اجتماع تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، تخصص علم الاجتماع تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة العربي بن مهيدي-أم البواقي-السنة الجامعية 20/2018، ص 31

بنقابة عمال السجائر المختلطة" لانضمام عمال أجنبي إليها، ثم تشكلت " نقابة عمال الترم" في عام 1908 وبعدها " نقابة عمال الصنائع اليدوية في عام 1909 " وبلغ عدد النقابات في عام 1911 أحدى عشرة نقابة تضم 6 آلاف عامل، وخاضت بعض النقابات فعاليات وأعلنت الاضراب منها نقابة عمال السجائر في عام 1899، ونقابة عمال التزام 1908، وكان موقف الحكومة سلبيا تجاه الصراع بين النقابات العمالية وأصحاب المشاريع، مما أضعف موقف العمال ودهور حالتهم النضالية.¹

أما في سورية بدأت ملامح تكون الطبقة العاملة تأخذ صورتها الحقيقية والمستقلة في المجتمع مع بزوغ فجر النهضة الصناعية، وإنشاء معمل الإسمنت في دمشق عام 1928 ومؤسسة "ترامواي وكهرباء دمشق" وأخذ الوعي العمالي يتنامى ويتطور، وبدأ نضال الطبقة العاملة يتصاعد ويبلور التنظيم النقابي في ظل ظروف صعبة سياسية واقتصادية وتوج هذا النضال بتأسيس الاتحاد العام 1938، والذي ساهم في تعزيز وحدة الطبقة العاملة، ودمجها في معركة التحرر الوطني، وتنظيم علاقات العمل وحماية العمال، ولأسيما بعد ازدياد حجم الاستثمارات الوطنية في مجال صناعة الغزل والنسيج والكبريت وغيرها ، وذلك بالسعي لإصدار قانون للعمل يوفر للعمال الحماية القانونية ومع بداية الاستقلال في عام 1946.

أما في دولة العراق فقد ظهرت مع بداية الحكم الملكي، استناداً للقوانين العثمانية السابقة والتقاليد الدستورية المتبعة في الدول الأخرى، فكانت قرارات الحكومة تجيز تأسيس النقابات، وتشكلت منها: نقابة المحامين 1918، الجمعية الطبية العراقية 1921، وجمعية العمال 1928، وجمعية تعاون الحلاقين 1929، وجمعية عمالية "جمعية أصحاب الصنائع في العراق 1929.²

2- نشأة المنظمة في المغرب العربي:

¹ سلامة أبو زعيتر، الحركة العمالية والنقابية، من الموقع <https://www.ahewar.org>
² نفس المرجع السابق، من الموقع <https://www.ahewar.org>

أما دول المغرب العربي فقد تأثرت بشكل كبير بتطور الأوضاع في فرنسا بعد الحرب العالمية الأولى فكانت نشأة الحركة النقابية المغربية التي تبعت تأسس تعاضدية البريديين عام 1916، كأول تنظيم تعاوني بالمغرب، حيث قامت بتأسيس ثلاثة تجمعات مهنية وهي: الجمعية العامة لموظفي الحماية 10 مايو 1919، وتجمع عمال ومستخدمي الشحن والإفراغ المغربي 8 يونيو 1919، اتحاد ودايات شغيلة الكتاب بالدار البيضاء 10 يوليو 1919، وتبعها تشكيلات نقابية أخرى ناضلت من أجل تحقيق المطالب الأساسية ومنها الاعتراف القانوني بالحق النقابي، العطلة الأسبوعية و يوم عمل من 8 ساعات....الخ

شكلت الحركة النقابية العربية في الوطن العربي تحالف عمالي قوي أسس الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب عام 1956م، كمنظمة نقابية قومية شعبية تضم المنظمات النقابية العمالية العربية في المستوى القومي، وقامت بالتوقيع على ميثاق شرف تاريخي عام 1960م، يحدد خطوات أساسية نحو تكوين حركة عمالية عربية موحدة تجسد وحدة الأمة العربية، ووحدة نضالها.

ربطت الحركات النقابية والعمالية بين القضايا الاقتصادية والسياسية في نضالها لتحسين أوضاع العمال الاقتصادية، كما كانت في طليعة العمل النضالي من أجل الاستقلال والحرية من الاستعمار، وانتزعت الاعتراف بها في المجتمع الدولي، انسجاما مع الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق الدولية، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (23 الفقرة 4) لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1966م في (المادة 8 الفقرة أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها دون قيد سوى قواعد المنظمة المعنية على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية

والاجتماعية وحمايتها ولا يجوز إخضاع هذا الحق لأي قيود غير تلك التي ينص عليها القانون ويشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي والنظام العام حماية لحقوق الآخرين وحياتهم.

3-نشأة المنظمة المهنية في الجزائر:

في الجزائر فإن التطور التاريخي لهذه المنظمات المهنية يتطلب منا الرجوع إلى حقبتين الأولى ما قبل الاستعمار الفرنسي، والثانية بعد الاستقلال.

حيث أنه قبل 1962 أي قبل استقلال الجزائر من الاستعمار الفرنسي، كانت المهن الحرة مجمعة ضمن نظام يسمى المنظمة المهنية l'ordre Professionnel حيث كانت هذه المنظمات تتضمن هيئات مكلفة بتأمين الانضباط داخل المهنة وهذا الأمر يخص الأطباء والقابلات والصيدلة، ويقول الأستاذ أحمد محيو أن استمرار وجود هذه المهن الحرة يبدو تناقضا مع الخيار الاشتراكي الذي انتهجته البلاد بعد الاستقلال

ولكن بعد الاستقلال فإن المنظمات المهنية لم تستمر في الوجود، وهذا يرجع لما مرت به الجزائر بعد الاستقلال من تغيرات اجتماعية واقتصادية وسياسية¹

ففي المرحلة ما بعد الاستقلال المنظمات المهنية أو النقابات لم تستمر في الوجود إما لأنها حلت تدريجيا أو لأنها زالت بمرور الزمن، باستثناء منظمة المحامين التي استمرت في الوجود أولا بموجب الأمر رقم -67 202 المؤرخ 27 /09 /1967 وبموجب الأمر رقم -72 60 المؤرخ في 13 /11 /1972 ثم بموجب الأمر رقم -61 75 المؤرخ في 26 /09 /1975 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، ومع بداية الثمانينات بدأ التراجع التدريجي على سياسة النظام الاشتراكي وما تبعه من هيمنة

¹ زهير عمور، المنظمة المهنية امام مجلس الدولة، مذكرة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون عام، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي، السنة الجامعية 2021/2022، ص 18

القطاع العمومي في جميع المجالات، ومع صدور دستور 1989 تم التخلي صراحة على النظام الاشتراكي وتبني النظام الليبرالي، وتبني هذا الأخير فقد تبعه إعادة النظر في كل النصوص التشريعية والتنظيمية في مختلف المجالات بما فيها النصوص التي تنظمه، من بينها على سبيل المثال القانون رقم المهن الحر -27/88 المؤرخ في 12/07/1988 الذي يتضمن تنظيم التوثيق، المرسوم التشريعي رقم -07/94 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، القانون رقم 91/08 المؤرخ في 27/04/1991 المتعلق بهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات المحاسبي المعتمد¹

المطلب الثاني: اركان وأنواع المنظمات المهنية

باعتبار المنظمة المهنية نوع من أنواع التنظيمات الإدارية المكونة للنظام الإداري في الدولة، فإنها تقوم على أركان أساسية تستمد منها وجودها وتميزها عن غيرها من الأنماط

والتنظيمات الإدارية الأخرى

الفرع الأول: اركان المنظمات المهنية

أولاً: إدارة المرفق العام

ترتبط المؤسسة العامة منها المهنية باعتبارها أسلوباً من أساليب إدارة المرفق العام مع المرفق العام ارتباطاً وثيقاً، فالمؤسسة العامة ترتبط مع المرفق العام وجوداً وعندما، فلا يتصور وجود مؤسسة عامة دون مرفق عام، لذا فليس من المستغرب أن يقال بأن المؤسسة العامة شخص معنوي يتولى إدارة مرفق عام.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن، ص ص-228 229.

نظرا للصلة الوثيقة بين المؤسسة العامة والمرفق العام يحاول الفقه دوما إبرازها بصورة واضحة عند بحث المؤسسة العامة، يقول الأستاذ لوبدار في هذا الشأن، تتمثل المؤسسة العامة في أنها أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام، وذلك حينما يعهد بإدارة هذا النشاط إلى منظمة تتمتع بشخصية معنوية عامة¹

لاعتبار الازدواجية القضائية (القضاء الإداري و العادي) نتج عنه إشكالية رئيسية تتمثل في تحديد المعيار الذي يميز بين اختصاص القضاء العادي والإداري، ومن هنا برزت نظرية المرفق العمومي باعتباره معيار لاختصاص القضاء الإداري ، وتطبيق القانون الإداري بعدما كانت فكرة السلطة العامة أساس التمييز بين القضاء الإداري و العادي في فرنسا فرغم الأزمة التي تعرض لها معيار المرفق العام فلم تفقد هذه النظرية كل قيمتها ، فالقاضي الإداري الفرنسي استند دائما لتحديد اختصاصه و تطبيق القانون الإداري إلى وجود المرفق العمومي ، رغم أنه يرفض جعل هذه الفكرة المعيار الشامل لتطبيق القانون الإداري ، ولا يزال المرفق العمومي يشكل الوظيفة الأساسية للإدارة وإن لم نقل أن الدولة هي المرافق العمومية و من خلالها تحقق النفع العام ، لذا تطلب تعريف المرفق العمومي.

1- تعريف المرفق العمومي: محاولات تعريف المرفق العمومي انقسمت إلى مدلولان مختلفان ومتباينان، فالمدلول العضوي أو الشكل ويسمي المرفق العمومي - مؤسسة، أما المدلول المادي أو الموضوعي يسمي المرفق العمومي (نشاط)²

2- المعيار العضوي: بأخذ هذا المعيار بمدلول أن المرفق العمومي مؤسسة، إذ يقصد به الأجهزة الإدارية بشكل عام، فالمرفق العمومي يتمثل في المؤسسة القضائية بصفة عامة (المحاكم، المجالس، الوزارة اعوان القضاء ...)، فحيث توجد مؤسسة

¹ علي خطار شنتاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقات في المملكة الأردنية الهاشمية-دار الفكر للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، سنة 1990، ص 15

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سنة 2007، الجزائر، ص 187

عامة يوجد مرفق عمومي فالهيئة أو المنظمة التي تتولى إشباع الحاجة العامة حسب المعيار هي المرفق العمومي

3-المعيار المادي أو الموضوعي: يقصد باصطلاح مرفق عام طبقاً لهذا المدلول المادي أو الموضوعي، الخدمة التي تؤدي للجمهور أو النشاط الذي يمارس لتحقيق النفع العام وإشباع حاجة عامة للأفراد). يولى المدلول الموضوعي أهمية أساسية لطبيعة النشاط بصرف النظر عن شكل التنظيم الإداري الذي يمارس في ظل هذا النشاط لذا يعرف المرفق العام بأنه نشاط يستهدف إشباع حاجة عامة، لذا يقصد بالمرفق العام النشاط الذي تؤديه الهيئة العامة.

لذا فالمرفق العام هو أحد أساليب النشاط الإداري، ذلك النشاط المتمثل في تقديم خدمات عامة للأفراد.

ويأخذ القضاء الإداري أساساً عند تكييفه للنشاط بطبيعة هذا النشاط وغايته، فعلى سبيل المثال اكتفى القضاء الإداري الفرنسي بتكييف نشاطات التنظيمات المهنية بأنها مرافق عامة دون أن يبحث في طبيعة هيئات الإدارة بأنها من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص¹

وفي الحقيقة يمكن الجمع بين المعنى العضوي والوظيفي للوصول إلى تعريف سليم للمرفق العام لوجود التقاء بين المعنيين عندما تسعى الهيئات العامة التابعة لشخص من أشخاص القانون العام إلى تحقيق النفع العام وإشباع حاجات الأفراد، وهذا يحصل دائماً في المرافق العامة الإدارية. غير أن تطور الحياة الإدارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها فكرة المرافق العامة أدى إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية أو التجارية التي يمكن أن تدار بواسطة الأفراد أو المشروعات الخاصة مما قاد إلى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي وأصبح

¹ علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 19-20

من حق الإدارة أن تنظم نشاط معين في صورة مرفق عام وتشهد به إلى الأفراد فيتوافر فيه العنصر الموضوعي دون العضوي.¹

قوم المرفق العام على عدة أركان أساسية لا بد منها، فلا يمكن اعتبار نشاط ما مرفقا عاما الا إذا توافرت فيه عدة أركان أساسية رغم اختلاف الفقه حول عدد الأركان التي يقوم عليها المرفق العمومي إذ يمكن حصرها في أربعة (04) أركان والمتمثلة في النشاط المنظم، المنفعة العامة، خضوع النشاط لهيمنة شخص من أشخاص القانون العام الخضوع لنظام قانوني خاص أو استثنائي.

4-النشاط المنظم أو المشروع

يعد المرفق العام خلاصة استعمال اختصاصات معينة ووسائل مادية بغية إنشاء وتسيير مشروع إداري مكلف بتقديم خدمات معينة للجمهور. فكل مرفق عام هو عبارة عن منظمة تتكون من مجموعة وسائل وأشخاص ومواد مرتبة ترتيبا إداريا لأداء الخدمة العامة²

5-المنفعة العامة

يستهدف المرفق العام تحقيق النفع العام أو أداء خدمة عامة فالغرض من إنشائه هو إشباع حاجة عامة للأفراد فمن غير المتصور وجود مرفق عام إذ لم ينطوي نشاطه على منفعة عامة، ويستهدف المرفق العام دوما وفي جميع الأحوال تحقيق النفع العام، فالغاية من احداث مرفق عام هو إشباع حاجة عامة، فإشباع الحاجات العامة هو الهدف والغاية من المرفق العام. لذا يتوجب على هيئات الإدارة العاملين والقائمين على إدارة النشاط أن يسعوا إلى تحقيق المنفعة العامة وليس الشخصية كما

¹ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدانمارك، سنة 2008، ص 87
² علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 34

هو الحال في المشروعات الخاصة، لذا يجب أن يكون دافعهم ورائداهم وحافزهم هو الرغبة في تحقيق أكبر نفع ممكن للجماعة.

لذا يجب تحديد المنفعة العامة، لا يشترط لاعتبار المنفعة التي ينطوي عليها نشاط المرفق منفعة عامة أن يستفيد منها جميع أفراد الشعب، بل يكفي أن تعود على سكان إقليم معين، لذا تعتبر المرافق التي تشبع حاجات سكان إقليم معين مرافق عامة رغم أن النفع يعود على هؤلاء السكان دون غيرهم، وتعتبر مرافق عامة التي تشبع حاجات طائفة معينة من الأفراد (كالأطباء، المحامين، المهندسين) رغم أن أبناء هذه الطائفة هم المستفيدين من الخدمات التي تقدمها.¹

6- خضوع النشاط لهيمنة شخص من أشخاص القانون العام

تعتبر تبعية النشاط لشخص من أشخاص القانون العام الداخلي ركنا هاما وأساسيا من أركان المرفق العام، لأنه العنصر المميز له عن المشروعات الفردية خصوصا أن الركنين السابقين يتوفران سواء في المرافق العامة أو في المشروعات الخاصة ذات النفع العام.

لذا ينشأ المرفق العام بقصد إشباع حاجة عامة ما عندما يتراأس للسلطة المختصة أن ترك أمر إشباع هذه الحاجة للمبادرة الفردية لن يتحقق بصفة كافية ومرضية.

وباختصار يعتبر المرفق العام أحد أساليب النشاط الإداري الذي تتولى بمقتضاه الإدارة مهمة إدارة نشاط معين بدلا من الأفراد، وذلك بضم هذا النشاط لمرفق عام قائم أو إنشاء مرفق جديد بقصد إشباع الحاجة العامة على أكمل وجه، ويأتي قرار الإدارة في هذا الشأن حينما تقتنع السلطات المختصة أن ترك أمر هذا النشاط للمبادرة الفردية لا يشبع الحاجة ويحقق المنفعة العامة المرجوة.²

¹ علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 27
² علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص 36

7- الخضوع لنظام قانوني خاص أو استثنائي

إذا كانت الأركان الثلاثة الأولى محل إجماع الفقه ، فقد أثار هذا الركن خلافا فقهيًا ، فلا يعتبر جانبًا من الفقه خضوع المشروع للنظام القانوني خاص أو استثنائي ركنًا من أركان المرفق العام ، بينما ترى طائفة أخرى من الفقه ضرورة خضوع النشاط لقواعد و أحكام القانون العام ، فذلك ركن لا غنى عنه من أركان القانون العام. يقول أصحاب الرأي الأول أن المرفق العام ليس مجرد تنظيم و إنما هو نظام أي بمعنى نشاط يخضع لنظام قانوني معين و مؤيدي هذا الرأي الأستاذ الدكتور محمد سليمان الطماوي "كل مرفق عام يخضع لقرار معين من القواعد القانونية تحكم سيره ، فالمرافق العامة ليست كلها على نمط واحد ، كما أنها لا تدار بنفس الطريقة ، و لكن يجمع بينهما بعض القواعد القانونية ، تنطبق عليها جميعًا أيا كان شكلها أو طريقة إدارتها".¹ وعلى عكس الاتجاه الأول يرى جانب من الفقه أنه ليس ضروريًا خضوع المشروع لنظام قانوني خاص استثنائي لاعتباره مرفقًا عامًا.

إذ يقر أنصار الرأي الثاني صراحة أن فكرة النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة لم تستبعد بصفة كلية وبصورة مطلقة ، و أن هذا النظام القانوني هو مجرد نتيجة و ليس ركنًا أساسيًا لوجود و قيام المرفق العام ، فقيام المرفق العام يتضمن ويستوجب تطبيق قواعد القانون الإداري إذ يقول الأستاذ الدكتور محمود حافظ بنفس المعنى " فهو يتعارض مع المنطق و يتضمن مصادرة على المطلوب ، وعلى الرغم من دفاع أنصاره ، لأن خضوع المشروع للنظام الإداري ليس إلا نتيجة لاعتباره مرفقًا عامًا لا ركنًا أو شرطًا لقيام المرفق العام إذ ترى أنه من الصعب التسليم باعتبار الخضوع لقواعد و أحكام النظام الإداري مجرد نتيجة فتترتب على تكييف النشاط بأنه مرفقًا عامًا ، بل على العكس يعتبر ركنًا مكونًا للمرفق العام . ومهما يكن من غير

¹ محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 22

المتصور وجود مرفق عام يخضع كلية لقواعد القانون الخاص، فتخضع المرافق الإدارية للقانون العام بصفة كلية ومطلقة، بينما باقي المرافق تخضع له بصفة محدودة.¹

ثانيا: الشخصية المعنوية

تعد الشخصية المعنوية العامة الركن الثاني الذي تتمتع به المنظمات المهنية، وذلك باعتبارها منظمة اللامركزية مهنية مصلحة أو مرفقيه تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، فلا يمكن تحقق صفة وطبيعة المؤسسة القانونية المعنوية العامة، فهناك الكثير من المرافق العامة لا تعد مؤسسات عامة لأنها ليست مزودة بالشخصية المعنوية العامة²

و من بين المنظمات و المرافق العامة التي لا تعد مؤسسات عامة و هو ما يصطح عليه بتسمية الهيئات الادارية المستقلة ، التي تكون جهاز الدولة مكلفة باسمها لضمان تنظيم مجال معين يعتبر كمجال مهم ، و الذي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيه ، فلم يعرف المشرع الجزائري الإدارة المستقلة أما وفقا لمجلس الدولة الفرنسي فان السلطات الإدارية المستقلة هي " منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع في ذلك إلى سلطة الحكومة غالبا هذه الهيئات الإدارية ليست متمتعة بالشخصية المعنوية وبالنتيجة ليست لها ذمة مالية ولا إمكانية التقاضي و لا إبرام عقد ، و لذلك تتحمل الدولة المسؤولية عنها ، و لكن يجب الإشارة إلى أنه يمكن للمشرع أن يمنحها بعض عناصر الشخصية المعنوية كالاستقلال المالي و سلطة تعيين المساعدين فتكون ميزة الشخصية المعنوية لها محل نقاش. ولقد عرفها محمد الصغير بعلي بأنها" مجموعة من اشخاص الطبيعية او

¹ محمد سليمان الطماوي، نفس المرجع السابق، ص24
² عمار عوابدي، نفس المرجع السابق، ص310

مجموعة أموال تتكاثف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجبه تكتسب الشخصية المعنوية.¹

1- طبيعة الشخصية المعنوية

لقد ثار خلاف فقهي حول تكييف طبيعة الشخصية المعنوية، وإن كان المجال هنا لا يتسع لمناقشة تلك الأثرء والنظريات فلنكتفي بلمحات عنها وهي:

أ- **المذهب المنكر لوجود الشخصية المعنوية:** يرى أصحاب هذا المذهب أن لا فائدة إطلاقاً من الاعتداد بهذه الفكرة إذ يمكن الاعتماد في الحفاظ على المصالح الاجتماعية إلى الأفكار والمفاهيم التقليدية المألوفة، مثل التضامن الاجتماعي الملكية المشتركة ... وغيرها.

ب- **مذهب الافتراض والخيال (المجاز):** حيث يعتبر أصحاب هذا المذهب أن الإنسان الشخص الطبيعي هو الشخص القانوني الوحيد القادر على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وما الشخص المعنوي إلا مجرد افتراض ومجاز من باب تمكين مجموعة الأشخاص أو الأموال من أداء مهامها الجماعية وتحقيق الأغراض الموجودة من أجلها.¹

ج- **مذهب الحقيقة والواقع:** يرى أصحاب هذا المذهب أن الاعتراف بالشخصية القانونية (المعنوية) لمجموعة الأشخاص والأموال، كما هو الحال، بالنسبة للأفراد، إنما يقوم اعتباراً من أنها القدرة أو الماكنة المجردة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات بغض النظر عن تسند إليه هذه القدرة (إنسان فرد) أو مجموعة (أفراد وأموال)). إذ يصح القول إن الشخص المعنوي يعترف له القانون بالشخصية القانونية لتحقيق غرض معين وفي حدود هذا الغرض يكون كالشخص الطبيعي طرفاً في

¹ محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر، سنة 2006، ص 160

الحق والالتزام على السواء، كما أن الشخصية القانونية الاعتبارية ضرورة ملحة تملئها احتياجات المجتمع لتحقيق مصالح عامة أو خاصة، ومما لا شك فيه أن الأشخاص الاعتبارية ضروري ولأزمة في جميع الدول على اختلاف إيديولوجيات.¹

اما عن النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية للمنظمات المهنية فقد نصت المادة 50 من القانون المدني الجزائري على ما يلي: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون يكون: له

- ذمة مالية.

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها يقرها القانون.

- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في خارج ولها نشاط في الجزائر ويعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

- نائب يعبر عن إرادتها.

- حق التقاضي.²

❖ الذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها، كما أنها تتحمل نفقاتها، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له.

¹ محمد الصغير بعللي، نفس المرجع السابق، 162

² ال مادة 50، القانون المدني الجزائري، الصادر بموجب الامر 58_75 بتاريخ 1975/09/26 المعد والمتمم بموجب القانون رقم 05_07 المؤرخ في 2007/05/13

❖ الأهلية القانونية:

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، ومفيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه. وهذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين بالشخص الاعتباري العام ويباشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيتين.

تخول الشخصية الاعتبارية للهيئة القيام بأعمال تنتج أثارها القانونية طبقاً للقانون أي تستعد القيام بأعمال يمنعها القانون وحتى وإن بادرت إلى ذلك بعد عملها مشوباً بعيب قيد المشروعية ومنه تخول لها العديد من الحقوق وتلتزم بالمسؤوليات فلها مثلاً حق التعاقد فتتمتع بحق إبرام العقود في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لاستصدار إذن أو رخصة 44 بالتعاقد¹

❖ حق التقاضي:

حق التقاضي لا يجوز لأي مؤسسة أو هيئة فاقدة للشخصية الاعتبارية الدفاع أو الادعاء أمام القضاء، بينما المكتسبة الشخصية الاعتبارية يترتب عنها حق مشروع وهو حق التقاضي كونها تستطيع المطالبة بحقوقها تمام القضاء والادعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها، لذا فإنه يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم. ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 82 من قانون 11_10² والتي منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي أهلية التقاضي باسم البلدية، وهو ما يؤكد انفصال

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر، الجزائر، 2007، ص 153
² المادة 82 من قانون 11_10 المؤرخ في أبريل 2011 المتعلق بالبلدية التي تعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بأبرام العقود والصفقات باسم البلديات وكذا بقبول الهيئات والوصايا وذلك حسب ما جاء في المرسوم الرئاسي 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الذي ألغى المرسوم الرئاسي 10_236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 02_250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

واستقلال البلدية عن الولاية والدولة، وتطبيقها لأهلية التقاضي اعترف القانون بمسؤولية البلدية مدنيا كطرف مدعى عليه عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي وتسبب بضرر للغير، وحتى مسؤولية المنتخبين والإداريين عن الأخطاء المرتكبة من طرفهم أثناء ممارسة مهامهم او بمناسبة من جهة ومن جهة أخرى ألزم القانون بدفع تعويض عن الحوادث الضارة لهم كذلك أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها ¹.

❖ موطن مستقل:

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، فقد بينت المادة 2/53 من القانون المدني أن " يعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته. " . وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري فيجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية إليه فيه ويتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر بالدعاوي التي ترفع ضده.

2- نهاية الشخص المعنوي العام

الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تنقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها كما لو تفتت إلى عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى أو فقدانها لإقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى.

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها ².

¹ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 98
² عمار عوابدي، نفس المرجع السابق، ص313

أما إذا صدر قانون بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي فيظل الشخص المعنوي قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد.

وتتقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر.

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص.

ما فيما يتعلق بموقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية فتتص المادة 49 من القانون المدني على: الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة والولاية والبلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية" ومن ذلك نستنتج أن المشرع الجزائري تبني صراحة نظرية الشخصية المعنوية¹

الفرع الثاني: أنواع المنظمات المهنية

تنوعت وتعددت المهن في الجزائر حيث انها تدخل تحت التنظيم المنظمات المهنية حيث تعمل على تحديث القوانين ومراجعتها وذلك وفق التطورات الاجتماعية والاقتصادية التي يمر بها المجتمع الجزائري مما أدى الى تطور القانون لضبط والتحكم في المجالات الفعالة في المجتمع.

وهناك بعض المهن كانت تابعة لوزارة العدل كمينية التوثيق بموجب القانون رقم 70-91 المؤرخ في 25-12-1970 والذي بدأ سريانه في 01-01-1971 وأسندت

¹ محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق 164

لمكاتب التوثيق مهمة المحافظة على الأرشيف لتنظيم وتسليم النسخ للأطراف المعنية في هذا المجال.

ويعتبر القانون رقم 88-27-التعلق بمهنة التوثيق والمؤرخ في 12-07-1988 أول قانون ينظم ممارسة مهنة التوثيق للحساب الخاص بعدما كان التوثيق وظيفة عامة يمارسها الموظف لحساب الدولة.

ونظرا لعدة النقائص والاختلالات التي كان لها الأثر البالغ في المساس بمصداقية المهن وممتهنيها وفي كثرة القضايا التي ضاقت بها الجهات القضائية وهو ما تفتنت إليه اللجان الوطنية لإصلاح العدالة كنتيجة حتمية للتطور الاقتصادي للبلاد.

مما أدى الدولة الى تخلي على بعض المهن الى بعض المهنيين لتسييرها وذلك وفق القوانين التي تنظم المهن

أولاً: المنظمة المهنية لمهنة المحاماة:

تعتبر المنظمة مهنة المحاماة من أقدم المنظمات المهنية، حيث هذه المنظمة يحكمها القانون رقم 13_07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013¹ الذي يتضمن تنظيم مهنة المحاماة غير أنه يمكن أغلبية مطلقة لمحامين منتمين الى مجلسين قضائيين أو أكثر تقديم طلب إنشاء منظمة للمحامين وفي حالة رفض الطلب، أو عدم الرد من قبل مجلس الاتحاد خلال أجل شهرين من تاريخ تقديم الطلب، تخطر اللجنة الوطنية للطعن من قبل المحامين المعنيين التي تبلغ في اجل أقصاه شهرين لوزير العدل حافظ الاختتام لإنشاء منظمة المحامين²

¹ القانون 13_07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية، ال عدد55 سنة 2013
² المادة 85 من القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية، العدد 55، 2013 .

أما المادة 86 من قانون -13 07 فقد نصت على أن " يشكل مجموع المحامين المسجلين في الجدول الجمعية العامة لمنظمة المحامين والتي يرأسها نقيب وديريها مجلس المنظمة.¹"

ونصت ال مادة90 من ذات القانون على " أن يتشكل ل مجلس منظمة المحامين من أعضاء منتخبين يسهرون على الدفاع عن المصالح المعنوية والمادية للمهنة²

ثانيا: المنظمة المهنية المنظمة لمهنة المحضر القضائي:

يؤطر هذه المهنة القانون رقم -06 03 المؤرخ في 02-20-2006 المتضمن تنظيم

مهنة المحضر القضائي حيث نصت المادة (40) منه على أن: "تنشأ غرفة وطنية للمحضرين القضائيين تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتسهر على تنفيذ كل عمل تنفيذ كل عمل يهدف إلى ضمان احترام قواعد المهنة وأعرافها، وتتولى إعداد مدونة لأخلاقيات المهنة التي يتم نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بموجب قرار من وزير العدل حافظ الاختام.³

ثالثا: المنظمة المهنية لمهنة الموثقين:

منظمة الموثقين يحكمها القانون رقم 06 02- مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن تنظيم مهنة الموثق.⁴

الهيئات المنظمة لمهنة الموثق

1. مجلس أعلى للتوثيق -المادة: 44.

¹ المادة 86 من القانون -13 07 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة

² المادة 90 من القانون -13 07 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة

³ المادة 40 من القانون -06 03 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

⁴ القانون رقم 02/06، يتضمن تنظيم مهنة الموثق، المؤرخ في 20 فبراير 2006، الجريدة الرسمية، العدد14، بتاريخ 8 مارس 2006، ص: 15.

2 غرفة وطنية للموثقين -المادة: 45. تتمتع بالشخصية الاعتبارية

3غرف جهوية للموثقين -المادة: 46. تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

4لجان التأديب -المجلس التأديبي -المادة: 55.

5 اللجنة الوطنية للطعن -المادة 63.

رابعاً: المنظمة المهنية لمهنة المحاسبين:

- منظمة المحاسبين يحكمها القانون رقم 10 -01 مؤرخ في 29 يونيو 2010

يتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد.¹

ولهذا تعددت أنواع المنظمات المهنية ونظراً للدور الذي تقوم به في مساعدة القضاء

ولعل المشرع بأراد بهذا تخفيف العبء عن المحاكم وكتاب الضبط لما يقومون به

من اعمال كثيرة واحتكاك يومي مع المواطنين والمتقاضين والاستجابة لطلباتهم.

لذلك اقتضى تسيير التقاضي ومصلحة للخصوم، على ضرورة ودقة إجراءاته، إباحة

الاستعانة بمتخصصين في معرفة تلك الأصول والأوضاع.

- لذا نجد المادة 4 من القانون رقم 13/07/ المتضمن تنظيم مهنة المحاماة تنص

على: يكون التمثيل والدفاع ومساعدة الأطراف أمام الجهات القضائية والهيئات

الإدارية والتأديبية من قبل المحامي في إطار أحكام هذا القانون وأحكام التشريع

الساري المفعول.²

- أما المحضر القضائي فهو الذي يتولى تبليغ العقود والسندات والإعلانات التي

تنص عليها القوانين والتنظيمات مالم يحدد القانون طريقة أخرى للتبليغ

¹ القانون رقم 10 -01 مؤرخ في 29 يونيو 2010 يتعلق بمهن الخبير المحاسب

² المادة 04 من القانون 13_07 متضمن تنظيم مهنة المحاماة

- قد تطرح على القضاء منازعات تتعلق بمسائل فنية محضة ودقيقة بعيدة على الاختصاص الأصلي للقاضي، لذا أباح المشرع في بعض الحالات الاستعانة بذوي الاختصاص والخبرة على سبيل الاستشارة دائما (مهنة الخبير) القاضي.¹

لتوضيح الخبير هو رجل فني مختص في مجال معين، (محاسبة، طب، هندسة... الخ) يستعين به مسألة فنية، يؤدي الخبير مهنته تحت رقابة القاضي الذي يعينه وهو المسؤول الوحيد عن الأعمال التي ينجزها، ويمنع عليه أن يكلف غيره بمهمة أسندت إليه. ويتعين عليه في جميع الحالات أن يحافظ على السر المهني الذي اطلع عليه. وقد تم تنظيم وتقنين مهنة الخبراء في القضاء المدني بموجب المادة: 125 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.²

أما القضاء الجزائي فإن المواد من 143 إلى 156 من قانون الإجراءات الجزائية هي التي تنظم وتحدد اختصاص ومهام هؤلاء الخبراء.³

- أما مهنة المترجم فدوره في ترجمة الأحكام القضائية والوثائق من لغة إلى أخرى

المطلب الثالث: تمييز مصطلح المنظمات المهنية عن بعض المفاهيم المشابهة لها

تختلف المنظمة المهنية عن المؤسسات التي تخضع للقانون الخاص رغم أن كلاهما يهدف إلى المصلحة العامة، وكذلك هناك اختلاف بينها وبين النقابات العمالية، وسنحاول في هذا المطلب إبراز هذه الاختلافات عطاءها مفهوم واضح للمنظمات المهنية.

الفرع الأول: تمييز المنظمات المهنية عن النقابات العمالية

¹ كمال عباس، اللجان التأديبية للمنظمات المهنية من الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية: 2014-2015 ص 13

² 125 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

³ القانون رقم 09_08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، ال عدد 21 سنة 2008

هناك أمر مشترك بين كل من المنظمات المهنية والنقابات العمالية إذ، أن كل من هما

يمثل أصحاب المهنة ويسعى للحفاظ على مصالحها وحقوقها لدى الدولة. وهي وسيلة لتحقيق مصالح أصحاب المهنة، كلاهما تتمتع بالشخصية المعنوية كما أن مجلسها يتشكل عن طريق الانتخابات، ولكن هناك فوارق جوهرية تتمثل في عدة نواحي:

أولاً: من حيث الشخصية القانونية تعتبر المنظمة المهنية مرفق عام، فهناك جانب من الفقه يقسم المرافق العامة إلى ثلاثة أنواع هي المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية والمرافق المهنية، ويضع النقابات المهنية في صلب المرافق المهنية وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر. إلى أن (نقابة المهن الطبية هي من اشخاص القانون العام ذلك أنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو بأداة تشريعية أدنى من ذلك، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية). ولهؤلاء دون غيرهم حق احتكار مهنتهم فلا يجوز لغيرهم مزاولتها. واشتراك الأعضاء في النقابة أمر إلزامي ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة. هذا فضلاً عن أن القانون (قانون نقابة المهن الطبية) قد أضفى على النقابة شخصية معنوية مستقلة وخولها حقوقاً من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية، مما يدل على أنها جمعت بين مقومات المؤسسات العامة وعناصرها من شخصية مستقلة، ومرفق عام تقوم عليه مستعينة في ذلك بسلطات عامة شأنها في ذلك شأن كافة هيئات التمثيل المهني ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام.¹

¹ شحادة، النقابات العمالية والنقابات المهنية، الموقع: <https://www.ahewar.org> تم اطلاع عليه يوم 30 مارس 2023

وأن تنظيم المرافق النقابية باعتبارها من أشخاص القانون العام ، وإن كان يدخل في اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح العامة والمرافق العامة ، إلا أن هذا التنظيم يلزم أن يتم طبقاً للحدود ووفقاً للضوابط التي أسراها الدستور أي أن تحترم الحكومة الحرية النقابية المكفولة بنص الدستور، بمعنى أن يكون التنظيم على أساس ديمقراطي وبطريقة ديمقراطية وأن الدولة وهي تتخلى عن تنظيم المهن الحرة، لأعضاء المهنة أنفسهم - لأنهم أقدر عليه- مع تخويلهم نصيباً من السلطات العامة يستعينون به على تادية رسالتهم ، فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة.

ثانياً: من حيث العضوية المنظمات المهنية تكون العضوية فيها إلزامية. حيث أن عضوية النقابة شرط لمزاولة المهنة. بينما العضوية في النقابة العمالية اختيارية، بل أن جعلها إلزامية يتنافى مع المعايير الدولية للحريات النقابية.

المنظمة المهنية تركز على تنظيم المهنة ودور أصحابها في تقدم المجتمع وتعتبر هيئات استشارية للدولة في مجال تخصصها وتؤمن لأفرادها نظام التقاعد والمعاشات وتحدد أسعار الخدمات التي يقدمها أعضاؤها للمواطنين. بينما تعمل النقابة العمالية على تحسين شروط وظروف العمل وحماية حقه في الإجازات والمكافآت والعلاوات والعمل في بيئة آمنة وصحية وتقوم بتمثيل العمال في المفاوضات الجماعية مع أصحاب العمل وإبرام عقود العمل المشتركة وتمثيل العمال في هيئات التوفيق والتحكيم وتنظيم الإضرابات. وتقديم الخدمات الاجتماعية للعمال (ثقافة ورياضة وصحة وسكن...إلخ).

ثالثاً: من حيث نظام الإجراءات الانضباطية أو العقوبات التأديبية، في المنظمة المهنية هناك نظام للعقوبات التأديبية، وقد تصل العقوبة إلى حرمان العضو من ممارسة المهنة. أما في النقابة العمالية فهناك نظام الإجراءات الانضباطية، التي قد

تصل إلى الفصل من عضوية النقابة ولكنها لا تستطيع حرمانه من العمل في مهنته.¹ مجلس كل نقابة من النقابات المهنية يتمتع بامتيازات القانون العام من حيث قبول أو رفض

القيود في الجدول أي السماح للمنتسبين بمزاولة المهنة، وكذا سلطة فرض الرسوم الإلزامية عليهم، إضافة إلى وضع لوائح تتضمن آداب المهنة وواجباتها، وتأديب المخالفين، بينما عدت النقابات العمالية من أشخاص القانون الخاص؛ كونها تهدف إلى ضمان تمثيل المصلح المادية والمعنوية لأعضاء المنظمة النقابية.

وهذا ما نلمسه من استقراءنا للقوانين المنظمة للنقابات المهنية، ومنها على سبيل المثال القانون 14-90 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي: "يحق للعمال الأجراء من جهة، والمستخدمين من جهة أخرى، الذين ينتمون إلى المهنة الواحدة أو الفرع الواحد أو قطاع النشاط الواحد أن يكونوا تنظيماً نقابية للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية".

الجهة القضائية المختصة بمنازعات المنظمات المهنية والفصل فيها تكون من اختصاص القضاء الإداري المتمثل في المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، إذا تعلق الأمر بنشاط النقابة والانتساب إليها، وتأديب المنتسبين لها، أما المنازعات التي ال تتصل بشكل مباشر بمظاهر نشاط النقابة كمرفق عام، فتخضع الحكام القانون العادي المتمثل في المحاكم الابتدائية، والمجالس القضائية، والمحكمة العليا. وخضوع المرافق المهنية لجهتي القضاء العادي والإداري أثار خالفاً حول ما إذا كانت هذه المنظمات من أشخاص القانون العام، أو الخاص والرأي الغالب سواء في فرنسا، أو في مصر أن التنظيمات المهنية تعد من أشخاص القانون العام.

¹ نفس المرجع، الموقع: <https://www.ahewar.org> تم اطلاع عليه يوم 30 مارس 2023

أما منازعات النقابات العمالية، فنها تقوّل الاختصاص القضاء العادي، مهما كانت طبيعة أعمالها، على اعتبار أنها تتصرف بأنها شخص من أشخاص القانون الخاص.¹

الفرع الثاني: تمييز المنظمات المهنية عن المؤسسات الخاصة

تعرض كل من الفقه والقضاء الإداري لفكرة التفرقة بين المؤسسة العامة كشخص معنوي عام وبعض الهيئات التي منحها المشرع شخصية معنوية والتي يترتب عليها بعض الامتيازات والحصانة مما يثير الخلط والتشابه نبي هما، ولقد استقر كل من الفقه والقضاء على عدة معايير.

أولاً: معيار أصل النشأة.

يعني هذا المعيار أن المؤسسة العامة هي التي تنشأها الدولة بقانون أو قرار أما المؤسسة الخاصة هي التي ينشئها الفرد هذا المعيار مفيد ولكنه لم يحسم الجدل فهناك حالات اعترف مجلس الدولة الفرنسي بصفة المؤسسة العامة لهيئات أنشأها الأفراد مثل مدرسة الحقوق الفرنسية في القاهرة التي كانت تعمل في البداية تحت رقابة كلية حقوق باريس حتى عام 1954.

ثانياً: معيار نشاط المؤسسة.

ظهر معيار آخر يتمثل في النشاط الذي تنفذه هذه المنظمة فإذا كانت تتولى تسيير مرفق عام فهي مؤسسة عامة، أما إذا كان نشاطها مجرد مساهمة خارجية في النفع العام يش به نشاط الأفراد ويخالف نشاط المرافق العامة فهنا تعتبر مؤسسة خاصة.

ثالثاً: معيار درجة رقابة الدولة على المؤسسات.

¹ لمين بوعمر، النظام القانوني للمرافق العامة المهنية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، ال عدد 02، سنة 2019، ص 918

ثم ظهر معيار ثالث يقوم على درجة رقابة الدولة على المؤسسات ففي حالة كانت الرقابة محققة لا تتعدى حق التفتيش راسلوا مراقبين للتأكد من حسن وسير العمل فهنا نعتبر مؤسسة خاصة، أما إذا كانت الرقابة قوية ومشددة إلى درجة السيطرة التامة على تسيير المؤسسة وتعيين مديرها وتملك حق إلغائها فتعتبر مؤسسة عامة يصعب اعتماد هذا الرأي كمعيار وحيد فالقضاء الإداري الفرنسي اعترف لبعض المؤسسات العامة باستقلالية التسيير رغم وجود رقابة قوية عليها.¹

رابعاً: معيار استخدام امتيازات السلطة العامة:

فإذا أعطى القانون للمؤسسة حق استخدام امتيازات السلطة العامة فهي مؤسسة عامة والعكس صحيح فإذا لم يعطها القانون هذا الحق فهي مؤسسة خاصة، إلا أن القضاء الفرنسي في بعض أحكامه أعطى لبعض المؤسسات الخاصة حق استخدام امتيازات السلطة العامة في حالة تسييرها لمرافق عامة.

خامساً: الجمع بين المعايير السابقة.

لصعوبة الاعتماد على المعايير السابقة اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى الجمع بين هذه المعايير باعتبارها متكامل فيما بينها لتحديد الطبيعة الخاصة أو العامة للمؤسسة، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري حالياً.

ومن الأمثلة على ذلك هو الحكم الصادر عن مجلس الدولة المصري الذي يقول في هذا الشأن: لا سبيل آخر في أن يوكل التكليف القانوني للمؤسسات، هل هي عامة أو لا؟ إلى تقدير القضاء في كل حالة على حدي والقضاء في تقديره لكل حالة ي ستعين بالمقاييس في مجموعها بوصفها عامة تهدي إلى حقيقة طبيعة المؤسسة

¹ ميروك دومي، الرقابة القضائية على القرارات المنظمات المهنية، مذكرة ماستر تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة السنة الجامعية 2015، ص 24_27

فهوي يرجع إلى النصوص التشريعية إن وجدت ليعرف ما إذا كان المشرع قد أعلن بوضوح عن إرادته فيما يتعلق بطبيعة المؤسسة لا أم ولا يتجزأ بذلك.

بل يستهدي بأصل نشأة المؤسسة وهي من خلق الإدارة أم خلق الأفراد كما يستأنس بمدى اختصاصات السلطة العامة التي تتمتع بها المؤسسة، وهل لها مثلاً الحق في فرض الضرائب والرسوم أم لا؟ وسنرى أيضاً مدى رقابة الإدارة على المؤسسة في الناحيتين الإدارية والمالية ثم يستنبط من كل أولئك ما إليه تقدير.¹

المبحث الثاني: طبيعة القانونية للمنظمات المهنية

من خلال التعريفات السابقة للمنظمات المهنية الوطنية، نجد أن هذه المنظمات ذات طبيعة قانونية خاصة، حيث تتمتع بنظام قانوني مختلط تمتزج فيه قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص، ذلك أنها تشترك مع بعض هيئات القانون الخاص في بعض الخصائص، كما تشترك مع بعض هيئات القانون العام في خصائص أخرى.

2

المطلب الأول: التكيف القانوني للمرافق المهنية

تتمتع النقابات المهنية بمقتضى قوانين انشائها لسلطة تنظيمية تساعد على تحقيق الغرض الذي قامت من أجله، وكل عضو يخالف هذه القواعد يتعرض لعقوبة تأديبية وحين تصدر النقابة قواعد من هذا القبيل فإنها تمارس سلطة تنظيمية ورقابية، فلهذا تخضع للوصاية الإدارية من جانب السلطة التنفيذية فقد تقوم النقابات المهنية بوضع

¹ ميروك دومي، نفس المرجع السابق، ص 26_27
² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية (القضاء الإداري)، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 103

مشروعات القوانين للنظام القانوني أو لقواعد السلوك المهني على أن يقوم الوزير صاحب الاختصاص بإصدارها.¹

الفرع الأول: المنظمات المهنية مؤسسة عامة

اعتبر هذا الاتجاه المنظمات المهنية أشخاصا معنوية تتمتع بكافة خصائص المؤسسات العامة، استنادا إدارتها لأحد المرافق العامة، وصفتها العمومية وأصل نشأتها وسلطات القانون العام اليت تتمتع بها وخضوعها للرقابة الإدارية. فتنظيم المهن الحرة يدخل في صميم اختصاص الدولة، فإذا أوكلت هذه المهمة ألبناء المهنة أنفسهم لأنهم أقدر عليه وأخرب به منها مع احتفاظها بحبقها في الرقابة والإشراف، ومع تخويلهم نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية مهامهم، كل هذا ال يغري من تكييف المرفق العام أو المصلحة العامة، وملا كانت القوانين قد نصت صراحة على تمتع المنظمات بالشخصية المعنوية، وتوافر عنصر المصلحة العامة أيضا، فاهنا تعد مؤسسات عامة.

وقد اختار "محمد بكر قباين" هذا الاتجاه عند مناقشته حكم مجلس الدولة الفرنسي المتعلق بقضية "Bouguer" الذي أنكر صفة المؤسسة العامة على المنظمات المهنية، حيث اعتبره مشوبا بالغموض ومعيبا بعدم بيان الأسباب والحجج اليت دعتة إلى عدم الاعتراف بصفة المؤسسة العامة للمنظمات المهنية، بالرغم من أنها تجمع كل مقومات هذه المؤسسات، بوصفها مرافق عامة مدارة بواسطة منظمات عامة متمتعة بالشخصية المعنوية.

وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، حيث قالت في أكثر من حكم هلا "أن تنظيم المهن الحرة كالتب و المحاماة والهندسة يدخل أصل في

¹ احمد صفاء يحيى، التكييف القانوني للنقابات المهنية، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 14، سنة 2018، ص

صميم اختصاص الدولة بحسبانها قوامة على المرافق العمومية ... وقد أضفى القانون على كافة هيئات التمثيل المهني شخصية معنوية مستقلة وخولها حقوقا من نوع ما تختص به الهيئات العامة... يدل على أنها قد جمعت بين مقومات المؤسسات العامة وعناصرها، ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام، وقراراتها سواء صدرت في موضوع التأديب من قبل هيئاتها المتخصصة أو صدرت من مجلس النقابة في مسائل القيد في السجلات أو غري ذلك من الأغراض، هي قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء".¹

واختار الأستاذ سليمان محمد الطماوي هذا الرأي، فلا يمكن أن نصنف المنظمات المهنية على حده، بل تصنيف فئة المؤسسات العامة، وذلك أن المؤسسات العامة جد متنوعة، وال يضرها أن نضيف إليها هذا النوع أي أنه ال يوجد نوع ثالث من الأشخاص المعنوية العامة، يسمى المنظمات الجديد وهو المنظمات المهنية. المهنية، إلى جانب الأشخاص المعنوية العامة المرفقية والإقليمية. وهناك من اختار هذا الرأي إلا أنه اعتبر أن المنظمات المهنية وهيئاتها التأديبية طراز خاص من المؤسسات العامة تقع على الحدود الفاصلة بني القانونيين العام واخلاص.²

الفرع الثاني: المنظمات المهنية من أشخاص القانون العام

قانونية عامة، غري أنها ال تعتبر مؤسسات عامة، فتوصف بأنها منظمات عامة من نوع خاص، إذ تغلب عليها سمات القانون العام لاسيما:

-إنشائها يتم بقانون،

-أهدافها تحقيق النفع العام،

¹ رابعي إبراهيم، اختصاصات المنظمات المهنية وطبيعتها في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018، ص 327
² رابعي إبراهيم، نفس المرجع السابق، ص 327

-الانضمام إليها إجباري،

-متارس سلطة تأديبية على أعضائها،

-يحتكر أعضاؤها ممارسة المهنة دون سواهم، كما يدفعون اشتراكات سنوية،

-تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات التنظيمية لتنظيم المهنة وسريها،

-تتمتع بكثري من امتيازات السلطة العامة،

- تقوم ببعض المهام القضائية، حيث يعتبر القضاء في فرنسا القرارات التأديبية أحكاما قضائية صادرة من هيئات قضائية خاصة يطعن فيها بالاستئناف والنقض، ويكفي هذه الصفة الاعتبار المنظمات أشخاص معنوية عامة من نوع خاص، ألن إصدار قرارات قضائية متخصصة لا يمكن أن يكون إلا من قبل هيئات إدارية. تطبق على هذه المنظمات قواعد المسؤولية الإدارية.

- ومن بين سمات الشخصية المعنوية العامة في المنظمات المهنية، خضوعها لرقابة السلطات العامة، وعضوية الوزراء أو ممثليهم أو ممثلي بعض الإدارات العامة في مجالس المنظمات الوطنية، على غرار ما جنده في مهن المحاسبة من خلال القانون 11-11¹، أو في مهنة المهندس الخبير العقاري من خلال المرسوم التنفيذي 95_96²

بهذه الخصائص فالمنظمات المهنية منظمات عامة، ال حمالة، غري أنها من نوع خاص، ذات طبيعة مزدوجة، فتخضع لقواعد القانون العام، فيما يتعلق بتنظيم المهنة، ولقواعد القانون اخلاص فيما يتعلق بتمثيل المهنة. ومرجع هذا التكييف يعود إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية الطبيب بوجان (bougent) الذي صرح

¹ تنص المادة 4 منه على أن المجلس الوطني للمحاسبة يوضع تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، وتنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 12-22 على تشكيلة المجلس التي تتضمن ممثلين عن بعض الوزراء والإدارات العامة.
² تنص المادة 2 منه على أنه يرأس المجلس الأعلى لمهنة المهندس الخبير العقاري الوزير المكلف بالمالية، أو ممثله، وتنص على عضوية ممثلي مجموعة من الوزراء والإدارات العامة.

فيه بأن نقابة الأطباء ليست مؤسسة عامة، ولو أنها تدير مرفقا عاما، هو تنظيم ومراقبة المهن الطبية.

وإلى هذا الاتجاه ذهب كبار الفقهاء في مصر على حد تعبري مصطفى أبو زيد فهمي- إذ اعتبروا هذا القرار يثبت وجود مجموعة جديدة من أشخاص القانون العام وهي المنظمات المهنية، إلى جانب الأشخاص الإقليمية والمؤسسات العامة.

وقد اختار القضاء المصري هذا الاتجاه في بعض أحكامه، فقضت محكمة القضاء الإداري بأن نقابة المهن الهندسية تعد من أشخاص القانون العام وان كانت ال تعد مؤسسات عامة حيث قالت " أن الرأي الراجح فقها وقضاء في شأن التكييف القانوني لنقابات املهن ومنها نقابة المهندسين أنها وإن مل تدخل في نطاق المؤسسات العامة؛ وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بني مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو مرسوم أو أية أداة تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، وهلا على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، فلا يجوز لغريهم مزاولتها، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي، وهلا حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري".¹

المطلب الثاني: موقف الفقه والقضاء من الطبيعة القانونية للمنظمات المهنية

لقد كان للفقه والقضاء الإداري دور ال يستهان به في التعريف بالمنظمات (النقابات المهنية) وإسباغ الصفة شبه الإدارية عليها مما ساهم في الأخير على تكييف قراراتها المتعلقة بتنظيم المهنة بكونها قرارات إدارية.

¹ حكم صادر بتاريخ، 19/21/2621 مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة الخامسة ص، 812

الفرع الأول: موقف الفقه من الطبيعة القانونية لنشاط المنظمات المهنية

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

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

وعلى هذا الرأي يذهب الفقيه دي لوبا دير فهو يرى في النقابات المهنية مجموعة من اشخاص القانون العام ليس لها صفة المؤسسات العامة وهناك من يرى في النقابات او المنظمات المهنية انها مؤسسات عامة من نوع خاص فهي مؤسسات عامة مهنية وهي حسب هذا الرأي ايضا من اشخاص القانون العام¹

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمنظمات القانونية في نظر القضاء الإداري

بالنسبة لمساهمة القضاء الإداري تعرض مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة النظر في الطعن بطلب إلغاء قرار صادر عن المجلس الأعلى للأطباء، حيث تتلخص وقائع

¹ مأمون مؤذن، الطبيعة القانونية لنشاط النقابات او المنظمات المهنية، مجلة الحقيقية، نفس المرجع السابق، ص 68

القضية في كون أحد المجالس الإقليمية لنقابة الأطباء سنة 1932 منع الطبيب BOUGUEN من الاستمرار في العيادة الثانية التي اتخذها لنفسه في بلدة ثانية غير تلك التي يقيم فيها، هذا الأخير تقدم بتظلم إلى المجلس الأعلى لنقابة الأطباء ضد قرارا المنع، حيث تم رفض تظلمه، فلجا إلى رفع دعوى قضائية أمام مجلس الدولة الفرنسي، طالبا إلغاء قرار المجلس الأعلى لنقابة الأطباء باعتباره سلطة مركزية للتنظيم المهني أو النقابي، فقضى مجلس الدولة، وعلل ذلك بقوله: "إن المشرع قد أراد أن يجعل من تنظيم مزاولة مهنة الطب مرفقا عاما، و أنه إذا كان المجلس الأعلى لنقابة الأطباء لا يعتبر مؤسسة عامة بالمعنى التقليدي السائد في فقه القانون الإداري الفرنسي، ف نه يساهم في سير هذا المرفق، و أنه يحق مجلس الدولة أن ينظر في الطعون المقدمة ضد تلك القرارات....".

كما تعرضت محكمة القضاء الإداري في مصر للطبيعة القانونية للمنظمات المهنية وللقرارات التي تصدر عنها وموضوعها، وبخاصة من المؤسسات والهيئات العمومية الإدارية، وبخاصة من حيث ما تتمتع به من صلاحيات السلطة العامة. ومما ورد في أحد أحكامها الصادر في 26/12/1950 في هذا الخصوص: " إن النقابات وإن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة، وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام"، وهذا استنادا إلى أن المنظمات المهنية في إنشائها بقانون أو مرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى.

وكون أغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية وإجبارية القيد في جدول النقابة أو المنظمة، وتحصيل الاشتراكات. وهذا كله يترتب عليه اعتبار قراراتها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فيمكننا القول إنه اعترف بالمنظمات المهنية كقئة من أشخاص القانون العام تمارس بعض مظاهر السلطة العامة، واخضع بعضا

من نزاعاتها الاختصاص القضائي، من خلال اعترافه في مناسبات عدة بصفة السلطة العامة للمنظمات المهنية بمناسبة فصله في بعض الدعاوى المرفوعة إليه في نزاع خاص، كحالة رفض طلب الاعتماد والانتساب لمنظمة مهنية ما، أو حالات النزاع المتعلقة بالانتخابات الخاصة بمجالس بعض المنظمات المهنية. وهذا ما أكدته أحد قرارات مجلس الدولة "...حيث إنه من جهة، في منظمة المحامين هي هيئة مهنية تتمتع بصلاحيات سلطة عمومية بموجب اختصاصاتها، ولها الشخصية المعنوية. وإن كل قرار يتخذه مجلس المنظمة أثناء ممارسته دوره في تمثيل مهنة المحاماة هو قرار ذو طابع تنظيمي، ومن ثم قابل للطعن في حال المنازعة في قانونيته".¹

¹ قانون رقم 06-03 مؤرخ في 30 فبراير، 2006 يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي الجريد الرسمية الجزائرية، عدد 14 سنة 2006.

ملخص الفصل الأول:

لمنظمة المهنية تعتبر هيئة إدارية تعمل على اشراف وتسيير النشاطات المهنية معينة وفق مهامها الا انها أصبحت تدخل ضمن مهام الدولة باعتبارها شخصية معنوية وكلت لها مهام تسيير المرفق العام الا ان هذه المهام تهدف الى تحقيق المصلحة العامة.

اما من حيث التكييف القانوني هي عبارة عن اشخاص عامة منحت لهم الشخصية المعنوية وذلك لتنظيم شؤون المهنة التي يمارسها الأشخاص.

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي للتنظمات المهنية

ان اعتبار المنظمة المهنية شخصا معنويا ذلك راجع الى قيامها بمجموع من الاعمال المهنية والمهام والأنشطة الحرة، كما تعمل على تحقيق المصلحة عمالها وعضائها وكذلك مصلحتها وقيامها بدور كبير لكونها تقوم بعدة اعمال متعلقة بالمنظمة وكذا حل قضايا الافراد أصحاب المهن الحرة المنضمين للمنظمة المهنية. وكما لها قرارات صادرة عنها

الا ان كل هذه العمال لا تعني الحرية المطلقة لدا المنظمة المهنية بعكس ذلك ان المنظمة المهنية تخضع للرقابة الإدارية والقضائية وهذا ما سنتطرق له ونعمل على تفصيله في مبحثين حيث خصصنا المبحث الأول القرارات الصادرة عن المنظمة المهنية اما المبحث الثاني فخصصناه الرقابة القضائية على نشاط المنظمة المهنية.

المبحث الأول: القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية

باعتبار المنظمات المهنية انها تدير المرفق العام ودالك لتقديم خدمات عامة فيعتبر انها تقدم تلك الخدمات في سبيل وظيفتها وأداء مهامها.

و المعلوم ان المنظمات المهنية انها تخضع للقانون الإداري و القضاء الإداري بما يعني انها تتمتع بالعديد من الامتيازات التي تتمتع بها كل من المؤسسات العامة و الإدارات لكونها شخص معنوي و من اهم الامتيازات التي تتمتع بها المنظمة المهنية هي سلطة اصدار القرارات إدارية مما يجعلها ان تنشأ حقوق و تفرض التزامات اتجاه المتعاقد معها و التي تهدف كل القرارات الإدارية الى خدمة المنظمة المهنية , ومن خلال هذا التمهيد سوف نتطرق في هذا المبحث الى القرارات و خصائصها و المكون من ثلاثة مطالب حيث سنتطرق في المطلب الأول الى تعريف القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية اما المطلب الثاني فيحتوي خصائصها و في الأخير المطلب الثالث و الذي يتمثل في اركان هذه القرارات

المطلب الأول: تعريف القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية

نال موضوع القرار الادري عناية كثيرة من الفقهاء كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه ومع اختلاف التعريفات الفقه والقضاء للقرار الإداري من حيث الالفاظ فانه ينم عن موضوع واحد.

فقد عرف الفقيه (ليون دوجي) القرار الإداري "بأنه كل عمل اداري يصدر بقصد

تعديل

الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره او كما تكون في لحظة مستقبلية معينة.⁵⁹

حيث عرف القضاء الإداري الكويتي القرار الإداري نفس تعريف القضاء المصري، فعرف أن (القرار الإداري هو ذلك القرار الذي تفصح الجهة الإدارية عن إدارتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)⁶⁰

وتكمن أهمية التعريف بأنه عن طريقه يمكن إجراء التفرقة بين القرارات الإدارية من جهة والأعمال الحكومية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية من جهة أخرى، وهي تفرقة لازمة لتحديد نطاق الرقابة القضائية على الأعمال العامة، إذ يقتصر هذه الرقابة على الأعمال الإدارية، فلا تمتد إلى غيرها من الأعمال العامة، وبعبارة أخرى يحدد القضاء المختص في نظر الطعون والمنازعات التي يثيرها العمل الإداري والتصدي لمشروعية تلك الأعمال.⁶¹

المطلب الثاني: خصائص القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية

الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني

ويقصد به أن القرار الإداري يصدر من الإدارة بقصد إحداث أو ترتيب أثر قانوني تنفيذي وهو كل تعبير عن إرادة يرتب عليه القانون أثراً معيناً. وبالتالي لا تدخل الأعمال المادية ضمن هذا المضمون، حيث إن هذه الأعمال لا تنشئ ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية قائمة بل إن هذه الأعمال المادية التي تقوم بها إحدى الجهات

⁵⁹ مازن راضي لبلو، القانون الإداري، المنشورات الأكاديمية العربية، دانمارك، سنة 2008، ص 159
⁶⁰ موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاماً (1982-1999)، الكتاب الأول، الدعوى الإدارية، الجزء الثالث، الموقع: <http://catalog.library.kuniv.edu.kw>
⁶¹ نفس المرجع السابق، الموقع: <http://catalog.library.kuniv.edu.kw>

الإدارية إما أن تكون أعمالاً غير مقصودة مثل الأخطاء التي يرتكبها العاملون أثناء قيامهم بوظائفهم المختلفة، أو أن تصدر عن عمد دون أن تكون تعبيراً عن إرادة الإدارة كالأعمال الفنية التي يقوم بها العاملون لدى الإدارة بحكم قيامهم بوظائفهم والأعمال التنفيذية للقوانين والقرارات.

والتعبير عن الإرادة قد يكون صريحاً بالكتابة أو بالقول والغالب أن يكون التعبير بالكتابة. ويمكن أن يكون أيضاً التعبير عن الإرادة ضمناً يستفاد من سكوت الإدارة، ومن تطبيقاته قبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور قرار صريح بذلك بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها، وكذلك رفض التظلم الذي مضى على تقديمه ستون يوماً دون الإجابة عليه من السلطة المختصة، وكقاعدة عامة بعد في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان يجب اتخاذه خلال أجل معين وفقاً للقانون.

الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن مرفق العام

القرار الإداري يتخذ هذه الصفة أي كونه إدارياً بالنظر إلى شخص من أصدره، والإدارة هي التي تصدر القرارات، وبناء عليه يعد كل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة يمكنه أن يصدر قراراً إدارياً، أما غيرهم من الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه الصفة فلا يمكنهم ذلك⁶²

فوجود أحد أشخاص القانون العام هو الذي يخول اختصاص الفصل في النزاع إلى القاضي الإداري على أساس المعيار العضوي الذي كرسته المادة (800) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

⁶² محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص. 19_7

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".⁶³

الفرع الثالث: القرار الإداري الصادر بالإرادة المنفردة

القرار الإداري عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة بإرادتها المنفردة والملزمة وبذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتباره عملا إداريا قانونيا اتفاقيا ورضائيا بناء على توافق إرادتين متقابلتين أحدهما إرادة السلطة الإدارية والثانية إرادة الطرف المتعاقد معها فصدور القرار بالإرادة المنفردة ليس بالضرورة ان يصدر عن شخص واحد فقد يصدر عن شخصين يمثلان ادارتين مختلفتين، كما لو استلزم الأمر صدور قرار عن وزيرين أو أكثر أو هيئه جماعية مادام أن أطراف القرار تهدف إلى مصلحة واحدة وهي تسيير المرفق العام.

ولا يعني هذا أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية مطلقة دائما في كل قراراتها إذ قد تكون مقيدة على حسب الأحوال، ففي بعض الأحيان يجوز للقاضي ممارسة رقابته على القرار الإداري بينما هناك قرارات لا يجوز مراقبتها إلا إذا كانت مشوبة بخطأ في القانون أو تجاوز السلطة.⁶⁴

والمنظمات المهنية تتميز بالاستقلال المالي والإداري مما يجعلها تصدر قراراتها بشكل مستقل وإرادتها المنفردة في كل ما يدخل في اختصاصها المحدد في القانون.

المطلب الثالث: اركان القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية

وتتمثل اركان القرار الإداري في خمسة اركان أساسية هي: اختصاص، الشكل، الإجراءات، المحل، الغاية، السبب. ولذ حتى يكون القرار الإداري مطابق للقانون او

⁶³ المادة 800 من القانون الإجراءات المدنية والادارية

⁶⁴ عمار عوايدي، القانون الاداري، (النشاط الاداري)، ط6، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 93.

مشروعاً فلا بد أن يكون صحيحاً في أركانه السابقة فإذا علق بأي ركن من تلك الأركان أي شائبة أو اكتنفته أي عيب فإنه يصبح غير شكلي وتتمثل في الاختصاص الشكلي والإجراءات والأركان الموضوعية وتتمثل في السبب والمحل، والغاية. وسنتناول بشرح الأركان الشكلية للقرار الإداري لأنها تتعلق بالمظهر الخارجي وسوف نتناولها في الفرع الأول أما الفرع الثاني فقد خصصناه للأركان الموضوعية⁶⁵

الفرع الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري

سوف نتناول في هذا الفرع أولاً ركن الاختصاص وأما ثانياً فيتناول فيه الشكل والإجراءات

أولاً: ركن الاختصاص

يقصد بالاختصاص القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه. من هنا فقواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع، فيحدد السلطة التشريعية اختصاصها ومجال عملها والسلطة القضائية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمن من هياكل قضائية كثيرة ومتنوعة ويحدد أيضاً للسلطة التنفيذية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمنه من هياكل إدارية كثيرة مركزية ومحلية ومرفقية ولما كانت قواعد الاختصاص عمل منطوق بالمشرع فهو الذي يحدد المهام والوظائف ويوزع الأدوار، ترتب على ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام نجم عن ذلك النتائج القانونية التالية:

1_ لا يجوز لإدارة إبرام اتفاق مع الأفراد لتغيير قواعد الاختصاص طالما تم ضبطها وتحديدها من جانب المشرع أو المنظم.

⁶⁵ راند محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، رسالة ماجستير في القانون العام، مقدمة لجامعة الشرق الأوسط، 2013، ص 16

2_ يحق للطاعن صاحب المصلحة اثاره الدفع بعد الاختصاص في أي مرحلة كان عليها النزاع كما يجوز للقاضي اثاره دات الدفع من تلقا نفسه.⁶⁶

والقواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص يمكن حصرها بالعناصر التالية:

- 1- قواعد الاختصاص من حيث الأشخاص يشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر من الشخص أو الهيئة المنوط بها إصداره، فلا يملك هذا الشخص أو تلك الجهة نقل اختصاصها للغير إلا في الأحوال التي يجيزها القانون بناءً على تفويض أو حل قانوني صحيح وإلا كان القرار الصادر مشوباً بعيب عدم الاختصاص.
- 2- قواعد الاختصاص من حيث الموضوع: يحدد القانون اختصاصات كل موظف أو جهة إدارية بموضوعات معينة فإذا تجاوز هذا الموظف أو الإدارة اختصاصاته تلك فتعدى على اختصاصات جهة أخرى، تحقق عيب عدم الاختصاص، ويكون هذا الاعتداء أما من جهة الإدارية على الاختصاصات جهة إدارية أخرى موازية أو مساوية لها، أو من جهة إدارية دنياً على اختصاصات جهة إدارية عليا أو من جهة أخرى إدارية عليا على اختصاصات جهة أدنى منها، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية.
- 3- قواعد الاختصاص حيث المكان: يتم من خلالها تحديد النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيه، فإذا تجاوز هذا النطاق، فإن قراراته كون مشوبة بعيب عدم الاختصاص، وهذا العيب قليل الحدوث في العمل لأن المشرع كثيراً ما يحدد وبدقة النطاق المكاني

⁶⁶ عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، ص 89

الذي يجوز لرجل الإدارة أن يمارس اختصاصه فيه وغالباً ما يتقيد الأخير بحدود هذا الاختصاص ولا يتعداه.

4- قواعد الاختصاص من حيث الزمان: وذلك بأن يتم تحديد فترة زمنية معينة يكون الرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها، فإذا أصدر قرار خارج النطاق الزمني المقرر لممارسته، كما لو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله من الوظيفة أو إحالته على التقاعد.⁶⁷

كذلك إذا حدد المشرع مدة معينة لممارسته اختصاص معين أو الإصدار قرار محدد فإن القرار الإداري الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعد باطلاً ومعيباً بعدم الاختصاص إذا اشترط المشرع ذلك، فإن لم يفعل فقد درج القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم ترتيب البطلان. ومخالفة قواعد الاختصاص أما أن تكون في صورة إيجابية أو في صورة سلبية، فتكون المخالفة إيجابية عندما يصدر الموظف أو الجهة الإدارية قراراً من اختصاص موظف آخر أو جهة إدارية أخرى.

وتكون المخالفة سلبية عندما يرفض الموظف أو الإدارة إصدار قرار معين ظناً منهما بأن القرار غير داخل في ضمن اختصاصاتهما.

ثانياً: ركن الشكل والإجراءات

لابد ان يكون في القرار الإداري صحيحاً في عنصري الشكل والإجراءات اللذين يتطلبهما القانون والشكل يعني المظهر أو الشكل الخارجي الذي يوضع فيه القرار

⁶⁷ مازن راضي ليلو، نفس المرجع السابق، ص163

الإداري سواء اتخذت هذه الصورة الكتابة أو صورة أخرى غير الكتابة كأن يصدر شفاهه أو بطريقة الإشارة أو الإيحاء أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول.⁶⁸

والأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات أو إجراءات معينة ما لم يستلزم القانون إتباع شكل معين أو إجراءات خاصة لإصداره، وعليه لا توجد قواعد عامة في الشكل والإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية الصادرة عن المنظمات المهنية إلا أن النصوص القانونية قد تفرض على المنظمات المهنية أن تتبع إجراءات محددة أو أن تفرغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة، والخروج عنها يجعلها تحت طائلة البطلان⁶⁹

أما الإجراءات فتعنى الخطوات التي يجب على مصدر القرار اتباعها في مرحلة تحضيره وإعداده للقرار الإداري قبل صدوره للعالم الخارجي، فهذه الإجراءات التي يخضع لها القرار الإداري تختلف من قرار لآخر، فالإجراءات الخاصة بالقرار التأديبي تختلف في مداها عن الإجراءات الخاصة بسحب الجنسية الذي يصدر بالغالب بناء على طلب وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء. وبهذا فإن الزمت نصوص القانون الإدارة بتنفيذ إجراءات معينة فإنها تكون ملزمة باتباعها تحت طائلة بطلان القرار الإداري لعيب الإجراءات فيه وأكثر ما يظهر عيب الإجراءات بصورة واضحة في القرارات التي تصدر عن المجالس أو اللجان الإدارية البلدية والقروية ، ذلك أن نصاب المجلس أو اللجنة لا بد أن يكون قانوني من حيث حضور الأكثرية المطلقة لأعضائه ولا بد أن يستمر النصاب من بدء الجلسة حتى نهايتها ودعوة الأفراد لحضور الجلسة وكذلك أعمال التصويت على القرارات يشترط أغلبية معينة، فأى خلل بأي إجراء يجعل القرار الإداري الصادر مشوباً بعيب الإجراءات⁷⁰

⁶⁸ الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1982، ص 460

⁶⁹ مأمون مؤذن، نفس المرجع السابق، ص 592

⁷⁰ الحلو ماجد راغب، نفس المرجع السابق، ص 460

الفرع الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري

تتمثل الأركان الموضوعية للقرار الإداري في المحل والسبب والغاية ونتناولها على النحو التالي:

أولاً: ركن المحل

المقصود بمحل القرار الإداري موضوع القرار المتمثل في الأثر القانوني المباشر المترتب عليه سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء المركز القانوني عام أو مركز قانوني فردي. ولكي يكون القرار الإداري سليماً في محله لا بد من توافر شرطين هما:

1- أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً وجائزاً وهذا الشرط يعني أن لا يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري مخالفاً للنظام العام أو الآداب العامة أو حكم القانون ومثال ذلك القرار الإداري الصادر بحرمان الموظف من إجازته العادية كعقوبة تأديبية على مخالفة ارتكبتها، فهذا القرار معيباً في محله لأن نظام الخدمة المدنية لا يجيز الحرمان من الإجازة كعقوبة تأديبية وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في بعض أحكامها فقضت أن صدور قرار بفصل موظف على أساس أنه بلغ الستين من عمره في حين أن الموظف لم يبلغ هذه السن يجعل هذا القرار معيباً في محله.

2- أن يكون محل القرار الإداري ممكناً وهذا الشرط يعني ألا يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري مستحيلاً وغير ممكن كان يصدر قرار بتعيين أحد الموظفين ثم يتضح أن هذا التعيين قد تم على وظيفة مشغولة.⁷¹

ثانياً: ركن السبب

⁷¹ راند محمد يوسف العدوان، نفس المرجع السابق، ص 21_22

يعرف ركن السبب على انه: " حال واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما."⁷²

يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره، والمقصود بالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر تدخل الإدارة لإحداث الأثر القانوني الذي تستهدفه من القرار.

• مثال للحالة الواقعية: منزل آيل للسقوط يبرر التدخل لإصدار قرار الهدم.

• مثال للحالة القانونية: موظف بلغ سن الإحالة للمعاش يبرر التدخل لإصدار قرار إحالته للمعاش.

وبالتالي يجب على المنظمات المهنية حين تصدر قراراتها ن تكون مسببة وهو ما نصت عليه المادة (100) من القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة بنصها: "تكون قرارات المنظمات المهنية مسببة وتبلغ بها الجمعية في أول اجتماع لها وتدون في سجل خاص يوضع تحت تصرف الإدارة."⁷³

ثالثاً: ركن الغاية

المقصود بالغاية (الهدف من القرار): النتيجة النهائية التي يجب أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها بإصدار القرار، وهي تحقيق المصلحة العامة.

أن وسيلة الإدارة في التعبير عن السلطة هي القرارات الإدارية، والسلطة لا تكون مشروعة الا إذا كان الهدف من استخدامها تحقيق المصلحة العامة. وفي حالة ما إذا ثبت أن مصدر القرار لم يكن يستهدف الصالح العام كان قراره معيباً بسبب

⁷² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السادسة / 1991م، ص 200

⁷³ المادة 100 من القانون رقم الم 07-13 تضمن تنظيم مهنة المحاماة

(الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها)، وهذا العيب في القرار الإداري من العيوب القصدية التي يقع على من بدعية عبء إثباته.

كما يقصد بالغاية الهدف النهائي الذي يستهدف مصدر القرار الإداري تحقيقه، ذلك أن إصدار القرارات الإدارية ليس هدفا في حد ذاته بل هو وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، فالغاية من إصدار قرار بتعيين موظف عمومي هو ضمان حسن سير واستمرار خدمات المرفق العام، والغاية من إصدار قرار بإغلاق محل مقلق لراحة السكان هو الحفاظ على النظام العام وخاصة السكنية العامة. كما يتحقق عيب الهدف أو الغاية، عندما يقدم مصدر القرار في إطار الاختصاص المخول له بإصدار قرار اداري، غير أنه يهدف إلى هدف غير الذي تخوله له سلطاته، كأن يستعمل رجل الإدارة سلطاته لتحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة بدافع الانتقام أو تحت تأثير العداوة الشخصية.

وبما أن الانحراف في استعمال السلطة هو عيب نفسي داخلي، فإن القرار المشوب بهذا العيب يظهر سليما من الناحية الخارجية وبالتالي يصعب إثبات عيب الانحراف، لذلك يفضل المتقاضون ومعهم القضاة الطعن في القرارات الإدارية لعيب الموضوع أو عيب السبب.⁷⁴

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المنظمات المهنية والاثار المترتبة عنها

كما هو معلوم على ان المنظمة المهنية لها العديد من الأنشطة والاعمال التي تسري وراء تحقيق خدمة المجتمع وإعطاء سياسة عادلة لدى المهنيين وحماية مصالحهم ودفاع عنهم وكما تعد كوسيلة للتواصل بين الحكومة والعاملين حيث تعمل هذه

⁷⁴⁷⁴⁷⁴ خالد بنعنة، النظام القانوني للقرارات الإدارية، مذكرة ماستر تخصص التدبير المالي للجماعات الترابية والإدارة والقانون جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية 2020 ص 18

المنظمة بنقل الانشغالات وارااء ورغبات من طرف الى آخر " الحكومة والمنضمين" كما تخضع هذه المنظمة الى الرقابة على اعمالها وتتمثل في رقابة إدارية ورقابة قضائية وذلك للحد من الانحراف والفساد الذي قد يمس اعمالها.

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق الى مفهوم الرقابة في المطلب الأول وسوف نتناول في المطلب الثاني الرقابة الإدارية على المنظمة المهنية وأخيرا سنتطرق بالخصوص في المطلب الثالث الى الرقابة القضائية على اعمال المنظمة المهنية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة

الفرع الأول: تعريف الرقابة

للرقابة تعريفات كثيرة منها:

تعد الرقابة على انها عملية قياس النتائج ومقارنتها بالخطط او المعايير وتشخيص أسباب انحراف النتائج الفعلية عن النتائج المرغوبة واتخاذ الإجراءات التصحيحية عندما يكون ذلك ضروريا.⁷⁵

كما عرفت بكونها وظيفة خاصة بقياس وتصحيح أداء العاملين بهدف التأكد من تحقيق الأهداف والخطط التي وضعتها المنظمة.

تعريف هنري فأجول حيث نظر إلى الرقابة على أنها "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطط الموضوعة والتعليمات المحددة والمبادئ المقررة وهي تهدف إلى كشف نقاط الضعف أو الأخطاء وتحديدتها من أجل تصحيحها ومنع تكرارها وتشمل عملية الرقابة هذه كل شيء الأشخاص والتصرفات والأشياء".

⁷⁵ زاهد محمد ديري، الرقابة الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ص 35

أما العالمان **Hicks،Guillet** فقد عرفا الرقابة على أنها "العملية التي تسعى الإدارة من خلالها إلى التحقق من أن ما حدث هو الذي كان يفترض أن يحدث وإذا لم يحدث ذلك فلا بد من إجراء التعديلات اللازمة".

كما قد تعرف الرقابة على أنها "جزء من وظيفة المدير الذي يختص بمراجعة المهام المختلفة والتحقق مما تم تنفيذه ومقارنته بما يجب تنفيذه واتخاذ اللازم في حالة اختلاف مسار الاثنين"⁷⁶

الفرع الثاني: أهمية الرقابة

تعتبر الرقابة على المنظمات المهنية من أهم الوظائف التي تعمل على تحقيق الأداء كما ينبغي وذلك لتلافي الوقوع في الخط أو تصحيح تلك الأخطاء وبالتالي تبرز أهميتها الرقابة فيما يلي:

_ توضح الرقابة الانحرافات التي حدثت أثناء التنفيذ وبالتالي تحديد الإجراءات اللازمة لتصحيح هذه الانحرافات.

حيث أن هناك دائما فجوة زمنية بين الوقت الذي يتم فيه تحديد الأهداف والخطط والوقت الذي يتم فيه تنفيذها حيث يتوقع حدوث ظروف غير متوقعة تسبب انحرافا في الإنجاز.

ارتباطها بالعملية الإدارية ارتباطا وثيقا، لان كل من التخطيط والتنظيم والتوجيه يؤثران ويتأثران بالرقابة، أي هناك تفاعل مشترك بين هذه الأنشطة بما يحقق الأهداف التي تسعى المنظمة.

-إن عملية الرقابة تمثل المحصلة النهائية لأنشطة ومهام المنظمة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها.

⁷⁶ مقالة أدوات وأساليب الرقابة الإدارية بالتفصيل، موقع: <https://www.businesslions.com>

-ترتبط الرقابة ارتباطاً وثيقاً بوظيفة التخطيط لأن التخطيط هو مطلب أساسي للقيام بوظيفة الرقابة

-إن الخطأ الصغير الذي لا يكتشف في وقته أي في يومه يصبح خطأ كبيراً في اليوم الذي يليه وبهذا فإن نظام الرقابة الفعال يمكن المديرين من التحكم والكشف عن الأخطاء في وقتها ومحاولة حلها والتغلب عليها.⁷⁷

-إن الإدارة المعاصرة تتميز بالتعقيد الشديد في جميع نواحيها الفنية والسلوكية، ولهذا أصبح من الصعب السيطرة على هذا التعقيد، وبالتالي فإن نظام الرقابة يسمح للمديرين من متابعة الأنشطة والمهام للمسؤولين عليها.

-إن البيئة المعاصرة للمنظمات شديدة التعقيد، وهذا الأمر يحتم على المنظمات ضرورة التجاوب مع التغيرات البيئية، إن الرقابة تمثل أحد القنوات الرئيسية لتوصيل المنظمة إلى حالة التجاوب السريع مع التغيرات البيئية

الفرع الثالث: أهداف الرقابة

إن المقصود بالرقابة هو ضرورة تأمين القيادة الناجحة في إدارة المؤسسة ومنه فإن الأهداف الأساسية للرقابة هي:

1 -معاونة الإدارة على تحقيق النجاح، وذلك بالتأكد من أن الخطة تتحرك في مسارها المرسوم

2 -التأكد من تنفيذ المهام المخططة ومعرفة مدى تنفيذ الواجبات

3 -اكتشاف الأخطاء فور وقوعها أو عندما تكون في طريق الوقوع، لكي تعالج فوراً أو يتخذ ما يستلزم لمنع حدوثها.

⁷⁷ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مذكرة ماجستير، تخصص: تنمية وتسيير موارد بشرية كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة منثوري، قسنطينة، ن دس ص 46

4- المحافظة على حقوق الأطراف ذات المصلحة في قيام المنشأة أو المنظمة مثل العاملين فيها والمتعاملين معها.⁷⁸

5- التأكد من أن القوانين مطبقة تماما، وأن القرارات الصادرة محل احترام من طرف الجميع.

* و هناك أهداف ثانوية أخرى تتمثل فيما يلي:

- تحقيق التوافق مع المتغيرات البيئية.
- تحقيق التكيف مع المتغيرات التنظيمية
- المساعدة في التخطيط وإعادة التخطيط
- تحديد مراحل التنفيذ ومتابعة التقدم داخل المؤسسة
- تحقيق التعاون بين الوحدات والأقسام التي تشارك في التنفيذ⁷⁹

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على نشاط المنظمات المهنية

أن الرقابة الإدارية هي عبارة عن قيام الإدارة بنفسها برقابة أعمالها، إذ يجوز أن تراجع نفسها فيما صدر منها من تصرفات للنظر في أمر تعديلها أو سحبها أو إلغائها، فالرقابة الإدارية تعد أمرا ضروريا في العملية الإدارية التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل العملية الإدارية وتعد أيضا من الوظائف هامة والأساسية بحيث يتم من خلالها التعرف على ما تم تنفيذه وفق لما خطط له.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على نشاط المنظمات المهنية

⁷⁸ السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 45.
⁷⁹ السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 45.

تعرف الرقابة الوصائية على أنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية وفقاً للحدود التي رسمها القانون، من أجل ضمان وحدة التطور والتسيير".

كما عرفت على أنها "مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة".⁸⁰

من هنا تبين ان السلطة الوصائية هي التي تمكن الحكومة بنص القانون ومراقبة الهيئات اللامركزية لكي تتأكد الى أي مدى تخضع الهيئات اللامركزية للقانون وطريقة تنفيذه لكونه في بعض الأحيان الصالح العام هو الذي يفرض علة الهيئات المحلية بالخضوع لرقابة السلطة المركزية، يضع القانون عادة حدود هذه الرقابة التي تمارسها الدولة بواسطة سلطتها المركزية،

اتجاه الوحدات اللامركزية، ومن الطبيعي أن تختلف هذه الحدود باختلاف النظم والأحوال بل وتبعاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به تلك الوحدات.

يتضح لنا مما سبق أن هناك تمييز بين الرقابة الإدارية (الرئاسية) وبين الوصاية

الإدارية، ويمكن إجمال مظاهر التمييز والاختلاف فيما يأتي:

* من حيث أداة ممارسة الرقابة، فالرقابة الوصائية يجب أن تكون منصوباً عليها (لأعلى نص قانوني يقررها وصاية من دون نص)، أي أنه لا يمكن ممارستها إلا بناء صراحة، ولا تعمل إلا في حدود هذا النص، وأي خروج عن حدود هذا النص يؤدي إلى بطلان عمل جهة الوصاية، وكذلك الأمر إذا مارست جهة الوصاية رقابتها دون نص قانوني، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الإدارة.

⁸⁰ بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكره ماجستير، قانون عام، تخصص: قانون إدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، السنة الجامعية، 2012-، 2013 ص 135

* لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي، وهذا ما لا يتفق مع الاستقلال الإداري والمالي الذي يعتبر عنصراً أساسياً وهاماً من عناصر وجود الإدارة المركزية.⁸¹

* تتعلق كل رقابة بسلطات مختلفة، إن السلطة الرئاسية تجري ضمن إدارة مركزية أو

ضمن نظام عدم التركيز بين سلطة عليا وسلطة أدنى تابعة لها (الوزير والوالي)، أما أساساً الوصاية الإدارية، فإنها تجري ضمن إدارة لامركزية بين سلطة الوصاية وهيئة لامركزية مثل الرقابة التي يمارسها وزير الداخلية على مداولة المجلس الشعبي الولائي

أو الرقابة التي يمارسها الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي، تعتبر كوصاية إدارية.

الفرع الثاني: الرقابة الذاتية على نشاط المنظمات المهنية

إن الرقابة الإدارية الذاتية تقوم على أساس مبدأ الشرعية الذي يعد الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وتحكمها في خضوع الإدارة للقانون عند ممارستها لنشاطها، وهذه الضمانة المتحققة في الوقت الحاضر بفضل الأخذ بمبدأ

⁸¹ بريس ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكره ماجستير، قانون عام، تخصص: قانون إدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، السنة الجامعية، 2012-، 2013، ص 137

هام وهو مبدأ المشروعات الذي أصبح طابعا مميزا للدولة الحديثة والذي بمقتضاه أن يخضع كل الحكام والمحكومين للقانون⁸²

ان ممارسة هذه الرقابة الإدارية الذاتية تتجسد بالمنظمات المهنية من اجل ممارسة اختصاصاتها ونشاطها، كما تعمل المنظمات على مراقبة الأعضاء اثناء ممارسة مهامهم عن طريق التفتيش والمراقبة لضمان حسن السير طبقا لأحكام والقوانين وهذا ما نصت عليه المادة 59 من النظام الداخلي لمهنة المحاماة والتي نصت على انه " يخضع تغيير الإقامة المهنية داخل نفس المنظمة لترخيص مسبق." ⁸³ أي بمعنى انها تقوم بالرقابة على تغيير المواطن ، أي تغيير يطرأ يجب ان يكون بترخيص مسبق من طرف الجهة المختصة قانونا،

كما يوجد نوع اخر من الرقابة الذاتية وهو الاستخلاف أي ان كل شخص يعمل في المنظمة في حالة استخلاف زميله يخضع للرقابة وبموجب ترخيص من طرف المنظمة وهذا ما نصت عليه المادة (74) من المرسوم التنفيذي رقم 92/276 والمتضمن مدونة أخلاقيات الطب بالجزائر والتي نصت على انه " : أنه الطبيب أو جراح أسنان في الطب العام إلا زملاء في الطب أو في جراحة الأسنان ولا يعوض الطبيب أو جراح أسنان المختص إلا زملاء من الاختصاص نفسه أو طبيب أو جراح في السنة النهائية في الاختصاص عينه." ⁸⁴

وتتحقق هذه الصورة من الرقابة في كلا النظامين المركزي واللامركزية، فهناك أولا الأجهزة الرقابية المركزية التي تتبع عادة المركزية الإدارية في الجهاز الحكومي، وتباشر رقابتها على مختلف المنظمات الحكومية، وهناك رقابة لامركزية التي تمارسها المنظمات الحكومية في داخلها، وتتشابه الرقابة التي تتم على أساس مركزية

⁸² سعيد الحكيم، رقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، 1988، مصر، ص 08.

⁸³ المادة 59 من النظام الداخلي لمهنة المحاماة

⁸⁴ المادة 74 من مرسوم تنفيذي رقم 92-276 متعلق بمدونة أخلاقيات الطب الجريدة الرسمية العدد 52 سنة 1992.

في كثير من جوانبه وأساليبها مع الرقابة الخارجية، فهي وإن كانت رقابة ذاتية على مستوى الجهاز الحكومي كله، فهي رقابة خارجية من وجهة نظر المنظمة الواحدة، حيث أنها تمارس عليها من على الرقابة الذاتية، خارجها، وأما الرقابة اللامركزية فهي في الواقع النمط الأكثر تعسيرا حيث أن الرقابة هنا تمارس من قبل المنظمة نفسها على أنشطتها وأدائها، فهي عملية داخلية تمارس ذاتياً.

وقد تتم هذه الرقابة نتيجة تقارير يقدمها موظفون مختصون بالتفتيش على أعمال رجال الإدارة، وهذه اللجان ينشئها المشرع ويحدد اختصاصاتها، فإما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية، أو تجمعهم جميعاً جهة إدارية مركزية واحدة يطلق عليها (ديوان المحاسبة)، أو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وغيره.⁸⁵

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على نشاط المنظمات المهنية

تعتبر الرقابة القضائية من أنجع أنواع الرقابة على الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة من مختلف الجهات الإدارية، وهذه النجاعة والفعالية لا يمكن أن تتحقق إلا بتحقيق استقلالية الجهات القضائية، عن طريق توفير الضمانات القانونية التي تركز مبدأ الحياد والموضوعية لدى الجهات القضائية. لهذا إخضاع تصرفات المنظمات المهنية للرقابة القضائية، من بين أهم الضوابط الأساسية والدستورية لقامة دولة القانون، وذلك بحماية المهنيين المنتسبين للمنظمة المهنية من التعسف. لهذا إذن، لا تشكل المنظمات المهنية استثناء على القاعدة الدستورية التي تخضع كل القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية للرقابة القضائية، إلا أن الإشكالية المحورية في الرقابة القضائية على أعمال المنظمات المهنية، حيث نستبعد من هذه الدراسة الأعمال المادية والتصرفات العقدية التي تقوم بها المنظمات المهنية، لنخص بالدراسة الرقابة على القرارات التي تتخذها أجهزة هذه المنظمات المهنية، تكمن في

⁸⁵ بريس ريمة، نفس المرجع السابق، ص 79

الجهة القضائية المختصة بالقيام بعملية الرقابة. ولهذا تقتضي الدراسة لتطرق الى رقابة المحكمة الإدارية على نشاط المنظمات المهنية في الفرع الأول اما الفرع الثاني الى رقابة المجلس الدولة على نشاط المنظمات المهنية

الفرع الأول: رقابة المحكمة الإدارية على نشاط المنظمات المهنية

من بين اختصاص المحاكم الإدارية الطعون بالبطلان في قرارات مجالس منظمات المحامين المتضمنة رفض التسجيل رفض الأغفال رفض منح شهادة لقائد المحامي المتدرب بإنهاء التدريب وهي قرارات قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة.

كما تختص المحاكم الإدارية بالرقابة على أعمال المؤسسات العامة المهنية فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عنها والمتعلقة بتسييرها أعضائها وهذا ما كان اجتهاد مجلس الدولة في قراره الصادر تحت رقم 07793 في جلسة بتاريخ 03-00-8007 في قضية قرار الجلسة العامة للنقابة الوطنية للخبراء المحاسبين.

حيث نصت على ذلك المادة(49) من القانون رقم -13 07 والتي تنص على انها: " لا يمكن رفض تسجيل محام أو إعادة تسجيله أو إغفاله إلا بعد سماع أقواله او بعد استدعائه قانونا للحضور في أجل عشرة (10) أيام على الأقل. وإذا لم يحضر المعني بالأمر فان القرار يعد حضوريا⁸⁶

يمكن الطعن بالإلغاء في قرار مجلس منظمة المحامين أمام الجهة القضائية المختصة وفقا للتشريع الساري المفعول.

يرى كل من الفقه والقضاء الإداريين ان عقود المنظمات المهنية لا تعتبر عقود إدارية ولا تخضع في منازعاتها لاختصاص القضاء الإداري، وهذا ما أجمع عليه الفقه والقضاء الإداريين اللذان لم يتناول طبيعتها القانونية واكتفى بالإشارة إليها في

⁸⁶ رشيد لبعل، الرقابة القضائية على نشاط المرافق العامة، مذكرة ماستر تخصص: قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية، 2013-2014 ص 68

العديد من المناسبات أثناء البحث في طبيعة القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية ومنهم الفقيه RIVERO والفقيه DELAUBADERE ونفس الأمر ذهب إليه القضاء الفرنسي الذي أشار إلى الطبيعة الخاصة للعقود الصادرة عن المنظمات المهنية لكونها تخضع في ابرامها الى أحكام القانون الخاصة وبالتالي منازعاتها هي من اختصاص القضاء العادي باعتبارها من قبيل الأعمال المدنية.

الفرع الثاني: رقابة المجلس الدولة على نشاط المنظمات المهنية

يعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة العمال الجهات القضائية الدارجة وهو تابع للسلطة القضائية، حيث انه يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الاداري في البلاد، ويسهر على احترام القانون، كما انه يتمتع بالاستقلالية حين ممارستها لاختصاصاته القضائية. ومن اختصاصاته انه:

يفصل في الطعون بالاستئناف في القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الادارية منها:

القرارات الصادرة عن المؤسسات العامة المهنية (منظمات المحامين) كقرارات التسجيل بالجدول والأغفال وشهادات التدريب لفائدة المحامين.

يفصل في الطعون بالإلغاء و التفسير و مدى شرعية القرارات التنظيمية و الفردية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية و الهيئات العمومية و المنظمات المهنية الوطنية , حيث يفصل في قرارات اللجان الوطنية للطعن في قرارات التأديب لمنظمات المحامين و الغرف الخاصة بالموثقين و المحضرين، وكذا مداوالات الجمعية العامة للمنظمات المحامين , وكذا الطعن في انتخابات مجلس منظمة المحامين بالضافة الى القرارات التنظيمية لل نقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و

القرارات الفردية اتجاه نفس اعضاء المنظمة ونفس الشيء بالنسبة للوائح لجمعية للنقابة الوطنية لخبراء المحاسبين⁸⁷

فيختص مجلس الدولة طبقا لنص المادة (09) من القانون رقم -98 01 المعدل والمتم

بالفصل ابتدائيا ونهائيا في:

-الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

-الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.⁸⁸

وعليه فإن مجلس الدولة يختص كقاضي موضوع كأول وآخر درجة في القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن المنظمات المهنية كما أشرنا من خلال نص المادة، كما يختص أيضا بالنظر في القرارات المتعلقة بالانتخابات لاختيار ممثلين لمجالس المنظمة المهنية ، ويختص أيضا بالنظر بالاستئناف في القرارات المتعلقة برفض التسجيل أو رفض إعادة التسجيل ، وكذلك مداوات مجلس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين وهذا ما نص عليه المادة 105 الفقرة 03 من القانون رقم 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة على انه" تبلغ مداوات مجلس الاتحاد خلال خمسة عشر "15" يوما من تاريخ اجرائها الى الوزير العدل, حافظ الاختام الذي يمكنه الطعن فيها بالنظر امام مجلس الدولة في اجل شهر(1) من تاريخ الاخطار."

⁸⁷ رشيد لبعل، نفس المرجع السابق، ص70
⁸⁸ المادة من 09 القانون 01-98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله

وأما في وضعية مهنة الوكلاء المتصرفين القضائيين فالطعون ضد القرارات الصادرة من طرف اللجنة الوطنية، بالخصوص في مجال التسجيل أو السحب أو التوقيف المؤقت أو التأديب، ترفع أمام الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا طبقاً أحكام ّ الإجراءات المدنية. وتجدر الإشارة في هذا المقام أن مجلس الدولة في قضية (ب. ع) ومن معه ضد نقيب منظمة المحامين لناحية سطيف، السيماء في حيثيات القرار رقم 00140 الصادر بتاريخ 09 جوان 8113 ّ، اعتبر أن جميع اختصاصات الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا حولت إلى مجلس الدولة الذي يصبح بذلك مختصاً للنظر في كل القضايا التي حولتها النصوص القانونية إلى الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقاً⁸⁹.

⁸⁹ بوده محند واعمر، المركز القانوني للمنظمات المهنية، أطروحة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو. سنة 2018، ص298

ملخص الفصل الثاني:

تقوم المنظمة المهنية على مجموعة من الأركان وكذا خضوعها للرقابة الإدارية والقضائية بما يعني ان المنظمة المهنية تقوم بدور المنظم للمهنة بإصدار القرارات الإدارية مما جعل المشرع الجزائري باعتراف بالشخصية المعنوية للمنظمة المهنية ومنحها حق التقاضي مما جعلها تخضع لهذه الرقابة القضائية والإدارية.

خاتمة

من خلال ما تطرقنا له في هذه المباحث والفصول وخاصة لما يطرحه هذا الموضوع من تساؤل سواء كان من الجانب النظري او التطبيقي حيث ان موضوع المنظمة المهنية حول طبيعة المنظمة ظهر أن لها أهمية كبيرة في المجتمع لكونها تدير المهن الحرة وباعتبارها كذلك مرفق عام مما جعل الدولة تعطي لها صفة الشخصية المعنوية مما أدى بالمنظمة المهنية بقيام ببعض مهام الدولة وكذلك اصدار القرار وهذا لتمتعها بالشخصية المعنوية ولكونها تقوم ببعض امتيازات السلطة العامة وبهذا يجعلها تختلف عن بعض الهيئات المشابهة لها.

فبعض من الفقه اعتبرها من اشخاص القانون العام وهناك من اعتبرها من اشخاص القانون الخاص وذلك ضمن تحديد طبيعتها القانونية. الا اننا يمكننا القول على المنظمة المهنية متميزة لوحدها عن باقي الهيئات المشابهة لها برغم انها يسعين الى تحقيق هدف واحد الا وهو تحقيق المصلحة العامة وهذا ما توصلنا له من نتائج

أولاً: النتائج

_ في الفقه هناك من اعتبر المنظمة المهنية من طائفة اشخاص القانون العام وهناك من اعتبرها من طائفة اشخاص القانون الخاص الا انه هناك رأي اخر وهو الغالب الذي اعتبرها ضمن طائفة سميت بالأشخاص اشبه الإدارية الذي تبناه الفقه الفرنسي وهذا يرجع الى المنظمة المهنية بما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة

_ تخضع المنظمة المهنية للرقابة القضائية

_ اعتماد المشرع والفقه الى عدة مصطلحات للمنظمة المهنية أي انه لم يكتفي بمصطلح موحد.

توصيات:

_ أن المشرع اعتمد على عدة مصطلحات. لهذا فعلى المشرع توحيد المصطلح والاعتماد على تسمية المنظمات المهنية مثل " مصطلح هيئة، كما أطلق عليها المشرع الجزائري لفظ النقابة وغيرها من التسميات." وكذلك عدم الاتفاق على تعريف موحد للمنظمة المهنية.

_ المشرع الجزائري لم يفصح بنص قانوني بمنح الشخصية المعنوية للمنظمة المهنية، لذلك يجب على المشرع النظر في هذا الموضوع بصفة خاصة لكون ان المنظمة المهنية لها أهمية كبيرة في الدولة لكونها السبيل الوحيد لإشباع وتلبية حاجيات الصالح العام. وتحديد الطبيعة القانونية لها.

قائمة المصادر والمراجع

النصوص القانونية:

القوانين العادية:

المادة 50، القانون المدني الجزائري، الصادر بموجب الامر 58_75 بتاريخ 1975/09/26 المعد والمتمم بموجب القانون رقم 05_07 المؤرخ في 2007/05/13.

المادة 82 من قانون 10_11 المؤرخ في ابريل 2011 المتعلق بالبلدية التي تعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإبرام العقود والصفقات باسم البلديات وكذا بقبول الهيئات والوصايا وذلك حسب ما جاء في المرسوم الرئاسي 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الذي ألغى المرسوم الرئاسي 10_236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 02_250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

القانون 07_13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 المتضمن مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية، العدد 55 سنة 2013.

القانون رقم 02/06، يتضمن تنظيم مهنة الموثق، المؤرخ في 20 فب راير 2006، الجريدة الرسمية، ال عدد 14، سنة 2006.

القانون رقم 06_03 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن تنظيم المحضر القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 14 سنة 2006.

القانون رقم 08_09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، ال عدد 21 سنة 2008.

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

عجم المعاني الجامع - معجم عربي www.almaany.com

الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية،

الإسكندرية، 1982.

زاهد مُجَّد ديري، الرقابة الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2011.

سعيد الحكيم، رقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية،

الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1988.

سليمان مُجَّد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس،

الطبعة السادسة / 1991م.

علي خطار شنتاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقات في المملكة الأردنية الهاشمية-دار الفكر للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، سنة 1990.

عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر، الجزائر، 2007.

عمار عوابدي: القانون الإداري، ج1، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

عمار عوابدي، القانون الاداري، (النشاط الاداري) 6ط، 2ج، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.

مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدانمارك، سنة 2008

مُحَمَّد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

بعلي مُحَمَّد الصغير، الوجيز في المنازعات الادارية) القضاء الإداري (، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

مُحَمَّد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر، سنة 2006.

مُحَمَّد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع،
عنابة، 2007.

ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سنة 2007، الجزائر
نواف كنعان، القانون الإداري (الكتاب الأول)، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن،
2008.

رسائل ومذكرات:

أ_ أطروحات الدكتوراة:

بوده محمد واعمر، المركز القانوني للمنظمات المهنية، أطروحة الدكتوراه في العلوم
القانونية، تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو. سنة 2018.
زهير عمور، المنظمة المهنية امام مجلس الدولة، مذكرة دكتوراه في الحقوق، كلية
الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون عام، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي،
السنة الجامعية 2021/2022.

مذكرة ماجستير:

السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم اداء المؤسسة الاقتصادية، مذكرة
ماجستير، تخصص: تنمية وتسير موارد بشرية، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية،
جامعة منتوري، قسنطينة.

بريش ريمّة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكره ماجستير، قانون عام،
تخصص: قانون إدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، السنة الجامعية،
2012-2013.

خالد بنعته، النظام القانوني للقرارات الإدارية، مذكرة ماستر تخصص التدبير
المالي للجماعات الترابية والإدارة والقانون جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية
2020.

رائد مُحمّد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد، رسالة ماجستير في
القانون العام، مقدمة لجامعة الشرق الأوسط, 2013.

رشيد لبعل، الرقابة القضائية على نشاط المرافق العامة، مذكرة ماستر تخصص:
قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مُحمّد خيضر بسكرة، السنة
الجامعية، 2013-2014.

سعاد قرّاش، عوامل مشاركة العمال في التنظيمات النقابية، مذكرة ماستر في علم
الاجتماع والديموغرافيا تخصص: تنظيم وعمل، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية،
جامعة زيان عاشور بالجلفة، السنة الجامعية 2016/2017.

صاحبي هدى، دور النقابة العمالية في تنمية الوعي المهني لدى العمال، مذكرة
الماستر في اجتماع تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية،
تخصص علم الاجتماع تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة العربي بن
مهيدي-أم البواقي-السنة الجامعية 2018/2019

كمال عباس، اللجان التأديبة للمنظمات المهنية من الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية: 2014-2015.

مبروك دومي، الرقابة القضائية على القرارات المنظمات المهنية، مذكرة ماستر تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة السنة الجامعية 2015.

المقالات العلمية:

احمد صفاء يحيى، التكيف القانوني للنقابات المهنية، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 14، سنة 2018.

رابعي إبراهيم، اختصاصات المنظمات المهنية وطبيعتها في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة, 2018.

مأمون مؤذن، الطبيعة القانونية لنشاط النقابات او المنظمات المهنية، مجلة الحقيقية، العدد 30، جامعة احمد درارية ادرار، بدون سنة النشر

لمين بوعمر، النظام القانوني للمرافق العامة المهنية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، سنة 2019.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	الشكر
	اهداء
أ	مقدمة
6	الفصل الأول: الإطار النظري للمنظمة المهنية
8	المبحث الأول: ماهية المنظمة المهنية
8	المطلب الأول: مفهوم المنظمة المهنية
8	الفرع الأول: تعريف المنظمة المهنية
12	الفرع الثاني: نشأة المنظمات المهنية
19	المطلب الثاني: اركان وأنواع المنظمة المهنية
19	الفرع الأول: اركان المنظمة المهنية
30	الفرع الثاني: أنواع المنظمة المهنية
33	المطلب الثالث: تمييز مصطلح المنظمة المهنية عن بعض المفاهيم المشابهة لها
34	الفرع الأول: تمييز المنظمات المهنية عن النقابات العمالية
36	الفرع الثاني: تمييز المنظمة المهنية عن المؤسسات الخاصة
39	المبحث الثاني: طبيعة القانونية للمنظمة المهنية
39	المطلب الأول: التكيف القانوني للمنظمة المهنية
39	الفرع الأول: المنظمة المهنية مؤسسة عامة
41	الفرع الثاني: المنظمة المهنية من اشخاص القانون العام

43	المطلب الثاني: موقف الفقه والقضاء من الطبيعة القانونية للمنظمة المهنية
43	الفرع الأول: موقف الفقه من الطبيعة القانونية لنشاط المنظمات المهنية
44	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمنظمة المهنية في نظر القضاء الإداري
40	ملخص الفصل الأول:
57	الفصل الثاني: الإطار التطبيقي للمنظمة المهنية
49	المبحث الأول: القرارات الصادرة عن المنظمة المهنية
49	المطلب الأول: تعريف القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية
50	المطلب الثاني: خصائص القرارات الصادرة عن المنظمة المهنية
50	الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني
51	الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن مرفق العام
52	الفرع الثالث: القرار الإداري الصادر بالإرادة المنفردة
52	المطلب الثالث: أركان القرارات الصادرة عن المنظمة المهنية
53	الفرع الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري
56	الفرع الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري
59	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المنظمة المهنية والاثار المترتبة عنها
59	المطلب الأول: مفهوم الرقابة
59	الفرع الأول: تعريف الرقابة
60	الفرع الثاني: أهمية الرقابة

61	الفرع الثالث: اهداف الرقابة
62	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على نشاط المنظمة المهنية
67	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على نشاط المنظمة المهنية
64	الفرع الثاني: الرقابة الذاتية على نشاط المنظمة المهنية
66	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على نشاط المنظمة المهنية
66	الفرع الأول: رقابة المحكمة الإدارية على نشاط المنظمة المهنية
68	الفرع الثاني: رقابة المجلس الدولة على نشاط المنظمة المهنية
70	ملخص الفصل الثاني:
76	خاتمة
79	قائمة المراجع
87	الفهرس
85	ملخص

ملخص:

المنظمات المهنية هي هيئة إدارية تدخل ضمن مهام التي تقوم بها الدولة، حيث استوجب على المشرع الجزائري باعتراف لها بالشخصية المعنوية، لكنه لم يحدد بدوره طبيعة الاعمال الصادرة عنها، كما خول لها بعض امتيازات السلطة العامة تستعين بها في تأدية مهامها والعمل على تحقيق أهدافها وبالتالي أصبحت المنظمة المهنية تقوم بدور المنظم للمهنة عبر اصدار نظام داخلي وتمثيل للمهنة والدفاع عنها وتحقيق مصالحها باعتبارها تتولى إدارة المرفق العام.

الكلمات المفتاحية:

الشخصية المعنوية، المنظمات المهنية

organizations professional she body administrative to intervene within Tasks came get up with it Country, where require on legislator The Algerian Admittedly she has by character morale, But he did not He specifies turn nature Business outgoing about her, as authorized she has some Privileges Authority the public you use with it in performance its tasks and work on investigation its goals And therefore I became the organization professional get up role organizer for the profession via Issuance System internal and acting for the profession and defense about her And achieve her interests as a takeover administration Attached year

:The words key

Personal morale, organizations professional

