

فرص وحدود عمل الجمعيات في الجزائر ضمن القانون رقم 06/12

Opportunities and Limitations of Associations Work in Algeria According to the Law N° 12/06

الباحث صابر نصر الدين عبد السلام ⁽¹⁾	الدكتورة عامر أمال ⁽²⁾
طالب دكتوراه - جامعة بومرداس (الجزائر)	أستاذة محاضرة - جامعة غليزان (الجزائر)
n.Saber@univ-boumerdes.dz	amel.ameur@univ-relizane.dz
تاريخ الارسال: 24 نوفمبر 2022	تاريخ القبول: 14 مارس 2023
تاريخ النشر: 24 نوفمبر 2022	تاريخ النشر: 30 مارس 2023

المخلص:

قمنا في هذا البحث بتقييم أهم فرص وحدود عمل الجمعيات ضمن إطارها القانوني رقم 06/12 بالمقارنة مع القانون رقم 31/90، لكونها تشهد تراجعاً محسوساً في نشاطها بالنظر إلى محدودية الضمانات المقدمة في إطار تأسيسها أو عملها وتمويلها لصالح الإدارة الوصية عليها، فأدرجنا بعضاً من الأسباب المنطوية خلف ذلك وقدمنا بعضاً من الاقتراحات لحلحلة الإشكالية.

الكلمات المفتاحية: الجمعيات، قانون 06/12، قانون 31/90، الضمانات، التمويل.

Abstract:

In this research, we evaluated the significant opportunities and limitations imposed by the Law of Associations No.12/06 compared to Law No. 90/31. We found that associations have experienced a noticeable decline due to the limited guarantees provided during their establishment or activities under the administration's supervision. We identified specific factors underlying this decline and proposed solutions in the same context.

Key words: Associations, Law N° 12/06, Law N° 90/31, Guarantees. Funding.

مقدمة:

تعتبر الحركة الجمعوية في الجزائر تنظيماً يمتد لما قبل الإستقلال، والذي تعاضم دوره مع بداية نشاط الحركة الوطنية وبالتحديد مع صدور قانون الجمعيات الفرنسي سنة 1901¹، وتنوعت أهدافها وارتبطت بطبيعة القضايا السائدة في الدولة ومع التوجهات الإيديولوجية للنخب السياسية الحاكمة، إنطلاقاً من فترة الأحادية الحزبية (1962-1989) وصولاً إلى فترة التعددية (1989 وحتى اليوم).



عموماً شهدت الجمعيات فترات ركود ونشاط منذ نشأتها، ففي ظل المرحلة الاشتراكية ارتبط وجودها بإرادة النظام الحاكم الذي جعل منها وسيلةً لكسب الشرعية وتحقيق المشروعية لقراراته، بغية تجاوز الإنتقادات الموجهة له والمتعلقة أساساً بمدى هيمنته على مرجعية القرار السياسي والإقتصادي، وتركيز السلطة في يد هيئة واحدة سميت بالمجلس الوطني للثورة الجزائرية (CNRA)، الذي تشكل بعد قيام نظام 19 جوان 1965 واستمر إلى غاية 27 ديسمبر 1979.²

في نهاية الثمانينيات، شكلت المطالب القاضية بتبني التعددية كنهج سياسي أحد الفرص التي دفعت الجمعيات إلى التحرر من الضغوط المفروضة عليها من السلطة. ومع بروز الإنتقادات التي تندد بهيمنة الأخيرة على النشاط الجمعي، صدر قانون الجمعيات رقم 87-15 الذي سمح بتأسيس ما يقارب 11 ألف جمعية على المستوى الوطني، وأخضع نشاطها لرقابة الدولة.³ وقد إستقلت نوعاً ما الحركة الجمعوية من بعض القيود المفروضة عليها من السلطة كنتيجة لتراجع هيمنتها السياسية والإقتصادية بإقرار التعددية مع صدور دستور 23 فيفري 1989 الذي شكل قطيعة مع المرحلة السابقة.⁴ فكانت هذه الفترة بمثابة العصر الذهبي لنشاط الجمعيات، خاصة مع صدور القانون رقم 31/90 الذي قدم بعضاً من الضمانات -القضائية خاصة- تكفل النشاط الجمعي وتحميه.⁵

تراجع كثيراً أداء الحركة الجمعوية مع وقف المسار الإنتخابي سنة 1991، وفُرضت قيوداً أخرى خاصة على الجمعيات الدينية التي مُنعت من ممارسة نشاطها خوفاً من تكرار تجربة إنتخابات 1990 المحلية، ليعود دور الجمعيات تدريجياً إلى الواجهة مع بعث مسار التسوية السياسية في الجزائر سنة 1996، واستمر العمل بالقانون رقم 31/90 إلى غاية صدور القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات.⁶

شكل قانون الجمعيات رقم 06/12 أحد الإصلاحات التي إلتزمت بها السلطة القائمة بضرورة تحديث المنظومة القانونية للدولة المعلن عنها سنة 2011، تزامناً مع الأحداث الإقليمية المتمثلة في الثورات العربية التي مسّت معظم هياكل النظم السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لكن هناك جملة من التحفظات -سنشير إليها لاحقاً- بخصوص هذا القانون، تتعلق بفرص العمل الجمعي وحجم الحدود المفروضة عليه بالمقارنة مع قانون الجمعيات السابق رقم 31/90.

إذن يكتسي موضوعنا أهمية علمية وعملية، الأولى تتجلى في طبيعة الدور الذي تلعبه الحركة الجمعوية من المساهمة في ترسيخ قيم الثقافة والموطنة والدفاع عن الحقوق المدنية، بالإضافة لتعبيرها عن تطبيق مضمين النصوص الدستورية والقانونية المكرسة لحرية الرأي،

فصديقاً النظام الديمقراطي حقيقةً يقاس بمدى تمتع تنظيمات المجتمع المدني - بما فيها الجمعيات - بالقدرة على المشاركة في الحياة السياسية. أما الأهمية العملية لموضوعنا فتكمن في أن تحليل فرص وحدود العمل الجماعي في ظل القانون رقم 06/12، يساعد في تقييم محتواه خاصة ونحن على مشارف قانون جمعيات جديد سيصدر قريباً، فلعل موضوعنا يكون ذا فائدة للجنة صياغة قانون الجمعيات القادم فيما يتعلق بضمانات التأسيس، النشاط أو التمويل.

وبالتالي تكون إشكالية بحثنا كالتالي: كيف أثرت الفرص الممنوحة والحدود الموضوعية في ظل القانون رقم 06/12 على العمل الجماعي في الجزائر؟.

تعتمد هذه الدراسة بكثره على المقاربة القانونية والمؤسسية في التحليل، فالأولى تركز على إلتزام المؤسسة بالأطر القانونية الشكلية وبمدى تطابق الفعل مع القاعدت القانونية ومدى شرعية المؤسسة من عدمها، وبهذا فهي تصف المؤسسة من حيث معيار الشرعية، التطابق، الخرق أو الإنتهاك...⁷.

كنتيجةً لقصور المقاربة القانونية في الإحاطة بجزيئات التحليل، ظهرت المقاربة المؤسسية التي تركز - إضافةً لما سبق - على تفاعل المؤسسة مع بيئتها⁸. وبإسقاطهما على هذه الدراسة، نجد أن المقاربة القانونية تصفُ وصفاً شكلياً المكانة الدستورية والقانونية للحركة الجمعوية كما وردت في مختلف النصوص، أما المقاربة المؤسسية فتركز على تأثير السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وعلى المتغيرات الرسمية وغير الرسمية المتواجده على مستوى بيئة الجمعيات التي أدت إلى تراجع أدوارها في مقابل تعدادها المقدر تقريبا ب: 111 219 جمعية.

تستخدم هذه الدراسة المنهج المقارن الذي نعني به: "مجموع الخطوات التي يتبناها الباحث في مقارنته للظواهر محل البحث والدراسة، بقصد معرفة أوجه التشابه والإختلاف في تلك الظواهر"⁹. واستخدامنا له يأتي في حدود المقارنة فقط بين ضمانات عمل الجمعيات التي طرحها القانون 06/12 مع الضمانات التي قدمها قانون الجمعيات 31/90، لمعرفة أوجه التشابه والإختلاف بينهما.

كما نعتد أيضاً على المنهج الوصفي الذي يصف الظاهرة وصفاً علمياً دقيقاً يكون كمياً أو نوعياً، فالوصف النوعي (الكيفي) يحدد لنا خصائص الظاهرة ونشأتها والعلاقات السببية بينها وبين الظواهر الأخرى والنتائج المتوقعة لها، أما الوصف الكمي فيعمدُ إلى إعطائها بعداً رقمياً يوضح حجمها ودرجة تأثيرها¹⁰.

للإجابة على الإشكالية المطروحة إرتأينا وضع خطة تتضمن مبحثين، يعالج المبحث الأول العمل الجماعي بين ضمانات التأسيس وحرية النشاط في ظل قانون رقم 06/12، يتضمن

المطلب الأول الضمانات والفرص الممنوحة للجمعيات في مرحلة التأسيس، أما المطلب الثاني فيسعى للنظر في النشاط الجماعي بين حرية التعبير وفرص المشاركة ضمن نفس القانون. أما المبحث الثاني المعنون بإزدواجية معايير الرقابة المالية في ظل القانون رقم 06/12، فينتظم في شكل مطلبين يتناولان الرقابة الداخلية (محاسبة الجمعية) والرقابة الخارجية (مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية) على تمويل الجمعيات.

المبحث الأول: العمل الجماعي بين ضمانات التأسيس وحرية النشاط

يُعتبر القانون رقم 06/12 مكسباً تحصلت عليه الحركة الجمعوية منذ إصدار قانون الجمعيات رقم 31/90، لكن على عكس الأخير الذي جاء كنتيجة لضغوط الجبهة الوطنية، يأتي القانون رقم 06/12 في سياق إقليمي محلي.

المطلب الأول: الضمانات والفرص الممنوحة لتأسيس الجمعيات

تراجعت كثيراً طبيعة الضمانات القانونية المقدمة للجمعيات في حال إمتناع الإدارة سواء في منح رخص ممارسة النشاطات أو عند التأسيس أيضاً، فقد أعطى القانون رقم 06/12 للإدارة صلاحية قبول التصريح التأسيسي وتسليم وصل التسجيل أو الرفض إذا ما كانت إجراءاته ناقصة أو مخالفة لأحكام القانون¹¹.

حالة تراجع الضمانات القانونية في مرحلة التأسيس ظهرت في مضمون المادة 08 من القانون رقم 06/12 أين نصت على أن: "يودع التصريح مرفقاً بكل الوثائق التأسيسية من طرف الهيئة التنفيذية للجمعية، ممثلة في شخص رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانوناً مقابل وصل إيداع تُسَلَّمُهُ وجوباً الإدارة المعنية مباشرة بعد تدقيق حضوري لوثائق الملف"، ووفقاً للفقرة 03 من المادة 08 يتعين على الإدارة خلال الأجل المتفق عليه في الفقرة 02 أو عند إنقضائه على أقصى تقدير، إما تسليم الجمعية وصل تسجيل ذي قيمة إعتقاد أو إتخاذ قرار بالرفض¹².

بالمقارنة مع قانون الجمعيات رقم 31/90 فإن السلطة المختصة¹³ وفي حالة رفض التصريح بالتأسيس لعدم مطابقته الشروط القانونية المتفق عليها، تُخطر الغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليمياً خلال 08 أيام على الأكثر قبل إنقضاء الأجل المنصوص عليه (60 يوماً) في المادة 07، وعلى الغرفة الإدارية للمجلس القضائي أن تُفصل في ذلك خلال 30 يوماً الموالية للإخطار. غير أنه وإذا لم تُخطر الجهة القضائية المذكورة عدت الجمعية مكونة قانوناً بعد إنقضاء الأجل المقرر لتسليم وصل التسجيل¹⁴.

هذا النوع من الضمانات القضائية لم يكرسه قانون الجمعيات رقم 06/12 بالرغم من أنه -وبموجب المادة 10- قد أمهل الجمعية مدة 03 أشهر كاملة لرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة

الإدارية المختصة إقليمياً، وفي حالة ما إذا صدر قرار قضائي لصالح الجمعية، يُمنح لها وصل التسجيل وجوباً.

غير أنه، وبموجب القانون رقم 06/12، فإنه: "يُمنح للإدارة (الهيئة المنصوص عليها في المادة 07 من القانون رقم 06/12) أجل أقصاه 03 أشهر ابتداءً من تاريخ إنقضاء الأجل الممنوح لها، لرفع دعوى أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة لإلغاء تأسيس الجمعية..."¹⁵.

وبالتالي تبقى اليد العليا للإدارة الوصية في متابعة الجمعية وعرقلة تأسيسها على عكس القانون رقم 31/90 الذي يعطي الكلمة للغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليمياً للفصل في التأسيس من عدمه¹⁶. كما أن للإدارة وبموجب المادة 11 وعند إنقضاء الآجال المنصوص عليها في المادة 02/08 من القانون 06/12، يُعدُّ عدم ردها بمثابة اعتماد للجمعية، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة تسليم وصل تسجيل للجمعية، لكن لم يقدم القانون رقم 06/12 مرةً أخرى ضماناً للجمعيات في حال تماطل الإدارة عن تسليم وصل التسجيل، فبالتالي هذا تراجع آخر للضمانات القانونية الممنوحة للجمعية في مرحلة التأسيس.

المطلب الثاني: النشاط الجمعي بين حرية التعبير وفرص المشاركة

قيد القانون رقم 06/12 في المادة 39 إلى حد ما النشاط الجمعي في بعض النقاط المرتبطة أساساً بالتدخل في الشؤون الداخلية للدولة حيث نص على أنه: "يُعلقُ نشاط كل جمعية أو تُحل في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية"، فعبارة الشؤون الداخلية للبلاد ورد بصيغة مُوسَّعة ومبهمّة، والسؤال هنا ما هي المجالات التي يُعتبر فيها نشاط الجمعية تدخلاً في الشؤون الداخلية، وهل يعني بذلك السياسات التي تقوم الحكومة بوضعها؟، بمعنى أنه ترك للإدارة الوصية - المنصوص عليها في المادة 07 أعلاه - حرية التقدير حول ما إذا كان نشاط الجمعية يعتبر تدخلاً أو عدم تدخل.

أولاً - مدى حرية الجمعية في تنظيم الاجتماعات والمظاهرات:

بما أن من أهم أدوار الجمعيات هو الدفاع عن كل ما يرتبط بالحقوق المدنية، فإن القضايا التي حضرها القانون تعتبر أحد المجالات المرتبطة بها والتي تؤثر عليها بطريقة مباشرة، فسياسة الدولة البيئية تستوجب تدخل الجمعيات البيئية، وسياسة الدولة التعليمية تستوجب تدخل الجمعيات التربوية، سياسة الدولة الرياضية تستوجب تدخل الجمعيات الرياضية وهكذا، لذلك فعمل الجمعيات وتدخلها في هذه المجالات يُعتبر شيئاً ضرورياً لتصويب سياسات الدولة نحو المنحى الصحيح¹⁷.

من جهةٍ أخرى، تم ربط حرية الجمعية في تنظيم الاجتماعات الهادفة إلى الدفاع عن القضايا التي تندرج ضمن اختصاصها من خلال القانون المتعلق بتنظيم الاجتماعات والمظاهرات.

فكلُّ إجتماعٍ يجب أن يكون مسبقاً بتصريحٍ يبين الهدفَ منه ومكانه واليوم والساعة اللذين يُعقد فيهما، ومدته وعدد الأشخاص المقرر حضورهم والهيئة المعنية حسب المادة 04 من القانون رقم 28/89، هذا التصريح يجب أن يكون قبل ثلاثة أيامٍ كاملةٍ على الأكثر من تاريخ الاجتماع، وتختلف الجهة الوصية على إستقبال التصريح إما للوالي أو من يفوضه بناء على المادة 05 من القانون رقم 19/91، وأوجب القانون 28/89 حسب المادة 06 منه ضرورة تدخل الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي في تغيير مكان الاجتماع مع إقتراح آخر تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سيره، من حيث النظافة والأمن والسكينة العامة¹⁸. تاركاً السلطة التقديرية للوالي أو من يفوضه في ذلك.

وأشارت المادة 11 من القانون رقم 28/89. على إمكانية قيام الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعيين موظفٍ لحضور الاجتماع، ويحق للأخير التدخل متى ما كان الاجتماع يشكل خطراً على الأمن العمومي. فهذا الإجراء حقيقةً يمس نوعاً ما بحرية الجمعية في عقد إجتماعاتها رفقة مناضليها -باستثناء الاجتماعات المنصوص عليها في المادة 14 من القانون رقم 28/89- للتداول في القضايا التي تهتم الجمعية، أين تم ربطها برغبة الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا كانت الاجتماعات تشكل خطراً على الأمن العمومي، في المقابل لم يقدم القانون ضماناً قضائيةً في حالة رفض التصريح المسبق -كالتعن في قرار المنع مثلاً- واكتفى بإبلاغ القائمين على أشغال الجمعية بهذا المنع فقط¹⁹.

أما بالنسبة للمظاهرات التي تُعتبر أحد الوسائل المهمة والضرورية للجمعيات في التعبير عن آرائها سلمياً، فقد أخضعها قانون الاجتماعات والمظاهرات 19/91 كذلك لجملة من الشروط لا تختلف كثيراً عن الاجتماعات. فيجب على الجمعيات تقديم طلب الترخيص للوالي في غضون 08 أيام كاملة التي تسبق التاريخ المحدد للمظاهرة، يبين الطلب: صفة المنظمين، المسلك الذي تسلكه المظاهرة، اليوم، الساعة، والمدد التي تستغرقها، الوسائل المادية المسخرة لها، على أن يقدم هذا الطلب للوالي، ويبيد الأخير قراره إما بالقبول أو الرفض كتابياً في غضون 05 أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة²⁰. كما أن القانون رقم 19/91 لم يقدم ضماناً في حالة رفض الوالي لطلب التنظيم، أي أن القرار يبقى بيده إما بقبوله أو رفضه كما أشارت المادة 17 منه.

ثانياً - فرص مشاركة الجمعيات على مستوى المجالس المحلية المنتخبة:

أعطى قانون البلدية رقم 10/11 مكانةً للجمعيات مشيراً لعلاقتها مع المجالس المحلية المنتخبة من خلال المادة 13 التي تقول بأنه: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، أن يستعين بصفة إستشارية بكل شخصية محلية أو كل خبير أو كل ممثل

جمعية محلية معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم". ويندرج هذا تحقيقاً لأهداف الديمقراطية المحلية²¹.

أما قانون الولاية رقم 07/12 فأشار إلى إمكانية قيام المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته، غير أنه لم يحدد صفة هذا الشخص طبيعياً كان أو معنوياً، فقد ثرقت حرية المبادرة مرهونة بطلب من لجان المجلس الشعبي الولائي أو رئيسه، وقد تكون الجمعية من بين الأشخاص ذوي الخبرة المطلوب مشاركتهم في مداورات لجان المجلس بناءً على دعوة الأخير كما أشارت المادة ضمناً²².

حقيقة، لم يلزم كلا القانونين المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بإشراك الجمعيات في المداورات التي تخص إقليم البلدية أو الولاية، فالمشاركة هنا جاءت على سبيل الحصر في شكل استشارة أو مبادرة مرتبطة برغبة المجلسين.

من بين الأسباب التي دفعت إلى تراجع نشاط الحركة الجمعوية نذكر منها كذلك الأسباب المرتبطة بالرقابة المفرطة على تمويل الجمعية نعالجها فيما يلي.

المبحث الثاني: ازدواجية معايير الرقابة المالية في ظل القانون رقم 06/12

حصرت المادة 29 من قانون الجمعيات رقم 06/12 موارد الجمعية في مصدرين، الأول داخلي يضم اشتراكات الأعضاء والمدخيل المرتبطة بنشاطاتها وأموالها، أما الثاني فهو مصدر خارجي يشمل الهبات النقدية والعينية والوصايا ومدخيل جمع التبرعات، بالإضافة إلى الإعانات المقدمة من طرف الدولة والجماعات المحلية، وهو ما أكدته المادة 34 من القانون 06/12 التي نصت على أنه: "يمكن لجمعية معنية تعترف لها السلطة العمومية أن نشاطها ذو صالح عام أو منفعة عمومية، أن تستفيد من إعانات أو مساعدات مادية من الدولة أو الولاية أو البلدية وكل مساهمة أخرى سواء كانت مقيدة أو غير مقيدة بشروط".

المطلب الأول: الرقابة المالية الداخلية لأنشطة الجمعيات (محافظة الحسابات)

حدد القانون رقم 06/12 في نفس الوقت حرية توظيف الجمعية لمواردها الناجمة عن نشاطاتها في الأهداف غير المرتبطة بقانونها الأساسي بناءً على المادة 31، بالإضافة إلى حصره وبموجب المادة 30 الهبات والوصايا والأموال التي تُرد الجمعية من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية، ما عدا تلك الناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانوناً الواردة في المادة 23 من هذا القانون²³.

تخضع جميع المعاملات المالية للجمعية لرقابة محافظ حسابات منصوص عليه في المادة 27 من القانون رقم 06/12 حيث يقوم ب: "جميع إجراءات وقواعد دراسة تقارير النشاط والمصادقة عليها وكذا رقابة حسابات الجمعية والمصادقة عليها... كما يتم جرد أملاك الجمعية

من قبل محضر قضائي في حالة نزاع قضائي"، وأكدت المادة 38 منه أيضا على أنه: "يجب على الجمعية أن تتوفر على محاسبة مزدوجة معتمد من قبل محافظ حسابات، مع إلزامية أن تتوفر على حساب وحيد مفتوح لدى البنك أو لدى مؤسسة مالية عمومية"²⁴.

ووفقا للمرسوم التنفيذي رقم 351/01 فإنه: "يتعين على الهيئة الإدارية للجمعية بعد مصادقة الجمعية العامة للمنخرطين تعيين محافظ للحسابات مسجل في قائمة المهنيين لمدة ثلاث سنوات مالية متتالية قابلة للتجديد مرة واحدة، قصد الشروع في مراجعة حسابات نفقات الإعانات الممنوحة للجمعية"²⁵. ما يُخضع نشاط الجمعية لقواعد المحاسبة العمومية²⁶.

كما يجب على الجمعية التصريح بممتلكاتها العقارية والمنقولة لدى الجهات الجبائية بما في ذلك الإعانات التمويلية من الخارج إضافة إلى خضوعها لإجراءات جمركية وضريبية، وهو ما أكدته المادة 36 من القانون رقم 06/12 بقولها: "تخضع الإعانات والمساعدات العمومية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية لقواعد المراقبة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما". وتخضع الجمعيات المهنية والحرفية لقواعد قانون الضرائب المباشرة وغير المباشرة، كالرسم على القيمة المضافة أو الرسم على النشاط المهني²⁷.

وقد استنتجت من ذلك بعض المراسيم التنفيذية الخاصة التي تعفي الجمعيات ذات الطابع الإنساني من دفع الرسوم والضرائب التي تحصلت عليها والمرسلة لها كهبات²⁸. غير أن أي استخدام للهبات من طرف الجمعية خارج إطار الرسوم التنفيذي رقم 351/01 يخضعها لرقابة المحاسب المالي ويعرضها للعقوبات في حالة الإخلال بأحكام هذا المرسوم²⁹.

ويتولى محافظ الحسابات عملية مراجعة حسابات الإعانات الممنوحة للجمعيات للتحقق من مدى إنفاقها وفق الشروط القانونية. في المقابل يودع تقرير محافظ الحسابات لدى أمين الخزينة بالولاية قبل 31 مارس من السنة الموالية، كما تودع نسخة منه في نفس الأجل لدى الهيئة المانحة بناءً على ما نصت عليه المادة 101 من قانون المالية رقم 11/99. والمادة 35 من القانون رقم 06/12³⁰.

المطلب الثاني: الرقابة المالية الخارجية لأنشطة الجمعيات

يمارس إختصاص الرقابة الخارجية على الموارد المالية للجمعيات هيئتين هما المفتشية العامة للمالية، ومجلس المحاسبة كما سنوضحه فيما يلي:

أولا - رقابة المفتشية العامة للمالية :

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 272/08 فإن المفتشية العامة للمالية: "تراقب استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية خصوصاً من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية

والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية"³¹. وتمارس بموجب المادة 06 الفقرة الأخيرة ضمن نفس المرسوم التنفيذي رقم 272/08: "حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبوا الهيئات...". وتقوم المفتشية العامة للمالية بممارسة رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان وفق المادة 02/03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08، وتندرج الجمعيات بهذه الصفة ضمناً تحت هذه الرقابة.

وتشمل في المقابل رقابة المفتشية العامة للمالية كل: "عمليات تتبع شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي... دقة الحسابات وصدقها وانتظامها... شروط تعبئة الموارد المالية... شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية، تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية"، بناء على المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

ثانياً - رقابة مجلس المحاسبة:

يقوم مجلس المحاسبة بمهام الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ويندرج تحت رعايته بهذا التعريف مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية³². وبهذه الصلاحيات يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لا سيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن الاستفادة منها وتقييمها³³. وتندرج الجمعيات بهذه الصفة ضمن الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة البعدية عند استقبالتها لإعانة أو مساعدته، كما أكدته المادة 12 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة ضمناً، حين نصت على أنه: "يمكن لمجلس المحاسبة أيضاً مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني".

إذن تعقيباً على ما سبق، نرى أن الإجراءات المتبعة في الرقابة على تمويل الجمعيات تحمّل سيقاً ذو حدين، الحد الأول مبني على نية المشرع حماية الجمعية من أي شكل من أشكال التبعية، غير أنه - وكحدوثان - يحرم هذا الجمعيات من أموال معتبرة تشكل أحد الأسس التي تعتمد عليها في القيام بنشاطاتها، كما أن تلك الإجراءات تجعل من العمل الجمعي بيروقراطياً بالنظر إلى الرقابة المفروضة عليه والتي تمر عبر ثلاث مستويات: رقابة محاسب الجمعية،

رقابة المفتشية العامة للمالية بفروعها الجهوية، ورقابة مجلس المحاسبة. فإعانات الدولة والجماعات المحلية لا تُمنح للجمعية إلا بعد تقديم حالة صرف الإعانات الممنوحة سابقاً بناءً على المادة 02/35 من القانون رقم 06/12، كما ذكرناها سابقاً.

وترى الدكتور بلعلمي كلثوم أنه وفي العشريّة الماضية تم إحصاء عدد من الجمعيات الجزائرية النشطة في ميدان البيئة تشكوا من إنعدام مصادر التمويل³⁴. كما أن نسبة كبيرة من الجمعيات استفادت من مساعدات مالية أغلبها من السلطات المحلية (الولاية والبلدية) بيد أن الجمعيات الرياضية تستحوذ على أغلبها³⁵.

من ناحية أخرى، يمثل الحركة الجمعوية ما يقارب 111 219 جمعية موزعة على عدد مجالات مهنية ودينية ورياضية وتعليمية وبيئية... الخ، ما يجعل منها وسيلة مناسبة لغرس قيم الثقافة والمواطنة، لكن ما نلاحظه أيضا هو كثرة الجمعيات وتشعبها عبر مجالات عدّة، فمثلا يبلغ -تقريباً- عدد الجمعيات البيئية في الجزائر 2505 جمعية، لكن نوعية المشاكل البيئية التي تعاني منها كثير من البلديات عبر الوطن، تدفعنا إلى التساؤل عن الجدوى من تعدد مثل هذا النوع من الجمعيات في ظل غياب أدوار ملموسة، بالإضافة إلى إنعدام التنسيق بينها وبين المجالس المحلية والوطنية المنتخبة في القضايا البيئية والتنمية المحلية المستدامة.

ليس هذا فقط، لم تتجاوز نسبة المشاركة في الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية الأخيرة 40٪ بحسب إحصائيات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وهو مؤشر يدل على ضعف مساهمة الجمعيات في غرس قيم المشاركة السياسية، ما يعزز من وجهة النظر المركزية، فماذا قدمت التجربة الجمعوية فيما مضى؟ وهل يتم تأسيس جمعية ما دفاعاً عن القضايا الحقوقية أم تحسیناً للمكانة الاجتماعية فقط؟ لذلك نجدها -ونقصد السلطة المركزية- تفرض قيوداً وتضع حدوداً في مرحلة التأسيس أو التمويل على النشاط الجمعوي.

ما لفت نظرنا كذلك في القانون رقم 06/12 هو المادة 13 التي نصت على أن: "تتميز الجمعيات بهدفها وتسميتها وعملها عن الأحزاب السياسية، ولا يمكن أن تكون لها أية علاقة بها سواءً أكانت تنظيمية أم هيكلية، كما لا يمكنها أن تتلقى منها إعانات أو هبات مهما يكن شكلها ولا يجوز لها أن تساهم في تمويلها". غير أنه لا يمكن إنكار علاقة بعض الجمعيات بالمنظمات الطلابية مثلا بالأحزاب السياسية خلال العشريّة الماضية، التي شكلت فضاءً لتحقيق مكاسب سياسية شخصية خصوصاً أيام الإستحقاقات التشريعية والمحلية.

ما لاحظناه أيضا هو محدودية النظر للحركة الجمعوية وحصرها في النشاط الخيري التطوعي فقط، في حين لو تقارن الوضع مثلا مع الحركة الجمعوية في الولايات المتحدة الأمريكية لوجدنا الأمر مختلفاً، إذ تتميز الجمعيات فيها بمساهمة كبيرة في البناء الاقتصادي،

وفي العديد من الولايات تنشط الجمعيات الإقتصادية التي تضم التعاونيات واتحادات رجال الأعمال والتجار والحرفيين من يساهمون في دفع الضرائب التي تشكل عنصر تمويل مهم للخزينة الفيدرالية، بفضل الحركية التي تمنحها قوانين الولايات فيما يتعلق بحرية التأسيس أو التمويل أو النشاط³⁶.

خاتمة:

توصلنا إلى جملة من النتائج بخصوص العمل الجمعي في الجزائر وفقاً للقانون رقم 06/12 بالمقارنة مع القانون رقم 31/90. تتعلق بمحدودية الضمانات القانونية المقدمة في مرحلة التأسيس أو النشاط بإسنادها للإدارة الوصية المختصة المذكورة في المادتين 07 و09 من القانون 06/12، دون ضمانات تكفل إعادة الحق للجمعية في حال إمتناع الإدارة عن منح وصل التسجيل، بالمقارنة مع مضمون المادتين 08 من القانون 31/90 التي ترجع للفرقة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليمياً للفصل في التأسيس من عدمه. أما بالنسبة للحرية في تنظيم الاجتماعات فتبقى للوالي مرجعية القرار في قبول أو رفض التنظيم دون حق الطعن كما أشارت إليه المواد 06، 11، من القانون رقم 28/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات. ونفس الأمر بالنسبة للمظاهرات بحيث تكون مرجعية قبول أو رفض التنظيم من اختصاص الوالي طبقاً للمادتين 17 من القانون رقم 19/91. ناهيك عن أن مشاركة الجمعيات في مداورات المجالس الشعبية المحلية تأتي من باب الإستشارة فقط، ضف إلى ذلك حجم الرقابة المفروضة على تمويل الجمعيات من طرف الهيئات الرقابية المذكورة آنفاً. وعليه نقدم بعضاً من الإقتراحات تشمل:

- 1- إعادة النظر في مضمون المادتين 08 و10 و11 من القانون رقم 06/12 التي قللت من حجم ضمانات التأسيس لصالح الإدارة المانحة لوصول التسجيل. ثم التوضيح أكثر فيما يتعلق بمضمون المادتين 39 من القانون رقم 06/12.
- 2- منح الجمعيات حق الطعن في قرار الوالي أو من يفوضه عند رفض منح رخص الاجتماعات أو المظاهرات عندما يكون القرار غير مؤسس قانوناً.
- 3- إلزام المجالس الشعبية المحلية بإشراك الجمعيات المختصة في مداوراتها.
- 4- تشجيع الجمعيات النشطة في مجال الصناعات التقليدية، مع تخفيف حجم الرقابة على تمويل الجمعيات البيئية والمهنية وإيجاد سبل نزيهة لتمويلها.

الهوامش:

¹ - تجدر الإشارة إلى أن هناك عددٌ أطر قانونية صدرت قبل 1990 نظمت عمل الجمعيات، كالأمير رقم 79/71. يتعلق بالجمعيات، مؤرخ في 03 ديسمبر 1971، الجريدة الرسمية عدد 105. ويُعتبر أول قانون للجمعيات بعد

- الإستقلال خلفاً لقانون 1901 الفرنسي، وأول ما ميز الحركة الجمعوية في هذه الفترة هو عدم إمكانية إنشائها رفقة أي تنظيم سياسي آخر خارج إطار جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد الحاكم آنذاك.
- ² - سُميت الجمعيات خلال المرحلة الاشتراكية ب"المنظمات الجماهيرية"، وتشكلت من مختلف التنظيمات والنقابات والائتادات الفلاحية والمهنية - التي يعود تأسيس بعضها لما قبل الإستقلال - ك: "الإتحاد العام للعمال الجزائريين (UGTA)، جمعية العلماء المسلمين الجزائريين، الإتحاد الوطني للطلبة الجزائريين، الكشافة الإسلامية الجزائرية، إتحاد عمال الموانئ الجزائريين، الزوايا الدينية والمدارس القرآنية، الجمعيات الرياضية...". غير أن التنظيمات اليسارية منها تأثرت بطبيعة النظام السياسي وتوجهه الأحادي، من عمل على إحتوائها تحت مظلة الحزب الواحد، فكانت الجمعيات النشطة هي تلك التي تدعم ويقوّه توجهات وقرارات السلطة الحاكمة.
- ³ - القانون رقم 15/87، مؤرخ في 21 جويلية 1987، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 31. وقد صدر القانون 15/87 حقيقة في ظروف سياسية صعبة بفعل ضغوط الجبهة الوطنية التي سبقت أحداث أكتوبر 1988 المطالبة بالتعددية السياسية والإنتفتاح.
- ⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 18/89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق لإستفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، 1989. المواد 39، 40.
- ⁵ - القانون رقم 31/90، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 53، 1990.
- ⁶ - القانون رقم 06/12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 02، 2012.
- ⁷ - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي- المفاهيم، المناهج، الإقترابات، الأدوات-، ط1؛ ديوان المطبوعات الجامعية، العاصمة-الجزائر، 1997، ص 117.
- ⁸ - من الجوانب التي يركز عليها الإقتراب المؤسسي نجد: "الهدف من تكوين المؤسسة، كيفية توظيف الأعضاء فيها، بنى المؤسسة وهياكلها، إختصاصات المؤسسة، علاقة المؤسسة بغيرها من المؤسسات، الثقل النسبي لها، توزيع الأدوار وطريقة التغيير فيها". للتوضيح أكثر: طه حميد حسن العنكي، نرجس حسين زاير العقابي، أصول البحث العلمي في العلوم السياسية، ط01؛ منشورات الإختلاف، بغداد-العراق، 2015، ص 64.
- ⁹ - محمد شلبي، مرجع سبق ذكره، ص 71.
- ¹⁰ - فاطمة عوض صابر، ميرغت علي خفاجة، أسس البحث العلمي، ط01؛ مطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية- مصر، 2002، ص 87.
- ¹¹ - يقصد بالإدارة في هذا السياق: "سواء كانت مجلسا شعبيا بلديا بالنسبة للجمعيات البلدية، أو الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية، أو وزارة الداخلية بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات أو الوطنية". للتوضيح: القانون رقم 06/12، يتعلق بالجمعيات، مرجع سبق ذكره، المادة 02/07.
- ¹² - ينص القانون رقم 06/12 على أنه: "يمنح للإدارة إبتداءً من تاريخ إيداع التصريح، أجل أقصى لإجراء دراسة مطابقة لأحكام هذا القانون كما يأتي: 30 يوماً للمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية، 40 يوماً للولاية بالنسبة للجمعيات الولائية، 45 يوماً لوزارة الداخلية بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات، 60 يوماً وزارة الداخلية بالنسبة للجمعيات الوطنية". للتوضيح أكثر: القانون رقم 06/12، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق. المادة 02/08.

- ¹³ - ونقصد هنا والي الولاية بالنسبة للجمعيات التي يمتد مجالها الإقليمي بلدية واحدة أو عدة بلديات في الولاية الواحدة، وزير الداخلية للجمعيات ذات الصبغة الوطنية أو المشتركة ما بين الولايات. أنظر: القانون رقم 31/90، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق، المادة 10.
- ¹⁴ - القانون رقم 31/90، المتعلق بالجمعيات، مرجع سبق ذكره، المواد 07، 08.
- ¹⁵ - القانون رقم 06/12، يتعلق بالجمعيات، مرجع سبق ذكره، المادة 03/10.
- ¹⁶ - القانون رقم 31/90، يتعلق بالجمعيات، مرجع سبق ذكره، المادة 08.
- ¹⁷ - كمثال، عارضت جمعية السترات الصفراء في فرنسا إلغاء الضريبة على المكافأة الإستثنائية التي تدفعها الشركات لموظفيها الذين يتقاضون أقل بثلاث مرات من الحد الأدنى للأجور سنة 2018، ما دفع الحكومة الفرنسية بقيادة إدوارد فيليب إلى إلغائها تماما كاستجابة للتظاهرات.
- ¹⁸ - القانون رقم 28/89، مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 04، 1989. معدل ومتمم بموجب القانون رقم 19/91، مؤرخ في 02 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية عدد 62، 1991.
- ¹⁹ - طهاري حنان، النظام القانوني للحريات العامة المعدل في ظل الإصلاحات السياسية-قانون الأحزاب السياسية- قانون الجمعيات، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر01، كلية الحقوق، تخصص قانون، 2016-2017، ص 269.
- ²⁰ - القانون رقم 19/91، يتعلق بالإجتماعات والمظاهرات، مرجع سبق ذكره، المادة 17.
- ²¹ - نص قانون البلدية 10/11 على أنه: "وقصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية". أنظر: القانون رقم 10/11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، 2011، المادة 12.
- ²² - القانون رقم 07/12، المؤرخ في 29 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، 2012، المادة 36.
- ²³ - نصت المادة 23 من قانون الجمعيات رقم 06/12 على أنه: "يمكن للجمعيات 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". في المقابل يخضع هذا التعاون بين الأطراف المعنية إلى موافقة السلطة المختصة.
- ²⁴ - وهو ما نص عليه كذلك؛ القانون رقم 11/99، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية عدد 92، 1999، المادة 02/101.
- ²⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 01-351، المؤرخ في 10 نوفمبر 2001، يتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من قانون المالية لسنة 2000 والمتعلقة بكيفيات مراقبة إستعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، الجريدة الرسمية عدد 67، 2001، المادة 04.
- ²⁶ - نظمت قواعد المحاسبة العمومية بموجب؛ القانون رقم 21/90، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35.
- ²⁷ - طهاري حنان، مرجع سبق ذكره، ص 242.

²⁸ - نصت المرسوم التنفيذي رقم 191/04 على أن: "تمنح الإستفادة من الإعضاء بالنسبة للرسم على القيمة المضافة للبضائع المرسله على سبيل الهبات إلى الهلال الأحمر الجزائري والجمعيات أو مصالح الخدمات الإنسانية المؤسسة قانوناً وفقاً لأحكام القانون رقم 31/90 المتعلق بالجمعيات... إذا كانت موجهة للتوزيع مجاناً على المتكوبين أو المحتاجين...". للتوضيح أكثر: المرسوم التنفيذي رقم 191/04، مؤرخ في 10 جويلية 2004، يحدد كيفيات تطبيق المادة 9-11 من قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدلة بالمادة 41 من قانون المالية لسنة 2003 المتعلقة بشروط منح الإعضاء من الرسم على القيمة المضافة لفائدة البضائع المرسله على سبيل الهبات إلى الهلال الأحمر الجزائري والجمعيات أو مصالح الخدمات الإنسانية وكذا الهبات الممنوحة للمؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 44، 2004، المادة 02.

²⁹ - المرسوم التنفيذي رقم 01-351، يتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من قانون المالية لسنة 2000 والمتعلقة بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، مرجع سبق ذكره، المادة 10.

³⁰ - نصت المادة 35 على أنه: "يخضع منح الإعانات العمومية لكل جمعية إلى إبرام عقد برنامج يتلاءم مع أهداف الجمعية ومطابق لقواعد الصالح العام... ولا تمنح إعانات الدولة والجماعات المحلية إلا بعد تقديم حالة صرف الإعانات الممنوحة سابقاً...".

³¹ - مرسوم تنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتعلق بصلاحيات وتنظيم المفتشية العامة والمفتشيات الجهوية وخليه معالجة الإستلام المالي وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 50، 2008، المادة 03.

³² - الأمر رقم 20/95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مؤرخ في 17 جويلية 1995، الجريدة الرسمية عدد 39، 1995، المواد 02 و07. وقد عدلت وتمت المادة 02 بموجب الأمر رقم 02/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتم الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 50، 2010، المادة 02. ونظمت قواعد ممارسة مهنة المحاسبة العمومية بموجب: القانون رقم 01/10، مؤرخ في 29 جوان 2010، يتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، الجريدة الرسمية عدد 42، 2010.

³³ - الأمر رقم 20/95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سبق ذكره، المادة 11.

³⁴ - بلعلمي كلثوم، الجمعيات والممارسة السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 02، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، قسم علم الإجتماع، تخصص علم الإجتماع السياسي، 2015-2016، ص 229.

³⁵ - عزايي حمزة، الحركة الجمعوية في الجزائر بين الفاعلية وصورية الأداء التنموي، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، جامعة شلف، مخبر المجتمع ومشاكل التنمية المحلية في الجزائر، العدد 03، ديسمبر 2015، ص 386.

³⁶ - William J. Novak, *The American Law Of Association: The Legal-Political Construction Of Civil Society*, Cambridge University Press, Volume 15, Issue 02, 2001, P 164.