

تأطير الإدارة الإقليمية لحرية الجمعيات المحلية

بقلم: /مدبر صدام حسين

طالب دكتوراه ل.م.د الجزائر -1-

ملخص:

تمثل الجمعيات إحدى الركائز الأساسية التي يعتمد عليها المجتمع المدني لتحقيق حاجياته العامة دون اللجوء إلى ما تقدّمه الدولة ومؤسساتها العمومية من خدمات، ويكفي لتكوينها توقّر ستة أركان هي: ركن الجماعة، ركن الاتفاق، ركن الاستمرارية، ركن التطوعية، ركن المشروعية، ركن التخصص.

إذ اعترفت الجزائر بحرية إنشاء الجمعيات في جل دساتيرها وصادقت على الاتفاقيات الإقليمية والدولية التي تتضمن ضمن بنودها ضمان الحق في حرية إنشائها، ولكن القانون المتعلّق بالجمعيات دوما ما احتوى على شروط قانونية تحول دون تمتّع الأفراد بهذه الحرية المضمونة دستوريا ودوليا.

فالمشرّع باعتباراه ممثلا للشعب، بدلا من أن يكرّس ما تضمنه صراحة الدساتير الجزائرية والمواثيق الدولية ويهتم بحماية إحدى أهم الحقوق والحريات، راح يعترف للسلطة التنفيذية صلاحيات تأطير هذه الحرية بسنّ قانون يضع يد الإدارة فوق يد القضاء ويمنح لها واسع السلطات في مراقبة الجمعيات، وهذا ليس فقط خلال تأسيس الجمعية بل حتى بعد اعتمادها والخوض في نشاطها، فالمشرّع وضع شروط صارمة أمام حرية إنشاء الجمعيات بجعل الإدارة كجهة وصية عليها عن طريق منحها السلطة التقديرية في رفض أو قبول تأسيس الجمعية أولا، ثم

الرقابة على نشاطاتها وميزانيتها وعلاقاتها الخارجية ثانيا، وثالثا إعطاء لها الحق في تعليقها أو حلّها عن طريق القضاء أو دونه.

Résumé :

Les associations représentent l'un des piliers essentiels qui sont adoptées par la société civile pour accomplir des tâches d'intérêt générales, et il suffit que six éléments soient réunis pour composer une association : le collectif, l'accord, la continuité, le volontariat, la légalité, la spécialisation.

L'Algérie a clairement reconnu la liberté à la création d'associations dans toutes ses constitutions et ratifié les conventions régionales et internationales qui incluent au sein de ses dispositions la garantie de droit à la liberté d'association, sauf que la loi relative aux associations a toujours contenu des conditions juridiques qui empêchent d'exercer cette liberté comme elle est garantie par la constitution et les conventions régionales et internationales.

le législateur en tant que représentant du peuple, plutôt que de protéger l'un des plus importants des droits et libertés, il a reconnu au pouvoir exécutif l'encadrement de cette liberté, en promulguant une loi qui met l'administration au-dessus du pouvoir judiciaire et en lui donnant de larges pouvoirs pour surveiller les associations, cela est non seulement lors de la création de l'association, mais même après son adoption et au cours de ses activités, en imposant des conditions strictes à la liberté d'association et en considérant l'administration comme le tuteur des associations, premièrement en donnant le pouvoir

discrétionnaire de rejeter ou d'accepter la création d'association, deuxièmement en lui donnant le pouvoir de contrôler l'activité, le budget et les relations étrangères des associations, et troisièmement le pouvoir de suspension ou de dissolution de l'association sans avoir recours au pouvoir judiciaire.

مقدمة:

أولى المؤسس الدستوري اهتمامه بحرية إنشاء الجمعيات منذ أن استعادت الجزائر سيادتها وسنت أول دستور لها سنة 1963 الذي نصّ في مادته 19 على أنه "تضمن الجمهورية حرية تأسيس الجمعيات"، وعملت الجزائر على تكريس هذا الاعتراف وضمانه بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية المتضمنة ضمن بنودها بند يعترف بهذه الحرية العامة التي طالما دعا المجتمع الدولي والمنظمات الغير الحكومية بالتكفل بها وحمايتها من مختلف القيود القانونية المجحفة والتصرفات الإدارية التعسفية. إذ تمت المصادقة على كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وعلى الميثاق العربي لحقوق الإنسان والشعوب، أما داخليا فاستمرت في نفس الاتجاه حيال الاعتراف بالجمعيات في دستور 1976 دستور 1989 ودستور 1996، وأخيرا في التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي جعل تنظيم الجمعيات بقانون عضوي بدلا من القانون العادي الذي من المفترض أن يكون أكثر ضمانا لحق إنشاء الجمعيات عن طريق رقابة المجلس الدستوري على دستورية القانون المتعلق بالجمعيات.

وعليه فإنّ الجمعيات تركز على أساس دستوري ودولي يضمن لها الحق والحرية في تأسيسها وممارسة نشاطها دون قيد أو شرط يحول دون ذلك إلا كما ورد في الدستور في إطار ما ينص عليه القانون، أو إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع

ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم كما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ومنه القيد الوحيد أمام حرية الجمعيات في نظر الدستور والقوانين الدولية هوليس إلا ما يضعه المشرع من شروط وإجراءات أمام تمتع الأفراد بهذه الحرية، ولا يحق للإدارة إلا أن تنصاغ هي الأخرى بما ينص عليه هذا القانون المنظم لشروط وكيفيات تأسيس الجمعيات وممارسة نشاطها، ومنه لا يجوز لها أبدا أن تخالف ما وضعه المشرع وإلا اعتبر ذلك خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وفي حالة ما إذا تجاوزت سلطاتها تتدخل السلطة القضائية وفقا لنفس المبدأ لجر ما تمارسه الإدارة من الأعمال التي تعد مخالفة للقانون.

وباعتبار أنّ السلطة التشريعية المتكوّنة من نواب وممثلي الشعب والتي من واجبها الدفاع عن الحريات العامة ضد أي تدخل من السلطة التنفيذية وتعسفها، يفترض أن يحرص القانون على حماية حرية الجمعيات ويكرّس ما يضمنه صراحة الدستور والقوانين الدولية، وهذا ما سوف يتم دراسته عن طريق الإجابة على الإشكالية التالية:

فيما تتمثل السلطة الرقابية للإدارة الإقليمية على حرية الجمعيات المحلية في ظل قانون 06-12 المتعلق بالجمعيات؟

المبحث الأول: تأسيس الجمعيات بين الشروط القانونية والإجراءات الإدارية.

الغاية من دراسة هذا المبحث هو تحديد النظام المطبق على ممارسة حرية تأسيس الجمعيات كحق من الحقوق والحريات العامة المعترف بها دستوريا ودوليا، لكن قبل الخوض في تحليل القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات، سيُعرض في المطلب الأول الإطار المفاهيمي للجمعيات باعتبار أنه لا يسع فهم الشروط المفروضة من قبل المشرع إلا

إذا تم التطرق إلى أركان تكوين الجمعيات، ليتم تحليل الشروط والإجراءات الإدارية التي يتعين توفرها واحترامها للحصول على اعتماد الجمعية في المطلب الثاني والقول عن مدى مطابقتها للنصوص الدستورية والدولية الكافلة لحق تأسيس الجمعيات.

المطلب الأول: أركان تكوين الجمعيات من منظور الفقه والقضاء.

يتضمن هذا المطلب تعريف الجمعيات والأركان الواجب توفرها لتأسيسها، وذلك لتحديد هل الشروط المنصوص عليها في القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات جاءت تعسفية في حق الجمعيات أم هي ضرورة لتكوين الجمعية. وعليه سوف يقسم إلى نقطتين، الأولى يُستعرض فيها مجموعة من التعاريف التي أعطيت للجمعيات، وفي النقطة الثانية إلى الأركان التي يتعين توفرها لتكوين الجمعية.

1-التعريف الفقهي للجمعيات:

تعرف الجمعيات على أنها " كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعية أو اعتبارية بغرض غير الحصول على ربح مادي".ⁱⁱ

وعرفها حسن ملحم بأنها: " الاتفاق الذي بمقتضاه يضع أكثر من إثنين من الأفراد بصفة دائمة معرفتهم أو نشاطهم في خدمة هدف غير تحقيق الفائدة أو الربح المادي".ⁱⁱⁱ

وهناك تعريف آخر الذي يعتبرها " مجموعة من الأشخاص الذين يجتمعون بطريقة دائمة، وبتطبيق معايير خلقوها بأنفسهم، وبقبولها بهدف تحقيق هدف مشترك. ويرتبط وجودها بأربع عناصر تكوينية هي:

1- الأفراد الذين يكونونها.

2- الهدف الذي يجمعهم.

3- التنظيم الذي يوجه الجمعيات ويحفظهم.

4- الوظيفة التي تميزهم وتعطيهم الحياة.^{iv}

ويعرفها < Yves chevalier » على أنها " تدل بالمعنى الضيق للكلمة على تجمع شخصين أو أكثر، ويضعون بصفة مشتركة ومستمرة معارفهم ونشاطاتهم في هدف غير تقاسم الأرباح والفوائد، فقانونيا الجمعية تتعارض في الهدف وفكرة اغناء الأعضاء، أما المعنى الواسع للكلمة فهي تعني كل تجمع مهما كان شكله القانون وهدفه".^v

2-التعريف القضائي للجمعيات:

أما إذا تم التوجه إلى التعريف القضائي للجمعيات فمن بين أشهر التعريفات التي وضعت لها من طرف القضاء هو الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر المتضمن في حكمها الشهير رقم 153 سنة 21 قضاء دستوري، القاضي بعدم دستورية القانون رقم 153 لسنة 1999 المتضمن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية من بين ما جاء في حيثياته ما يلي:

" هي واسطة العقد بين الفرد والدولة إذ هي الكفيلة بارتقاء شخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة ومن ثم تربية المواطن على ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من الحوار الحر والبناء وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معا والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية والتأثير في السياسات العامة وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة والمشروعات التطوعية على أداء أفضل للخدمات العامة والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها وعلى ترشيد الإنفاق العام".

ويمكن تصنيف الجمعيات بحسب نشاطها الإقليمي إذ هناك من يتحدد نشاطها على مستوى البلدية، على مستوى الولاية، على مستوى ما بين الولايات، أو على المستوى الوطني. أو تصنيفها بحسب نوعها أو

الهدف الذي ترمي إليه مثل الجمعيات الثقافية، العلمية، الرياضية... إلخ. ومنه يمكن تحديد لكل جمعية تعريفها الخاص على حدى فمثلا الجمعية المحلية يتحدد نطاق نشاطها في إقليم الجماعات الإقليمية التي أنشئت في حدود رقعتها الجغرافية، أو كما جاء في القانون المتعلق بحماية المستهلك^v بتعريف خاص لجمعيات حماية المستهلك الذي عرّفها بموجب مادته 21 على أنها كل جمعية منشأة طبقا للقانون تهدف إلى ضمان حماية المستهلك من خلال إعلامه وتحسينه وتوجيهه.

تجدر الإشارة على أنه هناك نوع آخر من الجمعيات وهي المعترف لها بطابع المنفعة العمومية، إلا أنه من معايير الاعتراف للجمعية بطابع المنفعة العمومية هو أن تكون لها سمعة وطنية أو دولية للنشاطات، وأن يكون مستواها الهيكلي والتنظيمي يشمل الصعيد الوطني، وتبقى السلطة التقديرية للإدارة العمومية التي إذا رأت أنّ جمعية محلية تمارس نشاط ذات منفعة عمومية يمكن عندئذ اتخاذ قرار يعترف لها بصفة الصالح العام، باعتبار أنه لا يوجد قانون يحدد شروط وكيفيات الاعتراف بصفة المنفعة العمومية للجمعيات^{vii}.

3- أركان تكوين الجمعيات:

من خلال التعاريف التي تم إيرادها في النقطة الأولى يمكن استخراج مجموعة من الأركان^{viii} التي يتعين توفرها لتأسيس جمعية وهي:

ركن الجماعة، ركن الاتفاق، ركن الاستمرارية، ركن التطوعية، ركن المشروعية، ركن التخصص.

ركن الجماعة: وهو أن يتوفر مجموعة من الأشخاص لتكوين جمعية، ولو أنّ بعض التعاريف تعرّف الجمعية على أساس أنها تتكون من شخصين فأكثر، إلا أنه قد يحدّد القانون وجوب توفر حد أدنى من الأفراد لتأسيس جمعية.

ركن الاتفاق: وهي أن يقوم الأشخاص الراغبين في تأسيس الجمعية على إبرام عقد فيما بينهم وذلك باجتماعهم خلال جمعية عامة تأسيسية، وأن يكون هذا العقد على شكل قانون أساسي للجمعية.

ركن الاستمرارية: يتمثل عنصر الاستمرارية في مواصلة العمل الجمعي لمدة مستمرة، قد تكون محدّدة مثلاً من سنة إلى ثلاث سنوات أو أكثر، أو غير محددة المدة، خلافاً للاجتماع الذي يكون في ظرف زمني معين، ولقد ذهب الفقيه Burdeau في هذا الصدد إلى القول بأنه: " القيام باجتماع ما لا يهدف سوى إلى التفكير وتنوير جماعة، بينما يتوخى من تأسيس جمعية معينة التشاور والعمل المشترك". وعنصر الاستمرارية هو الذي يميز الجمعية عن باقي التجمعات الأخرى، ويجعلها كشخصية قانونية قائمة بذاتها ويبقى عملها مستمرا حتى ولو تغير أعضائها.

ركن التطوعية: وهو أهم عنصر يميز الجمعية عن باقي التنظيمات الأخرى، كالشركات المدنية، والنقابات... إلخ. وكما تدل عليه جل التعاريف، فإن نشاط الجمعية لا تهدف إلى تحقيق ربح مادي، واشترطته أيضا المادة 02 من قانون الجمعيات بنصها على تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مربح.

ركن المشروعية: بالإضافة إلى عنصر التطوعية الذي يميز هدف الجمعية، يجب أن يكون هذا الأخير غير مخالف للقوانين والتنظيمات المعمول بها وخاصة قانون 12-06 الذي ورد في نص المادة الثانية منه "...وأن يكون مخالفا للثوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها". ولكن تجدر الإشارة على أن القانون لم يشترط على الجمعيات تحقيق منفعة عامة أو الصالح العام فقط، فمثلا يمكن لها أن تهدف إلى تحقيق مصلحة الأعضاء أنفسهم، أو الدفاع عن قضية أو أشخاص... إلخ.

ركن التخصص: المقصود بهذا العنصر هو أن تنشط الجمعيات في مجال معيّن من الأنشطة، والتي ذكرتها على سبيل المثال المادة 02 من قانون الجمعيات 12-06 بنصها: " ... لا سيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني". بحيث لا يمكن للجمعية أن تجمع ما بين مجالين أو أكثر من هذه المجالات وإلا قد يرفض تأسيسها.

المطلب الثاني: شروط قانونية صارمة وإجراءات إدارية معقدة أمام تأسيس الجمعيات.

من خلال ما تم عرضه في المطلب الأول يتبين أنه سواء من الناحية الفقهية أو القضائية لتأسيس جمعية يجب توفر مجموعة من الأركان، والتي فصلها قانون 12-06 المتعلق بالجمعيات بتحديد شروط صحة كل عنصر من العناصر المتعرض إليها أعلاه، لاسيما الشروط الواجب توفرها في الأعضاء المؤسسين للجمعية، عدد الأعضاء المؤسسين، هدف الجمعية، مضمون القانون الأساسي للجمعية، بالإضافة إلى فرض مجموعة من الإجراءات التي يتعين القيام بها أمام الإدارة المعنية. وبالتالي هل هذه الشروط تتناسب وصحة تأسيس الجمعية بمفهومها النظري أم تتعدى إلى حد القول أنها تعسفية؟

ورد في نص القانون 12-06 تحت فصله الأول من بابه الثاني الشروط المتعلقة بتأسيس الجمعيات كما يلي:

1- وجوب توفر عدد معين من المؤسسين.

تبيّن من خلال المطلب الأول أنه من الأركان الأساسية لتأسيس جمعية هو ركن الجماعة، ورغم أغلب التعريفات الفقهية تعرّف الجمعية على أساس أنه يجتمع شخصين أو أكثر لتحقيق أهداف مشتركة إلا أن القانون فرض لتأسيس جمعية وجوب توفر حد أدنى من الأفراد بنص المادة 03/06 التي تنص على أنه:

" تؤسس الجمعية بحرية من قبل أعضائها المؤسسين. ويجتمع هؤلاء في جمعية عامة تأسيسية تثبت بموجب محضر اجتماع يحضره محضر قضائي.

تصادق الجمعية العامة التأسيسية على القانون الأساسي للجمعية وتعين مسؤولي هيئاتها التنفيذية.

يكون عدد الأعضاء المؤسسين كالاتي:

- عشرة أعضاء (10) بالنسبة للجمعيات البلدية.

- خمسة عشر (15) عضوا بالنسبة للجمعيات الولائية، منبثقين عن بلديتين على الأقل،

بالمفهوم النظري يجب توفر شخصين على الأقل لتأسيس جمعية، باعتبار أنها عقد الذي يمكن أن يتم بمجرد توفر شخصين، وبالتالي يمثل هذا الشرط تقييدا عن حرية إنشاء الجمعيات بحيث قد يعرقل الأفراد في تأسيسها، خاصة وأنه بالنسبة للجمعية الولائية يجب أن يكون أعضائها منبثقين عن بلديتين على الأقل، والسؤال المطروح هو هل وضع هذا الشرط عمدا لعرقلة تكوين الجمعيات، أم هو للتأكد من جدية مؤسسي الجمعية.^{ix}

ولقد اشترطت المادة 04 من نفس القانون مجموعة من الشروط المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين الذين يريدون تأسيس الجمعية أو إدارتها وتسييرها بحيث يجب أن يكونوا:

-بالغين سن 18 فما فوق،

-من جنسية جزائرية: يقصد بها الجنسية الأصلية والمكتسبة بما أنه القانون بقي صامتا ولم ينص على وجوب أن تكون أصلية كما كان الحال بالنسبة إلى الأمر 71-79 المتعلق بالجمعيات الذي كان يحددها ب 10 سنوات أقدمية، والقانون 87-15 الذي كان يحددها ب 5 سنوات أقدمية.^x

-متمتعين بحقوقهم المدنية^x والسياسية: من المعقول وضع شرط تمتع أعضاء الجمعية بالأهلية القانونية لكن فيما يتعلّق بالحقوق السياسية فالمشرّع قد جانب الصواب باعتبار أنّ الجمعية ليس لها علاقة بالممارسة السياسية، خاصة وأنّ المادة 13 من قانون الجمعيات 06-12 نصّ على وجوب تمييز الجمعيات عن عمل الأحزاب السياسية من حيث هدفها وتسميتها وعملها.

- غير محكوم عليهم بجناية و/أو جنحة تتنافى مع مجال نشاط الجمعية، ولم يرد اعتبارهم بالنسبة للأعضاء المسيرين. ونصت المادة 05 من نفس القانون على الشروط المتعلقة بالأشخاص المعنويين كما يلي: " يجب على الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون الخاص أن يكونوا:

-مؤسسين طبقا للقانون الجزائري،

-ناشطين عند تأسيس الجمعية،

- غير ممنوعين من ممارسة نشاطهم.

من أجل تأسيس جمعية، تمثل الشخصية المعنوية من طرف شخص طبيعي مفوض خصيصا لهذا الغرض".

2-إجراء اجتماع جمعية عامة تأسيسية.

لإنشاء جمعية يجب أولا اجتماع مؤسسي الجمعية أي على الأقل 10 أعضاء بالنسبة للبلدية و15 عضو بالنسبة للولاية كما فرضه القانون والتي يسميها بالجمعية العامة التأسيسية إذ يقومون خلالها ب:

-انتخاب أعضاء الهيئة التنفيذية للجمعية.

-المصادقة على القانون الأساسي للجمعية^{xii}.

وقد فرض القانون وجوب حضور محضر قضائي لتحرير محضر اجتماع كوسيلة إثبات على قيام أعضاء الجمعية بإجراء الجمعية التأسيسية.

وتجدر الإشارة على أنه طبقاً لقانون التجمعات والمظاهرات^{xiii} للقيام بهذا الاجتماع التأسيسي يجب إبلاغ أولا الإدارة المعنية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون المشار إليه.

وفي حالة ما عدم توفر أعضاء الجمعية على قاعة للقيام بهذا الاجتماع التأسيسي، يمكن تقديم طلب لمختلف المراكز الثقافية التابعة للدولة التي يمكن لها أن تفيد الجمعيات بقاعة اجتماعات بصفة مجانية.

وبالتالي لإجراء جمعية عامة تأسيسية يصطدم الأعضاء المؤسسين بثلاث عراقيل هي:

- يجب توفر حد أدنى من الأفراد.
- يجب إثبات الاجتماع عن طريق محضر قضائي.
- يجب توفر على قاعة اجتماعات.
- يجب تبليغ الإدارة المعنية بيوم وساعة إجراء الجمعية العامة التأسيسية.

3- التصريح بالجمعية التأسيسية للحصول على وصل التسجيل.

قبل التطرق إلى إجراءات التصريح المنصوص عليها في القانون المتعلق بالجمعيات، تجدر الإشارة على أنه هناك نظامين يمكن تطبيقهما في إطار ممارسة الحريات العامة في الدولة، هما النظام الرّدعي والنظام الوقائي. ولو أنّ النظام الرّدعي يبدو أكثر خطورة من النظام الوقائي إلا أنه يعد أكثر ضماناً لممارسة الحقوق والحريات العامة، وهذا ما سيتم شرحه أدناه.

لممارسة الحريات العامة في ظل النظام الرّدعي، لا يحتاج الأفراد إلى الموافقة المسبقة أو الحصول على اعتمادها من السلطات العامة، إنما

تتدخل هذه الأخيرة سوى لردع هذه الممارسة عن طريق الطعن بالإلغاء أمام السلطة القضائية المختصة، وذلك إذا رأت أنها تمس بالنظام العام.

أما النظام الوقائي فيعتبر أكثر تقييدا من النظام الردعي، ذلك لأنه يتعين لممارسة الحرية العامة كتأسيس جمعية مثلا، تقديم طلب للإدارة مسبقا، وفي هذا الصدد هناك نوعين من الطلبات، إما أن يكون هذا الطلب موضوعه طلب رخصة من الإدارة المعنية، التي تعود لها كامل السلطة التقديرية في الموافقة أو الرفض، وهو الأمر الذي كان مطبقا في القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات^{xiv} والذي يعتبر من أخطر أنواع قيود الحريات العامة. وإما أن يكون هذا الطلب موضوعه التصريح فقط للإدارة بأنه سوف تكون هناك ممارسة للحرية العامة مثل تبليغها بأنه سيتم تأسيس جمعية، وعلى الإدارة في هذه الحالة سوى مراقبة مدى مطابقة هذا التصريح للتشريع والتنظيمات المعمول بها، دون أن يكون لها سلطة الرفض، وإذا رأت أنه مخالف للنظام العام عليها أن تلجأ للقضاء لوقف ممارسة الحرية العامة المصرح بها^{xv}.

تقتضي المادة 07 من قانون الجمعيات 06-12 على أنه بعد إجراء الاجتماع التأسيسي يجب إيداع التصريح التأسيسي لدى الإدارة المعنية، الأمر الذي يأخذ في مرحلة أولى إلى القول على أن المشرع اعتمد على النظام الردعي بدلا من النظام الوقائي، باعتبار أنه استعمل مصطلح التصريح بدلا من طلب الموافقة أو الاعتماد أو كل ما يدل على أن للإدارة سلطة الموافقة أو الرفض. فتنص المادة 07 منه على أنه: " يخضع تأسيس الجمعية الى تصريح تأسيسي والى تسليم وصل تسجيل.

يودع التصريح التأسيسي لدى:

- المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية،

- الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية،

ولغاية تكريس النظام الردعي المتمثل في التصريح فقط لتأسيس

الجمعية، تفرض المادة 08 على الإدارة بتقديم وصل إيداع الذي يثبت

بأنه فعلا الجمعية أودعت تصريحها التأسيسي مرفقا بجميع الوثائق التي تنص عليها المادة 12 من نفس القانون^{xvi}.

بحيث المادة 8 من القانون 06-12 تنص على أنه: "يودع التصريح مرفقا بكل الوثائق التأسيسية من طرف الهيئة التنفيذية للجمعية ممثلة في شخص رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانونا مقابل وصل ايداع تسلمه وجوبا الادارة المعنية مباشرة بعد تدقيق حضوري لوثائق الملف".

ولدراسة مدى مطابقة ملف التصريح التأسيسي مع أحكام قانون 06-12، منح المشرّع للإدارة مدة معينة لممارسة رقابتها، إذ لديها أجل للرد بالنسبة للجمعيات البلدية 30 يوم، وبالنسبة للجمعيات الولائية 40 يوم كما نصت عليه المادة 02/08: "يمنح للإدارة ابتداء من تاريخ ايداع التصريح، أجل أقصى لإجراء دراسة مطابقة لأحكام هذا القانون يكون كما يأتي:

- ثلاثون (30) يوما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، فيما يخص الجمعيات البلدية،

- أربعون (40) يوما بالنسبة للولاية، فيما يخص الجمعيات الولائية".

ويعتبر هذا الإجراء نوع من أنواع الرقابة الوقائية التي تمارسها الإدارة، بحيث تعد مدة 30 يوم بالنسبة للبلدية أو 40 يوم بالنسبة للولاية مدة طويلة نوعا ما، خاصة وأنه باعتبار تأسيس الجمعية مضمون دستوريا من المفروض يعترف بتأسيسها بمجرد إجراء اجتماعها العامة التأسيسية.

لكن ضمانا لحرية تأسيس الجمعية جعل المشرّع سكوت الإدارة عن الرد بمثابة اعتماد للجمعية كما تنص عليه المادة 11 من نفس القانون بأنه: "عند انقضاء الآجال المنصوص عليها في المادة 8 أعلاه، يعد عدم رد الإدارة بمثابة اعتماد للجمعية المعنية".

وفي هذه الحالة، يجب على الإدارة تسليم وصل تسجيل للجمعية".

حالة رد الإدارة على طلب تأسيس الجمعية:

خلال الأجل الممنوح للإدارة المتمثل في 30 يوم بالنسبة للبلدية و40 يوم بالنسبة للولاية، يمكن لهذه الأخيرة إما أن تسلّم وصل تسجيل الذي يعتبر بمثابة قبول تأسيس الجمعية، وإما إصدار قرار برفض تأسيس الجمعية، وهو الأمر الذي يتم شرحه أدناه:

إذا كان الرد إيجابى يتعين تسليم وصل تسجيل للجمعية من قبل رئيس المجلس الشعبى البلدى بالنسبة للجمعيات البلدية، أو من قبل الوالى بالنسبة للجمعيات الولائية وفقا لما تنص عليه المادة 09 من قانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

ويبدو النظام المطبق في الجزائر لتأسيس الجمعية حسب ما تم التطرق إليه هو النظام الردعى، باعتبار أنّ ما للجمعية سوى التصريح بتأسيس الجمعية وانتظار 30 أو 40 يوم حسب الإدارة المعنية، إلا أنه هذا النظام مقيد بشروط تتخذها الإدارة المعنية كذريعة لفرض سلطتها مثلها مثل تطبيق النظام الوقائي أو أشد خطورة، بحيث تمارس في هذا الصدد إجراء بيروقراطى يتمثل في عدم احترام الشرط القانونى المنصوص عليه في المادة 8 المذكورة أعلاه، وهو رفض تسليم وصل يثبت إيداع ملف التصريح التأسيسى، وبالتالي بهذه الطريقة تضع الجمعية المودعة لملف التصريح التأسيسى كأنها لم تقم بذلك وتحرمها من إجراء تطبيق المادة 02/08 والمادة 11 المذكورين أعلاه، وتبقى الجمعية تنتظر رد الإدارة لتسليمها وصل التسجيل كأنها تنتظر منها اعتماد الجمعية، ما يؤدي إلى الاستنتاج على أنه مازال النظام المطبق لتأسيس الجمعية كممارسة للحرية العامة هو النظام الوقائي. وهذا الاستنتاج لا يفرض نفسه من ممارسة الإدارة فقط وإنما من المصطلحات التي استعملها المشرّع أيضا بحيث:

تنص المادة 03/08 من نفس القانون على أنه " يتعين على الإدارة خلال هذا الأجل أو عند انقضائه على أقصى تقدير، إما تسليم الجمعية وصل تسجيل ذي قيمة اعتماد أو اتخاذ قرار بالرفض".

استعمال المشرع لمصطلح ذي قيمة اعتماد لم يكن بصفة عفوية، بحيث إذا كنا في ظل النظام الرّدعي، اعتماد الجمعية لا يكون من طرف الإدارة وإنما يكون بمجرد إجراء الاجتماع التأسيسي، كما أنه لا يعود للإدارة الحق في اتخاذ قرار برفض تأسيس الجمعية وإنما عليها أن ترفع دعوى قضائية أمام الجهة القضائية المختصة لإلغاء هذا الاعتماد.

وما يعزز سلطة الإدارة هو إمكانيتها في رفض اعتماد الجمعية وكأنّها لها السلطة التقديرية في الموافقة أو الرّفص مثل ما هو مطّبق في النظام الوقائي، كما نصت عليه المادة 10 من نفس القانون بأنه: " يجب أن يكون قرار رفض تسليم وصل التسجيل معطلا بعدم احترام أحكام هذا القانون".

وفي حالة رفض الإدارة تسليم وصل تسجيل للجمعية، يمكن لهذه الأخيرة رفع دعوى إلغاء ضد القرار المتضمن الرّفص أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال أجل ثلاثة (3) أشهر كما ورد في نص المادة 10 من نفس القانون، وإذا صدر قرار المحكمة لصالح الجمعية، يمنح لها وجوبا وصل تسجيل.

غير أنه حتى بعد صدور قرار المحكمة الإدارية لصالح الجمعية، لن تتوقّف سلطة الإدارة في الرقابة على تأسيس الجمعية في هذا الحد، وإنما القانون منح لها الحق في أن ترفع مجدّدا دعوى أمام المحكمة الإدارية لإلغاء تأسيس الجمعية، كما ورد في الفقرة الثالثة من المادة 10 من نفس القانون التي تنص على أنه: " وفي هذه الحالة، يمنح للإدارة أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح لها لرفع دعوى أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة لإلغاء تأسيس

الجمعية. ويكون هذا الطعن غير موقف للتنفيذ" ويطرح تساؤل مهم بخصوص هذه الحالة يتمثل في:

كيف للإدارة أن ترفع دعوى إلغاء ضد تأسيس الجمعية ووصل التسجيل المانح للجمعية الاعتماد يصدر من طرفها؟ والطلب القضائي يفترض أن يكون على شكل: إلغاء قرار تأسيس الجمعية الصادر بتاريخ... تحت رقم... فهل تطلب بإلغاء قرارها؟

وإذا كان طلب الإلغاء ضد قرار المحكمة الإدارية، وهو الأمر المستبعد كون المحكمة الإدارية تلغي قرار رفض تأسيس الجمعية وتأمّر الإدارة بتسليم وصل تسجيل، ألم يكن من الأحرى النص على رفع الاستئناف أمام مجلس الدولة بدلا من رفع الدعوى مجددا؟

الإجراءات التي يتعين القيام بها بعد الحصول على وصل التسجيل.

1- تعيين محافظ حسابات:

لقد نص القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات في المادة 01/38 على وجوب توفر الجمعية على محاسبة مزدوجة معتمدة من قبل محافظ حسابات، الأمر الذي لم يكن منصوص عليه في أي قانون متعلق بالجمعيات في الجزائر، ومن أهمية هذا الإجراء أنه يعمل على تحقيق الشفافية في تسيير الموارد المالية للجمعية، إلا أنه في نفس الوقت يضع على عاتقها تكاليف مالية إضافية التي تدفع لمحافظ الحسابات سنويا، الذي قد لا يقل مبلغها عن 10.000 دج سنويا ويتم تقديره بحسب حجم مداخل ونفقات الجمعية.

ولكن تجدر الإشارة في هذا الخصوص على أن المادة التي نصت على وجوب تعيين محافظ حسابات لم ترد تحت الفصل المتعلق بواجبات الجمعية، وإنما وردت بعد النصوص المتعلقة بإمكانية تمويل الجمعيات من طرف الإدارة العمومية، وهذا ما يؤدي إلى القول على أنه وجوب

تعيين محافظ حسابات يكون في حالة استفادة الجمعية من تمويل خارجي خاصة من الولاية أو البلدية، للتأكد من صرف أموالها للصالح العام.

2-فتح حساب بنكي.

نصت المادة 02/38 من قانون الجمعيات 06-12 على أنه: " ويجب أن تتوفر على حساب وحيد مفتوح لدى البنك أو لدى مؤسسة مالية عمومية".

3-اكتتاب التأمين.

نصت المادة 21 من قانون الجمعيات 06-12 على أنه: " يجب على الجمعية أن تكتتب تأميناً لضمان الأخطار المالية المرتبطة بمسؤوليتها المدنية".

المبحث الثاني: الرقابة المفروضة على الجمعيات المحلية بعد حصولها على الاعتماد.

لا تتوقف الإدارة من ممارسة رقابتها على الجمعيات في حدود التأسيس فقط، بل يتعدى الأمر أيضاً طوال حياة الجمعية، وذلك بفرض القانون على الجمعيات بتبليغ الإدارة بكل ما تقوم به من نشاطات، كما تراقب مواردها المالية وكل العلاقات التي تقيمها مع الجمعيات الأجنبية، بل حتى بعض النشاطات لكي تقوم بها الجمعية يجب عليها طلب ترخيص من الإدارة المعنية لتحقيقها (المطلب الأول) وإذا لم تحترم الجمعية هذه الشروط، للإدارة السلطة في تعليقها أو حلّها بإرادتها ودون اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: وجوب إحاطة علم الإدارة الإقليمية بمختلف نشاطات الجمعية المحلية وعلاقاتها الخارجية.

عند تحليل القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات يلاحظ على أنّ المشرّع يحرص على إدخال الإدارة في جميع نواحي حياة الجمعية ويعتبرها السلطة الوصائية عليها، بالرغم من أنّ ممارسة النشاط

الجمعوي من الحريات العامة التي لا يجب تقييدها إلا للحفاظ على النظام العام وذلك عن طريق اللجوء للقضاء. وفيما يلي سيسلط الضوء على المواد التي تفرض الرقابة الإدارية على الجمعيات بواسطة إلزامها بتبليغها بكل ما تقوم به من نشاطات، وعلى تسيير ميزانيتها المالية والعلاقات التي تقيمها مع جمعيات أجنبية كما يلي:

1- الرقابة على النشاطات التي تقوم بها الجمعية:

أ- تبليغ الإدارة مسبقا بالاجتماعات والمظاهرات التي تنظمها الجمعية.

تخضع الجمعية لأحكام قانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات^{xvii} العمومية فيما يتعلق بنشاطاتها التي تستدعي القيام باجتماع عمومي، كتنظيم يوم دراسي، أو ندوة، أو ملتقى أو كل لقاء مرتبط بنشاطاتها التي تنص عليها المادة 24 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات، إلا أنه أبقى القانون 89-28 بموجب مادته 14 الجمعيات من التصريح المسبق فيما يخص الاجتماعات المخصصة لأعضاء الجمعيات المؤسسة قانونا والمقصورة عليهم، كاجتماع الجمعية العامة.

ويُقصد بالاجتماع الواجب التصريح به كل ما يدخل في مفهوم المادة 02 من القانون 89-28 المشار إليه التي تنص على أنه:

" الاجتماع العمومي تجمهر مؤقت لأشخاص متفق عليه ومنظم في كل مكان مفتوح لعموم الناس قصد تبادل أفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة".

وعلى الجمعية تبليغ الإدارة بالهدف والمكان واليوم والساعة المتعلق بالاجتماع، وكذا عدد الأشخاص المقرر حضورهم، والهيئة المعنية به^{xviii}. وهذا ما هو منصوص عليه في المادة 4 من نفس القانون التي تنص على أنه: " كل اجتماع عمومي يكون مسبقا بتصريح يبين

الهدف منه، ومكانه، واليوم والساعة اللذين يعقد فيهما، ومدته، وهدد الأشخاص المقرر حضورهم، والهيئة المعنية به عند الاقتضاء وهذا التصريح يوقعه ثلاثة أشخاص، مواطنهم الولاية ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية".

ووفقا للمادة 5 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون 89-28 يتعين تقديم التصريح قبل ثلاثة أيام كاملة على الأكثر من تاريخ الاجتماع لدى:

- الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية،
 - الوالي بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر العاصمة،
 - الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى،
- وتنص المادة في فقرتها الثانية على أنه: " يسلم على الفور وصل يبين أسماء المنظمين وألقابهم وعناوينهم، وكذلك رقم بطاقة التعريف الوطنية وتاريخ تسليم الوصل ومكانه من جهة، والهدف من الاجتماع وعدد الأشخاص المنتظر حضورهم فيه، ومكانه، وتاريخه، والساعة التي يعقد فيها، ومدته من جهة أخرى.
- ويجب أن يقدم المنظمون هذا الوصل عند كل طلب يصدر من السلطة".

ولكن في الواقع الإدارة لا تسلم وصل إيداع التصريح، ما يحوّل هذا التبليغ من مجرد التصريح فقط إلى طلب الترخيص، فإذا لم يسلم للجمعية وصل إيداع تصريح بالاجتماع لا يمكن لها إجرائه وإلا تتعرض لعقوبات جزائية.

هذا فيما يخص الاجتماعات أما فيما يخص المظاهرات فقد عرّفها نفس القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات في مادته 15 بنصه على أنه: " المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات أو تجمهرات

الأشخاص وبصورة عامة جميع المظاهرات التي تجرى على الطريق العمومي، ويجب أن يصرح بها".

وتنص المادة 17 من قانون 91-19 المعدل والمتمم لقانون 89-28 على أنه:

" يجب تقديم طلب الترخيص للوالي ثمانية (8) أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة".

بعدما كانت نفس المادة تنص في ظل القانون المعدل 89-28 على أنه:

" يجب تقديم التصريح خمسة أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة".

وبالتالي بعدما كانت المظاهرات تجرى بمجرد التصريح، أصبحت تجرى بعد ترخيص من الوالي.

أما فيما يخص البيانات التي يجب توفرها في طلب الترخيص فهي:

1-صفة المنظمين: أسمائهم النظميين الرئيسيين وألقابهم وعناوينهم، ويوقع الطلب ثلاثة منهم يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، الهدف من المظاهرة، عدد الأشخاص المتوقع حضورهم والأماكن القادمين منها، اسم الجمعية أو الجمعيات المعنية ومقرها، بتوقيع هذه المعلومات رئيس كل جمعية أو كل ممثل يفوض قانونا.

2-المسلك الذي تسلكه المظاهرة.

3-اليوم والساعة اللذان تجري فيهما، والمدة التي تستغرقها.

4-الوسائل المادة المسخرة لها.

5-الوسائل المقررة لضمان سيرها منذ انطلاقها إلى غاية تفرق المتظاهرين.

وعلى الوالي أن يسلم فوراً بعد إيداع الملف وصلاً بطلب الترخيص، ويجب عليه أن يبدي قراره بالقبول أو الرفض كتابياً خمسة (5) أيام على الأقل قبل التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة.

إلا أنه لم ينص هذا القانون عن إمكانية الطعن بالإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة ضد قرار الرفض بإجراء المظاهرة.

ب-تبليغ الإدارة بالأعمال السنوية التي تقوم بها الجمعية:

يجب على الجمعية أن تقدم للإدارة نسخ من محاضر اجتماعاتها وتقاريرها الأدبية والمالية السنوية، ومن المعلوم أنّ محاضر الاجتماعات والتقرير الأدبي والمالي يبرز كل ما قامت به الجمعية من نشاطات خلال السنة. بحيث تنص المادة 19 من القانون 06-12 على أنه: "دون الإخلال بالالتزامات الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون، يجب على الجمعيات تقديم نسخ من محاضر اجتماعاتها وتقاريرها الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة العمومية المختصة إثر انعقاد جمعية عامة عادية أو استثنائية، خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية للمصادقة عليها".

ج-تبليغ الإدارة بالتعديلات التي تطرأ على الجمعية.

يجب على الجمعيات أن تفيد الإدارة المعنية بكل القرارات التي تتخذها خلال جمعياتها العامة العادية والغير العادية، لا سيما فيما يخص التعديلات التي تطرأ على قانونها الأساسي والتغييرات التي تطرأ على هيئاتها التنفيذية.

وبالإضافة إلى إعلام الإدارة يجب نشرها في يومية إعلامية واحدة على الأقل لكي تصبح هذه التعديلات سارية المفعول.

بحيث نصت المادة 18 من قانون الجمعيات رقم 06-12 على أنه: "يجب على الجمعيات أن تبلغ السلطات العمومية المختصة عند عقد جمعياتها العامة، بالتعديلات التي تدخل على قانونها الأساسي والتغييرات

التي تطرأ على هيئاتها التنفيذية خلال الثلاثين (30) يوما المالية للمصادقة على القرارات المتخذة.

لا يعتد لدى الغير بهذه التعديلات والتغييرات الا ابتداء من تاريخ نشرها في يومية اعلامية واحدة على الأقل ذات توزيع وطني".

حالات تعرض الجمعية أو أعضائها المسؤولين لعقوبات جزائية:

تنص المادة 21 من قانون 19-89 على أنه: " كل مخالف لأحكام المواد 4 و5 و8 و10 و12 و15 من هذا القانون يعاقب عليها بالحبس من شهر واحد إلى ثلاثة أشهر وبغرامة من 2000 دج إلى 10,000 دج أو بإحدى العقوبتين فقط، وهذا دون المساس بالمتابعة في حالة ارتكاب جناية أو جنحة أثناء أي اجتماع عمومي كما هو منصوص عليها في قانون العقوبات".

وتنص المادة 23 من القانون 19-91 المعدل والمتمم للقانون 19-89 على أنه: " يعد مسؤولا ويعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة وبغرامة 3.000 دج إلى 15.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط:

1- كل من قدم تصريحاً مزيفاً بحيث يخادع في شروط المظاهرة المزمع تنظيمها.

2- كل من شارك في تنظيم مظاهرة غير مرخصة.

3- كل من خالف أحكام المادة 9^{xix} من هذا القانون".

في حالة عدم إعلام السلطات العمومية بما تنص عليه المادتين 18 و19 المذكورين أعلاه تتعرض الجمعية للعقوبة الجزائية كما نصت المادة 20 من نفس القانون على أنه: " يعاقب على رفض تسليم الوثائق المذكورة في المادتين 18 و19 أعلاه بغرامة تتراوح بين ألفي دينار (2.000 دج) وخمسة آلاف دينار (5.000 دج).

2- الرقابة على مالية الجمعية:

الرقابة المالية تكون عن طريق فحص الوثائق والسجلات المتعلقة بميزانية الجمعية من طرف أعوان الإدارة المعنية للتأكد من صحة إنفاق الأموال لغرض المصلحة العامة وليس لأغراض شخصية، ولتسهيل الرقابة المالية فرض المشرّع على الجمعيات في تعيين محافظ حسابات، وخاصة إذا تحصلت الجمعية على إعانات مالية من الدولة أو الجماعات الإقليمية.

المادة 36 من قانون الجمعيات: " دون الإخلال بأحكام المادة 16 من هذا القانون، تخضع الإعانات والمساعدات العمومية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية لقواعد المراقبة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

فعندما تستفيد الجمعيات من مساعدات مالية من الدولة أو الجماعات الإقليمية تخضع لقواعد المحاسبة العمومية ويتم الرقابة عليها بواسطة هيئتين وجدت لهذا الغرض^{xx} وهما:

-المفتشية العامة للمالية^{xxi}.

-مجلس المحاسبة^{xxii}.

3- الرقابة على العلاقات الخارجية للجمعية:

وضع قانون الجمعيات 12-06 شروط صارمة فيما يخص إجراء شراكة مع جمعيات أجنبية أخرى،

بحيث فرض عليها قبل القيام بالشراكة إعلام الوزير المكلف بالداخلية الذي هو بدوره يطلب رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وهكذا لتكون الدولة على علم بأهداف الجمعية الأجنبية التي تريد الجمعيات المحلية الانخراط بها، فتنص المادة 22 من قانون الجمعيات على أنه: " يمكن الجمعيات المعتمدة أن تتخبط في جمعيات أجنبية تنشُد

الأهداف نفسها أو أهداف مماثلة في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

يتم إعلام الوزير المكلف بالداخلية مسبقا بهذا الانخراط الذي يطلب رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

لوزير المكلف بالداخلية أجل ستين (60) يوما لإعلان قراره المعلن.

وفي حالة الرفض، يكون قراره قابلا للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة التي يجب أن تفصل في مشروع الانخراط في أجل ثلاثين (30) يوما".

نفس الشيء بالنسبة للتعاون مع جمعيات أجنبية ومنظمات دولية غير حكومية التي يجب أن تتلقى موافقة السلطات المختصة قبل إجراءاتها، ولو أنّ هذا الإجراء أقل تعقيدا بالنسبة لإجراء الشراكة، إلا أنه قد يحول دون تحقيق هذه الشراكة، أو حتى تماطل السلطات المختصة في منح الموافقة كون أنّ القانون لم يفرض عليها أجل معين للرد.

المادة 23 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات تنص على أنه: " يمكن الجمعيات أن تتعاون في إطار الشراكة مع جمعيات أجنبية ومنظمات دولية غير حكومية تنشُد نفس الأهداف في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

يخضع هذا التعاون بين الأطراف المعنية إلى الموافقة المسبقة للسلطات المختصة".

ونفس الأمر كذلك بالنسبة للحصول على أموال من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أين يجب أن يكون قبل الحصول عليها علاقات تعاون مؤسسة قانونا. وهي المنصوص عليها في المادة 23 المذكورة أعلاه. ويخضع بدوره أيضا إلى الموافقة المسبقة للسلطة المختصة.

بحيث تنص المادة 30 من القانون المتعلق بالجمعيات على أنه: " مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه، يمنع على أية جمعية الحصول على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية، ما عدا تلك الناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانوناً. ويخضع هذا التمويل إلى الموافقة المسبقة للسلطة المختصة".

المطلب الثاني

سلطات واسعة للإدارة الإقليمية في تعليق أو حل الجمعيات المحلية

يستشف من خلال الفصل الثالث من قانون الجمعيات 06-12 على أنه هناك ثلاث طرق لتعليق الجمعية أو حلّها، وهذا ما سوف نبينه في النقاط التالية:

1- حالة الحل أو التعليق الإداري دون اللجوء للقضاء:

تنص المادة 39 على أنه: " يعلق نشاط كل جمعية أو تحل في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية".

وتكمن خطورة هذه المادة في توسّع السلطة التقديرية للإدارة في تعليق أو حل الجمعية، إذ هناك سببين لتعليق الجمعية أو حلّها بحسب هذه المادة هما: التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد، أو المساس بالسيادة الوطنية. وأمام عدم وجود معايير واضحة تضع مفهوم الشؤون الداخلية للبلاد أو السيادة الوطنية، تقوم هذه المادة بتقييد حرية الرأي والتعبير بشكل تعسفي، إذ أنّ للإدارة الحق في تعليق أو حل أي جمعية يكون لديها رأي ترى الإدارة أنه يمس بالشؤون الداخلية للبلاد أو بالسيادة الوطنية، وهو الذي يكون في الحقيقة الرأي المخالف للنظام المطبق من طرف السلطة، والأخطر من كل هذا هو أنه لم ينص القانون على حق الجمعية في الطعن بالإلغاء ضد قرار الحل.

هناك حالة أخرى للتعليق أو الحل وهي التي نصت عليها المادة 37 من نفس القانون المتمثلة في استعمال الإعانات والمساعدات

والمساهمات التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية لأغراض أخرى غير تلك المنصوص عليها في المادتين 34 و35 من قانون 06-12، إلا إذا تم الترخيص لها بذلك من طرف السلطة العمومية.

2- حالات التعليق الإداري لمدة لا تتجاوز (6) أشهر:

يكون تعليق الجمعية لمدة لا تتجاوز (6) أشهر في حالة عدم احترامها لمختلف الشروط المنصوص عليها في القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات والتي تعرضنا إليها أعلاه:

وبالتالي الإدارة لها الحق في تعليق نشاط الجمعية لمدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر كما تنص عليه المادة 40^{xxiii}، إلا أنه يجب إعدار الجمعية بوجوب احترام القانون قبل اتخاذ قرار التعليق.

وتنص المادة 41 من نفس القانون على أنه: " يسبق قرار التعليق لنشاط الجمعية، إعدار بموجب مطابقة أحكام القانون في أجل محدد.

عند انقضاء أجل ثلاثة (3) أشهر من تبليغ الإعدار، وإذا بقي الإعدار بدون جدوى، تتخذ السلطة العمومية المختصة قرارا إداريا بتعليق نشاط الجمعية ويبلغ هذا القرار إلى الجمعية، ويصبح التعليق ساري المفعول ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

للجمعية حق الطعن بالإلغاء في قرار التعليق أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة".

3- حالات الحل الإداري أو عن طريق القضاء:

بالإضافة إلى التعليق أو الحل الإداري للجمعية، يمكن حلها أيضا عن طريق أعضائها بصفة إرادية أو عن طريق القضاء^{xxiv} كما يلي:

أ- الحل الإداري للجمعية:

يكون الحل الإداري بواسطة أعضاء الجمعية، الذين يمكن لهم الإعلان عن حل الجمعية وفقا للإجراءات التي ينص عليها القانون

الأساسي للجمعية كما تنص عليه المادة 02/42 من قانون الجمعيات: "يعلن الحل الإرادي من طرف أعضاء الجمعية طبقاً لقانونها الأساسي".

ب-الحل القضائي للجمعية:

بالإضافة إلى سلطة الإدارة في تعليق أو حل الجمعية بإرادتها، يمكن أيضاً اللجوء للقضاء عن طريق رفع دعوى إلغاء تأسيس الجمعية وهذا ما تنص عليه المادة 43 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات، بحيث ترفع دعوى الإلغاء في الحالات التالية:

1-السلطة العمومية المختصة: وترفع الدعوى في ثلاث حالات:

-حالة ممارسة الجمعية نشاطاً أو عدة أنشطة أخرى غير تلك التي نص عليها قانونها الأساسي.

-تحصل الجمعية على أموال من تنظيمات أجنبية خرقاً لأحكام المادة 30 من قانون الجمعيات 06-12.

-بعد إثبات توقفها عن ممارسة نشاطها بشكل واضح.

2-الغير في حالة نزاع حول المصلحة مع الجمعية.

حالات تعرض الجمعية لعقوبات جزائية:

نص قانون الجمعيات في مادته 46 على أنه: " يتعرض كل عضو أو عضو مسير في جمعية لم يتم تسجيلها أو اعتمادها، معلقة أو محلة ويستمر في النشاط باسمها، إلى عقوبة الحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى ستة (6) أشهر وغرامة من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (300.000 دج).

نصت المادة 20 من نفس القانون على أنه: " يعاقب على رفض تسليم الوثائق المذكورة في المادتين 18 و 19 أعلاه بغرامة تتراوح بين ألفي دينار (2.000 دج) وخمسة آلاف دينار (5.000 جج).

أيضا تتعرض الجمعية عند استعمال مواردها لأغراض شخصية أو لأغراض غير التي هي منصوص عليها في قانونها الأساسي، إلى عقوبة جزائية منصوص عليها في المادة 376 من قانون العقوبات. وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 02/31 من قانون الجمعيات 06-12.

الخاتمة:

تعرضت هذه الدراسة إلى المراحل التي يمكن أن تمر بها الجمعية، بداية بشروط وإجراءات إنشائها، مروراً بحقوق ممارسة نشاطها، وأخيراً إلى انتهائها عن طريق الحل. بحيث تم دراسة في المبحث الأول الأركان الضرورية لتكوين الجمعية والشروط القانونية الواجب توفرها لتأسيسها، وفي المبحث الثاني إلى الرقابة الإدارية على مختلف أعمال الجمعية وسلطة هذه الأخيرة في تعليقها أو حلها. وما تمت ملاحظته هو أنّ المشرّع وضع شروط صارمة أمام حرية الجمعيات سواء المتعلقة بتأسيسها أو نشاطها، وذلك بوضع الإدارة كجهة وصية عليها عن طريق منحها واسع السلطة التقديرية في رفض أو قبول تأسيس الجمعية ثم الرقابة على نشاطاتها وميزانيتها وعلاقاتها الخارجية فضلاً عن إعطاء لها الحق في تعليقها أو حلها عن طريق القضاء أو دونه.

ومنه يُستنتج أنّ السلطة التشريعية المشكّلة من نواب وممثلي الشعب الذين من واجبهم الدفاع عن الحقوق والحريات العامة، بدلاً من حماية الحق في حرية الجمعيات للمواطنين ضد أي تدخل من السلطة التنفيذية وتعسفها، اعترفت لهذه الأخيرة بحقها في تأطير هذه الحرية التي تعتبر من أهم الحريات العامة المعترف بها دستورياً ودولياً، أين القانون المتعلق بالجمعيات في الجزائر وضع يد الإدارة فوق يد القضاء ومنح لها سلطات واسعة في مراقبة الجمعيات سواء عند تأسيسها أو خلال نشاطها، التي المراد منها هو إحاطة علم الإدارة بكل صغيرة وكبيرة حول الجمعيات، ما يدل على أنّ هذا القطاع في الجزائر لم يكتسب بعد الثقة اللازمة من طرف الدولة وهذا لسببين: السبب الأول هو تأطير الجمعيات ووضعها تحت وصايتها لإقصاء كل جمعية لا تتماشى مع أهواء السلطة

التنفيذية، وخاصة جمعيات حقوق الإنسان التي تعمل خاصة على كشف أعمال الإدارة التي من شأنها انتهاك حقوق الانسان، والسبب الثاني هو حرصا منها على عدم تدخل الجمعيات الأجنبية في الشؤون الداخلية للبلاد، لما لهذه الجمعيات من أخطار على استقرار الأمة، ولا ننكر الخطر الذي قد تشكله الجمعيات خاصة منها التي تعمل على تحقيق أهداف غير الأهداف ذات المصلحة العامة التي أنشئت من أجلها، لكن الأحق في إطار دولة القانون وضع السلطة القضائية كجهة رقابية لحماية الحقوق والحريات العامة، ومنح لها الصلاحية في الرقابة على الجمعيات بدلا من السلطة التنفيذية التي قد تتعسف في استعمال سلطتها.

هوامش البحث

ⁱ القانون رقم 12-06 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات.

ⁱⁱ فاضلي سيد علي، نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009/2008. ص 06.

ⁱⁱⁱ فاضلي سيد علي، نفس المرجع. ص 07.

^{iv} بشار راضية، الجمعيات الثقافية من أجل الحفاظ على قسبة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر كلية العلوم والاجتماع الجزائر، 2002/2001. ص 14.

^v أحمد بلحنيش، الحركة الجمعوية وممارسة الخدمة الاجتماعية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2009/2008. ص 19.

^{vi} القانون رقم 03-09 مؤرخ في 29 صفر عام 1430 الموافق 25 فبراير سنة 2009، يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش.

^{vii} فاضلي سيد علي، المرجع السابق. ص 15.

^{viii} رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة

دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

2015/2014. ص 78-83.

^{ix} Essaid Taib, Associations et société civile en Algérie. Office des publications universitaires, 2014. P08

^x Essaid Taib, Op.cit. .P 24.

^{xi} أنظر من المادة 41 إلى 44 من القانون المدني بالنسبة للحقوق المدنية.

xii المادة 27 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات:

" يجب أن تتضمن القوانين الأساسية للجمعيات ما يأتي:

- هدف الجمعية وتسميتها ومقرها،
- نمط التنظيم ومجال الاختصاص الإقليمي،
- حقوق وواجبات الأعضاء،
- شروط وكيفية انخراط الأعضاء وانسحابهم وشطبهم وإقصائهم،
- الشروط المرتبطة بحق تصويت الأعضاء،
- قواعد وكيفية تعيين المندوبين في الجمعيات العامة،
- دور الجمعية العامة والهيئات التنفيذية وكذا مدة عهدهم،
- قواعد النصاب والأغلبية المطلوبة في اتخاذ قرارات الجمعية العامة والهيئات التنفيذية،
- قواعد وإجراءات دراسة تقارير النشاط والمصادقة عليها وكذا رقابة حسابات الجمعية والمصادقة عليها،
- القواعد والإجراءات المتعلقة بتعديل القوانين الأساسية،
- قواعد وإجراءات أيلولة الأملاك في حالة حل الجمعية،
- جرد أملاك الجمعية من قبل محضر قضائي في حالة نزاع قضائي".

xiii قانون رقم 89-28 مؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية العدد 4 المعدل والمتمم بقانون 91-19 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1412 الموافق 2 ديسمبر سنة 1991 العدد 62.

xiv القانون رقم 90-31 مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 4 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالجمعيات.

xv Essaid Taib, Op.Cit . P 50.

xvi يتكون ملف التصريح التأسيس كما تقتضيه المادة 12 من القانون 12-06 المتعلق

بالجمعيات:

- طلب تسجيل الجمعية موقع من طرف رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانونا،
- قائمة بأسماء الأعضاء المؤسسين والهيئات التنفيذية وحالتهم المدنية ووظائفهم وعناوين إقامتهم وتوقيعاتهم،

- المستخرج رقم 3 من صحيفة السوابق القضائية لكل عضو من الأعضاء المؤسسين،
- نسختان (2) مطابقتان للأصل من القانون الأساسي،
- محضر الجمعية العامة التأسيسية محرر من قبل محضر قضائي،
- الوثائق الثبوتية لعنوان المقر".

^{xvii} قانون رقم 89-28 مؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بقانون 91-19 مؤرخ في 25 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 2 ديسمبر سنة 1991.

^{xviii} هناك نموذج عن التصريح بالاجتماع يستخرج من عند مصالح الإدارة المعنية.

^{xix} تنص المادة 9 من القانون 91-19 المعدل والمتمم للقانون 89-28 على أنه: "يمنع في أي اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت الوطنية، وكل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام أو الآداب العامة".

^{xx} فاضلي سيد علي، المرجع السابق ص 120.

^{xxi} أنظر المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15، الصادرة في 26 فبراير 1992.

^{xxii} أنظر الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، الصادر في 23 يوليو 1995.

^{xxiii} المادة 40 من قانون الجمعيات: "يؤدي خرق الجمعية للمواد 15 و 18 و 19 و 28 و 30 و 55 و 60 و 63 من هذا القانون، إلى تعليق نشاطها لمدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر".

^{xxiv} المادة 42 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات تنص على أنه: "يمكن أن يكون حل الجمعية إرادياً أو معلناً عن طريق القضاء و يبلغ للسلطة التي منحت لها الاعتماد.