

جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-
كلية الحقوق والعلوم السياسية

تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات والأحزاب السياسية أنموذجين)

أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور:
عزاوي عبد الرحمن

إعداد الطالب:
رحموني محمد

لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ	د. بن سهلة ثاني بن علي
مشرفاً ومقرراً	جامعة تلمسان	أستاذ	د. عزاوي عبد الرحمن
مناقشاً	جامعة معسكر	أستاذ	د. عباس عمار
مناقشاً	جامعة سعيدة	أستاذ محاضر (أ)	د. سعدي الشيخ

مقدمة:

للحرية وقع خاص في نفوس البشر؛ إذ تعد أكثر الكلمات تداولاً خصوصاً في العصر الحديث نظراً لتطور الفكر البشري المتزايد حول زيادة المواضيع التي تدخل ضمن نطاقها، فالحرية في مفهومها الكلاسيكي تعني قدرة الإنسان على اختيار سلوكه بنفسه،¹ ويشير الفقه إلى أن الحرية هي مجموعة الحقوق المعترف بها والتي اعتبرت أساسية في مستوى حضاري معين، ووجب بالتالي أن تتمتع بوصفها هذا بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة لها وتضمنها بعدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها.²

ويعتري مفهوم الحرية صعوبة تزداد نتيجة لما أصاب المفهوم في حد ذاته من تطورات عميقة بدءاً من إنكارها كلياً إلى الاعتراف ببعض صورها دون البعض الآخر، وصولاً إلى مرحلة تجاوز إقرار الحريات ذاتها والبحث عن ضمانات ممارستها، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن تعدد المجالات التي يمكن أن تستخدم فيها كلمة الحرية تعدداً يخطئه الحصر تكاد تغطي في استخدامها كافة مجالات الأنشطة الإنسانية.

فكثيراً ما يقال إن المجتمع بدون حرية يعني مجتمع الاستبداد، والحرية بدون ضوابط تساوي مجتمع الفوضى، ومهمة السلطة هي التوفيق بين السلطة واکراهاتها والحرية وانزلاقاتها، ومن ضمن الحريات التي يجب أن يتمتع بها الفرد داخل مجتمعه هي حقه في التجمع السلمي.

وقد ارتبطت الحرية بحياة الإنسان ارتباطاً وثيقاً منذ بدء الخليقة، فقد عاش بين أحضان الطبيعة حراً طليقاً، ودفعه اهتمامه بنفسه إلى البحث عن غيره ليتبادل معهم الآراء والأفكار، أو يياشر معهم نشاطاً مشتركاً، ولما كان التلاقي ضرورة ملحة لاستمرار حياة الأفراد، وذلك بالنظراً لعدم قدرة استغناء أي فرد عن بقية الأفراد في المجتمع، الأمر الذي وصل إلى حد اعتبار هذه الحرية هي أم الحريات العامة.

وحرية التجمع محل دراستنا تعني إمكانية الأفراد في التعبير عن آرائهم وأفكارهم، وهذا لا يتحقق إلا من خلال أنشطة يقومون بها في شكل جماعي ولها غايات محددة يتم السعي

1 - عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمائنها (دراسة مقارنة)، بدون ذكر لدار النشر، مصر، ط 01، ص 39.

2 - منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1993، ص 127.

لتحقيقها، إذ أن حرية التجمع تشكل ترابطاً معرفياً متواصلًا، فالتقصي حول معرفة حقيقة حرية التجمع يقتضي بالضرورة اكتشاف حقوق أخرى ذات صلة بها، فمعرفة حرية التفكير تقود إلى معرفة طرق التعبير عنه، ومعرفة طرق التعبير عنه تقود إلى التفكير في وسائل ممارسة هذه الحرية التي تكون بواسطة إطار منظم يعمل فيه الأفراد بصفة مشتركة يتجسد في إنشاء الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها بما يعني الحق في التجمع والتنظيم.

وتأسيساً على ما سبق، فالحق في التجمع يعد امتداداً طبيعياً للحريات الفكرية، حيث تبقى هذه الأخيرة ساكنة لا أثر لها إلا إذا تجلت في أفعال ذات طابع اجتماعي أو مهني أو سياسي بصورة حقيقية في شكل اجتماعات وتجمعات.¹

فحرية التجمع تتقرر للشخص المنتفع به وهو الفرد، ومن ثم يعد حقاً فردياً، إلا أن ممارسته تقتضي أن يتم في صورة جماعية، تستلزم وسطاً اجتماعياً، سواء تحقق ذلك التجمع لفترة مؤقتة، ويتجلى في حرية الأفراد في الاجتماع العام والتظاهر، أو يتحقق في صورة مستمرة من خلال حرية الأفراد في تكوين الجمعيات وتأسيس الأحزاب السياسية أو الانضمام إليها.

وغني عن البيان، أن تقدم الدولة لا يقاس بما توصلت إليه من نمو اقتصادي فحسب، بل أيضاً وبالأساس باحترامها لحقوق الإنسان وحرياته، وهذا يتطلب توافر المقومات التي تمكن الأفراد من المشاركة في الشؤون العامة، سواء تمثل ذلك في المجال السياسي كما هو الشأن بالنسبة للأحزاب السياسية أو الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والخيري أم غيره من المجالات كما هي الحال بالنسبة للجمعيات، إذ بغير ذلك يتحقق الضرر في ظاهرة سلبية الشعب أو ظاهرة اللجوء إلى القنوات غير الشرعية (النشاطات السرية) والتي يحقق من خلالها آماله وطموحاته وتطلعاته.

وتعد حرية التجمع إحدى أهم القنوات الشرعية التي يشارك من خلالها أفراد الشعب وجماعته في تسيير شؤونه بما يحقق الترابط بين أفرادها من جهة، وبين السلطات الحاكمة

1 - نادية خلفه، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، دراسة بعض الحقوق، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2009، ص 245.

من جهة أخرى، حيث أصبح الحق في التجمع أساساً جوهرياً لتمكين الأفراد من مباشرة حقوقهم وحررياتهم في ظل مجتمع يخضع لدولة القانون حكاماً ومحكومين.

ومن بين هذه الحريات المعنية بحرية التجمع تأتي حرية تكوين الجمعيات وحرية تأسيس الأحزاب السياسية، حيث يعد الحق في ذلك من الحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، فهي بمثابة رابطة وركيزة متينة بين الأفراد والجماعات من جهة، والسلطة من جهة أخرى، وهذا بالنظر لما تحوزه هذه الحرية من دور بارز يكاد يغطي مختلف المستويات، السياسية منها، والاجتماعية والثقافية وغيرها، حيث تتكفل من خلال ممارسة أنشطتها بالارتقاء بشخصية الفرد باعتباره القاعدة الأساس في المجتمع بما تقوم به من مساهمة في توعية ونشر مبادئ الديمقراطية التشاركية.

وتجد حرية التجمع أساس وجودها وحمايتها وسندها في المواثيق الدولية والدساتير الوطنية؛ إذ نجد في مقدمة النصوص القانونية الدولية الكافلة لحرية ممارستها ما نصت عليه المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 التي أكدت على حق الأفراد في الاشتراك في الجمعيات السلمية والجمعيات، كما يؤكد أيضاً العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 في¹ مادته 21 على أن الحق في التجمع السلمي معترف به، ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون، ويسير الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب نفس المسلك حيث عبرت المادة 11 منه على أنه يحق لكل إنسان أن يجتمع بحرية مع الآخرين ولا يحد ممارسة هذا الحق إلا شرط واحد متمثلاً في القيود الضرورية التي تحددها القوانين والأنظمة.

وتجدر الإشارة، إلى أن ممارسة حرية التجمع على المستوى الداخلي مرت بعدة مراحل، فبعد استقلال الجزائر، وبحكم النهج الاشتراكي المتبع آنذاك، والذي ترتب عليه قيام النظام السياسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد، فإن هذه الحرية كانت خاضعة للرقابة الصارمة والتأطير الشامل من قبل السلطات العامة في الدولة، وهذا ينطبق على حرية تكوين الجمعيات، أما التعددية السياسية فكان حظرها مطلقاً بمقتضى أحكام الدستور.

1 - مرسوم رئاسي رقم 89-67 مؤرخ في 16 مايو 1989 يتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة لسنة 1966، الجريدة الرسمية، العدد 20 لسنة 1989.

فبالنسبة لحرية تكوين الجمعيات باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع، نجد أن المؤسس الدستوري لم يحظر تكوينها بصفة مطلقة، إلا أن الأحادية السياسية والفكرية للسلطة كان لها بالغ التأثير على ممارسة هذه الحرية، حيث أنها عمدت إلى تقييد تكوين الجمعيات، الأمر الذي نتج عنه ظهور أنواع من الجمعيات بتشجيع من السلطة، حيث كان معظمها عبارة عن دعائم لمساندة النهج الاشتراكي المعتمد آنذاك، والمسير من قبل نظام الأحادية السياسية بما في ذلك من أبعاد ووظائف ثقافية واجتماعية، مما نجم عنه تطويق حرية فئات المجتمع المختلفة في تكوين إطار ممارسة حريتهم في التجمع السلمي، وذلك بسبب الاختلاف في الفكر والرأي، وبالتالي تقوض حق الأفراد وحريتهم في تكوين الجمعيات.

أما بخصوص ممارسة الحرية السياسية، فقد عمد المؤسس الدستوري في ظل دستوري 1963 و 1976 إلى حظر تأسيس الأحزاب السياسية، حيث تميزت هذه المرحلة بقيام النظام السياسي على مبدأ الحزب الواحد، وقد نجم عن إتباع هذا الخيار منع أي نشاط سياسي معارض بقوة القانون، إلا أنه، وعلى الرغم من الحظر المطلق - في هذه الفترة - لتأسيس أطر ممارسة الحرية السياسية ومنع أي نشاط سياسي معارض بالقوة، إلا أن ذلك لم ينل من عزيمة الأفراد في ممارسة حقهم في التجمع بواسطة إطار الأحزاب السياسية، حيث ظهرت أحزاب سياسية مرفوضة قانوناً وموجودة بحكم الواقع، وهذا ما يبين أن هذه الحرية تأبى الحظر والمنع، وذلك على أساس أنه لا يمكن إلغاء الفكر والرأي الآخر.

ونتيجة لما أصاب التوجه الاشتراكي من تراجع في مختلف أنحاء العالم، فإن الجزائر تأثرت أيضاً بحكم إتباعها هذا النهج بسبب فشل سياسة الحزب الواحد المعتمد آنذاك في مختلف المجالات، ومن بين تلك الأسباب قمعه لحرية الفكر والرأي، وهذا ما تجلّى في حظر التعددية السياسية، وتقييد حرية تكوين الجمعيات، وغياب مبادئ الديمقراطية، وتعتبر أحداث أكتوبر 1988 نقطة تحول في النظام السياسي الجزائري، حيث كان لها بالغ الأثر في تغيير قناعة السلطة، وبالتالي التحول نحو التعددية الحزبية والجمعوية، وتمخض عن ذلك تحرير ممارسة حرية التجمع من الحظر والقيود التي رافقتها ردهاً من الزمن؛ فصدر دستور 1989 الذي أقر التعددية السياسية لأول مرة في تاريخ الجزائر في مادته الأربعين، وحرر حرية تكوين

الجمعيات من القيود التي اعترتها، وبذلك صدر القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي،¹ الذي فتح باب التعددية السياسية أمام مختلف الآراء والأفكار والتوجهات، واتبع بالقانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات² الذي فسح المجال أكثر للأفراد في ممارسة حريتهم في تكوين الجمعيات في مختلف المجالات والأنشطة.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري المعدل سنة 1996³ الذي أكد في ديباجته - بغرض انسجامه مع المبادئ الدولية السامية التي تهدف إلى غاية نبيلة وهي كفالة وحماية حرية التجمع - على أن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده.

وتأكيداً لذلك نصت المادة 132 من الدستور على سمو المعاهدات على القانون، وهذا يضع التزاما على السلطات في أن تصدر القوانين المنظمة لحرية التجمع بما يتوافق وأحكام المعاهدات التي صادقت عليها الجزائر، وتبعاً لذلك، فقد نصت أحكام الدستور على كفالة حرية التجمع من خلال جملة من المواد؛ فالمادة 32 نصت على أن: " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة..."

وتؤكد المادة 36 على أنه: " لا مساس بجرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي". وفي ذات الإطار نصت المادة 41 على أن: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن". وتسندها المادة 43 بالتأكيد على هذه الحرية والحق بموجب نصها على أن: "حق إنشاء الجمعيات مضمون". وتضع التزاما على الدولة مفاده تشجيع ازدهار الحركة الجمعوية، كما أن المادة 42 تعترف بالحق في تأسيس الأحزاب السياسية وتكفل بضمان ممارسة هذا الحق والحرية.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 27 لسنة 1989.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1990.

3 - الجريدة الرسمية العدد 76 لسنة 1996.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه وبالنظر إلى أهمية القواعد الدستورية ومالها من منزلة سامية تجعل التنصيص على حرية التجمع في صلب الدستور من شأنه أن يعطيها حرمتها وقدسيته؛ بحيث تحتل هذه الحرية منزلة القاعدة الدستورية ذاتها، فتضع قيوداً على السلطات العامة في الدولة، ولا يجوز لها أن تتخطى حدود هذه القواعد إلا في حدود ما رسمه الدستور ذاته. وهذا في حد ذاته يعد مكسباً قانونياً للجماعة المنظمة تنظيمياً قانونياً، ينقل حق التمتع بممارستها من مجرد أمل أو وعد وارد في أدبيات خطاب سياسي إلى واقع ملموس تؤطره القوانين في جزئياته بعدما أسس له الدستور.

وإذا كانت النصوص الدستورية تتمتع بقوة إلزامية وتتبوأ منزلة سامية تعد قمة الهرم القانوني في دولة الحق والقانون، إلا أن حالة العمومية التي تكون عليها النصوص الدستورية وإحالتها للمشرع العادي في كل ما يتصل بتنظيم ممارسة حرية التجمع، يجعلها محدودة الفائدة كإحدى ضمانات ممارستها، حيث يكفي المؤسس الدستوري برسم الخطوط الرئيسة لهذه الحرية، تاركاً بذلك السيطرة الفعلية للسلطة التشريعية في تنظيمها، والتي يجب أن يكون ضابطها في ذلك التوفيق بين ممارسة هذه الحرية ومقتضيات النظام العام، ومن بعدها السلطة التنظيمية التنفيذية التي من صلاحياتها إدخالها حيز التطبيق والممارسة الفعلين.

وغني عن البيان أن ممارسة حرية التجمع كغيرها من الحريات تحتاج إلى ضوابط إجرائية، يتم التوافق عليها بين الدولة والمجتمع من خلال ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين تنظم الإطار القانوني لممارسة هذه الحرية، وبيان ضوابطها و ضمانات ممارستها حتى لا تتحول ممارسة الحرية إلى نوع من الفوضى، إلا أنه يجب أن لا تعود هذه الضوابط الإجرائية على أصل الحرية بالضرر سواء بإنكارها أو تقييدها بما يجعل من ممارستها أمراً مستحيلاً أو شاقاً، لأن الوسائل لا يجوز أن تعود على أصل ممارسة الحرية بالتقييد أو التعطيل، بل يجب أن تكون خادمة لها، فالإجراءات ووسائل مكملة والحق في ممارسة حرية التجمع هو الأصل العام.

وعليه، فإن كفالة حرية الأفراد في ممارسة هذه الحرية دون إضراراً بالنظام العام، يتطلب قدراً من التنظيم لها، ذلك يكون بالقدر الذي لا ينتقص منها أو يقيدها، بما يحقق الموازنة

بين السلطة العامة التي يقع على عاتقها مهمة حفظ النظام العام في المجتمع، وحق الأفراد في ممارسة حريتهم في التجمع السلمي باعتباره مطلباً إنسانياً اجتماعياً وسياسياً وقانونياً. ومن نافلة القول، أن التحولات الدولية والإقليمية وما اتبعتها من تغيرات مست المنطقة استنهضت الدولة للسعي إلى تبني تغيير سلمي من خلال تحديث القوانين المنظمة لممارسة حرية التجمع بما يتماشى وتطلعات المواطنين وتحقيق طموحاتهم، وفي هذا الإطار صدرت جملة من القوانين من بينها القانونان المنظمان لممارسة حرية التجمع وهما: القانون العضوي 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون 06-12 المتعلق بالجمعيات، ولعل صدورهما في مثل هذه الظروف - على الأقل من منظور السلطة - يعني العمل على تحقيق مطالب أفراد المجتمع وتجنيد البلاد مثالب الفتنة والاحتقان.

ويعود سبب اختيارنا للموضوع إلى عاملين: أحدهما ذاتي والآخر موضوعي، فالسبب الذاتي يتعلق بمدى الإهمال الذي تعرضت له حرية التجمع مع أنها تمثل أم الحريات، وبالنظر لما لها من دور جبار في ترقية الفرد والمجتمع وبث روح المنافسة التي تفرز الكفاءة، حيث لم تر هذه الحرية النور إلا في ظل دستور 1989 وهذا بالنسبة للأحزاب السياسية، إذ لم يسمح دستوراً 1963 و 1976 بتأسيس الأحزاب السياسية على خلفية اعتماد الدولة نهج الحزب الواحد، كما أن حرية تكوين الجمعية وممارسة نشاطها بحرية لا يمكن الحديث عنه قبل دستور 1989، فالجمعيات في ظل نظام الحزب الواحد كانت بمثابة حاضنة شعبية له ليس إلا.

أما السبب الموضوعي فيعود إلى ما تحويه حرية التجمع من قيمة، فهي كما سبقت الإشارة بمثابة أم الحريات الأساسية، إذ في غيابها لا يمكن الحديث عن حرية الفكر لأنها ستبقى حبيسة العقل إذا لم نعبر عنها، ولا مجال لذكر حرية التعبير إذا قيدت أدواتها وآليات الإفصاح عنها، كما يجب التنويه أن المجال الخصب لممارسة هذه الحريات السابقة وغيرها يكون عبر وسائط وهي الجمعيات والأحزاب السياسية، سواء من حيث الفكر أو النشاط أو الممارسة أو منها جميعاً أو من بعضها، وفي مختلف المجالات الاقتصادية والثقافية والعلمية والدينية ... وتستقل به الجمعيات، أو في المجال السياسي من خلال التنظير والبحث عن الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، وتستقل به الأحزاب السياسية.

ومن المعلوم أن حرية التجمع أهمية بالغة في حياة أفراد المجتمع وجماعته، حيث تتجلى فيما تحققه من ترابط بين أفرادها، وذلك من خلال تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية، حيث يفسح المجال لتبرز طاقات الأفراد، فيعبرون عنها من خلال مشاركتهم في تسخير معارفهم ووسائلهم لترقية الأنشطة في مختلف مجالات الحياة المتنوعة تطوعا بغير قصد تحقيق ربح، وهذا مجال نشاط الجمعيات، ومن جهة أخرى، فإن إفساح المجال للوصول إلى السلطة والمشاركة فيها يؤدي لا محالة إلى ترسيخ مبادئ الديمقراطية التي تحكم التداول السلمي عليها بواسطة الآليات الدستورية، وهذا يحقق الاستقرار السياسي في الدولة، وما يترتب عليه من استقرار اقتصادي واجتماعي، فتتحقق التنمية والاستقرار داخل المجتمع، وهي الغاية المنشودة في كل مجتمع منظم، ولا يكون ذلك إلا من خلال كفالة حرية تأسيس الأحزاب السياسية وضمان استمراريتها.

ولذلك، يعد موضوع حرية التجمع ذا أهمية بالغة في نظام الحريات بصفة عامة من خلال تقرير حق المشاركة في الشؤون العامة، وذلك بتلبية احتياجات الأفراد في مختلف مجالات الحياة بواسطة العمل التطوعي الذي تقوم به الجمعيات، أو من خلال السعي للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها بغرض تحقيق أهداف تتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية... وهذا شأن الأحزاب السياسية.

وبالتأسيس على ما تقدم، فإن إشكالية موضوع "تنظيم ممارسة حرية التجمع" - موضوع هذه الأطروحة - تتمحور حول بحث مشكلة الموازنة في تنظيم ممارسة حرية التجمع، بين كفالة حق الأفراد في ممارسة حريتهم دون مشقة أو قيود، وبين مقتضيات حماية النظام العام في المجتمع، وذلك بالنظر إلى المراحل الصعبة التي مرت بها ممارسة هذه الحرية، والتطور الذي شهدته منذ الاستقلال إلى غاية عهد التعددية السياسية.

وبالبناء عليه، يمكن طرح التساؤل التالي: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تنظيم الإطار القانوني لممارسة حرية التجمع؟ وما مدى توازن ضوابط ممارستها؟ وما مدى كفاية ضمانات ممارستها؟.

فلما كانت سلطة المشرع في تنظيم ممارسة حرية التجمع يحوزها بمقتضى أحكام الدستور، فإن سعيه إلى إعادة تنظيم ممارستها في اعتقادنا يعود بطبيعته لأحد سببين:

- إما لشعوره بقصور القوانين السابقة في تحقيق غاية الأفراد من ممارسة هذه الحرية.
- وإما إلى سعيه وبارادته إلى إزالة العقبات التي تحول دون تمكن الأفراد من ممارسة حريتهم في التجمع ممارسة فعلية وسلسة، وبذلك يحدث تغييراً سلمياً، وإلا ما كان ليتكبد مشقة إعادة صياغة القواعد القانونية الموجودة وتدعيمها بأخرى جديدة في مرحلة أقل ما يقال عنها أنها غير مطمئنة إقليمياً وداخلياً.

ومن المعلوم أن تنظيم المجتمع يتعارض مع التسليم بالحرية المطلقة للأفراد، بحيث لا يمكن لأي فرد ممارسة حريته بمعزل عن الجماعة التي يعيش بين أعضائها، هذا من جهة، كما لا يخفى علينا أن الدولة منوط بها حماية الأمن والنظام والاستقرار في المجتمع، مما يحقق لها التدخل لاتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة بمنع أي انحراف يصدر عن أطر ممارسة حرية التجمع قد يهدد النظام العام في المجتمع، ويقع عليها أيضاً واجب عدم الانتقاص من هذه الحرية أو تقييدها بما يجعل ممارسة الأفراد لها أمراً شاقاً من جهة أخرى.

وإذا كانت العبرة في حماية الحق هي بتوافر عناصره ابتداءً، فإن ذلك لا يمنع من توفير ضمانات لحماية ممارستها، فإذا حاز المشرع سلطة تنظيم ممارسة حرية التجمع بمقتضى أحكام الدستور، فإن من واجبه التقييد بأحكام ذات الدستور، بحيث لا يضع من القيود على ممارسة هذه الحرية إلا ما كان ضرورياً لحفظ النظام العام في المجتمع، وإلا كان تشريعه محل رقابة، والأمر ذاته ينطبق على سلطة الضبط، فليس لها أن تحظر أو تقيّد حق الأفراد في ممارسة حريتهم في التجمع السلمي بدعوى الحفاظ على النظام العام، وإلا كانت إجراءاتها محل طعن من قبل الأفراد، وإلغاء من قبل القضاء.

ولما كان المنهج هو الخطوات التي يسير عليها العقل الإنساني لاكتشاف الحقيقة أو إثباتها، وفي سبيل ذلك للوصول إلى تحقيق مبتغانا في معالجة هذا الموضوع فإننا نعتمد المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، والمنهج التاريخي من منطلق تتبع ترحل تنظيم ممارسة هذه الحرية عبر تاريخ الدساتير الجزائرية وكذا القوانين وتعديلاتها المتعاقبة، مع الاستعانة في بعض جوانب الموضوع وعلى سبيل الاستشهاد بالمنهج المقارن.

وتنحصر دراستنا لحرية التجمع في نطاق حريتين أساسيتين وضرورتين لممارسة حرية التجمع، باعتبار أنهما تشتملان على الكثير من الحريات ذات الصلة بحرية التجمع وتتشركان

مع غيرها من الحريات في الكثير من المبادئ والأهداف التي تتعلق بحرية التجمع وكفالة ممارستها، وبالتالي نخصص دراستنا لحرية تكوين الجمعيات، وحرية تأسيس الأحزاب السياسية.¹

وعليه، وبالبناء على ما تقدم، ولإيلاء موضوع دراستنا حقه من البحث فقد ارتأينا تناوله في بابين مستقلين، مسبقين بفصل تمهيدي تتطلبه دراسة هذا الموضوع، وذلك على النحو التالي:

فصل تمهيدي: حرية التجمع بين النظامين الوقائي والردعي

الباب الأول: الإطار القانوني لممارسة حرية التجمع.

ويعالج تنظيم المشرع لإطار ممارسة حرية التجمع لكل من إطار ممارسة حرية الجمعيات وإطار ممارسة حرية الأحزاب السياسية كل في فصل مستقل.

الفصل الأول: الإطار القانوني لحرية تأسيس الجمعيات.

الفصل الثاني: الإطار القانوني لحرية تأسيس الأحزاب السياسية.

الباب الثاني: ضوابط ممارسة حرية التجمع وضمائنها.

ونخصه لدراسة ضوابط ممارسة حرية التجمع سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، ومن ثم التعرض إلى الضمانات التي كفلها المؤسس الدستوري والقانون لضمان ممارسة هذه الحرية، وذلك في فصلين مستقلين:

الفصل الأول: ضوابط ممارسة حرية التجمع.

الفصل الثاني: ضمانات ممارسة حرية التجمع.

1 - تجدر الإشارة إلى أنه، وإن كان هناك تشابه بين الجمعيات والأحزاب السياسية، باعتبارهما من أطر ممارسة حرية التجمع، إلا أنه يجب الإشارة إلى الاختلاف الجوهرى بينهما، فالجمعيات تقوم بأنشطة تطوعية تتعلق بمصالح وقيم وأهداف مشتركة فيما بين أعضائها، غايتهم في ذلك تسخير معارفهم ووسائلهم في مختلف أنشطة مجالات الحياة، بغاية عدم تحقيق ربح أو سعي للوصول إلى السلطة. وعلى خلاف ذلك، فإن الأحزاب السياسية غايتها الأساس هي تولي السلطة أو الاشتراك في ممارستها، نقول هذا، على الرغم من إمكانية قيام الأحزاب السياسية بأنشطة في مختلف المجالات.

فصل تمهيدي

حرية التجمع بين النظامين الوقائي والردعي

من المعلوم أن حرية الإنسان تعني استقلاله في اختيار ما يريد دون ضغط أو إكراه، وبهذا المعنى فإن الحرية على مستوى الفرد تعني إمكانية تصرفه فيما يخصه بكل حرية، وعلى مستوى الجماعة فإن الحال يقتضي أن يتمكن الأفراد المكونون لها من التصرف في شؤونهم بكل حرية، كما أنها تتميز بالتمتع بالحماية القانونية في مواجهة السلطة العامة.

وغني عن البيان، أن حرية التجمع لا تخرج عن نطاق ذلك، فهي تدخل ضمن نطاق باقي الحريات، فهي تنقرر للأفراد بصفتهم أفراداً ويمارسونها في شكل جماعي لاستحالة التمتع بها بشكل فردي، وبالتالي فإنها مرتبطة بجملة من الحريات الأخرى كحرية الرأي والتعبير.

وجدير بالذكر، أنه لا تكاد توجد حرية هي في غنى عن التنظيم، وحرية التجمع محل دراستنا بالنظر لما تكتسبه من أهمية اجتماعية وسياسية فهي من الحريات الجديرة بالتنظيم والحماية.

ولئن كان حظر ممارسة حرية التجمع - أسوة بغيرها من الحريات - غير جائز قانوناً، فإن النظم القانونية قد اختلفت في الأسلوب المتبع لضبط ممارستها بين نظامين؛ نظام ردعي و نظام وقائي، فالنظام الردعي أو الزجري يقوم على قاعدة مفادها أن ممارسة الحرية هو الأصل وتقييدها هو الاستثناء، واعتباراً لذلك يعد أكثر النظم تحراً ومطابقة لمتطلبات الحرية، حيث يتدخل المشرع ابتداءً بتنظيم الحرية وتبيان حدودها بحيث تصبح معينة بالقانون ومعلومة مسبقاً، وكل مخالفة لضوابطها من قبل ممارس الحرية يضعه في نطاق المساءلة القانونية ويعرضه للعقوبة.

وعلى خلاف النظام الردعي، فإن النظام الوقائي يضع جملة من الشروط والإجراءات تسبق ممارسة الحرية، حيث يتوجب على الراغبين في ممارسة الحرية استيفاء الشروط واتباع الإجراءات المحددة مسبقاً، وبذلك تبسط سلطة الضبط رقابتها قبل ممارسة الحرية.

ولبلوغ الغاية من الدراسة نفصل ما سبق في مبحثين، نخصص أولهما لبيان ماهية حرية التجمع ونطاق سلطة المشرع حيالها. أما الثاني، نتعرض فيه لأساليب تنظيم ممارسة حرية التجمع التي تتأرجح بين النظام الوقائي و النظام الردعي.

المبحث الأول

ماهية حرية التجمع ونطاق سلطة المشرع في تنظيمها

تعد حرية الإنسان حقاً طبيعياً له، فهي غير خاضعة للتقادم، كما يصعب حصرها، ولعل حرية التجمع موضوع دراستنا تمثل إحدى أهم هذه الحريات، وهذا بالنظر لارتباطها بالكثير من غيرها من الحريات كحرية الفكر والرأي والتعبير، كما أنها ذات تأثير اجتماعي، فهي بطبيعتها حرية فردية، إلا أنها لا تمارس إلا في ظل وجود جماعة، وبالتالي فهي تؤثر في الشأن العام من خلال مختلف الأنشطة التي يمارسها الأفراد المكونون لإطار ممارسة حرية التجمع، سواء كان ذلك في المجال الاجتماعي أو السياسي، أو غيره من المجالات التي يصعب حصرها بالنظر لحاجات الأفراد والمجتمع المتزايدة.

وغني عن البيان، أن حرية التجمع من الحريات التي يتجاوز أثرها الفرد إلى المجتمع، ومن ثم فهي من الحريات الأساسية التي تتطلب التنظيم الذي يحميها من كل تدخل أو تعسف قد ينتقص من حرية الأفراد في ممارستها، ولذلك أوكل للمشرع سلطة تنظيمها، وعلى الرغم من التسليم بهذه السلطة فإنه لا يجوز أن تكون ذريعة لتقييد ممارستها. ولما لحرية التجمع من الأهمية كان من الضروري تبيان ماهيتها وتحديد مفهومها، ومن ثم التعرض إلى نطاق سلطة المشرع حيالها، نشرحه على النحو التالي:

المطلب الأول

ماهية حرية التجمع

إذا كانت حرية التجمع محل دراستنا من الأهمية بمكان في حياة الأفراد والجماعات داخل المجتمع المنظم، فإن تبيان ماهيتها لا يقل اهتماماً عن ذلك، وفي ذات الوقت يجب القول أنه لا يمكن التعرف على هذه الحرية دون التطرق إلى ماهية الحريات بصفة عامة، ففي كل الأحوال لا يمكن عزل حرية التجمع عن غيرها من الحريات، وذلك بالنظر إلى حجم الترابط فيما بينها، فلا تكاد تستقل حرية عن غيرها، حيث يتطلب ممارسة حرية ما كفالة حرية أخرى، ولأهمية ذلك نتولى تبيان ماهية الحريات العامة بوجه عام، ومن ثم التعرض إلى ماهية حرية التجمع بوجه خاص، ذلك ما نبينه في النقاط الجزئية التالية:

الفرع الأول

مفهوم الحريات العامة بوجه عام

لقد أثار مفهوم الحريات العامة جدلاً كبيراً حول تحديد مضمونها ووضع الأطر العامة لها، فهي بمثابة أوضاع قانونية وتنظيمية يعترف بها للفرد والجماعة داخل المجتمع المنظم في التصرف دون أي ضغط أو إكراه في إطار يحدده القانون.

وتجب الإشارة إلى أن الحرية ليست أمنية، وإنما هي إرادة، ويترتب على ذلك تأثيرها بالإمكانات المتاحة للإنسان، فكلما تدعمت إمكاناته المادية والمعنوية كلما زادت حرته.¹ فهي تعني القدرة المكرسة بموجب القوانين الوضعية للسيطرة على الذات والتحكم فيها،² وهذا يوفر لها امتياز تتمتعها بالحماية القانونية في مواجهة السلطة العامة، والقول بخلاف ذلك يدخلها في نطاق الحق الطبيعي.³

ولئن أقر القانون والفقهاء الحريات العامة لضرورتها في حياة الفرد والجماعة، إلا أن مضمونها يبقى غير محدد أو ثابت، فهو يختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لنظام الحكم فيها وما يحدده من مجالات للحرية، كما قد يختلف في ذات الدولة من حين لآخر وفق ما تحتمه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالبناء على ذلك، يتعين علينا عرض التنصيص الدستوري على الحريات العامة والتعريف الفقهي لها في النقاط الجزئية التالية.

أولاً: التنصيص الدستوري على الحريات العامة

لقد اختلفت الدساتير الجزائية في التسميات المستخدمة في متنها حين التنصيص على الحريات العامة، فهذا دستور 1996 يعطي الفصل الرابع منه تسمية "الحقوق والحريات"، كما أورد بنص المادة 1/122 مصطلح "الحريات العمومية"، في حين ورد بنص المادة 32 منه مصطلح "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن".

وتجدر الإشارة، إلى أن المؤسس الدستوري غاير بين الحريات الأساسية، والحريات العامة، فمنح الحريات الأساسية حماية دستورية، حيث نصت المادة 32 من دستور 1996 على أن: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة". وأقر في مواجهة المساس بها جزاء،

1 - نعيم عطية، النظرية العامة للحريات، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1976، ص 46.

2 - Jean Rivero, Les Libertes Publique, P.U.F, Paris, 1978, P 23.

3 - محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 14.

ذلك حينما نصت المادة 35 من ذات الدستور على أنه: " يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق الحريات...". كما استثنى المؤسس الدستوري الحريات الأساسية من أي تعديل بنص المادة 5/178 بقولها: " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: ... الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن".

ومن جانب آخر، نجد أن الحريات العامة عادة ما يوكل المؤسس الدستوري أمرها إلى تدخل المشرع بإصدار قانون ينظمها، فالمؤسس الدستوري يكفلها حين التنصيب عليها بمتن الدستور تاركاً أمر تنظيمها للمشرع، الأمر الذي يحرصها من تعسف الإدارة. فعلى سبيل المثال نصت المادة 31 مكرر من دستور 1996 على أن: " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة. يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة".

كما نصت المادة 3/43 على أن: " ... يحدد القانون شروط وكيفية إنشاء الجمعيات". وبالرجوع إلى دستور 1989¹ فإنه استخدم تسمية " الحريات والحقوق " كعنوان للفصل الرابع منه، كما ورد بنص المادة 32 منه مصطلح "الحقوق الأساسية للإنسان".

أما دستور 1976 فقد عنون الفصل الرابع منه بمصطلح " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان و المواطن"، كما ورد بنص المادة 151 منه مصطلحات: "الحقوق و الواجبات الأساسية للأفراد" و "الحريات العمومية" و "الحريات الفردية".

أما دستور 1963 فقد استخدم مصطلح "الحقوق الأساسية"، كما عبر عن هذه الحقوق الأساسية بمصطلح " الحقوق والحريات " بنص المادة 22 منه بقولها: " لا يجوز لأي كان أن يستعمل الحقوق و الحريات السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة و سلامة الأراضي الوطنية و الوحدة الوطنية...".

وعلى سبيل المقاربة والاستشهاد، فقد استخدم الدستور الفرنسي مصطلح " الحريات العامة" ومصطلح " الحرية" في مادته 34 بقولها: ² " يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:

1 - انظر المواد: 28-56 من دستور 1989.

الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية...". أما الدستور المصري لسنة 2014 فقد استخدم تسمية "الحقوق والحريات والواجبات العامة"¹.

ومجمل القول؛ إن وصف الحريات باستخدام مصطلح "العامة" لا يعود لتعارضها مع الحريات الخاصة، أو لأن ممارستها من قبل الأفراد لا تضر بممارسة الغير لها، ولكن يرجع ذلك إلى التأطير القانوني لها بعد إقرارها دستوريا، حيث لا يوجد مصطلح "الحريات العامة" إلا في ظل نظام قانوني، وهذا بطبيعته لا يوجد إلا حيث تكون الدولة التي يدخل ضمن التزاماتها التكفل بضمان سن القوانين المنظمة للحريات العامة.

ثانياً: التعريف الفقهي للحريات العامة

رغم الاختلاف الفقهي حول تعريف مدلول الحريات العامة إلا أنه يظل موضوعها واحداً، فهو ينطلق من صيغته الفردية وفق المصالح المادية والمعنوية للأفراد ليتخذ بعد ذلك شكلاً جماعياً واجتماعياً، حيث لا وجود للحريات العامة في ظل غياب الحرية الفردية، باعتبار هذه الأخيرة أساساً لوجود الحريات العامة، وعلى الرغم من ذلك، فإن موضوع الحرية والحق الفردي كان ولا يزال يطرح إشكالية تحديد المصطلح والمفهوم، وهذا بالنظر لخضوعه لتأثير قيم اجتماعية وسياسية واقتصادية... ومدى تطور المجتمعات ووعيها بحقوقها وحرياتها وحجم المطالبة بممارستها.

ولما كان من الصعوبة تحديد تعريف جامع مانع للحرية نظراً لاتساع نطاق المفهوم وعدم وجود حدود له، فإننا نورد جملة من التعاريف الفقهية لمفهوم الحرية والحريات العامة.

يعرف الفقيه Andre Lalande الحرية في ذلك الإنسان الذي لا يكون عبداً أو سجيناً، وهذا مفهومها البدائي، أما التعريف العام للحرية فيتحقق في حالة الإنسان الذي يتصرف وفق إرادته وطبيعته دون إكراه، وبالمفهوم الاجتماعي تعني القدرة على القيام بكل ما لا يمنعه القانون، وبالمفهوم السياسي هي مجموعة الحقوق المعترف بها للفرد، والتي تحد من سلطة الإدارة.²

1 - www.sis.gov.eg/Newvr/constt%202014.pdf 20:56 الساعة: 2015/01/20 بتاريخ

2- Andre Lalande, Vocabulaire technique et critique de la philosophie, edd, P.U.F, Paris, P 559.

وعرفها الفقيه Pound Roscoe بأنها: (الاحتفاظ للفرد المتمدن وحمايته من تحكم أصحاب السلطان الذي عهد إليهم في مجتمع سياسي بتنظيم العلاقات وتوجيه السلوك مما وفر لهم إمكان ممارسة قوة ذلك المجتمع تجاه الأفراد).¹

واعتبرها البعض مرادفا للحق حيث عرفها بأنها: (حق عام، أو مركز قانوني عام، هذا المركز القانوني يتضمن القدرة على إتيان أعمال أو تصرفات معينة، يترتب على ممارستها - عادة - نشوء حقوق خاصة).²

وفي ذلك يعرفها الفقيه Rivero بأنها: (مجموعة الحقوق المعترف بها والتي اعتبرت أساسية في مستوى حضاري معين، ووجب بالتالي أن تتمتع بوصفها هذا بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة لها وتضمنها بعدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها).³

وقد ذهب البعض من الفقه إلى محاولة إزالة الغموض الذي يكتنف تداخل مفهوم الحق بالحرية إلى اعتبار الحريات بمثابة رخص، بينما الحقوق مستخلصة من مبادئ القانون الطبيعي.⁴ ويرى بعض آخر أن الحق مظهر أساسي من مظاهر الحرية، وأن الحريات العامة والحقوق الطبيعية هما مترادفان.⁵

وفي تحديد وصف الحريات بالعامية يرى جانب من الفقه أن هذا الوصف يكون حينما تترتب عليها واجبات يتعين على الدولة القيام بها، وواجبات الدولة ازاء الحريات العامة قد تكون واجبات سلبية وقد تكون واجبات إيجابية، فقد يكون من واجب الدولة عدم المساس بسلامة جسم المواطن وعقله، وهنا يكون واجبها سلبيا،⁶ وقد يكون واجب الدولة أكثر صعوبة عندما يتعين عليها إزالة العقبات التي تعترض مثلاً ممارسة حرية التجمع، وهنا يكون واجب الدولة إيجابيا.

1 - أورده إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيذا على الحريات العامة، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2009، ص 08.

2 - عبد العزيز محمد سلمان، الحماية الدستورية لحرية الرأي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 17.

3 - أورده منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مشار إليه، ص 127.

4 - فتحي الدريني، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1997، ص 271.

5 - يحيى الجمل، النظام الدستوري في مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974، ص 143.

6 - انظر، عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، مشار إليه، ص 44.

وبنظر الفقيه Philippe Braud أن نعت الحريات بالعامية يكون حين تتدخل السلطة للاعتراف بها وتقيده ممارستها بموجب قوانين،¹ على اعتبار مفاده أن الحريات العامة هي امتيازات خاصة للأفراد يمتنع على السلطة الاعتداء عليها، فعلى سبيل المثال تعد حرية تكوين الجمعيات بالأساس حق للأفراد في التفكير والتعبير عنه برأي من خلال تجسيده في إطار قانوني هو حرية تكوين الجمعيات مثلاً، وإبداء تلك الأفكار والآراء وتجسيدها على أرض الواقع في شكل نشاطات مختلفة.

وحسب الفقيه Cloude Albert Colliard أن نظام الحرية ونماذج ممارستها وانخراطها في الحياة الاجتماعية هو ما يجب أن يكون محل دراسة وبحت،² ونرى بصواب الفكرة، وبالبناء على ذلك نور جملة من التصنيفات الفقهية للحريات العامة مع الوضع في الحسبان أن تصنيفها لا يعدو أن يكون سوى تجمع متناسق لا يمكن فصل بعضه عن البعض الآخر، لأن الحريات مترابطة فيما بينها وتكمل الواحدة منها الأخرى.

فقد تعددت تصنيفات الحريات العامة بحسب منظور كل فقيه، حيث يقسمها Maurice Hauriou إلى ثلاثة أصناف، يحتوي الصنف الأول الحرية الشخصية، وتشمل كل من الحرية الفردية والحرية العائلية وحرية التعاقد وحرية العمل، أما الصنف الثاني فيتعلق بالحريات الروحية، ويشمل حرية العقيدة وحرية التعليم والصحافة والاجتماع، أما الصنف الثالث فيشمل الحريات المنشئة للمؤسسات الاجتماعية وتمثل في الحريات الاقتصادية والاجتماعية والنقابية وحرية تكوين الجمعيات.³

ويصنف الفقيه Léon Duguit الحريات العامة إلى صنفين؛ الحريات الإيجابية التي تتطلب التدخل من الدولة بتقديم خدمات إيجابية للأفراد، والحريات السلبية التي تضع على الدولة التزاماً بعدم التدخل في نشاط الأفراد.⁴

1 - عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، مشار إليه، ص 44. نقلاً عن:

- Philippr Braud, La notion de Liberte Publique en droit Francais, edd, LGDJ, 1968. P 72.

2 - راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2011، ص 129.

3 - إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيدها على الحريات العامة، مشار إليه، ص 11. نقلاً عن:

- Maurice Hauriou, precis de droit constitutionnel, 2 edd, Paris, 1929, P 650.

4 - نعيم عطية، النظرية العامة للحريات، مشار إليه، ص 82.

ويصنف الفقيه Esmein الحقوق والحريات إلى صنفين، حيث فرق بين المساواة المدنية والحرية الفردية، فوضع تحت القسم الأول (المساواة) أربعة فروع وهي: المساواة أمام القانون، والمساواة أمام القضاء، والمساواة أمام تولي الوظائف العامة، والمساواة في الضرائب والتكاليف العامة، أما الصنف الثاني (الحريات الفردية) فيشمل قسمين: أولها يتضمن الحريات ذات المضمون المادي التي تتعلق بالمصالح المادية للأفراد، وتشمل الحرية الشخصية كحق الأمن وحرية التنقل وحرية المسكن والتملك وحرية العمل والتجارة والصناعة، أما الصنف الثاني فيشمل الحريات ذات المضمون المعنوي والتي تتعلق بمصالح الأفراد المعنوية وتتمثل في حرية العقيدة وحرية التعليم وتكوين الجمعيات والصحافة والاجتماع.¹

ونكتفي في الفقه العربي بالتقسيم الذي وضعه الأستاذ ثروت بدوي، حيث قسم الحقوق والحريات إلى قسمين رئيسيين هما الحقوق والحريات الفردية التقليدية والحقوق الاجتماعية، فتشتمل المجموعة الأولى على الحريات الشخصية والحريات الفكرية وحرية التجمع والحريات الاقتصادية، وتقسم الحريات الشخصية إلى: حرية التنقل، وحق الأمن، وحرمة المسكن، وسرية المراسلات. وتحتوي الحريات الفكرية على حرية العقيدة، وحرية التعليم، وحرية الصحافة، وحرية المسرح والسينما، وحرية الرأي. أما حريات التجمع فتشتمل على حرية تكوين الجمعيات وحرية الاجتماع، والحريات الاقتصادية التي تتضمن حق الملكية وحرية التجارة والصناعة. أما الحقوق الاجتماعية فتتضمن حق العمل وما يترتب عليه من حقوق و ضمانات.²

وخلاصة القول، إنه مهما اختلف الفقه في تصنيف الحريات العامة فلا ريب أنه لن يختلف حول أهدافها، وبالتالي فإن وصف الحرية وصفاً دقيقاً يكون أجدى من تصنيفها وتقسيمها.

1 - أورده وهبة الزحيلي، حق الحرية في العالم، دار الفكر المعاصر، بيروت، لبنان، 2000، 71 وما بعدها.

2 - ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975، ص 418.

الفرع الثاني

مفهوم حرية التجمع وأساسها

يعتبر التجمع من الحقوق التي وجدت بوجود الإنسان، ولازمته منذ نشأته، حيث لا يتصور حياة الفرد في معزل عن غيره من بني جنسه، فالتواصل والالتقاء ضرورة ملحة لبقائه، فبمقتضى ذلك يعبر عن أفكاره و آرائه، ويشترك مع غيره من خلال عرض اهتماماته وانشغالاته التي هي بطبيعة الحال محل اهتمام غيره، ولإيلاء مفهوم حرية التجمع محل دراستنا حقه، نتعرض إلى مفهوم التجمع لغة، ومن ثم نبين أساسه، وذلك في النقاط الجزئية التالية:

أولاً: مفهوم التجمع لغة

الجمع اسم لجماعة الناس، وجمع المتفرق جمع جمعاً ضم بعضه إلى بعض. يقال: تَجَمَعَ تجمعا القوم؛ أي انضم بعضهم إلى بعض، اجتمعوا هنا وهناك، وانضم وتآلف، احتشد، تألب، تجمهر، تكتل، احتشاد، تألب، تجمهر، تكتل، حشد، جمهرة، جماعة.¹ ويقال أيضاً: تجمع الشيء واجتمع وهما ضد تفرق، كما يقال اجتمع، واستجمع، وكذا تأثل، وجلب جلباً. وكذلك تألف، وتآلف، واتتلف، اتحد، حشد حشداً، وأحشد، وتحاشد، واحتشد.

حفل حفلاً واحتفل، انطوى، وانضوى، عسكر، قطب قطبا وأقطب، ويسمى أيضاً تأليفاً ومجاورة ومماسة.²

كما يقال جمع الله القلوب ألفها، والأمر الجامع هو ما يجتمع الناس لأجله، والإجماع هو اتفاق الخاصة أو العامة على أمر من الأمور، ويقال استجمع القوم: تجمعوا من كل صوب، والجامع هو المسجد الجامع الذي تصلي فيه الجماعة.

يقول الله تعالى في سورة النور (وإذا كانوا معه على أمر جامع لم يذهبوا حتى يستأذنوه).³ خلاصة القول، إن كلمة تجمع تستخدم في أكثر من معنى، كما يشتق منها العديد من الألفاظ والمعاني، فالتجمع يقتضي تجمع طائفة من الناس يجمعها غرض واحد، ولما كان

1 - يوسف محمد رضا، معجم العربية الكلاسيكية والمعاصرة، معجم الفبائي موسع في اللغة العربية، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، ط 01، 2006، ص 320.

2 - حنا غالب، كنز اللغة العربية، موسوعة في المترادفات والأضداد والتعابير، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، بدون ذكر لسنة الطبع، ص 26.

3 - سورة النور، الآية 62.

التجمع يعني جماعة من الناس فإن وجودهم ضمن هذا التجمع يتطلب أن يكون في إطار معين، هذا الأخير يقتضي وجود إرادة مشتركة لتحقيقه لبلوغ الأهداف والغايات منه. ومما سبق، يمكن تعريف التجمع بأنه تعبير في الواقع من قبل الأفراد بصفة منتظمة عن أفكارهم وآرائهم، بحيث يكون ذلك من خلال أنشطة يقومون بها في شكل جماعي، وله غايات محددة تسعى لتحقيقها.

ولا يشكل تجمع الأفراد مجرد تجمع بالمصادفة أو لقاء عابر، وإنما هو تجمع ينتج عن رابطة تربط بين أعضائه وإرادة عامة تجمعهم وحد أدنى من التنظيم يضمهم، وهذا يعني أن عنصري التأقيت والتنظيم هما ما يميزان التجمع عن اللقاءات العرضية أو الفجائية، بالإضافة إلى عنصر الغاية أو الغرض أو الهدف.

ثانياً: أساس حرية التجمع

تجد حرية التجمع أساسها من خلال التنصيص عليها في متن الدساتير وفي التنظيم التشريعي لها بموجب تدخل المشرع بسن قوانين تنظم ممارستها؛ هذا على المستوى الداخلي، أما على المستوى الدولي فأساسها يتحقق باهتمام المواثيق الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان.

1- الأساس القانوني الداخلي لحرية التجمع

تجد هذه الحرية أساسها الداخلي في اعتراف الدساتير الجزائرية المتعاقبة بها وبالحرية المصاحبة لها، وتولى المشرع أمر تنظيمها بموجب نصوص قانونية تحدد كيفية ممارستها.

أ) الأساس الدستوري لحرية التجمع

أقرت مختلف الدساتير الجزائرية جملة من الحريات المتعلقة والمرتبطة بحرية التجمع، إلا أنها اختلفت حول إقرار الحريات السياسية، وهذا يرجع إلى طبيعة النظام السياسي المتبع.

فدستور 1963 أقر جملة من الحريات المرتبطة بحرية التجمع فضلاً عن حرية تكوين الجمعيات، فقد نصت المادة 19 منه على أن: "تضمن الجمهورية حرية الصحافة، وحرية وسائل الإعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات، وحرية التعبير، ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع". كما أكدت المادة 20 على أن: "الحق النقابي، وحق الإضراب، ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعاً، وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون.

وما تجب الإشارة إليه، أن هذا الدستور أخرج حرية تكوين الجمعيات من دائرة التنظيم التشريعي فلم يحل أمر تنظيمها للمشرع، ومن جانب آخر لم يقر حرية تأسيس الأحزاب السياسية باعتبارها إحدى الحريات الأساسية المكونة لحرية التجمع، على اعتبار الأحادية السياسية التي اعتنقها هذا النظام، وهذا ما نصت عليه المادة 23 منه بقولها: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر".

وبالنسبة لدستور 1976 فإنه كفل كسابقه جملة من الحريات المرتبطة بحرية التجمع، كما نصت أحكامه أيضاً على كفالة تكوين الجمعيات، حيث نصت المادة 53 منه على أن: "لا مساس بحرية المعتقد و لا بحرية الرأي". كما اعتبرت المادة 55 منه: "حرية التعبير والاجتماع مضمونة...". وأقرت المادة 56 حرية تكوين الجمعيات بقولها: "حرية إنشاء الجمعيات معترف بها، وتمارس في إطار القانون". كما أقرت المادة 60 الحرية النقابية بقولها: "حق الانخراط في النقابة معترف به لجميع العمال، و يمارس في إطار القانون".

وما يمكن ملاحظته، أن دستور 1976 يشترك مع سابقه في عدم إقرار حرية تأسيس الأحزاب السياسية، وهذا يعود لنفس الاعتبار السالف، فالمادة 94 نصت على أن: "يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد". كما أكدت ذلك المادة 95 بقولها: "جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد". كما تجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري أحال أمر تنظيم حرية تكوين الجمعيات إلى المشرع.

وبالرجوع إلى دستور 1989 نجدده وعلى خلاف سابقه أقر التعددية السياسية لأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية مما ترتب عليه إقرار حرية تأسيس الأحزاب السياسية؛ هذا فضلاً عن إقراره لجملة من الحريات المتعلقة والمرتبطة بحرية التجمع والتنظيم.

فقد نصت المادة 40 منه على أن: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به...". كما ضمنت المادة 39 جملة من الحريات المرتبطة بحرية التجمع بقولها: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن".

ولا يختلف الأمر بالنسبة لدستور 1996، فقد أقر حرية التجمع المدنية منها والسياسية، بالإضافة إلى باقي الحريات المرتبطة بها، فالمادة 41: منه تشير إلى أن: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمون للمواطن".

وزيادة على إقرار حرية تكوين الجمعيات فقد أخذ المؤسس الدستوري على عاتقه ضمان تشجيع ازدهارها، وهذا ما قضت به المادة 43 بقولها: "حق إنشاء الجمعيات مضمون. تشجع الدولة ازدهار الحركة الجموعية.

يحدّد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات".

وفيما يخص الحرية السياسية فالمادة 42 تقرر هذه الحرية مع اشتراط بعض الضوابط لذلك بقولها: "حق إنشاء الأحزاب السياسيّة معترف به ومضمون.

ولا يمكن التدرّج بهذا الحق لضرب الحريّات الأساسيّة، والقيم والمكونات الأساسيّة للهوية الوطنيّة، والوحدة الوطنيّة، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوريّ للدولة.

وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسيّة على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

ولا يجوز للأحزاب السياسيّة اللّجوء إلى الدّعاية الحزبيّة التي تقوم على العناصر المبيّنة في الفقرة السّابقة.

يحظر على الأحزاب السياسيّة كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبيّة. لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما.

تحدّد التزامات وواجبات أخرى بموجب قانون".

وفي كل الأحوال، فقد أوكل المؤسس الدستوري أمر تنظيم إطار ممارسة حرية التجمع، سواء المدنيّة منها والمتمثلة في حرية تكوين الجمعيات أو السياسيّة المتمثلة في حرية تأسيس الأحزاب السياسيّة إلى المشرع بموجب قانون.

ب) الأساس القانوني لحرية التجمع

تجد حرية التجمع أساسها القانوني في مختلف النصوص القانونية الصادرة عن المشرع وفق الاختصاص المحدد له في الدستور والمتعلق بتنظيم ممارستها وحدودها.

فبالنسبة للجمعيات باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع فقد عرفت أول تنظيم لها بموجب الأمر 71-79 المؤرخ في 03 ديسمبر سنة 1971¹، والذي خضع للتعديل بموجب الأمر 72-21² كان ذلك في إطار الأحادية السياسية وتبني النظام الاشتراكي، حيث كانت تمثل الجمعيات الامتداد الطبيعي لتحقيق أهداف النظام المتبع آنذاك. ونظراً لما حدث من تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية في الجزائر في ثمانينيات القرن الماضي، تأثرت تشريعات حرية التجمع كباقي المجالات، وبغية مسايرة الظروف المستجدة أعيد تنظيم حرية تكوين الجمعيات بمقتضى القانون 87-15 المؤرخ في 21 يوليو لسنة 1987³ والمرسوم رقم 88-16 المؤرخ في 02 فبراير سنة 1988⁴ تنفيذاً للمادة 56 من دستور 1976 التي نصت على أن: "حرية إنشاء الجمعيات معترف بها، وتمارس في إطار القانون". وقد خفف هذا القانون من إجراءات تكوين الجمعيات بحيث أخرجها من دائرة الترخيص إلى نطاق التصريح.

وفي إطار التعددية السياسية وتحرير حرية تكوين الجمعيات من القيود أعاد المشرع الجزائري النظر في تنظيمها من خلال سن القانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990⁵، ويجب الإشارة إلى أن هذا القانون يحسب له تبسيط إجراءات تكوين الجمعيات وتيسير ممارسة نشاطها، ونظراً لما حدث من أحداث تطورات سياسية واجتماعية واقتصادية سواء على المستوى الوطني أو الإفريقي، فقد بادر المشرع بسن قانون جديد للجمعيات يتمثل في القانون 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012⁶، وباعتقادنا فإنه كان يتبغي من وراء ذلك التسريع في التغيير والإصلاح، وتجنيد الوطن الانزلاق والاختلال.

أما بالنسبة للحرية السياسية باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع، فإن أول تقنين لها كان بموجب إقرار التعددية السياسية في دستور 1989 الذي تعتبر المادة 40 منه الإطار الذي وضع الحد للأحادية السياسية المعتمدة منذ الاستقلال، ليفتح الباب بعد ذلك أمام التعددية

1 - الجريدة الرسمية، العدد 105 لسنة 1971.

2 - والجريدة الرسمية، العدد 65 لسنة 1972.

3 - الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1987.

4 - الجريدة الرسمية، العدد 05 لسنة 1988.

5 - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1990.

6 - الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

السياسية وبالتالي تعدد الأحزاب السياسية، ومن ثم سن المشرع القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي¹ الذي الحق وصف "الجمعية" بالحزب السياسي، وهذا ما نصت عليه المادة 02 منه بقولها: "تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، ابتغاء هدف لا يدر ربحاً وسعيًا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية".

ونظراً لما شهدته الدولة الجزائرية من أحداث عقب أول تجربة تعددية سياسية حزبية من احتقان سياسي وتعطيل للنشاط السياسي والحزبي خلال تسعينيات القرن الماضي، فقد أعاد المشرع تنظيم الحرية السياسية، وتضمن دستور 1996 التنصيص من جديد على حرية تأسيس الأحزاب السياسية مستبدلاً بمصطلح "الجمعيات ذات الطابع السياسي" الذي تضمنه دستور 1989 بمصطلح الأحزاب السياسيّة في مادته 42 بقولها: "حق إنشاء الأحزاب السياسيّة معترف به ومضمون...". وتجسيداَ لممارسة هذه الحرية صدر القانون العضوي 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 والمنظم للأحزاب السياسية.²

وبهدف إعادة تنظيم الحياة السياسية بالنظر إلى الأحداث الوطنية والتغيرات السياسية الإقليمية التي شهدتها المنطقة العربية، وبهدف التأسيس للتغيير والتداول الهادئ على السلطة سن المشرع القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير والمتعلق بالأحزاب السياسية.³

2- الأساس القانوني الدولي والإقليمي لحرية التجمع

تستمد حرية التجمع أساسها القانوني على المستوى الدولي من المواثيق الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان وحرياته، والمقصود بها ما أصدرته المنظمات الدولية العالمية كهيئة الأمم المتحدة التي أصدرت بخصوص هذا الشأن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10

1 - الجريدة الرسمية، العدد 27 لسنة 1989.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

3 - الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

يناير 1948. ¹ وتلتهما باتفاقيتين دوليتين، الأولى تعنى بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والثانية تتعلق بالحقوق المدنية والسياسية.²

وعلى المستوى الإقليمي أقر الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المنعقد بنيروبي في دولة كينيا جملة من الحقوق والحرية تعد أساسا لحرية التجمع على المستوى الإقليمي.

أ) الأساس القانوني الدولي لحرية التجمع

يعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة من أهم المواثيق الدولية التي اهتمت بحقوق الإنسان وحرياته، ومن ضمنها حرية التجمع محل دراستنا، وقد أعلنت الدولة الجزائرية انضمامها لهذا الإعلان بموجب المادة 11 من دستور 1963 بقولها: "توافق الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتنضم إلى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري وذلك اقتناعا منها بضرورة التعاون الدولي".

وإقراراً لحقوق الإنسان وحرياته، ومن ضمنها حرته في التجمع السلمي والتنظيم نصت ديباجة هذا الإعلان على أنه: "ولما كان تناسي حقوق الإنسان وازدراؤها قد أفضيا إلى أعمال همجية آذت الضمير الإنساني، وكان غاية ما يرنو إليه عامة البشر انبثاق عالم يتمتع فيه الفرد بحرية القول والعقيدة ويتحرر من الفزع والفاقة، ولما كان من الضروري أن يتولى القانون حماية حقوق الإنسان لكيلا يضطر المرء آخر الأمر إلى التمرد على الاستبداد والظلم، ولما كانت شعوب الأمم المتحدة قد أكدت في الميثاق من جديد إيمانها بحقوق الإنسان الأساسية وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء من حقوق متساوية وحزمت أمرها على أن تدفع بالرقى الاجتماعي قدماً وأن ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح، ولما كانت الدول الأعضاء قد تعهدت بالتعاون مع الأمم المتحدة على ضمان اطراد مراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية واحترامها، ولما كان للإدراك العام لهذه الحقوق والحريات الأهمية الكبرى للوفاء التام بهذا التعهد، فإن الجمعية العامة تنادي بهذا الإعلان العالمي لحقوق

1 - صدر بموجب قرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3)، راجع في ذلك الموقع الإلكتروني لهيئة الأمم المتحدة على الرابط التالي: www.ohchr.org/AR/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx

2 - أعتندا وعرضا للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) في 16 ديسمبر 1966، تاريخ بدء نفاذها: 3 يناير 1976. انضمت إليهما الجزائر سنة 1989.

الإنسان على أنه المستوى المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب والأمم حتى يسعى كل فرد وهيئة في المجتمع، واضعين على الدوام هذا الإعلان نصب أعينهم، إلى توطيد احترام هذه الحقوق والحريات عن طريق التعليم والتربية واتخاذ إجراءات مطردة، قومية وعالمية، لضمان الاعتراف بها ومراعاتها بصورة عالمية فعالة بين الدول الأعضاء ذاتها وشعوب البقاع الخاضعة لسلطانها.

وفي ذات الشأن نصت المادة 19 منه على إقرار الحريات المرتبطة بحرية التجمع بقولها: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية".

كما أكدت المادة 20 على حرية تكوين الجمعيات بمختلف أشكالها وأنواعها دون حصر لموضوعاتها بوضع شرط واحد لممارستها هو سلميتها حيث جاء فيها: "1- لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. 2- لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما".

ويستفاد من نص المادة 1/21 إقرارها للحقوق السياسية من خلال تقرير حق الأفراد في تولي الوظائف العامة في الدولة والمشاركة في التسيير بقولها: "لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً". وبالرجوع إلى الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية¹ نجد أن المادة 08 منه نصت على تقرير حق التنظيم النقابي الذي يعتبر أحد محاور حرية التجمع بقولها: تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

(أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية

1 - تجدر الإشارة إلى أن الدولة الجزائرية تحفظت على أحكام بعض أحكام العهدين على النحو التالي: تفسر الحكومة أحكام المادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية تفسيراً يقضي بجعل القانون هو الإطار الذي تعمل الدول داخله فيما يتعلق بتنظيم ممارسة الحق في إنشاء تنظيم. راجع في ذلك الموقع الإلكتروني التالي:

بتاريخ 2015/01/25 الساعة: 19:23 cid=1 www.arabhumanrights.org/countries/country.aspx?cid=1

والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم،

(ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها،

(ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

(د) حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقا لقوانين البلد المعنى.

2- لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.

3- ليس في هذه المادة أي حكم يميز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية".

وتشير المادة 4 منه إلى عدم جواز تحلل الدول الأطراف من التزاماتها باحترام حقوق معينة، وعلى سبيل الاستثناء أجازت لها ذلك في الظروف الاستثنائية، وقد جاء فيها: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بأنه ليس للدولة أن تخضع التمتع بالحقوق التي تضمنها طبقا لهذا العهد إلا للحدود المقررة في القانون، وإلا بمقدار توافق ذلك مع طبيعة هذه الحقوق، وشريطة أن يكون هدفها الوحيد تعزيز الرفاه العام في مجتمع ديمقراطي".

وباستقراء نصوص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية نجد أنها تنص على تقرير حق الأفراد في التجمع والتنظيم، فقد نصت المادة 21 منه على أن: " يكون الحق في التجمع السلمي معترفا به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقا للقانون 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".

وفي ذات السياق أقرت المادة 22 حرية الأفراد في تكوين الجمعيات بمختلف أنواعها، وحماية التنظيم النقابي دون قيود، إلا ما كان منها ضروريا لحماية النظام العام حيث جاء فيها: " لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق 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. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

ليس في هذه المادة أي حكم يميز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية".

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 02 من هذه الاتفاقية نصت على ضرورة التزام السلطات في الدولة بضمان وحماية هذه الحريات بقولها: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

1. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية .

2. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

(أ) بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية

(ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة".

ب) الأساس القانوني لحرية التجمع

يعد الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الصادر بتاريخ 27 يونيو 1987¹ والمبرم في إطار منظمة الوحدة الإفريقية هو الأساس القانوني لحرية التجمع، حيث أقر جملة من الحقوق والحريات الواردة بالمواثيق الدولية ومن بينها حرية التجمع محل دراستنا، فقد نصت المادة 09 منه على حرية تلقي المعلومات وحرية التعبير عن الأفكار بقولها: "

1- من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات.

2- يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح."

وأقرارا لحق الأفراد في ممارسة حرية التجمع والتنظيم من خلال حرية الأفراد في تكوين الجمعيات نصت المادة 10 على أنه: "

1- يحق لكل إنسان أن يكون وجزية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون.

2- لا يجوز إرغام أى شخص على الانضمام إلى أي جمعية على ألا يتعارض ذلك مع الالتزام بمبدأ التضامن المنصوص عليه في هذا الميثاق".

وتستجيب المادة 11 منه لحق الأفراد في ممارسة حرية الاجتماع بقولها: " يحق لكل إنسان أن يجتمع بجزية مع آخرين ولا يحد ممارسة هذا الحق إلا شرط واحد ألا وهو القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح خاصة ما تعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحررياتهم".

وما تجب الإشارة إليه، أنه ولئن نصت المادة 01 من الميثاق على أن: " تعترف الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية الأطراف في هذا الميثاق بالحقوق والواجبات والحريات

1 - انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم رقم 87-37 المؤرخ في 03 فبراير 1987 المتضمن المصادقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الجريدة الرسمية، العدد 06 لسنة 1987.

الواردة فيه وتتعهد باتخاذ الإجراءات التشريعية وغيرها من أجل تطبيقها". إلا أن نص المادة 10 يضع جملة من التساؤلات حول القيود التي صاحبت هذه الحريات من خلال إدراج احترام نصوص " القوانين واللوائح "، الأمر الذي يترك المجال واسع للسلطات في الدول الأعضاء من التنصل من التزاماتها المتعلقة بحرية الأفراد في ممارسة حريتهم في التجمع، كما أن الميثاق جاء خالياً من أي ذكر للحريات السياسية.

وخلاصة القول، أنه بالاستناد إلى نص المادة 132 من الدستور التي كرست مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي بقولها: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون". وبالبناء عليه، فإن على المشرع الالتزام بعدم سن قوانين تنظم ممارسة حرية التجمع بما يخالف أحكام هذه الاتفاقيات، كما يقع أيضاً على السلطة التنفيذية التزام بعدم التعرض أو تفويض ممارسة هذه الحرية.

المطلب الثاني

نطاق سلطة المشرع في تنظيم حرية التجمع

لامراء في أن المشرع يتولى سن القوانين بحكم صريح من المؤسس الدستوري، وله السيادة الكاملة في ذلك، وهذا ما قضت به المادة 98 من الدستور بقولها: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ويتولى المشرع هذه السلطة باعتباره ممثلاً للإرادة العامة ولما كانت ولاية المشرع مطلقة في إعداده للقوانين، فإن تنظيم حرية التجمع بقانون يضيف عليها - لاحتالة - طابعاً مقدساً باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة للأمة الممثلة في برلمان منتخب من قبل الشعب صاحب السلطة والسيادة.

وبما أن تنظيم ممارسة حرية التجمع تدخل ضمن نطاق سلطة المشرع في سنه للقوانين، فإن التساؤل يثار حول أساس سلطته في ذلك، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن سلطة المشرع وإن كانت مطلقة في سن التشريعات ومن ضمنها التشريعات المتعلقة بتنظيم ممارسة

حرية التجمع، إلا أنه وجب القول أن تلك السلطة لا تخلو من قيود دستورية تضع سلطة
المشرع في ميزان التقدير والتقييد، وهو ما نشرحه تباعاً في النقاط الجزئية التالية:

الفرع الأول

أساس سلطة المشرع في تنظيم ممارسة حرية التجمع

باعتبار الدولة سلطة سياسية وقانونية في وسط اجتماعي منظم، فإن لها حق التدخل
في تنظيم هذا المجتمع، ومن هذا الأساس اكتسب المشرع سلطته في تنظيم علاقات المجتمع بما
فيها حرته في ممارستها حقه في التجمع السلمي والتنظيم.

فممارسة حرية التجمع لا تكون إلا في وسط اجتماعي، ومن ثم فإن تنظيمها يصون
النظام العام ويحقق الهدوء والخير للمجتمع كله، وهذا لا يكون إلا بتدخل من المشرع بسن
قوانين لذلك في نطاق ما خوله الدستور من سلطة، وما وضع له من قيود.

وحرية التجمع موضوع دراستنا - كغيرها من الحريات الأخرى - تجد سندها في ثلاث
أسس لها أبعاد اجتماعية وسياسية وقانونية، نبينها على النحو التالي:

أولاً: الأساس الاجتماعي

إن تحقيق النظام داخل المجتمع وضبط علاقاته الاجتماعية يعد ضرورة ملحة للحفاظ
على كيان المجتمع وبقائه وضمان أمنه واستقراره، وهذا يحقق التوازن بين المصالح الجزئية للأفراد
والمصلحة العليا للمجتمع، وبذلك يعم الصالح المشترك بين أفراد المجتمع ككل.

وغني عن البيان، أن دخول الأفراد في جماعة منظمة، تتولد لهذه الجماعة أهداف خاصة
بها لا تقتصر على مجرد الحاجات الضرورية لكل فرد من أفرادها، بل تتعداها إلى إشباع
حاجات وتحقيق غايات اجتماعية أخرى لا تقوى قدرة الأفراد على تحملها أو تحقيقها، إلا
من خلال سلطة منظمة تضطلع بهذه المهام.¹

ففي مجالات الحريات العامة - ومن قبلها حرية التجمع محل دراستنا - يجد هذا التدخل
بتنظيمها مبرراته كنتيجة طبيعية لخاصية نسبية الحريات العامة بمختلف أنواعها لا إطلاقها،
شأنها في ذلك شأن جميع العلاقات الاجتماعية الأخرى، فهي نسبية من حيث نظمها
وتحتاج دوماً إلى تنظيم وضبط وإعادة تنظيم، وفقاً لما يبلغه المجتمع وما يطمح إليه من تطور

1 - راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، مشار إليه، ص 199.

ونمو فكري وسياسي واقتصادي، كل ذلك بالعلاقة الشرطية الجدلية مع موضوع آخر يعتبر عماد دولة القانون، ألا وهو النظام العام بمفهومه التقليدي والحديث، مفهوم يرتبط بالنسق الاجتماعي للمجتمع ارتباطاً لزوم.¹

وبحكم أن حرية التجمع هي أحد جوانب العلاقات الاجتماعية، فبالنتيجة لن تخرج عن نطاق دائرة التنظيم؛ إذ يتدخل المشرع لتنظيم ممارستها، وإعادة ذلك، كلما اقتضى الصالح العام ذلك وفق شكل لا يخل بتوازن الحياة العامة للمجتمع.

ويستقر الفكر السياسي على أن المجتمع المنظم لا يستقيم بدون سلطة تتولى السهر على الصالح الجماعي للأفراد. وإذا كانت السلطة العامة ضرورة للنظام الجماعي ولوجوده فهي أيضاً شرط لازم وضروري للحرية، حيث تستحيل الحرية بغير نظام، فهي تعمل على وضع نوع من التنسيق لا يخضع لقاعدة عامة أو جامدة ولكنه أمر نسبي يتغير بتغير الزمان والمكان، وأيضاً يتوقف على ما تنتهجه الدولة من فلسفة في مختلف المجالات.²

فالحرية التي يتعدى أثرها الفرد إلى المجتمع وإلى السلطة كما هو الحال في حرية التجمع، لا يمكن أن تكون مطلقة وإلا انقلبت إلى فوضى وتضررت منها حريات الآخرين؛³ إذ يتعين على السلطة أن تحيط بنشاط الأفراد وتدفعه إلى غايته المحددة، وتتولى إزالة الصراع والتناقض بين متطلبات الفرد ومتطلبات الجماعة،⁴ فإذا كانت الحرية تقوم أساساً على القدرة على التصرف دون أي قيد أو إكراه يعيق هذه القدرة، فإن حياة الأفراد في المجتمع تستوجب بطبيعتها وضع حدود للحرية بقدر من التوازن يحقق الازدهار للفرد والمجتمع على السواء.

وغني عن البيان، أن الفرد كائن اجتماعي بطبعه، لا يمكنه العيش إلا ضمن جماعة، وبالتالي فإن أساس هذه الحرية ومداهما يتوقف حتماً على تركيبة الكيان الاجتماعي برمته، ومن ثم فهو مقيد في سلوكه وممارسته لحرياته بالشروط التي لا غنى عنها لقيام الحياة الاجتماعية.⁵

1 - للاستزادة راجع، عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، ط 2009، ص 30.

2 - عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المرجع الأسبق، ص 33.

3 - عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1999، ص 36.

4 - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط 2008، ص 97.

5 - نعيم عطية، النظرية العامة للحريات، مشار إليه، ص 110.

وختلاصة القول، إن ممارسة الحريات ومن قبلها حرية التجمع ضمن المجتمع تقتضي بالضرورة تنظيمها، وإعادة تنظيمها، كل كانت حاجة ماسة لذلك وفق ما تقتضيه مصالح المجتمع ككل، فإفساح المجال للأفراد لممارسة هذه الحرية يقتضي تطابقها مع نظام موضوعي، وبالتالي يحصل التطابق بين إرادة الأفراد في ممارسة الحرية وبين النظام الاجتماعي، وهذا يعني بالمحصلة بلوغ ممارسة الحرية داخل المجتمع غايتها في ظل نظام قانوني يقر حق الأفراد في ممارسة حريتهم في التجمع في ظل قيم المجتمع على أسس العدالة والموضوعية.

ثانياً: الأساس السياسي

يجد هذا الأساس بعده في الأساس الاجتماعي السابق من زاوية تمثيل الإرادة العامة فيما يسن من قوانين منظمة لممارسة الحريات وسلوكات الأفراد في المجتمع، فأصل اختصاص المشرع بتنظيم العلاقات الاجتماعية بمختلف جوانبها، وفي مقدمتها الحقوق والحريات العامة، قد أصبح المبدأ السائد في المجتمعات الديمقراطية، وهذا باعتبار التشريع عملاً قانونياً صادراً تعبيراً عن الإرادة العامة، يمثل في ذلك صاحب السيادة الحقيقي وهو الشعب في تعيين الحدود التي يمارس فيها الفرد حقوقه وحريته، أو كما الحال في حرية التجمع بصفة جماعية ومشاركة مع الجماعة.¹

ومن هذا المنطلق يظهر القانون متضمناً التعبير عن نسق معين غايته تحقيق تنظيم اجتماعي، تبعاً لما يقتضيه تطور الصالح المشترك للمجتمع، والحائز على سند سياسي يؤدي بالنتيجة إلى اعتبار القانون تنظيمياً اجتماعياً حينما يقتزن بفكرة التخطيط السياسي، وهو ما يعني أنه أداة صياغة سياسة معينة.²

فالتشريع باعتباره صادراً عن أقدر السلطات على استجلاء جوانب الصالح المشترك والتعبير عن مقتضياته، لارتباط تلك السلطة على الأخص بالإرادة الشعبية، وخضوعها لرقابة الرأي العام وحده، وهو الذي يمكن أن يضمن التوافق بين الحريات والصالح المشترك.³

1 - للاستزادة راجع، عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 36 و 37.

2 - نعيم عطية، النظرية العامة للحريات، مشار إليه، ص 79.

3 - عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المرجع الأسبق، ص 37.

كما أن المشرع بالنظر لمركزه السياسي يكون أقدر على تحقيق التوافق بين المصالح والحقوق المتجاورة والمتقابلة والحريات في إطار منظم، ومؤدى ذلك أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة يتم بواسطة ممثلي الشعب، وبالتالي يستقل المشرع بتنظيمها ورسم حدودها كما الحال في اختصاصه الأصيل والحصري بتنظيم ممارسة حرية التجمع، مبينا جوانب ممارستها وحدودها.

ذلك لأن الحرية تجرد مصدرها خارج الدولة وفوقها، بحيث لا يكون للمشرع تعريف الحريات، وإنما هو مقيد بإقرارها وتأكيدهما، وإذا أجزت تنظيمها فإن ذلك يجب ألا يصل إلى درجة تقييدها أو تعطيل ممارستها.¹

يكون ذلك كله على فرضية عدم ميل المشرع إلى التضييق أو الانتقاص من الحرية سواء من حيث تكوين وتأسيس أطرها، أو من حيث مباشرة وممارسة أنشطتها، على قرينة أنه المعبر عن الشعب، حريص في مضامينه على أن يمكن الأفراد من ممارسة حريتهم.

ويرى الفقيه andre houriou بأن (اختصاص البرلمان بتنظيم الحريات يجد أساسه في أن روح القانون تتماشى ومصصلحة الحرية، بينما التنظيم الصادر عن السلطة الإدارية يتماشى ومصصلحة الإدارة).

فهكذا تُفسَّرُ إذن ضرورة التدخل التشريعي المسبق حتى يسمح للإدارة باستعمال هذا النوع من التدابير والإجراءات - ويقصد به الترخيص الإداري - بالنسبة لكل واحدة من الحريات المعنية والمضمونة بالنصوص القانونية من حيث هي منصوص عليها في الدستور.²

ومحصلة القول، إن القانون لم يعد يعبر بصورة مطلقة وبمجردة عن الإرادة العامة، بل كثيراً ما يعد تعبيراً عن علاقات القوى داخل البرلمان أكثر من كونه تعبيراً عن هذه الإرادة،³ وهذا ما يثير إشكالية حقيقة تمثيل المشرع للإرادة العامة في الدول المتخلفة، مما يصح القول حول اعتبار القانون المقيد لممارسة الحرية انحرافاً تشريعياً، وشبهة تطال صدق تمثيل المشرع لمصالح مجتمعه.

1 - عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، مشار إليه، ص 36.

2 - أورده عزراوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 38.

3 - نفس المرجع، ص 41.

ثالثاً: الأساس القانوني

يختص المشرع بموجب أحكام الدستور بتنظيم موضوع الحريات العامة وكفالتها - ومن قبلها ممارسة حرية التجمع محل دراستنا -، كما لا يجوز له النزول عن ذلك أو التفويض فيه، فالدستور ليس مجرد وثيقة لتنظيم علاقات سلطات الدولة فيما بينها، وإنما هو أكثر من ذلك وثيقة ضمان لممارسة هذه الحرية.

فالتنصيب على الحرية في متن الدستور يعني الاعتراف بها، مما يعني توفير أولى الضمانات القانونية لحمايتها، فهو يعد بذاته مكسباً قانونياً للجماعة المنظمة تنظيمياً قانونياً، ينقل حق التمتع بممارسة الحرية من مجرد أمل أو وعد وارد في أدبيات خطاب سياسي إلى واقع ملموس، ناهيك عما لذلك من قيمة قانونية من منظور مبدأ تدرج القواعد القانونية، ولتنتقل وتتحول بذلك الحرية من من مجرد فكرة أو واقع مفروض فعلياً - نتيجة تمرد الأفراد على القوانين الجائرة، ولكنه مرفوض قانونياً بسبب فلسفة المنهج السياسي المتبع وموقفه من بعض الحريات المعترف بها - كما الحال في حرية التجمع - إلى واقع أو وضع قانوني مشروع، أو حتى تطوره وتحوله من مجرد مبدأ قانوني سياسي إلى مبدأ دستوري.¹

وجدير بالملاحظة، أن تطور الفكر الديمقراطي لدى المؤسس الدستوري يقاس بمدى إقراره للحريات العامة ودسترتها، وفي مقدمتها حرية التجمع بالنظر لما تحويه من تعدد للفكر، واستخدام حرية التعبير بمختلف الوسائل، وعبر أطر قد تكون مدنية كما الحال في الجمعيات، أو في إطار سياسي كما الحال في الأحزاب السياسية المعنية بممارسة النشاط السياسي.

وغني عن البيان، أن مجال المشرع واختصاصه بالتشريع ينعقد بعد تكريس الحرية دستورياً، وإحالة تنظيمها له، وهذا ما تبناه المؤسس الدستوري في مجال ممارسة حرية التجمع بموجب دستور 1989؛ ففي مجال حرية تكوين الجمعيات نصت المادة 39 بقولها: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن". ليتدارك إحالة أمر تنظيمها وتشجيعها دستورياً في دستور 1996 حينما نصت المادة 43 منه على أن: "حق إنشاء الجمعيات المضمون". ليضيف المؤسس الدستوري في الفقرة الموالية التزاماً دستورياً لكل السلطات يقضي بتشجيع ازدهار الحركة الجمعوية، كما أحال تنظيم تكوين الجمعيات

¹ - للاستزادة انظر، عزواي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 42.

للمشرع، وذلك ما قضت به الفقرة الثالثة بقولها: " يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات".

وفي مجال ممارسة الحرية السياسية فقد أبان دستور 1989 عن نقلة نوعية حينما تبني خيار التعددية السياسية، هذا الأخير يقتضي بالضرورة تنوع الأفكار والمذاهب السياسية، تماشياً مع تنوع الأفكار والاتجاهات والخيارات المختلفة لأفراد المجتمع، وهذا بحد ذاته يتطلب فتح مجال تأسيس الأحزاب السياسية وعدم تقييده، ففي ذلك نصت المادة 40 منه على أن: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به".

ونظراً لحدثة العهد بتبني الديمقراطية لم يفرق المؤسس الدستوري بين الجمعيات المدنية والأحزاب السياسية، فقد وصف الحزب " بالجمعية ذات الطابع السياسي"، وهذا ما تداركه المؤسس الدستوري في دستور 1996 حينما فرق بين الجمعية والحزب السياسي، بموجب المادة 1/42 حينما نصت على أن: " حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون."، كما أحال أمر تنظيم ممارسة هذه الحرية إلى المشرع بموجب قانون عضوي، وهذا ما قضت به المادة 123 من دستور 1996 بقولها: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

ومن جهة أخرى، فإن اختصاص المشرع وولايته في سن القوانين مثلما يجد أساسه وسنده في متن الدستور ومواده يجده أيضاً ديباجته، حيث يرى جانب من الفقه أن لها قيمة أعلى من قيمة الدستور. بينما يرى جانب آخر أن لها قيمة مساوية لقيمة نصوص الدستور. فيما ذهب البعض الآخر إلى أن لها فعلاً قيمة قانونية ولكنها أدنى مرتبة من نصوص الدستور.¹

وبالرجوع إلى ديباجة دستور 1996 نجد أنها تؤكد على نضال الشعب في سبيل حريته واستمراره في ذلك بقولها: " إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بها الدستور ومؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري

1- عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 44 و 45. راجع أيضاً، - أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، (دراسة تاريخية وفلسفية وسياسية وقانونية مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2010، ص 268 وما يليها.

وجزائية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد. " ، وتضيف الديباجة تأكيد دور الدستور في كفالة وحماية حرية التجمع أسوة بغيرها من الحريات بالقول: " إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساس الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده".

وبالبناء عليه، فإنه ينبغي أن يكون لهذه الحرية التقدير والاحترام، فلا يجوز لسلطة ما أن تتجاوزها، ولا يحق للسلطة التشريعية انتهاكها، فإحالة المؤسس الدستوري للمشرع سلطة تنظيمها لا يعني منحه سلطة مطلقة في ذلك، بل يتوجب عليه أن يصوغ قواعد تنظيمها وفق إرادة المؤسس الدستوري، معياره في ذلك تحقيق مصلحة المجتمع بتسيير ممارستها في نطاق أدبيات وأخلاق المجتمع، مع الحفاظ على النظام العام في الدولة بكل أبعاده.

الفرع الثاني

القيود التي ترد على سلطة المشرع حيال ممارسة حرية التجمع

لاخلاف حول اختصاص المشرع بتنظيم ممارسة حرية التجمع أسوة بغيرها من الحريات العامة، وذلك بمقتضى الإحالة الصريحة من المؤسس الدستوري له في ذلك، فنص المادة 98 يقول: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ففي مجال حرية تكوين الجمعيات قضت المادة 3/43 بأن: "يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات". ولا يختلف الأمر بالنسبة لحرية تأسيس الأحزاب السياسية، فقد قضت بذلك المادة 123 بقولها: "... يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية".

ومن البديهي أن هذه الحرية مكرسة دستورياً، وبالتالي وجب على المشرع التدخل بتنظيمها تنظيمياً يمكن الأفراد من ممارستها دون قيد أو انتقاص إلا ما كان ضرورياً للحفاظ على النظام العام في مجتمع ديمقراطي، فهذا يعني أن سلطة المشرع في تنظيمها غير مطلقة

على رغم ما يتمتع به من سلطة تقديرية حول تنظيمها، إذ يَواجهُ بجملة من القيود تمنعه من الاعتداء عليها وانتهاكها، أو إرهاب ممارستها، ، ذلك ما نشرحه في النقاط الجزئية التالية:

أولاً: عدم جواز حظر ممارسة حرية التجمع

يعد الحظر المطلق لممارسة الحرية بمثابة إلغاء لها، فالمؤسس الدستوري حينما مكن المشرع سلطة تنظيم ممارسة حرية التجمع كان ذلك بغرض تمكين الأفراد من ممارستها بحرية كاملة، وهذا يلزم المشرع بعدم حظر تكوين أو تأسيس أطرها أو حظر مباشرة وممارسة الأنشطة المتعلقة بها، فمبادئ الديمقراطية التي أقرها المؤسس الدستوري تلزم المشرع بأن يكفل حرية التكوين التأسيس والممارسة لهذه الحرية لا أن يصادرهما ويحظرهما.

فالحرية لا توجد إلا في الجماعة المنظمة تنظيماً قانونياً، وأن المشرع هو الذي ينظم ممارستها، ويترتب على ذلك أن يظل الضبط التشريعي في الحدود التي تتفق مع الفكر الديمقراطي الذي يعني التنظيم دون المنع؛ إذ من اللازم تعيين هذه الحدود حتى لا تتخذ سلطة التنظيم ذريعة لإهدار الحرية.¹

وتثير مسألة تعيين الحدود الفاصلة بين التنظيم المقيد المقبول لممارسة الحرية، والانتقاص المخل بإمكانية ممارستها اختلاف فقهي، فقد ذهب جانب فقهي في هذا الموضوع إلى ضرورة التمييز بين تنظيم الحرية والانتقاص منها، فالأول مقبول وأما الثاني مرفوض.² أما جانب آخر يتزعمه الفقيه أحمد السنهوري فيرى بخلاف ذلك بالنظر لعدم إمكانية التمييز بين الانتقاص من الحرية ومجرد التنظيم، مركزاً على درجة مساس التشريع بالحرية بمفهومها وبعدها الدستوريين، حيث يرى أن معيار التمييز يقوم على أساس مفاده أن التنظيم يرد على كيفية استعمال الحرية، أما التقييد فيرد على جوهرها.³

وبالبناء عليه، يمكن القول أن أحكام الدستور نصت على أن تنظيم ممارسة حرية التجمع يتم بتدخل من المشرع، وبذلك يحوز سلطة تقديرية في هذا المجال على شرط عدم الانحراف

1- عزاي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 90.

2 - نفس المرجع، ص 91.

3 - أورده محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1987، ص 200. راجع أيضاً، عزاي عبد الرحمن، نفس المرجع، ص 91.

في استعمال سلطته التقديرية مخالفاً بذلك غاية المؤسس الدستوري وهي التمكين من ممارسة الحرية، فحينئذ يشوب تشريعه عيب الانحراف باستعمال السلطة.¹

وتجب الإشارة إلى أن معيار الانحراف التشريعي موضوعي وليس معياراً شخصياً، على اعتبار قوامه حماية الصالح العام وفق تصور موضوعي خالي من الأغراض والغايات الذاتية، على قرينة أن المشرع يعبر عن إرادة الأمة، وبالتالي يفترض فيه تيسير سبل ممارسة الحرية لا هدرها.

وبالرجوع إلى المادة 63 من دستور 1996 التي جاء فيها: " يمارس كل واحد جميع حرياته، في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور..."، وبالبناء عليه، فإن تحويل المشرع سلطة تنظيم ممارسة حرية التجمع، يمكنه ابتداءً من تقييدها، ويحق له ذلك إذا املته ضرورة ملاءمة التشريع لما يفرضه واقع الحال، وهذا ما تحقق من خلال مفاضلة المشرع بين النظام الردعي والنظام الوقائي، حيث أخضع حرية تكوين الجمعيات للنظام الردعي، آخذاً في ذلك بنظام الإخطار، في حين ذهب اختياره للنظام الوقائي بالنسبة لحرية تأسيس الأحزاب السياسية.

وفي هذا الإطار نستدل بما ذهب إليه أستاذنا الدكتور عزاوي عبد الرحمن بقوله: (إن هدم عوامل ممارسة الحرية يؤدي بالنتيجة إلى "حظر" ممارستها عملياً، حتى وإن لم يفعل المشرع ذلك - ومن ورائه السلطة الإدارية - صراحة، لأن من شأن وضع كهذا أن يؤدي إلى إزالة هذه الحرية تدريجياً، أو تغيير معالمها تدريجياً على الأقل، مما يجعلها أو يحولها إلى مجرد أعمال من قبيل التسامح التشريعي، أو رافداً من روافد الخطأ السياسي الأجوفاً، ولا شك أن في ذلك من الخطر على الحرية ما لا يخفى على أحد، لا سيما إذا علمنا بأن تدخل الدولة وفروعها الإدارية مبني على فكرة السلطة العامة التي لا تحتاج إلى توضيح الخطر من إطلاقها).²

1 - وحدي ثابت غريال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دراسة في التنظيم التشريعي للحريات العامة ومحاولة التفرقة بين تنظيم الحرية وتقييدها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990، ص 103.

2- عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 99 و 100.

وختلاصة القول؛ إنه مهما يكون النظام المتبع لممارسة حرية التجمع فإنه لا يعبر عن مدى احترام كفالة ممارستها إذا لم يكن محتكماً للمبادئ الديمقراطية التي تقوم على مبدأ إيثار الحرية، وما قد يتخلل تنظيمه له من عيب الانحراف التشريعي، وما يسببه لها من أدى، فهو يبدو سليماً من حيث الشكل ولكنه معيب من الناحية الموضوعية. فالأصل هو ممارسة حرية التجمع، أما التقييد فلا يعدو إلا أن يكون استثناء يرد على الأصل، ولما كان التقييد استثناء فإن حظر المشرع للحرية لا يجوز على إطلاقه مهما كانت مبرراته.

ثانياً: عدم جواز تقييد حرية التجمع بقيود ترهق ممارستها

من المسلم به أن المؤسس الدستوري عند إحالته موضوع تنظيم ممارسة حرية التجمع إلى المشرع سواء بموجب قانون عادي كما الحال في حرية تكوين الجمعيات واستمرارها، أو بمقتضى قانون عضوي فيما يخص حرية تأسيس الأحزاب السياسية واستمرارها، كل ذلك كان بغاية تيسير الإجراءات التي تمكن الأفراد من تكوين أطرها ومباشرة الأنشطة المتعلقة بها. وهذا يقتضي بالضرورة عدم جواز قيام المشرع بوضع شروط أو إجراءات تعسفية على الحرية تجعل ممارسة الأفراد لها شاقاً ومرهقاً يخلع عن حرية التجمع مضمونها وجدواها، وهذا يعني أن المشرع خرج عن غاية الدستور ومقصده مما يجعله منحرفاً في استعمال سلطته.¹ بمعنى أنه يتوجب على المشرع صياغة وتفسير النصوص الدستورية الناصة على اختصاصه بتنظيم ممارسة حرية التجمع، ولاحقاً التشريعات التي يسنها " تفسيراً يسير في صالح الحرية" وذلك بأن لا يضع لضبطها وتنظيم ممارستها إلا ما هو ضروري من أحكام وتدابير عامة.² وبخلاف ذلك، فإن المشرع عند تنظيمه لإطار ممارسة حرية تكوين الجمعيات أو إطار ممارسة حرية تأسيس الأحزاب السياسية، قد اعترى تشريعه جملة من القيود يمكن إدراجها ضمن استغلال سلطته التقديرية في تنظيم هذه الحرية بما يخل بممارستها يسر.

ففي مجال حرية تكوين الجمعيات باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع، نجد أن المشرع بموجب سنه القانون 06-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات³ قد أور به جملة

1 - هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات العامة والضمانات المقررة لممارستها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2011، ص 246.

2 - للاستزادة راجع، عزاي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 101.

3- الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

القيود والشروط في مواجهة ممارسة حرية التجمع، سواء بداية باشتراطه توافر عدد محدد من الأفراد أدناه 10 أعضاء حتى تتمكن الجمعية من الوجود، وهذا ينطوي على شطط، أما تكوين الجمعيات الأجنبية فقد أخرجه المشرع من دائرة الإخطار إلى نطاق الترخيص المسبق، محدثاً بذلك تمييزاً بينها وبين غيرها من الأصناف، كما قيد وجودها بشرط وجود اتفاق دولي.

ومن جهة أخرى، قيد المشرع تمويل الجمعيات بخضوعه للرقابة المسبقة، وهي بالأساس تعتمد في نشاطها على التبرعات نظراً لانعدام الموارد المالية الكافية، وأكثر من كل هذا وذاك نجد أن المشرع مكن الإدارة من سلطة تعد في غاية الخطورة على ممارسة حرية التجمع، وهي إمكانية تعليق نشاط الجمعية مؤقتاً، وفي حالة العود يكون التعليق دائماً.¹

وبالرجوع إلى القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية،² باعتباره أحد أطر ممارسة حرية التجمع نجد أنه لم يسلم من القيود، فأول مايلفت الانتباه هو توقف صحة انعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب للسياسي على حضور نسبة معتبرة من الأفراد تشمل 3/1 عدد ولايات الوطن، وزيادة على ذلك يشترط أيضاً مشاركة نسبة من النساء في المؤتمر التأسيسي، كما يمكن تعطيل تأسيسه من خلال تقييد حرية عقد الاجتماعات العامة بعدم منحه ترخيص بذلك. ومن جانب آخر مكن الإدارة من سلطة غلق مقرات حزب سياسي في طور التأسيس.

وبهذا يتضح أن المشرع قام بموجب سلطته التقديرية في تنظيم ممارسة حرية التجمع، بفرض قيود تؤثر وترهق تكوين وتأسيس أطر ممارستها، وإمكانية القيام بالأنشطة المنوطة بها.

نقول هذا، ومع ذلك وجب التوضيح، أن وضع الحد أو الحدود لشيء لا يعني بالضرورة الانتقاص منه دون مبرر، بل إن ذلك يتعلق بالضوابط التي لا تعني شيئاً آخر أقل من إلزامية الممارسة في إطار من النظام المحدد من قبل السلطة العمومية في الدولة وعلى رأسها المشرع بوضع حرية الممارسة في إطارها وحجمها القانوني الصحيح.³

1 - نذكر ذلك على سبيل الاستشهاد، على أن نتولى شرحه وتفصيله في نطاق هذه الأطروحة في حينه.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

3- عزاي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 100.

وهكذا فإن المشرع ملزم بموجب أحكام الدستور وروحه أن ييسر سبل ممارسة حرية التجمع تكويناً وتأسيساً ونشاطاً، ولا يضع القيود التي تجعل من ممارسة الأفراد لها أمراً شاقاً ومرهقاً، وإلا اعتبر منحرفاً في استعمال سلطته التشريعية.

ثالثاً: قيد الرقابة على دستورية القوانين

لامراء في أن أحكام الدستور لم توضع لمجرد أن تكون قيم مثالية ترنو الأجيال إليها، وإنما هي قواعد القصد منها أن تكون ملزمة لا يجوز تهميشها أو تجريدتها من آثارها أو الإخلال بمقتضياتها، فإذا تدخل المشرع لتنظيم حرية إنفاذ الحكم الدستور فإن تدخله يجب أن يكون متكامل الجوانب مفعلاً لكافة الضمانات الدستورية لهذه الحرية.

ولم يعد مقبولاً أن يكون التقييد بنصوص الدستور متروكاً لمحض تقدير سلطة المشرع، ولم يعد القانون محصناً بمجرد التصديق عليه، بل أصبح من الممكن التعقيب على عمله هو الآخر وذلك بفرض الرقابة الدستورية على القوانين التي يسنها، رقابة سابقة و/أو لاحقة.¹

وبالبناء عليه، فإن القانون المصوت عليه من قبل البرلمان لا يكون معبراً حقاً عن الإرادة العامة إلا في حدود احترام الدستور، فقد يتعسف المشرع في قيامه بذلك، وبالتالي فإن أحسن وسيلة لتفادي تعسفه في استخدام سلطته بالتشريع هو مراقبة دستورية أحكامه.

وعليه، فإن مبدأ الرقابة على دستورية القوانين مبدأ لازم لتدعيم مبدأ سمو الدستور لزوم مبدأ المشروعية لتدعيم مبدأ سيادة القانون في الدولة، دولة الحق والقانون،² بحيث لا يخالف قانون حكماً مقررراً في الدستور، باعتبار أن الدستور هو مستقر الشرعية في الدولة، وبالتالي فإن جميع القواعد الملزمة في نطاقها يجب ألا تخالف حكماً من أحكامه.³، ويمكن لهيئة الرقابة الدستورية في حال ثبوت مخالفة التشريع للدستور التصدي لهذه المخالفة وحسب النظام الرقابي المتبع والموزع بين رقابة سابقة وأخرى لاحقة.

وفي هذا الإطار تنص المادة 165 من الدستور على أن: " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية

1 - عزراوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشار إليه، ص 106.

2 - نفس المرجع، ص 109.

3 - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 06.

المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان...".

وبطبيعة الحال، فإن القوانين المنظمة لممارسة حرية التجمع كغيرها من القوانين التي يسنها المشرع تدخل ضمن نطاق أحد النظامين المتبعين في الرقابة على دستورية القوانين، ففي مجال حرية تكوين الجمعيات، وكونها من فئة القوانين العادية فيحكمها أسلوب الرقابة اللاحقة، وإن كان محدود الفعالية، إلا أنه، يمكنه ملاحقة القانون المخالف للدستور حتى بعد صدوره ونشره في الجريدة الرسمية بهدف إعدامه وإزالته من النسيج القانوني للدولة. أما حرية تأسيس الأحزاب السياسية وبحكم كونها تدخل ضمن فئة القوانين العضوية، فإنها تخضع للرقابة الوجودية السابقة لصدور القانون، والتي تمنع صدور القانون المخالف لأحكام الدستور، بفعل احتمال سوء استعمال المشرع لسلطته التقديرية في هذا التنظيم والانحراف بها.

وخلاصة القول، إن مجال رقابة دستورية القوانين يختلف مداه سعة وضيقاً بمدى السلطات التي منحها المؤسس الدستوري للمشرع، وأيا كانت سلطة المشرع تقديرية أو مقيدة، يتعين عليه الالتزام بالأسس والضوابط التي أقرها الدستور، وفي حالة خروجه عنها كان تصرفه غير دستوري مما يتوجب نقضه بواسطة الآلية الدستورية المتمثلة في الرقابة على دستورية القوانين.

المبحث الثاني

أساليب تنظيم ممارسة حرية التجمع

يعتبر النظام القانوني للحريات العامة هو تلك النصوص القانونية التي تنظم ممارسة هذه الحرية بما يحقق للأفراد حرية ممارستها في ظل احترام مبدأ المساواة، ومع الحفاظ على النظام العام في المجتمع.

وجدير بالذكر، إنه لا توجد حريات مطلقة، فالقول بإطلاقها يعني زوال الحرية ذاتها وقيام نظام الفوضى، وهذا بالنتيجة يؤدي إلى زوال الدولة كلها، مما يعني أن الحرية تكتسي دائماً طابعاً نسبياً وهو أمر منطقي وطبيعي، وعليه، وجب تنظيمها بموجب أحكام القانون.

وغني عن البيان، أن المشرع يتمتع بسلطة واسعة في تنظيم مختلف الحريات العامة ومن قبلها حرية التجمع، وبالنتيجة فإن الوضع القانوني للحرية يظل رهينا بما يسنه من قوانين لا بما تتضمنه أحكام الدستور، حيث واقع الحال يبين عن سيطرة السلطة التشريعية على الحريات العامة ومن ضمنها حرية التجمع.

وعليه، فإن السلطة التشريعية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاتها في تنظيم ممارسة حرية التجمع، وهذا يخولها اختيار التنظيم القانوني المناسب لممارسة هذه الحرية وفق ما يتماشى والصالح العام للمجتمع، ولا يقيدتها في ذلك إلا الحدود التي رسمها المؤسس الدستوري، وفي حقيقتها هي قيود مرنة وفضفاضة.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور، نجد أنه قضى بموجب المادة 3/43 بالقول: " يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات ". وما نصت عليه أيضا المادة 123 حيث جاء فيها: "... يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: ... القانون المتعلق بالأحزاب السياسية".

فالدستور بهذه الصياغة المرنة ترك للمشرع حرية اختيار النظام القانوني المناسب لتنظيم ممارسة حرية التجمع: التصريح أو الترخيص، فقد يختار المشرع الأسلوب الأقل تضيقاً على ممارسة حرية التجمع، وهو الإخطار أو التصريح المسبق، أو يختار أسلوب الترخيص المسبق الذي يعد أكثر تقييداً لممارسة الحرية.

وعليه، فإن المشرع عند صياغته لكل إطار من أطر ممارسة حرية التجمع يتمتع بسلطة المفاضلة في اختيار الوسيلة القانونية المناسبة لتنظيم كل إطار، فله أن يختار بين النظام الردعي

الذي تكتفي الممارسة فيه بالإخطار. أو يختار النظام الوقائي المبني على الترخيص الإداري المسبق.

وعلى العموم، فإن التشريعات تتأرجح بين نظامين: نظام وقائي المبني على الترخيص الإداري المسبق، ونظام ردعي أساس بناءه الإخطار أو التصريح المسبق، مع التسليم بأن حظر ممارسة الحرية يتنافى وقواعد القانون الطبيعي والقوانين الوضعية، ذلك ما نشرحه تباعاً في المطالب التالية:

المطلب الأول

أسلوب الحظر والمنع

يعد أسلوب الحظر أخطر أساليب سلطة الضبط على الحريات ومن ضمنها حرية التجمع، والذي بمقتضاه يكون من اليسير على سلطة الضبط أن تحظر ممارسة الحرية بدلاً من تنظيمها.

ويعرفه الأستاذ عادل السعيد أبو الخير بأنه: (المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط، ويجب أن يظل ذلك الإجراء استثنائياً في بلد يفهم فيه الضبط على أنه التوفيق بين الحريات العامة والنظام العام، ومن وجهة النظر القضائية فإن الحظر لا يجيزه القضاء إلا في حالة استحالة حفظ النظام العام باستخدام الإجراءات الأخرى، على أن هذا الحظر إذا كان مطلقاً شاملاً أو إذا انصب على ممارسة إحدى الحريات العامة، فإنه يعتبر غير مشروع).¹

وبناء على ذلك، فإن المنع المطلق للحرية غير جائز على الإطلاق لما ينطوي عليه من مصادرة كاملة للحرية العامة، الأمر الذي يتنافى مع المبادئ الدستورية.² سواء كان هذا المنع المطلق بشكل مباشر وصريح، وهو أمر نادر الحدوث، أو جاء بشكل مستتر عن طريق إخضاع الحرية لشروط بالغة القسوة والشدة يجعل من ممارستها أمراً شاقاً إن لم نقل مستحيلاً، وبالتالي يعد باطلاً في كلا الحالتين.³

1 - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، (بدون ذكر لدار النشر)، مصر، 1993، ص 287.

2 - نصت المادة 32 من دستور 1996 على أن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة.

وتكون تراثاً مشتركاً بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبه أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة.

3 - مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري - ذاتية القانون الإداري - الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1992، ص 172.

ويقصد بالحظر الأمر أو النهي بعدم اتخاذ إجراء معين أو مباشرة نشاط محدد، وهو بذلك يعتبر من الأساليب الوقائية المانعة، إلا أنه لا يجوز لسلطة الإدارة وهي بصدد تنظيم الحرية بهدف حماية النظام العام أن تتجه لحظرها، لأن صيانة النظام العام لا تقتضي بالضرورة أن يصل تقييد الحرية إلى حد الحظر المطلق، فالحظر المطلق للحرية يعني إلغائها، وليس لسلطة الضبط أن تلغيها،¹ بل إن المشرع نفسه لا يجوز له إلغاء حرية قررها الدستور.²

ولذلك، فإن الحظر الممكن فرضه على ممارسة الحرية إنما هو الحظر النسبي الذي يتحدد بمكان معين أو وقت محدد، وهذا ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في أن الحرية المنظمة قانوناً سلطات الضبط فيها مقيدة، وبالتالي لا يمكن أن تمارس إلا في حالة وجود تهديد للنظام العام، الأمر الذي يترتب عليه عدم جواز إصدار لوائح مطلقة ودون تحديد الزمان، أما الحظر النسبي والذي يقتصر على منع ممارسة النشاط في مكان معين أو وقت محدد فإن القضاء قد يجيزه إذا وجد ما يبرر ذلك من مقتضيات الحفاظ على النظام العام في تلك الظروف.³

غير أن هذه النسبية التي يجب أن يتسم بها أسلوب الحظر ينبغي ألا يكون مبالغاً فيها على حساب الحرية كما لو شمل الحظر مناطق شاسعة دون تحقيق مصلحة عامة من ذلك. وفضلاً عن ذلك، فإن الأمر قد يبدو ملحاً عند اتخاذ أسلوب الحظر النسبي على الحرية تقرير بعض الاستثناءات على هذا الحظر لصالح حريات أخرى جديرة بالرعاية.⁴

1 - عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، مشار إليه، ص 76.

2 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1993، ص 59.

3 - قضى مجلس الدولة الفرنسي في دعوى الشركة الجديدة للطباعة والنشر والإعلان بأنه: " إذا كان من اختصاص مدير الشرطة أن يتخذ الإجراءات الضرورية لعلاج المتاعب التي يمكن أن تمثلها مزاوله مهنة التصوير السينمائي بالنسبة للمرور، وخاصة حظر ممارسة تلك المهنة في حالة الضرورة في شوارع معينة أو ساعات معينة حين تشتد كثافة المرور وضعوبته، إلا أن ذلك لا يجيز له أن يأمر بالحظر العام الذي من شأنه التعدي على حرية التجارة والصناعة. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مشار إليه، ص 228.

4 - حلمي عبد الجواد الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مشار إليه، ص 84.

ونجد تطبيقات هذا الأسلوب في النظام السياسي الجزائري في ظل دستوري 1963 و1976، حيث تميزت هذه المرحلة بوحدة السلطة والحزب وقيام النظام السياسي على مبدأ الحزب الواحد، وبالتالي منع أي معارضة لخيارات السلطة.¹

ومن أجل حماية نظام الدولة الفتية من عواصف المعارك الانتخابية بين الأحزاب والسلطة، أقدمت السلطة على منع أي نشاط سياسي معارض بقوة القانون مستندة في ذلك إلى دستور 1963 الذي حظرت المادة 23 منه تشكيل أحزاب سياسية بقولها: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر". وتأكد ذلك بموجب المرسوم الصادر في 14 أوت 1963 الذي جاء فيه: "يمنع على كامل التراب الوطني أي تشكيلة أو تجمع ذي طابع سياسي".²

وسار دستور 1976 على نفس درب سابقه، حيث حظر أي تعددية السياسية، مانعاً بذلك وجود أي إطار لممارسة حرية التجمع "السياسية"، وهذا ما نصت عليه المادة 94 منه بقولها: "يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد". وجاء نص المادة 95 من ذات الدستور ليؤكد الأحادية السياسية بالقول: "جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد".

ولما كان الحظر المطلق للحرية غير جائز حسب ما تقتضي طبيعة الأشياء، لأنه يعادل إلغاء الحرية وتحريمها، ولما ينطوي عليه أيضاً من إلغاء لوجود الإنسان ككائن بشري؛ حيث يحرم من حريته في التفكير وإبداء الرأي والتعبير عنه، الذي يكون بواسطة تكوين وتأسيس إطار منظم يمارس فيه هذه الحريات مجتمعة في صورة منفردة أو مع غيره بصورة جماعية.

وعلى الرغم من الحظر الوارد بمتن الدستور، ومنع سلطات الضبط لأي ممارسة لنشاط سياسي معارض، ومع ذلك ظهرت معارضة سلمية في شكل أحزاب سياسية - غير معترف بها قانوناً وموجودة واقعاً - قادها زعماء تاريخيون مثل حزب الثورة الاشتراكية لمحمد

1 - تم التأكيد في مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني لسنة 1964 على الثوابت الوطنية، واختيار الاشتراكية كنهج اقتصادي واجتماعي والتأكيد على مبدأ الحزب الواحد، ويضيف بشير بومعزة في هذا الشأن أنه لم يكن بالإمكان في سنة 1962، إنشاء أحزاب سياسية، نتيجة للظروف التي كان تعيشها البلاد آنذاك، كتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ومشكل الصراع بين الولايات وظاهرة الجهوية والاقطاعية. للاستزادة راجع، حسين بورادة، الإصلاحات السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1996، ص 23.

2 - أورده بوزيان عليان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحضارة الإسلامية، وهران، 2007، ص 168.

بوضياف، وحزب القوى الاشتراكية لآيت أحمد، كما كان للجمعيات دور في ممارسة معارضة سلمية رغم حظرها ومنعها من ذلك، ومثال ذلك جمعية العلماء المسلمين، وجمعية القيم، وجماعة الدعوة والتبليغ، وجماعة الجزائر.¹

وما يمكن استنتاجه، أن ما يميز هذه الفترة في تاريخ النظام السياسي الجزائري هو اعتماد أسلوب الحظر والمنع في مواجهة ممارسة أي نشاط سياسي، أو غير سياسي، ولعل مصدر هذا الحظر والمنع يجد أساسه في إعمال فكرة النظام العام السياسي.

المطلب الثاني

أسلوب الترخيص (النظام الوقائي)

يستوجب النظام الوقائي إخضاع ممارسة الحرية لموافقة الإدارة المسبقة، بحيث لا يسمح بممارسة الحرية إلا برخصة أو إذن أو إجازة من الإدارة، فالحرية في ظلها ليست قاعدة وإنما استثناء.

والترخيص الإداري مصطلح يتخذ صوراً ومسميات مختلفة كالا اعتماد والرخصة والتأشيرة والإذن، تتخذ منه السلطة الإدارية وسيلة قانونية لتنظيم ممارسة الحرية،² ويعد هذا الأسلوب أقل خطورة على ممارسة الحريات العامة من أسلوب الحظر والمنع، إلا أنه لا يمكن الاستهانة بخطورته، فإذا كان من شأن ممارسة الحرية أن تكون معلقة على شرط موافقة السلطة الإدارية المختصة بذلك، بحيث لا يمكن ممارسة النشاط في حالة عدم منح الترخيص، وهذا يجعل من الترخيص أصلاً وممارسة الحرية استثناءً.

ويعد هذا الأسلوب عقبة في سبيل ممارسة الحرية، إذ يتطلب الحصول على ترخيص من الإدارة قبل مباشرة النشاط، ويكمن خطر هذا الترخيص كأسلوب للتنظيم في وجود سلطة تقديرية للإدارة³ لمنح الترخيص أو رفض منحه لممارسة حرية أو نشاط.

1 - بوزيان عليان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، رسالة مشار إليها، ص 171.

2 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق ابن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 147.

3 - يعرف الفقيه Gobin السلطة التقديرية بأنها أمر يتصل بتطبيق القواعد القانونية، ومن ثم فإنها ترجع بالدرجة الأولى إلى موقف المشرع عند سن القواعد القانونية، فقد يتولى صياغتها في صورة مرنة بحيث تنطبق على الحالات الخاصة وفقاً للسلطة التقديرية لمن يتولى التطبيق سواء كان قاضياً أم رجل إدارة أم أحد الأفراد العاديين المخاطبين بأحكام هذه القواعد القانونية. ويعرف بعض آخر من الفقه السلطة التقديرية للإدارة بأنها

وذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى القول بأنه إذا كان الترخيص الإداري تقديرياً، بحيث يمكن سلطة الإدارة من منح أو عدم منح الترخيص، فإن هذا النوع من الترخيص يكون أشد خطورة على الحرية من الترخيص المقيد، وهو يقترب إلى حد كبير من نظام الحظر والمنع.¹ ونظراً لأهمية الترخيص في مجال ممارسة حرية التجمع، وجب الوقوف على تعريف الترخيص، وبيان خصائصه.

الفرع الأول

تعريف الترخيص

يعرفه محمد الطيب عبد اللطيف بقوله: " الترخيص وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع سلفاً".²

وعرفه عصمت عبد الله الشيخ بأنه: (الإجراء الذي بمقتضاه يتم استئذان الإدارة بممارسة نشاط معين". موضحاً أن الترخيص بهذا المعنى يقوم على عناصر هي:

- أن هناك حرية أو نشاطاً يستوجب المشرع لممارستها الحصول مقدماً على إذن من الإدارة.
- استئذان الإدارة في ممارسة هذه الحرية أو النشاط، حيث لا تستطيع الإدارة منع الأفراد من التقدم بطلب الحصول على الإذن).³

تكون تقديرية إذا حول القانون الإدارة العامة حرية الاختيار بين إجراء عمل إداري معين، وذلك على أساس الملائمة التي يترك للإدارة أمر تقديرها في ضوء الصالح العام، وذلك حتى لا تكون السلطة التقديرية سلطة مطلقة أو سلطة تحكيمية. وفي ذات الاتجاه يرى فريق آخر بأن اصطلاح الاختصاص التقديري ينصرف إلى دور المشرع بصدد تحديد الاختصاصات لجهة الإدارة فهي إما أن تكون مقيدة أو تقديرية بحسب موقف المشرع منها. للاستزادة راجع: خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 02، 2012، ص 40 وما يليها.

1 - دلم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2003-2004، ص 91.

2 - محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1956، ص 427.

3 - أورده عبد الرحمن عزراوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 149.

وقد ذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى تعريف الترخيص من حيث أثره القانوني بالقول: (إذا كان الترخيص الإداري تقديرياً، بحيث يكون من سلطة الإدارة أن تمنحه أو لا تمنحه، فإن هذا النوع من الترخيص يكون أشد خطورة على الحرية من الترخيص المقيد، وهو يقترب إلى حد كبير من نظام الحظر أو المنع).

فسلطة الضبط لا يمكنها أن تتدخل في مجال الحريات عن طريق إلزام الراغبين في ممارستها بالخضوع للترخيص الإداري، وعلى الخصوص إذا كانت هذه الحرية محمية بموجب أحكام الدستور والقانون، إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، وعلى خلاف ذلك، إذا تصرفت سلطة الضبط بفرض نظام الترخيص على حرية أو نشاط دون أن يميز لها المشرع ذلك، عد تدخلها هذا باطلاً.

ويعرف عبد المنعم محفوظ الترخيص بقوله: " إن اشتراط الحصول على إذن مسبق مفاده أن تلتزم اللائحة، بل، وتشتط، لإمكان ممارسة الحرية أو نشاط معين ضرورة سبق الحصول على إذن السلطة العامة المختصة، ومقتضى ذلك أن تكون مزاولة النشاط المراد الحصول على الإذن بشأنه مرهونة بصدور الإذن به من السلطة صاحبة الاختصاص".¹

ويعرفه عادل السعيد محمد أبو الخير من خلال شروط صحته بأنه: " قيام جهة الإدارة بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وأنه لا يترتب عليه أية أضرار بالمجتمع".

كما يعرفه أيضاً بقوله: " الترخيص إجراء بولييسي وقائي يقوم على السلطة الضابطة ومقرر لوقاية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحريات والحقوق الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه لو ترك بدون تنظيم، وهو لهذا السبب يعتبر نظاماً ضرورياً، وذلك لأن الحرية التي تمارس في ظل النظام العقابي فقط قد تؤدي إلى كارثة اجتماعية".²

ويعرفه أستاذنا الدكتور عبد الرحمن عزاوي بقوله: (الترخيص الإداري وسيلة قانونية إدارية تمارس بواسطتها السلطة الإدارية رقابتها السابقة وحتى اللاحقة على النشاط الفردي. فهو

1 - عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمانات ممارستها (دراسة مقارنة)، (بدون ذكر لدار وبلد النشر)، ص 934.

2 - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مشار إليه، ص 173.

إجراء إداري له دور وقائي، يعطي الإدارة إمكانية المحافظة على النظام العام لدى ممارسة الأفراد حقوقهم وحرّياتهم ووقاية المجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته بهدف توقي الاضطرابات في المجتمع ومنع الأضرار به وحماية النظام العام).¹

فالترخيص يقتضي وضع جملة من الشروط والإجراءات سابقة لممارسة الحرّية، بحيث لا يمكن ممارسة الحرّية إلا بعد استيفاء الشروط وتمام الإجراءات المطلوبة قانونا، والحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة، فالترخيص ذو طابع وقائي، فهذا النظام أو الأسلوب وقائي، والرقابة فيه رقابة سابقة ذات طبيعة إدارية.

ويترب على ذلك، أن نظام الترخيص يتفق مع طبيعة الوظيفة الإدارية للدولة، التي يدخل ضمن نطاق اختصاصها بغية تحقيق غاية النظام العام، ومن ذلك تنعقد لها سلطة فحص النشاط المطلوب ممارسته، وفي هذا الإطار يضيف أستاذنا الدكتور عزّاوي عبد الرحمن: (أن الترخيص الإداري يدلُّ في أعْمق معانيه على أنه تعبير عن رضا السلطة الإدارية عن الشخص أو (المنظمة) المعني بممارسة النشاط أو الحرّية المرغوب في ممارستها وقبولها بمساعاه لديها للإذن له بهذه الممارسة).²

وقد يظهر الترخيص في شكل اعتماد إداري، وهذا ما نصت عليه المادة 31 من القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية بقولها: "يعتمد الحزب السياسي بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية". وهذا يعني رضا سلطة الضبط تجاه الحزب طالب الرخصة بقبولها له ممارسة نشاطه السياسي وتحت رقابتها، بحيث لا يمكن الحزب السياسي مباشرة نشاطه قبل حصوله على هذا الترخيص الصادر في شكل اعتماد، مما يعد أداة تملكها سلطة الضبط يمكنها من بسط سيطرتها وتحكمها في مجال ممارسة النشاط السياسي.

وفي هذا الشأن يقول الأستاذ دايم محمد: (إنّ هذه الصورة تقتضي حصول طالب الترخيص على إذن سابق من الإدارة من أجل ممارسة نشاط معين أو حرّية معيّنة. وتجدد الإشارة إلى أنّ سلطة الإدارة في رفض أو منح ترخيص هي سلطة مقيّدة وليست تقديرية، أي وجوب منح الإدارة الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه، كما

1 - عبد الرحمن عزّاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 150.

2 - نفس الأطروحة، ص 150.

يجب على الإدارة عند إصدارها للترخيص أو رفضه أن تلتزم باعتبارات المصلحة العامة، وبمبدأ المساواة، فلا يكون المنح والمنع وسيلة للمعاملة أو أداة للانتقام.

وهذا المظهر أو الصورة أقل من الحظر، ولكنه يشترك معه في أنه أيضا من الأساليب الوقائية المانعة، لما قد ينجم عن النشاط من ضرر، وذلك بتمكين الإدارة من فرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها توقي الضرر أو الترخيص بممارسة النشاط إذا كانت الاحتياطات لا تكفي للوقاية من الضرر).¹

فاشترط الترخيص يعني عدم السماح للأفراد بممارسة الحرية إلا بعد تقديم طلب للإدارة المختصة قانوناً بغرض الحصول منها على إذن بممارسة الحرية المرغوب فيها، وهذا بطبيعة الحال يكون حسبما تقتضيه أحكام القانون الذي ينظم ممارسة هذه الحرية، فيمكن أن يكون الترخيص بممارسة الحرية صريحا أو ضمنيا، فالأول يتحقق حينما ترد الإدارة على طلب الترخيص إيجابا أو سلبا، أما الثاني، فيتجلى عند سكوت الإدارة وعدم ردها دون أن يرتب القانون على سكوتها عدم مباشرة الحرية.

وحقيقة الأمر، إن الترخيص يعد وسيلة تملكها الإدارة تبسط بها راقبتها على إطار ممارسة الحرية بموجب صدور قرار إداري سابق، يجعل ممارسة الحرية المرغوب فيها مقرونة بحصول الراغب في ذلك على هذا القرار الذي يجب أن يصدر عن جهة مختصة قانونا، يسمح بمقتضاه بممارسة الحرية أو النشاط.

وخلاصة القول، إن الحصول على الترخيص يعد حقاً لطالبه كقاعدة عامة، فالمشروع إما أن يكون قد حدد الشروط التي يجب على طالب الترخيص استيفاؤها قبل الترخيص له بممارسة الحرية أو النشاط، كما أنه لم يخول للإدارة سوى سلطة التأكد من المطابقة، وفي هذه الحالة يكون المشروع قد قصد من ذكر هذه الشروط قصر سلطة الإدارة على التأكد من استيفائها. وفي حالة تخويل المشروع الإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن، فإنه يكون أيضاً للطالب الحق في الحصول على الترخيص بالرغم من ذلك، بسبب صفة الترخيص الاستثنائية، ولأنه في حقيقته لا يعدو إلا أن يكون شرطاً تتوقف عليه ممارسة حرية أو نشاط معين،

1 - دلم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة مشار إليها، ص 187.

وفي جميع الحالات التي لا تحظر فيها الحرية أو النشاط، يعتبر الحصول على الترخيص حقاً للطلاب وليس منحة.

الفرع الثاني

خصائص الترخيص

بما أن الترخيص عمل قانوني صادر عن جهة إدارية مختصة فمن طبيعته يجب أن تكون له خصائص تميزه، فهو عمل إداري قانوني يصدر عن جهة مختصة، كما أن الترخيص الإداري تصرف قانوني يصدر من جانب واحد، ولما كانت ممارسة الحرية أو النشاط تتوقف على الحصول عليه كان من الضرورة أن يظهر في شكل مستند قانوني، وباعتبار الترخيص وسيلة رقابية للإدارة على ممارسة الحرية، فإن كل ممارسة لها دون ترخيص كان بمثابة مخالفة للقانون، ومن شأن ذلك يطرح مسألة في غاية الأهمية تتعلق بديمومة وتأقيت الترخيص.

فوصف الترخيص الإداري بأنه عمل إداري بدهاءة يعود لأنه صادر من جهة إدارية مختصة قانوناً بإصدار الرخصة ومنحها بعد مسعى يبذله صاحب الشأن متى قدر على استيفائه للشروط القانونية والتنظيمية المطلوبة والمحددة سلفاً، وبهذه الصفة يمثل ضماناً لقانونية ممارسة الحرية في مواجهة الغير، وحتى في مواجهة السلطة المكلفة بالمراقبة ذاتها.

وجدير بالذكر، أن من طبيعة الترخيص الإداري وآثاره المباشرة تقييد ممارسة الحرية أو النشاط بالقدر الضروري الذي يجعله يتفق مع الصالح العام، فالإباحة ليست مطلقة، وبذلك فهو استثناء من الأصل القاضي بأن المباح لا إذن في ممارسته؛ لأن الأصل العام هي الحرية، وحين يشترط لممارسة حرية من الحريات توافر عدة شروط - كالشروط المتعلقة بحرية تأسيس الأحزاب السياسية - ضماناً لحماية النظام العام، ففي مثل هذه الحالة يكون الترخيص الإداري المسبق قيماً على الحرية لا في صالحها جزئياً على الأقل؛ إذ لا تمارس تلقائياً على الأقل.¹

وبطبيعة الحال، فإن الترخيص الإداري هو قرار إداري يصدر عن جهة تمثل هيكلاً في إدارة عامة كالوزارة، كما الحال في موضوع دراستنا في مجال ممارسة حرية التجمع، فبخصوص حرية تأسيس الأحزاب السياسية باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع، نصت

1 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 159 و 160.

المادة 31 من القانون العضوي 12-04 المتضمن قانون الأحزاب السياسية على أن: " يعتمد الحزب السياسي بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية...".

وهكذا، فليس كل ما تقوم به الإدارة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية، فحتى يعتبر التصرف الصادر عنها قراراً إدارياً يجب أن يكون عملاً قانونياً، أي صادراً بقصد وإرادة ترتيب أثر قانوني تحقيقاً للمصلحة العامة، وعليه، فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي أي من شأنه أن يرتب أثر قانوني.¹

أما توصيف الترخيص الإداري بأنه عمل إداري قانوني، فمرد ذلك يعود إلى أنه عمل مقصود إرادياً من جانب مصدره في حدود اختصاصه القانوني، بهدف إحداث أثر قانوني في الوضع أو النظام القانوني القائم، وليس عملاً مادياً، فهو بلا أدنى شك عمل قانوني، أي قرار إداري فردي ينطوي على ممارسة مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها، إذ تتوقف عليه ممارسة الحرية أو النشاط المشروط به، يخرج المستفيد من وضع عامة الناس المحظور عليهم ممارسة الحرية أو النشاط الموقوفة على شرط إلى وضعت قانوني متميز، بل وممتاز، أي إلى الإباحة. إذ من طبيعة الترخيص الإداري وآثاره المباشرة تقييد ممارسة الحرية أو النشاط المفروض عليه بالقدر الضروري الذي يجعله متفقاً مع الصالح العام، فالإباحة ليست مطلقة، وبذلك فهو استثناء من الأصل القاضي بأن المباح لا إذن في مباشرته.²

إضافة إلى الوصفين السابقين، فإن الترخيص الإداري يصدر من جانب واحد، إذ يشترط لصدوره مبادرة المعني بالأمر صاحب المصلحة ورضائه، فلا يتصور إصدار رخصة إدارية لمصلحة شخص لم يطلبها. لأن طلب الترخيص في هذه الحالة يمثل عنصر السبب في القرار الإداري الصادر بالترخيص، وهو الذي يدعو الإدارة للتدخل لإصدار القرار، ولكن لا يلزمها بذلك إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة، لتكون بهذا سلطتها مقيدة لا تقديرية في الحالة الأخيرة، وتقديرية في الحالة الأولى. أو إذا رتب نتائج قانونية على صمتها الذي يستغرق المدة أو المهلة القانونية المحددة للرد على طلب الترخيص المذكور، فباستنفادها تعتبر

1- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، ط 2005، ص 09 وما يليها.

2- عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 160.

الرخصة الإدارية مكتسبة حكماً وبقوة القانون إذا نص القانون صراحة على هذه النتيجة،¹ وإلا اعتبر السكوت قراراً إدارياً ضمناً بالموافقة، فهذه المبادرة من جانب طالب الترخيص ليست إلا شرطاً وضعه القانون لممارسة السلطة المختصة اختصاصها بالتعبير عن إرادتها الفردية، وهذا ما نصت عليه المادة 34 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية بقولها: " يعد سكوت الإدارة بعد انقضاء أجل الستين (60) يوماً لها بمثابة اعتماد الحزب السياسي. ويبلغه الوزير المكلف بالداخلية ضمن الأشكال المنصوص عليها في المادة 31 أعلاه". وبالرجوع للمادة 31 من ذات القانون العضوي فإنها تنص على قرار الإعتماد الذي تصدره الإدارة ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية حيث جاء فيها: " يعتمد الحزب السياسي بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية ويبلغه إلى الهيئات القيادية للحزب السياسي وينشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

ولما كان الترخيص يعتبر استثناءً من أصل عام هو الحرية، فإنه من الضروري ألا يفرض على الحريات الجوهرية كأطر ممارسة حرية التجمع - ومنها حرية تأسيس الأحزاب السياسية - ، وإن تم ذلك استثناءً في إطار الإباحة التي هي الأصل، كان من الواجب عدم تقييده بكثير من الشروط تجعل من الحصول عليه مرهقاً، مما يؤثر على إمكانية ممارسة الحرية التي بالأساس هي الأصل، ولا تكون هذه الشروط إلا في حدود تنظيم ممارسة الحرية بشيء من التوازن يحفظ النظام العام في المجتمع، ويمكن الأفراد من ممارسة حريتهم.

ولما كان الترخيص يوصف بأنه عمل إداري قانوني يصدر عن جهة إدارية مختصة، فإنه يتخذ شكل " المحرر الرسمي" الذي يمثل تلك الورقة التي تحمل جملة من العبارات القانونية المحددة، يوقع عليها من قبل الجهة الإدارية المختصة وتسلم إلى طالب هذا الترخيص.² وفي ذلك نصت المادة 31 من القانون العضوي 12-04 للأحزاب السياسية بقولها: " يعتمد الحزب السياسي بقرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية ويبلغه إلى الهيئة القيادية للحزب السياسي وينشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

1 - نصت المادة 4/17 من الأمر 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية (الملغى) على أنه: " في حالة عدم صدور قرار الرفض، وعدم نشر الوصل في الأجل المنصوص عليه في المادة 15 من هذا القانون، يؤهل الأعضاء المؤسسون لممارسة أنشطتهم في الحدود المبينة في المادتين 14 و 15 من هذا القانون".

2 - عبد الرحمن عزواوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 164.

ومن ذلك ما قضت به المادة 17 من القانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1991 يعدل ويتمم القانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية من أنه: " يجب على المنظمين إظهار الرخصة للسلطات المختصة كلما استدعت ذلك".¹

كما تثار مسألة أخرى في مجال الترخيص تتعلق بمدى ديمومة وتأقيت الترخيص، على اعتبار أن الرخصة مؤقتة بطبيعتها لأنها استثناء من أصل عام: إما من الحرية أو من الحظر، وهذا ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور عزاوي عبد الرحمن؛ ومن هذا المنطلق يمكن التساؤل عن المعيار المعتمد لمعرفة مدى تأقيت الترخيص من ديمومته، فهل يعد مؤقتاً استناداً إلى فكرة النظام العام والمصلحة التي تقضي بعدم اكتساب أي حق في مواجهتها؟ أم يكون الاستناد في ذلك إلى مدة الترخيص وصلاحيته القانونية وباستنفاده تعد منتهية الوجود والأثر القانوني؟

فإذا كان هذا التوصيف ينطبق على بعض الحريات التي تعتبر بطبيعتها روافد ودعائم لإطار ممارسة حرية التجمع، كحرية عقد الاجتماع العام أو التظاهر مثلاً، حيث نجد المادة 02 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المذكور أعلاه تنص على أن: " الاجتماع العمومي تجمع مؤقت لأشخاص... ". كما نصت المادة 04 من القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بأن: " كل اجتماع عمومي يكون مسبقاً بتصريح يبين الهدف منه، ومكانه، واليوم والساعة اللذين يعقد فيها، ومدته... ".

وعلى خلاف ذلك بالنسبة لحريات أخرى، ومثال ذلك لأحد أطر ممارسة حرية التجمع محل دراستنا والتي يصدر بشأنها الترخيص في شكل اعتماد كما الحال في الأحزاب السياسية، فإنه من الجدير القول بأن حرية التجمع تنحدر من حرية دستورية أساسية يضمنها الدستور ويحميها، وهي بطبيعتها دائمة وليست مؤقتة، لما تتطلبه ممارستها من استقرار يفرضه موضوعها.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 63 لسنة 1991 (استدراك).

فالأحزاب السياسية وبطبيعة موضوع نشاطها يتطلب الديمومة لا التآقيت، فالحزب السياسي إما أنه موجود ضمن فئة الأحزاب المعارضة، وبهذه الصفة فهو يعمل على تقويم أخطاء الحكومة ويسعى إلى الحلول محلها، وإما أنه يتبوء السلطة ويمارسها، وفي هذه الحالة فإنه ولا محالة يعمل جادا وجاهدا للبقاء فيها.

وهذا لا يعني أنه لا يمكن خضوع إطار ممارسة حرية التجمع لرقابة سلطة الضبط، بل على العكس من ذلك، وإن كان مجال نشاطها يتصف - على العموم- بالديمومة، فإن ذلك لا يمنع سلطة الضبط من مراقبة نشاطها، الأمر الذي يقضي بالضرورة أنه في حالة الإخلال بالنظام العام والمصلحة العامة للدولة يمكن حظر نشاط هذا الإطار وسحب الترخيص منه، أو تعليق نشاطه مؤقتاً إن دعت الضرورة إلى اتخاذ هذه الإجراءات القاسية في مواجهة ممارسة حرية التجمع، وهذا تماشياً مع ما يتطلبه الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة في المجتمع.¹

وفي كل الأحوال، فإن تصرف الإدارة بدعوى مقتضيات النظام العام والمصلحة العامة وما يترتب من آثار على ممارسة حرية التجمع لا يترك لسلطتها التقديرية على إطلاقه، بل يخضع لرقابة القاضي الإداري للتحقق من ذلك، فإذا ما شاب قرار الإدارة عيب قضى بإلغائه.

وعلى سبيل وضع المصطلحات بما يناسب وضع ونوع الحرية، والحال هنا يتعلق بممارسة حرية أساسية، هي حرية التجمع، ولما كان يفترض في الترخيص بممارستها هو الاستثناء من الأصل الذي هو الإباحة، يرى محمد الطيب عبد اللطيف - ونشاطه الرأي - أنه من الأفضل قصر لفظ الترخيص على الحالات التي تكون فيها ممارسة النشاط الفردي خاضعة لسلطة الإدارة التقديرية كالترخيص بجازة المخدرات و الترخيص بالحفر في الطرق العامة وغيرها، أما في الحالات التي تكون سلطة الإدارة بالنسبة لها مقيدة بالتأكد فقط من توافر شروط معينة في طالب الترخيص لممارسة الحرية- كما الحال في نطاق ممارسة حرية التجمع - فإنه ينبغي عدم إطلاق لفظ (الترخيص) عليها لما يفيد اللفظ من ضعف مركز

1 - نصت المادة 64 قانون الأحزاب السياسية على أنه: " ... في حالة خرق الأعضاء المؤسسين للحزب للقوانين المعمول بها أو لالتزامهم قبل انعقاد المؤتمر التأسيسي أو بعد، وفي حالة الاستعجال والاضطرابات والشبكة الوقوع على النظام العام، يمكن الوزير المكلف بالداخلية أن يوقف بقرار معلل تعليلاً قانونياً، كل النشاطات الحزبية للأعضاء المؤسسين ويأمر بغلق المقرات التي تستعمل لهذه النشاطات".

الطالب، والأفضل استبداله بلفظ (الإذن) على هذه الحالات، وذلك لما يؤدي إليه اللفظ المذكور من العموم والإباحة المقيدة بقيود خفيف استثنائي، خلافاً لما يفيد لفظ الترخيص من معنى التقييد الشديد.¹

المطلب الثالث

أسلوب الإخطار (النظام الردعي)

يعد أسلوب الإخطار (التصريح) أو النظام الردعي أو العقابي أكثر الأنظمة ملائمة لممارسة الحرية، حيث يفسح المجال لممارستها دون قيد أو شرط مسبق، إلا أن ذلك لا يعني أن ممارسة الحرية لا يتم بصورة مطلقة، فقيود الحرية محددة قانوناً ومعلومة مسبقاً، وكل تجاوز أو خرق لها يعرض مخالفها للعقوبة المقررة سلفاً، وبالتالي فالرقابة في ظل هذا النظام تكون رقابة لاحقة.

وينتج عن ذلك، أن أسلوب الإخطار أو النظام الردعي هو من حيث المبدأ تطبيق للقاعدة الأساسية التالية: الحرية هي القاعدة، ووضع قيود عليها هو الاستثناء، فكل ما لا يمنعه القانون الجزائي فهو شرعي ومسموح به. ولتحديد معالم هذا النظام، نتعرض إلى تعريف أسلوب الإخطار (النظام الردعي) وبيان أنواعه، والتفرقة بينه وبين أسلوب الترخيص.

الفرع الأول

تعريف الإخطار

يعتبر هذا الأسلوب من الأساليب الضبطية للحرية الأقل وطأة عليها، إذ يعد أقل الإجراءات مساساً بها، ومفاده وجوب إحاطة جهة الإدارة علماً بانعقاد العزم على ممارسة نشاط أو حرية معينة، مما يمكنها من اتخاذ ما هو ضروري من إجراءات لمنع أي تهديد ينتج عنه مساس بالنظام العام.

كما يفيد اعتماد هذا الأسلوب في ممارسة الحرية أو النشاط، أن هذه الحرية أو النشاط غير محظور، ولكن نظراً لارتباطه بصورة مباشرة بالنظام العام يصبح ضرورياً إخطار السلطات

1- محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار، أطروحة مشار إليها، ص 428.

المختصة بهذا النشاط أو العزم على ممارسة الحرية،¹ كما يعد صورة من صور التنظيم الضبطي، وهو أقلها مساساً بالحرية؛ إذ يتخذ بغية الحفاظ على النظام العام، وعليه تخطر الإدارة قبل ممارسة الحرية أو النشاط لتمكينها من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية النظام العام من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة هذه الحرية أو النشاط في الوقت المناسب.² والإخطار يتصف بأنه سابق (تصريح سابق) لكونه يواجه ممارسة حرية ما في المستقبل، وهذا ما يميزه عن كل ما يتم إخطار السلطة العامة به عن حالة حاضرة أو ماضية تؤدي خضوع الأفراد اللاحق بطريقة آلية لإجراءات وتدابير أكثر صرامة، كما في تقديم الإخطار الضريبي والإخطار عن مرض معدي.³

ويشير عبد المنعم محفوظ إلى أن اشتراط إخطار السلطات قبل مزاوله النشاط أو الحرية مفاده أن النشاط الفردي في موضوع معين غير محظور، ولكن نظراً لارتباطه بصورة مباشرة بالنظام العام يصبح ضرورياً إخطار السلطات المختصة بهذا النشاط، ومرجع ذلك يتمثل في إعطاء الفرصة لهذه الأخيرة بهدف تدبير الأمور وقياسها بدقة لكي تتخذ الإجراءات الكفيلة لحماية النظام العام، ولمنع وقوع ما يهدده في الوقت الملائم.⁴

ويعرفه الأستاذ الطيب محمد عبد اللطيف بقوله: "الإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر، وذلك بتمكين الإدارة عند إعلامها بالعزم على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه إذا كان غير مستوف للشروط التي أوجبها القانون سلفاً وبصفة موحدة لشرعية مزاولته، ومن شأنه تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الذي يجعله متفقاً مع الصالح العام.

ويجب على المشرع الاقتصار عليه دون الترخيص عند تنظيمه الحريات المعنوية والمادية الجوهرية باعتبار أنه الحد الأقصى الذي يجوز تقييدها به، ولذلك يجب أن يكون فرضه بقانون لا بإجراء إداري، وبالرغم من صفته الوقائية فإنه يعتبر متفقاً مع نظام الحرية خصوصاً وأنه

¹ - عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمانات ممارستها، مشار إليه، ص 935.

² - دالم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة مشار إليها، ص 203.

³ - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، مشار إليه، ص 59.

⁴ - عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمانات ممارستها، مشار إليه، ص 935.

يجعل ممارسة الحريات في يد الأفراد لا في يد الجهات الإدارية. وأخيراً فإنه يترتب على عدم المعارضة فيه أن يصبح النشاط المخاطر عنه نهائياً غير قابل للتعديل أو الإلغاء.¹ ففي ظل هذا النظام يرتفع تقييد الحرية أو النشاط قليلاً إلى حد ضرورة إخطار السلطات الإدارية مقدماً قبل البدء في ممارسة الحرية أو النشاط. وفي هذه الحالة لا تعتبر الحرية أو النشاط محظوراً، ولا يشترط الحصول على إذن من السلطة المختصة قبل ممارستها. فالمطلوب هنا مجرد الإخطار فقط لكي تكون هيئات الضبط على علم به. وهذا يمكنها من الاعتراض على ممارسة الحرية أو النشاط المخاطر عنه تارة أو من اتخاذ التدابير الوقائية التي تمنع من إضراره بالنظام العام.²

ويشير أستاذنا عزوي عبد الرحمن إلى تعريف للفقير Jean Rivero يحدد فيه مفهوم الإخطار ومدلوله من خلال وظيفته والنتائج المترتبة عن استعماله، واشتراطه قبل مباشرة الحرية أو النشاط، حيث توصل الفقير إلى أن هذا الإجراء - أي الإخطار - يُقدم أحيانا على أنه كيفية أو طريقة من الطرق المستعملة في النظام الوقائي، وإن كان يتميز عنه في الحقيقة. ففي ظل نظام الإخطار أو التصريح تتوقف ممارسة الحرية كما في حالة الترخيص الإداري المسبق، على مسعى يقوم به الشخص لدى السلطة العمومية، إذ يجب عليه أن يُخبرها بالنشاط الذي قرر القيام به أو ممارسته في الظروف والأشكال التي حددها القانون، ولكن الأمر هنا وعلى خلاف النظام الوقائي الذي يسوده نظام الترخيص الإداري المسبق وما يجري فيه، فإن للسلطة العمومية كقاعدة دوراً سلبياً فقط، فالتصريح لا يعطيها أية سلطة للبت والتقرير، بل تكتفي بتسجيله، وبعد معاينته والتحقق من صحته وقانونيته تمنح مُقدمه وصلاً يمكنه من الإثبات لاحقاً بأنه في وضع قانوني، ومن ثم فإن السلطة العمومية لا تتلقى سوى إعلماً أو خبراً بالموضوع. وبعد تقديم التصريح المذكور والاستظهار به على الشكل السابق، للشخص المعني التصرف كما أراد وقرر هو نفسه، إذ يعتبر الأمر بالنسبة إليه شكلية يجب استيفاؤها وليس أمراً متعلقاً بحاجز محتمل يمكن أن يعترض إرادته.³

1 - محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار، أطروحة مشار إليها، ص 501.

2 - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 127 و 128.

3 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 201 و 202.

وبناء على ذلك، فالإخطار أو التصريح المسبق له وظيفة هي إعلام السلطة بما تم العزم على القيام به من ممارسة لحرية، بحيث أن هذا الإجراء يمكن الإدارة من اتخاذ كافة التدابير التي تحول دون الإخلال بالنظام العام، زيادة على ذلك، فإن من شأن الإخطار أو التصريح المسبق إضفاء طابع الشرعية على الحرية أو النشاط المراد ممارسته؛ إذ يتمان في كنف القانون. ويتم تقديم الإخطار بصدد ممارسة الحرية الشخصية بسعي من الشخص المعني بالحرية، وفي حالة ممارسة الحرية الجماعية فإن الإخطار يقدم من قبل فرد واحد أو بعض الأفراد وليس كل الأفراد.

ففي إطار ممارسة حرية تكوين الجمعيات باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع، نصت المادة 07 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات بالقول: " يخضع تأسيس الجمعية إلى تصريح تأسيسي وإلى وصل تسجيل". كما أشارت المادة 08 إلى أن: "يودع التصريح مرفقاً بكل الوثائق التأسيسية من قبل الهيئة التنفيذية للجمعية ممثلة في شخص رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانوناً".

ويمكن القول، إنه عندما يكتفي المشرع بفرض نظام الإخطار على ممارسة حرية معينة يكون قد أحل هذه الحرية المنزلة الأولى من اعتباره وجعل النظام والصالح العام في المنزلة التالية وإن كانت لازمة.¹ وتعود الحكمة من فرض هذا النظام بدل الترخيص الإداري المسبق، على المستوى العالمي، إلى طبيعة بعض الحريات مند نشأتها الأولى وخاصة الحريات المعنوية كالحرية الدينية وحرية الرأي والتعبير في معظم صورها كحرية الاجتماعات العامة وحرية تكوين الجمعيات... فهي بما لها من أهمية معنوية مرتبطة بالإنسان بصفته هذه وبمصالحة الجوهريّة يتنافى مع تقييدها بقيد الترخيص الإداري كيفما كانت الظروف والمعطيات المتصلة بها.²

وما تجدر الإشارة إليه، أن نظام الإخطار يفرض بموجب أحكام القانون، ولا يمكن لسلطة الضبط فرضه من تلقاء نفسها، إلا في الظروف الاستثنائية، بل أن سلطة المشرع نفسه ليست

1 - محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار، أطروحة مشار إليها، ص 486.

2 - عبد الرحمن عزراوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 204.

مطلقة في ذلك، وإنما تحكمها الموازنة بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام وكفالة ممارسة الحقوق والحريات على اعتبار أن الحريات سابقة للوجود من المشرع نفسه. وعليه، فإنه بمقتضى إقرار أسلوب أو نظام الإخطار في ممارسة حرية معينة كحرية تكوين الجمعيات - باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع - يكون باستطاعة سلطة الضبط اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية بشأنها، والتي في حقيقة الأمر تمنع من ضررها وممارستها في الخفاء، وبذلك تحافظ على مصالح الدولة والمجتمع وحق الأفراد في ممارسة حرياتهم دون قيود.

الفرع الثاني

أنواع الإخطار

يتميز الإخطار برحابته مقارنة بغيره من أساليب الضبط الإداري من حيث مساحة الحريات و الأنشطة التي يمارس عليها، حيث يقسم من حيث القيمة التي يضيفها عليه المشرع إلى إخطار إجباري وآخر اختياري، كما يمكن تقسيمه من حيث موضوعه إلى مجرد إجراء ضبتي يهدف للحفاظ على النظام العام ومثاله الإخطار في حالة القيام بمظاهرة، وأحياناً أخرى يظهر كوسيلة للإعلان ومثاله قيام جمعية بنشر الإخطار الخاص بها في الجريدة، ويقسم أيضاً من حيث طبيعة الحرية أو النشاط المراد الإخطار عنه فقد يكون إجراء بسيطاً، كما قد يكون إجراء أكثر إجباراً بسبب طبيعة الحرية أو النشاط الذي يرد عليه أو النص القانوني المنظم له، وهنا يجب التفرقة بين ممارسة الحرية أو النشاط بصفة عارضة كقيام مظاهرة، أو حرية دائمة كتكوين جمعية،¹ وهذا التقسيم الأخير هو ما نوضحه بكونه يهم الدراسة بشكل مباشر.

وعليه يجدر بنا القول، إن الإخطار قد يكون مقترناً بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحرية أو النشاط عند عدم توفر الشروط أو احترام الإجراءات المحددة قانوناً، وفي حقيقة الأمر يعتبر هذا الصنف أقرب نظام الترخيص منه إلى نظام الإخطار، وإما أن يكون غير مقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحرية أو النشاط، وحين ذلك يكون

1 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، مرجع سابق، ص 64 وما يليها.

للمخاطر حرية مباشرة الحرية أو النشاط بمجرد الإخطار دون انتظار موافقة الإدارة. ذلك ما نشرحه في النقاط الجزئية التالية:

أولاً: الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحرية

وفي هذا النوع يمكن مباشرة الحرية بمجرد إتمام عملية الإخطار عملياً لدى السلطة الإدارية المختصة دون انتظار موافقتها أو انتظار مدة معينة، والمقصود من هذا النوع من الإخطار إعلام الإدارة مسبقاً بموضوع النشاط، ويزترب على ذلك تسليم المصريح وصل تسجيل يفيد تلقي الإدارة الإخطار موضوع الحرية.

ويرى أستاذنا الدكتور عزاوي أن هذا النوع من الإخطار يهدف إلى جلب انتباه الإدارة وجذبه إلى المحذور أو المباح من النشاطات والتعبير عن النية والرغبة والإرادة الشخصية والذاتية للمصرح أو المصححين لدى الإدارة في ممارسته تلقائياً بعد أخذ الإدارة علماً به لكي تكون على علم بالمخاطر التي يمكن أن تنجم عن ممارسة الحرية أو النشاط المصرح به، أو لتسهيل ممارسته، مع حقها في أن تقدم للمحاكمة الشخص الذي يمارس النشاط دون استيفاء الشروط القانونية، بحيث لا تملك الإدارة في هذه الحالة سلطة منع الحرية أو النشاط حتى وإن رأت ما يخالف القانون في تلك الحرية أو النشاط المخاطر عنه، بل يلزمها القانون باللجوء إلى القضاء ليفصل في شرعية الممارسة من عدمها.¹

وعلى سبيل المقاربة والاستشهاد، فإن الاجتهاد القضائي الفرنسي قال كلمته في هذا الشأن حينما نظرت المحكمة الإدارية بباريس في الطعن الموجه إليها من "جمعية أصدقاء الشعب" ضد رئيس شرطة باريس الذي رفض تسليم وصل الإيداع للجمعية المذكورة، وقد ارتأت المحكمة أن السلطة الإدارية المختصة لا تتوفر على أية صلاحية قانونية سوى التأكد من قيام الجمعية باستيفاء الشروط المرتبطة بتقديم التصريح بالتأسيس، ويمنع عليها تقدير مشروعية أو عدم مشروعية قوانينها الأساسية، وقضت بأن رئيس شرطة باريس برفضه تسليم

1 - عبد الرحمن عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 205 وما يليها. انظر أيضاً، محمد أحمد فتح الباب السيد، مشار إليه، ص 65.

الوصل عن التصريح بالتأسيس الذي تقدمت به الجمعية، يكون وكيفما كانت الأسباب قد تجاوز سلطاته، من ثم وجب إلغاء القرار المطعون فيه¹.

ويظهر اعتناق المشرع الجزائي لهذا النوع من الإخطار في القانون 89-11 المؤرخ في 05 يوليو سنة 1989 والمتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي²، والقانون 98-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، والقانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات³.

فبالرجوع إلى القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي وباعتباره محور ممارسة حرية التجمع فقد اخضع حرية تأسيس الأحزاب إلى نظام التصريح (الإخطار)، وفي ذلك نصت المادة 11 منه على أن: " يتم التصريح التأسيسي بالجمعية ذات الطابع السياسي بإيداع ملف لدى وزير الداخلية مقابل وصل.

تبدأ المدة القانونية المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القانون ابتداء من تاريخ تسليم الوصل". كما نصت المادة 17 من ذات القانون على أنه: " في حالة عدم نشر الوصل في الأجل المنصوص عليه في المادة 15 من هذا القانون يجب على الوزير المكلف بالداخلية أن يرفع القضية إلى الجهة القضائية المبينة في المادة 35 من هذا القانون خلال الأيام الثمانية التي تسبق انتهاء الأجل".

فباستقراء المواد السالفة الذكر نجد المشرع بسط من إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية من خلال إخضاعها لنظام الإخطار (الوصل)، ولم يمكن سلطة الضبط من معارضة تأسيس إطار ممارسة حرية التجمع إلا بواسطة اللجوء إلى القضاء. إلا أنه ما فتئ أن تراجع عن هذا الاتجاه الميسر لممارسة حرية التجمع السياسية بموجب القانون 97-09 المؤرخ في 06 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁴، فقد نصت المادة 22 منه على أن: " يتم إيداع ملف طلب الاعتماد المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 18 من هذا

1 - أورده عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، دراسة نقدية في ظهير 15 نوفمبر 1958، مطبعة فضالة، المحمدية، المغرب، ط 03، 2004، ص 29. انظر كذلك،

- Robert (J): Propos sur le sauvetage d'une liberté, RDP, N 05, 1971, PP 171-203.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 27 لسنة 1989.

3 - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1990.

4 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

القانون، لدى الوزير المكلف بالداخلية في ظرف خمسة عشر (15) يوما بعد انعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب مقابل وصل.

يسلم الوزير المكلف بالداخلية الاعتماد للحزب السياسي المعني بعد مراقبة مطابقته مع أحكام هذا القانون.

يسهر الوزير المكلف بالداخلية على نشر هذا الاعتماد في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال ستين (60) يوما من إيداع طلب الاعتماد.

يعتبر عدم نشر الاعتماد بعد انقضاء هذا الأجل موافقة عليه.

يمكن الوزير المكلف بالداخلية رفض الاعتماد بقرار معلل.

يكون قرار الرفض المذكور قابلاً للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية لمدينة الجزائر

التي يتعين عليها الفصل فيه خلال شهر من تاريخ الطعن...".

وبخصوص حرية تكوين الجمعيات باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع فقد أخضع

المشرع حرية ممارستها لنظام الإخطار وفي ذلك نصت المادة 07 من القانون 90-31 المتعلق

بالجمعيات على أن: " تؤسس الجمعية قانوناً بعد الإجراءات التالية:

- إيداع تصريح بالتأسيس لدى السلطات العمومية المختصة المذكورة في المادة 10 من هذا القانون.

- تسلم وصل تسجيل تصريح التأسيس بالتأسيس من السلطة المختصة خلال ستين (60)

يوماً على الأكثر من يوم إيداع الملف وبعد دراسة مطابقة لأحكام القانون...".

وفي حالة عدم مطابقة ملف التصريح بالتأسيس لأحكام القانون فلا يحق للسلطة الإدارية

رفض تسليم وصل التسجيل، بل يكون ذلك بواسطة القضاء، وهذا ما قضت به المادة 08

من ذات القانون بقولها: تخطر السلطة المختصة الغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص

إقليمياً خلال (08) أيام على الأكثر قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 7 أعلاه إذا

رأت أن تكوين الجمعية يخالف أحكام القانون وعلى الغرفة الإدارية أن تفصل في ذلك خلال

(30) يوماً الموالية.

وإذا لم تخطر الجهة القضائية المذكورة عدت الجمعية مكونة قانوناً بعد انقضاء الأجل

المقرر لتسليم وصل التسجيل"

وما تجب الإشارة إليه، أن المشرع تراجع عن اعتماد نظام الإخطار في تنظيمه لممارسة حرية التجمع، ليعتمد نظام الترخيص المسبق، وما يستتبعه اعتماد هذا النظام من مشقة في تكوين وتأسيس إطار حرية التجمع وممارستها، بحيث لا يمكن ممارسة هذه الحرية إلا بعد الموافقة المسبقة من الإدارة، ولعل إعادة تنظيم ممارسة الحرية السياسية كان له بالغ الضرر في ذلك، فلم يعد يخضع تأسيس الأحزاب السياسية لنظام الإخطار، بل أصبح إجراءً أولياً يليه جملة من الإجراءات لينتهي الأمر بطلب اعتماد (ترخيص) الحزب، ولا يمكن بأي حال أن تمارس حرية التجمع السياسية دون ترخيص مسبق

ثانياً: الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض

وفي هذا النوع من الإخطار تخضع ممارسة الحرية أو النشاط للتدخل من قبل الإدارة، مما يوسع من سلطة تحركه وتكييفها للأمور وتقديرها وفق ما يفرضه واقع الحال وما تراه، ولكن مع بقائها في إطار ومحيط سلطتها المقيدة التي يحكمها نظام الإخطار الذي يتميز هو الآخر بمنح السلطة الإدارية دوراً سلبياً يتمثل في تلقي التعبير عن النوايا بالممارسة وتسجيله مادياً عن طريق منح وصولات باستلام الإخطارات أو التصاريح، أي التأكد من استيفاء الشروط القانونية المطلوبة في الشخص المخاطر لمزاولة الحرية أو النشاط وليس دور أو سلطة إصدار القرار التنفيذي.¹

ولعل سلطة الإدارة في منح وصول الاستلام وإن كانت مقيدة إلا أن هذا النوع من الإخطار يعد أقرب إلى نظام الترخيص نظراً لضرورة خضوع المخاطر إلى الانتظار مدة من الزمن يحددها القانون للإدارة لتبدي رأيها في الإخطار المقدم لها، سلباً أو إيجاباً، بحيث يكون لها حق الاعتراض ومنع ممارسة الحرية محل الإخطار في حالة عدم اكتمال البيانات المطلوبة في الإخطار، وفي حالة أخرى قد تمتنع الإدارة عن منح وصل تسجيل الإخطار أو تأخير تسليمه للمخطر بحجة عدم كفاية وسائل ضمان ممارسة الحرية بشكل مناسب.

ويشير الأستاذ عمرو أحمد حسبو إلى أن هذا النوع في نظام الإخطار تخضع فيه ممارسة الحرية للتدخل من جانب الإدارة ليقترن بذلك كثيراً من نظام الترخيص حتى يكاد يختلط به، حيث يقدم هذا الإخطار إلى السلطة الإدارية التي يكون لها خلال مدة معينة حق الاعتراض

1 - عبد الرحمن عزراوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 210.

ومنع الحرية محل الإخطار عن ممارستها. وهذا النوع من الإخطار يتطلب موافقة الإدارة وتسليمها تصريحاً بممارسة الحرية. ولذلك يقترب هذا النوع كثيراً من نظام الترخيص.¹

ولعل ما يجب التنويه عنه في هذا المجال أنه كلما طالت وامتدت المدة ما بين إيداع الإخطار وممارسة الحرية كلما مُنحت الإدارة سلطة وإمكانية أوسع للتدخل أكثر في مجال ممارسة الحريات العامة، الفردية منها والجماعية، وبالنتيجة يكون التضييق أكبر على ممارسة هذه الحريات، وكلما كُبرت أيضاً خطورة وأهمية العمل الذي ستقوم به السلطات العمومية أو الإجراء أو الموقف الذي ستتخذه من الحرية من وجهة النظر المستندة إلى طبيعة إجراء الإخطار، ثم من وجهة نظر المصريح الذي ينتظر دائماً تسهيلات من السلطة الإدارية.²

وما يؤسف له أن المشرع وهو بصدد إعادة تنظيم حرية تكوين الجمعيات واستمرارية نشاطها باعتبارها أحد أطر ممارسة حرية التجمع، يكاد يجزم بتحويل تنظيمها من نظام الإخطار إلى نظام الترخيص المسبق، فقد نصت المادة 07 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات إلى أن: " يخضع تأسيس الجمعية إلى تصريح تأسيسي وإلى تسليم وصل تسجيل...". ومنحت المادة 08 من ذات القانون أجل محدد لدراسة مدى مطابقة ملف الجمعية المزمع تكوينها لأحكام القانون، والغريب هو ما جاءت به الفقرة الأخيرة من هذه المادة بالقول: " يتعين على الإدارة خلال هذا الأجل أو عند انقضائه على أقصى تقدير، إما تسليم الجمعية وصل تسجيل ذي قيمة اعتماد أو اتخاذ قرار بالرفض".

وبهذا الإجراء لن يكون بإمكان الأفراد تكوين جمعيتهم أو ممارسة أنشطتهم إلا بواسطة تدخل من القضاء وبسعي منهم، وهذا ما قضت به المادة 10 من ذات القانون بالقول: "يجب أن يكون قرار رفض تسليم وصل التسجيل معللاً بعدم احترام أحكام هذا القانون وتتوفر الجمعية على أجل ثلاثة (3) أشهر لرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً.

إذا صدر قرار لصالح الجمعية، يمنح لها وجوباً وصل تسجيل...".

1 - عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، (دراسة مقارنة)، مشار إليه، ص 86.

2 - عبد الرحمن عزراوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 213.

وبهذا الإجراء، لا يمكن تكوين الجمعية أو ممارسة نشاطها في حالة رفض الإدارة تسليم وصل تسجيل الجمعية إلا بعد تدخل حال من السلطة القضائية المختصة وبسعي ممن يرغب بتكوين هذا الإطار لممارسة حريته في النشاط الجماعي، وعليه، فإن تفسير نص هذه المادة يقودنا إلى القول بأن الأمر يتعلق بنظام الترخيص الإداري المسبق تحت غطاء التصريح المسبق.

وخلاصة القول، إن الأصل في الإخطار المقترن بحق اعتراض سلطة الضبط يجيز للمصرح مباشرة ممارسة الحرية بعد مضي المدة المحددة قانوناً لاعتراض الإدارة على الإخطار ولا ينتظر رخصتها لمباشرة ممارسة الحرية المرغوب فيها، لأن الإخطار ذاته إنما فرض لاعتبارات النظام العام، كما يعد انتهاء المهلة المحددة قانوناً للإدارة إيذاناً بعدم الاعتراض على ممارسة الحرية أو النشاط، أما إذا كان الأمر غير ذلك فإن الإخطار سيفقد هدفه المتمثل تيسير الأمر على المخترع الراغب بممارسة الحرية موضوع الإخطار، وبذلك يتحول عملياً نظام الإخطار المسبق إلى نظام الترخيص المسبق.

الفرع الثالث

التمييز بين الترخيص و الإخطار

يقترن نظام الإخطار من نظام الترخيص المسبق، خصوصاً بالنسبة للإخطار المقترن بحق سلطة الضبط بالاعتراض على ممارسة الحرية، بحيث لا يكفي إيداع الإخطار أو التصريح بممارسة الحرية أو النشاط، بل يقتضي الحال أن تفصح الإدارة عن موقفها اتجاه الإخطار المقدم لها، وهذا ما يقربه من النظام الوقائي، كما أنه يوجد تقارب تماس بين الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحرية ونظام الترخيص المسبق، ويختلفان بطبيعتهما من حيث النتيجة القانونية المترتبة عن كل منهما، وعلى أساس ذلك، فهما يشتركان في بعض المسائل ويختلفان في أخرى، ذلك ما نشرحه في النقاط الجزئية التالية:

أولاً: الصفات المشتركة بين نظام الترخيص ونظام الإخطار

يشارك نظام الترخيص المسبق مع نظام الإخطار في جملة من الصفات والخصائص نوردتها على النحو التالي:

(1) يعدان إجراءين من إجراءات الضبط الإداري، يهدفان إلى وقاية المجتمع مما قد ينجم عن ممارسة الحرية أو النشاط من مساس بالنظام العام، وإن كان تدخل الإدارة في حالة الإخطار أقل شدة من حالة الترخيص المسبق.¹

(2) أن المبادرة بهذين الإجراءين تعود لصاحب المصلحة في ممارسة الحرية؛ إذ يتوجب عليه إخبارها وإعلامها أو استئذنها حسب الحالة لممارسة الحرية، فلا تتحرك السلطة الإدارية تلقائياً، على خلاف الحالات العامة، حين تصدر قراراتها التنفيذية الآمرة النهائية.

(3) يتفقان من حيث كونهما وسيلة لتدخل الدولة في ممارسة الحريات العامة، وإجراء ضبطياً مقرراً لمصلحة الإدارة، وتحديدًا في مجال حماية النظام العام، ويبدو التماثل جلياً حين الموافقة على الطلب في الترخيص وعدم المعارضة في الإخطار فيصبحان كلاهما خاضعين للنظام العقابي في إطار الرقابة اللاحقة المنوط بها لسلطة الإدارة بموجب حماية النظام العام.²

(4) يشتركان من حيث مسؤولية الإدارة عن فرض هذين النظامين ممارسة الحرية ومدى تصرفها حيالهما وخضوع ذلك التصرف لرقابة القضاء، سواء في حالة العدول عن منح ترخيص أو إخضاعه لشروط غير التي نص عليها القانون أو إرهاقه بشروط أو حتى إلغائه، وفي الحالة الثانية حين الاعتراض أو الامتناع عن تسليم المصريح وصلاً خلال المدة المحددة قانوناً بحجة الحفاظ على النظام العام.

وخلاصة القول، إن كلا من التصريح وطلب الترخيص يشكلان الباعث لتدخل الإدارة والإفصاح عن موقفها إيجاباً أو سلباً في التصريح أو طلب الترخيص المقدم من قبل صاحب المصلحة في ممارسة الحرية ومباشرة الأنشطة المتعلقة بها وفق ما يقضي به القانون وفي حدوده.

1 - ويعود ذلك لأن أقل ما يقيد به ممارسة الحرية هو اشتراط استيفاء شروط معينة كالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وحسن السمعة وعدم الوقوع تحت طائلة الأحكام القضائية لجرائم تعارض ومجال ممارسة الحرية، وتحديد مجال ممارسة الحرية ومدتها. للاستزادة انظر، عبد الرحمن عزراوي، أطروحة مشار إليها، ص 237.

2 - نفس الأطروحة، ص 219.

ثانياً: الصفات المختلفة بين نظام الترخيص ونظام الإخطار

على الرغم من اشتراك نظام الترخيص لنظام الإخطار في الكثير من الصفات والخصائص، إلا أنهما يختلفان كذلك في بعض الصفات نلخصها في الآتي:

1) أن الترخيص يقوم على أساس وقائي بينما الإخطار يقوم على أساس عقابي، ومن المعلوم أن النظام الوقائي يمنح سلطة الضبط حيال ممارسة الحريات سلطة واسعة في مراقبتها وتقييدها بشكل مسبق، وعلى نقيض ذلك فإن النظام العقابي يمنح سلطة الضبط رقابة لاحقة على ممارسة الحرية أو النشاط في سياق حماية النظام العام وما يرتبه عليه من سلطة توقيع العقوبات عند الإخلال بمقتضيات النظام العام.

ومن ثم فإن سلطة المشرع في فرض نظامي الترخيص والإخطار والمفاضلة بينهما تختلف باختلاف نوع الحرية أو النشاط وأثرها على العلاقات الاجتماعية - لا سيما تلك التي تمارس بشكل جماعي كما الحال في حرية التجمع محل دراستنا - والغاية من تقييدها أو تنظيمها بإحدى أداتي الترخيص أو الإخطار.

فيإذا كان الأمر متعلقاً بممارسة الحريات المعنوية والثقافية والأدبية، كحرية تكوين الجمعيات، كان من الواجب أن يقتصر المشرع في تنظيم ممارستها على نظام الإخطار فقط. وعلى خلاف ذلك، إذا كانت الحرية تمس بصفة مباشرة إحدى غايات الضبط الإداري، كما الحال في حرية تأسيس الأحزاب السياسية واستمرارية نشاطها، وذلك بالنظر لما لممارسة هذه الحرية من تأثير مباشر على النظام العام، وفي كل الأحوال، يكون ذلك تحت ضمانات رقابة القضاء.

2) أن تطبيق النظامين عملياً يختلف، وقد أشار أستاذنا الدكتور عزوي عبدالرحمن إلى أنه في حالة نظام الإخطار يمكن المخاطر تحديد بالتقريب بدء ممارسته لحرية أو نشاطه المخاطر عنه متى استوفى الشروط القانونية، وذلك راجع لضيق سلطة الإدارة التقديرية في ظل هذا النظام، وعلى خلاف من ذلك في حالة وجوب الحصول على ترخيص، فإن سلطة الضبط تتوسع بحيث يمكنها تأخير ميعاد البدء في ممارسة الحرية أو النشاط،¹ وذلك يجعل الموافقة

1 - عبد الرحمن عزوي، أطروحة مشار إليها، ص 222.

على الترخيص مرهونة باتخاذ احتياطات معينة واستيفاء اشتراطات خاصة قد لا تكون منصوصاً عليها بذاتها في القانون مما قد يأخذ وقتاً أطول مما توقعه طالب الترخيص، على أن يتم ذلك كله تحت رقابة القضاء.

الباب الأول

الإطار القانوني لممارسة حرية التجمع

إذا كان حق الأفراد في ممارسة حرية التجمع مكفول بموجب أحكام الدستور، إلا أنه تجب الإشارة إلى عدم القدرة على مباشرة هذه الحرية دون تدخل من المشرع الذي يجعل منها واقعاً ملموساً ومعيشاً بعد أن كانت أملاً أو وعداً، وقد أوكل المؤسس الدستوري هذه المهمة ليتولى تنظيمها بما يفي وغرضها ويحقق أهدافها.

ولئن كان المشرع هو المخول بموجب أحكام الدستور بسن القوانين المنظمة للممارسة حرية التجمع، فإن المفترض فيه أن يكون ضابطه في ذلك هو الدستور نفسه، بحيث لا يضع من القيود إلا ما يتطلبه حسن سير ممارسة الحرية، دون الانتقاص منها سواء بتقييد تأسيسها وإنشائها، أو عرقلة ممارسة نشاطها أو بعدم تحصينها من توقيف نشاطها أو حلها، كل ذلك في مواجهة ما تحوزه الإدارة من سلطات تمكنها من إصدار قرارات أو منع منح تراخيص إعمالاً لسلطتها التقديرية واختصاصها بحفظ النظام العام في المجتمع.

وبذلك يقع التزاما على المشرع بتنظيم الإطار القانوني لممارسة هذه الحرية سواء تعلق الأمر بإصدار تشريع عادي ينظم ممارسة حرية التجمع من خلال الجمعيات أو بإصدار قانون عضوي ينظم بمقتضاه حق ممارسة حرية تأسيس واستمرار الأحزاب السياسية، وقد عمد المشرع الجزائري إلى تحديث هذين الصنفين من حرية التجمع محل دراستنا من حيث تنظيم الإطار القانوني لكل منهما من خلال القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات، والقانون العضوي 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية.

وتتمحور دراستنا لهذا الباب في فصلين يتم من خلالهما التعريف بإطار ممارسة حرية التجمع (جمعيات وأحزاب سياسية)، وبيان أنواعها، وكيفية إنشائها وتأسيسها وإدارتها، ومصادر تمويلها، وصولاً إلى حدود ممارستها وانقضائها.

وبناء على ما سبق، فإننا نعمل على بسط الموضوع للدراسة من خلال فصليه، نخصص أولها للإطار القانوني للجمعيات، أما الثاني يعالج الإطار القانوني للأحزاب السياسية.

الفصل الأول

النظام القانوني للجمعيات

تتمحور دراسة هذا الفصل حول بيان النظام القانوني للجمعيات باعتبارها أحد محاور ممارسة حرية التجمع، حيث لا يمكن الحديث عن حرية التجمع في ظل غياب محل ممارستها التي تعد الجمعيات إحداها وما يستتبعها من حق في التكوين ومباشرة النشاط.

فالجمعيات تقوم بدور فعال يخفف من الالتزامات الملقاة على السلطات العامة في الدولة التي يتوجب عليها - وبحكم موقعها ومسئولياتها- توفير وإشباع لحاجات الأفراد في المجتمع من أمن وغذاء وعمل وتعليم وصحة ورعاية اجتماعية ... وغيرها من الواجبات التي قد تشكل عبئا على الدولة، وإذا ما فشلت السلطة في توفيرها فإنها لا محالة ستستقيل بسبب فشلها، ومن جانب آخر فإن الجمعيات تقوم بالكثير من الأنشطة تكاد تكون عامة تطوعاً ودون طموح في بلوغ سلطة الأمر الذي حدا بالسلطة إكساب بعض الجمعيات صفة الجمعيات ذات النفع العام نظراً للدور الفعال الذي تقوم به في مجال من المجالات وهو يضاهاى - أحياناً- عمل السلطات العامة في الدولة.

وفي ظل تراجع دور الدولة في العصر الحديث - بالنظر لتشعب وكثرة متطلبات الحياة - أصبح للجمعيات دور هام وفعال على مختلف الأصعدة، كما أن هذا الحق والحرية في إنشاء واستمرار الجمعيات مبدأ دستوري ومطلب اجتماعي، ولذلك كان من الضروري بسط الموضوع للبحث والدراسة في كل جوانبه من الإنشاء ابتداء إلى حين انقضاءها، وهذا ما نعالجته تباعاً حيث نتعرض في المبحث الأول إلى الأحكام العامة للجمعية، ونعالج في الثاني شروط وإجراءات تأسيسها، ونخصص ثالثها لدراسة التنظيم الإداري والمالي للجمعيات، ونتولى بالدراسة والتمحيص حدود حرية الجمعيات في المبحث الرابع من هذا الفصل.

المبحث الأول

الأحكام العامة للجمعيات (الماهية والخصائص)

يقتضي البحث في موضوع ممارسة حرية تأسيس الجمعيات التعرض إلى تعريف الجمعية وخصائصها، وبيان أصنافها، وهذا على التوالي:

المطلب الأول

تعريف الجمعيات وعناصرها

نتعرض في هذا المطلب إلى تعريف الجمعيات تشريعاً، وقضاً، وفقها، كما نعمل على الوقوف على العناصر التي تتكون أو تتركز عليها الجمعية في الآتي:

الفرع الأول

تعريف الجمعيات

نتناول في هذا الفرع تعريف الجمعية وتوضيح مفهومها، وللوقوف على التعريفات التي جاءت بها بعض التشريعات المقارنة، كما نرجع على التعريف القضائي والفقهي، لما لذلك من أهمية في تحديد المفهوم الصحيح للجمعية.

أولاً: التعريف التشريعي للجمعية

على سبيل الاستشهاد، وبغرض إثراء الموضوع نورد تعريف بعض التشريعات المقارنة للجمعية، فالمشعر الفرنسي عرفها في المادة الأولى من قانون الجمعيات لسنة 1901 بالقول:

" L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations".¹

" الجمعية اتفاق يجمع بين شخصين أو أكثر، يتشاركون بصفة دائمة معارفهم ونشاطاتهم دون البحث عن الربح ويحكم ذلك مبادئ القانون العام الواجبة التطبيق على العقود والالتزامات". ومن جانبه ذهب المشعر المغربي في نفس الاتجاه حيث عرفت الجمعية في ظهير 1958 المتعلق بالجمعيات في فصله الأول بالقول عنها: " الجمعية اتفاق لتحقيق تعاون مستمر

1- www.associanet.com/docs/loi1901.html

بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم، وتجري فيما يرجع لصحتها، القواعد القانونية العامة المطبقة على العقود والالتزامات".¹

كما عرف المشرع المصري الجمعية في المادة 01 من القانون رقم 84 لسنة 2002 من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بقولها: "تعتبر جمعية في تطبيق أحكام هذا القانون، كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين، أو أشخاص اعتبارية، أو منهما معاً لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي".²

ولا يكاد يختلف المشرع اللبناني عن هذه التشريعات حيث عرف الجمعية في المادة الأولى من قانون الجمعيات الصادر عام 1909 بأنها "مجموعة مؤلفة من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولهدف لا يقصد به اقتسام الربح".³

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد وقد تصدى لتعريف الجمعية في مختلف القوانين الصادرة في هذا الشأن، فالمادة 01 من الأمر 71-79 المؤرخ في 03 ديسمبر سنة 1971 المتعلق بالجمعيات⁴ عرفتها بقولها: "الجمعية هي الاتفاق الذي يقدم بمقتضاه عدة أشخاص بصفة دائمة وعلى وجه المشاركة معارفهم ونشاطاتهم ووسائلهم المادية للعمل من أجل غاية محددة لا تدر عليهم ربحاً. وتخضع هذه الجمعية للقوانين والنظم الجاري بها العمل وأحكام قانونها الأساسي ما لم يكن مخالفاً لأحكام هذا الأمر".

وعرف القانون 87-15 المؤرخ في 21 يوليو لسنة 1987 المتعلق بالجمعيات⁵ في مادته 02 الجمعية بقولها: "الجمعية هي تجمع أشخاص يتفقون - لمدة محددة أو غير محددة - على جعل معارفهم وأعمالهم ووسائلهم مشتركة بينهم قصد تحقيق هدف معين لا يدر ربحاً.

1 - للاستزادة انظر، عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، دراسة نقدية في ظهير 15 نوفمبر 1958، مشار إليه، ص 11.
2 - عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية، شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الإلكتروني، الإسكندرية، مصر، (بدون ذكر لسنة النشر والطبعة)، ص 20.
3 - كامي جوزيف، وضع حرية تأسيس الجمعيات في لبنان، المركز اللبناني لحقوق الإنسان، بناية باخوس، الطابق الأول، شارع مار يوسف، الدورة، بيروت لبنان، ص 08.
4 - الجريدة الرسمية، العدد 105 لسنة 1971.
5 - الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1987.

ويخضع هذا الاتفاق لأحكام القانون والأنظمة الجاري بها العمل، وكذا قانونها الأساسي المعد طبقاً للقانون الأساسي النموذجي المحدد عن طريق التنظيم.

ويجب أن يعلن هدف الجمعية دون غموض ويكون اسمها مطابقاً لها.¹

أما القانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والمتعلق بالجمعيات فقد عرف الجمعية في مادته 02 بقولها: " تمثل الجمعية اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيون أو معنويون على أساس تعاقدية ولغرض غير مريح.

كما يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي على الخصوص.

ويجب أن يحدد هدف الجمعية بدقة وأن تكون تسميتها مطابقة له."

أما القانون 12-06 المؤرخ في 18 يناير 2012، المتضمن قانون الجمعيات² فقد عرفها في مادته 02 بقولها: " تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون، تجمع أشخاص طبيعيين و أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة.

ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني.

يجب أن يحدد موضوع الجمعية بدقة ويجب أن تعبر تسميتها عن العلاقة بهذا الموضوع."

وباستقراء التعريفات السابقة، يتضح أنها تجمع على أن الجمعية هي تجمع لأفراد بموجب اتفاق إرادي بالدرجة الأولى. كما تجمع على تعدد الأشخاص المكونين للجمعية مع الاختلاف في عددهم، فالقانون الفرنسي والمغربي جعلاً من حق شخصين إنشاء جمعية، أما التشريع المصري واللبناني والجزائري فقد نص على أن الجمعية تجمع أشخاص بما يعني أن تأسيس جمعية يتطلب أكثر من شخصين.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1990.

2- الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

وانطلاقاً من التعريفات السابقة، نخلص إلى أن كل عمل جماعي مشروع ومنظم ولا يهدف إلى تحقيق ربح هو بمثابة جمعية، بما يعني أن الجمعية عبارة عن تجمع أشخاص أو أشخاص وأموال تتأسس بناء على توافق إرادة المنشئين لها ولا تهدف لتحقيق ربح.

ثانياً: التعريف القضائي والفقهي للجمعيات

لقد ساهم كل من القضاء والفقهاء من خلال الأحكام والاجتهاد والدراسات إلى محاولة الوصول إلى تعريف للجمعية من خلال النظر إلى عدة أوجه، ذلك ما نعرض له على التوالي:

1- التعريف القضائي

لم يختلف القضاء في تعريفه للجمعية عن التعريف الفقهي، ونشير في هذا الإطار إلى ما توصل إليه القضاء في أحكامه لتعريف الجمعية، فقد قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر في 01 جوان 1881 بعدم توافر أي عنصر من عناصر تكوين الجمعية لمجرد اجتماع مألوف للفتيات والرجال في الغرفة المخصصة لكاهن الكنيسة أو في أي مكان آخر يوافق عليه هذا الأخير، وهذا ما يفيد بأن القضاء الفرنسي عرف الجمعية من خلال عناصرها كما قضت محكمة أورليانز الأمريكية عام 1886 بتوافر عناصر الجمعية عندما **يجتمع عدد معين من الأفراد عدة مرات أسبوعياً في مكان معين لدراسة مقتطفات موسيقية لعزفها أثناء الأعياد والمسابقات**.¹

2- التعريف الفقهي

لقد ساهم الفقهاء في تعريف الجمعية، فالفقيه Petit يعرفها من منطلق زاوية التكوين (فهي تتكون من مجموعة من الأفراد يضعون معاً نشاطاتهم وخبراتهم لتحقيق هدف معين).² وذهب الأستاذ Joubrel في تعريفه للجمعية إلى التركيز على عنصر الاتفاق بقوله: (الجمعية ذات طبيعة مستقرة ومستمرة، حيث تتطلب ضرورة وجود ميثاق يربط بين المنضمين إليها ويشير إلى موضوع محدد ودائم).³

1 - Librairie Eyrolles Francis Lefebvre: Mémento pratique, Association et fondations, P17.

2 Jean Moranne: La Liberté d'association en droit Public Française Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris2), 1974, P140.

3- محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، مشار إليه، ص 165.

كما يرى الفقيهان AUBY و DUCOS-ADER في مؤلفهما المشترك بأن: (الجمعية عبارة عن جماعة منظمة يفترض لتكوينها تجمع عدد من الأفراد لتحقيق هدف معين غير الربح، وأنه إذا تمثل الهدف في تحقيق الربح فإنها لا يمكن أن تكون جمعية، وستغدو شركة مدنية أو تجارية أو تخضع لنظام قانوني مختلف، فضلا عن ذلك فالجمعية ذات طبيعة دائمة، حيث تظل قائمة ما لم تحل.

ويرى الأستاذ عبد الرافع موسى أنه لا يمكن وضع تعريف جامع لمفهوم الجمعية، إلا أنه يمكن التعرف على الجمعية من خلال الغرض أو الهدف الذي أنشئت من أجله، واستقلال الجمعية عن غيرها، ومع ذلك يمكن القول بأن الجمعية هي كل مجموعة من الأعضاء طبيعيين أو معنويين يدخلون إلى نظام يحكم طريقة ونظم تحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله.¹ ويكاد يجمع الفقه في فرنسا في تعريفه للجمعية على أنها شخص قانوني، أو شخص معنوي، يخول الأهلية القانونية للتصرف باسم ولمصلحة الجماعة.²

الفرع الثاني

خصائص الجمعيات

يتضح من خلال التعريفات المختلفة للجمعية أنها تتألف من مجموعة من الخصائص، تتمثل في الاتفاق و الديمومة (الاستمرارية) و تعدد الأعضاء و الهدف غير الربحي، نشرحها تباعاً.

أولاً: خاصية الاتفاق

إذا كان عنصر الاتفاق يعد من خصائص الجمعية إلا أنه يسبق بخطوات تتمثل في تجمع والتقاء الأفراد الراغبين في تأسيس جمعية، وبذلك يضيف على الجمعية صفة الاتفاق التعاقدية الذي بمقتضاه يقوم مجموعة من الأفراد بتسخير معارفهم ووسائلهم لتحقيق غرض معين، بمعنى أن القانون يتحدث عن التصرف القانوني، وليس المؤسسة التي أنتجها هذا التصرف وهي الجمعية، ومن ثم يجعل من الجمعية مجرد تصرف قانوني ينتج آثاراً قانونية.³

1- عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1998، ص 21.

2- Librairie Eyrolles Francis Lefebvre, Mémento pratique, Association et fondations, 1999, P17.

3 عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، دراسة نقدية في ظهير 15 نوفمبر 1958، مرجع سابق، نقلا عن : Armand colin, La Berton (G)"Libertés publiques et droits de l'Homme, Paris, 1995, P 334.

وفي ذلك ينصرف مفهوم الاتفاق في حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها إلى أن الأفراد لهم الحرية في تأسيس الجمعيات، وأن كل شخص تكون له الحرية في الانضمام أو عدم الانضمام إلى جمعية، كما له حق الانسحاب منها، ولا يجوز إجبار أي شخص على الانضمام لعضوية جمعية ما أياً كان الغرض من إنشائها.¹

ولئن كان العقد يعبر عن تطابق إرادة طرفيه، إلا أن لكل من منهما هدفاً قد يختلف عن الطرف الآخر، وعليه فإن العقد ينتج وضعيات قانونية متباينة²، أما في حالة الجمعية فنجد جميع الأعضاء يلتقون في نفس الهدف، والاتفاق المبرم بينهم ينتج نفس الآثار، بمعنى أن الاتفاق هو الذي يلزم أعضاء الجمعية، وبالتالي يكون عنصر التراضي بينهم هو التزامهم بالقانون الأساسي للجمعية وليس العقد³.

ومن جهته عبر المشرع الجزائري عن الجمعية بأنها اتفاق سواء في الأمر 71-79 أو القانون 87-15 المتعلقين بالجمعيات، إلا أنه أضاف مصطلح العقد في القانون 90-31، ثم نص في القانون 12-06 على أن تؤسس الجمعية بواسطة تجمع على أساس التعاقد، فلا ندري لماذا أضاف هذا المصطلح. حيث كان الأجدد أن يبقى على مصطلح (الاتفاق) بدل إدراج لفظ التعاقد في تعريف الجمعية، نظراً للأسباب السالف ذكرها.

ولو أن الاتفاق الذي تتكون بموجبه الجمعية يخضع من حيث صحته إلى المبادئ العامة التي تحكم العقود والالتزامات، إلا أنه لا يجب إسباغ الصفة التعاقدية المدنية عليه باعتبار أن الجمعية في حقيقتها هي نظام لائحي أو عمل جماعي مشترك لا ينشئ مراكز تعاقدية شخصية وإنما يرتب التزامات على الأعضاء بالانضمام إليه، كما أن الغرض في الجمعية والانضمام إليها يختلف عن نظام العقود وعن نظام الاتفاقات التي تنشأ بين العمال وأصحاب العمل.

1 - Cass.civ.23 fév.1960 .D.1961.55

2 Rojou de Bondée, "Essais sur l'acte juridique", collectif 1962, in Rivero (J) les libertés publiques II, thèmes 1981.

3 - حيث تنشأ الجمعية بموجب احترام قواعد عقد نظامي، فالمشرع يضع قواعد قانونية تتصف بصفة النظام العام، وما على الأفراد إلا اتباع القواعد التي عينها المشرع في العقد النموذجي سلفاً.

ولما كان رضا الأفراد والتزامهم بالقانون الأساس للجمعية أساس تكوين أو تأسيس الجمعية، فإنه يجب أن يصدر عن إرادة حرة¹ خالية من العيوب (إكراه أو تدليس أو غلط) وأن يصدر عن صاحب أهلية كاملة، حيث يظهر هذا الرضا جليا أثناء التوقيع على القانون الأساسي للجمعية، أو عند الانخراط في جمعية موجودة سلفا من خلال التوقيع على الاستمارة المعدة لذلك، كما يظهر عنصر الرضا حينما يقوم الأعضاء بتعديل القانون الأساسي للجمعية، إذ يتطلب رضا الأفراد المكونين لها، فلا يتم إقرار التعديل إلا بأغلبية متفق حولها من قبل الأطراف.

ثانياً: الجمعية تجمع أشخاص

الجمعية هي مجموعة من الأشخاص سواء كانت طبيعية أو معنوية تتحد إرادتهم للسعي لبلوغ هدف مشترك، وتمثل الجمعية الاشتراك في المعارف أو في النشاطات.

فالجمعية لا يمكن أن تتكون من فرد واحد، لأن من شأن ذلك أن يعدم صفة التجمع والمشاركة مع الآخرين، لذلك ذهبت كل التشريعات إلى النص على ذلك في القوانين المنظمة للجمعيات مع اختلاف في عدد الأفراد المكونين لهذا التجمع، فعلى سبيل المثال ذهب المشرع الفرنسي حسب نص المادة الأولى من قانون الجمعيات لسنة 1901، وكذلك القانون اللبناني إلى أن الجمعية تتكون من شخصين فأكثر، وهذا في حد ذاته يعد عاملاً مشجعاً لحرية التجمع، فيما ذهبت بعض التشريعات إلى عدم تحديد عدد الأشخاص المكونين للجمعية، أما القانون الجزائري ففي الأمر 71-79 والقانون 87-15 المتعلقين بالجمعيات لم يحدد عدد الأشخاص المكونين للجمعيات، فتارة يرد مصطلح (عدة أشخاص)، وفي حالة أخرى يذكر (تجمع أشخاص) فعدم تحديد عدد الأشخاص المكونين للجمعية يوحي بتيسير المشرع لتأسيس الجمعيات، إلا أن مراجعة باقي المواد يوضح أن هذين القانونين كانا على غير ذلك، أما القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات فقد نص صراحة في المادة 06 على ضرورة توفر 15 فرداً لتأسيس الجمعية، بينما خفض القانون 12-06 من هذا العدد، وبالمقابل اشترط لكل فئة من الجمعيات توافر عدد معين من الأعضاء لتكوينها.

1- نصت المادة 06 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات " تتكون الجمعية بجرية وإرادة أعضائها المؤسسين...".

وفي كل الأحوال، فإن الجمعية لا تبلغ أغراضها إلا من خلال العمل المشترك، الذي لا يتأتى إلا من خلال اشتراك أكثر من شخص، سواء في تبادل الأفكار والمعارف، أو من خلال العمل الميداني المشترك. وجدير بالذكر أن اشتراط وجود عشرة أعضاء لإنشاء جمعية لا يجد ما يبرره واقعياً، فلماذا لم يشترط المشرع 11 عضواً أو 09 أعضاء مثلاً؟ ولذلك، فإن هذا التحديد والاشتراط لا يعد محفزاً وميسراً لتأسيس الجمعيات، بل على العكس من ذلك فهو بمثابة إرهاق لممارسة لحق في التجمع، فالجمعية التي تمارس نشاطها بجدية فبطبيعة الحال سينضم لها أفراد لاحقاً، وعلى العكس من ذلك، فالجمعية التي لا تمارس نشاطها وتبقى خاملة فمصيرها الزوال، كما أن زيادة عدد المؤسسين لا يعد معياراً لممارسة النشاط ونجاحه.

ثالثاً: خاصية الاستمرارية

إن عنصر الاستمرارية أو الديمومة هو ما يميز الجمعية عن الاجتماع العمومي المؤقت وهذا ما ذهب إليه الفقيه Burdeau بقوله: (القيام باجتماع ما لا يهدف سوى إلى التفكير وتنوير جماعة، بينما يتوخى من تأسيس جمعية معينة التشاور والعمل المشترك).¹

فانطلاقاً من هذا التمييز الفقهي، تتضح أهمية عامل الزمن بين التفكير الجماعي المشروط بمدة معينة (اجتماع مؤقت) والعمل المشترك الممتد في شكل تجمع (جمعية).

كما يميز عنصر الاستمرارية الجمعية عن التحالف الذي يتجسد في إنشاء وفاق يجمع العمال مثلاً قصد استخدام خبرتهم في عمل مشترك ومحدد في الزمان، كما يصدق الأمر نفسه على تحالف مجموعة من الأحزاب في مواجهة انتخابية، أي لمدة محددة.

علاوة على ذلك، فإن عنصر الاستمرارية يضيف على الجمعية الطابع العضوي، حيث تعد مؤسسة ينتمي إليها الأعضاء بصفة قانونية تحددها القوانين الأساسية والداخلية

1- ذكره عبد العزيز مباح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، مشار إليه، ص 14.

للجمعية، كما أن الجمعية باقية، حتى في حال غياب أعضائها جماعيا،¹ فالجمعية تجمع دائم حتى في حال تغير الأعضاء يبقى عملها مستمرا.² لكن عنصر الاستمرارية يعد نسبيا فقط. فالجمعية يمكن أن تؤسس لمدة محدودة،³ كما يمكن لأعضائها أن يضعوا حدا لجمعيتهم بمحض إرادتهم طبقا لأحكام القانون الأساسي للجمعية، كما يمكن أن يطرأ حل الجمعية بواسطة القضاء إذا توافرت الأسباب الموجبة لذلك.⁴

رابعاً: خاصية الهدف

نصت أحكام مختلف قوانين الجمعيات، وكذلك التعاريف الفقهية التي سبق التطرق إليها على تحديد هدف الجمعية سلبا، وذلك من خلال تبيان غاية الجمعية التي لا تدر عليها ربحا، ولغرض غير مريح...، فالنصوص القانونية تتحدث عن التعاون المشترك بين الأفراد المكونين للجمعية لتسخير معارفهم ووسائلهم لغرض غير مريح، ويتحدد هذا الغرض في القانون الأساسي للجمعية. ولم يشترط القانون أن يكون هدف الجمعية تحقيق منفعة عامة أو الصالح العام فقط، إذ يمكن أن يكون هدف الجمعية تحقيق مصلحة الأعضاء أنفسهم، أو الدفاع عن قضية أو أشخاص، أو تقديم خدمة أو تطوير نشاطات فكرية، ثقافية، اجتماعية، حيث يسمح للجمعية باختيار هدفها بكل حرية.

كما لا يحدد القانون المنظم للجمعيات أي هدف سلفا للجمعيات، ومع ذلك فإن هدفا واحدا يظل محظورا يتمثل في اقتسام الأرباح، بل يحظر السعي له أصلاً، ولا يجوز أن تكون أداة للإثراء الشخصي لأعضائها، لا أثناء قيام الجمعية، أو عند حلها.⁵ فلا يمكن

1- نصت المادة 3/42 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات: "إذا كانت الجمعية المعنية تمارس نشاطا معترفا بمكنشاط ذي صالح عام و/ أو ذي منفعة عمومية، تتخذ السلطة العمومية المختصة التي أحطرت مسبقا، التدابير الملائمة أو تكلف من يتخذها قصد ضمان استمرارية نشاطها". ومن ذلك يظهر تدخل السلطة في تسيير العمل الجمعي وبالتالي التدخل في حرية التجمع، حيث تضمن استمرارية نشاط معين، مما يعني أن هذا النشاط يوافق هدف السلطة، وبالتالي ستختار من يخدم هذه الأهداف أو يستأمن عليها.

2 - كتاب وجيز لإدارة الجمعية، دليل التسيير الإداري والمالي، 2009، وزارة التضامن والأسرة والجالية الوطنية بالخارج، وكالة التنمية الاجتماعية، مشروع دعم الجمعيات الجزائرية للتنمية ONG II، الطريق الوطني رقم 01، البساتين، بئر خادم، الجزائر، ص 10 و 11.

3 نصت المادة 2/2 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات "... كما يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة".

4 - نصت المادة 43 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنه: "يمكن أن يطرأ حل الجمعية بالطرق القضائية بناء على طلب السلطة العمومية أو شكوى الغير إذا ما رست الجمعية أنشطة تخالف القوانين المعمول بها أو تكون غير واردة في قانونها الأساسي".

5 - كتاب وجيز لإدارة الجمعيات، دليل التسيير الإداري والمالي، مرجع سابق، ص 11.

للجمعية توزيع الأرباح حتى ولو كانت تجني بعض المنافع المادية التي لها طابع ثانوي بالنظر إلى الغرض الأصلي التي أسست من أجله ولا توزع بين الأشخاص بل ترصد فقط لغرض الجمعية.¹

وعلى الرغم من فسح المجال لأعضاء الجمعية في اختيار هدف جمعيتهم بكل حرية، إلا أن المؤسسين ملزمون بالتحديد الدقيق للهدف في القانون الأساسي،² وهذا ما يشكل تقييدا لحرية التجمع، لأنه قد تستعمل العبارة الفضفاضة بغرض عدم تمكين الجمعيات من النشاط، وذلك بالنظر لإعمال سلطة الضبط لسلطتها التقديرية التي منحها الفقرة الأخيرة من المادة 02 من القانون 12-06 للجمعيات بقولها: "... غير أنه، يجب أن يندرج موضوع نشاطاتها وأهدافها ضمن الصالح العام وأن لا يكون مخالفاً للثوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها".

وما تجب الإشارة إليه، أنه على عاتق المشرع التزاما يقضي بإعادة نظره في صياغة هذه المادة، وتقييد سلطة الإدارة، أو إحالة الأمر إلى القضاء لبيسط رقابته على موضوع نشاط الجمعية وهدفها، حتى توفر ضمانات أساسية لحرية إنشاء الجمعيات ومنه ضمانات لممارسة حرية التجمع.

المطلب الثاني

أنواع الجمعيات

تكاد التشريعات تجمع على وضع إجراءات يتم بمقتضاها الاعتراف بالجمعية قانوناً، غير أن البعض منها لم يشترط ذلك، مما يترتب عنه تواجد صنف من الجمعيات غير مصرح بها لدى السلطات المختصة، إلى جانب الجمعيات المؤسسة وفق الإجراءات المطلوبة وهي ما يصطلح عليه بالجمعيات المصرح بها، وقد صنف المشرع الجزائري الجمعيات إلى عدة

1 - في هذا الصدد وعلى سبيل الاستشهاد أصدرت محكمة النقض الفرنسية تأييدا للحكم الصادر عن محكمة الاستئناف بباريس القاضي باعتبار الجمعية ذات الغرض الديني التي تأسست طبقا لقانون 01 جويلية 1901، والمتمثل غرضها الأساسي في نحر الذبائح للمسلمين المقيمين في فرنسا، هي وموجهها الديني قد استغلوا مباشرة مؤسسة تهدف إلى تحقيق الربح وتوزيعه من خلال ممارستها لعملية الشراء للحوم من أجل بيعها من طرف المدعو " الحسين " وعلى هذا الأسس اعتبرتها محكمة النقض الفرنسية تاجرا فعليا، لأنها تمارس عدة عمليات شراء من أجل البيع ولأنها تهدف من وراء هذه العمليات الحصول على الربح وتوزيعه. انظر في ذلك عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، مرجع سابق، ص 16. نقلا عن :

- Caster, Les associations qui exercent une activité commerciale, thèse, Paris, 1987, P 20.

2 - نصت المادة 3/2 من القانون 06-12 "... يجب أن يحدد موضوع الجمعية بدقة، و يجب أن تعبر تسميتها عن العلاقة بهذا الموضوع".

أصناف، الجمعيات المعترف لها بصفة النفع العام، والجمعيات الدينية والجمعيات ذات الطابع الخاص، والجمعيات الأجنبية، وهذا ما نشرحه تباعاً.

الفرع الأول

الجمعيات المصرح بها وغير المصرح بها

يصرح بميلاد الجمعية لدى السلطات المختصة قانوناً من خلال اتباع إجراءات منصوص عليها في أحكام القانون المنظم للجمعيات، ويتم ذلك بعد استجماع الشروط واتباع الاجراءات القانونية المقررة لذلك، وفي حالة تخلف هذه الإجراءات والشروط المطلوبة قانوناً نكون بصدد كيان أو جمعية غير مصرح بها قانوناً، وتختلف التشريعات في قانونية وجودها من عدمه وكيفية التعامل معها، ذلك ما نوضحه على الترتيب التالي:

أولاً: الجمعيات المصرح بها

الجمعيات المصرح بها هي التي استندت في إنشائها إلى اتباع الإجراءات التي نص عليها قانون الجمعيات، فالتزمت بإيداع التصريح بالتأسيس، وتسلمت وصل الإيداع ثم منحت وصل التسجيل الذي يمكنها من مباشرة نشاطها، بعد قيامها بعملية الإشهار في جرائد يومية ذات توزيع وطني، بعد ذلك تكتسب الجمعية الأهلية القانونية التي تمنحها حقوقاً وتحملها التزامات.¹

وفيما يخص الجمعيات غير المصرح بها فإنه يمكنها القيام بالإجراءات القانونية المتعلقة بإنشاء الجمعيات، فتكون بعد ذلك جمعيات مصرحاً بها ومعترفاً بها في نظر القانون.²

ثانياً: الجمعيات غير المصرح بها

يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار هذا النوع من الجمعيات يستمد شرعيته من مفهوم الشخصية المدنية، لأنها ليست وليدة القانون وإنما هي نتاج الواقع، حيث يكون من حق كل

1- راجع المواد 07 إلى 12 من القانون 12-06 المتضمن قانون الجمعيات.

2- فيما يتعلق بإجراءات تأسيس الجمعيات سيتم التفصيل لاحقاً في هذه الأطروحة.

جماعة الدفاع عن ذاتها جماعياً لحماية حق مشروع، دون أن يعترف لها المجتمع بحق الوجود القانوني ودون حاجة لإعلان ذلك أو شهره أو تسجيله.¹

وما تجدر الإشارة إليه وعلى سبيل الاستشهاد أن المشرع الفرنسي أقر بوجود هذا النوع من الجمعيات، حيث مكن الأفراد من إنشاء جمعيتهم دون قيد أو إذن مسبق وفقاً لنص المادة 02 من قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901، وتعتبر الجمعية التي لا تصرح عن نفسها جمعية غير مشهورة، ولا تتمتع بالأهلية القانونية الكاملة،² وإن كانت لا تحرم منها كاملة إلا أنها تتمتع بأهلية قانونية ناقصة تمكنها من ممارسة البعض من نشاطها.³

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أنه لم يعترف للجمعيات غير المصرح بها بالوجود القانوني، وذلك من خلال إخضاع إنشاء الجمعيات للتصريح بالتأسيس وإلى تسليم وصل تسجيل، وحدد فئات الجمعيات، والجهات التي يودع التصريح بالتأسيس أمامها. كما خص المشرع الجمعيات المصرح بها قانوناً بالشخصية المعنوية والأهلية القانونية دون غيرها.⁴

وإن كان الظاهر أن المشرع لم يعترف بالوجود القانوني لهذا النوع من الجمعيات ولا بالشخصية المعنوية، إلا أنه وبحكم الواقع لا يمكن أن ينكرها، وذلك بحكم وجودها الواقعي في الأرياف والمدن.⁵

وقد اعترفت السلطة الجزائرية ضمناً بجمعيات غير مصرح بها وحاورتها فيما يعرف بأحداث منطقة القبائل في إبريل 2001، حيث شكلت هذه الجمعيات ما اصطلح عليه "تنسيقيات لعروش" وكانت لها مطالب اجتماعية وثقافية وسياسية، والتزمت السلطة بتنفيذها أثناء تجسيد أرضية "القصر".⁶

وغني عن البيان أن هذا النوع من الجمعيات - غير المصرح به - كغيره من الجمعيات هي في حاجة لحد أدنى من الأموال لكي تستمر حياتها، والموارد التي تمتلكها كاشتراكات الأعضاء

1- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط 2007، ص 1148.

2- www.associanet.com/docs/loi1901.html

3- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، المرجع الأسبق، ص 1149.

4- المادة 17 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

5- من هذه الجمعيات، جمعيات التوزيع التي تقوم بعمل تطوعي للمصلحة العامة، كذلك الزوايا التي لها دور كبير في تحفيظ القرآن والفقهاء...

6- شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2005، ص 227-228.

في التنظيم وهي بالتأكيد محدودة لا تعد ملكاً للجمعية لافتقارها للأهلية القانونية، وإنما هي ملكية مشتركة لأعضاء الجمعية¹ وأنشطة هذه الجمعيات تكون محدودة، بينما الحرية تكون فيها كاملة.²

وعلى كل حال، إذا كان التصريح بإنشاء الجمعية وشهرها يمنحها مركزاً قانونياً يكسبها أهلية التعامل مع الغير والتقاضي وغير ذلك من التصرفات، فإن من الطبيعي والمنطقي أن حرية إنشاء الجمعيات هي الأصل، لذلك يتوجب ألا تسلب هذه الحرية من أصحابها ويترك لهم كامل الخيار في اكتساب الأهلية القانونية وما يتطلبه ذلك من إجراءات قانونية، أو عدم اكتساب الأهلية القانونية وما يفوت عليهم من فرص جراء ذلك.

الفرع الثاني

الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العمومية

تعد الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العمومية ضمن الجمعيات العادية التي أضفى عليها المشرع هذا الوصف نتيجة للدور الكبير الذي تقوم به في مجال نشاطها والذي يغطي مساحة كبيرة، ولمزيد من التوضيح سنتطرق إلى تعريف صفة المنفعة العمومية، ومن ثم نعرض إلى الآثار المترتبة على اكتساب صفة المنفعة العمومية تبعاً.

أولاً: تعريف صفة المنفعة العمومية وبيان شروط اكتسابها

سبقت الإشارة إلى أن الجمعيات ذات صفة المنفعة العمومية هي جمعيات عادية اكتسبت هذه الصفة نظراً للدور الكبير الذي تقوم به في مجال نشاطها لذلك وجب تعريف صفة المنفعة العمومية، كما يفترض لاكتساب هذه الصفة توافر جملة من الشروط، وهذا ما نوضحه تبعاً.

1- تعريف المنفعة العمومية

يقيد مفهوم المنفعة العمومية الجمعية بهدف المصلحة العامة عن طريق تقديم خدمات المرفق العام دون السعي لتحقيق الربح، ومن جهة أخرى تضمن احترام النظام العام، وفي

1- أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، مشار إليه، ص 271.

2- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مشار إليه، ص 1148.

مقابل ذلك تستفيد الجمعية من مشروعية ومصداقية أكثر من الجمعيات الأخرى التي لا تتوفر على صفة المنفعة العمومية.¹

وصفة المنفعة العمومية هذه ميزة تتمتع بها الجمعيات تمكنها من الاستفادة من إعانات ومساعدات مادية من الدولة أو الولاية أو البلدية.²

فالجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العمومية هي جمعيات أنشئت وفق قانون الجمعيات وخاضعة في تسييرها لأحكامه إلا إذا وجدت نصوص قانونية خاصة بها.³

ومفهوم المنفعة العمومية هذا لم يحظ بتعريف في نص تنظيمي بالرغم من أهميته الكبيرة، كونه معياراً ترتكز عليه الإدارة حين تقديمها للإعانات المادية للجمعيات، وهو ضابط تستند إليه لمعرفة ما إذا كان نشاط الجمعية يندرج ضمن المنفعة العمومية والصالح العام أم لا.⁴

وقد عرف المرسوم 176-72 المحدد لكيفية تطبيق الأمر 71-79 المتعلق بالجمعيات في المادة 20 المنفعة العمومية من خلال شروط هذه الصفة (لا يمنح الاعتراف بالمنفعة العامة إلا للجمعيات التي سبق لها أن أدت عملها طيلة سنة ابتداء من تاريخ الحصول على الموافقة).⁵ مما يفيد أن الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العمومية هي جمعيات ناشطة فعلياً في مجال تخصصها.⁶

1- سكيينة عزوز، الحريات العامة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007-2008، ص 285.

2- المادة 34 من القانون 06-12 المتضمن قانون الجمعيات.

3- خالد بوصفصاف، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية -أدرار، 2009-2010، ص 69.

4- لا ندري لما أضاف المشرع صنف الجمعيات ذات الصالح العام، إذا كان نص المادة الثانية يشدد على وجوب أن يكون نشاط الجمعية وهدفها يبتغي الصالح العام، ومن جهة أخرى لا يمكن تصور جمعية لا يهدف نشاطها إلى خدمة الصالح العام للمجتمع، وما يمكن استنتاجه من وضع هذه العبارة الفضفاضة، ما هو إلا محاولة من قبل السلطة لوضع اليد على الجمعيات التي ترى أن تبقىها في كنفها حتى تسيطر عليها، إذا علمنا أنه لا توجد معايير مسبقة محددة للصالح العام، مع الوضع في الاعتبار أن كل نشاط تقوم به أي جمعية هو نشاط ذو صالح عام، حتى وإن كانت الجمعية تقدم خدمات بسيطة، أو كان نشاطها لفائدة فئة محدودة، فالعبارة بالنشاط والعمل التطوعي لا يحجمه، وفي كل الأحوال فنشاط الجمعية بالمآل هو للصالح العام.

5- الجريدة الرسمية، العدد 65 لسنة 1972.

6- مثال ذلك، الهلال الأحمر الجزائري الذي يعد حركة إنسانية، مهمته حماية حياة الإنسان وصحته، (النفسية و الجسدية) لضمان كرامته الإنسانية، وتخفيف المعاناة عنه دون أي تمييز مستند إلى الجنسية أو الجنس أو المعتقدات الدينية أو اللون أو الآراء السياسية.

ومجمل القول، إن الجمعيات التي تحوز الصفة العمومية هي جمعيات معلنة ومشهورة، أي أنها نشأت وفق أحكام القانون، وتقدم خدماتها لجميع الأفراد، ويكون لهذه الجمعيات حجة على الكافة¹.

2- شروط اكتساب صفة المنفعة العمومية

لم يحدد المشرع الجزائري معايير اكتساب صفة المنفعة العمومية سواء في القانون 90-31 أو في القانون 12-06 المتعلقين بالجمعيات، وهذا رغم اعترافه لبعض الجمعيات بصفة المنفعة العمومية².

وقد سبق أن حدد المرسوم 72-176 المتعلق بالجمعيات شروط الاعتراف للجمعية بصفة المنفعة العمومية، بحيث تكون الجمعية نشطة لمدة سنة على الأقل، وأن تثبت قابليتها للحياة واستعدادها لتقديم الخدمات، وأن تضم مائة (100) عضو على الأقل، وأن تقدر إمكانياتها (مادية، تجهيزات...) بقيمة خمسين ألف (50.000.00) دينار جزائري، وأن يكون طلب الاعتراف بصفة المنفعة العمومية موقعاً من طرف جميع أعضاء اللجنة المسيرة للجمعية، أما مسألة الاعتراف بصفة المنفعة العمومية من عدمه يخضع للسلطة التقديرية للإدارة³.

ورغم عدم تنصيب المشرع على الشروط العامة لاكتساب صفة المنفعة العمومية لكافة الجمعيات على قدم المساواة، إلا أنه نص على شروط الاعتراف للاتحادات الرياضية بالمنفعة العمومية والصالح العام على جملة من المعايير حددتها المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 05-405 المؤرخ في 17 أكتوبر 2005، المحدد كيمييات تنظيم الاتحادات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا الاعتراف لها بالمنفعة العمومية أو الصالح العام، المنظم للاتحادات الرياضية وكذا شروط الاعتراف بالمنفعة العمومية والصالح العام كالآتي⁴:

- أن يكون لها طابع الاختصاص أو الاختصاصات الرياضية.
- السمعة الوطنية والدولية للنشاطات الرياضية التي تؤطرها.

1- محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مشار إليه، ص 1162.

2- كمنال تطبيقي المرسوم الرئاسي رقم 03-217 المؤرخ في 19 مايو 2003 المتضمن الاعتراف بطابع المنفعة العمومية للكشافة الإسلامية، الجريدة الرسمية، العدد 35.

3- المواد: 20، 21، 22، 25، من المرسوم 72-176 المحدد كيمييات تطبيق الأمر 71-79 المتعلق بالجمعيات.

4- الجريدة الرسمية، العدد 17 لسنة 2005.

- كثافة الأنشطة المتعلقة بها.
- النتائج الرياضية المتحصل عليها.
- حجم الأعداد المؤطرة وأهميتها.
- مستوى الهيكلة والتنظيم والموقع على الصعيد الوطني.
- الأثر الاجتماعي والثقافي.

وعليه، فإن الاعتراف للجمعية بصفة المنفعة العمومية والصالح العام يقيدتها بجملة من الشروط، فيجب أولاً أن تنشأ وفق قانون الجمعيات، مما يعني عدم الأخذ بعين الاعتبار الجمعيات غير المكونة تكويناً قانونياً صحيحاً، مع خضوع سريان مفعول القانون الأساسي للموافقة المسبقة للسلطة، ولا يكون الاعتراف بصفة المنفعة العمومية للجمعيات إلا من تاريخ الموافقة بموجب قرار يصدر في هذا الشأن، كما يشترط أيضاً أن تمثل السلطات العامة في أجهزة الجمعية المداولة والمسيرة بنسب تخضع لموافقة الإدارة.

وتمثل الإدارة في الجمعية العامة للاتحادات الرياضية الوطنية بنسبة محددة بنسبة 30 % من الأعضاء على الأكثر، إضافة إلى ذلك يجب أن يضم المكتب الاتحادي للجمعية - وهو الجهاز التنفيذي- أعضاء تنتخبهم الجمعية من بين الأعضاء الممثلين للإدارة.¹

وبالإضافة لذلك، تلتزم الجمعية بتقديم كل الوثائق المتعلقة بسيرها إلى الإدارة عند الطلب، وأن ترسل الحسابات السنوية إلى الإدارة بعد التصديق عليها من قبل محافظ حسابات معتمد.²

زيادة على ما سبق ذكره من القيود، فإن الجمعية لا يمكنها اتخاذ قرار بتعديل قانونها الأساسي إلا بأغلبية خاصة تتمثل في ثلثي 3/2 الأعضاء الحاضرين على الأقل، ولا يكون ساري المفعول إلا بعد موافقة السلطة الإدارية.³ كما يتعين على الجمعية المستفيدة من صفة

1- المواد: 06، 21، 52 من نفس القانون الأساسي النموذجي للاتحادية الرياضية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح، بالمرسوم التنفيذي رقم 05-405.

2- المواد: 06، 21، 52 من ذات القانون الأساسي النموذجي.

3- المادة 53 من ذات القانون الأساسي النموذجي.

المنفعة العمومية أن تثبت للجهات الإدارية المعنية استعمال الإعانات والمساعدات المادية والمساهمات في الوجهة المحددة لها.¹

ومن جانب آخر، وفيما يخص الحل الإرادي للجمعية ذات طابع المنفعة العمومية، فإنه مقيد بوجوب علم السلطة العمومية المختصة بهذا الإجراء مسبقاً، مع خضوع التصويت عليه لأغلبية خاصة، ولا يكون نافداً إلا بعد موافقة السلطات المختصة، التي لها صلاحية اتخاذ التدابير التي تراها مناسبة، لضمان استمرارية نشاط الجمعية بما فيها تعيين إدارة لتسيير شؤون الجمعية.²

وما يمكن استنتاجه، أن الشروط السابقة المتعلقة بالجمعيات ذات طابع المنفعة العامة، ليست شروطاً عامة تطبق على كل أصناف الجمعيات، بل هي شروط خاصة بجمعيات بعينها ذات طابع وطني أضفى عليها المشرع هذه الصفة³ مما يعني استثناء الجمعيات المحلية (البلدية والولائية)، والجهوية (ما بين الولايات) من هذا الامتياز.

وبالبناء عليه، فإن من شأن عدم تحديد معايير عامة تتعلق بصفة المنفعة العامة تطبق على مختلف الجمعيات، وخضوع منح هذا الامتياز للسلطة التقديرية للإدارة، يعد مخالفة لمبدأ المساواة بين فئات المجتمع المختلفة؛⁴ حيث يتوجب أن تصاغ معايير شفافة تتيح لكل من توفرت فيه المعايير المطلوبة قانوناً الاستفادة من صفة النفع العام لجمعيته كيفما كان شكلها. وغني عن البيان أن نصوص قانون الجمعيات يفترض فيها أنها تتغيا المصلحة العامة من خلال تنظيمها من قبل المشرع في إطار الضوابط والقيود الدستورية، ومن ثم ينبغي أن تلتزم

1- المرسوم التنفيذي رقم 05-247 المؤرخ في 07 يوليو 2005، يوضح الأحكام المطبقة على الجمعية الوطنية المسماة "الكشافة الإسلامية" المعترف لها بطابع المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 2005، ص 05.

2- المادة 07 من ذات المرسوم التنفيذي رقم 05-247، والمادة 54 من القانون النموذجي للاتحادية الرياضية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام.

3 - أضفى المشرع صفة المنفعة العمومية على بعض الجمعيات منها: الهلال الأحمر الجزائري، الكشافة الإسلامية، الاتحاديات الرياضية الوطنية.

4 - و ما يدعم هذا الطرح ما نصت عليه المادة 29 من دستور 1996 بقولها: "كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتدرج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي. وعلى سبيل المقاربة نستشهد بهذا الحكم للمحكمة الدستورية العليا في مصر الذي تكشف فيه عن عمومية المساواة، وحصر التمييز أيا كان مصدره أو نوعه بقولها: "ولئن نص الدستور على حظر التمييز بين المواطنين في أحوال بعينها وهي التي يقوم التمييز فيها على أساس الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، إلا أن أيراد الدستور لصور بذاتها يكون التمييز محظوراً فيها، مرده أنها الأكثر شيوعاً في الحياة العملية، ولا يدل البتة على انحصارها فيها، إذ لو صح ذلك لكان التمييز بين المواطنين فيما عداها جائزاً دستورياً، وهو ما يناقض المساواة التي كفلها الدستور." .. انظر محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، ط 2005، ص 137.

هذه النصوص إطار المصلحة العامة وفقاً لأحكام الدستور؛ أما وأنها قد حادت عن هذه المصلحة، وميزت في ذلك بين منظمات المجتمع المختلفة، متخذة في ذلك غير الصالح العام معياراً، فإنها تكون قد خرجت عن مبدأ المساواة الدستورية.

وبالرجوع إلى بعض التشريعات المقارنة- الفرنسي والمغربي والمصري - وعلى سبيل المقاربة والاستشهاد نجد أن المشرع الفرنسي مثلاً نص على جملة من الشروط في حالة توفرها تستفيد الجمعية من صفة المنفعة العمومية، بحيث لا تمنح هذه الخاصية إلا للجمعيات التي يتسم نشاطها بالعمومية ويغطي كامل التراب الفرنسي وأن تجتاز مدة اختبار محددة بثلاث سنوات من تاريخ إنشائها.¹

وزيادة على الشروط السابقة، فإنه يشترط في النظام الأساسي للجمعية أن يتضمن جملة من البيانات الإجبارية تتمثل في الآتي:

- أن يكون طلب صفة النفع العام موقِعاً من كافة المفوضين بذلك من قبل الجمعية العامة، وأن يحدد التفويض بدقة، ويرفق بذلك النظام الأساسي للجمعية، بيان عنوان الجمعية، غرضها ومدتها والمقر الرئيسي، بيان شروط قبول العضوية وشروط إلغائها، ملخصاً للنشاط ذي النفع العام، الحساب المالي للجمعية، وإقراراً بامتلاكات الجمعية المنقولة والعقارية، ونسخة من محضر الجمعية العامة، ويقدم الطلب إلى وزير الداخلية.

- أن يرفق بالنظام الأساسي إقرار يتضمن الالتزام بإبلاغ السلطات المختصة (مديرية الأمن) عن أي تغيير في إدارة الجمعية في خلال ثلاثة أشهر الموالية للتغيير.

- تمكين السلطات المختصة من كافة الوثائق الخاصة بالجمعية وحساباتها عند الطلب.

- خضوع كل تعديل للنظام الأساسي للجمعية لقرار من مجلس الدولة أو وزير الداخلية.

بعد ذلك يدرس طلب الجمعية من قبل وزير الداخلية، الذي يمكنه أن يحيل الطلب رفقة مستنداته إلى المجلس البلدي الكائن بدائرة المقر الرئيسي للجمعية لإبداء الرأي في الموضوع، وبعد أخذ رأي الوزارات المختصة يرسل الملف إلى مجلس الدولة.²

1 -Loi N 87-571 du 23 juillet 1987 art. 17 journal officiel du 24 juillet 1987

www.associanet.com/docs/loi1901.html

2 - للاستزادة انظر، محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 1164.

وبتمام الشروط المذكورة يتم الاعتراف للجمعية بصفة المنفعة العمومية، بموجب مرسوم يصدر في مجلس الدولة، ويعد قرار مجلس الدولة غير ملزم للسلطات العامة التي تتمتع بسلطة تقديرية في منح أو رفض صفة المنفعة العمومية للجمعية.¹

وعلى سبيل الاستشهاد فإن المشرع المغربي جعل من الاعتراف بصفة المنفعة العمومية وضعاً قانونياً متاحاً لكل الجمعيات أياً كان نوعها، حيث تقدم طلباً في الموضوع إلى الجهات الإدارية المختصة، هذه الأخيرة تجري بحثاً بشأن غاية الجمعية ووسائل عملها، ولها سلطة تقديرية في منحها أو عدم منحها صفة المنفعة العمومية، إلا أنه في كل الأحوال يجب أن يتم الرد على طلب الجمعية بالإيجاب أو الرفض المعلن، في مدة لا تتجاوز ستة أشهر تبدأ من تاريخ تقديم الطلب.²

ويشترط للحصول على هذه الصفة تقديم طلب من قبل الجهاز المختص في الجمعية حسبما ينص عليه القانون الأساسي للجمعية، ويرفق بنسخة من الوصل النهائي لإيداع ملف تأسيس الجمعية، نسختين من القانون الأساسي للجمعية، عرضاً يبين هدف المنفعة العمومية، قائمة بأسماء الأعضاء المسؤولين مع الإشارة إلى سنهم وجنسياتهم ومهنتهم ومحل إقامتهم، بيان مقرات الجمعية، الحساب المالي للجمعية، قيمة ممتلكات الجمعية المنقولة وغير المنقولة، نسخة من تقرير عن أنشطة الجمعية يبين إنجازاتها منذ إنشائها.³

وعملياً، يودع الطلب مقابل وصل لدى العامل (الوالي) الذي يوجد الذي يوجد مقر الجمعية ضمن دائرة اختصاصه، وبعد دراسة الملف، يرفع الطلب إلى الأمين العام للحكومة، الذي يتحقق بدوره من استيفاء الشروط اللازمة للحصول على صفة المنفعة العمومية، وبعد أخذ رأي وزير المالية والسلطات المعنية بأنشطة الجمعيات، يعرض الملف على الوزير الأول، الذي يصدر مرسوماً بالاعتراف للجمعية بصفة المنفعة العمومية.⁴

1- محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مشار إليه، ص 1163-1165.

2- الفصل التاسع من قانون الجمعيات المغربي، سالف الذكر.

3- عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، مشار إليه، ص 37. انظر أيضاً، جوادى لغماري، قانون الجمعيات، مطبعة صناعة

الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، ط2008، ص 59.

4- جوادى لغماري، نفس المرجع، ص 59، 60.

وما تجدر الإشارة إليه، أن القانون المتعلق بالجمعيات الجزائري جاء خالياً من التنصيص على مكنة اكتساب صفة المنفعة العمومية للجمعيات، ولم يبين شروط اكتسابها، بل وحتى المراسيم التي أضفت على بعض الجمعيات صفة المنفعة العمومية جاءت خالية من ذكر المعايير المعتمدة لإصباغ هذه الصفة عليها،¹ وبالتالي يبقى حق اكتساب هذه الصفة يخضع للسلطة التقديرية المطلقة للإدارة،² وهذا ما يعتبر هدم لمبدأ المساواة.

ومن المعلوم أن إضفاء طابع المنفعة العمومية على الجمعية يتيح لها الدعم المادي والمعنوي، الذي يمكنها من أداء وظيفتها وبلوغ هدفها، و يدفع بنشاط الجمعية إلى التمدد، كما أن على المشرع التزاماً بتشجيع النشاط الجمعي،³ ولذلك، فالواجب على المشرع أن يسير على درب التشريعات المقارنة التي أقرت للجمعيات على حد سواء حق اكتساب صفة المنفعة العمومية، مع وضع معايير شفافة، تمكن كل من توافرت فيه طلب هذه الصفة، وبذلك يكفل تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون ويطبق روح الدستور.

ثانياً: الآثار المترتبة على اكتساب الجمعيات صفة المنفعة العمومية وكيفية فقدانها

من الطبيعي أن يترتب على اكتساب صفة أو طابع المنفعة العمومية للجمعية مركز يختلف عن مركز الجمعيات العادية، كما أن هذا الطابع يمنحها امتيازات لا تتوفر للجمعيات الأخرى، إلا أن صفة المنفعة العمومية لا تكتسبها الجمعية على الدوام، فقد تفقد هذه الصفة إذا ما تحققت أسباب فقدانها، ذلك ما نوضحه في الفقرات الموالية.

1 - الآثار المترتبة على اكتساب الجمعيات صفة المنفعة العمومية

1- المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 03-217، المؤرخ في 19 مايو 2003 المتضمن الاعتراف بطابع المنفعة العمومية للجمعية الوطنية المسماة "الكشافة الإسلامية"، الجريدة الرسمية، العدد 35 لسنة 2003.

2- لقد استند المرسوم الرئاسي الذي منح طابع المنفعة العمومية للجمعية الوطنية المسماة "الكشافة الإسلامية" إلى المادتين 6-77 و 1-125 من الدستور، كما نصت المادة 6/77 على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءاً من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور" أما المادة 1-125 فقد نصت على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" والسؤال الذي يطرح نفسه هل منح الجمعية طابع المنفعة العمومية من اختصاص السلطة التنفيذية وبذلك يدخل ضمن مجال سلطة التنظيم، أو هو حق أصيل للمشرع خصه به المؤسس الدستوري، نظراً لتعلقه بالحرريات العامة - الفردية منها والجماعية - حيث نصت المادة 122 من الدستور على أنه "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين". ولا أعتقد أن منح صفة المنفعة العمومية يخرج عن نطاق إطار اختصاص المشرع، استناداً للمادة: 1/122 من الدستور المذكورة.

3 - نصت المادة 43 من الدستور على أنه: "... تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية ...".

سبقت الإشارة إلى أن صفة المنفعة العمومية هي ميزة للجمعية تستأثر بها وتتميز عن غيرها من الجمعيات العادية، وتكفل لها جملة من المزايا لا تتاح للجمعية العادية. إذ يتيح الاعتراف لها بطابع المنفعة العمومية أن تحظى بامتيازات كثيرة على شرط أن تعمل في إطار المشروعية واحترام قوانينها الأساسية.¹

فالجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العمومية تكتسب أهلية قانونية، بحيث يمكن الإدارة أن تمنح الجمعية تفويض المرفق العام،² وذلك بغرض تنفيذ مهمة خدمة عمومية بمساهمتها من خلال أنشطتها وبرامجها في مجال تخصصها، وبهذه الصفة تشارك الجمعية في تحقيق المصلحة العامة والمنفعة العمومية، ومن خلال ذلك يمكنها الحصول على الإعانات المالية والمادية، وقد تكون الإعانات وطنية أو أجنبية،³ كما تستفيد من جملة من الامتيازات، منها حق الانتفاع بالممتلكات المنقولة وغير المنقولة التابعة للأموال الوطنية، والإعفاء من الرسوم الجمركية والرسم على القيمة المضافة.⁴

ويضع هذا الامتياز على كاهل هذه الجمعيات التزاماً بصيانة الممتلكات محل الانتفاع،⁵ والالتزام أيضاً ببنود العقد الذي بمقتضاه تحصل الجمعية على الإعانة، كما تخضع الجمعية للرقابة المالية من خلال التقارير المحاسبية المعدة من قبل محافظ الحسابات، بهدف التحقق من شرعية التصرفات الخاصة بالإعانات الحكومية وتطابقها مع الغرض الذي خصصت له⁶ مما يجعل منها قيوداً - إن أسيء استعمالها من قبل السلطة - قد تحد من حرية حركة الجمعيات

1- سكيبة عزوز، الحريات العامة في النظام القانون الجزائري، مشار إليه، ص 290.

2- المادة 51 من القانون رقم 04-10 المؤرخ في 14 غشت 2004، يتعلق بالتربية البدنية و الرياضية، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 2004.

3 انظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 22 نوفمبر 1994، المتضمن تحديد كفايات الإعفاء من الرسوم الجمركية والرسم على القيمة المضافة وكذا قائمة الجمعيات أو المؤسسات الخيرية ذات الطابع الإنساني التي يمكن أن تنتفع بهذا الإعفاء، الجريدة الرسمية، العدد 09 لسنة 1994. " يبين القرار المذكور مجال الإعفاء من الرسوم الجمركية والرسم على القيمة المضافة فيما يتعلق بالبضائع، ومنها السيارات سواء أكانت مستوردة أم تلقته محلياً في شكل هبة.

4- انظر المرسوم التنفيذي رقم 93-156 المؤرخ في 07 يوليو 1993، المتعلق بمنح الجمعيات والمنظمات ذات الطابع الاجتماعي امتياز حق الانتفاع بممتلكات تابعة للأموال الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 45 لسنة 1993. انظر أيضاً: القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 22 نوفمبر 1994، المتضمن تحديد كفايات الإعفاء من الرسوم الجمركية والرسم على القيمة المضافة وكذا قائمة الجمعيات أو المؤسسات الخيرية ذات الطابع الإنساني التي يمكن أن تنتفع بهذا الإعفاء، الجريدة الرسمية، العدد 09 لسنة 1994.

5 - انظر المرسوم التنفيذي رقم 93-156 سالف الذكر.

6 - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 01-351 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 والمتعلق بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 2001.

وتضعف من استقلاليتها في مواجهة الدولة، نظراً لنشاط الجمعية المدعّم كلياً تقريباً من الدولة ضمن عقود رسمية تابعة للسلطة المركزية مما يجعل من هذه الجمعيات عبارة عن وسائط بين السلطة والمجتمع.¹

و على سبيل الاستشهاد، فإن البعض من التشريعات المقارنة - ومنها التشريع المصري - أقر للجمعيات على إطلاقها جملة من المزايا، فلم يخص بها الجمعيات ذات طابع المنفعة العمومية فقط، بل شملت جميع أنواع الجمعيات، وتمثلت في إعفاءات نصت عليها المادة 13 من الفصل الثاني من قانون الجمعيات المصري وتمثل في الآتي:

أ) إعفاء الجمعيات من الرسوم المتعلقة بجميع العقود التي تكون الجمعية طرفاً فيها، كعقود الملكية أو الحقوق العينية الأخرى.

ب) الإعفاء من الرسوم الجمركية على ما تستورده من عدد و آلات و أجهزة ولوازم إنتاج وكذا ما تتلقاه من هدايا وهبات و إعانات من الخارج، بشرط تكون لازمة لنشاط الجمعية الأساسي، وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية و عرض وزير المالية .

ج) إعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية.

د) منح تخفيض قدره 25% من تكاليف نقل المعدات والآلات عبر السكك الحديدية.

هـ) احتساب تعريف الاشتراكات والمكالمات الهاتفية المقررة للمنازل، بناء على قرار من الجهات المختصة.

و) منح تخفيض مقداره 50% من استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي.

وعليه، فإن هذه الامتيازات التي أقرها المشرع المصري - للجمعيات عموماً - تعد مشجعة لهذه الأخيرة لبلوغ أهدافها وأداء رسالتها، لذلك كان على المشرع الجزائري تحديد هذه الامتيازات التي تستفيد منها الجمعيات ذات طابع المنفعة العمومية، حتى تكون معلومة لكافة الجمعيات وبمكثها المطالبة بها والاستفادة منها.²

1 - روني فاليسو، الحركة الجمعوية والحركة الاجتماعية علاقة الدولة والمجتمع في تاريخ المغرب، المحلة الجزائرية في الانثروبولوجيا والعلوم الاجتماعية، عدد 8 ماي-أوت، 1999، ص 7.

2- للاستزادة انظر، عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية، مشار إليه، ص 26 و 27.

وما يجب التنويه به أن المشرع الجزائري يحتسب له أنه أقر للجمعيات بصفة عامة الحق في اقتناء الأملاك المنقولة أو العقارية مجاناً أو بمقابل لغرض ممارسة أنشطتها، وعلى العكس من ذلك لم يمنح المشرعان الفرنسي والمغربي حق الاقتناء بدون مقابل، أي تلقي الهبات والوصايا إلا للجمعيات ذات طابع المنفعة العمومية.¹

2- فقدان الجمعيات صفة المنفعة العمومية

سبقت الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يحدد معايير اكتساب الجمعية صفة المنفعة العمومية بموجب قاعدة معيارية، وإنما أشار إلى الامتيازات التي قد تستفيد منها الجمعية التي تكتسب صفة المنفعة العمومية وأوجه استعمالها،² وفي مقابل ذلك لم ينص صراحة على كيفية فقدان أو سحب صفة المنفعة العمومية من الجمعية، وإنما نص على تعليق أو سحب الإعانات والمساعدات والمساهمات من الجمعيات إذا تبين للسلطات المانحة أن هذه الإعانات استخدمت لأغراض غير الأهداف التي تنشدها الجمعيات، أو أن هذه المساعدات الممنوحة للجمعية بشروط، قد صرفت على خلاف مقتضيات بنود العقد المبرم بين الجمعية والجهة المانحة.³

كما يمكن تعليق المساعدات الممنوحة للجمعية إذا لم تقدم حساباتها السنوية المعتمدة من قبل محافظ حسابات، الذي يعد تقريراً كتابياً وفقاً للمعايير القانونية يبين فيه بدقة تفاصيل نتائج مراجعة حساباته التي قام بها،⁴ وترسل الهيئة الإدارية للجمعية تقرير محافظ الحسابات

1- انظر، محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مشار إليه، ص 1165. راجع أيضاً، عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، دراسة نقدية في ظهير 15 نوفمبر 1958، مشار إليه، ص 38.

2 - المادة 34 من القانون 06-12 المتضمن قانون الجمعيات.

3 - المادة 37 من القانون 06-12 المتضمن قانون الجمعيات. وفي ذات السياق نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 05-247 المؤرخ في 07 يوليو سنة 2005، يوضح الأحكام المطبقة على الجمعية الوطنية المسماة "الكشافة الإسلامية الجزائرية" المعترف لها بطابع المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 2005. على أنه: " في حالة ما إذا لم تقدم الجمعية مجموع الحسابات والوثائق التي تثبت نفقاتها بعنوان السنة المالية المنصرمة أو إذا لم تستعمل الإعانات والمساعدات المادية والمساهمات الممنوحة طبقاً لبنود العقد... فلا يمكنها الاستفادة من أية إعانة أو مساعدة مادية أو مساهمة أخرى جديدة إلى حين تسوية وضعيتها.

4- نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 01-351 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001، يتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من القانون 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، والمتضمن قانون المالية لسنة 2000، والمتعلقة بكيفية مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 2001. على ما يجب أن يتضمنه تقرير محافظ الحسابات المعتمد:

- السلطة أو السلطات المانحة للإعانات.

- شروط المنح حسب الغاية التي ترتبط بها هذه الإعانات والوثائق التي تقدمها التي تقدمها الجمعية.

- قائمة المكلفين بطلب الإعانات والأشخاص المكلفين بالالتزام بالنفقات وتحديد هويتهم.

إلى أمين الخزينة و إلى كل سلطة مانحة معنية وإلى الجمعية العامة للجمعية في أجل محدد أقصاه واحد وثلاثون 31 مارس من السنة الموالية.¹

وتجب الإشارة إلى أن حل الجمعية حلاً إرادياً قد يفقدها صفة المنفعة العمومية إذا وافقت على هذا الحل السلطات الإدارية المختصة، لأن حل الجمعية ذات صفة المنفعة العمومية لا يخضع لإرادة أعضائها فقط، وإنما يجب إخطار السلطة المعنية بذلك، حينئذ تتخذ السلطة العمومية التدابير التي تراها مناسبة، إما الموافقة على الحل أو اتخاذ تدابير تضمن استمرار نشاط الجمعية المعترف لها بصفة المنفعة العمومية.

وعلى العموم، فإذا كانت الجمعية تكتسب صفة المنفعة العمومية بعد موافقة السلطة العامة، فإن لهذه الأخيرة التي تملك الاعتراف للجمعيات بذلك سحب هذه الصفة منها،² إلا أنه يجب إحاطة هذا السحب بضمان حق الدفاع عنه من قبل الجمعية أمام القضاء، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكم له جاء فيه: (أن هذا السحب لا بد وأن تحاط به الجمعية حتى تستطيع الدفاع عن نفسها وتقديم الحجج اللازمة للاحتفاظ بهذه الصفة).³

وفي كل الأحوال، فإن الجمعية ذات طابع المنفعة العمومية تتميز عن غيرها من الجمعيات بجملة الامتيازات الممنوحة لها، ففي حالة فقدانها لهذه الامتيازات لسبب أو آخر، تصبح في وضع الجمعيات العادية سواء بسواء.

الفرع الثالث

الجمعيات الدينية وذات الطابع الخاص والأجنبية

لقد جاء القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات بتصنيف جديد للجمعيات لم يكن مدرجاً في القانون 31-90 (الملغى)، حيث كانت الإشارة - سواء في القانون القديم أو الجديد -

- الاستعمال الحقيقي للإعانة.

- تطابق استعمال الإعانة الممنوحة مع الغرض الذي خصصت من أجله.

- جرد مادي للأموال المنقولة وغير المنقولة المكتسبة أو موضوع الإعانة.

1- للإشارة إن هذا الإجراءات تخص كل الجمعيات سواء الجمعيات العادية أو الجمعيات ذات صفة المنفعة العمومية.

2- انظر، محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 1166.

3 - C.E 31/10/1953 Ligue pour la protection des mere abandonnees ,1952,p115.

ذكره محمد إبراهيم خيري الوكيل، نفس المرجع، ص 1166، 1167.

إلى تحديد أصناف الجمعيات من خلال نشاطها الذي نص القانون على جملة منه على سبيل المثال لا الحصر،¹ وبمقتضى الفصل الرابع من القانون 06-12 أخضع المشرع بعض أنواع الجمعيات إلى تنظيم خاص، وهي الجمعيات الدينية، والجمعيات ذات طابع خاص سببها تباعاً.

أولاً: الجمعيات الدينية

لم يخص المشرع الجمعيات الدينية بتعريف خاص، فهي كباقي الجمعيات الأخرى، عبارة عن تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين، أو هما معاً على أساس تعاقدية، يشتركون في شارتسخير معارفهم تطوعاً، لبلوغ أهداف مشروعة، ولا تسعى لتحقيق الربح.² وترتبط الجمعية الدينية ارتباطاً وثيقاً بالمسجد الذي يحتل مكانة متميزة في قلوب ومشاعر المسلمين نظراً لأهميته ووظائفه المتعددة التعبدية والتربوية الروحية، فهو مكان التلاقي والاجتماع، وتعزز فيه مظاهر التماسك الاجتماعي.³

وتعد الجمعيات المسجدية من أنشط الجمعيات، إذ تقوم بدور أساسي في بناء المساجد وتجنييد المواطنين وجمع التبرعات، وتساهم في عملية إصلاح وترميم المؤسسات الدينية.⁴ وفي فرنسا وعلى سبيل الاستشهاد فإن قانون الجمعيات لسنة 1901 لم يعرف الجمعية الدينية، وإنما ترك ذلك للفقهاء الذي عرفها بأنها: (الجمعيات الخاصة بالرجال والنساء المرتبطين بصفة عامة بنذور الفقر والطاعة والتبتل والذين يكرسون أنفسهم لحياة عامة موجهة نحو الصلاة ونشر الإيمان والعقيدة أو خدمة الآخرين عن طريق التعليم أو الحركة الاجتماعية والصحية).⁵

وقد عرف المشرع الإماراتي الجمعية الدينية بأنها: "الجمعية التي تُؤسس لغرض الاهتمام بالدعوة إلى دين الإسلام ونشره بين غير المسلمين أو إرشاد المسلمين إلى تعاليمه وتثقيفهم في

1- مجالات نشاط الجمعيات التي نصت عليها المادة 02 من القانون 06-12 المتعلقة بالجمعيات وهي: المهني، والاجتماعي، والعلمي، والديني، والتربوي، والثقافي، والرياضي، والبيئي، والخيري، والإنساني. أما مجالات النشاط التي نص عليها القانون 90-31 هي: المهني، والاجتماعي، والعلمي، والديني، والتربوي، والثقافي، والرياضي.

2- المادة 01 من القانون 06-12 المتعلقة بالجمعيات.

3- محمد الرؤوف القاسمي، الحركة الجمعوية في الجزائر (الواقع والآفاق)، مشار إليه، ص 100.

4- نفس المرجع، ص 110.

5- محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مشار إليه، ص 1170.

أمور دينهم والعناية بالثقافة الإسلامية، وتمارس هذه الجمعية من أجل ذلك الأنشطة الآتية على سبيل المثال لا الحصر:

- توزيع المصاحف.

- إصدار الكتب والمجلات والدوريات المتخصصة في الدعوة والعلم الشرعي باللغات المختلفة وتوزيعها، واستنساخ المواد المقروءة أو المسموعة أو المرئية على الوسائط المناسبة ونشرها.

- إقامة المعارض والمؤتمرات والندوات وتنظيم الدروس والدورات الشرعية والتربوية والمحاضرات الدينية.

- إعداد البحوث والدراسات الفقهية والشرعية".¹

وباعتقادنا أن المشرع الجزائري إذ لم يعرف الجمعية الدينية نظراً لاعتبارات معينة، منها أن الجمعيات الدينية في الجزائر لا تشمل المسلمين فقط، بل هناك سعي لتأسيس جمعيات دينية مسيحية،² كما أن السلطة لا زالت متوجسة من آثار الأزمة التي مرت بها الدولة خلال تسعينيات القرن الماضي،³ وخوفاً من جعل المسجد منبراً للتيارات السياسية، أو التجاذب فيما بين الطوائف المتعددة، لذلك أخضعت تأسيس الجمعيات الدينية إلى نظام خاص.⁴

1- قرار رقم 12 لسنة 2006، يتضمن لائحة تراخيص الجمعيات الدينية والخيرية وتنظيم أنشطتها في إمارة دبي. انظر الرابط الإلكتروني التالي:

بتاريخ 2012/06/23 الساعة: 23:25 www.iacad.gov.ac/admin/storage/other/htmldocs/associations.doc

2- نذكر من هذا القبيل، طلب السفير الفرنسي بالجزائر من وزير الشؤون الدينية والأوقاف، قبول الجزائر اعتماد عدد من الجمعيات الدينية المسيحية بالجزائر، وهو الطلب الذي أكد بشأنه وزير الشؤون الدينية والأوقاف أنه من اختصاص وزارة الداخلية والجماعات المحلية، غير أنه أكد أن الجزائر لا تعارض المسعى شريطة تقديم اعتماد هذه الجمعيات لدى المصالح المختصة واحترامها لشعائر الجزائريين المسلمين وفق النصوص القانونية المنظمة لتسيير عبادات وشعائر المسلمين وغير المسلمين بالجزائر، واستدل الوزير، حسب ذات المصدر، بما جاء به الدستور الجزائري في مواده الصريحة، التي تنص على احترام حرية المعتقد وتطبيق مبدأ احترام وتعايش الأديان. انظر الرابط الإلكتروني التالي:

بتاريخ: 2013/05/12 الساعة 01:15 www.djazairiss.com/alfadjr/112753

3- محمد الرؤوف القاسمي، الحركة الجمعوية في الجزائر (الواقع والآفاق)، مشار إليه، ص 106، 107.

4- صرح وزير الداخلية أنه لا يمكن لقانون الجمعيات الجديد أن يؤطر مثل هذه الجمعيات التي تحتاج إلى نصوص خاصة من أجل ضبطها واحتوائها. واعتبر الوزير أن أداء الجمعيات الدينية كبير ومتشعب ولا يمكن حصرها في قانون الجمعيات ما يستوجب استحداث قانون خاص بها

قادر على التجاوب مع كل الحالات. انظر الرابط الإلكتروني التالي: بتاريخ 2013/05/12 www.ar.algerie360.com/67355/

- كما تطرق وزير الشؤون الدينية والأوقاف إلى علاقة الإمام بالجمعية الدينية، حيث ذكر الوزير بأن هذه العلاقة "تحددها قوانين الجمهورية"، مضيفاً أن الوزارة "تنتظر فرصة تقديم وزارة الداخلية والجماعات المحلية لمشروع مراجعة قانون الجمعيات من أجل اقتراح تعديل للحيلولة دون وقوع خلاف في العلاقة بين أئمة المساجد والجمعيات الدينية". كما من شأن هذه الاقتراحات -يضيف الوزير- أن تحول دون طبع المسجد "بلون طائفي أو حزبي" من طرف الأشخاص الذين يحملون الأفكار السلفية. وأكد الوزير غلام الله أن قانون الجمعيات الحالي عام ولا يعطي خصوصية للمسجد وأن التعديل سيمس خصوصية الجمعية التي تسيّر المسجد التي تختلف عن أي جمعية أخرى. انظر في ذلك،

بتاريخ: 2013/05/12 الساعة 01:15 www.djazairiss.com/elhiwar/40673

كما تجدر الإشارة إلى أن حرية ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين مسموح بها في حدود ما أقره الإسلام أولاً، وفي حدود ما ينص عليه القانون بعد ذلك.¹ وفي كل الأحوال، لا يمكن التذرع بأي سبب كان قد يؤدي إلى تقييد حرية إنشاء الجمعيات الدينية أسوة بغيرها من الجمعيات الأخرى، و كان على المشرع ترك هذه الحرية للقواعد العامة لإنشاء الجمعيات، مع إحاطتها ببعض الضوابط التي تضمن عدم الخروج عن نطاق القانون، فلا يعقل أن يترك الباب مفتوحاً لكل النشاطات بما فيها الثقافية مثلاً، وما قد تحمله من تناقضات، وغيرها من الأنشطة غير المحدودة، ويقيّد النشاط الديني الذي يعد ضمير الأمة وأساس مقوماتها بقانون خاص.

إن الدستور الجزائري يضمن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، كما يكفل حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، ويضمن أيضاً عدم المساس بجمرة حرية المعتقد، وحرمة الرأي،² وبالبناء عليه، فإن حرية إنشاء الجمعيات الدينية لا تخرج عن نطاق هذا الإطار، لذلك يتوجب على المشرع ألا يقيّد هذه الحرية بقيود تثقل القيام بها، وإنما تنظمها بما يكفل ممارستها ويحفظ للدين الإسلامي مكانته باعتباره دين الدولة.³

1- المادة 02 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فبراير 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2006.

2- المواد 02، 32، 36، 41، 43، من الدستور الجزائري لسنة 1996.

3- ولغاية كتابة هذه الأطروحة لم يصدر المشرع الجزائري النظام الخاص بتكوين الجمعيات الدينية.

ثانياً: الجمعيات ذات الطابع الخاص

خص المشرع الجزائري مجموعة من الجمعيات بوصف الجمعيات ذات الطابع الخاص، وهي المؤسسات، والوداديات، والجمعيات الطلابية والرياضية، سنعرض لها على الترتيب التالي:

1- المؤسسات

المؤسسة هي هيئة تنظيم لها طابع خاص، تنشأ بمبادرة من شخص واحد أو عدة أشخاص، طبيعيين أو معنويين، أو عن طريق أيلولة أموال أو أملاك أو حقوق موجهة لترقية عمل أو نشاطات محددة بصفة خاصة، لا تكون مخالفة للنظام العام، ولا تمس بالقيم والثوابت الوطنية.¹ ومن ثم فإن المؤسسة تعتبر تنظيم يقوم على تخصيص مال لمدة محددة أو غير محددة لتحقيق هدف غير تحقيق الربح، وعلى هذا الاعتبار يمكن أن تؤسس من قبل شخص واحد أو عدة أشخاص طبيعيين أو معنويين.

ويلحق وصف المؤسسة بالجمعيات التي نشأت من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين من أجل هدف محدد مؤسس على صلة قائمة أو معترف بها من شخص أو عائلة قصد ممارسة نشاطات لها علاقة بهؤلاء، إلا أن استعمال المؤسسات لأسماء الأشخاص والعائلات يجب أن يتم بموجب ترخيص من أصحاب الحق يجرى في عقد رسمي.²

كما أخضع المشرع الجمعيات المنشأة من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين سواء حملت اسم " مؤسسة " أم لا وكان هدفها تخليد ذكرى حدث أو مكان يرتبط بتاريخ البلاد، أو استعمال رمز أو ثابت من ثوابت الأمة، إلى الترخيص المسبق من قبل السلطة المختصة.³

وتنشأ المؤسسة بطلب من المؤسس بموجب عقد رسمي يجره موثق، يجب أن يذكر فيه اسم المؤسسة وموضوعها والوسائل والأهداف المنشودة من هذه المؤسسة، ويعين الشخص أو الأشخاص المكلفين بوضعها حيز التنفيذ، وتثبت الشخصية المعنوية للمؤسسة بعد استيفاء شكلية الإشهار المطلوبة قانوناً، خصوصاً نشر مستخرج من العقد الموثق في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل ذات توزيع وطني.⁴

1- المادة 49 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

2- المادة 53 من ذات القانون.

3- المادتان 54 و 49 من ذات القانون.

4- المادة 50 من ذات القانون.

وتجب الإشارة إلى أنه في حالة ما إذا قام الأشخاص المكلفون بتسيير المؤسسة بالتصريح بها لدى السلطات المختصة وطلب تسجيلها، فبمقتضى ذلك تفقد صفة "المؤسسة"، ويلحق بها وصف "الجمعية"، وعندئذ تخضع لقواعد التصريح بالتأسيس والترخيص، وتكتسب الشخصية المعنوية بصفتها جمعية لا بصفتها مؤسسة، وفي خلاف ذلك فإنها تأخذ وصف "مؤسسة" وتستثنى من مجال تطبيق قانون الجمعيات.¹

إن التفرقة بين الجمعية والمؤسسة من خلال الأحكام السابقة تتجلى في أن الجمعية عبارة عن تجمع يضم أشخاص طبيعيين أو معنويين أو منهما معاً يسخرون معارفهم ووسائلهم لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله الجمعية، ولذلك اشترط القانون عدداً محدداً من الأعضاء لتكوين جمعية،² بينما العبرة في المؤسسة بتخصيص المال لغرض لا يحقق الربح المادي، وبالتالي أجاز القانون أن تنشأ المؤسسة من قبل مؤسس واحد.³ وفي كل الأحوال، تخضع المؤسسة في مجال ممارسة نشاطاتها وعلاقتها مع السلطة العمومية المختصة إلى نفس الواجبات وتستفيد من نفس الحقوق المقررة للجمعيات بوجه عام.⁴

2- الوداديات

الوداديات هي تجمع لأشخاص بغرض تجديد علاقات الصداقة والأخوة والتضامن المقامة خلال مراحل من العيش المشترك، وتتميز بارتباطها بقيم متبادلة خلال أحداث خاصة، وتخلد هذه الروابط والقيم، ويتم الاحتفال بها في إطار الذاكرة الجماعية.⁵

تنشأ الوداديات من قبل أشخاص طبيعيين حسبما قضت به المادة 56 من قانون الجمعيات، بمعنى أنه إذا كانت الودادية بلدية فإن عدد مؤسسيها يجب أن يضم على الأقل عشرة أعضاء، وهكذا دواليك بالنسبة لمختلف الأصناف.

وقد استثنى المشرع بنص المادة 56 سالفه الذكر الأشخاص الاعتبارية من إنشاء الوداديات، وجعل ذلك حكراً على الأشخاص الطبيعية، وفي تقديرنا قد يعود السبب في

1- المادتان 51 و 52 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

2- محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مشار إليه، ص 35. انظر أيضاً، المادتان 02 و 06 من ذات القانون المتعلق بالجمعيات.

3- محمد عبد الله مغازي، نفس المرجع، ص 35.

4- المادتان 52 و 55 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

5- المادة 56 من ذات القانون.

ذلك إلى أن الوداديات تقوم في الاعتبار الأول على المشاعر والأحاسيس التي لا تتوافر إلا في الإنسان، وبالتالي فهي تتكون من عدد من الأشخاص الطبيعيين دون الأشخاص الاعتباريين مع أن هدفها يتمثل ودور الجمعيات،¹ فزيادة عن دورها المتمثل في ربط أواصر الصداقة والأخوة والتضامن، فإن الودادية تقوم بمبادرات ونشاطات تضاهي نشاطات الجمعيات وما يتطلبه ذلك من بذل جهد بشري ومادي، وتسخير للمعارف لبلوغ الأهداف المنشودة.²

وطالما أن الوداديات تخضع لقانون الجمعيات بما فيه إجراءات وشروط التكوين، فإن ذلك يستلزم أن تخضع للنظام المطبق على الجمعيات، فتكتسب الشخصية المعنوية بعد إنشائها وتستفيد من الحقوق المقررة للجمعيات وتلتزم بواجبات الجمعيات.

ثالثاً: الجمعيات الطلابية والرياضية

صنف المشرع الجمعيات الطلابية والرياضية ضمن الجمعيات ذات الطابع الخاص، وفي ذات الوقت تخضع لقانون الجمعيات فيما لم يصدر فيه نص خاص.³

1- نظمت الودادية الجزائرية لمكافحة الآفات الاجتماعية ملتقاً وطنياً حول " دور المجتمع المدني في مكافحة الآفات الاجتماعية " وهذا بدار الثقافة عبد القادر علولة في تلمسان يومي 24 و 25 أكتوبر 2009، شارك فيه والي ولاية تلمسان، وعضو عن مجلس الأمة، والقيادة الأمنية المحلية من شرطة ودرك، وحاضر أساتذة في هذا الملتقى. انظر في ذلك : الموقع الإلكتروني على الرابط التالي:

بتاريخ 20-06-2014 الساعة: 22:43 133 t=showthread.php/forum/odejtlemcen.com/www -

2- كشف رئيس الودادية الجزائرية لمكافحة الآفات الاجتماعية رشيد عطوي عن برنامج الودادية للشهور القادمة قبل نهاية هذا العام 2012، مؤكداً أن هذه البرامج سيعتمد على الإحصائيات والأرقام في كل ما يتعلق بالآفات الاجتماعية عبر ولايات الوطن، كما كشف عن عدة ندوات وطنية تشرف عليها الودادية. قال عطوي خلال ندوة صحفية بمقر الودادية بالعاصمة، أن الودادية ستعقد عدة ملتقيات وطنية تندرج في برنامجها، لما بعد رمضان، أولى هذه الملتقيات ستكون حول آفة " الحرقه "، التي ستعقد في شهر أكتوبر بتلمسان، وكذا ملتقى آخر في شهر ديسمبر، حول الآفات داخل الجامعات، سيعقد بولاية سيدي بلعباس، ومن جهة أخرى أكد رئيس الودادية عن خلق مشروع جديد، للكشف عن الآفات في كل الولايات، وذلك بالتنسيق مع الرئيس الشرفي للودادية النائب في مجلس الأمة الحاج إبراهيم غومة، وكذا أعضاء من المجلس الشعبي الوطني، وفي الإطار الإعلامي أفصح رئيس الودادية عن وجود مشروع إعلامي جديد يتمثل في جريدة مختصة تهتم بأخبار الولايات، ومختصة في كشف مختلف الآفات عبر الإدارات، وهذا دوماً بالتنسيق مع الرئيس الشرفي وبعض أعضاء الغرفة السفلى، وتحتتم هذه البرامج حسب عطوي بحوصلة تكون "آلية" لتقدم مشروع خاص بمكافحة الآفات الاجتماعية، من خلال لجتين داخل البرلمان وعرضه على رئيس الجمهورية، كما تعكف على التنسيق مع عدة مصالح مثل قطاع الصحة، والعدالة والتعليم العالي ومصالح أخرى، على خلق خلايا تابعة للودادية قصد الكشف عن الآفات والتجاوزات في المصالح المختلفة، وتشرع الودادية في حملة تحسيسية طيلة الموسم الدراسي، عبر الابتدائيات والمتوسطات و الثانويات، بالإضافة إلى تكتيف الندوات الصحفية والقيام بقافلة إعلامية لاطلاع الصحفيين على طريقة عملها، والوقوف عبر الولايات على التجاوزات الإدارية وغيرها والاستماع إلى المواطنين ومعاناتهم .

-www.djazair.com/eloumma/5084

انظر في ذلك الموقع الإلكتروني التالي: بتاريخ: 22/06/2014 الساعة 09:22

3- المادتان 48 و 58 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

1 - الجمعيات الطلابية

تعتبر الجمعيات الطلابية جمعيات ذات طابع خاص، وفي تقدير السلطة المختصة أن قانون الجمعيات لا يمكنه أن يوطر هذا الصنف من الجمعيات نظراً لخصوصيتها، لذلك يجب أن تخضع الجمعيات الطلابية لقانون خاص يميزها عن باقي الجمعيات مع تطبيق أحكام قانون الجمعيات فيما لم يرد بشأنه نص خاص.¹

وتجدر الإشارة إلى أن إنشاء جمعية طلابية يخضع لنفس الإجراءات المنصوص عليها في القانون 06-12 من إيداع للتصريح بالتأسيس وما يترتب عليه من منح أو عدم منح الترخيص الذي يخول الجمعية الصفة القانونية.

والجدير بالذكر، أن طبيعة الجمعية الطلابية تشترط صفة الطالب كشرط أساسي لإنشاء جمعية طلابية وإن لم ينص القانون على ذلك، على اعتبار أن الجمعية تتعلق بنشاطات ذات ارتباط وثيق بالمؤسسة التي ينتمون إليها وبمناسبتها يقومون بنشاطاتهم، كما أن تخرج الطالب أو فصله من المؤسسة لأي سبب كان يجب أن يفقده العضوية من الجمعية الطلابية نظراً لفقده صفة الطالب.

وفي كل الأحوال لا يمكننا الخوض في هذا العنصر في ظل غياب القانون المنظم للجمعيات الطلابية، أما فيما يخص القواعد العامة التي تطبق على هذه الفئة فيمكن الرجوع إليها في مختلف عناصر هذه الرسالة.

2 - الجمعيات الرياضية

فيما يخص هذه الجمعيات فقد أفرد لها المشرع أحكاماً خاصة نص عليها في بعض القوانين الخاصة المنظمة لهذا الصنف، وإن كان للسلطة المختصة نية إصدار قانون خاص ينظم الجمعيات الرياضية كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وقد قسم المشرع بنص المادة 58 من القانون 06-12 الجمعيات الرياضية إلى عدة فئات وهي: النوادي الرياضية الهاوية، الرابطات الرياضية، وكذا الاتحاديات الرياضية.

1- كشف وزير الداخلية والجماعات المحلية أن الجمعيات الطلابية والرياضية سيحظى كل منها بقانون خاص به مؤكداً أنه لا يمكن لقانون الجمعيات الجديد أن يوطر مثل هذه الجمعيات التي تحتاج إلى نصوص خاصة من أجل ضبطها واحتوائها، كما أشار الوزير أنه من غير الممكن أن نجد رئيس جمعية طلابية لم يعد طالبا منذ سنوات أو عضوا تجاوز عمره عقوداً من الزمن في جمعية شبابية.

أ) النادي الرياضي الهاوي

لقد أشار القانون المتعلق بالتربية البدنية والرياضية إلى 03 أصناف للأندية الرياضية وهي: النادي الرياضي الهاوي، النادي الرياضي شبه المحترف، النادي الرياضي المحترف¹. ومحل الدراسة من هذه الأصناف هو النادي الرياضي الهاوي الذي أخضعه المشرع لأحكام قانون الجمعيات بنص المادة 58 من القانون 06-12 كونه جمعية ذات نشاط غير مربح، أما النوادي الرياضية شبه المحترفة والنوادي المحترفة منها فتخرج عن نطاق دراسة هذا الموضوع لكون نشاطها ذا طابع تجاري.

فقد عرف المشرع النادي الرياضي في المادة 42 من القانون رقم 04-10 المؤرخ في 14 غشت 2004 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية من خلال المهام الموكلة إليه والمتمثلة في تربية وتكوين الشباب بواسطة تطوير برامج رياضية، والمشاركة في ترقية الروح الرياضية والوقاية من العنف ومحاربه، ويكون النادي الرياضي متعدد الرياضات أو أحادي الرياضة.

يخضع النادي (الجمعية) الرياضي الهاوي قبل الترخيص له بالنشاط إلى رأي تقني مسبق يصدر عن الرابطة والاتحادية الرياضية الوطنية المنضم إليها، كما تجدر الإشارة إلى أن النادي لا يمكنه ممارسة نشاطه إلا بعد إتباع إجراءات التأسيس المنصوص عليها في قانون الجمعيات والحصول على الترخيص شأنه في ذلك شأن باقي أصناف الجمعيات التي نخضع لأحكام قانون الجمعيات².

وبالبناء على ما تقدم، يتضح أن حرية تأسيس النوادي الرياضية مقيدة بالرأي التقني المسبق للرابطة المنضم إليها النادي، وكذا الاتحادية المنطوي تحتها، زيادة على ذلك خضوعه لنظام الترخيص المنصوص عليه في قانون الجمعيات، مما يجعل من إنشاء ناد رياضي أمر غير ميسر.

ب) الرابطة الرياضية

الرابطة الرياضية هي تجمع لجملة من النوادي والرابطات الرياضية تتولى الرابطة الرياضية مهمة التنسيق بين هذه النوادي والرابطات الرياضية، يتم ذلك تحت سلطة ورقابة الاتحادية

1- الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 2004.

2- المادة 43 من القانون رقم 04-10 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية.

الرياضية التي تنضم إليها الرابطة الرياضية، ولا تتأسس الرابطة الرياضية إلا بترخيص من الاتحادية التي تنضم إليها، كما تخضع أيضاً لنظام الترخيص المنصوص عليه في قانون الجمعيات.

وقد نصت المادة 48 من القانون رقم 10-04 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية على أن تكون الرابطة الرياضية متعددة الرياضية إذا نشطت في أكثر من مجال رياضي، وقد تكون متخصصة في نوع واحد من الرياضة، أما من حيث نشاطها الإقليمي فقد تصنف الرابطة الرياضية أنها بلدية أو ولائية أو جهوية أو ذات بعد وطني.

إن ما يمكن قوله، إن القيود الواردة على حرية إنشاء الرابطة الرياضية لا تختلف عن القيود الواردة على إنشاء النوادي الرياضية، فالرابطات الرياضية مقيدة أيضاً بالحصول على الرأي المطابق الذي يصدر عن الاتحادية الرياضية المنضمة إليها الرابطة الرياضية، كما تخضع أيضاً لنظام الترخيص المنصوص عليه في قانون الجمعيات، مما يجعل من إنشاء رابطة رياضية أمر مثقل بالقيود.

ج) الاتحادية الرياضية الوطنية

تعد الاتحادية الرياضية الوطنية جمعية ذات صبغة وطنية، وقد تكون متعددة التخصصات الرياضية كما قد تكون متخصصة في مجال رياضي واحد، وفي كل الأحوال لا يمكن أن تعتمد أكثر من اتحادية رياضية وطنية، وبموجب ذلك تبسط سلطتها على الرابطات والأندية الرياضية المنضمة إليها¹.

وتشير المادة 51 من القانون رقم 10-04 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية إلى أن الاتحادية الرياضية الوطنية تشارك في تنفيذ مهمة خدمة عمومية من خلال تقديم أنشطة وبرامج في تربية الشباب وترقية الروح الرياضية وتدعيم التماسك والتضامن الاجتماعيين، وتشارك في تحديد الإستراتيجية الوطنية في ميدان العلاقات مع الهيئات الرياضية الدولية، وبذلك تقدم خدمة أقرب إلى الخدمات التي تقدمها الجمعيات المعترف لها بطابع المنفعة العمومية.²

1- المادة 50 من القانون رقم 10-04 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية.

2- جاء في المادة أعلاه إن تنفيذ مهمة الخدمة العمومية الموكول للاتحادية الرياضية الوطنية الذي يمثل صفة المنفعة العمومية يظهر من خلال الصلاحيات التي أوكلت لها وهي:
- وضع نظام المراقبة الطبية الرياضية.

وتؤكد المادتان 53 و54 من نفس القانون على أنه يمكن الاتحادية الرياضية مباشرة نشاطاتها بواسطة تفويض من السلطة المختصة، عند الاعتراف لها بطابع المنفعة العمومية والصالح العام، وحينئذ تستفيد من إعانات مالية ومساعدات ومساهمات الدولة والجماعات المحلية وفق أسس تعاقدية محددة مسبقاً.

إن ما يمكن استخلاصه هو أن الاتحادية الوطنية الرياضية جمعية وطنية، إلا أنه لا يمكن أن تنشأ وتعتمد أكثر من اتحادية رياضية وطنية لكل تخصص رياضي أو قطاع نشاط رياضي، كما يخضع انشائها إلى المصادقة على قانونها الأساسي من قبل السلطة المختصة (وزير الرياضة)، وبذلك فإن الترخيص لن يكون متاحاً لكل الجمعيات وإنما تحظى به فقط من ترى فيها السلطة أنها أهل لذلك، وبمقتضى ذلك تقصى الجمعيات التي لا تحظى بموافقة السلطة في ظل عدم وجود قواعد عامة تنافسية بين مختلف الجمعيات تؤهل من خلالها الجمعيات الراغبة في التمثيل الوطني لتخصص رياضي معين.

رابعاً: الجمعيات الأجنبية

عرفت المادة 59 من القانون 06-12 المتضمن قانون الجمعيات الجمعية الأجنبية بقولها: "كل جمعية مهما كان شكلها أو موضوعها ولها مقر بالخارج وتم اعتمادها به والاعتراف بها وتم الترخيص لها بالإقامة على التراب الوطني، أو كان لها مقر على التراب الوطني وتسير كلياً أو جزئياً من طرف أجنب".

-
- مكافحة تعاطي المنشطات تحت رقابة اللجنة الوطنية الأولمبية والتنسيق مع وزير الرياضة.
 - وضع نظام لترقية الأخلاقيات الرياضية والوقاية من العنف ومحاربهته مع السلطات العمومية.
 - تحضير وتسيير الفرق الوطنية في إطار مشاركتها في المنافسات الدولية بالتنسيق مع الوزير المكلف بالرياضة.
 - تنظيم وتنشيط ومراقبة الاختصاصات الرياضية التي تكلف بها طبقاً للأهداف المحددة بالتنسيق مع الوزير المكلف بالرياضة.
 - وضع نظام المنافسات وتسييرها.
 - ممارسة السلطة التأديبية على الرابطات والنادي المنضمة إليها.
 - تحديد المعايير للالتحاق بالفرق الوطنية.
 - تكوين أعوان التأطير بالتنسيق مع الإدارة الوصية.
 - إنشاء هياكل المراقبة والتسيير المالي للرابطات والنادي الرياضية المنضمة إليها.
 - سن التنظيمات التقنية والعمامة والعمامة للاختصاص الرياضي.
 - تطوير برامج البحث عن المواهب الرياضية ورياضيي النخبة والمستوى العالمي المقيمين بالخارج والتكفل بهم.
 - تعيين الأعضاء الذين يمثلون الجزائر ضمن الهيئات الرياضية الدولية بعد موافقة وزير الرياضة.
 - تسليم الإجازات والشهادات والترتب والأوسمة وديبلومات الاتحادية .

إن هذا التعريف يضع معايير تحديد الجمعية الأجنبية دون ما اعتبار لشكل الجمعية أو موضوعها، وهي معايير تستند إلى إقليم مقر الجمعية، وإلى جنسية مسيرتها، فالجمعية تعد أجنبية في نظر القانون بمجرد وجود مقر لها بالخارج واعتمدت به ورخص لها بالإقامة على إقليم الجزائر دون النظر إلى جنسية أعضائها حتى ولو كان أكثرهم مواطنين جزائريين، لأن الجمعية التي لها مقر بالخارج يجب أن تخضع لقانون ذلك البلد.

كما تعتبر الجمعية أجنبية في نظر القانون إذا كانت مسيرة من قبل أجنب كليا أو جزئياً، ولم ينص المشرع على عضوية الأجنبي في الجمعية مما يعني أنه يمكن أن تضم الجمعية في عضويتها أجنب على شرط عدم مشاركتهم في إدارتها.

المبحث الثاني

شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات

يقتضي تأسيس الجمعية ومباشرتها لنشاطها توافر جملة من الشروط والقيام ببعض الإجراءات، وبمقتضى ذلك يعتد بالجمعية قانوناً وتكتسب الشخصية المعنوية، وتمارس نشاطها الذي أسست من أجله، وقد مرت الجزائر بمراحل متعددة، من هذه المراحل ما قيد ممارسة حرية الجمعيات وهمشها، وبدخول مجال التعددية السياسية تحتم على السلطة اتخاذ منحى مخالف، بحيث يسمح بممارسة حرية الجمعيات والتخفيف من القيود على ممارسة هذه الحرية، وهو ما نعرض له تفصيلاً على النحو التالي:

المطلب الأول

التنظيم القانوني لعملية تأسيس الجمعيات في ظل الأحادية السياسية

(مرحلة الإقصاء لحرية التجمع)

يعتبر القانون الفرنسي مادياً وتاريخياً المصدر الأساسي لمجمل القوانين الجزائرية وفي مقدمتها قانون الجمعيات الفرنسي الصادر في 01 يوليو 1901 المنظم لكل أشكال التنظيم الجمعي، وبالرغم من تيسير هذا القانون لتأسيس الجمعيات على اختلاف فئاتها، إلا أن رؤية السلطة السياسية وإرادتها التي قادت البلاد مع بداية الاستقلال، كانت ترى في كل تعدد تنظيمي تهديداً لمبدأ الوحدة الوطنية المقدس والاختيارات السياسية الأساسية للوطن، ولذلك أخضعت إنشاء الجمعيات للرقابة، فكانت تعليمة 02 مارس 1964 التي أصدرتها وزارة

الداخلية، التي تجيز لأعوان الإدارة العمومية الذين لهم علاقة مباشرة مع الجمعيات إجراء تحقيق دقيق حول أهداف ونشاط الجمعيات المصرح بها.¹

وما تجدر الإشارة إليه أن هذه التعليمات قضت على إجراءات التأسيس المبسطة التي نص عليها قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901، حيث أدخلت إلزامية الحصول على الترخيص المسبق كإجراء احتياطي، يمكن الإدارة من التحقق من النوايا الحقيقية من طلبات التأسيس.

ولعل استقرار ديباجتي الدستور الأول والثاني للجزائر (1963 و 1976)، يجد أنهما اعتمدا فلسفة سياسية مؤداها بناء دولة قوية، من خلال اعتماد مركزية التخطيط وتحديد الأهداف المسطرة مسبقا² هذه القناة أمدت السلطات الإدارية بصلاحيات تقديرية واسعة ومبهمه³ مما أدى إلى تعطيل الديمقراطية التي تعتبر أساسا للحرية بصفة عامة، وحرية التجمع بصفة خاصة، كما أدت طبيعة النظام السياسي والاقتصادي المنتهج في الجزائر الذي يقوم على التسيير الانفرادي والمركزي، إلى انسحاب المجتمع المدني وانتكاس حركة الجمعيات.

وفي هذا السياق ظهر أول تشريع جزائري منظم للجمعيات تمثل في الأمر رقم 71-79 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 تلاه الأمر 72-21 المؤرخ في 07 يونيو 1972 المعدل للأمر السابق، ثم صدر القانون رقم 87-15 المؤرخ في 21 يوليو 1987 المتعلق بالجمعيات والذي أفرد مفهوم آخر للعلاقة بين السلطة والمجتمع.

1 - عروس الزبير، الحركة الجمعوية في الجزائر، الواقع والآفاق، المركز الوطني للبحث في الانثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، البرنامج الوطني للبحث: السكان والمجتمع، منشورات CRASC، 2005، حي باهي عمارة، عمارة أ، رقم 01، السانبا، وهران، الجزائر، ص 19.

2 - نصت ديباجة دستور الجزائر لسنة 1963 "فمضت الجمهورية الجزائرية...توجه مناحي نشاطها إلى طريق تشييد البلاد...، وطبقا للمبادئ الاشتراكية... إن الشعب الجزائري لمواصل زحفه في طريق ثورة ديمقراطية شعبية... ما تجسده في:

- الشروع في إنجاز الإصلاح الزراعي، وإنشاء اقتصاد وطني ينهض العمال بتسييره.

- انتهاج سياسة اجتماعية لفائدة الجماهير كي يرتفع مستوى معيشة العمال...".

كما جاء في ديباجة دستور 1976: "...وتقوم دعائم الدولة الجزائرية... على مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية وخوضها النضال من أجل التنمية التي تستهدف خلق القاعدة الاشتراكية...".

3 وناس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2004، ص 18.

الفرع الأول

تنظيم تأسيس الجمعيات في ظل الأمرين 79-71 و 21-72¹

يعد هذا التشريع ذا مسحة اشتراكية، إذ يعبر عن مرحلة هامة في تاريخ تنظيم حرية التجمع من خلال تنظيم الجمعيات، حيث شبع بجملة من الشروط والتوجيهات المترتبة على التوجيه السياسي والإيديولوجي الموجه مركزياً، القائم بدوره على مستويات تتمثل في التشديد على الوحدة الإيديولوجية، تطير الصراعات والنزاعات الاجتماعية من خلال أشكال تنظيم الرقابة المركزية.² وقد اتسم هذان الأمران بتخلي السلطة عن الإرادة الحرة في تأسيس الجمعيات، حيث أضحت تخضع لجملة من الشروط تمكن الإدارة من التحكم في عملية تأسيس الجمعيات.

ومن ذلك ما تقضي به المادة 02 من الأمر 79-71 بقولها: " لا يمكن لأية جمعية أن يكون لها وجود قانوني ولا أن تمارس نشاطاتها بدون موافقة السلطات العمومية". وجدير بالملاحظة أن هذه المادة تخالف الإجراء المبسط الذي أقره القانون الفرنسي للجمعيات لسنة 1901 والمعتمد في الجزائر قبل صدور هذا الأمر،³ حيث يشمل القانون الفرنسي السالف الذكر ثلاثة أصناف من الجمعيات منها التنظيمات غير المصرح بها والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن الأمر رقم 79-71 جاء نافياً لهذا الصنف من خلال نفيه لأي وجود قانوني للجمعية دون موافقة السلطات المعنية بذلك، وهذا أول قيد على حرية التجمع جاء به هذا الأمر، كما أخضع تأسيس الجمعيات في كل الأحوال لموافقة السلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية، فالجمعيات التي تمارس نشاطها على المستوى الوطني تخضع للموافقة المسبقة لوزير الداخلية، أما الجمعيات المحلية فتمنح لها الموافقة من قبل والي مقر تواجد الجمعية، إلا أن الفقرة 1/3 من قانون 79-71 تحيل أمر هذا الصنف كذلك لموافقة وزير الداخلية، من خلال إعلام الوالي لوزير الداخلية بذلك، وبالتالي تخضع كل أصناف الجمعيات لموافقة السلطة المركزية، فاستشارة وزير الداخلية تعني الأخذ برأيه ضمناً سلباً أو إيجاباً.⁴

1 - الجريدة الرسمية، العدد 105 لسنة 1971. والجريدة الرسمية، العدد 65 لسنة 1972.

2- عروس الزبير، الحركة الجمعوية في الجزائر، الواقع والآفاق، مشار إليه، ص 20.

3 - استناداً إلى العمل بالقانون 157/62 الذي يمدد العمل بالقوانين الفرنسية التي لا تتعارض مع السيادة الوطنية.

4 - المادة 02 من الأمر رقم 79-71 المتعلق بالجمعيات.

وزيادة على ذلك، فإن تأسيس الجمعية بمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة 02 من الأمر رقم 71-79 تخضع الجمعيات للموافقة المسبقة من الوزير الذي يتقاطع نشاط الجمعية ووزارته،¹ مع العلم أن أي نشاط تنشده الجمعيات سيصب لا محالة في وعاء أكثر من وزارة، سواء كان نشاط دينيا، أو اجتماعيا، أو ثقافيا، أو رياضيا...

وما يمكن استخلاصه، أن هذا الأمر أخضع تأسيس الجمعيات إلى ثلاث جهات، الوالي، الوزير المعني بنشاط الجمعية ثم وزير الداخلية، مما يشكل عائقا كبيرا في وجه ممارسة حرية التجمع، إذ من المؤكد عدم منح الموافقة لتأسيس أي جمعية تخالف التوجه العام للسلطة، وما يزيد الأمر تعقيدا التداخل في وصاية أكثر من وزارة في نشاط جمعية واحدة، يضاف إلى ذلك زيادة الضغط على مؤسسي الجمعيات من حيث إخضاعهم لأكثر من جهة، ذلك ما نصت عليه المادة 01 من الأمر رقم 72-21 المعدل لقانون الجمعيات لسنة 1971. والتي جاء نصها: "وإذا كان الهدف الرئيسي للجمعية ينحصر موضوعه في إطار الوصاية لإحدى الوزارات فتمنح الموافقة بعد صدور رأي موافقة من الوزير الذي يهمله الأمر، أما في الحالات الأخرى فبعد صدور رأي موافق من مدير الولاية المعنية".

إن ما يستشف من هذا التعديل أنه، ألزم مؤسسي الجمعيات في كل الحالات للموافقة المسبقة التي تعد أقرب إلى الترخيص المسبق، فبالنسبة للجمعية التي لها نشاط وطني تخضع للموافقة المسبقة من قبل الوزير المعني بهدف الجمعية، أما في حالة الجمعيات ذات الطابع المحلي فإن الموافقة توكل إلى مدير الولاية المعني بهدف الجمعية، وبطبيعة الحال فإن هذه المديرية على المستوى المحلي، ستعلم الوصاية بالأمر مما يعني في كل الحالات أن تأسيس الجمعية في ظل الأمرين المذكور يخضع للموافقة المسبقة سواء على المستوى المحلي (مدير الإدارة المعنية بالهدف، الوالي)، أو على المستوى المركزي (الوزير المعني بهدف الجمعية، وزير الداخلية)، مما يشكل عقبة كبرى لممارسة حرية التجمع، حيث لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تؤسس جمعية لا تكون في خدمة برنامج السلطة وأهدافها أو يتسق ويتناغم معه على الأقل مما يوحي بأن الموافقة المسبقة - بنظرنا - هي صورة أخرى للتخخيص المسبق للنشاط.

1- المادة 2/02 من الأمر رقم 71-79 المتعلق بالجمعيات.

وزيادة على شرط الموافقة المسبقة من السلطات الإدارية المحلية والمركزية، فإن هذا الأمر اشترط شروط أخرى تتعلق بالمؤسسين، حيث عدت المادة 03 جملة من الشروط بحيث لا يمكن أن تؤسس أو تدار أو تسيّر جمعية دون توافرها فيهم وهي:

- 1- أن يكون من جنسية جزائرية منذ عامين على الأقل.
 - 2- أن يبلغ 21 سنة من عمره.
 - 3- أن يتمتع بحقوقه المدنية وأن يكون حسن السيرة.
 - 4- أن لا يكون قد سلك خلال الحرب التحريرية الوطنية سلوكا مخالفا لمصالح البلاد.
 - 5- أن لا يكون له نشاط في موقف مضاد لمصالح وأهداف الثورة الاشتراكية.
- باستقراء الشروط التي نصت عليها المادة السالفة الذكر، يتضح بما لا يدع مجال للشك أن هذه الشروط أغلبها جاءت معطلة لحسن سير حرية التجمع، فالشرط الأول يتطلب فيمن اكتسب الجنسية الجزائرية مرور سنتين على اكتسابها على الأقل، ومع العلم بأن اكتساب الجنسية الجزائرية يتطلب إجراءات حتى يتمكن طالبها من الحصول عليها، لذلك يعد من الاجحاف اشتراط مرور سنتين في مكتسب الجنسية حتى يكون من مؤسسي جمعية أو من مديريها أو مسيريها.

أما الشرط المتعلق بالتمتع بالحقوق المدنية، والتمتع بحسن السيرة، فإنه يضع علامة استفهام كبيرة؟ فما المقصود بحسن السيرة؟ وما المعيار الذي يحدده؟ ولا شك أن الجواب يقتضي أن توافر هذا الشرط من عدمه يبقى بيد سلطة الإدارة التقديرية التي تستعمله متى شاءت وضد كل مخالف لتوجهاتها.

كما اشترط فيمن يؤسس أو يدير أو يسيّر جمعية عدم اتخاذ إبان الحرب التحريرية الوطنية سلوكا مخالفا لمصالح البلاد، والسؤال الذي يطرح نفسه أن من قام بهذا السلوك يفترض أنه تعرض للعقاب، أو تم الإغفاء عنه، وفي كلتا الحالتين يمكن أن يمنح فرصة المشاركة في بناء وطنه - حيث لا يمكن أن يعاقب مدى الحياة - خصوصا أن نشاط الجمعيات تطوعي لا يهدف إلى تحقيق ربح، ولا يعد نشاطا سياسيا يتبغي السلطة.

أما الشرط الأخير فيتعلق بالإيديولوجية المتبعة من قبل النظام آنذاك، بحيث لا يمكن أن يكون ضمن مؤسسي أو مديري أو مسيري جمعية من كان له نشاط أو موقف مضاد لمصالح

وأهداف الثورة الاشتراكية، بمعنى إقصاء أي فكر أو رأي لا يتناغم والإيديولوجية المسطرة للجميع، مما يعني عدم وجود رأي مخالف، وبالنتيجة تقيد ممارسة حرية التجمع كلما وجدت شروط إقصائية.¹

وزيادة على ما سبق فقد نصت المادة 13 من الأمر 72-21 لسنة 1972 المعدل لقانون الجمعيات على أن كل تعديل في القانون الأساسي أو مقر الجمعية يخضع لرخصة مسبقة تمنحها السلطة التي لها صلاحية الترخيص، بمعنى أن الجمعية لن تستقر، ففي كل تغيير لمقرها، أو تعديل في قانونها الأساسي تجد نفسها أمام طلب ترخيص جديد وكأنها حديثة النشأة.

وخلاصة القول، إن تنظيم حرية إنشاء الجمعيات في الأمر رقم 71-79 اتسم بالخضوع للطابع الإيديولوجي المتبع من قبل الدولة، لذلك كان نص المادة 07 منه متناغماً مع ذلك، حيث جعل كل جمعية ملغاة وباطلة إذا مست الاختيارات السياسية والاقتصادية الاجتماعية والثقافية للوطن.

وللإشارة فإن مصطلح " الاختيارات " ينم عن وجود برامج مسطرة سلفاً، لا يمكن مخالفتها سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، مع العلم أن نشاط الجمعيات تطوعي يساهم في بناء الاقتصاد الوطني بإستراتيجية قد تختلف عن البرامج الرسمية المسطرة سلفاً، كما أن التنوع الاجتماعي والثقافي في المجتمع هو من أسس مكونات المجتمع، وهو بهذه الصفة يقدم برامج تتناسب وهذا التنوع، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يخضع ذلك لاختيار مسطر سلفاً، فمن شأن ذلك أن يقضي على حرية الفكر الجمعي ونشاطه.

وفيما يتعلق بحل الجمعيات طبقاً الأمر 71-79 فإنه قد يكون إرادياً، أو من قبل وزير الداخلية، أو الوالي، أو القضاء، أو القانون، كما يمكن للجمعية أن تحل بإرادة أعضائها، من خلال قانونها الأساسي أو حسب القواعد المحددة في الجمعية العامة حيث جاء فيها: " تؤول أموال الجمعية في حالة حل تطوعي أو متمم بموجب القانون الأساسي...".

1- يشير أن التنظيم، الجمعي ابتداء من 1971 اتسم بتخلي السلطة وإدارتها عن مبدأ الإرادة الحرة لتأسيس الجمعيات، وتم استخلافها بمجموعة من الشروط تمكنها من التحكم في عملية التأسيس، وبشكل يجعل أي تنظيم جمعي جديد يخدم التوجه الإيديولوجي القائم على تسيير الحزب الواحد. انظر عروس الزويير، الحركة الجمعوية في الجزائر، مشار إليه، ص 22.

كما يمكن أن تحل الجمعية بواسطة القضاء بطلب من السلطات الإدارية ممثلة في وزير الداخلية أو الوالي، كما هو منصوص عليه في المادة 07 من نفس الأمر التي تعتبر الجمعية باطلة وملغاة إذا مست الخيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو خرقت التراب الوطني، أو كان هدفها مخالفا للقوانين والآداب العامة، بما يعني أن القضاء يتدخل بطلب من السلطة الإدارية لحماية هذه الاختيارات وحل الجمعيات المخالفة لها، فالقاضي يفترض فيه أن يكون حامياً للحريات وليس حامياً لخيارات السلطة، فالسلطة تستعمل القضاء كأداة لكبت كل رأي مخالف مما يقضي على استمرار نشاط الجمعيات.

ويجوز أن تحل الجمعيات بقرار من وزير الداخلية في حالة مخالفة الجمعية للأهداف المصرح بها، ولسلطة تقديري تكييف مخالفة نشاط الجمعيات وفق الأهداف المنصوص عليها في قانونها الأساسي، وينجم على ذلك حل الجمعية تعسفياً.

ويجوز للوالي أيضاً بمقتضى المادة 14 من الأمر 71-79 أن يحل الجمعية التي ترفض تقديم المعلومات المطلوبة منها من قبله، ونظراً لفضفضة نص المادة يمكن للوالي التخلص من كل جمعية ترفض التعاون، حيث لم تحدد فترة طلب المعلومات ومفتوحة " في كل حين " وبذلك يمكن إثقال كاهل الجمعية بجملة من المعلومات وفي أوقات متقاربة أو متباعدة، تمكن من حلها دون كفالة أي ضمانات في سلطة الإدارة المطلقة.

كما أخضعت المادة 15 من الأمر 71-79 كل جمعية نشأت قبل هذا الأمر لطلب الموافقة للترخيص بالنشاط وكأنها نشأت في إطار هذا الأمر، وقيدت ذلك بتاريخ 31 ديسمبر 1971، وفي حالة عدم طلب الترخيص بالنشاط أو عدم الحصول عليه تحل وتصفى.

ويترب على ذلك، أن الجمعيات التي ظهرت في ظل القانون الفرنسي لسنة 1901، والتي اكتسبت تراثاً تراكمياً يقدم خدمة للمجتمع، يمكن أن يقضى عليها في حالة عدم تطبيقها لنص المادة 15 السالفة الذكر، وبطبيعة الحال فإن الجمعيات التي تطلب الترخيص ستعرض لغربة دقيقة مما يدل على الرغبة في إقصاء كل جمعية لا تخدم الاتجاه المسطر من قبل السلطة. وبمقتضى هذا الأمر أصبحت كل الجمعيات مهما كان نشاطها تحت الرقابة المستمرة للوالي والوزارة ووزير الداخلية، كما وضعت الجمعيات الرياضية تحت وصاية المؤسسات العمومية، مثال ذلك شبيبة إلكترونيك تيزي وزو، وفاق بلاستيك سطيف، شباب ميكانيك

قسنطينة... وفي هذا الإطار يقول أ.عمر دراس أن السلطة لكي تحقق مبتغاها، عمدت إلى خلق أشكال من التجنيد والتنظيمات الاجتماعية قصد تطويق الفئات الاجتماعية المختلفة وإفشال أي محاولة بروز تنظيم اجتماعي خارج إطارها الرسمي والمؤسسي¹.

الفرع الثاني

الجمعيات في ظل القانون 87-15

عرفت فترة الثمانينيات في الجزائر تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية كان لها أثر بالغ على الكثير من التشريعات من ضمنها التشريعات المتعلقة بالجمعيات بغية مسايرة التغيرات التي طرأت على المجتمع الجزائري، فقد حدد قانون الجمعيات رقم 87-15 المؤرخ في 21 يوليو سنة 1987 المتعلق بالجمعيات² والمرسوم رقم 88-16 المؤرخ في 02 فبراير سنة 1988³ إجراءات تأسيس الجمعيات، حيث جاء القانون رقم 87-15 بأحكام عامة تولى تفصيلها المرسوم رقم 88-16 إذ نصت المادة 03 من القانون 87-15 على أنه: " يجب أن يصرح بالجمعية مسبقا حتى يكون لها وجود شرعي وأهلية قانونية وتستطيع ممارسة عملها".

ولعل هذه المادة تعد حجر الزاوية في هذا القانون مقارنة بسابقه، فقد نصت على التصريح بإنشاء الجمعية دون طلب الموافقة المسبقة (الترخيص المسبق)⁴ مما يدل على تحول نحو التبسيط في حرية إنشاء الجمعيات، وعلى الرغم من ذلك إلا أن المادة 2/3 نصت على

1- عمر دراس، الحركات الاجتماعية، الحركة الجمعوية، مشار إليه، ص 41.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1987.

3 - الجريدة الرسمية، العدد 05 لسنة 1988.

4 - وتجدر الإشارة إلى التمييز بين التصريح والترخيص، فالأسلوب الأول يعتبر من الأساليب الضبطية للحرية الأقل وطأة عليها، ومفاده وجوب إحاطة جهة الإدارة علماً بانعقاد العزم على ممارسة نشاط أو حرية معينة، مما يمكن الإدارة معه من اتخاذ ما هو ضروري من إجراءات لمنع أي تهديد ينتج عنه مساس بالنظام العام، كما يتصف بكونه يواجه ممارسة حرية ما في المستقبل، وهذا ما يميزه عن كل ما يتم إخطار السلطة العامة به عن حالة حاضرة أو ماضية. انظر في ذلك محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، مشار إليه، ص 59.

أما الأسلوب الثاني وهو الترخيص الإداري الذي يعد وسيلة قانونية إدارية تمارس بواسطتها السلطة الإدارية رقابتها السابقة وحتى اللاحقة على النشاط. فهو إجراء إداري له دور وقائي، يعطي الإدارة إمكانية المحافظة على النظام العام لدى ممارسة الأفراد حقوقهم وحررياتهم ووقاية المجتمع من أخطار النشاط أو تنظيم بهدف توقي الاضطرابات في المجتمع ومنع الأضرار به وحماية النظام العام. انظر في ذلك، عبد الرحمن عزراوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 150.

أنه: " غير أن بعض الجمعيات تخضع لإجراء الترخيص المسبق"، وبينت المادة 08 من المرسوم 16-88 هذه الفئة من الجمعيات الخاضعة للترخيص المسبق وذلك إذا كان لها امتداد وطني أو صبغة وطنية، وإذا كان لها هدف أو صبغة يندرجان في ميدان نشاط يمكن أن تضطلع به مصلحة عمومية، وباستقراء هذين الشرطين نستخلص أن السلطة أبقىت سيطرتها الكاملة على الجمعيات ذات الامتداد الوطني فأخضعتها للترخيص المسبق، وربما كان الغرض من ذلك تخوف السلطة ورفضها في آن واحد من تقاسم وظائفها مع هذه الجمعيات، خوفا من تقلص إشرافها وهيمنتها على هذه الأنشطة وبالتالي هيمنتها على أفراد المجتمع.

أما فيما يخص الشرط الثاني، فنعتقد أنه يمكن السلطة الإدارية من إخضاع أي جمعية ترتاب منها أو من مؤسسيها إلى الترخيص المسبق بحجة أن عمل هذه الجمعية يمكن أن تضطلع به مصلحة عمومية إذا أن نشاط الجمعيات عمل تطوعي يصب في المصلحة العامة، فكل أنشطة الجمعيات يمكن أن توصف بذلك الوصف، ومن ثم يمكن إخضاعها لشرط الترخيص المسبق، مما يحد من الحرية في تأسيس الجمعيات وتقييد ممارسة حرية التجمع.¹

ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا القانون 15-87 نص على أن إيداع التصريح بتأسيس الجمعية يترتب عنه تسليم وصل من قبل الإدارة يحمل بيانات هي: تاريخ الإيداع، اسم الجمعية، مقرها وهدفها، هوية رئيس الجمعية، ويتم ينشر الوصل في جريدة وطنية خلال الثلاثين يوما الموالية، بطلب من رئيس الجمعية وعلى حسابها،² وبمقتضى الوصل الممنوح من قبل الإدارة، تتمكن الجمعية من شهر نفسها، الأمر الذي يكسبها أهليتها القانونية، وشخصيتها المعنوية ليس فيما بين أعضائها فحسب بل أمام الغير أيضاً.

إن القانون المذكور جاء حالياً من أي إلزام للإدارة في تسليم الوصل للجمعية التي استوفت الشروط القانونية، مما يمكن الإدارة من التعسف و عدم تسليم الوصل مما ينجم عنه

1- وفي هذا الإطار وعلى سبيل المقارنة لا المقارنة يقول الدكتور عاطف البنا " فيما يتعلق بأهداف القانون قد توضع بعض المواد كنوع من التنظيم، ويقال أنها لحماية النظام العام ثم تتحول إلى نوع من الضوابط والقيود، فحرية تأسيس الجمعيات لا تقبل التقييد بأكثر من قيد الإخطار، لأنها حرية شديدة الحساسية لما يرد عليها من قيود، فالترخيص بممارسة نشاط عام أو نشاط فكري أو سياسي، يخشى منه أن تمنع الاتجاهات التي لا ترضى عنها السلطة". عاطف البنا، أزمة العمل الأهلي في مصر، قانون السلطة وسلطة القانون، مداورات أعمال ورشة عمل من أجل قانون أكثر عدالة وديمقراطية للعمل الأهلي، أعمال الورشة الخاصة بقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، 03-04 أكتوبر، سنة 2000، مصر.

2 - المادة 04 من المرسوم رقم 16-88 المحدد كيفية تطبيق القانون 15-87 المتعلق بالجمعيات ويضبط الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بينها، الجريدة الرسمية، العدد 05 لسنة 1988.

إعاققة تأسيس الجمعية ومباشرة نشاطها، فلا يمكنها مثلاً شراء عقارات باسمها، أو فتح حساب بنكي باسمها...¹ كما أن هذا القانون جاء خالياً ضماناً حق لجؤ طالبي التأسيس إلى القضاء في مثل هذه الحالة، حيث نصت المادة 10 من القانون 87-15 " يمكن لأية جمعية تأسست قانوناً أن تمثل أما القضاء". بمعنى لا يمكن الجمعية التي لم تتسلم الوصل أن تقاضي الإدارة، ولو أنه يمكن مؤسسو الجمعية إيداع الملفات بواسطة رسالة مضمونة الوصول. إلا أنه غير مجدي لأن الوصل الذي تسلمه الإدارة هو الذي يشهر.²

وفي هذا الإطار يقول يحيى وناس: (لقد استمر الإقصاء والتهميش للجمعيات حتى بعد إصدار قانون 1987، لأنه كرس سيطرة وإشراف الإدارة على حرية إنشاء الجمعيات ومراقبتها... وقد أدت هذه السلطات الواسعة الممنوحة للإدارة إلى تقييد وتحجيم العمل التطوعي وخلق شبه مجتمع مدني انتقائي).³

المطلب الثاني

شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات بعد التعددية السياسية

يعد صدور القانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990 المتعلق بالجمعيات⁴ الذي جاء لتتويج للانفتاح السياسي نقطة تحول في إطار حرية تأسيس الجمعيات، ونتيجة لذلك بسط القانون من الإجراءات المعقدة التي كانت تحكم سير إجراءات تأسيس الجمعيات ونشاطها، وأعقبه بالقانون 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012،⁵ ولعل غرض المشرع في ذلك هو مواكبة التطورات المحلية والإقليمية، ومحاولة التغيير الهادئ والإصلاح الذي كان مطلباً سياسياً واجتماعياً وثقافياً، ذلكم موضوع الفقرات الموالية:

1 - وهذا يؤدي إلى عدم الوجود قانونياً في أرض الواقع، وبالنتيجة عدم النشاط والعمل ميدانياً.
2- اللهم إلا إن كان المقصود من الرسالة الموصى عليها هو حصول الراغبين في تأسيس الجمعية على حجة تمكنهم من مقاضاة الإدارة على عدم منحها إياهم وصل تسجيل جمعيتهم.
3 - وناس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة، مرجع سابق، ص 20.
4 - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1990.
5 - الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

الفرع الأول

شروط تأسيس الجمعيات

يمكن تقسيم شروط تأسيس الجمعيات إلى قسمين: أولهما يتعلق بالأشخاص الذين لهم حق تأسيس الجمعية، أما الثاني فيتعلق بالقانون الأساسي الذي يعد بمثابة دستور الجمعية، والمصادق عليه من قبل الجمعية التأسيسية للجمعية، ونشرها على التوالي:

أولاً : الشروط المتعلقة بأعضاء الجمعية

أخضع المشرع بنص المادة 04 من القانون 06-12 الأفراد الراغبين في تأسيس جمعية أو الانضمام إليها إلى جملة من الشروط سواء كانوا مؤسسين أو مديرين أو مسيرين لها، هذه الشروط تتعلق إما بوضعيتهم القانونية أو بعددهم حسب الجمعية المراد إنشاؤها.

1 - الشروط المرتبطة بالوضعية القانونية للأعضاء

أوجب المشرع توفر جملة من الشروط في من يتبغي تأسيس جمعية أو الانضمام إليها فاشتراط في الأعضاء الشروط الآتية:

(أ) بلوغ سن 19 فما فوق .

(ب) الجنسية الجزائرية.

(ج) التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

(د) غير محكوم عليهم بجناية أو جنحة تتنافى مع مجال نشاط الجمعية، ولم يرد اعتبارهم بالنسبة للمسيرين.

ويمكن القول، إن المشرع خفف من الشروط التي جاء بها القانون 31-90 والتي نصت عليها المادة 04 منه، فمن حيث شرط السن خفض سن الراغب في تأسيس الجمعية إلى سن 18 مقارنة بالقانون 31-90 الذي لم يتناول هذا الشرط، مما يقتضي الرجوع إلى قواعد القانون المدني والمحدد بسن 19.¹ وإذا كان من الواجب تثمين هذه المبادرة للمشرع والمتعلقة بالتخفيض في سن المؤسسين للجمعية، إلا أنه كان حرياً به أن يراجع المسألة وفق الاتفاقية

1- المادة 40 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

الدولية المتعلقة بحقوق الطفل والتي تعطي الأطفال حق تكوين الجمعيات،¹ إذا علمنا أن المشرع الجزائري خفض سن التمييز إلى سن 13 بموجب حكم المادة 42² فيجعل من شأن بلوغ سن 16 التمكين من تأسيس جمعية أو المشاركة في تأسيسها، حتى يعمل على تلقين الشباب الروابط الأخلاقية والاجتماعية، ويتم دمجهم في المجتمع بوصفهم أعضاء مشاركين في تنميته.

وقد حصر المشرع حرية تأسيس الجمعيات على المواطن الجزائري دون الأجنبي، حيث لم يترك مجالاً لاشتراك الأجنبي في تأسيس جمعية أو تسييرها، حيث نصت المادة 59 من القانون 06-12 اعتبار الجمعية أجنبية إذا كانت تدير كلياً أو جزئياً من طرف أجنبي، وعلى سبيل المقارنة والمقاربة، فإن المشرع المصري لم يشترط في الأجانب المشتركين في تأسيس جمعية سوى شرط الإقامة بمصر سواء كانت إقامة دائمة، أو مؤقتة.³

ومن ثمة يجب القول أنه لا يوجد ما يمنع اشتراك الأجنبي في إدارة الجمعية إذا كان من شأن ذلك تقديم الفائدة للجمعية أو الاستعانة بخبرته، شريطة أن يخضع ذلك إلى ضوابط دقيقة، خصوصاً أن الدولة تشترك مع الأجانب في كثير من القطاعات، حيث يمكن أن تكون للجمعية علاقة بجمعية أجنبية تنشأ نفس الهدف، زيادة على ذلك فإن القانون مكن الجمعيات الأجنبية من النشاط داخل إقليم الدولة،⁴ وبالتالي وجب إعادة النظر في هذه النقطة بما يكفل حرية تأسيس ونشاط الجمعيات وكفالة حماية وأمن الدولة والمجتمع.

كما اشترط المشرع تمتع مؤسسي الجمعية بحقوقهم المدنية والسياسية، فمن حرم من حقوقه المدنية أو السياسية نتيجة جرم ارتكبه يكون غير أهل لتأسيس جمعية أو الانضمام إليها،⁵

1- المادة 15 من اتفاقية حقوق الطفل التي اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 25/44 المؤرخ في 20 نوفمبر 1989، والتي دخلت حيز التنفيذ في 20 سبتمبر 1990.

2 - انظر، الجريدة الرسمية، العدد 44 لسنة 2005.

3 - تفصيلاً في ذلك انظر، أحمد محسن، قراءة في قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 ولائحته التنفيذية، المجموعة المتحدة، وحدة دعم المنظمات غير الحكومية، يصدر بدعم من سفارة سويسرا بالقاهرة والصندوق الترويجي لحقوق الإنسان على الموقع الإلكتروني التالي: www.Kenanaonline.Com/Files/0032/32007/201/20/20/

4 - المادتان 23 و 59 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

5 - للاستزادة انظر، أحمد لعور، نبيل صقر، قانون العقوبات نصاً وتطبيقاً، موسوعة الفكر القانوني، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط 2007، ص 14، المادة 09 مكرر 1 مضافة بالقانون 06-23 المتضمن قانون العقوبات.

ومنه لا يتمتع بالثقة والأمانة التي تمكنه من النشاط الجمعي الذي يعتمد على التطوع وبدل الجهد دون مقابل مادي.

ويجب التنويه بأن المشرع قد أصاب حينما سمح للمحكومين بجناية أو جنحة تتنافى مع مجال نشاط الجمعية بالاشتراك في عضوية الجمعية والنشاط فيها بعد رد اعتبارهم، لأن من شأن ذلك أن يدفع باندماجهم في المجتمع، إلا أن صياغة المادة 04 من القانون 06-12 غير واضحة الدلالة حيث نصت على أنه " يجب على الأشخاص الطبيعيين الذين بإمكانهم تأسيس جمعية وإدارتها وتسييرها أن يكونوا... غير محكوم عليهم بجناية و/ أو جنحة تتنافى مع مجال نشاط الجمعية، ولم يرد اعتبارهم بالنسبة للأعضاء المسيرين".

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 4/02 من القانون 06-12 عدت مجالات نشاط الجمعية، وجاءت على سبيل المثال لا الحصر حيث نصت على أنه: "... ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني". ومن هذا المنطلق يتوجب على المشرع أن يتحرى الدقة في صياغة هذه العبارة مثلما فعل المشرع المصري حينما نص في المادة 02 من قانون الجمعيات،¹ على عدم جواز الاشتراك في تأسيس الجمعية لمن صدر ضده حكم نهائي بعقوبة جنائية، أو عقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.²

فمجال نشاط الجمعيات غير محدود، والكثير من الجرائم تتداخل مع بعض هذه الأنشطة، لذلك وجب صياغة العبارة بما يؤدي ويفيد المعنى المقصود.

والجدير بالذكر أن المشرع قد أصاب حينما تخلى عن شرط ورد في كل القوانين السابقة التي تنظم حرية تكوين الجمعيات، والمتعلق بجرمان من سبق له سلوك مخالف لمصالح كفاح التحرير من هذا الحرية، لأن هذا الشرط كان فيه إجحاف بحق الأفراد في ممارسة حريتهم في التجمع السلمي، إضافة إلى أننا نعيش في السنة 52 بعد الاستقلال، وقد تضاعف وربما تلاشى

1 - انظر في ذلك، أحمد محسن، قراءة في قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري رقم 84 لسنة 2002، مشار إليه.

2- من أمثلة الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة: السرقة، أو إخفاء أشياء مسروقة والنصب وإصدار شيك بدون رصيد وخيانة الأمانة، الرشوة، والتزوير واستعمال المزور، شهادة الزور، هتك العرض، التهرب من أداء الخدمة الوطنية.

سبب وجود هذا الشرط، فالأفراد المعنيون بهذا الشرط في حالة متقدمة من العمر، ولم تعد لهم القدرة أصلاً على ممارسة هذا النشاط التطوعي.

وزيادة على الشروط المتعلقة بالشخص الطبيعي ذكر المشرع شروط تتعلق بالشخص المعنوي، فاشتراط فيه أن تكون المؤسسة نشأت وفق القانون الجزائري، وأن لا تكون متوقفة عن نشاطها لأي سبب من الأسباب.

2- شروط متعلقة بعدد الأعضاء المؤسسين

على خلاف القاعدة العامة التي نصت عليها المادة 06 من القانون 90-31 (الملغى) التي تقضي بأنه: "تتكون الجمعية بجرية وإرادة أعضائها المؤسسين إثر جمعية عامة تأسيسية تجمع 15 عضواً مؤسساً على الأقل وتصادق على القانون الأساسي وتعين مسؤولي هيئاتها القيادية". فإن القانون 12-06 قسم الجمعيات إلى فئات وحدد لكل فئة عدداً معيناً من المؤسسين، فهناك الجمعيات البلدية، والجمعيات الولائية المنبثقة عن بلديتين، والجمعيات ما بين الولايات، وأخيراً الجمعيات الوطنية.

إن القانون 12-06 اشترط لكل صنف عدداً معيناً من الأعضاء المؤسسين حسبما قضت به المادة 3/06 بقولها: "... يكون عدد الأعضاء المؤسسين كالاتي:

- عشرة (10) أعضاء بالنسبة للجمعيات البلدية،
- خمسة عشر (15) عضواً بالنسبة للجمعيات الولائية، منبثقين عن بلديتين (02) على الأقل.
- واحد وعشرون (21) عضواً بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات، منبثقين عن ثلاث (3) ولايات على الأقل.
- خمسة وعشرون (25) عضواً بالنسبة للجمعيات الوطنية، منبثقين عن اثني عشرة (12) ولاية على الأقل".

فمن حيث الظاهر يتبين أن المشرع تدرج في تحديد عدد الأعضاء المؤسسين حسب طبيعة صنف الجمعية، إلا أن هذا السلوك يطرح تساؤلاً مفاده على أي أساس وضع هذا التصنيف؟ وما الحكمة منه؟ ولو أن المشرع أضاف فئات جديدة للجمعيات، إلا أنه قيد من حرية تأسيسها، مع العلم أن الجمعية هي تجمع أشخاص على أساس تعاقدية.

ومن المعلوم أن أطراف العقد اثنان فأكثر، وهذا ما نصت عليه المادة رقم 54 من القانون المدني الجزائري بقولها: " العقد اتفاق يلتزم بموجبه شخص أو عدة أشخاص آخري نحو شخص أو عدة أشخاص آخري بمنح أو فعل أو عدم فعل شيء ما". وعلى سبيل الاستشهاد فإن المشرع الفرنسي يقر لشخصين حرية تأسيس جمعية،¹ وكذلك فعل المشرع المغربي الذي عرف الجمعية بأنها اتفاق شخصين أو عدت أشخاص، فلم يتطلب لإنشاء جمعية سوى وجود إرادتين فقط.² وبناء عليه، كان حرياً بالمشرع الجزائري أن يخضع إنشاء الجمعية إلى إرادة منشئها طالما أنها تستند إلى معيار العقد في إنشاء الجمعيات، فيكفي أن يؤسس جمعية وطنية مثلاً شخصان مثلاً، والعبارة في ذلك بنشاط الجمعية لا بعدد أعضائها، فإذا تمكنت من استقطاب أعضاء جدداً كان سبباً في بقائها واستمرار نشاطها، وإلا فإنها ستتلاشى وتنحل من تلقاء نفسها، لأن توافر 25 عضواً لتأسيس جمعية وطنية لا يعد معياراً لنشاط الجمعية، لذلك وجب اللجوء إلى الشريعة العامة التي تحكم العقود.

ثانياً: الشروط المتعلقة بالقانون الأساسي للجمعيات

يعد القانون الأساسي بمثابة دستور الجمعية الذي تدير عليه، لذلك أولاه المشرع أهمية خاصة حينما اشترط أن تتم المصادقة عليه من قبل الجمعية العامة التأسيسية، مع مراعاة أن تتأسس هذه الأخيرة بطريقة ديمقراطية،³ حيث أوجب توافر كل شروط صحة العقد في القانون الأساسي للجمعية،⁴ واشترطت المادة 27 من القانون 06-12 أن يتضمن القانون الأساسي للجمعية ما يلي:

- هدف الجمعية وتسميتها ومقرها.
- نمط التنظيم ومجال الاختصاص الإقليمي.
- حقوق وواجبات الأعضاء.

1 - L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

- www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=20090506

بتاريخ: 2013/07/16 الساعة: 01:00

2- المادة 01 من قانون الجمعيات المغربي.

3- المادة 06 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

4 - يجب توافر شروط صحة العقد من أهلية ورضا ومحل وسبب.

- شروط وكيفيات انخراط الأعضاء وانسحابهم وشطبهم وإقصائهم.
 - الشروط المرتبطة بحق تصويت الأعضاء.
 - قواعد وكيفيات تعيين المندوبين في الجمعيات العامة.
 - دور الجمعيات العامة والهيئات التنفيذية ونمط سيرها.
 - طريقة انتخاب وتجديد الهيئات التنفيذية وكذا مدة عهدهم.
 - قواعد النصاب والأغلبية المطلوبة في اتخاذ قرارات الجمعية العامة والهيئات التنفيذية.
 - 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.
- كما يمكن أن يتضمن القانون الأساسي إضافة إلى الشروط السالفة ما يراه مؤسسو الجمعية ضروريا لسير جمعيتهم، ولما كان القانون الأساسي يأتي في شكل مواد مرقمة تتضمن العناصر الأساسية المنضمة للجمعية، فإن تفاصيله تصاغ من قبل الأعضاء المؤسسين في القانون الداخلي الذي يكون أكثر تفصيلاً لكافة العناصر المتضمنة في القانون الأساسي.

الفرع الثاني

إجراءات تأسيس الجمعيات

إذا كان إنشاء الجمعية يستلزم وجود أعضاء يتولون التحضير لتأسيسها من خلال إعداد قانون أساسي يعد بمثابة دستور للجمعية، فإن ذلك لا يكفي، حيث يتوجب المصادقة على القانون الأساسي من قبل جمعية عامة تأسيسية، ثم إيداع تصريح بالتأسيس لدى السلطات المختصة، ذلك ما نشرحه في النقاط الجزئية الموالية:

أولاً: انعقاد الجمعية العامة التأسيسية

تشكل الجمعية العامة التأسيسية للجمعية مع ضرورة مراعاة أحكام المادة 06 من القانون 06-12 المتعلقة بعدد أعضاء كل صنف من أصناف الجمعيات المراد تأسيسها، وهو الحد الأدنى المطلوب لتأسيس جمعية، ونظرا لكون تأسيس الجمعيات يتم في جمعيات عامة من قبل أشخاص يربطهم هدف مشترك، فإن ذلك يتطلب التحضير لذلك بعقد لقاءات واجتماعات تسبق الاجتماع العام التأسيسي، ولعل ما يؤسف له أن القانون لم يعف أعضاء

الجمعية التأسيسية من شرط الترخيص بعقد هذه اللقاءات والاجتماعات، إذ يمكن للإدارة عرقلة انعقاد هذه الاجتماعات بمقتضى أحكام المادتين 04 و05 من قانون الاجتماعات.¹

فالمادة 04 من القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية² تشترط أن يسبق كل اجتماع عمومي بتصريح يبين الهدف منه، ومكانه، واليوم والساعة الذين يعقد فيهما، ومدته، وعدد الأشخاص المقرر حضورهم، والهيئة المعنية به عند الاقتضاء.

وبمقتضى أحكام القانون المتعلق بالاجتماعات العمومية يمكن السلطات العمومية التذرع بأي سبب لمنع عقد الاجتماعات التأسيسية للجمعية مما يقيد بالنتيجة وبالتبعية حرية تأسيس الجمعيات بل يحول دون إنشائها لأنه المسعى الضروري الأول.³

وعملياً تقوم الجمعية العامة التأسيسية بدراسة القانون الأساسي للجمعية الذي يشكل العقد الذي يعد الرابط بين أعضائها، ولذلك فإن دراسته وعرضه على التصويت والمصادقة يعد مرحلة مهمة في تأسيس الجمعية، ومع أن المصادقة على القانون الأساسي تجعله نهائياً إلا أنه يمكن إدخال تعديلات عليه في أي وقت على شرط أن ينص القانون الأساسي على ذلك مع تحديد الهيئة المؤهلة لتعديل القانون الأساسي وغالباً ما تكون الجمعية العامة.⁴

ويلي عقد الجمعية العامة التأسيسية انتخاب أعضاء المكتب المسير للجمعية من قبل الجمعية العامة، مع مراعاة أحكام قانون الجمعيات التي ينص على ضرورة أن يتضمن القانون الأساسي للجمعية طريقة انتخاب المكتب المسير للجمعية⁵، وبعد الإعلان عن المرشحين الفائزين يصبح للجمعية كيان وهيكل كما يصبح لها من يمثلها ويتصرف باسمها ويكون في الغالب رئيسها أو مديرها حسب التسمية المنصوص عليها في القانون الأساسي.⁶

وعلى خلاف قانون الجمعيات 90-31 (الملغى) الذي ترك حرية تحرير محضر اجتماع الجمعية التأسيسية للأعضاء المؤسسين المجتمعين، فإن القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات

1 - بوكرا إدريس، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر 97-09، المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، "إدارة" مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 08، العدد 02، 1998، ص 48.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 04 لسنة 1989.

3 - نصت المادة 06 من قانون الجمعيات 12-06 على أن: "تؤسس الجمعية بحرية من قبل أعضائها المؤسسين...".

4 - جوادى لغماري، قانون الجمعيات، مشار إليه، ص 37.

5 - المادتان 06 و27 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

6 - جوادى لغماري، قانون الجمعيات، المرجع الأسبق، ص 37.

اشترط إثبات اجتماع الجمعية التأسيسية في محضر يجرى من قبل محضر قضائي وهو ما نصت عليه المادة 06 منه بقولها: "... ويجتمع هؤلاء في جمعية عامة تأسيسية تثبت بموجب محضر اجتماع يجره محضر قضائي". إن شأن تحرير المحضر من قبل ضابط عمومي يمنع أي خلاف بين أعضاء الجمعية وكذلك يثبت فعلا انعقاد جمعية عامة بالشروط التي نص عليها القانون، إلا أنه من جانب آخر يثقل كاهل الجمعية ماديا وهي لا زالت في طور التأسيس.

ثانياً: التصريح بالتأسيس

يخضع التصريح بالتأسيس إلى شروط يلتزم بها الأعضاء المؤسسون للجمعية ويترتب على ذلك تسليم وصل تسجيل تسلمه الإدارة، حيث يقوم الأعضاء المؤسسون للجمعية بإيداع تصريح لجمعيتهم، وهو بمثابة طلب تسجيل جمعيتهم لدى السلطة العمومية المختصة. فالجمعية البلدية التي ينحصر نشاطها في بلدية واحدة يكون التصريح بها أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي الواقع بدائرة إقليمها نشاط الجمعية، وبالنسبة للجمعيات الولائية التي تمتد نشاطها ليشمل بلديتين فأكثر يكون التصريح أمام والي الولاية، أما الجمعيات التي تنشط جهويا أي في محيط ثلاث ولايات على الأقل وكذلك الجمعيات ذات النشاط الوطني والتي تضم على الأقل 12 جمعية على المستوى الوطني، فالتصريح بها يتم لدى وزارة الداخلية،¹ ويكون ذلك وفق شروط محددة على سبيل الحصر نشرها على النحو التالي:

1- إيداع التصريح بالتأسيس

- سبقت الإشارة إلى أن هناك جهات إدارية مختصة يتوجب على المؤسسين إيداع التصريح بتأسيس جمعيتهم لديها، حيث يقدم التصريح بالتأسيس من قبل رئيس الجمعية أو من يمثله قانونا ويرفق طبقاً للمادة 12 من القانون 06-12 بملف يتضمن الوثائق التالية:
- طلب تسجيل الجمعية موقعا من قبل رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانونا.
- قائمة بأسماء الأعضاء المؤسسين والهيئات التنفيذية وحالتهم المدنية ووظائفهم وعناوين إقامتهم وتوقيعاتهم.
- المستخرج رقم 03 من صحيفة السوابق القضائية لكل عضو من الأعضاء المؤسسين.
- نسختان مطابقتان للأصل من القانون الأساسي.

1 المادتان 06 و 07 من القانون 06-12 المتضمن قانون الجمعيات.

- محضر الجمعية العامة التأسيسية محرر من قبل محضر قضائي.

- الوثائق الثبوتية لعنوان المقرر.¹

إن هذه الشروط المتعلقة بالوثائق تكاد تكون تقليدية بالنسبة لكثير من القوانين المقارنة مثل القانون الفرنسي والمغربي والمصري،² فقد نص المشرع المغربي على أن يودع التصريح من قبل عون قضائي (محضر قضائي)، وهذا في حد ذاته ضماناً لحرية الجمعيات، وكان على المشرع الجزائري أن يعمل بهذه الضمانة طالما أنه أوجب أن يحرر محضر الجمعية العامة التأسيسية من قبل محضر قضائي.

2- تسليم وصل التسجيل

نصت المادة 08 من القانون 06-12 على أنه: " يودع التصريح مرفقا بكل الوثائق التأسيسية من طرف الهيئة التنفيذية للجمعية ممثلة في شخص رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانونا مقابل وصل إيداع تسلمه وجوباً للإدارة المعنية مباشرة بعد تدقيق حضوري للوثائق".
وبالبناء على أحكام المادة السالفة الذكر فإنه يتم إيداع التصريح بالتأسيس مرفقا بالوثائق المطلوبة، ومتى تم ذلك وجب على الإدارة تسليم وصل تسجيل بمثابة (ترخيص) بعد التدقيق في ملف التأسيس بحضور رئيس الجمعية أو ممثله، ولا يجوز للإدارة أن تمتنع عن تسليم وصل الإيداع للراغبين في تأسيس جمعية والذين قدموا تصريحاً مستوفياً لجميع الشروط المنصوص عليها قانوناً.

ويشكل الوصل قرينة قطعية تثبت الجمعية من خلاله صحة وتتمام الإجراءات المطلوبة قانوناً، ولكن التساؤل يثار حول قيمة وصل الإيداع هذا بالنسبة للجمعية طالما أن المشرع منح الإدارة أجلاً³ لدراسة مدى تطابق القانون الأساسي للجمعية وأحكام قانون الجمعيات يبدأ من تاريخ إيداع التصريح بالتأسيس.

1 - من المعلوم أن إيداع التصريح بالتأسيس لا يعني قبول الجمعية، واستناداً لذلك لا يمكن أن يكون المقر باسم الجمعية تملكاً أو إجباراً نظراً لعدم التصريح لها بالنشاط بعد، وبناء على ذلك كان على المشرع أن يبين طبيعة الوثيقة التي يثبت بها مقر الجمعية كأن تكون تصريحاً مصادق عليه من قبل مصالح البلدية أو غيرها.

2 نصت على ذلك المادة 05 من قانون 01 جويلية 1901، المتعلق بالجمعيات الفرنسي www.associanet.com/docs/Loi1901.html والفصل الخامس من قانون الجمعيات المغربي.

3 - المدة المحددة من قبل المشرع لدراسة ملفات الجمعيات هي كالتالي:

- الجمعيات البلدية مدة الأجل 30 يوماً.

وما تجدر الإشارة إليه أن هذا الوصل لا يمكن الجمعية من مباشرة نشاطها، ولكن يمكن الجمعية من احتساب المدة التي كفلها القانون للإدارة بغرض دراسة مطابقة الملف لمتطلبات القانون ثم الرد على مؤسسي الجمعية إيجاباً أو سلباً، ولعل المشرع الجزائري بالغ في مدة دراسة مطابقة ملف الجمعية للقانون، وإن كان بالمقارنة بقانون الجمعيات 90-31 قد خفض من المدة نسبياً.¹ وإذا كان المشرع يسعى إلى إزالة العقبات أمام تأسيس الجمعيات فعليه أن يحدو حدو المشرع الفرنسي الذي حدد مدة تسليم وصل التسجيل بخمسة 05 أيام فقط.² وبعد انقضاء المدة المحددة قانوناً يتعين على الإدارة تسليم المصريح وصل التسجيل الذي هو في حقيقة الأمر هو أقرب للترخيص بالنشاط، وذلك بكون الإدارة تملك حق اتخاذ قرار برفض تسجيل الجمعية³ يكون هذا القرار معللاً بعدم احترام المؤسسين أحكام قانون الجمعيات.⁴

وفي حالة انقضاء الأجل المحدد للإدارة دون رد من جانبها، يكون ذلك بمثابة قرينة قانونية للتصريح للجمعية بالنشاط، وحينئذ تلتزم الإدارة بمنح وصل تسجيل للجمعية، وفي حال اتخذت الإدارة قراراً برفض تسجيل الجمعية، يحق للمؤسسين طلب إلغاء هذا القرار الإداري أمام الجهة القضائية المختصة.

-
- الجمعيات الولائية مدة الأجل 40 يوماً.
 - الجمعيات ما بين الولايات مدة الأجل 45 يوماً.
 - الجمعيات الوطنية مدة الأجل 60 يوماً.
 - 1 المادة 08 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.
 - 2 نصت المادة 07 من القانون 91-31 المتضمن قانون الجمعيات، على أن "تسلم وصل تسجيل تصريح التأسيس من السلطة العمومية المختصة خلال 60 يوماً على الأكثر من يوم إيداع الملف وبعد دراسة مطابقة لأحكام هذا القانون".
 - 3- ونستشهد بما أورده ساسي سقاش عن الأستاذ حسين جميل بقوله: "أن حق تأليف الجمعيات والانضمام إليها حق للمواطنين تحرض الدساتير على النص عليه لتتقيد به، ليس السلطة التنفيذية فحسب، بل السلطة التشريعية أيضاً، ومن مفاهيم الحقوق في الفكر الديمقراطي أن تمارس دون حاجة إلى إذن سابق فإذا ما أساء أحد استعمال حق له، كان موضوع مسائلة، تبعاً لماهية الإساءة، فقد تكون مسائلة مدنية أو جنائية أو كلاهما معاً، أما إذا تطلب استعمال الحق إذناً مسبقاً من السلطة، فإن ذلك يعني أن الحق لم يعد حقاً، بل أصبح رخصة من السلطة تملك أن تمنحها أو تمنعها". ساسي سقاش، الجمعيات البيئية في الجزائر ودورها من حماية البيئة، مذكرة لنيل درجة الماجستير قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة متوربي، فسنطينة، 2000، ص 86.
 - 4 - نرى أن المشرع تراجع نحو الخلف في هذا الشأن، فعوض التقدم نحو تحرير الجمعيات من القيود نجده باعتماده منح السلطة التقديرية للإدارة لدراسة مدى مطابقة تصريح التأسيس للقانون من عدمه يكون قد رجع إلى تطبيق بعض قواعد المرسوم 72-176 المعدل للأمر 71-79 المتعلق بالجمعيات وهذا يعد تراجعاً كبيراً عن تحرير حرية تأسيس الجمعيات.

وعلى سبيل الاستشهاد فإن القضاء الإداري الفرنسي قد قال كلمته في هذا الشأن حينما نظرت المحكمة الإدارية لباريس في الطعن الموجه إليها من " جمعية أصدقاء الشعب " ضد رئيس شرطة باريس الذي رفض تسليم وصل الإيداع للجمعية المذكورة، وقد ارتأت المحكمة أن السلطة الإدارية المختصة لا تتوفر على أية صلاحية قانونية سوى التأكد من قيام الجمعية باستيفاء الشروط المرتبطة بتقديم التصريح بالتأسيس، ويمنع عليها تقدير مشروعية أو عدم مشروعية قوانينها الأساسية، وقضت بأن رئيس شرطة باريس برفضه تسليم الوصل عن التصريح بالتأسيس الذي تقدمت به الجمعية، يكون وكيفما كانت الأسباب قد تجاوز سلطاته، ومن ثم وجب إلغاء القرار المطعون فيه.¹ وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي أيضاً في قراره بتاريخ 24 أكتوبر 1930 إذ اعتبر أن رفض تسليم الوصل تجاوزا للسلطة، مما يعني عدم خضوع حرية تأسيس الجمعيات لأية رقابة سابقة.²

وخلاصة القول، إن تقييد تأسيس الجمعيات بموافقة السلطة الإدارية المطلقة يعد قيوداً على ممارسة حرية التجمع، ولا يمكن تبرير ذلك بدعوى أن للمؤسسين حق الإدعاء واللجوء إلى القضاء لإلغاء قرار رفض التسجيل؛ لأن العبرة في توفير الضمانات تكون دائماً في أصل الحق، وطالما أن الحق بداية رهين بجهة الإدارة تمنحه أو تمنعه حسب تكييفها للأمر، والوضع في هذا الحال لا يجعل من الضمانة القضائية بعد ذلك حائلاً دون الانتقاص من هذا الحق.³ وفيما يخص تأسيس الجمعيات الأجنبية فقد أخضعها المشرع بموجب المادة 63 منه طلب إنشاء الجمعيات الأجنبية للترخيص المسبق من قبل وزير الداخلية، بعد استطلاع رأي وزير الخارجية ووزير القطاع المعني بنشاط الجمعية، وأفرد ميعاد للرد على طلب الترخيص حدد بتسعين 90 يوماً.

ويتضح جلياً تشدد المشرع في السماح بتأسيس جمعيات أجنبية من خلال اشتراطه الترخيص من قبل وزير الداخلية واستطلاع رأي وزير الخارجية ووزير القطاع المعني بنشاط

1 - للاستزادة انظر، عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، دراسة نقدية في ظهير 15 نوفمبر 1958، مرجع سابق، ص 29، راجع أيضاً،

- obert (J): Propos sur le sauvetage d'une liberté, RDP,N 05,1971,PP 171-203.

- Arrêt.prunget.24oct1930.rec.page.865.

2 - عبد العزيز مياح، نفس المرجع، ص 30. انظر أيضاً،

3- محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مشار إليه، ص 104-105.

الجمعية، حيث أنه وعلى خلاف ذلك، فإن القانون 90-31 كان أحسن حالاً من القانون الجديد حينما اشترط في مادته 40 الترخيص المسبق من وزير الداخلية فقط لإنشاء جمعية أجنبية، وهذا في حد ذاته تراجع عن كفالة حرية إنشاء الجمعيات وممارسة النشاط. ولم يكتفِ المشرع بهذا التقييد المتمثل في طلب الترخيص من جهات متعددة، وإنما أوجب أن يكون الترخيص لجمعية أجنبية تنفيذاً لأحكام اتفاق بين الحكومة الجزائرية وحكومة البلد الأصلي للجمعية الأجنبية لترقية علاقات الصداقة والأخوة بين الشعب الجزائري والشعب المنتمية إليه الجمعية الأجنبية،¹ مما يعني أنه في حالة وجود أجانب من دول متعددة يرغبون في إنشاء جمعيات يجب أن يكون هناك جملة من الاتفاقيات المسبقة مبرمة بين دولهم ودولة الجزائر، وهذا أمر في غاية التعقيد والصعوبة وربما يستحيل تطبيقه، مما ينجم عنه تقليل فرص إنشاء الجمعيات الأجنبية، مع العلم أن علاقة الدولة بباقي الدول لا تخضع لمثل هذه القيود، وعليه، فالأجدر أن يترك للأفراد الحرية في إنشاء ما يشاءون من الجمعيات على شرط احترام سيادة الدولة وقوانينها.

ولإنشاء جمعية أجنبية اشترطت المادة 62 من القانون 12-06 توافر الوثائق الآتية:

- طلب اعتماد موجه للوزير المكلف بالداخلية موقع قانوناً من جميع الأعضاء المؤسسين.
 - نسخ من شهادات الإقامة ذات صلاحية للأعضاء المؤسسين من جنسيات أجنبية.
 - نسختان أصليتان من مشروع القانون الأساسي مصادق عليه من الجمعية العامة، إحداها محررة باللغة العربية.
 - محضر اجتماع الجمعية العامة التأسيسية معد من قبل محضر قضائي.
 - وثائق إثبات المقر.
- وزيادة على ما سبق فإنه يتطلب الإعلام عن الجمعية للكافة، وإشهارها ذلك موضوع النقطة الموالية:

1- المادة 60 من القانون 12-06 المتضمن قانون الجمعيات.

الفرع الثالث

شهر الجمعيات

لا يمكن الاعتراف بالجمعيات قانوناً إلا بعد شهرها، وهذا يتطلب إجراءات يقوم بها مؤسسو الجمعية وبمقتضاه يمكنها مباشرة نشاطها، وبطبيعة الحال فإن شهر الجمعية والاعتراف بها قانوناً تترتب عنه آثاراً قانونية في حق الجمعية.

أولاً: إجراءات شهر الجمعيات

يعد إشهار الجمعية آخر إجراء يلتزم به المؤسسون للجمعية ولو لم ينص المشرع صراحة على ذلك كشرط لتأسيس الجمعية وتتمام إجراءاتها، إلا أنه يستنتج مما نصت عليه المادة 18 من القانون 06-12 في فقرتها الأخيرة حيث جاء فيها: " لا يعتد لدى الغير بهذه التعديلات أو التغييرات إلا ابتداء من تاريخ نشرها في يومية إعلامية واحدة على الأقل ذات توزيع وطني". مما يعني أن أي تعديل في الجمعية يخضع لعملية الإشهار، وعليه فإن إشهارها عند التأسيس يكون من باب أولى، ويتضمن إشهار الجمعية موجزا لأهم بيانات التصريح من تاريخ إيداع التصريح، تسمية الجمعية، هدفها، عنوان مقرها الاجتماعي، اسم ولقب رئيس الجمعية، بيان الجهة المختصة التي تسلمت الملف (بلدية، ولاية، وزارة)، تاريخ وصل التسجيل مع بيان السلطة التي سلمت (وصل التسجيل)، على أن تبرز الجمعية عند قيامها بهذا الإجراء بتسليم نسخة منه للسلطة العمومية المختصة.

إن هذا الإجراء يطرح عدة مشاكل منها معيار ضبط التوزيع الوطني الواسع للجريدة، فليست كل الجرائد تصل إلى كافة أرجاء الوطن، كما يطرح إشكال آخر يتعلق بصعوبة الاطلاع اليومي على كافة الجرائد بالنظر لكثرتها، وما الفائدة المرجوة من هذا الاشهار؟.

وعلى سبيل الاستشهاد فإن المشرع الفرنسي أوجب على الإدارة أن تنشر خلاصة عن الجمعية في أجل شهر ابتداء من تاريخ (الإخطار) التصريح بالتأسيس بنشره في الجريدة الرسمية¹ وكذلك فعل المشرع المغربي، فقد أشار الأستاذ عبد العزيز مياح إلى أنه إذا توفرت الجمعية على وصل الإيداع فإنه ينشر في الجريدة الرسمية² وكذلك فعل المشرع المصري الذي

1 - Jhon Revero, Op.cit.p398.

2 عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، مشار إليه، ص 32.

أشار إلى أن على الجهة الإدارية اتخاذ إجراءات نشر ملخص النظام الأساسي للجمعية بالوقائع المصرية (الجريدة الرسمية) خلال ستين يوماً وبغير مقابل¹.

وفي تقديرنا أن المشرع الجزائري جانب الصواب حينما حمل مسؤولية إشهار الجمعية للمؤسسين للجمعية وعلى نفقتهم، فالأحرى به أن يتولى نشر ملخص التصريح بالجريدة الرسمية الجزائرية - كما هو الحال بالنسبة للأحزاب السياسية - فمن شأن ذلك تسهيل إطلاع الغير على الجريدة الرسمية،² ويقضي على التضارب في النشر في مختلف الصحف اليومية التي يصعب الاطلاع عليها، كما يخفف من أعباء نفقة الإشهار على الجمعية في طور الإنشاء، وحتى لا يكون عدم الإشهار وسيلة للمساس بحقوق الآخرين، فإن من شأن إشهار الجمعية إتاحة مجال المعارضة والاحتجاج لكل جمعية تحمل نفس التسمية، و في حالة غياب شرط الإشهار لا يمكن للجمعية مواجهة الغير والتمسك بآثار التصرفات المترتبة على تأسيسها، وذلك نتيجة لعدم العلم بها، بينما يجوز للغير التمسك ضدها بالآثار المترتبة على الشخصية المعنوية والتنفيذ على أموالها.

ثانياً: الآثار المترتبة على شهر الجمعيات

بعد القيام بشكلية عملية الإشهار تصبح الجمعية معتداً بها قانوناً، وبذلك تكتسب الشخصية القانونية التي تمكنها من مباشرة نشاطها بصفة مستقلة عن أعضائها، كما تتمتع بالأهلية المدنية³ التي تتيح لها القيام بما يحقق أهدافها، وفي كل الأحوال بعد شهر الجمعية واكتسابها الشخصية الاعتبارية يمكنها القيام بالآتي:⁴

- التصرف لدى الغير ولدى الإدارات العمومية.

1 - لتفصيل أكثر انظر، عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية، مشار إليه، ص 23.
2 - نصت المادة 04 من الأمر 75-58 المتضمن القانون المدني الجزائري، المعدل والمتمم، .: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

3 - نصت المادة 49 من القانون المدني الجزائري على أن الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

4- للاستزادة انظر، محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، ص 1043.

- التقاضي والقيام بكل الإجراءات أمام الجهات القضائية المختصة، بسبب وقائع لها علاقة بهدف الجمعية ألحقت ضررا بمصالح الجمعية أو المصالح الفردية أو الجماعية لأعضائها.

- إبرام العقود أو الاتفاقيات أو الإنفاقات التي لها علاقة مع هدفها.

- القيام بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية له علاقة مع هدفها، منها المشاركة في وضع وثائق التهيئة والتعمير وإخطار الإدارة بالخلل الواقع في تطبيق القانون في المجال الذي تنشط فيه.¹

- اقتناء الأملاك المنقولة أو العقارية مجاناً أو بمقابل ممارسة أنشطتها كما ينص عليه قانونها الأساسي.

- الحصول على الهبات والوصايا طبقاً للتشريع المعمول به.

كما يمكن للجمعية الانخراط في جمعيات أجنبية و التعاون معها في إطار الشراكة مع مراعاة احترام القيم والثوابت الوطنية واحترام أحكام القانون.²

إن الظاهر يوحي أن المشرع فتح الباب للجمعيات للانخراط والاشتراك مع الجمعيات الأجنبية إذا تماثلت الأهداف لنشاط معين، إلا أنه أدرج شروط مطاطية لذلك قد تعوق هذه الشراكة أو تحد منها على الأقل وربما تعدها.

وقد يلحق بالقيم والثوابت الوطنية من الآثار والتبعات ما قد يكون محل خلاف في أوساط المجتمع ككل، فقد تتوسع الإدارة حين شرحها لهذه المفاهيم، لذلك كان من الأنجع أن تضبط هذه العناصر حتى تكون واضحة الدلالة وفي مواجهة الجميع، كما أن العلاقة المنشودة فيما بين الجمعيات الوطنية والأجنبية تصطدم بالموافقة المسبقة من الإدارة، مما يجعل من الجمعية رهينة التدخل المستمر للإدارة في نشاطها، حيث يخضع تأسيسها لموافقة الإدارة المسبقة من جهة، كما يخضع نشاطها أيضاً - الانخراط والتعاون مع الجمعيات الأجنبية - للموافقة المسبقة من جهة أخرى،³ وهذا يؤدي بالنتيجة إلى إهدار حرية النشاط الجماعي، مما يفرغ حرية تأسيس الجمعيات من هدفها.

1 - وناس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة، مشار إليه، ص 36.

2 - المادتان 22 و 23 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

3- نصت المادة 2/22 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات على أن: "يتم إعلام الوزير المكلف بالداخلية مسبقاً بهذا الانخراط الذي يطلب رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية".

وفي هذا الإطار، وبموجب المادة 24 من القانون 06-12 مكن المشرع الجمعية من تنظيم أيام دراسية وملتقيات وندوات وكل اللقاءات المرتبطة بنشاطها،¹ وإصدار ونشر نشرات ومجلات ووثائق إعلامية ومطويات لها علاقة بهدفها في ظل احترام الدستور والقيم والثوابت الوطنية والقوانين.

وبتمام إجراءات إنشاء الجمعيات وتأسيسها قانونيا تقوم مباشرة أنشطتها على أرض الواقع، حيث لا يمكنها مباشرة أنشطتها دون تنظيمها داخليا، وبطبيعة الحال فإن ذلك يتطلب تنظيم الجمعية إداريا ومالياً، وهذا ما نتعرض إليه في المبحث الموالي:

" يخضع هذا التعاون بين الأطراف إلى الموافقة المسبقة للسلطات " انظر المادتان 22 و 23 من القانون 06-12 المتضمن قانون الجمعيات.
1 - وعلى أرض الواقع - وعلى سبيل المثال - فقد منعت السلطات المحلية لولاية قسنطينة الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان من تنظيم يوم دراسي دولي يتمحور حول " الإدارة الرشيدة " دون تبرير لذلك الرفض. راجع كمال شطاب، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2005، ص 214.

المبحث الثالث

التنظيم الإداري والمالي للجمعيات

للجمعية أجهزة تشكل هرمياً يتكون من الجمعية العامة وهي الهيئة العليا، ومكتب الجمعية الذي يعتبر هيئة تنفيذية، فالجمعية العامة تتولى إدارة وتسيير الجمعية بصفتها أعلى هيئة فيها كما أن الشق المالي يعد عصب ومقوم بقاء الجمعية واستمرار نشاطها، وعليه فإن تسيير الجمعية يقتضي إيجاد موارد مالية تنفق بغرض تحقيق الأهداف التي أسست من أجلها، وهو نشرحه على الترتيب التالي:

المطلب الأول

التنظيم الإداري للجمعيات

للإدارة أهمية بالغة في حياة الجمعية، فبمقتضاها تتجسد حرية الأعضاء في إدارة وتسيير جمعيتهم، فهي تدار بواسطة أجهزة تتمثل في الجمعية العامة التي تعد الهيئة الأهم في الجمعية، ومكتب الجمعية الذي يتولى القيادة والإدارة.

الفرع الأول

الجمعية العامة

تعتبر الجمعية العامة أهم جهاز في الجمعية، حيث تشكل من جميع الأعضاء الذين تتوفر فيهم شروط التصويت التي حددها القانون الأساسي للجمعية،¹ فيستوي في ذلك أن يكون هؤلاء الأعضاء أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، أو منهما معاً، باعتبار الجمعية تجمعاً لهؤلاء الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين أو منهما معاً.

وعلى العموم، فإن الجمعية العامة مخول لها صلاحية اتخاذ القرارات المهمة والعاجلة التي تهم مستقبل الجمعية، وتكون القرارات المتخذة من قبلها نافذة وملزمة لكل الأعضاء بمن فيهم المتغيين والمعارضين بعد المصادقة عليها، لذلك يجب أن تشكل الجمعية العامة بمقتضى مبادئ الديمقراطية من خلال تجسيد مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار واحترام إرادة الأغلبية.

وهكذا، فإن القواعد التي تنظم سير الجمعية ليست فقط تلك القواعد التي ورد النص عليها بالقانون الأساسي النموذجي للجمعيات، بل يمكن أن يضاف إليها أيضاً القواعد

1 - المادة 26 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

التي تضعها الجمعية العامة للجمعية كتنظيم في ثنايا قانونها الأساسي، وفقاً لحاجيات أعضائها، شريطة التزامهم وقت وضع بنود القانون الأساسي بعدم إدراج أحكام مخالفة للقانون من جهة، والتنصيص على الأحكام الإلزامية المحددة في المادة 27 من القانون من جهة أخرى.¹

ويجتمع أعضاء الجمعية بين فترة وأخرى لاتخاذ القرارات التي تهم الجمعية، على أن يتم انعقاد الجمعية العامة وفق ما نصت عليه القواعد المتضمنة في القانون الأساسي للجمعية. ولصحة انعقاد الجمعية العامة يجب إعلام الأعضاء بذلك، حيث يتولى رئيس الجمعية كقاعدة عامة استدعاء الجمعية العامة للانعقاد، على أن تسجل الاستدعاءات في سجل المداولات وترسل كتابيا مرفقة بجدول الأعمال إلى عناوين الأعضاء في أجل محدد في القانون الأساسي للجمعية،² ويجب أن تكون هناك فترة كافية مابين ميعاد اجتماع الجمعية العامة وبين إرسال الاستدعاءات واستلامها حتى يتمكن الأعضاء من دراسة جدول الأعمال، كما يتحقق هذا الإعلام للأعضاء بواسطة النشر في جريدة واسعة الانتشار.

وتجتمع الجمعية العامة في دورات عادية يحددها القانون الأساسي تكون على الأقل مرة في السنة، وتجتمع في دورة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك، بطلب من رئيسها، أو بطلب من عدد من الأعضاء يحددهم القانون الأساسي للجمعية،³ ففي حالة انعقاد الجمعية العامة لأول مرة بحضور الأعضاء المؤسسين تسمى الجمعية العامة التأسيسية المنشئة لعقد الجمعية وتكوينها وذلك بمجرد التوقيع على القانون الأساسي والتقييد بالشروط المنصوص عليها في المادتين 06 و 12 من القانون 06-12، أما إذا كانت جمعية عامة لاحقة فتسمى عادية أو استثنائية حسب مقتضيات القانون الأساسي.

ولا يمكن للجمعية العامة أن تتداول وتقرر عند الاستدعاء الأول إلا بحضور نصاب معين من الأعضاء يحدده القانون الأساسي، وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني المطلوب للمداولة تستدعى الجمعية العامة مرة ثانية لأجل يحدده القانون الأساسي، وعندئذ يمكن

1- ساسي سقاش، الجمعيات البيئية في الجزائر ودورها في حماية البيئة، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، سنة 2000، ص 87.

2- القانون الأساسي النموذجي للجمعيات.

3- نفس القانون الأساسي النموذجي للجمعيات.

للجمعية العامة الانعقاد والمداولة مهما كان عدد الحضور، ولما كانت الجمعية العامة الهيئة العليا والأهم في الجمعية فإنه يناط بها السهر على السير الحسن للجمعية وهذا يقتضي التكفل بالمصادقة على ما يلي:¹

- المصادقة على القوانين الأساسية والنظام الداخلي للجمعية، بالإضافة إلى تعديلاتها.
 - القيام بانتخاب المكتب التنفيذي، وكذا تجديده.
 - المصادقة على قرارات المكتب التنفيذي بخصوص تنظيم هياكل الجمعية وتمثيلها المحلي.
 - الإدلاء برأيها فيما يخص جدول ونتائج النشاطات، تقارير التسيير المالي، والوضعية الأدبية للجمعية.
 - قبول الهبات والوصايا عندما تقدم بإثباتات وشروط، وبعد التحقق من عدم تنافيتها مع الأهداف المسطرة للجمعية.
 - الموافقة على إنشاء أجهزة استشارية، ومتابعة الموافقة على اقتناء العقارات.
 - دراسة الطعون المقدمة فيما يخص الانضمام إلى الجمعية.
 - البث النهائي في قضايا الانضباط.
 - تحديد مبلغ الاشتراكات السنوية.
- أما الجمعية العامة غير العادية فعادة ما تبت في قضايا هامة وعاجلة كالتبث مثلاً في تعديل القانون الأساسي، الانضمام للجمعية إلى اتحاد ما، تمديد أجل الجمعية بعد انتهاء المدة المحددة في القانون الأساسي، حل الجمعية.
- والقاعدة العامة أن التصويت بالجمعية العامة هو حق لكل عضو بالجمعية باعتبار التصويت هو الطريقة الوحيدة التي يعبر بها العضو عن انتمائه للجمعية، إلا أنه قد ينص القانون الأساسي على استبعاد بعض الأعضاء من التصويت كنوع من الجزاء على عدم الوفاء بالتزاماتهم للجمعية من دفع لمستحقات الاشتراك،² كما قد ينص القانون الأساسي على الاستبعاد من التصويت الأعضاء الشرفيين أو الأعضاء الجدد الذين لم يمضي على التحاقهم بالجمعية مدة محددة.

وإن كان المشرع الجزائري أحال أمر التصويت إلى مقتضيات القانون الأساسي الذي يحق له أن يضع الشروط المتعلقة بحق تصويت، إلا أنه وطبقاً لمقتضيات مبدأ المساواة في حق التصويت، فإن تفسير القانون الأساسي بما يتماشى ومبدأ حرية التصويت ينعقد للقضاء، فالشروط التي يضعها المؤسسين في النظام الأساسي - وإن كانت سيده- إلا أنها تعرضت للنقد فقها، نظراً لما قد ينجم عنها من مساس بحق جوهرى هو الحق في التصويت.¹

ولصحة مداوات الجمعية العامة نصت المادة 27 من القانون 06-12 على أنه: " يجب أن تتضمن القوانين الأساسية للجمعيات... قواعد النصاب والأغلبية المطلوبة في اتخاذ قرارات الجمعية العامة والهيئات التنفيذية".

وتطبيق ذلك يتطلب أن تتخذ القرارات بأغلبية من الأعضاء الحاضرين في الاجتماع، وفي حالة تساوي الأصوات يعتبر تصويت الرئيس بمثابة صوت مرجح، ويحق للعضو الغائب أن يوكل أحد الأعضاء الحاضرين كتابياً للتصويت نيابة عنه، ويكون له الحق في وكالة واحدة صالحة لجلسة واحدة.²

أما بالنسبة لمداوات الجمعية العامة غير العادية، ونظراً لحجم تأثير قراراتها على نشاط واستمرار الجمعية - لأنها عادت ما تناقش مسائل هامة - فإن قواعد النصاب والأغلبية تكون أشد مقارنة بالأغلبية والنصاب المطلوب في الجمعية العامة العادية، وهذا لا يعد مخالفة لمبدأ الحرية في التصويت.

وبعد المداوات والتصويت من قبل الجمعية العامة، تسجل محاضرها وفق التسلسل الزمني في سجل المداوات، وتكون ممضاة من قبل الأعضاء الحاضرين في الاجتماع.³

1 - عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مرجع سابق، 120.

2 - القانون الأساسي النموذجي للجمعيات. www.interieur.gov.dz/PublishingFiles/StatAsso0212.pd

3- نفس القانون الأساسي النموذجي للجمعيات.

الفرع الثاني

الهيئة التنفيذية (مكتب الجمعية)

على خلاف القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات الذي لم يحدد أجهزة الجمعية، فإن القانون 12-06 دقق هذه المسألة حينما نص في المادة 25 منه على توافر هيئتان للجمعية، الجمعية العامة ووصفها بالهيئة العليا في الجمعية، وهيئة تنفيذية تتولى مهمة إدارة الجمعية وتسييرها. وقد تختلف التسميات لهذه الهيئة، فقد تسمى مجلس إدارة، أو مجلس تنفيذي، أو مكتب تنفيذي تنتخبه الجمعية العامة، يتولى مهمة إدارة الشؤون العادية والتسيير العادي للجمعية، ويسهر على احترام تنفيذ أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي وقرارات الجمعية العامة. ويكلف مكتب الجمعية بما يلي:

- يضمن تنفيذ إجراءات القانون الأساسي والنظام الداخلي، وتنفيذ قرارات الجمعية العامة.
 - تسيير ممتلكات الجمعية.
 - تحديد الاختصاص ومهام المساعدين.
 - إعداد مشروع النظام الداخلي.
 - اقتراح تعديلات القانون الأساسي والنظام الداخلي.
 - ضبط مبالغ النفقات الزهيدة.
 - يقترح لجهاز المداولة كل الإجراءات لتحسين عملية تنظيم وتنصيب أجهزة الجمعية.
 - دراسة شطب العضوية في الجمعية في مواجهة من يرتكب مخالفة خطيرة.
- ويجب أن ينص القانون الأساسي للجمعية على طريقة انتخاب مكتب الجمعية، ومدة عهده وبيان ما يتعلق بقواعد النصاب والأغلبية المطلوبة في اتخاذ قراراته،¹ وفي غالب الأحيان يتكون مكتب الجمعية من ثلاثة أعضاء، وهم الرئيس، والأمين العام، وأمين المال، وتسند لرئيس الجمعية مهمة تمثيلها في جميع أعمال الحياة المدنية، وبالتالي فإنه يكلف بما يلي:²
- تمثيل الجمعية لدى السلطات العمومية.
 - التقاضي باسم الجمعية.

1- المادة 27 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

2- القانون الأساسي النموذجي للجمعيات.

- اکتتاب تأمين يضمن النتائج المرتبطة بالمسؤولية المدنية.
 - استدعاء أجهزة الجمعية، رئاسة وتسيير المناقشات.
 - اقتراح جدول أعمال دورات الجمعية العامة.
 - تنشيط وتنسيق نشاطات جميع أجهزة الجمعية.
 - إعداد حصائل وملخصات نصف سنوية عن حياة الجمعية.
 - تبليغ السلطات العمومية المؤهلة بجميع المعلومات.
 - تحضير التقريرين الأدبي والمالي مع تحليله وتقديمه للجمعية العامة.
 - إشعار السلطة العمومية المؤهلة بالتعديلات التي تطرأ على القانون الأساسي، وكل تغير يقع في جهاز إدارة الجمعية في أجل أقصاه 30 يوماً من تاريخ اتخاذ القرار.
 - ممارسة سلطة النظام التسلسلي على الأعضاء المستخدمين في الجمعية.
- وفيما يخص الكاتب العام للجمعية، فإنه يكلف بجميع قضايا الإدارة، وبهذه الصفة يتولى مسك قائمة المنخرطين بالجمعية، ومعالجة البريد، ومسك سجلات المداورات، وتحرير مشاريع المداورات، ويحفظ نسخة من القانون الأساسي، كما يمكن تكليفه بمهام أخرى إن استدعى الأمر ذلك.

أما أمين المال، فيتولى المسائل المالية والمحاسبية، فيقوم بمقتضى هذه الصفة بتسيير الأموال، من خلال جرد أملاك الجمعية المنقولة والعقارية، وتحصيل الاشتراكات، ومسك صندوق النفقات الزهيدة، وإعداد التقارير المالية، زيادة عن ذلك يمكن تكليفه بمهام أخرى.¹

وزيادة على مكتب الجمعية، يمكن إنشاء لجان قد تكون دائمة أو مؤقتة، تتولى دراسة المسائل المتعلقة بأهداف الجمعية، بمعنى أنها تقدم دراسات واقتراحات، وبذلك يشترك أكبر عدد من الأعضاء في اتخاذ القرار داخل الجمعية، كما يمكن الجمعية إنشاء مجلس إدارة، وهذا في الغالب يكون في الجمعيات ذات الطابع الوطني، أو الجمعيات الكبيرة ذات الأهمية، ويتمتع هذا المجلس بصلاحيات واسعة في نطاق حدود أهداف الجمعية، حيث يعقد جلساته في فترة ما بين دورات الجمعية العامة، إذ يعد هيئة وسيطة بين الجمعية العامة ومكتب الجمعية، وبهذه الصفة يمكنه متابعة مكتب الجمعية في عمله وتسييره للجمعية.

وفيما يتعلق بتقاضى أعضاء مكتب الجمعية أجوراً أو مكافئات مقابل خدمتهم، فإن القانون 06-12 لم ينص على ذلك أو يجيزه، بل أن المادة 2/02 منه تؤكد على أن اشتراك الأشخاص في الجمعيات سواء بتسخير المعارف أو الوسائل يكون تطوعياً، بما يفيد أن لا أجر على ذلك، وهذا مسلك سليم، حيث لا يجب أن تكون الجمعية مصدراً لكسب المال مقابل ما يقدمه الأشخاص من خدمات لأن ذلك سيفقدتها صفة النشاط التطوعي.

وعلى سبيل الاستشهاد، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً في هذا الشأن قضى بأنه في الحالات التي يتقاضى فيها رئيس الجمعية أو المدير وكذلك المديرون أجوراً أو مكافئات فإن السمة التطوعية للجمعية تختفي تماماً، ومن ثم فإنها تخضع في أعمالها لضريبة المبيعات.¹

المطلب الثاني

التنظيم المالي للجمعيات

يعد التمويل من أهم العوامل التي تساعد الجمعيات على تنفيذ برامجها المتعلقة بأهدافها، وفي غيابه لا يمكن الجمعية النشاط، وبالتالي عدم تحقيق الأهداف، وكما هو معلوم فإن العمل في المجال الجمعوي تطوعي، ولا ربح يرجى من ورائه، كما لا يخفى على أحد أن استمرارية نشاطات الجمعية يحتاج إلى دعم مالي، إذ بمقتضاها تتمكن الجمعية من بلوغ أهدافها المنشودة، ونظراً لأهمية الشق المالي في حياة الجمعية وضمان بقائها فإنه من الضروري التطرق إلى تعريف النظام المالي للجمعية وبيان أهميته وأهدافه، كما أن المشرع حدد بدقة مصادر مالية الجمعيات، ما نشرحه على الترتيب التالي:

الفرع الأول

التمويل (أهميته وأهدافه)

يعد التمويل الدعامة الأساسية للجمعيات، فالتمويل هو عصب الحياة بالنسبة للجمعيات، وبدونه لا يمكنها مباشرة نشاطها، وبالتالي عدم التمكن من القيام بالمهام المنوطة

1 - أورده محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مشار إليه، ص 1266 نقلاً عن: C.E. 28/04/1986.

بها والتي أنشأت من أجلها، فأى نشاط تقوم به الجمعية يحتاج إلى مال، وكل جمعية كيفما كان شكلها وتصنيفها فإنها تحتاج إلى مال.

أولاً: تعريف التمويل وأهميته

يتجلى مفهوم التمويل في كونه يتعلق بالحصول على الأموال المطلوبة التي لا يمكن الحصول عليها من الإيرادات اليومية والتي تستخدم في تنفيذ البرامج والمشروعات، وقد اختلفت وجهات نظر الباحثين في تقديم تعريف للتمويل، إلا أنهم يجمعون على أن التمويل يعني توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع و تطوير مشروع خاص أو عام، كما يعرفه البعض على أنه إمداد المشروع بالأموال اللازمة في أوقات الحاجة إليها، وهذا يقتضي أن التمويل خاص بالمبالغ النقدية و ليس السلع و الخدمات، كما أن التمويل يكون بحسب المبالغ المطلوبة لا أكثر و لا أقل،¹ كما يعد أيضاً بمثابة عملية بجميع لمبالغ مالية ووضعتها تحت تصرف المؤسسة بصفة دائمة ومستمرة من طرف المساهمين أو المالكين لهذه المؤسسة وهذا ما يعرف برأس المال لاجتماعي.

ويعرف أيضاً التمويل بأنه: "مجموعة الأسس المالية التي تحكم تصرفات الجمعية في تعاملها مع الغير".² فالتمويل يقصد به الحصول على الأموال لاستخدامها في تشغيل أو تطوير المشاريع من خلال التركيز على تحديد مصادر للحصول على أموال من عدة مصادر متاحة، ويعرف الفقيه Maurice Dobb التمويل بأنه: (ليس إلا وسيلة لتعبئة الموارد الحقيقية القائمة. أما "بيش" فيعرفه على أنه الإمداد بالأموال اللازمة في أوقات الحاجة إليها).³ وهو كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل برامج ونشاطات الجمعية بالصورة التي تحقق أهدافها.

وفي هذا الإطار أشارت موسوعة ويكيبيديا الحرة إلى أن التمويل يعني بتحديد احتياجات الأفراد والمنظمات والشركات من الموارد النقدية وتحديد سبل جمعها واستخدامها مع الأخذ في الحسبان المخاطر المرتبطة بمشاريعهم. وعليه، فإن مصطلح تمويل يجمع دراسة النقود وغيره

1- <http://www.ibrahem-assalea.3abber.com/post/150946> بتاريخ: 2012/07/22 الساعة: 23:50

2 - أحمد محسن، دليل الجمعيات الأهلية، موقع إلكتروني مشار إليه.

3 - <http://www.acc4arab.com/acc/showthread.php>

من الأصول، وإدارة هذه الأصول ورقابته، وتحديد مخاطر المشاريع وإدارتها، وعلم إدارة المال.¹

وما تجدر الإشارة إليه، أن تمويل الجمعيات يختلف عن تمويل المشاريع الاستثمارية، وذلك لكون الجمعيات هي بطبيعتها منظمات لا تهدف إلى تحقيق الربح، فهي تقدم خدماتها مجاناً أو مقابل رسوم رمزية، بمعنى أن مشاريعها في الغالب لا تحقق الإيرادات الكافية لتغطية تكاليفها، وعلى ذلك فهي دائمة البحث عن مصادر تمويل خارجية.

ومن هذا المنطلق يمكن القول أن استمرار وجود وعمل الجمعيات يعتمد بدرجة شبه كاملة على نجاح الإدارة المالية وقدرتها على تحصيل التمويل الكافي لبقائها وبلوغ أهدافها، ومن ثم يمكن القول أن فشل الإدارة المالية للجمعية يؤدي بالضرورة على فشل الجمعية بغض النظر كفاءة مسيرتها.

وللتمويل أهمية بالغة في حياة الجمعية، فهو الشريان النابض لبقائها، وبانعدامه لا يمكن تنفيذ البرامج أو تقديم الخدمات، كما يعتبر استقرار المركز المالي للجمعية بمثابة عامل مساعد ومهم لارتفاع مستوى خدماتها، وتطوير الخدمات القائمة وفقاً لزيادة مركزها المالي الذي يسمح لها بالتوسع وتحسين نوعية الخدمات ومنه الحصول على رضا المواطنين.²

ونظراً لأهمية التمويل فإن قراره يعتبر من القرارات الأساسية التي يجب أن تعتني به الجمعية، إذ يعد هو المحدد لكفاءة متخذي القرارات المالية، من خلال بحثهم عن مصادر التمويل اللازمة، والموافقة لطبيعة مشاريع الجمعية الهادفة، لما يتناسب وغاياتها بأقل تكلفة وبدون مخاطر، مما يساعد على بلوغ الأهداف المسطرة، وأن قرار اختيار طرق التمويل يعتبر أساس السياسة المالية للجمعية .

ولا شك في أن النظام المالي للجمعية هو المحور الذي يجعل الجمعية تستمر في أداء رسالتها، وأن عدم اتباع الأسس المالية المحاسبية السليمة في إدارة الجمعية يجعل نشاطها عبارة عن فوضى، يجرها لارتكاب مخالفات مالية تضعها تحت طائلة المساءلة القانونية.

1- <http://ar.wikipedia.org/wiki>

موسوعة ويكيبيديا الحرة بتاريخ: 2012/07/11 الساعة: 12:46

2 - <http://www.Kantakji.com/fiqh/files/banks/4v.pdf> 22:36 بتاريخ: 2012/07/12 الساعة:

ثانياً: أهداف تمويل الجمعيات

يهدف النظام المالي إلى الالتزام الدقيق بتنفيذ إجراءات واضحة وشفافة لإثبات العمليات المالية، وفقاً لما تقرره الجمعية، وبما يتوافق مع المبادئ المحاسبية المتعارف عليها والمقبولة قبولاً عاماً.¹

وتتجلى أهداف النظام المالي للجمعية من خلال تركيز اهتمام الإدارة المالية بعملية اتخاذ القرارات المرتبطة بمتطلبات المؤسسة، وكذلك مستوى ومكونات التمويل، ولاتخاذ قرارات مالية سليمة لا بد من فهم الأهداف المالية المطلوب تحقيقها، فهي التي تعطي الإطار العام الذي يساعد على اتخاذ القرارات المثالية.²

وللنظام أهداف إدارية وأهداف مالية وأهداف تخطيطية، فالأهداف الإدارية تعنى بحماية تنفيذ أعمال الجمعية وأنشطتها المختلفة بالدقة والكفاءة المطلوبة، كذلك الاستجابة السريعة لمُد الإدارة بالبيانات والمعلومات المطلوبة، أما الأهداف المالية فيمكن تحديدها فيما يلي:³

- تحديد السياسات والقواعد المحاسبية التي تحكم إعداد التقارير المالية بالجمعية.
- تحديد المسؤوليات والمهام الرئيسية للوحدات الإدارية المالية بما يتوافق مع الخطوات التنفيذية وارتباطها بالوظائف بدلاً من ارتباطها بالأفراد.⁴
- مساعدة معدي التقارير المالية في إعداد حسابات معبرة عن نتيجة نشاط أعمال الجمعية.
- تحقيق الرقابة والمتابعة الذاتية على صحة ودورية تسجيل البيانات المحاسبية بما يحقق المطابقة اليومية أو الشهرية والدفاتر التحليلية.

أما الأهداف التخطيطية فيمكن إجمالها في نقطتين: أولاً ضرورة انتهاج أسلوب تخطيطي يمكن بموجبه تقدير المصروفات المتوقعة، وكذلك الإيرادات المتوقعة للجمعية خلال فترة السنة المالية، وذلك بإعداد التقارير الدورية والبيانات التي تمكن إدارة الجمعية من إعداد الموازنات التخطيطية. وثاني نقطة تتعلق بانتهاج أسلوب رقابي عن طريق متابعة نشاط الجمعية ورصد

1 - خالد عايش، النظام المالي للجمعيات التعاونية الزراعية، المجموعة الاستشارية للتطوير، غزة، فلسطين، انظر الموقع الإلكتروني التالي:

بتاريخ 2013/06/21 الساعة: 19:26 - www.slideshare.net/Ayesh2010/ss-248519

2 - فتحي إبراهيم محمد أحمد، مذكرات في مبادئ التمويل والإدارة المالية، دار النشر والتوزيع بجامعة أسيوط، مصر، سنة 2007، ص 22.

3 - أحمد محسن، دليل الجمعيات الأهلية، موقع إلكتروني مشار إليه، ص 06.

4 - وهذا ما تعاني منه الكثير من الجمعيات إن لم نقل كلها، حيث يرتبط نظامها المالي من خلال اتخاذ قرارات فردية من قبل رئيسها دونما إعطاء أي اهتمام لهيكلية الجمعية أو خطط مدروسة وفق منهج محدد يبين الوظائف والأهداف والآليات المحققة لتلك الأهداف.

الأخطاء بدقة حتى يمكن تحقيق الأهداف المخططة والمساعدة في اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح المسار كلما لزم الأمر.

الفرع الثاني

مصادر مالية الجمعيات

لقد جاء نص المادة 29 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات دقيقاً في تحديده لمصادر مالية الجمعيات، حيث ذكرها على سبيل الحصر وهي: اشتراكات الأعضاء، المداخل المرتبطة بنشاطات الجمعية وأموالها، الهبات العينية والنقدية والوصايا، مداخل جمع التبرعات، والإعانات التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية، ونشرحه تباعاً.

أولاً: المصادر الذاتية لتمويل الجمعيات

إن أغلب الجمعيات تسعى للبحث عن مصادر تمويل ذاتية قدر إمكاناتها وبالقدر الذي يمكنها من تحقيق أهدافها، فهي بطبيعة تكوينها والتزاماتها القانونية لا تسعى لتحقيق الربح، ومن ذلك فلزاماً عليها أن تجد مصدراً مالياً ذاتياً يغطي نشاطاتها، ويدخل في نطاق ذلك اشتراكات أعضائها، وكذلك المداخل المتأتية من نشاطاتها وأموالها.

1- اشتراكات الأعضاء

نصت المادة 29 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنه: "تتكون موارد الجمعيات مما يأتي: اشتراكات الأعضاء...". كما نصت أيضاً المادة 52 من القانون رقم 04-10 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية على أنه: "يخضع الانخراط في كل اتحادية، أو ناد، أو رابطة إلى دفع اشتراك سنوي"

والجدير بالذكر إن الانخراط في الجمعية يكسب الشخص صفة العضوية في الجمعية، وذلك يقتضي الالتزام بقانونها الأساسي وأنظمتها الداخلية، وفي الغالب تُلزم الجمعيات أعضائها بدفع مبالغ مالية محددة بعنوان الاشتراك في الجمعية، وقد ينص المشرع على وجوب دفع اشتراكات الانخراط، كما يمكن تحديد مستويات للاشتراكات بحسب مستويات الأعضاء (عاديين، مؤسسين، شرفيين)، وإن كان الأصل في الاشتراك أنه ليس له طابع إلزامي، حيث أن القاعدة الأساسية فيما تعلق بالعضوية أنها مجانية مع التزام العضو بالمشاركة في نشاطات الجمعية.

وفي كل الأحوال، فإن للجمعية الحرية المطلقة في تحديد قيمة الاشتراك ومدته إذ لا يوجد نص يضع الحد الأدنى أو الأقصى الواجب الالتزام به تجاه الجمعية،¹ إلا أن العدالة تقضي بأن لا يكون مبالغاً في تقدير قيمته، بل ينبغي أن يتناسب مع أهداف واحتياجات الجمعيات وقدرة أعضائها على الوفاء به.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه قد تلجأ بعض الجمعيات إلى فرض حقوق الانضمام إلى الجمعية بغرض الحصول على أموال أثناء بداية التأسيس، حيث تتطلب هذه المرحلة في حياة الجمعية مجهوداً استثنائياً من الأعضاء للتمكن من تأجير أو شراء مقرات أو اقتناء معدات لمباشرة عملها، ولذلك عادة ما تكون مستحقات الانضمام مرتفعة عن مستحقات الاشتراك.²

وتعد قيمة الاشتراك مصدراً أصيلاً خاصاً بالجمعية، ويشكل الالتزام الحقيقي والوحيد والمتجدد لأعضاء الجمعية، ويترتب على ذلك عدم إمكانية استرجاع العضو قيمة الاشتراك في حالة الانسحاب منها، وفي حالة توقف العضو عن دفع حقوق الاشتراك بالجمعية يعد بمثابة إعلان عن رغبته في سحب عضويته منها، ومنه يتعرض العضو الممتنع عن دفع مستحقات الاشتراك إلى عقوبة قد تصل حد الإقصاء والشطب، وتعد المستحقات المنصوص عليها في القانون الأساسي ملزمة للأعضاء، فحتى وإن طلبوا الانسحاب من الجمعية فإنهم ملزمون بدفع الاشتراكات المستحقة عليهم حتى بعد خروجهم.³

وعلى كل حال، فإن الاشتراكات التي يدفعها أعضاء الجمعية تعد مقياساً هاماً لنشاط الجمعية وانضمام الأفراد إليها وتعاونهم لتحقيق أهدافها، وكلما زاد حجم العضوية بالجمعية يزداد حجم هذا المصدر من مصادر تمويلها.

1- المادة 29 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

2 - خالد بوصفصاف، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 91.

3 - أورده عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مـشار إليه، ص 85.

2- المداخل المرتبطة بالنشاطات والأعمال

حفاظاً على بقاء الجمعية وتحقيق أهدافها نصت المادة 29 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنه: " تتكون موارد الجمعيات مما يأتي:

- اشتراكات الأعضاء

- المداخل المرتبطة بنشاطاتها الجمعوية وأعمالها،

- الهبات النقدية والعينية والوصايا،

- مداخل جمع التبرعات،

- الإعانات التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية".

وفي نفس الإطار نصت المادة 24 من نفس القانون بقولها: " يمكن الجمعية في إطار التشريع المعمول به القيام بما يأتي:

- تنظيم أيام دراسية وملتقيات وندوات وكل اللقاءات المرتبطة بنشاطها،

- إصدار ونشر نشرات ومجلات ووثائق إعلامية ومطويات لها علاقة بهدفها في ظل احترام الدستور والقيم والثوابت الوطنية والقوانين المعمول بها".

وهكذا يمكن الجمعية القيام بأنشطة تضمن لها توفير عائدات على شرط أن تكون مرتبطة بأنشطتها، كما يجوز لها أيضاً أن تتصرف في أموالها بما يذر عليها أموالاً لنفس الغرض المذكور، وبما أن الجمعية تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن مقتضيات هذه الصفة أنها تتمكن من أهلية التعاقد، وبذلك يمكنها أن تبرم عقوداً مرتبطة بموضوعها، إذ يمكن الجمعية أن تستأجر عقارات مثل تأجير قاعة لعقد اجتماعات أعضائها أو ممارسة بعض الأنشطة فيها، كما يمكنها القيام بعملية بيع وشراء للعقارات، وتخضع في ذلك للقوانين المعمول بها دون تقديم تصريح للسلطات العامة.

وللجمعية أيضاً الحق في استثمار أموالها، والقيام ببيع السلع لأعضائها أو الغير، وكذلك إمكانية تنظيم حفلات ومعارض وأيام دراسية وملتقيات وندوات، وكذلك إصدار النشرات والمجلات.

وتجدر الإشارة إلى أن الجمعيات الممارسة للنشاط الذي يأخذ وصف العمل التجاري قد يكسبها صفة التاجر إذا ما توافرة شروط المادة 01 من القانون التجاري التي نصت على أنه:

" يعد تاجراً كل شخص طبيعي أو معنوي يباشر عملاً تجارياً ويتخذه مهنة معتادة له، ما لم يقض القانون بخلاف ذلك".¹ ورغم توافر ذلك إلا أنه لا يجوز وصف الجمعية بالشركة، إلا إذا قام أعضاؤها بتوزيع الأرباح فيما بينهم، ففي هذه الحالة يصح اعتبارها شركة تجارية بحكم الواقع.²

ثانياً: مداخيل الجمعية الخارجية

لقد سبقت الإشارة إلى أن للجمعية مصادر داخلية لجلب الأموال تتعلق باشتراكات الأعضاء وما تدره أنشطة الجمعية من أموال، أما مصادر التمويل الخارجية للجمعية فتتخصص في الهبات والوصايا التي تتلقاها الجمعية، وكذلك التبرعات والإعانات التي تقدمها الدولة مركزياً أو محلياً، هذا ما نتعرض إليه في الآتي:

1- الهبات والوصايا

بمقتضى المادة 29 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات، فإنه يحق للجمعية أن تقبل هبات ووصايا سواء كانت نقدية أو عينية، وحفاظاً على استقلال الجمعية وحريتها في مباشرة أنشطتها فقد نصت المادة 32 من القانون 06-12 بقولها: " لا تقبل الهبات والوصايا المقيدة بأعباء وشروط إلا إذا كانت مطابقة مع الهدف المسطر في القانون الأساسي للجمعية وأحكام القانون". وهذا في حقيقة الأمر يجعل من الجمعية سيادة في اتخاذ قراراتها وبالتالي فإنها ستباشر أنشطتها بما يتناسب وهدفها.

ومن وجه آخر فإنه يعد تعسفاً كل استعمال للمداخيل لأغراض شخصية مما يعد استغلالاً للأموال الجماعية ويزترب عنه تسليط العقوبات المنصوص عليها قانوناً.³

وفيما يتعلق بالهبات والوصايا المقدمة من قبل جمعيات أو هيئات أجنبية، فقد أخضعها المشرع بموجب المادة 30 من القانون 06-12 إلى الموافقة المسبقة من قبل السلطات العامة المختصة بحيث تخضع للتحقق من مصدرها ومقدارها وتوافقها مع أهداف الجمعية، واستثنت

1 - أمر رقم 96-27 مؤرخ في 1996/12/09، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 1975/09/26 والمتضمن القانون التجاري، الجريدة الرسمية، العدد 77 لسنة 1996.

2 - نور الدين توات، الجمعيات وقانون المنافسة في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 06.

3 - المادة 31 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

من هذه الرقابة الجمعية التي تكون في إطار شراكة مع جمعيات أجنبية و/ أو منظمات دولية غير حكومية تنشُد نفس الأهداف والتي بطبيعة الحال تكون قد حصلت على إجازة مسبقة من طرف السلطة المختصة.¹

وما يؤخذ على المشرع أنه أخضع هذا التمويل للرقابة المسبقة بدواعي الأمن والحيطه، إلا أن مثل هذه الرقابة قد تمت من خلال بسط الإدارة لسلطتها عند طلب تكوين الجمعية، وبطبيعة الحال فإن كل ريبة أو شك يساور السلطة حول مشروع جمعية ما فإنها لا محالة لن تحظى بالموافقة على التكوين، كما أنه في حالة مخالفة الجمعية لأهدافها حين ممارستها لنشاطها سيعرضها ذلك للتعليق أو الحل،

وخلاصة القول، إن الذي أُهدر في هذه الحالة هو حق الجمعيات في الحصول على أموال تساعد في ممارسة نشاطها وبلوغ أهدافها، لأن الإدارة قد تتعسف وترفض الموافقة على هذا التمويل دون أن تكون ملزمة قانوناً بتسبب قرارها، والأجدر أن تخضع هذه الأموال إلى الرقابة اللاحقة، وعند التثبت من وجود مخالفة للقوانين يرفع الأمر إلى القضاء المختص، خصوصاً أن المشرع شدد بنص المادة 33 من القانون 06-12 للجمعيات على وجوب تسجيل جميع الموارد والمداخييل في حساب إيرادات ميزانية الجمعية .

2- التبرعات

لقد أقر المشرع وسيلة أخرى لتحصيل موارد مالية للجمعية من خلال التوجه إلى الجمهور لجمع التبرعات مع مراعاة جملة من الشروط، فطلب رخصة التبرع يجب توقيعها من قبل شخصين يتمتعان بحقوقهما المدنية والسياسية، حيث يجب الحصول على رخصة مسبقة لجمع التبرعات تكون صالحة ليوم واحد فقط، وتسلم من قبل الوالي إذا كانت الجمعية تنشط على مستوى إقليم الولاية، أما إذا تعدى نشاط الجمعية إقليم أكثر من ولاية فإن الاختصاص بتسليم الرخصة ينعقد لوزير الداخلية، وأجاز القانون لمن أصدر الرخصة أن يأمر بالتحقيق في تسيير المبالغ المجمعَة وكل مخالفة للشروط تعرض صاحبها لعقوبة الحبس والغرامة.²

1 - المادة 23 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

2- الأمر 3-77 المؤرخ في 19 فبراير 1977 المتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1977.

وبالإضافة للشروط السابقة، تخضع التبرعات التي تنظمها الجمعيات الدينية إلى جملة أخرى من الشروط، فلا يجوز لها جمع التبرعات إلا للقيام ببناءات ذات طابع ديني، مما يفهم منه أنه لا يمكن توجيه مداخيل التبرعات لأي نشاط آخر ما عدا البناءات المتعلقة بالمسجد وملحقاته، كما يتوجب أيضاً أن يتم جمع التبرع تحت رقابة ومسؤولية إمام المسجد المعني بالتبرع، هذا فضلاً عن أخذ رأي الجهة الوصية (مدير الشؤون الدينية والأوقاف) والحصول على رخصة مسبقة من الوالي، وإذا كانت التبرعات تشمل أكثر من إقليم ولايتين، فينعتقد الترخيص لسلطة وزير الداخلية، بعد أخذ رأي وزير الشؤون الدينية، وكل مخالفة لهذه الشروط تضع صاحبها تحت طائلة عقوبة الحبس والغرامة.¹

وخلاصة القول، إن خضوع جمع التبرعات للترخيص المسبق، وكذلك متابعة مدى إنفاقه في محله يعد في نظرنا مشروعاً، نظراً لما تدره التبرعات في الغالب من أموال كثيرة، وما قد ينجم على ذلك من انحراف من قبل القائمين على العملية من مسيرين للجمعية في صرف الأموال المتبرع بها بما يخالف هدف الجمعية. وعلى سبيل الاستشهاد، فإن مجلس الدولة الفرنسي أقر مشروعية هذه الرقابة وعدم تعارضها مع الحرية التي قررها القانون للجمعيات،² وفي كل الأحوال يجب أن لا تكون هذه الرقابة مبرراً لغل يد الجمعية وحرمانها من جلب المال بواسطة التبرع الذي يمكنها من توسيع نشاطاتها، خصوصاً الجمعيات الدينية التي تتعرض لشروط أشد مقارنة ببقية الأصناف الأخرى من الجمعيات، بل يجب أن يقيد الترخيص بجمع التبرع - على عمومه - بضوابط، وفي ذلك تقييد لسلطة الإدارة التقديرية أيضاً، كما يجب أن تلتزم الإدارة بتسبب قرار رفض منح رخصة جمع التبرع، ومن ثم يبسط القضاء رقابته على قراراتها في هذا الشأن مما يعد نوعاً من الضمانات المقررة لصالح الجمعيات.

1- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 25 مايو 1977 المتضمن كليات تطبيق المادة 02 من الأمر 77-3 المتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية، العدد 45 لسنة 1977.

2 - أورده عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 86. نقلاً عن: حكم مجلس الدولة الفرنسي C. E, 26 Avril 1929. D.H.1929.303

3- الإعانات التي تقدمها الدولة

تعد الإعانات التي تقدمها الدولة بمثابة اعتراف من السلطة العامة بالدور الذي تقوم به الجمعيات في المجال الخدمي المتعلق بهدفها، كما تعتبر وسيطاً تحقق من خلاله السلطة البرامج الحكومية ذات الطابع الاجتماعي، وقد نصت المادة 34 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على إمكانية الاستفادة من مساعدات مادية من السلطات المحلية أو المركزية بقولها: " يمكن جمعية معينة تعترف لها السلطة العمومية أن نشاطها ذو صالح عام و/أو منفعة عمومية أن تستفيد من إعانات ومساعدات مادية من الدولة أو الولاية أو البلدية وكل مساهمة أخرى سواء كانت مقيدة أو مقيدة بشروط".

وما تجدر الإشارة إليه، أن هذا الشرط يناقض نص المادة 02 من نفس القانون التي نصت في فقرتها الأخير بقولها: " ... غير أنه يجب أن يندرج موضوع نشاطاتها وأهدافها ضمن الصالح العام". واستناداً لذلك، فكل جمعية مكونة قانوناً يبتغي هدفها ونشاطها الصالح العام، وفي كل الأحوال، لا يمكن تصور جمعية لها أهداف تخالف الصالح العام.

ونظراً لمحدودية موارد الجمعيات المالية فإنها تلجأ إلى طلب التمويل العمومي، لأن الإعانة العمومية لا تمنح بصورة تلقائية وإنما ينبغي على الجمعيات أن تطلبها،¹ وتأخذ هذه الإعانات أشكالاً معينة، فقد تكون نقدية أو عينية، و لا يمكن الحصول عليها دون تسجيل مسبق في الميزانية من قبل السلطة العمومية ومن ثم قرار تخصيصها لاحقاً للجمعية ثم دفعها في حساب الجمعية.

ويخضع منح الإعانات العمومية للجمعيات إلى إبرام عقد برنامج يتوافق مع أهداف الجمعية وكذلك الصالح العام،² هذا بصفة عامة، ويمكن أن تكون الإعانة مقيدة بشروط خاصة، وهذا ما قضت به المادة 35 من القانون 06-12 حيث نصت على أنه: " يخضع منح

1 - يتكون ملف طلب الإعانة من الآتي: وصل تسجيل الجمعية؛ برنامج النشاط (مخطط العمل)؛ حصيد السنة المنقضية وتقرير محافظ الحسابات؛ القانون الأساسي للجمعية؛ نسخة من الإعلان الصحفي المتعلق بشهر تأسيس الجمعية؛ محضر اجتماع آخر جمعية عامة؛ النظام الداخلي للجمعية؛ الفواتير الشكلية (في حالة اقتناء تجهيزات)؛ رأي المدير الولائي للقطاع المعني؛ تأشيرة الخزينة العمومية. دليل التسيير الإداري والمالي للجمعيات، مشار إليه، ص 61.

2- المادة 34 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

الإعانات العمومية لكل جمعية إلى إبرام عقد برنامج يتلاءم مع الأهداف المسطرة من طرف الجمعية ومطابق لقواعد الصالح العام.

ولا تمنح إعانات الدولة والجماعات المحلية إلا بعد تقديم حالة صرف الإعانات الممنوحة سابقاً، ويجب أن تعكس مطابقة المصاريف التي منحت من أجلها ذات الإعانات". وعندئذ يجب على الجمعية أن تلتزم بدفتر شروط يحدد برنامج النشاط وآليات رقبته.

وفي كل الأحوال، أخضع المشرع الإعانات التي تقدمها السلطة لقواعد الرقابة المحاسبية، حيث يتعين على الجمعيات تعيين محافظ حسابات معتمد وغير منحط بالجمعية المعنية، ويتم إعلام السلطات المانحة وأمين الخزينة بذلك، في أجل أقصاه 30 يوماً من تاريخ تعيينه، ويتولى محافظ الحسابات مراجعة النفقات الخاصة بالإعانات الممنوحة للجمعية، ويعد تقريراً كتابياً عن ذلك، يبين فيه تفاصيل نتائج مراجعة الحسابات التي قام بها، وفي حالة وجود تصرفات توصف بأنها جنائية فيما يخص استعمال الإعانة، يتعين عليه إعلام السلطات المختصة بذلك، وتقوم الجمعية بإرسال تقرير محافظ الحسابات إلى أمين الخزينة، وإلى كل سلطة مانحة، وإلى الجمعية العامة للجمعية في أجل أقصاه 31 مارس من السنة الموالية.¹

وخلاصة القول، إن إعانة الدولة للجمعيات هي بمثابة اعتراف من السلطة العمومية بدور الجمعيات كشريك اجتماعي يتولى المساهمة في المهام والمشاريع ذات الصالح والنفع العام، الذي لا تتولى الدولة القيام به نظراً لتشعب مهامها وحجم الضغوط التي عليها، إلا أن ما يعاب عليها هو إخضاع منح هذه الإعانات إلى السلطة التقديرية للإدارة، الأمر الذي يمكن أن تتضرر منه الكثير من الجمعيات التي تقدم خدمات للصالح العام، ولا تستفيد من إعانات الدولة نظراً لاعتبارات شخصية.

والجدير بالذكر أنه من المقرر دستورياً -على عاتق الدولة- ضمان حرية الجمعيات والعمل على تشجيع نشاطها، حيث نصت المادة 43 من دستور 1996 بقولها: "حق إنشاء الجمعيات مضمون.

تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية.

1- المواد: 3، 4، 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 01-351 والمتعلق بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات.

يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات".

وفي حقيقة الأمر أن هذا يلزم كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية بعدم وضع قيود تقيد نشاط الجمعيات، ومنها حقها في التمويل، وهذا يستوجب وضع معايير دقيقة وشفافة، يتم من خلالها تحديد من له حق الاستفادة من هذه الإعانة، حفاظاً على عدم هدر المال العام من جهة، وتحقيقاً للمساواة بين مختلف أصناف الجمعيات من جهة أخرى، ذلك أن نصوص قانون الجمعيات ليست مقصودة في ذاتها، بل تبغى المصلحة العامة من خلال التنظيم التشريعي لها، في إطار الضوابط والقيود الدستورية، ومن ثم ينبغي أن تلتزم هذه النصوص إطار المصلحة العامة؛ أما وأنها خالفت هذه المصلحة، وميزت في ذلك بين منظمات المجتمع المختلفة، متخذة في ذلك غير الصالح العام سبيلاً، فإنها تكون قد خرجت عن مبدأ المساواة الدستورية.¹

1 - محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مشار إليه، ص 136.

المبحث الرابع

حدود حرية الجمعيات

لا يمكن لحرية تأسيس الجمعيات واستمرار نشاطها أن يكون على إطلاقه من غير وجود ضوابط تحدد حدوده، فالضرورة تقتضي أن يضبط هذا النشاط بما يتماشى وأهداف النظام العام بجميع عناصره، إلا أن ذلك لا يجب أن يصل إلى حد تجريد هذه الحرية من مكنونها، ويخرجها عن هدفها بما تضعه السلطة من قيود تمنع حق ممارستها بحرية، والجمعية كباقي الأشخاص المعنوية الأخرى تلتزم بتحمل مسؤوليتها العقدية أو الجنائية بمناسبة مباشرتها لأنشطتها وما قد ينجم عنها، كما قد يترتب عن المخالفات التي ترتكبها الجمعية تعرضها للحل وما يترتب هذا الإجراء من آثار، وهذا ما نتعرض إليه على الترتيب التالي:

المطلب الأول

مسؤولية الجمعيات

بحكم أن الجمعية شخصا معنويا يقوم بنشاطات متعددة، وقد لا يقتصر آثار نشاطاتها على الجمعية ذاتها أو أعضائها فقط، بل أنه قد يمتد إلى الغير الذين يتعاملون مع الجمعية كشخص اعتباري، ونتيجة لما ينجم عن ذلك من أخطاء، فالجمعية تعد مسؤولة مدنياً وجنائياً، وهذا ما نشرحه تباعاً.

الفرع الأول

المسؤولية المدنية للجمعيات

باعتبار الجمعية شخصا من الأشخاص الاعتبارية،¹ فقد ينجم عن ذلك ثبوت مسؤوليتها نتيجة الأخطاء التي ترتكب بمناسبة ممارسة أنشطتها، وكون هذه الأنشطة لا تبتغي منها أرباحاً لا يقلل من جسامه مسؤوليتها، وبناء عليه، فإذا ما تخلفت الجمعية عن تنفيذ التزاماتها التعاقدية مثلاً فإنها تسأل عن ذلك بمقتضى مسؤوليتها العقدية، كما تكون الجمعية محل متابعة نتيجة لمسؤوليتها التقصيرية عن الأضرار التي تنجم عن أفعالها، نوضحها على التوالي:

1- المادة 49 من القانون المدني المعدل والمتمم.

أولاً: المسؤولية العقدية للجمعيات

تعرف المسؤولية العقدية بأنها حالة عدم تنفيذ المدين لالتزامه العقدي، أو التأخر فيه مما يوجب التعويض للمتعاقد المتضرر من الإخلال المتمثل في عدم التنفيذ أو التأخر فيه،¹ وبناء على ذلك تنعقد مسؤولية الجمعية العقدية عن الأضرار الجسدية أو المالية التي تصيب أعضائها أو الغير أثناء نشاطها.

1- مسؤولية الجمعية قبل أعضائها

إن العلاقة التي تربط بين الجمعية وأحد أعضائها هي علاقة تعاقدية أساسها ومضمونها عقد انضمام العضو إلى الجمعية وقبوله النظام الأساسي المحدد لنشاط الجمعية، وعلى ذلك فإنه على الجمعية احترام تنفيذ التزاماتها الواردة بالقانون الأساسي، وباكتساب الجمعية الشخصية القانونية تقوم العلاقة التعاقدية تلقائياً فيما بين الجمعية وأعضائها الجدد، انطلاقاً من مبدأ حرية التعاقد القائم فيما بين الجمعية وأعضائها.²

وتجدر الإشارة إلى أن انضمام عضو للجمعية بعد اكتسابها الشخصية المعنوية يلزمها باحترام قواعد نظامها الأساسي قبل هذا العضو الجديد، بحيث لا يفرق بين عضواً مؤسساً ومن التحق بالجمعية بعد قيام الشخصية الاعتبارية لها، وعليه، تغدو الجمعية مسؤولة في مواجهة أعضائها مسؤولية تعاقدية عن عدم تنفيذ التزاماتها الواردة بقانونها الأساسي، مثل عدم تطبيق مبدأ المساواة في المعاملة بين الأعضاء.³

أما ما يتعلق بمسؤولية مسير الجمعية، فإنها تتحدد بمقتضى التفويض الذي يحصل عليه من قبل الجمعية العامة والمقيد بقانونها الأساسي، وبناء على ذلك، فلا يسأل المسير إلا أمام الجمعية العامة، أما الأعضاء في الجمعية فلا سلطان لهم عليه في ذلك، إلا أن ذلك لا يعفيه من المساءلة من قبل أحد الأعضاء المتضرر من سلوك أو تصرف أو خطأ ارتكبه، وعموماً

1- دربال عبد الرزاق، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، (بدون ذكر لسنة الطبع)، ص 63.

2 - عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 228.

3 - نفس المرجع، ص 228.

تتعقد مسؤولية الجمعية في التعويض، إلا أنه يمكن عقد المسؤولية الشخصية للمسير، إذا ما ثبت أن الخطأ الذي ارتكبه يخرج عن نطاق أهداف الجمعية.¹

2- مسؤولية الجمعية قبل الغير

تطبيقاً للقواعد العامة في الالتزامات وما قد يتضمنه العقد من شروط خاصة، فإن مسؤولية الجمعية تنعقد قبل الأشخاص الذين يرمون عقوداً معها دون أن يكونوا أعضاء بها، وفي هذا الإطار نصت المادة 176 من القانون المدني أنه: "إذا استحال على المدين تنفيذ الالتزام عيناً حكم عليه بتعويض الضرر الناجم عن عدم تنفيذ التزامه، ما لم يثبت أن استحالة التنفيذ نشأت عن سبب لا يد له فيه، ويكون الحكم كذلك إذا تأخر المدين في تنفيذ التزامه". والجمعية ملزمة ببذل عناية، وهذا يقتضي أن يثبت المضرور خطأ الجمعية، مثلاً عدم اتخاذها وسائل الحيطة والحذر،² وعلى سبيل الاستشهاد، فقد أقرت محكمة النقض الفرنسية تحمل الجمعية مسؤولية أخطاء العاملين بها عن عدم تنفيذ بنود العقد.³

وفي الحالة التي يتطلب فيها توافر عناصر الالتزام بنتيجة معينة كتقديم وجبات في مخيم صيفي وأدى ذلك إلى تسمم المصطافين، فإن الالتزام بتحقيق نتيجة يكبل الجمعية قبل مستهلكي هذه الوجبات، كما أن المسؤولية في هذا الحالة تقوم على أساس الخطأ المفترض.⁴

3 - تحديد مسؤولية الجمعية والإعفاء منها

يجوز للجمعية أن تضمن عقد تأسيسها مسألة تحديد المسؤولية أو وضع حد أقصى للتعويض أو الإعفاء منها كلية، حيث يضمن في أحكام القانون الأساسي للجمعية سواء فيما يخص العلاقة التي تربط أعضاء الجمعية فيما بينهم، أو تضمن هذه النصوص في العقد

1- عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 244.
2 - مثال ذلك الجمعية التي تكلف مراقبين يتولون مراقبة أحواض السباحة وهم لا يجسسون السباحة، وقد ذهب القضاء الفرنسي أبعد من ذلك حينما كشف عن خطأ الجمعية التي تنظم معرضاً لعرض التماثيل ولا تقوم بتثبيتها على قواعد ثابتة، خاصة وأن المعرض قد نظمت الجمعية للأطفال، فكان يتعين على الجمعية أن تتخذ الاحتياطات اللازمة لتثبيت التماثيل في قواعد ثابتة، لهذا قضت محكمة باريس بإلزام الجمعية بالتعويض.
أورده عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 232.
3- نفس المرجع، ص 229. نقلاً عن محكمة النقض الفرنسية C.Cass.Ch.Civ.1^{ère}, 21 juin 1977
4 - وقد ذهب القضاء الفرنسي إلى أنه في بعض الحالات يمكن أن تلزم الجمعية بتحقيق نتيجة إذا لم تقدم الدليل على وجود خطأ الغير، أو الشخص المضرور، أو وجود قوة قاهرة. راجع في ذلك، بوصفصاف خالد، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، مشار إليه، ص 110. نقلاً عن: F.Lemeunier, Associations (constitution. Gestion. Evolution) 12edition Delmas, 2009. P. 96.

الذي تبرمه مع الغير لتنفيذ عقد لصالح الجمعية، ولنفاذ مثل هذه الشروط يجب ألا تكون الجمعية قد ارتكبت خطأ جسيماً أو غشاً.¹

ثانياً: المسؤولية التقصيرية للجمعيات

تطبيقاً للقواعد العامة في المسؤولية تقضي المادة 124 من القانون المدني بأن كل فعل أيا كان يرتكبه المرء بخطئه، ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض، وعلى ذلك فإن الجمعية مسؤولة عن الأضرار التي تسببها للغير بخطئها.

فالجمعية مسؤولة عن حراسة المنشآت التي تنشئها لمباشرة نشاطها، كالمنشآت الرياضية مثلاً، و لا يقف الأمر عند التعويض عن الأضرار الناتجة عن الأخطاء المادية، بل أيضاً عن الأخطاء التي ترتكب نتيجة القيام بمنافسة غير مشروعة كأن تقوم بالدعاية لأسعار تنافسية غير مشروعة، كما تسأل أيضاً الجمعية عن الأضرار التي تلحق جيرانها مثلاً بسبب ممارستها أنشطتها تأسيساً على أن مسؤوليتها تقوم على أساس الخطأ المفترض عن تلك الأضرار.² كما تنشأ مسؤولية الجمعية بمقتضى مسؤولية المتبوع عن الأفعال الضارة أو غير المشروعة الصادرة عن تابعه متى أحدثت أضراراً بالغير،³ فإرادة الشخص المعنوي من إرادة العضو ولا يمكن الفصل بينهما.

وعلى سبيل الاستشهاد، فقد قضت محكمة النقض الفرنسية بقيام علاقة التبعية ومن ثم مسؤولية الجمعية عن أعمال تابعيها إذا وقع الضرر أثناء تأدية العضو نشاطه بالجمعية أو لحسابها، كأن يقع الخطأ من أحد الأعضاء بالجمعية تنفيذاً لتعليمات مجلس الإدارة.⁴

أما الأشياء التي تكون تحت حراسة الجمعية كمستأجرة أو مالكة، فإن الجمعية مسؤولة عما يحدثه هذا الشيء من ضرر للغير، ولئن كان مالك الشيء هو حارسه إلا أنه لا مانع من أن تنتقل الحراسة إلى غيره بموجب إيجار أو نقل أو غير ذلك،⁵ ومتى أثبت المضرور حصول ضرر له بفعل التدخل الإيجابي للشيء الواقع تحت حراسة الجمعية، قامت مسؤولية مفترضة

1 - عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 233.

2 - نفس المرجع، ص 237.

3- المادة 136 من القانون المدني المعدل والمتمم.

4 - عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، المرجع الأسبق، ص 239.

5 - دربال عبد الرزاق، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، مشار إليه، ص 102.

في حق الجمعية ولا يمكنها التنصل من ذلك إلا بإثبات تدخل سبب أجنبي كالقوة القاهرة، أو خطأ المضرور، أو خطأ الغير بين الفعل والضرر الناجم عنه.

الفرع الثاني

المسؤولية الجنائية للجمعيات

يعد موضوع المسؤولية الجنائية محور التطور الهام الذي حدث في قانون العقوبات وعلى الخصوص في مجال الجمعيات، فقد كان من المستحيل متابعة الجمعية جنائياً باعتبارها شخصاً معنوياً، فالأشخاص الطبيعيون هم وحدهم الذين يمكن مساءلتهم جنائياً.

لكن الوضع أصبح مختلفاً بعد صدور القانون 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم للأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات الذي أرسى قاعدة المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية،¹ وبناء على ذلك فالجمعية معرضة لمسؤولية تقليدية وهي المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي في الجمعية، ومعرضة أيضاً لمسؤولية جنائية للجمعية بصفقتها شخص معنوي، وبطبيعة الحال ينجم على هذه المسؤولية توقيع جزاء على من ارتكب الجرم سواء أكان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، وهذا ما نشرحه على التوالي:

أولاً: المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي في الجمعية

لا يمكن الحديث عن التجريم دون الرجوع إلى القواعد العامة التي أرسى مبادئه وحدوده، وأهم مبدأ لذلك هو مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وهذا ما نص عليه الدستور الجزائري في المادة 46 بقولها: " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الجرم". كما نصت المادة 45 من الدستور على أنه: " كل شخص يعتبر بريئاً حتى تثبت جهة قضائية إدانته، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون".² ونصت أيضاً المادة 01 من تقنين العقوبات على أنه: "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون".³

ويشترط لقيام المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي أن يثبت ارتكابه لفعل أو امتناع يجرمه القانون مع نسب هذا الفعل أو الامتناع للجرم للشخص، إما بصفته فاعلاً أصلياً أو شريكاً

1- الجريدة الرسمية، العدد 71 لسنة 2004.

2- المادتان 45 و46 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

3- المادة 01 من الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم.

متى نص القانون على ذلك، ويظل المبدأ السالف الذكر معياراً للمسؤولية الجنائية للشخص عن أخطائه الشخصية، على اعتبار أن تلك الأفعال المجرمة لصيقة بشخص الفاعل ولا علاقة للجمعية بها، كقيام رئيس الجمعية مثلاً بأعمال نصب واحتيال، إلا إذا كان القصد منها جلب أموال لفائدة الجمعية، فهنا يمكن أن تسأل الجمعية عن التعويضات، لكن هذا لا يمنع من إلزام رئيس الجمعية بالتعويض أو القضاء عليه بعقوبة سالبة للحرية طبقاً لمبدأ شخصية العقوبة.¹

وفي هذا الإطار جرم المشرع الجزائري بنص المادة 46 من قانون الجمعيات بعض الأفعال وحمل المسؤولية الجنائية في ذلك للشخص الطبيعي بصفته هو محور نشاط الجمعية، حيث اعتبر من قبيل الأفعال المجرمة كل نشاط لجمعية لم يتم تسجيلها، أو أن الجمعية تم حلها قانوناً واستمر الشخص في تنشيطها، وافرد لهذا الجرم عقوبة سالبة للحرية تتمثل في الحبس من 03 أشهر إلى 06 أشهر، والغرامة المالية المقدرة من 100.000.00 دج إلى 300.000.00 دج. وبالرجوع إلى المادة 45 من القانون 90-31 للجمعيات فإن العقوبة المحددة للشخص الطبيعي كانت أشد مقارنة بالقانون 12-06 حيث كانت تتمثل في الحبس من 03 أشهر إلى سنتين 02 والغرامة المالية مقدرة بين 50.000.00 دج، و 100.000.00 دج، وخير المشرع القاضي في الأخذ بين عقوبة الحبس أو الغرامة.

وما يمكن استخلاصه، أن المشرع وإن كان قد خفف من مدة الحبس مقارنة بالقانون القديم، إلا أنه قرن الحبس بالغرامة في منطوق الحكم، وزاد في مقدار قيمة الغرامة، ونحن نتصور ونفترض في المشرع أنه يصبوا من خلال سن قانون جديد للجمعيات 12-06 مواكبة درب التحولات الدولية والإقليمية، واحترام المعايير الدولية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حرية التجمع، وكذلك مراعات هدف نشاط الجمعيات والعمل على تشجيع العمل الجماعي التطوعي تطبيقاً لنص الدستور، والمؤسف له أن إدراج المادة 46 بهذه الصياغة لا يوحى بذلك، ويناقض نص المادة 43 من الدستور التي تضع التزاماً على عاتق المشرع، يتمثل في العمل على تشجيع ازدهار الحركة الجمعوية مما يدخل المادة 46 السالفة الذكر في

1- عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 247.

شبهة عدم دستوريته لإخلالها بمقتضيات ممارسة حرية التجمع؛ وبالمجال الذي تستطيع السلطة التشريعية أن تتدخل فيه، وهذا المجال مقيد بعدم هدم هذا الحق الدستوري. كما يجب التنويه بأن العمل التطوعي لا يجوز مجاھته بمثل هذه العقوبات السالبة للحرية، فيكفي عقاباً أن هذا النوع من الجمعيات المذكورة بنص المادة 46 تعد من الجمعيات الواقعية - إن صح التعبير- فهي لا تتمتع بالشخصية القانونية، وكما نعلم جميعاً أن فقدانها لهذه الصفة تحرمها من حق التقاضي، والتمويل الحكومي، وجمع التبرعات وامتلاك العقارات، وما إلى ذلك من الأسس التي تقوم عليها الجمعية لمباشرة نشاطها، لذلك، كان على المشرع محاصرة الجمعية في حدود ذلك، وهذا ما لم يرتكب أعضاؤها أو مسيروها جرائم لا علاقة لها بنشاط الجمعية، فحينئذ يسألون بصفتهم الشخصية على الجرم المقترف.

وفي كل الأحوال، يجب الأخذ بمبدأ التفسير الضيق لنصوص التحريم، فليس للقاضي أن يتوسع في تفسير النصوص الجنائية تفسيراً من شأنه أن يجرم فعلاً لم يجرمه المشرع، أو يوقع عقوبة لم يحددها نص قانوني، لأن حماية الحقوق والحريات ومن ضمنها حماية حرية التجمع هي إحدى الغايات التي يفترض في المشرع أن يعمل على توفيرها، والقاضي يحميها، وهذا يقتضي أن يكون تفسير القاضي مقررأ لإرادة المشرع فقط، على ضوء أحكام نص وروح الدستور.

ثانياً: المسؤولية الجنائية للجمعيات بصفتها شخصا معنوياً

نصت المادة 51 مكرر من قانون العقوبات على أنه: " باستثناء الدولة والجماعات المحلية والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، يكون الشخص المعنوي مسؤولاً جزائياً عن الجرائم التي ترتكب لحسابه من طرف أجهزته وممثليه الشرعيين عندما ينص القانون على ذلك".

والمسؤولية الجنائية لا تقتصر على الأشخاص المعنوية التجارية أو الاقتصادية وحدها، بل تشمل أيضاً الجمعيات، وإن كان نشاطها تطوعياً لا يهدف إلى تحقيق الربح تطبيقاً لمبدأ المساواة أمام القانون.

والمقصود بأجهزة الجمعية والممثلين الشرعيين، كل كيان مؤهل لاتخاذ القرارات أو تطبيقها، وكذلك الأشخاص الذين يعبرون عن إرادة الجمعية أمام الجهات الأخرى، ويستوي أن تكون

قيادية أو إدارية، كالجمعية العامة، أو مكتب الجمعية، أو مجلس الإدارة، وبصفة عامة، كل الأجهزة التي تحدد اتجاهات نشاط الجمعية.

ويشترط لقيام المسؤولية الجنائية للجمعية أن ترتكب الجريمة لحساب أو باسم الشخص المعنوي، أو أجهزته أو ممثليه الشرعيين استناداً لنص القانون على المسؤولية عنها، على خلاف الأشخاص الطبيعية، إذ تسأل عن جميع الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات والقوانين المكمل له، وقد قصر المشرع المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية على جرائم معينة وبنصوص صريحة.¹

وغني عن البيان أن الجرائم التي تنسب للجمعية لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال فعل أو امتناع ممثليها، وهذا يعني أن الجريمة التي تنسب إلى الجمعية يجب أن ترتكب من قبل الأشخاص الطبيعيين أنفسهم، إلا أن ذلك يكون لحساب الجمعية أو باسمها.² ولا يكفي لإسناد الجريمة إلى الجمعية أن تتحقق هذه الجريمة مادياً، وإنما يجب إلى جانب ذلك أن يتوفر عنصر الإسناد، الذي يقصد به نسبة السلوك الإجرامي وآثاره إلى الجمعية نفسها.

وما تجدر الإشارة إليه أن الشخص المعنوي لا يكون مسؤولاً جنائياً مثلاً عن الجرائم المرتكبة من قبل رئيس الجمعية أثناء أو بسبب تأدية وظيفته، إذا تصرف لحساب مصلحته الشخصية.

إلا أنه إذا كانت الجريمة غير عمدية، أي أنها تحققت بسبب الإهمال وعدم الحيطة، أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة، فإنه من الصعب الحكم على مصالح الجمعية، وفصلها عن مصالح الشخص الطبيعي الذي ارتكبها.³

وبناء على ما سبق، فإن تقدير السلوك الخاطئ لرئيس الجمعية لا يكون إلا في إطار مصالح الجمعية، فإذا كان الخطأ لا يرتبط بنشاط الجمعية، فلا أثر له في إنشاء مسؤوليتها

1 - عبد القادر عدو، مبادئ قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، نظرية الجريمة - نظرية الجزاء العام، دار هومة، الجزائر، ط 2010، ص 219.

2- عبد الله يوسف مال الله المال، المسؤولية الجنائية للجمعيات غير المشروعة في القانون المصري والفرنسي والقنطري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر، سنة 2002، ص 196.

3 - نفس الرسالة، ص 201.

الجنائية، مما يعني أن إسناد المسؤولية الجنائية للجمعية يقتضي عدم إمكانية فصل نشاط رئيس الجمعية عن مصالحها بأي حال من الأحوال.

وقد نص قانون العقوبات على جملة من الجرائم التي يسأل عنها الشخص المعنوي، فقد أحالتنا إليها المواد 96 مكرر، 175 مكرر، 417 مكرر 3 نوردتها على سبيل المثال وهي: الجنايات والجنح ضد أمن الدولة، والجنايات والجنح التي يرتكبها الأشخاص ضد النظام العمومي، وجرائم الهدم والتخريب والأضرار التي تنتج عن تحويل اتجاه وسائل النقل، وجريمة إخفاء الأشياء والتعدي على الأملاك العقارية، والتفليس والغش في بيع السلع، والتدليس في المواد الطبية، وجرائم الاتجار بالأشخاص والاتجار بالأعضاء وتهريب المهاجرين.

وإضافة إلى ما سبق، فقد تضمنت بعض النصوص الخاصة تحميل الشخص المعنوي تبعة بعض الجرائم المرتكبة من قبل تابعيه، كمخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج،¹ وكذلك الأمر فيما يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.²

ثالثاً: الجزاء المقرر للجرائم التي ترتكبها الجمعيات

بما أن الجمعية شخص معنوي فإنه لا يمكن الحكم عليها بعقوبة سالبة للحرية، نظراً لاستحالة تنفيذ هذه العقوبة، ومن ثم فلا يكون الشخص المعنوي محالاً إلا لعقوبة الغرامة المالية كعقوبة أصلية عن الجرائم التي يقترفها كأصل عام، ففي مواد الجنح والجنايات يعاقب الشخص المعنوي بالغرامة التي تساوي من مرة واحدة إلى 05 مرات الحد الأقصى للغرامة المقررة للشخص الطبيعي في القانون الذي يعاقب على الجريمة، وزيادة على الغرامة يعاقب الشخص المعنوي بوحدة أو أكثر من العقوبات التكميلية تحدد قيمتها بمقتضى أحكام قانون العقوبات، كما يجوز الحكم على الشخص المعنوي بعقوبات تكميلية.³ وقد سوى المشرع في

1 - الأمر 96-22 المؤرخ في 09 يوليو 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، الجريدة الرسمية، العدد 43 لسنة 1996.

2 - عبد القادر عدو، مبادئ قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، نظرية الجريمة - نظرية الجزاء العام، مشار إليه، ص 218.

3 - نص القانون 06-23 في المادة 18 مكرر على العقوبات التكميلية وهي:

- حل الشخص المعنوي.

- غلق المؤسسة أو فرع من فروعها لمدة لا تتجاوز 05 سنوات.

- الإقصاء من الصفقات العمومية لمدة لا تتجاوز 05 سنوات.

مقدار عقوبة الغرامة المالية في المخالفات أسوة بالجنايات والجنح، وزيادة على ذلك، أجاز الحكم بمصادرة الشيء الذي استعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عنها. وما يمكن قوله، إن هذه المساواة في غير محلها، إذا علمنا أن الجمعيات تقوم بنشاط تطوعي لا يبتغي الربح، كما أن مصادر دخلها محدودة مقارنة بالشركات التجارية، لذلك، كان على المشرع أن يأخذ ذلك في الحسبان، وأن يميز في هذه العقوبات بين الشركات التجارية والاقتصادية، وبين الجمعيات، فيخفف من العقوبة على الجمعيات وهو ما يعد تطبيقاً لروح المساواة أمام القانون.

المطلب الثاني

انقضاء الجمعيات

يعد انقضاء الجمعيات من أهم المواضيع التي تنظمها قوانين الجمعيات، ومن خلال نصوص القانون يتضح مدى اتسام القانون بالتوجه نحو كفالة مقومات هذه الحرية أو تقيدها، فكلما كان الحل بيد الإدارة كان دلالة على تقييد ممارسة هذه الحرية، وكلما كان الحل بيد أعضاء الجمعية أنفسهم أو بواسطة القضاء كان أكثر ضماناً لممارسة التجمع السلمي وتشجيعه، والمشرع الجزائري كغيره من المشرعين نص على طرق محددة لانقضاء الجمعيات، حيث تنقضي الجمعية بإرادة أعضائها، كما يمكن انقضائها أيضاً دون إرادتهم، وبما أن الجمعية شخص معنوي مستقل عن مؤسسه فإن حلها وانقضائها يترتب عنه آثار، وهذا ما نشرحة على التوالي:

الفرع الأول

طرق انقضاء الجمعيات

سبقت الإشارة إلى أنه يمكن أن تنقضي الجمعية بإرادة أعضائها، كما قد تحل دون إرادتهم، وهذا في حالة ما إذا ما حلت الجمعية إدارياً، أو بواسطة القضاء، كما نصت

- المنع من مواصلة نشاط أو عدة أنشطة مهنية أو اجتماعية بشكل مباشر أو غير مباشر، نهائياً أو لمدة خمس (05) سنوات.
- مصادرة الشيء الذي استعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عنها.
- نشر وتعليق حكم الإدانة.
- الوضع تحت الحراسة القضائية لمدة لا تتجاوز خمس (05) سنوات، وتنصب الحراسة على ممارسة النشاط الذي أدى إلى الجريمة أو الذي ارتكبت بمناسبة.

أحكام قانون الجمعيات بصفة منفردة على حل الجمعيات الأجنبية، مما يتطلب معالجته بصفة مستقلة.

أولاً: الحل الإرادي للجمعيات

بما أن الجمعية تتأسس بإرادة أعضائها الحرة، فالحال يقتضي حلها بذات الإرادة، وبالتالي فالحل بهذه الطريقة هو تعبير عن إرادة الأعضاء في إنهاء حياة الجمعية، وقد نصت المادة 42 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات بقولها: " يمكن أن يكون حل الجمعية إرادياً أو معلناً عن طريق القضاء ويبلغ للسلطة التي منحت لها الاعتماد. يعلن الحل الإرادي من طرف أعضاء الجمعية طبقاً للقانون الأساسي".

وبالبناء على ما نصت عليه المادة السابقة فإن حل الجمعية بإرادة أعضائها يتم الإعلان عنه من قبل أعضاء الجمعية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الذي يجب أن يشير إلى طرق حلها، وللجمعية عدة طرق لانقضاءها بإرادة أعضائها.

1- الاتفاق اللاحق لتأسيس الجمعية

في الغالب تتم هذه الطريقة لانقضاء الجمعية وحلها بواسطة الجمعية العامة غير العادية للجمعية، وفقاً لنصاب وأغلبية مقرره بالقانون الأساسي للجمعية،¹ أما في حالة عدم نص القانون الأساسي على ذلك، حينئذ ينعقد الاختصاص في تقرير ذلك للجمعية العامة غير العادية.²

2- حل الجمعية وفق القانون الأساسي

يتم الحل في هذه الطريقة وفقاً لما نص عليه القانون الأساسي للجمعية، وذلك إذا ما اتفق الأعضاء المؤسسين بداية على انقضاء جمعيتهم نظراً لانتهاج الأجل المحدد في القانون الأساسي، أو بتحقيق الغرض الذي تأسست من أجله، أو لاستحالة تحقيقه.³

1- عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 275.

2- انظر، محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 1280.

3- نفس المرجع، ص 1281. انظر أيضاً، خالد بوصفصاف، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، مشار إليه، ص 114.

3- حل الجمعية بالإرادة المعاكسة

سبق القول بأن الجمعية تتأسس بالإرادة الحرة لأعضائها الحالية من وسائل الضغط أو الإكراه، وهذا استناداً لنص المادة 1/06 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات بقولها: "تؤسس الجمعية بحرية من قبل أعضائها المؤسسين. ويجتمع هؤلاء في جمعية عامة تأسيسية تثبت بموجب محضر اجتماع يجره محضر قضائي". وبناء على ذلك، يمكن الجمعية أن تنحل بواسطة إرادة أعضائها المعاكسة، فكما يتمتع الشخص بحرية الانضمام إلى جمعية ما، فبالمقابل يتمتع أيضاً بحرية الانسحاب منها، كما أشارت الفقرة الثالثة من نفس المادة إلى أنه: "... يكون عدد الأعضاء المؤسسين كالاتي:

- عشرة (10) أعضاء بالنسبة للجمعيات البلدية،
- خمسة عشر (15) عضواً بالنسبة للجمعيات الولائية، منبثقين عن بلديتين (2) على الأقل.
- واحد وعشرون (21) عضواً بالنسبة للجمعيات ما بين الولايات، منبثقين عن ثلاث (3) ولايات على الأقل،
- خمسة وعشرون (25) عضواً بالنسبة للجمعيات الوطنية، منبثقين عن اثنتي عشرة (12) ولاية على الأقل".

وبالبناء على ما سبق ذكره، يمكن القول أنه في حالة تناقص عدد أعضاء الجمعية إلى ما دون العدد الأدنى المحدد قانوناً لتأسيسها سواء بسبب الانسحاب الإرادي أو الوفاة أو غيرها من الأسباب، فإن الجمعية تحل بقوة القانون.

وتبقى الإشارة إلى أن موافقة الأكثرية لا يعد سبباً كافياً لحل الجمعية بل لا بد من الإجماع، وإلا ترتب على ذلك حرمان الأقلية من حقهم في ممارسة هذه الحرية.¹

4- حل الجمعية المعترف لها بصفة النفع العام أو الصالح العام

أما بالنسبة للجمعيات التي تمارس النشاط الموصوف بالنفع العام أو الصالح عام، فإنه يجب أن ينص القانون الأساسي على شروط حل الجمعية، ولم يحدد المشرع هذه الشروط، بل تركها لإرادة الأعضاء، إلا أن المادة 3/42 من القانون 06-12 نصت على عدم إمكانية هذا الحل إلا بعد إخطار السلطة العمومية المختصة التي منحت صفة بالمنفعة العمومية للجمعية

1 - انظر على سبيل المقارنة، عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، مشار إليه، ص 54.

بقولها: " ... إذا كانت الجمعية المعنية تمارس نشاطاً معترفاً به كنشاط ذي صالح عام و/ أو ذي منفعة عمومية، تتخذ السلطة العمومية المختصة التي أخطرت مسبقاً، التدابير الملائمة أو تكلف من يتخذها قصد ضمان استمرارية نشاطها".

والمقتضى نص هذه المادة تتولى السلطة العمومية المختصة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالإبقاء على استمرار نشاط هذا الصنف من الجمعيات، مما يستنتج منه أن حل هذا النوع من الجمعيات لا يتم بإرادة الأعضاء الخالصة، وإنما يتم بتدخل السلطة المختصة، التي بطبيعة الحال تتولى تعيين أشخاص لإدارة هذه الجمعية بغاية الحفاظ على استمرار نشاطها، وبناء على ذلك، فإن حل هذا النوع من الجمعيات لا يتم إلا بموافقة وتدخل من السلطة العمومية المختصة.

وفي هذا الإطار نصت المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 05-405، المحدد لكيفيات تنظيم الاتحادات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا الاعتراف لها بالمنفعة العمومية أو الصالح العام بقولها: " تقرر الجمعية العامة بأغلبية 4/3 أعضائها الحاضرين على الأقل والمجتمع في دورة غير عادية، الحل الإرادي للاتحادية والذي لا يسري مفعوله إلا بعد الموافقة عليه من طرف الوزير المكلف بالرياضة".

وعلى سبيل الاستشهاد، فإن المشرع الفرنسي حسب نص المادة 09 من قانون الجمعيات لسنة 1901 اشترط الرجوع إلى القانون الأساسي لحل مثل هذا النوع من الجمعيات، وفي كل الأحوال، لا يعتد بقرار الحل إلا بعد عرضه على مجلس الدولة الذي يصدر مرسوماً بذلك بناء على مذكرة من وزارة الداخلية.¹

ثانياً: تعليق نشاط الجمعيات وحلها دون إرادة الأعضاء

إذا كان الأصل أن حل الجمعيات يكون بإرادة أعضائها الحرة، فإن هناك حالات يتم فيها تعليق نشاطها أو حلها دونما اعتبار لإرادة الأعضاء، ويكون ذلك في تعليق نشاط الجمعية، أو في حالة حلها بواسطة القضاء.

1 - عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 277، راجع أيضاً، محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، ص 1280. نقلاً عن: Decret.1901.Article(13/1) al.1er, Decret. N 80-1074 du 17/12/1980.Dalloz,1981,p.18.

1- تعليق نشاط الجمعيات

نصت المادة 39 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنه: " يعلق نشاط كل جمعية أو تحل في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية".
إن ما يستفاد من نص المادة السابقة أن الجمعية معرضة لتعليق نشاطها والذي هو أقرب للحل نتيجة توقف نشاطها لمدة محددة، وذلك في حالة ما إذا تدخلت الجمعية في الشؤون الداخلية للبلاد، أو مست بالسيادة الوطنية.¹ ولا ندري ما المقصود بالتدخل في الشؤون الداخلية للبلاد، والمساس بالسيادة الوطنية، فنشاط الجمعية لا بد وأن يكون له نوع من التدخل الإيجابي في الشؤون الداخلية للبلاد، لأن الجمعيات تقوم بنشاطات بصفتها بديل أو وسيط عن السلطة المختصة أصلاً، سواء بأداء خدمات أو إشباع حاجات، والجمعيات في حقيقة الأمر تقوم بواجب وطني سواء كان مكملاً لعمل السلطات في مجال من مجالات الحياة المتعلقة بالمواطنين، أو أنها تقوم بنشاطات التوعية، أو حتى المعارضة، حيث ترصد أخطاء السلطات في مختلف القطاعات وتحاول تصويبها أو التنبيه لها.

ومن المؤسف له أن المشرع بموجب المادة 3/41 من القانون 06-12 نص على التعليق المؤقت لنشاط الجمعية بصفة مؤقتة لمدة لا تتجاوز ستة 06 أشهر² ويسبق اتخاذ هذا القرار إعدار بموجب مطابقة الجمعية لأحكام القانون خلال مدة 03 أشهر، وفي حالة عدم تصحيح الجمعية لتلك الخروق، تصدر السلطة المختصة قرار تعليق نشاط الجمعية وتبلغ بذلك، ويبدأ سريانه من تاريخ التبليغ. ولامراجعة للإدارة في قرارها، ويبقى للجمعية المتضررة من هذا القرار حق الطعن بإلغائه أمام الجهة القضائية المختصة.

1- تجدر الإشارة إلى إن هذه الأوصاف التي جاءت بها المادة 39 يمكن مجامعتها خارج نطاق هذا القانون، من خلال تطبيق قواعد تقنين العقوبات والقوانين المكملة له.

2 - أحالت المادة 40 من قانون الجمعيات إلى الأفعال المنصوص عليها في المواد 15، 18، 19، 28، 30، 55، 60، 63، و التي توجب تعليق نشاط الجمعية لمدة لا تتجاوز ستة 06 أشهر وهي كالتالي:

- إذا أخلت الجمعية بقواعد القانون الأساسي ومبادئ الديمقراطية فيما يتعلق بانتخاب الهيئة التنفيذية للجمعية.
- إذا ما تخلفت الجمعية عن إبلاغ السلطات بما يطرأ من تعديل على القانون الأساسي.
- عدم تقديم نسخ من المحاضر والتقارير الأدبية والمالية السنوية للجهة المختصة.
- في حالة خرق القوانين الأساسية للجمعية الحقوق والحريات الأساسية لأعضائها.
- عدم احترام إجراءات التصريح بالتأسيس وتسجيل الجمعية.
- مراعات أن تكون الجمعية الأجنبية مؤسسة وفق مقتضيات القانون، وألا تكون في حالة خرق لقوانين الجمهورية.

وجدير بالملاحظة أن تمكين الإدارة من اتخاذ هذا الإجراء يعد انتكاسة وتراجعاً عن كفالة ممارسة حرية التجمع،¹ فتعليق نشاط الجمعية هو قيد يشبه حلها، ومن المفارقة أن قانون الجمعيات 90-31 (الملغى) وبنص المادة 32 منه عقد الاختصاص بتعليق نشاط الجمعية إلى السلطة القضائية، حيث يتم ذلك بناء على عريضة تقدمها السلطة العمومية المختصة.

وما يمكن استخلاصه، أن المادتين 39 و 65 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات جاءتا بمصطلح التعليق، ولم توضع ضوابط تحكم هذا التعليق، فهو خاضع للسلطة التقديرية للإدارة، مما ينتج عنه بالضرورة تقييد ممارسة حرية التجمع، والواجب على المشرع ألا يتخذ من تنظيم حرية التجمع سبيلاً للانتقاص منها، إلا في إطار تغليب مصلحة المجتمع، ولا يتم هذا التوقيف إلا بواسطة القضاء.

2- الحل القضائي للجمعيات

القاعدة الأساس والعامة أنه لا يجوز حل جمعية ما إلا بإرادة أعضائها أو بمقتضى حكم قضائي يصدر عن محكمة مختصة، على اعتبار أن القضاء هو الضامن لممارسة الحقوق والحريات، ومنها حرية التجمع، من خلال بسط رقابته على دعاوى حل الجمعيات.

وفي هذا الإطار نصت المادة 41/3 من القانون 21-06 على أنه: "... للجمعية حق الطعن بالإلغاء في قرار التعليق أمام الجهات القضائية الإدارية". وبذلك فإن القاضي الإداري يبسط رقابته على قرارات السلطة العمومية المرتبطة بتعليق نشاط الجمعيات لاحقاً وليس ابتداءً.

كما يجوز للسلطة العمومية أن تطلب من المحكمة الإدارية المختصة حل الجمعيات بناء على أسباب بيّنتها المادة 43 من نفس القانون، وهذا في حالة إذا مارست الجمعية نشاطاً أو أنشطة على خلاف ما ورد بقانونها الأساسي، بمعنى أن الجمعية خالفت الهدف

1 - وعلى سبيل المقارنة نستشهد بما ذهب إليه المحكمة الدستورية المصرية بقولها: " من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هي فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض عن تصرف حر لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، وأن الدستور أراد بضمانه حرية التعبير، أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام، وألا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه ولا عائقاً دون تدفقها". أورده محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 185.

كما تجدر الإشارة إلى إن القانون 12-06 جاء في ظروف وطنية وإقليمية، فالظروف الوطنية تمثلت في مطالب كل فئات المجتمع بضرورة إطلاق حرية الجمعيات بما يمكنها من أداء مهامها وبلوغ أهدافها ورفع الوصاية عنها، أما الظروف الإقليمية فتمثلت فيما عبر عنه بالربيع العربي، الذي جاء نتيجة تقييد حريات الأفراد العامة بما فيها حرية التجمع.

التي تكونت من أجله، ونفس الأمر، إذا ما حصلت الجمعية على أموال من تنظيمات أجنبية دون أن يكون ذلك في إطار الشراكة المحددة قانوناً، والتي توجب الحصول على الموافقة المسبقة من السلطات العامة المختصة، وأخيراً، في حالة توقف الجمعية عن ممارسة نشاطها بشكل واضح، وتعود السلطة التقديرية في ذلك لقاضي الموضوع الذي يتثبت من التوقف التام للجمعية عن النشاط.

والجدير بالملاحظة أن المشرع فسح مجال حل الجمعية للغير إذا كان له مصلحة في ذلك، كأن يتضرر من نشاط جمعية مثلاً، إلا أن الدعوى التي يرفعها الغير يتوجب أن تكون فيها المصلحة شخصية ومباشرة، ولذلك تعد الدعوى غير مقبولة قانوناً إذا كانت المصلحة تنحصر في الإدعاء بأن نشاط الجمعية لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أما إذا كان من حرك الدعوى عضواً بالجمعية ذاتها، فإن دعواه مقبولة شكلاً وتبقى مسألة بحث مدى توافر عدم مشروعية الهدف من الناحية الموضوعية لقاضي الموضوع.¹ كما يمكن الحكم على الجمعية بعقوبة تكميلية متمثلة في حلها، ويكون ذلك بسبب الجرائم المنسوبة إليها.²

ثالثاً: حل الجمعيات الأجنبية (تعليق أو سحب الترخيص)

وفيما يخص الجمعيات الأجنبية فقد نصت المادتين 65 و 3/68 من القانون 06-12 على إمكانية تعليق أو سحب الترخيص من الجمعية من قبل وزير الداخلية، ويعد سحب الترخيص بمثابة حل، ويكون ذلك في حالة مخالفة أحكام قانونها الأساسي أو عند قيامها بالتدخل في الشؤون الداخلية للدولة، أو القيام بنشاطات يحظرها القانون، حيث نصت المادة 65 من القانون 06-12 على هذه المحظورات بقولها: "دون الإخلال بتطبيق الأحكام الأخرى للتشريع والتنظيم المعمول بهما، يعلق أو يسحب الاعتماد الممنوح لجمعية أجنبية بمقرر من الوزير المكلف بالداخلية عندما تقوم هذه الجمعية بممارسة نشاطات أخرى غير تلك التي تضمنها قانونها الأساسي أو تتدخل بصفة صريحة في الشؤون الداخلية للبلد المضيف أو تقوم بنشاط من شأنه أن يخل:

- بالسيادة الوطنية،

1 - للاستزادة انظر، عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارة أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 280.

2 - نصت المادة 18 مكرر من القانون 06-23 على العقوبات التكميلية ومنها حل الشخص المعنوي.

- بالنظام التأسيسي القائم،
 - بالوحدة الوطنية أو سلامة التراب الوطني،
 - بالنظام العام والآداب العامة،
 - بالقيم الحضارية للشعب الجزائري".
- كما نصت المادة 2/68 على أنه: " يؤدي سحب الاعتماد إلى حل الجمعية الأجنبية وأيلولة أملاكها طبقاً لقانونها الأساسي".
- وبالمقابل فإن المشرع كفل للجمعية حق الطعن أمام مجلس الدولة لإلغاء قرار سحب الترخيص.¹

وما يؤسف له أن المحظورات التي نصت عليها أحكام القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات خلت من عنصرين مهمين نصت عليهما المادة 42 من القانون 31-90 (الملغى) وهما عدم المساس بالدين الإسلامي واللغة العربية، وغني عن البيان ما لهذين العنصرين من قيم تتصل بكيان الأمة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، ولنا أن نتساءل هل هذا يعد سهواً أو تراجعاً وعلى كل حال يتوجب تداركه.

ولعل مراجعة هذه المحظورات تنبئ عن نية المشرع في التوسع في تقييد حرية إنشاء الجمعيات وممارسة حرية التجمع؛ إذ جاءت هذه العناصر بصيغة فضفاضة، تمكن الإدارة من إدراج أي نشاط لا ترضى عنه ضمن العناصر الخمسة المحظورة على الجمعيات الأجنبية التدخل فيها، فعلى سبيل المثال يمكن إدراج أي مناقشة للمسائل الداخلية للدولة على أساس أنها مساس بالسيادة الوطنية بحجة أنها تناقش من قبل أجنبي، أو يعد نشاط الجمعية الأجنبية إخلالاً أو مساساً بالنظام العام والآداب العامة خصوصاً أن هذا المصطلح مطاط ويمكن أن يدخل ضمن بنوده الكثير من أنشطة الجمعية، نظراً لعدم وجود تعريف دقيق محدد للنظام العام والآداب العامة، كما أن مصطلح القيم الحضارية غير واضح الدلالة، لعدم وجود معايير دقيقة لتمييز القيم الحضارية للشعب عما يخالفها من القيم، والأولى بالمشرع النص على

1 - المادة 901 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21 لسنة 2008.

ضرورة احترام قيم كل من الدين الإسلامي باعتباره دين الدولة، واللغة العربية التي هي اللغة الوطنية والرسمية باعتبارهما أسمى القيم الروحية والحضارية للأمة الجزائرية.¹

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على انقضاء أو حل الجمعيات

بعد صدور قرار حل الجمعية أو الحكم به من قبل القضاء تترتب آثاره، فالمشرع لم يحدد بدء سريان آثار الحل، وبناء عليه فبمجرد تحصين قرار الحل أو صيرورة الحكم نهائياً تعتبر الجمعية كأن لم تكن، وبناء على ذلك فإن آثار قرار الحل تنعكس على الشخصية الاعتبارية للجمعية، كما يتوجب قانوناً أن تصفى أموال الجمعية المحلّة، وهذا ما نشرحه تباعاً.

أولاً: أثر الحل على الشخصية الاعتبارية للجمعيات

نصت المادة 44 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنه: " يترتب عن الحل الإرادي للجمعية أيلولة الأملاك المنقولة والعقارية طبقاً للقانون الأساسي".

وباعتبار الجمعية شخصاً اعتبارياً له كيان قانوني مستقل عن مؤسسيه، فإن ذلك يقتضي بقاء الشخصية الاعتبارية للجمعية حتى تمام تصفية أموالها، والمشرع كما سبق القول لم يحدد ميعاد بدء اثر الحل، كما أنه اعترف للجمعية بحريتها في تصفية أملاكها، مما يقتضي الإبقاء على الشخصية الاعتبارية للجمعية إلى حين تصفية أملاكها.

وقد نصت المادة 444 من القانون المدني على أنه " تنتهي مهام المتصرفين عند انحلال الشركة أما شخصية الشركة فتبقى مستمرة إلى أن تنتهي التصفية".، وقياساً على ذلك، يجب الإبقاء على شخصية الجمعية إلى حين تصفية كامل ممتلكاتها وتحديد مآلها.

وعلى سبيل الاستشهاد، فقد ذهبت محكمة النقض الفرنسية إلى الحكم صراحة ببقاء الشخصية المعنوية للجمعية حتى تمام التصفية، حتى وإن كان قرار الحل قد تم بمقتضى نص قانوني.²

1- المادتان 2 و 3 من دستور الجزائر لسنة 1996.

2 - أورده عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 290.

و يعد بقاء الشخصية المعنوية للجمعية بعد حلها ضرورة قصوى، تتمثل عموماً في إنهاء كافة العمليات والمسائل العالقة، ومن ذلك المطالبة بالديون المستحقة للجمعية أو عليها، وتسوية وضعية العقود إن وجدت، وتسليم الأملاك لأصحابها أو إرجاعها لذمت الجمعية في الحالة العكسية، كما يعد بقاء الشخصية الاعتبارية للجمعية بعد الحل ضمان للدائنين الذين سيفقدون حقوقهم في حالة ما انقضت الشخصية الاعتبارية للجمعية.

وما تجدر الإشارة إليه أن حل الجمعية هو إجراء لا بد أن يكون محددًا سلفاً، فإذا كان القانون الأساسي للجمعية قد تضمن بيان هذا الإجراء والخطوات التي يجب اتباعها فيتعين الالتزام بها وإلا كان للجهة التي أصدرت قرار الحل أن تقوم باتخاذ مثل هذه الإجراءات.

ومن نافلة القول، يجب الإشارة إلى أن الجمعية على عكس الشركة لا تبغى تقسيم الأرباح، لأن نشاطها تطوعي، كما أن أعضائها وبموجب المادة 27 من القانون 06-12 ملزمين بتضمين القانون الأساسي للجمعية قواعد وإجراءات أيلولة الأملاك في حالة حلها، وقد تكون التصفية غير مفيدة إذا لم يكن للجمعية رصيد مالي أو أملاك وغير ملتزمة قبل الغير بعقد أو دين، كما يمكن أن تكون عملية التصفية بسيطة فتتم خلال الجمعية العامة للجمعية المنعقدة بغرض حل الجمعية.¹

ثانياً: تصفية أموال الجمعيات

نصت المادة 44 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أن قرار أيلولة أملاك الجمعية المنحلة يعود لأعضاء الجمعية كأصل عام، وقد يتدخل القضاء في تحديد من تؤول إليه أملاك الجمعية في حالة ما تم حل الجمعية على يديه.

وباستقراء المادتين 27 و44 من القانون 06-12 نجد أن المشرع ترك الحرية للأعضاء في ذلك، حيث يؤخذ في الاعتبار ما نصت عليه أحكام القانون الأساسي للجمعية كمبدأ عام، ولا يتدخل القضاء في هذا الأمر إلا استثناءً، ونرى أن هذه المسألة يكتنفها بعض الغموض حيث كان على المشرع أن ينظم هذه المسألة نظراً لأهميتها البالغة، ولئن كان الأصل هو

1 - خالد بوصفصاف، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، مذكرة مشار إليها، ص 120. نقلاً عن :

- Rene Adenis, Devolution des Biens des Associations a but non lucratif, these de doctorat, universite de Paris, 1902, P. 85.

تنظيم هذه المسألة في القانون الأساسي للجمعية، غير أنه لا يمنع من الرجوع إلى القواعد العامة في القانون، إذا ما خلا القانون الأساسي من تنظيم حل الجمعية.

وقد نصت المادة 445 من القانون المدني على أنه: " تتم التصفية عند الحاجة إما على يد جميع الشركاء، وإما على يد مصف واحد أو أكثر تعينهم أغلبية الشركاء.

وإذا لم يتفق الشركاء على تعيين المصفي، فيعينه القاضي بناء على طلب أحدهم. وفي الحالات التي تكون فيها الشركة باطلة فإن المحكمة تعين المصفي وتحدد طريقة التصفية بناء على طلب كل من يهمه الأمر.

وحتى يتم تعيين المصفي يعتبر المتصرفون بالنسبة إلى الغير في حكم المصفين¹. وتجدر الإشارة إلى أن أحكام المادة 445 السالفة وما نصت عليه أحكام قانون الجمعيات لا يختلفان روحاً، فللجمعية كامل الحرية ومطلق السلطة في تحديد مآل أموالها بعد حلها، من خلال التنصيص على ذلك في قانونها الأساسي، إذ تقوم بعملية التصفية وما تتطلبه من استغلال الأصول واسترداد الديون ودفع المبالغ المستحقة للدائنين، ولا يقيد ذلك إلا قيد عدم توزيع الأصول المتبقية على الأعضاء لتنافيه وهدف الجمعية، بل عادة ما يمنح إلى جمعية تنشُد نفس هدف الجمعية المحلّة.

إلا أنه عملياً، إذا كان حجم نشاط الجمعية متوسعاً وأملاكها كثيرة، فقد يصعب على أعضائها القيام بعملية التصفية بأنفسهم، مما يقتضي تعيين مصف، ويمكن النص على هذا الإجراء بالقانون الأساسي أو يتم الاتفاق عليه في الجمعية العامة غير العادية التي تنعقد بغرض حل الجمعية، وفي حالة الاختلاف بين أعضاء الجمعية حول تصفية الجمعية وفي ظل غياب وجود نص بالقانون الأساسي يحسم هذا الخلاف، تطبق أحكام المادة 45 من القانون 06-12 التي تعقد الاختصاص للقضاء لفض النزاعات بين أعضاء الجمعية مهما كان طبيعتها، وبطبيعة الحال فإن حكم القاضي لن يخرج عن تعيين مصفيا لها.

وللمصفي أن يقوم بتأدية جميع الأعمال الضرورية لتصفية الجمعية من استرجاع للأصول من الغير أو الأعضاء، وبغرض تحقيق ذلك يمكنه رفع دعاوى قضائية في هذا الشأن، كما يمكنه القيام باتخاذ التدابير التحفظية للحفاظ على الذمة المالية للجمعية، فله الحق بمطالبة

1- المادة 445 من القانون المدني المعدل والمتمم.

مسيرى الجمعية بالحسابات المتعلقة بتسييرها، وسجلات الحسابات والمراسلات وغيرها، كما يمكنه إتمام العمليات المعطلة، إلا أنه لا يمكن المصفي مباشرة أعمالاً للجمعية إلا إذا كانت لازمة لإتمام أعمال سابقة¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المصفي قد يقوم بعملية التصفية تطوعاً وهذا يعد تبرعاً للجمعية، إلا أنه في الغالب لا يقوم بعمله مجاناً وإنما بأجر وفي هذه الحالة تعتبر أتعابه جزءاً من تكاليف التصفية أو من المصاريف اللازمة للتصفية تتحمله الجمعية عند التصفية النهائية.

وغني عن البيان أن أصول الجمعية لا تخرج عن كونها أموالاً، لذلك فالتصرف فيها لا يكون إلا في الشق الإيجابي الدائن، أما الجانب المدين فيتم سداده أولاً، ولا يجوز لأعضاء الجمعية أن يوزعوا بينهم أي جزء من أصول الجمعية المتبقية بعد سداد مستحقات الدائنين، لأن ذلك يعد بمثابة توزيع الأرباح، ومع ذلك يجوز لهم أن يطالبوا بالحصص العينية التي قدموها سواء كانت منقولة أو عقاراً إذا نص القانون الأساسي على ذلك، فإذا لم تعد الحصة العينية لصاحبها فإنه لا يمكن أن تؤول لأي عضو آخر.²

وفيما يخص الحصص العينية المتبقية، بما فيها الحصص العينية للأعضاء التي لم يطالبوا بها، وكما هو معلوم أن الجمعية نشاطها له طابع إنساني، واجتماعي، وخيري، وغيره من الأنشطة التي لا تتبغى تحقيق الربح، وبالبناء عليه، فإن مآل هذه الأموال المتبقية بالضرورة يعود إلى الجمعيات التي تنشده نفس هدف الجمعية المحلة.

وعلى سبيل المقاربة والاستشهاد، فقد ذهب المشرع الفرنسي الى تقييد هذا التوزيع إما على الجمعيات التي تقوم بنشاط مماثل للجمعية التي تم حلها، أو أن تكون ذات نفع عام، وفي كل الأحوال لايجوز للجمعيات المستفيدة أن تضم أعضاء من الجمعية التي تم تصفيتها، حتى لا يعتبر هذا نوع من التحايل لإعادة هذه الأموال إلى هؤلاء الأعضاء.³

كما يمكن أن يوكل أمر هذه الأصول المتبقية إلى السلطة العامة المختصة، فهي بحكم موقعها يفترض فيها أن تكون على دراية تامة بوضع جميع الجمعيات، وبحجم أنشطتها

1 - المادة 446 من القانون المدني المعدل والمتمم.

2 - عبد الرافع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، مشار إليه، ص 294.

3 - نفس المرجع، ص 295.

واحتياجاتها، مما يضع على عاتقها مهمة توزيع هذه الأصول على الجمعيات التي تنشدها نفس الأهداف حسبما تقتضيه المصلحة العامة، ودونما وضع أي اعتبار آخر.

الفصل الثاني

النظام القانوني للأحزاب السياسية

تقتضي دراسة إطار ممارسة حرية التجمع التعرض إلى النظام القانوني للأحزاب السياسية أسوة بدراسة النظام القانوني للجمعيات على اعتبار أنهما محوران هامان لممارسة حرية التجمع.

فالأحزاب السياسية هي في حقيقة الأمر مشروع سلطة وحكم، وذلك من خلال أهدافها التي تبتغي السلطة أساساً أي الوصول إلى الحكم والسلطة أو المشاركة فيها، وهذا لا يكون إلا في ظل دولة ديمقراطية تتبنى التعددية الحزبية وتؤمن بالتداول السلمي للسلطة، وفي جانب آخر فإن هدف وغاية الأحزاب السياسية يرتب التزاما على عاتقها من خلال وضع برامج تحدد فيها أهدافها وكيفية معالجتها لمشاكل الأمة، ولمباشرة ذلك يتطلب الأمر تكوين قاعدة تمثل مناضليها وأتباعها ومحبيها يتكون منهم وعاؤها الانتخابي الذي يسمح لها بالوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، إلا أنه يجب القول أن هذا الطموح سيتبخر كله إذا لم يكن هناك إطار قانوني يمكن الأحزاب السياسية من القيام بواجباتها وتحقيق أهدافها.

وما تجدر الإشارة إليه أن ممارسة الحرية السياسية من خلال إطار الأحزاب السياسية لا تكون إلا بتيسير تأسيس الأحزاب السياسية واستمرارها وعدم تقييد أنشطتها، وتحصينها من توقيف نشاطها أو حلها إلا بمقتضى القانون وبواسطة القضاء.

وبالنظر لما للأحزاب السياسية من أهمية ودور فعال، فإن دراستنا لهذا الفصل تقتضي منا التعرض للأحزاب السياسية بالتعريف وبيان شروط التأسيس، وتحديد هياكلها ومصادر تمويلها، وطرق توقيف نشاطها وحلها، وهذا ما نشرحه من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول

ماهية الأحزاب السياسية

مما لا شك فيه أن حرية تأسيس الأحزاب السياسية عنوان للممارسة الديمقراطية، وإقرار لمبدأ التداول على السلطة ومجال خصب لممارسة حرية التجمع، ولأهمية ذلك يقتضي الحال التطرق إلى مفهوم الأحزاب السياسية، كما يتعين الوقوف على أنواع ونظم الأحزاب السياسية، ذلك ما نتعرض إليه في كلا في كطلب مستقل.

المطلب الأول

مفهوم الأحزاب السياسية

يعتبر الحزب السياسي حلقة الوصل التي تربط الشعب بالسلطة، ويفترض فيه أن يشارك في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة، ويشارك في صنع القرار، ونظراً لهذه الأهمية سنتطرق لبعض التعريفات التي قيلت في الأحزاب السياسية، وبيان أنواع الأحزاب السياسية وأنواع النظم الحزبية فيما يلي:

الفرع الأول

تعريف الأحزاب السياسية

تقتضي الإحاطة بمصطلح الأحزاب السياسية بالنظر لتعدد مدلولاته واستعمالاته الإشارة إلى التعريف اللغوي لها، ثم بيان التعريف التشريعي والقضائي والفقهية.

أولاً: التعريف اللغوي للأحزاب السياسية

جاء في مختار الصحاح (حَزَب) الرجل أصحابه، والحزب أيضاً الورْدُ الذي يعتاده الشخص في الصلاة والقراءة، ومنه (أحزاب) القرآن، و(الحزبُ) أيضاً الطائفة، (وتحزبوا) ¹تجمعوا.

كما جاء في المصباح المنير (الحزب) الطائفة من الناس والجمع أحزاب، وتجمع القوم صاروا أحزاباً، ويوم الأحزاب هو يوم الخندق. ²

1- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، لبنان، ط 1985، ص 56.

2- المصباح المنير، المطبعة الأميرية، ج 01، ط 02، ص 207.

وقد ورد بالقرآن الكريم هذا المصطلح (كل حزب بما لديهم فرحون)،¹ كما جاء أيضاً (أولئك حزب الله)،² ويعني المصطلح الجماعة فيها قوة وصلابة، وكل قوم تشاقلت قلوبهم وأعمالهم.³

ومما سبق ذكره، يتضح أن المعنى اللغوي لكلمة (حزب) يدل على الجمع من الناس الذين يتفقون حول غرض واحد، فالمعنى لا يفيد الجمع فقط، ولكن لا بد لهذا الجمع من هدف واحد، ولو لم يلق بعضهم بعضاً.

وحتى يستقيم المعنى، يجب التطرق إلى المفهوم اللغوي لكلمة (سياسي)، فقد استخدم العرب لفظة السياسة بمعنى الإرشاد والهداية والقيام بشؤون الرعية⁴، كما تعني أيضاً السياسة القيام على الشيء بما يصلحه، وتشمل أيضاً دراسة نظام الدولة بما يتخلله من أنشطة فردية وجماعية تؤثر في مجريات الحياة العامة،

وبإضافة المعنى اللغوي لكلمة (سياسي) إلى المعنى اللغوي لكلمة (حزب) يترتب عنه وصف الجماعة بأنها سياسية عندما يكون غرضها الأساسي هو الوصول إلى الحكم.

ثانياً: التعريف التشريعي للأحزاب السياسية

ارتبط مفهوم الحزب السياسي بحسب المرحلة التي عاشتها الدولة، فدستور 1963 عرفه بموجب المادة 23 منه بقولها: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر". وما تجدر الإشارة إليه، أن التوجه نحو الأحادية الحزبية خلال هذه الفترة أملت ظروف عاشتها الدولة آنذاك، منها ما يتعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي المتدهور، وجانب آخر يرتبط بالتمسك بالشرعية الثورية التي اعتبرت حزب جبهة التحرير الوطني هو الحزب الطلائعي، كما أن التوجس من عودة الصراعات الحزبية التي عاشتها الجزائر قبل الاستقلال حال دون ظهور أحزاب سياسية جديدة.

ويرجع كلا من Jean Leca و Claud Vatin مبدأ التوجه نحو الحزب السياسي الواحد إلى فترة ما قبل الاستقلال، وخاصة أثناء مفاوضات إيفيان، حيث ورد في بيان أصدرته المحافظة

1 - سورة الروم، الآية 32.

2 - سورة المجادلة، الآية 22.

3- نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط 1983، ص 18.

4- طارق فتح الله حضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار نافع للطباعة والنشر، مصر، ص 40.

السياسية لجيش التحرير أن (الاستقلال ما هو إلا مرحلة، الثورة غايتنا، والثورة إنما هي جبهة التحرير الوطني كتنظيم وحيد).¹

ومن جهة أخرى كان التوجه العام لقادة تلك المرحلة يرى بأن التعددية الحزبية يجب مجابتهها، بدعوى أنها تمكن القوى الأجنبية من التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد، وتعطي الفرصة للبعض بالداخل لتضخيم المشاكل وممارسة التضليل.²

وجدير بالذكر أن مفهوم الحزب السياسي في دستور 1976 لا يختلف عن سابقه، حيث نصت المادة 94 منه على أنه: "يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد". ويترسخ هذا المبدأ بنص المادة 1/95 منه بقولها: "جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد". حيث أوكل إليها مهمة تعبئة الشعب وتأطير وتسيير المجتمع، باعتبارها أداة للثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط.

وفي كل الأحوال، فإن الحزب يتولى الريادة، وهذا ما يستشف من نص المادة 98 من دستور 1976 بقولها: "تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة". كما تسند أهم الوظائف لقادة حزب جبهة التحرير الوطني، وهذا ما عبرت عنه المادة 102 من نفس الدستور بنصها على أن: "الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب".

وبالمقابل فإن تعريف الحزب السياسي في مرحلة اعتماد التعددية السياسية يأخذ مفهوما آخر يحكمه التغير في الطرح الإيديولوجي، إذ أن انتهاج أسلوب التعددية السياسية يقتضي أن يكون معيار الوصول إلى الحكم أو المشاركة فيه يبنى على قواعد تنافسية تستوي فيها الحظوظ بين مختلف القوى السياسية باختلاف اتجاهاتها وميولاتها.

ويعد دستور 1989 أول دستور يقر التعددية السياسية في تاريخ الجمهورية الجزائرية، حيث صدر القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي³ الذي عرف الحزب بالجمعية ذات الطابع السياسي بنص المادة 02 منه بقولها: "تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي

1 - أورده حسين بورادة، الإصلاحات السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1996، ص 24.

2 - نفس المذكرة، ص 25.

3- القانون رقم 89-11 المؤرخ في 4 يوليو 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية، العدد 27 لسنة 1989.

في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، ابتغاء هدف لا يدر ربحاً وسعياً للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية".

فلئن كان المشرع الجزائري خطى خطوة إلى الأمام باعتماده التعددية السياسية، إلا أنه لم يفرق بين الجمعيات والأحزاب السياسية، حيث صنف الحزب على أنه جمعية، ولم يشر إلى الهدف الأساسي من تأسيس الحزب السياسي وهو الوصول إلى السلطة والمشاركة في إدارة دفة الحكم، ولعل المشرع قصد من ذلك التحكم في هذه الأحزاب، وتضييق مجال نفوذها ليحصر دورها في المعارضة السياسية دون تسلم السلطة والانفراد بها، على أساس نصه في متن المادة المذكورة على المشاركة في الحياة السياسية دون ذكر المشاركة في السلطة.

وبمقتضى صدور دستور 1996 وتطبيقاً لنص المادة 42 منه صدر الأمر 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية،¹ الذي عرفت المادة 02 منه الحزب انطلاقاً من هدفه بقولها: " يهدف الحزب السياسي في إطار أحكام المادة 42 من الدستور، إلى المشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية من خلال جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، دون ابتغاء هدف يدر ربحاً".

وما يمكن استخلاصه من هذا التعريف، أنه صدر به تعديل جزئي لسابقه، حيث استبدل مصطلح جمعية ذات طابع سياسي بمصطلح حزب سياسي، إلا أنه كسابقه عرف الحزب من خلال هدفه الذي لم يتغير في هذا التعريف، فأبقى على عبارة المشاركة في الحياة السياسية دون تحديد طبيعة هذه المشاركة، ولم يتطرق إلى الهدف الأساسي وهو الوصول إلى السلطة، والاستئثار بها، والمشاركة فيها، من خلال تنفيذ برنامج سياسي منصوص عليه بالمادة المذكورة.

وما يمكن الإشارة إليه أن المشرع أعاد صياغة تعريف الحزب السياسي بمقتضى صدور القانون العضوي الجديد رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بالأحزاب السياسية² الذي نصت المادة 03 منه على تعريف الحزب السياسي بأنه: " تجمع مواطنين يتقاسمون نفس

1 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة".

وما يمكن استخلاصه من هذا التعريف، أنه كان أكثر توضيحاً من سابقه، فقد عرف الحزب بأنه تجمع لمواطنين يصبون أفكارهم في مشروع أو برنامج سياسي، كما أشار بوضوح إلى الهدف من ذلك، وهو الوصول إلى ممارسة السلطة، وتقلد المسؤولية والقيادة بواسطة الآليات أو الوسائل الديمقراطية، وعدم استخدام العنف من أجل تحقيق ذلك.

على سبيل الاستشهاد نعرض بعض التعاريف للحزب السياسي من التشريع المقارن. فقد عرف المشرع الألماني الأحزاب السياسية في المادة الثانية من قانون 1967 بأنها: "جمعيات أشخاص ذات وضع دائم تساهم سواء على صعيد الدولة الاتحادية أو إحدى الدويلات في تكوين الإرادة السياسية، وتساهم في تمثيل الشعب في البوند ستاج أو مجلس الدولة، ويعترف بها في الممارسة بسبب قوة تنظيمها وعدد أعضائها والدعاية التي تتخذها، وتقدم ضماناً كافياً للطابع الجدي لأغراضها المحددة سلفاً".¹

وما يمكن استخلاصه من هذا التعريف أنه يسدل على الأحزاب السياسية صفة الجمعيات، مما يعني أنها لا تختلف في تأسيسها عن الجمعيات، كما أجاز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس إقليمي، وهذا قد يصلح في الدول الاتحادية (المركبة) كألمانيا مثلاً، إلا أنه لا يصلح في الدول البسيطة مثل الجزائر، ويشير التعريف إلى أحد ركائز الاعتراف بالأحزاب السياسية وهو التنظيم الذي يتبين من خلاله عدد الأعضاء الذين يستقطبهم الحزب ويجعل منهم وعاء انتخابي، كما يركز أيضاً على الدعاية الحزبية باعتبارها صورة لمركز الحزب أمام السلطة والرأي العام، وما يعاب على هذا التعريف أنه أهمل الهدف الأساسي للحزب السياسي وهو العمل للوصول إلى السلطة والاستئثار بها والمشاركة فيها.

ويقر الدستور المصري² التعددية السياسية بنص المادة 05 منه بقولها: "يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات،

1 - حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ط 2000، ص 117.

2 - دستور مصر لسنة 2014، صادر عن الهيئة العامة للاستعلامات، راجع الموقع الإلكتروني التالي: بتاريخ: 2014/11/14، الساعة: 21:25
www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf

والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين في الدستور".

كما أشارت المادة 74 من نفس الدستور إلى كفالة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بموجب الإخطار، وبينت الضوابط التي تحكمها، وذلك بقوله: " للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، أو سرى، أو ذي طابع عسكري، أو شبه عسكري.

ولا يجوز حل الأحزاب إلا بحكم قضائي".

وقد عرف المشرع المصري الحزب السياسي في المادة 02 من قانون الأحزاب السياسية لسنة 1977 المعدل بأنه: " يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على أهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم".

وأضافت المادة 03 من نفس القانون بقولها: " تسهم الأحزاب السياسية التي تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين وذلك كله على الوجه المبين بالدستور، وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية شعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً"¹.

1 - رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2006، ص 22 و 23. وللإشارة فإن المرسوم بقانون رقم 12 لسنة 2011 المعدل لأحكام القانون 40 لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب عدل نص المادتين 5، 4 بند 1، 7، 8، 9، 11، 17 من القانون رقم 40 لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب السياسية. راجع في ذلك الموقع الإلكتروني التالي:

مرسوم - بقانون - رقم - 12 - لسنة - 2011 - قانون - الأحزاب - الجديد - <http://www.f-law.net/law/threads/51875>

بتاريخ: 2014/11/14 على الساعة: 11:00

يتضح من تعريف المشرع المصري للحزب السياسي، أن دور الحزب السياسي هو المشاركة في مسؤوليات الحكم ، وتجاهل هدف الحزب الأساسي وهو الوصول إلى السلطة والاستئثار بها وممارستها ، والمشاركة الفعلية في ممارسة السلطة، كما يعاب عليه تقسيم الشعب إلى فئات مختلفة، وإن كان لهذه الفكرة ما يبررها في مرحلة زمنية معينة فلم يعد لها الآن فائدة، خصوصاً بعد التحول نحو النظام الرأسمالي.¹

وقد عرف المشرع المغربي الحزب السياسي بنص المادة 02 من ظهير تنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية² بأنه: " الحزب السياسي هو تنظيم سياسي دائم، يتمتع بالشخصية الاعتبارية، يؤسس طبقاً للقانون، بمقتضى اتفاق بين أشخاص ذاتيين، يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، يتقاسمون نفس المبادئ، ويسعون لتحقيق نفس الأهداف.

يعمل الحزب السياسي طبقاً لأحكام الفصل السابع من الدستور على تأطير المواطنين والمواطنين وتكوينهم السياسي وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية وتدير الشأن العام. كما يساهم في التعبير عن إرادة الناخبين ويشارك في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية.

ما يلاحظ على هذا التعريف، أنه نص على أحد مقومات الحزب وهو التنظيم وقيده بضرورة احترام أحكام الفصل السابع من الدستور التي نصت على علم المغرب بما يعني وحدته، وكذلك شعاره الذي يحمل عبارة (الله، الوطن، الملك) بما يعني الاعتراف والإقرار بالنظام الملكي المتبع في الدولة، وقد أغفل المشرع المغربي النص على الهدف الأساسي للحزب وهو الوصول إلى السلطة والانفراد بها، حيث نص على المساهمة في ممارسة السلطة، بناء على إرادة الناخبين، وعلى أساس الإيمان بالتعددية السياسية والتناوب في ممارسة السلطة بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق احترام المؤسسات الدستورية.³

1- رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 24.

2 - ظهير شريف رقم 1.11.166 صادر في 22 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 5989 لسنة 2011.

3 - نفس الظهير.

وفيما يخص المشرع الفرنسي فقد حسن فعلاً حينما لم يضع للأحزاب السياسية قانون خاص بها، وأخضعها لأحكام قانون الجمعيات الصادر سنة 1901،¹ وترك مهمة تعريف الأحزاب السياسية ليتولاها الفقه والقضاء² على ضوء ما نصت عليه المادة 04 من دستور 1958 بقولها:

"Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation".³

فالمادة السالفة الذكر، تبين المبادئ التي تحكم سير ونشاط الأحزاب السياسي، سواء من حيث المساهمة في التعبير عن الاقتراع، أو من حيث ضمانات تأسيسها، وممارستها لأنشطتها بكل حرية، ومن ثم التأكيد على ضرورة احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية. كما يتوجب على الأحزاب السياسية المشاركة في تطبيق المبدأ الوارد في الفقرة الثانية من المادة 01 وفق الشروط التي يحددها القانون، وتشير الفقرة الأخيرة إلى أن القانون يتولى كفالة مبدأ التعددية في التعبير عن الآراء، والمشاركة العادلة للأحزاب السياسية في الحياة الديمقراطية للأمة.

وقد نصت المادة 2/01 من الدستور الفرنسي على أنه:

"La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales".

فنص هذه المادة يبين أن القانون يضمن المساواة بين الرجال والنساء في تقلد الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية، وكذا ممارسة المسؤوليات المهنية والاجتماعية.

ثالثاً: التعريف القضائي للأحزاب السياسية

على سبيل المقاربة والاستشهاد، نورد ما تيسر لنا من أحكام القضاء المصري، فقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية الأحزاب السياسية بقولها: " وفقاً للمسلم به في الفقه

1 - www.ambafrance-at.org/IMG/pdf/partis_politiques-2.pdf 01:13 الساعة 2013/07/06 بتاريخ:

2 - رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 24.

3 - www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/arabe/constitution_arabe.pdf

الدستوري ومبادئ العلوم السياسية، أن الحزب لا يعدو أن يكون جماعة منظمة، أو جمعية منظمة، أو تنظيمًا لمجموعة من المواطنين، يعمل كوحدة سياسية لتجميع الناخبين والحصول على تأييدهم، لأهداف وبرامج تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية العامة، وصولاً للحصول على ثقة أغلب الناخبين بما يمكنه بشكل شرعي من وضع هذه الأهداف والبرامج موضع التنفيذ".¹

يبين هذا التعريف مقومات الحزب السياسي، فأشار إلى التنظيم على اعتباره من أهم عناصر الحزب، كذلك الهدف الذي يصبو إليه الحزب وهو الوصول إلى السلطة بطريقة مشروعة، ووسيلته في ذلك جذب المواطنين لتأييده في الحصول على مبتغاه عن طريق الانتخاب.

وعلى سبيل الاستشهاد أيضاً عرفت المحكمة الدستورية العليا في مصر الحزب السياسي بأنه: "جماعات منظمة، تعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة في مسؤوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الإسهام تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد".

ويشير هذا التعريف إلى التنظيم باعتباره من مقومات الحزب السياسي، مع التقييد بالوسائل الديمقراطية القانونية المشروعة لتكوين قاعدته من الناخبين، لبلوغ هدف معين وهو الاشتراك في مسؤوليات الحكم لتحقيق برامجه في مختلف المجالات، وقد أغفل هذا التعريف أحد أهم العناصر التي يقوم عليها الحزب وهي الوصول إلى السلطة والانفراد بها باستعمال مختلف الوسائل القانونية متى أتيح له ذلك.

رابعاً: التعريف الفقهي للأحزاب السياسية

اختلف الفقهاء في إيجاد تعريف جامع مانع للحزب السياسي، ويرجع ذلك لاختلاف زاوية النظر من فقيه لآخر، فالبعض عرف الحزب السياسي من خلال أهدافه وبرامجه على اعتبار أن لها دوراً جوهرياً في مرحلة تأسيس الحزب، وعلى ضوءها يتألف أعضاء الحزب، ويعبر هذا الاتجاه عن الفكر الليبرالي، بينما يركز الفكر الاشتراكي على التكوين الاجتماعي

1 - أورده رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 21.

للحزب والمراتب الاجتماعية لأعضائه، كما يرى البعض الآخر أن التنظيم هو أساس مرتكز الحزب السياسي فهو الذي يمد الحزب بأهميته.¹

وما تجدر الإشارة إليه، أن تعريف الحزب يختلف باختلاف الزمان والمكان، نظراً لارتباطه بالعصر والوسط الاجتماعي والسياسي المتواجد فيه، مع بقاء عنصر الفكر، الذي يقوم عليه الحزب قاسماً مشتركاً بين كل الاتجاهات، فهو فكر سياسي متشابه يعمل جميع أعضاء الحزب على تطبيقه على أرض الواقع. وتعرض الدراسة لحملة من التعاريف الفقهية للحزب السياسي.

فقد عرف Benjamin-Constant الحزب بأنه: (تجمع أفراد يؤمنون بنفس الفكر السياسي) ويضيف كلسن عنصراً آخر يتمثل في الهدف الذي يتبغيه الحزب السياسي، فيعرفه بقوله: (... تجمعات لأفراد يعتنقون نفس الأفكار، تهدف إلى تمكينهم من ممارسة تأثير حقيقي على إدارة شؤون العامة).

ويؤكد جوجيل على أن الرغبة في الوصول إلى السلطة هي أحد العوامل المهمة التي تميز الحزب عن غيره من التجمعات أو الجمعيات الأخرى، فيعرف الحزب بأنه: (تجمع منظم للمساهمة في الحياة السياسية بهدف الاستيلاء على السلطة استيلاءً كلياً أو جزئياً والتعبير عن أفكار التجمع وتحقيق مصالح أعضاء الحزب).²

ويعرف الأستاذ ماجد راغب الحلو الحزب بأنه: (تنظيم شعبي يستقطب الرأي العام، ويستهدف تولي السلطة في الدولة).³

كما عرف من قبل الأستاذين مصطفى صادق ووايت إبراهيم الحزب بأنه: ((جماعة من الناس يربطهم مبدأ أساسي واحد، ولهم نظام معين يسرون عليه، وهم يرمون إلى تحقيق مبادئهم عن طريق استلامهم زمام الأمور في حكوماتهم)).

1- نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، مصر، ص 69. راجع أيضاً، صباح صبحي حيدر، إصلاح الأحزاب السياسية، دور قادة الأحزاب في الأنظمة الديمقراطية (دراسة تحليلية - سياسية)، دار الكتب القانونية، مصر، القاهرة، ط 2012، ص 33 وما يليها.

2 - أوردته سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ط 2007، ص 198.

3 - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ط 2005، ص 292.

ويعرف الفقيهان Jean Gicquel و André Hauriou الحزب بأنه: ((تنظيم دائم يتحرك على مستوى وطني ومحلي من أجل الحصول على الدعم الشعبي، ويهدف للوصول إلى ممارسة السلطة بغية تحقيق سياسة معينة)).¹

وفي نفس السياق يصف الفقيهان Pierre François, Gonidec و Tran, Van Minh الحزب السياسي بأنه: ((كل تنظيم يستحوذ على إطارات حزبية موزعة داخل إقليم الدولة، وهي إطارات محترفة للسياسة هدفها صالح المجتمع، كما أن هذه الإطارات تضع نصب عينيها الوصول إلى السلطة منفردة، أو بالانضمام إلى التنظيمات الأخرى ذات الاتجاه السياسي الواحد أو على الأقل التأثير في السلطة القائمة أو التأثير في قراراتها)).²

كما عرف الفقيه Georges Burdeau الحزب بأنه: (تنظيم يضم مجموعة من الأفراد، تدين بنفس الرؤية السياسية، وتعمل على وضع أفكارها موضع التنفيذ، وذلك بالعمل في آن واحد على ضم أكبر عدد ممكن من المواطنين إلى صفوفهم وعلى تولى الحكم أو على الأقل التأثير في قرارات السلطة الحاكمة).³

وفي نظر ماركس، الحزب هو تعبير عن مصالح طبقة اجتماعية، ومن ثم فإن المجتمع المقسم إلى طبقات يسمح بتكوين الأحزاب. أما إذا ألغيت الطبقات وأصبح المجتمع بلا طبقات فلا محل لتعدد الأحزاب، ويكون نظام الحزب الواحد هو الحل الحتمي للمجتمع الشيوعي.⁴ ويعرفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي بأنه: ((جماعة متحدة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم، بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين)).⁵

1 - Jean Gicquel et André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, ed, Montchrestien, Paris, 1985, P 228.

2 - Pierre François, Gonidec et Trân, Vãn Minh : politique comparée du tiers monde, ed, Montchrestien , Paris 1980, P 138.

3 - Georges Burdeau - Traité de Science politique, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957, paris, P: 263. "nous dirons que constitue un parti tout groupement d individus qui professe les même vues politique, s efforcent de les faire prévaloir, a la fois en ralliant le plus grand nombre possible de citoyen et en cherchent a conquérir le pouvoir ou, du, moins, a influencer ses décisions. "

4 - انظر، طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 42.

5 - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر، ص 627.

أما الأستاذ رمزي طه الشاعر فيعرف الحزب بأنه: ((جماعة من الناس لهم نظامهم الخاص وأهدافهم ومبادئهم التي يلتفون حولها ويتمسكون بها ويدافعون عنها، ويرمون إلى تحقيق مبادئهم وأهدافهم عن طريق الوصول إلى السلطة أو الاشتراك فيها)).¹

ويعرف الأستاذ فاروق عبد البر الحزب بأنه: ((تنظيم يضم مجموعة من الأفراد يعبر - في جوهره - عن مصالح قوى اجتماعية محددة، ويعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للوصول إلى الحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين)).²

كما عرف الحزب تعريفاً حديثاً كل من الفقيهين LaPalombara و neuron يرتكز هذا التعريف على تحديد عناصر واضحة يتعين توافرها في الحزب السياسي حيث يعرفانه بأنه: ((تنظيم دائم على المستويين الوطني والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة)).³

ولعل هذا التعريف يبين المقومات التي يجب أن تتوفر في الحزب السياسي وهي استمرارية التنظيم، وإقامة علاقة مستقرة ومستمرة على المستويين الوطني والمحلي، كذلك الرغبة في الوصول على السلطة وممارستها، وأخيراً الاهتمام بالحصول على سند شعبي من خلال الانتخابات.⁴

ورغم صعوبة إيجاد تعريف جامع مانع للحزب السياسي، إلا انه يمكن القول عنه بأنه عبارة عن مجموعة من المواطنين ذوي تنظيم علني، ومبادئ سياسية متفق حولها، تعمل بالوسائل المشروعة على استقطاب المواطنين، بهدف الوصول إلى السلطة، وممارستها، أو المشاركة فيها، أو مؤازرة وتأييد القائمين عليها.

كما تجدر الإشارة إلى أنه يخرج من نطاق هذا التعريف الأحزاب غير المعلنة أي التي لم تتأسس وفق القانون، وكذلك الأحزاب التي تلجأ إلى استخدام القوة والعنف للوصول إلى السلطة أو البقاء فيها، وكذلك الأحزاب التي من مبادئها ألا تشترك في الحكم.

1 - رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ط 1979، ص 104.

2 - فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، دار النهضة العربية، مصر، ج 3، ط 1998، ص 119.

3 - انظر، سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص 200.

4- نفس المرجع، ص 200.

الفرع الثاني

التفرقة بين الأحزاب السياسية وغيرها من التجمعات

تعد الأحزاب السياسية ذات أهمية بالغة في الحياة السياسية للأمة في مختلف النظم القانونية الديمقراطية، على اعتبار أنها وسيلة لتحقيق الديمقراطية. وما تجدر الإشارة إليه أن مفهوم الكثير من التجمعات يقترب من مفهوم الحزب السياسي، ولكن يختلف عنه في كثير من الأسس والمضمون، ولتبيان ذلك يجب الوقوف على التفرقة بين الحزب والجمعية، ثم بين الحزب والنقابة، وأخيراً التفرقة بين الحزب وجماعة الضغط، على الترتيب التالي:

أولاً: التفرقة بين الأحزاب السياسية والجمعيات

يقصد بالجمعية حسب ما نصت عليه المادة 02 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات أنها كل تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني.

أما الحزب السياسي فقد عرفه المشرع بنص المادة 03 من القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية¹ بأنه: "تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة". وبذلك يمكن إجمال عناصر الالتقاء والفرق بينهما.

1- الحزب والجمعية تجمع إرادي مدني مستمر

من خلال هذا العنصر يتضح أن الحزب والجمعيات يشتركان في هذه الخاصية فهما يعتبران تجمعا مدنيا مستمرا، بعكس التجمع المؤقت الذي لا يعد جمعية ولا حزبا سياسيا، فالجمعية تكون لمدة محددة أو غير محددة، وهذا يرجع لطبيعة هدفها، أما الحزب فعادة ما يكون عبارة عن تجمع لمدة غير محددة بالنظر لسعيه للوصول إلى السلطة والمشاركة فيها، كما

1- الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

أنهما لا يهدفان في نشاطهما إلى تحقيق ربح إلا أنهما يفتقران من حيث الانتساب إذ يمكن للشخص الواحد أن ينضم لأكثر من جمعية، وعلى العكس منه بالنسبة للحزب السياسي إذ لا يمكن الانتساب لأكثر من حزب واحد.

وغني عن البيان أن الانضمام إلى حزب سياسي يكون بناء على اقتناع بأفكاره وطروحاته، ومن ثم فإنه، أخلاقياً لا يمكن للفرد أن يعتنق أكثر من توجه سياسي واحد، إذا علمنا أنه يفترض ألا يكون هناك تماثل تام بين الأحزاب من حيث الفكر والبرامج، فالاختلاف أساس التعددية السياسية، أما النشاط الجماعي فلا يثير هذا الإشكال، فمن حيث المبدأ فالنشاط الجماعي طوعي، كما أن الانضمام لأكثر من جمعية لا تناقض فيه؛ فمبدأ التطوع يحكمه رغم تعدد الأنشطة زيادة على انتفاء سعي المتطوع للسلطة.

2 - من حيث الغرض

تهدف الجمعية إلى تحقيق غرض أو أغراض غير سياسية معينة بقانونها الأساسي يجتمع حولها أعضاؤها، وقد نصت المادة 02 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على جملة من المجالات التي تنشط فيها الجمعيات، وذلك على سبيل المثال لا الحصر وهي المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني.

وقد أشار المشرع أيضاً إلى أن الجمعيات تتميز بهدفها وتسميتها وعملها عن الأحزاب السياسية، وبناء على ذلك، حظر على الجمعيات تكوين أي علاقة بالأحزاب السياسية سواء أكانت تنظيمية أو هيكلية، أو أن تتلقي من الأحزاب إعانات أو هبات أو وصايا أو تمويل،¹ أما الحزب السياسي فإن أهم ما يميزه عن الجمعية أن غرضه سياسي بحت، فهو يهدف إلى الوصول إلى السلطة أو على الأقل المشاركة فيها.²

ومع التسليم بوجود فارق في الغرض بين الجمعية والحزب، إلا إن عبارة النشاط السياسي عبارة مرنة تحمل أوجها كثيرة، قد تستغل في التضييق على الجمعيات، خاصة وأن مسائل

1 - المادة 13 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

2 - وعلى سبيل المقاربة والاستشهاد في هذا الإطار، أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه: "... يتعين لشرعية قيام أي من الأشخاص المعنوية المختلفة داخل الدولة في إطار سيادة الدستور والقانون، أن تنشأ وفقاً لأحكامها وفي حدود الغرض والهدف المخصص له هذا النوع من الأشخاص المعنوية، فلا يجوز وفقاً للدستور والقانون إنشاء حزب بحسب أهدافه وطبيعته وغاياته في صورة جمعية، ولا جمعية في شكل حزب ... بل يتعين أن ينشأ الشخص المعنوي بحسب طبيعته وأهدافه طبقاً لأحكام الدستور والنظام القانوني الخاص به". انظر في ذلك: رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 29.

الخدمة الاجتماعية التي تقوم بها الجمعيات قد تؤول على أنها نشاط سياسي محظور وفقاً للقانون، الأمر الذي قد يكون يشكل عدواناً على حق الأفراد في النشاط بحرية، الأمر الذي ينعكس سلباً على الحق في التجمع.¹

ثانياً: التفرقة بين الأحزاب السياسية والنقابات

النقابة هي تجمع يهدف إلى الدفاع عن مصالح أعضائه وتمثيل مهنهم، وعلى وجه التفصيل هي مجموعة من الأفراد يمارسون مهنة معينة يتفقون فيما بينهم على بذل نشاطاتهم وجزء من مواردهم على وجه دائم ومنظم لتمثيل مهنهم والدفاع عنها وحماية مصالحهم وتحسين أحوالهم.²

كما تعتبر بمثابة تنظيم يقوم على أساس المهنة والعمل، إذ ينضوي تحت لوائه مجموع الأفراد الذين يعملون في قطاع معين، ولذلك تعتبر من القنوات المنظمة الهامة للعمل الجماعي والمشاركة في إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل والعقبات التي تعترض طريق أعضائها، سواء في سعيهم للنهوض بأوضاعهم المعنوية والمادية أو في سعيهم للارتقاء بمجتمعهم ووطنهم، فضلاً عن تنظيم ممارسة المهنة ووضع الآداب والأخلاقيات الخاصة بها.³

وقد عرف المشرع الجزائري المنظمات النقابية بنص المادة 02 من القانون 90-14 المؤرخ في 02 يونيو 1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي⁴ بقولها: " يحق للعمال الأجراء من جهة، والمستخدمين من جهة أخرى، الذين ينتمون إلى المهنة الواحدة، أو الفرع الواحد، أو قطاع النشاط الواحد، أن يكونوا منظمات نقابية، للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية".

كما نصت المادة 03 من نفس القانون على أنه: " يحق للعامل الأجراء من جهة، والمستخدمين من جهة أخرى، أن يكونوا لهذا الغرض تنظيماً نقابية أو ينخرطوا انخراطاً حراً وإرادياً في تنظيماً نقابية موجود شريطة أن يمثلوا للتشريع المعمول به والقوانين الأساسية لهذه التنظيمات".

1 - محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مشار إليه، ص 29.

2 - محمود جمال الدين زكي، قانون العمل، مطبعة جامعة القاهرة، ط 3، (بدون ذكر لسنة النشر)، ص 360.

3 - انظر الموقع الإلكتروني التالي:

بتاريخ 2014/11/15 الساعة : 01:02 <http://www.mouwazaf-dz.com/t24485-topic#ixzz3J4xMfn4z>

4 - الجريدة الرسمية، العدد 23 لسنة 1990 .

وتشترك النقابة مع الحزب في السياسي في شرط التنظيم والعنصر البشري، إلا أنهما يختلفان من حيث الغرض، فالحزب السياسي غرضه الوصول إلى السلطة،¹ أما الغاية من تأسيس المنظمات النقابية هو الدفاع عن المصالح المادية والاجتماعية والمعنوية للأفراد المنتمين لمهنة معينة.

وإن كانت الحرية النقابية مكفولة إلا أنه يتعين الانتماء إلى نقابة واحدة تكون في الميدان المنتمي إليه العامل أو الموظف، مع احتفاظه بكامل الحرية في الانضمام إلى المنظمة النقابية أو عدم الانضمام أو الانسحاب منها بكل حرية، وهذا ما ينطبق أيضاً على الحزب السياسي والجمعية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الأصل هو الحرية في الانضمام للمنظمة النقابية أو عدم الانضمام إليها أو الانسحاب منها، والاستثناء حينما يتعلق الأمر بالمنظمات المهنية (النقابات المهنية)، حيث تتميز هذه الأخيرة بطبيعتها القانونية، ولعل أهمها انتماءها إلى أشخاص القانون العام، حيث يدرجها جانب من فقه القانون الإداري ضمن الجهات والسلطات شبه الإدارية، لما لها من سلطة إصدار القرارات الإدارية يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

ففي إطار هذه الهيئات شبه الإدارية تحتل النقابات المهنية مكانة خاصة متميزة، حيث تؤدي خدمة عمومية، وهو ما يفسر لنا عدم إمكانية اعتبارها منفصلة تماماً عن ممارسة السلطة العامة، كما أنه من وجهة نظر العديد من شراح القانون الإداري تعد المنظمات المهنية مرافق عامة تخضع لقواعد القانون الإداري، وفي هذا الإطار يشير الأستاذ الدكتور عزوي عبد الرحمن إلى أن المشرع ولضورات المصلحة العامة أخضع مزاوله بعض المهن لتنظيم خاص واشترط فيمن يريد ممارستها التوفر على المؤهل العلمي والانضمام الإلزامي للمنظمة أو النقابة المهنية المشرفة على مزاوله نشاط هذه المهنة، بحيث لا يجوز للأفراد مزاوله المهنة المنظمة تنظيمياً خاصاً قبل الانضمام إلى النقابة التي تمثلها، وإلا تعرضوا لعقوبات جنائية لانتهاء الصفة القانونية عنهم، والتي تمنحهم الأهلية القانونية لهذه الممارسة، وهي أهلية

1 - رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 30.

لاكتسب إلا بعد التسجيل في جدول المنظمة.¹ وهذا على خلاف الحزب السياسي والجمعية حيث يمكن الانضمام إليهما أو الانسحاب منهما بكل حرية. وتختلف النقابة عن الحزب السياسي أيضاً في أن النقابة تضم أصحاب المهنة الواحدة، وتبتغي الدفاع عن مصالحهم، على خلاف الحزب السياسي الذي لا تقتصر العضوية فيه على فئة بعينها، وأهم أهدافه الوصول إلى السلطة بوسائل ديمقراطية بوضعه مشروع سياسي مشترك، يمكنه من ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة.

ثالثاً: التفرقة بين الأحزاب السياسية وجماعات الضغط

جماعات الضغط هي عبارة عن فئات معينة من الشعب، لها مصالح متقاربة تدافع عنها، وتحل مشاكلها كجماعات وأفراد، وتلجأ هذه الجماعات إلى شتى الوسائل لتحقيق الأهداف التي ترمي إلى الوصول إليها.²

كما يمكن تعريفها أيضاً بأنها: " تلك التنظيمات القائمة للدفاع عن مصالح معينة وهي تمارس عند الاقتضاء ضغطاً على السلطات العامة ليس للوصول إلى السلطة وإنما للحصول على قرارات تخدم مصالح تلك التنظيمات".³

وتتنوع جماعات الضغط حسب الغرض والمصلحة، فمنها التي نشأت في مجال اقتصادي، وأخرى ذات دور اجتماعي، أوديني...، وتوجد أيضاً جماعات ضغط مكونة في شكل اتحادات، كاتحاد الأطباء، والمهندسين، والصحفيين... وغيرها، وما يهمننا في هذا المقام هي جماعات الضغط السياسية والتي يطلق عليها اصطلاحاً (اللوبي) (Lobbies) وتأثيرها في العملية السياسية من خلال توجه الرأي العام نحو تحقيق أهدافها، بما لها من قدرات كبيرة في استخدام مختلف الوسائل المؤثرة في المجتمع، كما تهتم بالمؤسسات التربوية، وتستغلها لتغذية الرأي العام بوجهة نظرها، وخاصة في المجالات الفلسفية والمذهبية.⁴

1 - عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، منشورات عالم الكتب، الجزائر، ط 01، 2004، ص 90 و 141.

2- رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ط 1979، ص 11.

3 - جابر سعد حسن، الضمانات الأساسية للحريات العامة، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 246.

4- رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع الأسبق، ص 115.

وتعمل هذه الجماعات على تحقيق مصالحها الاقتصادية أو الاجتماعية، وإن كانت تستعمل الوسائل السياسية في سبيل ذلك، وتحاول التأثير على السياسة العامة لصالحها وهي خارج الحكم، فلا تقوم بتقديم مرشحين لها، وإن كانت تعمل على تأييد البعض منهم، كما تلجأ من أجل تحقيق أهدافها إلى الكثير من الطرق والوسائل غير العلنية، والعمليات غير المشروعة، كالتجسس والرشوة¹.

ولاشك في تأثير هذه الوسائل على العمل السياسي والانتخابي، وبالتالي على نتائج الانتخاب إذا ما أيدت هذه الجماعات بعض المرشحين الذين تتفق آراؤهم وسياسة وأهداف الجماعة، ومن ثم دعمهم بالإعانات المالية لتغطية نفقات حملاتهم الانتخابية لضمان فوزهم لحفاظ على مصالح جماعات الضغط.²

وتختلف الأحزاب السياسية عن جماعات الضغط من حيث المشروعية، والتكوين، والهدف، ومن حيث الوسيلة، وهذا ما نبينه في الآتي:

1- من حيث المشروعية

من المفترض أن الضغط يأتي من الجماعات المشروعة كالجمعيات، والنقابات، والأحزاب السياسية المؤسسة وفق مقتضيات القانون، والتي تنشط بصفة علنية، وبوسائل ديمقراطية سلمية، فإذا ما قامت هذه الجماعات بالضغط على السلطة في استمالة قراراتها نحو ما تراه صالحاً عاماً، فيمكن القول أن هذا العمل (الضغط) الذي مارسته هذه الجماعات على السلطة هو عمل مشروع لأنها تقوم به في حدود القنوات الشرعية وما تسمح به قوانينها الأساسية التي تنظم نشاطها.

ومن جانب آخر فإن هذه الجماعات قد تضغط على السلطات بغرض تحقيق مصالح (مطامع) معينة تخدم فئة بعينها دون أي اعتبار للصالح العام، فهنا يمكن وصف ما تقوم به بأنه عمل غير مشروع، وذلك لأن قرارات السلطة يجب أن تصدر عن طريق الفهم والتفهم والإقناع والقناعة، وليس عن طريق الضغط الذي يكون الغاية منه خدمة صالحها الخاص.³

1- طارق فتح الله حضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 80 و 81.

2- محمد عبد العزيز محمد علي حجازي، نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحزاب السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، سنة 1997، ص 246 و 247.

3- محمد أبو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الإدارية والدولية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ص 43 و 44.

2- من حيث التكوين

سبق وأشرنا إلى أن الأحزاب السياسية تؤسس وفق أحكام القانون، أما جماعات الضغط فإن عملية الانتقاء تدخل في تكوينها، حيث ينضم مجموعة من الأفراد - ذوي مصالح مشتركة - حتى تصل إلى مجموعات ذات مفهوم اجتماعي لسلوك موحد.¹

3- من حيث الهدف

تنشأ الأحزاب السياسية من أجل بلوغ غرض سياسي معين وإن وجدت لها أهداف اجتماعية أو اقتصادية، فما هي إلا وسائل لبلوغ الهدف الأساسي للحزب والمتمثل في الوصول إلى السلطة وممارسة الحكم، أما جماعات الضغط فهي تنشأ للدفاع عن بعض المصالح، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية، وإن كانت تستعمل الوسائل السياسية بغية تحقيق ذلك.²

والأحزاب السياسية هدفها الوصول للسلطة وممارستها، وهي بذلك تحاول كسب تأييد الرأي العام، وتقوم بتقديم مرشحين في الحملات الانتخابية، وتؤطرها من البداية إلى النهاية، بعكس جماعات الضغط التي تحاول التأثير على السياسة العامة لصالحها وهي خارج الحكم.³

4- من حيث الوسيلة

تلجأ الأحزاب السياسية إلى عدة وسائل من أجل تحقيق أهدافها، وهذه الوسائل تكون واضحة وعلنية، أما جماعات الضغط فيقوم بعضها بكثير من الطرق والوسائل غير العلنية، والعمليات غير المشروعة كالتجسس، والرشوة،⁴ أو تقوم بالاتصال المباشر بأعضاء السلطة التنفيذية للتأثير على قراراتهم، أو التأثير في المجالس المنتخبة، أو التأثير في الرأي العام بمختلف الوسائل كتأليف الكتب والنشرات وعقد الندوات، والخطابة، واستعمال الأجهزة السمعية والبصرية، وفي كل الأحوال استعمال كل وسيلة تغدي الرأي العام وتستميله نحو مصالحها.⁵

1 - محمد أبو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الإدارية والدولية، مشار إليه، ص 37.

2 - رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 113.

3 - طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص 81.

4 - نفس المرجع، ص 81.

5 - رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مشار إليه، ص 115.

المطلب الثاني

أنواع الأحزاب السياسية ونظمها

تعددت اجتهادات الفقه في تصنيف الأحزاب السياسية، وذلك حسب الأسس التي تقوم عليها، ويعتبر الفقيه Duverger من أول الفقهاء الذين اهتموا بتصنيف الأحزاب السياسية ووضعا في الاعتبار الإيديولوجية والعضوية معياراً في ذلك.

وبالإضافة إلى تعدد أنواع الأحزاب السياسية توجد اختلافات بين نظم الأحزاب السياسية التي تعنى ببيان مدى تمتع المواطنين بحرية تأسيس الأحزاب السياسية والتي تعتمد معيار التنافس كأساس في تصنيف النظم الحزبية، وهذا على التفصيل التالي:

الفرع الأول

أنواع الأحزاب السياسية

سبقت الإشارة إلى أن الفقيه Duverger قسم الأحزاب السياسية من حيث الهيكل التنظيمي إلى أحزاب إطارات، وأحزاب جماهيرية وهو تقسيم كلاسيكي، وترى سعاد الشرقاوي أن الفقه تقدم خطوة إلى الأمام حينما صنف أحزاب الجماهير إلى أحزاب مناظليين وأحزاب ناخبين، كما أن ذات الفقيه أضاف تقسيمات أخرى للأحزاب السياسية، سواء من حيث طبيعة اشتراك الأعضاء، كما أضاف صنفاً آخر مؤسساً من حيث عدد الأصوات التي تحصل عليها الحزب، ذلك موضوع النقاط الجزئية التالية:

أولاً: من حيث الهيكل التنظيمي للحزب

وفقاً لهذا التقسيم تقسم الأحزاب السياسية إلى أحزاب إطارات، وأحزاب جماهير:

1- أحزاب الإطارات

تعد هذه الأحزاب أسبق إلى الظهور في الحياة السياسية، وهي أحزاب تهدف إلى جمع الشخصيات البارزة التي يمكنها القيام بممارسة التأثير المعنوي، أو أن تكون ذات ملاءة مالية تمكن الحزب من تغطية نفقات حملاته الانتخابية¹، فهذه الأحزاب تهتم بنوعية الأعضاء دونما

1 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 213.

وضع اعتبار لكثرتهم،¹ ويميز هذا النوع من الأحزاب بمرونة التنظيم وهشاشة الانضباط وفقدان الصلة بين الناخبين إلا في المرحلة الانتخابية، كما يتمتع الأعضاء فيها باستقلال كبير، لأن الأجهزة المركزية للحزب لم تكن تمارس بصفة عامة سلطات واسعة عليهم.² وتضم هذه الأحزاب في صفوفها الطبقة الليبرالية التي تعتمد أساساً على الطبقة أو على الطبقة الأرستقراطية البورجوازية (الأحزاب الليبرالية)، حيث كانت متوافقة مع مبدأ الاقتراع المفيد، وبداية اعتماد الاقتراع العام، حيث كان الناخب يضع ثقته في أقلية مختارة لها مكانتها الاجتماعية.³

إضافة إلى الصنف الأول من أحزاب الإطارات ظهر في القرن العشرين صورة حديثة لأحزاب الأطر تتمثل في الأحزاب التي نجمت عن انضمام عدد كبير من الأعضاء كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية حيث تطورت أحزاب الإطارات بواسطة نظام الانتخابات الأولية، حيث يسجل الناخبون مسبقاً كجمهوريين أو ديمقراطيين ويتلقون تبعاً لذلك ورقة التصويت التي تسمح لهم باختيار مرشح حزبهم.⁴

وفي هذا الإطار ابتكر حزب العمال البريطاني سنة 1900 صورة جديدة لأحزاب الأطر عندما تكونت لجانه من أشخاص عاملين بارزين. فلجانه الأساسية مكونة من ممثلي النقابات والجمعيات والتعاونيات والجمعيات الثقافية، وهؤلاء تجمعوا لكي يعملوا معاً في المجال السياسي، وتتولى هذه اللجان اختيار مرشحي الحزب في الانتخابات، وتقوم بالدعاية وجمع المال اللازم لذلك من الجماعات المشتركة في الحزب.⁵

2- أحزاب الجماهير

ظهر هذا النوع من الأحزاب في الدول الغربية نتيجة للأفكار الاشتراكية والشيوعية. وهذا النوع يهتم بضم أكبر عدد ممكن من الأفراد للمشاركة في عمل الحزب، كما يفرض على

1 - مفيدة لمزري، مساهمة الشعب في السلطة من خلال النظام الحزبي في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006-2007، ص 23.

2 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 214.

3 - نفس المرجع، ص 214.

4 - موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط 1992، ص 72.

5 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع الأسبق، ص 215.

أعضائه نوعاً من الانضباط كالاتزام بدفع اشتراك بسيط سنوي أو شهري لتمويل ميزانية الحزب.¹

وقد ترجع نشأة أحزاب الجماهير إلى دوافع مالية، حيث واجهت هذه الأحزاب مشكلة نقص الأموال، ولمواجهة ذلك عمدت إلى العمل على استقطاب أكبر عدد ممكن من الأعضاء لتغطية ذلك العجز المالي. أما السبب الثاني فيرجع إلى الرغبة في نشر الثقافة السياسية بين طبقة العمال التي لم تكن لديها معلومات عن الحياة السياسية في أوائل القرن التاسع عشر.²

وما تجدر الإشارة إليه، أن الجزائر وفي ظل دستوري 1963 و 1976 تبنت الأحادية السياسية ممثلة في حزب جبهة التحرير الوطني باعتباره حزب طائفي يلي حاجات الجماهير وطموحهم، حيث جاء في مقدمة دستور 1963 (إن ضرورة قيام حزب الطليعة الواحد، ودوره المرجح في إعداد و مراقبة سياسة الأمة، هما المبدآن الجوهريان اللذان حملا على اختيار شتى الحلول لمعالجة المشاكل الدستورية التي تواجه الدولة الجزائرية و بذلك يتم ضمان السير المنسجم و الفعال للنظم السياسية المقررة في الدستور عن طريق جبهة التحرير الوطني التي:

- تعبئ و تنظم الجماهير الشعبية، و تهذبها لتحقيق الاشتراكية.
 - و تدرك و تشخص مطامح الجماهير الشعبية بالاتصال الدائم بها.
 - و تعد و تحدد سياسة الأمة و تراقب تنفيذها.
- ويتم إعداد هذه السياسة و تنشيطها و توجيهها من طرف أشد العناصر الثورية وعيا ونشاطا.

- كما تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها و قواعدها على مبدأ المركزية الديمقراطية.

إن الحزب وحده باعتباره الجهاز المحرك للدافع الذي يستمد قوته من الشعب، هو الذي يستطيع أن يحطم أجهزة الماضي الاقتصادية، و يقيم مقامها نظماً اقتصادية يمارسها الفلاحون العاملون، و الجماهير الكادحة بصورة ديمقراطية.

1 - طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 175.

2 - سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 216.

كما أنه على الشعب أن يسهر على استقرار الأنظمة السياسية للبلاد، هذا الاستقرار الذي هو ضرورة حيوية بالنسبة لمهام التشييد الاشتراكي التي تواجهها الجمهورية. أما النظام الرئاسي و النظام البرلماني التقليديان للحكم، فلا يمكن لهما أن يضمنا هذا الاستقرار المنشود، بينما النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة، و على الحزب الطلائعي الواحد، فإنه يمكنه أن يضمن ذلك الاستقرار بصورة فعالة. إن جبهة التحرير الوطني التي تمثل القوة الثورية للأمة، تسهر على هذا الاستقرار، كما أنها ستكون خير ضمان لتجاوب سياسة البلاد مع المطامح العميقة للشعب). وعلى نفس المنوال سار دستور 1976 الذي نصت المادة 10 منه على أنه: " الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه". وجاءت المادة 97 لتجسيد هذا الاختيار بقولها: " جبهة التحرير الوطني هي القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيم أهداف الثورة الاشتراكية.

تشكل جبهة التحرير الوطني دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع. وهي أداة الثورة الاشتراكية في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط. تسهر جبهة التحرير الوطني على التعبئة الدائمة للشعب، و ذلك بالتربية العقائدية للجماهير وتنظيمها وتأطيرها من أجل تشييد المجتمع الاشتراكي.

كما يدخل أيضاً ضمن إطار هذا الصنف من الأحزاب الأحزاب الشيوعية والأحزاب الفاشية، فالأحزاب الشيوعية كانت تسعى إلى جمع أكبر عدد من الأعضاء شأنها شأن الأحزاب الاشتراكية، إلا أنها عمدت في سبيل تحقيق ذلك إلى الاهتمام بمكان عمل العضو حتى يتم توزيع خلايا الحزب على المشروعات المختلفة، مما يسهل اتصال الأعضاء فيما بينهم بصفة منتظمة، ما يمكنهم من معرفة تعليمات الحزب بشكل منتظم، كما أن تواجدهم في مكان عمل واحد يجعل مناقشتهم السياسية مرتبطة بالواقع، مما يخلق روابط متينة بين أعضاء الحزب.¹

كما تحرص الأحزاب الشيوعية على قلة أعضاء الخلية - على عكس الأحزاب الاشتراكية - حيث لا تضم الخلية الشيوعية إلا العشرات من المناضلين، وفي حالة كبر الخلية تقسم إلى

1 - سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 217.

خلفتين، وهذه الخاصية تزيد من التضامن بين أعضاء الحزب، لأن كثرة عدد الأعضاء تؤدي إلى اختلافهم وصعوبة تنسيقهم، ولذلك فالأحزاب الشيوعية تتميز بمركزية شديدة تضمن بها نشر إيديولوجيتها ووحدة التفكير بين جميع الأعضاء.¹

كما تعتبر الأحزاب الفاشية من ضمن أحزاب الجماهير، فهي تسعى لضم أكبر عدد ممكن من المناضلين، إلا أنها تتبع في تحقيق ذلك طرق فنية متبعة في النظم العسكرية، فالعنصر الأساسي في الحزب الفاشي هو تجمع صغير من عشرة رجال يسهل جمعهم في أي لحظة، هذه التجمعات تنظم في شكل هرمي على غرار التنظيمات العسكرية في الجيش. كما أن العنف يعد وسيلتها للوصول إلى السلطة والاحتفاظ بها.²

وتشير الدكتورة سعاد الشرقاوي إلى أنه في الوقت الحاضر توجد أحزاب ذات ميول يمينية تضم أعداداً كبيرة من الأعضاء، بما يمكن أن تعتبر أحزاب جماهير، وهذه الأحزاب ليست قائمة على إيديولوجية محددة، وما يهم هذه الأحزاب هو الحصول على وعاء انتخابي في الاستحقاقات الانتخابية، واضعاً الحزب في ذلك اعتبارات عملية (Le Pragmatisme) وهي الحصول على أكبر عدد من المقاعد والمناصب.³

ثانياً: من حيث طبيعة الاشتراك

يقوم هذا التصنيف على أساس العضوية في الحزب ويقسم إلى أحزاب مباشرة وأحزاب غير مباشرة:

1- أحزاب مباشرة

ويقصد بها الأحزاب التي تكون العضوية فيها مفتوحة للأفراد مباشرة بعد تقديم طلب الانضمام، ويلتزم فيه الأعضاء بدفع الاشتراكات وحضور الاجتماعات بشكل منتظم.⁴

2- أحزاب غير مباشرة

هذا النوع من الأحزاب ليس له أعضاء غير الأعضاء المؤسسين، إلا أنه يتمتع بتأييد أعضاء النقابات والجمعيات، مثل حزب العمال البريطاني الذي تألف أساساً من هذه

1 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 217.

2 - نفس المرجع، ص 217.

3 - نفس المرجع، ص 219.

4 - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ط 1997، ص 557.

الفئات، ويقسمها دوفرجييه إلى ثلاثة فئات: الأحزاب الاشتراكية، الأحزاب الكاثوليكية، والأحزاب الزراعية.¹

ثالثاً: من حيث عدد الأصوات المحصل عليها في البرلمان

وفقاً لهد التصنيف يغير دوفرجييه بين الأحزاب وفقاً لنسبة الأصوات المحصل عليها لشغل مقاعد البرلمان ويقسمها إلى ثلاثة أنواع:

1- أحزاب ذات أغلبية

ويعني بها الأحزاب التي تملك الأغلبية المطلقة في البرلمان، أو تجد نفسها قادرة على امتلاكها يوماً ما بفعل الدور الطبيعي الذي تلعبه الأنظمة، ويعد وجود هذا الصنف عادياً بالنسبة للدول التي تأخذ بالثنائية الحزبية، ويعد أمراً استثنائياً بالنسبة للأنظمة ذات التعددية الحزبية.²

2- أحزاب كبيرة

يقصد بها الأحزاب التي لم تحصل على الأغلبية المطلقة، وإذا تبوأ الحكم والسلطة فإنها تحتاج لممارسة مساندة الأحزاب الأخرى، بحيث لا يمكنها الحكم إلا في ظل حكومة ائتلافية، يساعدها حجمها في القيام بأدوار هامة داخل هذه التحالفات فتحصل على الوزارات الأساسية والوظائف القيادية، أما إذا تواجدت في صف المعارضة فإنها تستطيع أن تمارس دوراً مؤثراً يزداد قوة بتحالفها مع غيرها.³

3- أحزاب صغيرة

هي الأحزاب التي تلعب دوراً مكماً، سواء في الحكومة أو المعارضة حيث ينبغي عليها أن تقتنع ببعض المقاعد الوزارية الثانوية أو أنها تبقى في موقع توجيه الانتقادات للسلطة الحاكمة.⁴

1 - Murice Duverger, Les parties politiques, Librairie Armasnd colin, Paris, 1976, p : 384.

2 -ibid, P: 384.

3 -ibid, P: 384

4- ibid, P: 384.

الفرع الثاني

نظم الأحزاب السياسية

من المتفق عليه أنه لا يمكن فهم طريقة سير أي نظام سياسي لدولة ما من الناحية الواقعية إلا إذا عرفنا النظام الحزبي السائد، وعلاقات الأحزاب بعضها ببعض، وقد تعددت النظريات في تصنيف الأنظمة السياسية، وكيفية امتزاج النظام الحزبي بالنظام السياسي للدولة ككل.

وفي هذا الإطار تعددت اجتهادات الفقه في تصنيف النظم الحزبية، فقد صنفها الفقيه Duverger إلى ثلاثة أنواع: نظام الحزب الواحد ونظام الحزبين ونظام تعدد الأحزاب، ولما كان هذا التقسيم يتجاهل الكثير من الاختلافات بين النظم الحزبية سواء من حيث النشأة أو الأساس الاجتماعي والفكري ومدى إمكانية التداول على السلطة، وعلاقة الأحزاب فيما بينها، ولذلك عمد الفقهاء إلى إيجاد معيار آخر لتصنيف النظم الحزبية هو معيار التنافس، فقد قدم الفقيهان الأمريكيان Sartori و LaPalombara و Winner تصنيفاً حديثاً للنظم الحزبية يتمثل في النظم الحزبية التنافسية، والنظم الحزبية غير التنافسية.

أولاً: النظم الحزبية التنافسية

يقصد بالنظم الحزبية التنافسية "كل نظام حزبي تتمتع فيه كل الأحزاب السياسية بنفس الفرص في التطلع إلى الأغلبية". أو هي "كل نظام حزبي يسمح من خلاله للأحزاب السياسية بتداول السلطة عن طريق التنافس".¹

وقد تعددت تصنيفات النظم الحزبية التنافسية،² ونؤيد ما ذهب إليه صباح مصطفى المصري في التصنيف الثلاثي الذي وضعه الفقيه (Schwartzberg) المشار إليه، مع عدم اعتبار

1 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ط 2007، 133.

2 - صنف الفقيه " Sartori " النظم الحزبية إلى أربعة أقسام:

1- نظم تعددية متطرفة . 2- نظم تعددية معتدلة. 3- نظم ثنائية الحزبية. 4- نظم الحزب الغالب.

أما الفقيه شوارتزبيرق (Schwartzberg) فقد صنف النظم الحزبية إلى ثلاثة أصناف:

1- نظم تعدد الأحزاب:

(أ) تعدد الأحزاب التام أو الكامل (ب) تعدد الأحزاب المعتدل.

2- نظم الحزبين السياسيين:

(أ) نظام الحزبين الناقص. (ب) نظام الحزبين التام.

3- نظم الحزب المسيطر:

نظم الحزب المسيطر من الأنظمة الحزبية التنافسية، واستبداله بتعبير نظام الحزب الغالب، وعلى ذلك تقسم النظم الحزبية التنافسية إلى: نظام حزبي تعددي، ونظام الحزبين السياسيين، ونظام الحزب الغالب، باعتباره تقسيماً يتوافق ومعيار التنافس.

1- نظام تعدد الأحزاب التام

يقصد بنظام تعدد الأحزاب التام ذلك النظام الذي يوجد فيه عدد كبير من الأحزاب الصغيرة التي لا تحاول التكتل؛ إذ يحاول كل حزب أن يتمسك بموقفه المتشدد الذي يعبر عن مصالح فئة محدودة.¹

ويتميز هذا النوع من النظم الحزبية بوجود معارضة فعالة تعمل من داخل النظام ووفقاً لقواعده، وليس من خارج النظام، كما لا تستطيع المعارضة أن تجمع قواها و تتوحد في قوة واحدة لمواجهة الحكومة، وتقدم نفسها كبديل لها.²

وإن كان هذا النظام الحزبي يقدم خياراً للناخب نظراً لتواجد جملة من الأحزاب السياسية والتي بطبيعة الحال تقدم عدداً كبيراً من البرامج للناخب ليختار من بينها ما يلائم تطلعاته، إلا أن هذا النظام قد شابته عيوب رئيسة وهي:

- العجز عن تجميع المصالح وإغفاله المصلحة العامة، فالأحزاب في ظلها تبدو عبارة عن جماعات ضغط، يدافع كل منها عن مصلحته خاصة ويغلبها على اهتمامه بالمصلحة العامة.

- لا يتمتع الناخبون في ظل هذا النظام بحرية اختيار من يتولى تشكيل الحكومة، بل يخضع ذلك للمساومات التي تجرى بين الأحزاب بعضها البعض قبل الانتخاب، نظراً لصعوبة حصول أي حزب لوحده على الأغلبية المطلقة التي تمكنه من تشكيل الحكومة.³

- يؤدي العمل بهذا النظام إلى عدم الاستقرار الحكومي بسبب غياب الأغلبية البرلمانية الثابتة والمتجانسة القادرة على مساندة الحكومة لمدة طويلة.⁴

أ) حزب مسيطر عادي. ب) حزب شديد السيطرة

1 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 223.

2 - أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت، ط 1987، ص 119.

3 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مشار إليه، ص 140 و 141.

4 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص 223.

وإن كان الظاهر في النظام السياسي الجزائري يوحي باعتماد نظام تعدد الأحزاب التام، وذلك من خلال كثرة الأحزاب السياسية الصغيرة، إلا أنه يفتقر للمعارضة الفعالة سواء من داخل النظام أو من خارجه، كما أنه لم يسبق للأحزاب المعارضة أن جمعت قواها وتوحدت في مواجهة الحكومة اللهم إلا ظهور بعض إرهابيات ذلك.¹

2 - نظام تعدد الأحزاب المعتدل

يعني بتعدد الأحزاب المعتدل وجود تحالف ثابت ومتجانس بين الأحزاب يؤدي إلى تكوين جبهتين كبيرتين كل جبهة تضم عدداً من الأحزاب المتقاربة في الاتجاهات السياسية، وهاتان الجبهتان تقدمان للناخب ببرنامجين؛ إذ بمقتضى ذلك يسهل عليه عملية الاختيار، وتقوم كل جبهة مكونة من عدد من الأحزاب بالعمل معاً كوحدة واحدة داخل الدولة.² ويرى سارتوري أن نظم التعددية المعتدلة يقع النظام الحزبي فيها بين نظام الثنائية الحزبية من جهة، وبين نظام تعدد الأحزاب المعتدل كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية، وبلجيكا، وإيرلندا...³

ويعتمد نظام تعدد الأحزاب المعتدل على درجة صلابة التحالف وكيفية تحقيق الائتلاف، بمعنى أن نظام تعدد الأحزاب المعتدل يتوقف على طبيعة الأحزاب الداخلة في التحالف، وما إذا كانت أحزاباً جامدة تفرض على النواب المنتميين إليها التصويت على نحو معين، أم أحزاباً مرنة تترك لأعضائها حرية التصويت كما يشاؤون، فطريقة ودرجة تنظيم الأحزاب الداخلة في التحالف تؤثر على نظام تعدد الأحزاب.⁴

1 - وفي هذا الإطار أعلنت عشرة أحزاب سياسية وهي: الحزب الوطني الجزائري، والحزب الوطني الحر، وحركة الشبيبة والديمقراطية، والحركة الوطنية للأمل، وحزب التجديد الجزائري، وجبهة النضال الوطني، وحزب النور الجزائري، والحزب الوطني للتضامن الوطني، والحزب الجزائري الأخضر للتنمية، وحركة الانفتاح، عن إنشاء تجمع سياسي يسمى "أحزاب القطب الوطني" يمثل عدد من الأطياف السياسية بغية إعطاء نفس جديد للحراك السياسي في الجزائر، وغايتهم البحث عن "مواقف موحدة إزاء القضايا الوطنية لتقدم البدائل الممكنة بما في ذلك الانتخابات المقبلة وكذا تعديل الدستور. راجع في ذلك الموقع الإلكتروني التالي:

بتاريخ: 2014/11/16 الساعة: 15954410:24 -www.echoroukonline.com/ara/?news=

كما يعتبر أيضاً ما يعرف بالجزائر الخضراء بأنه تكتل حزبي مكون من أحزاب ذات التوجه الإسلامي وهي حركة مجتمع السلم، وحركة النهضة، وحركة الإصلاح، حيث نتج عن تغييرات سياسية أهمها إنهاء التحالف الرئاسي الذي شكلته جبهة التحرير الوطني مع التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم، والذي استمر لتسع سنوات من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. انظر موقع ويكيبيديا الحرة:

بتاريخ: 2014/11/16 الساعة: 10:35 تكتل_الجزائر_الخضراء http://ar.wikipedia.org/wiki

2 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مشار إليه، ص 141.

3 - أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، مرجع سابق، ص 120.

4 - سعاد الشراقوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 224.

وما يمكن الإشارة إليه، أن نظام تعدد الأحزاب المعتدل يؤدي بالنهاية إلى ظهور ائتلافين كبيرين يتمتعان بدرجة من الثبات بما يفيد أنه نظام يقترب من نظام الحزبين السياسيين، وبالتالي فإن نظام تعدد الأحزاب المعتدل مرحلة وسطى بين نظام تعدد الأحزاب التام ونظام الحزبين السياسيين.

ثانياً: نظام الحزبين السياسيين

يعتبر هذا النظام أحد أنواع نظم تعدد الأحزاب، إلا أنه من حيث التطبيق العملي ينتهي إلى تركيز القوى السياسية حول حزبين كبيرين يستطيع أحدهما أن يحصل على الأغلبية البرلمانية، وأن يشكل الحكومة بمفرده.¹ وفي هذا المقام يقول الفقيه Duverger: (إن نظام الحزبين السياسيين يبدو نظاماً طبيعياً، ونقصد بذلك أن الشعوب دائماً تكون أمام الاختيار بين سياستين فكل سياسة تحتم الاختيار بين حلين).²

وقد نشأ هذا النظام الحزبي في الدول الأنجلوسكسونية، ويرتبط به نظام الأغلبية النسبية في الانتخابات، خاصة أن النظام الانتخابي في هذه الدول يقوم على أساس طريقة الانتخاب الفردي، حيث يفوز من يحصل على الأغلبية النسبية في أول دور للانتخابات.³

ويحقق نظام الحزبين جملة من المزايا، إذ يمكن الرأي العام من الاختيار السهل الواضح في المسائل الأساسية، بحيث يقوم الناخب بدور مباشر في الحياة السياسية، كما يختار حكومته مباشرة، لأن رئيس الحكومة هو زعيم الحزب الفائز في الانتخابات دون حاجة لائتلاف حزبي، زيادة على ما تقدم فإن نظام الحزبين السياسيين يضمن الاستقرار الحكومي، لكون الحزب المشكل للحكومة يتمتع بالأغلبية في البرلمان.⁴

ويمكن تصنيف نظام الحزبين السياسيين إلى التصنيفات الآتية:

. نظام الحزبين الجامد، ونظام الحزبين المرن.

. نظام الحزبين التام، ونظام الحزبين الناقص.

. نظام الحزبين المتوازن، ونظام الحزبين غير المتوازن.

1 - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، مشار إليه، ص 636 و637.

2 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 225.

3 - طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 241.

4 - نفس المرجع، ص 225.

1- نظام الحزبين الجامد ونظام الحزبين المرن

يقوم هذا التصنيف على درجة تنظيم وسلوك كل من الحزبين، فنظام الحزبين الجامد يقوم على تنظيم تصويت أعضاء الحزب في البرلمان، بحيث يلزمهم بالتصويت على نحو معين في المسائل الهامة.¹

وتعتبر بريطانياً نموذجاً لنظام الحزبين الجامد، إذ يتعين على نواب البرلمان أعضاء الحزب اتباع تعليمات الحزب عند التصويت على المسائل الهامة داخل البرلمان، وإلا تعرضوا لعقوبة العزل من الحزب، ويؤدي هذا التنظيم الجامد إلى توفير الثبات والاستقرار للحكومة.

أما نظام الحزبين المرن فإنه يترك لأعضائه حرية التصويت. ومثال ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية؛ حيث لا يفرض أي من الحزبين على أعضائه نظاماً للتصويت، فأعضاء الكونجرس يصوتون حسب قناعتهم دون استشارة أحزابهم، ونتيجة لذلك، فإن نظام الحزبين داخل الكونجرس لا يؤدي أي دور. وتجدر الإشارة إلى أنه، بصدد أي مشكلة توجد أغلبية ومعارضة مختلفة عن الأغلبية والمعارضة بصدد مشكلة أخرى.²

وبذلك يتضح أن الثنائية المرنة هي في الواقع قريبة من نظام تعدد الأحزاب، ويمكن أن تؤدي إلى عدم استقرار السلطة التنفيذية إذا لم يكن هناك فصل عضوي بين السلطات يوفر الاستقرار.

وما تجدر الإشارة إليه، بالنسبة لنظام الحزبين المرن، أنه يجب أن يحصل الحزب على قدر معين من طاعة الأعضاء له في مسائل محددة، وخروجهم عن هذه الطاعة يعد خرقاً لا أيديولوجية الحزب، ولأهدافه، ومبادئه، وعدم الولاء له.

2- نظام الحزبين التام ونظام الحزبين الناقص

إن نظام الحزبين التام لا وجود له في الواقع إذ يوجد إلى جانب الحزبين الكبيرين اللذين يسيطران على المجال السياسي أحزاب صغيرة تعيش بجانبهما وتتفاوت أهميتها،³ وهذه الأخيرة تتوقف على عدد الأصوات التي تحصل عليها الأحزاب الصغيرة في الانتخابات.⁴

1 - طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 242.

2 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 227.

3 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مرجع سابق، ص 147.

4 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع الأسبق، ص 227.

ففي نظام الحزبين التام يحصل الحزبان الكبيران على نسبة 90 % فأكثر من الأصوات، وعلى أساس هذا النظام يستطيع أحد الحزبين الحصول على الأغلبية المطلقة للمقاعد داخل البرلمان، ومن ثم يستطيع تشكيل الحكومة بمفرده، ودون حاجة إلى ائتلاف مع أحزاب أخرى، مما يؤدي إلى تنحية الأحزاب الصغيرة.¹

أما نظام الحزبين الناقص فإن الحزبين الكبيران لا يحصلان على الأغلبية المطلقة داخل البرلمان، فعادة ما يحصل الحزبان على نسبة بين 75 % و 80 % من الأصوات بينما تحصل الأحزاب الأخرى الصغيرة على النسبة المتبقية، ومن ثم فإنهما يلجآن إلى الائتلاف مع الأحزاب الصغيرة أو يأتلفان معاً،² فقد جرى تقليد في بريطانيا يتمثل في تشكيل حكومة ائتلافية من الحزبين الرئيسيين في أوقات الأزمات.³

3- نظام الحزبين المتوازن ونظام الحزبين غير المتوازن

هذا التصنيف يقوم على أساس كمي متعلق بعدد الأصوات التي يحصل عليها كل حزب في الانتخابات، فنظام الحزبين المتوازن هو ثنائية حقيقية، لأن الحزبين في هذه الحالة يكونان بحجم وقوى متساوية تقريباً، ويتبادلان السلطة تبعاً لانحياز أصوات الناخبين الهامشين أو المترددين لهذا الحزب أو ذاك، ولذلك يكون الفارق بين الحزبين في الأصوات المحصل عليها ضئيلاً، وهذا الحال كان سائداً في بريطانيا منذ عام 1945 حتى عام 1971 حيث حكم المحافظون لمدة 14 عاماً بينما حكم العمال لمدة 12 عاماً.⁴

أما إذا كان الفارق بين الحزبين كبيراً إلى حد أن يستمر أحد الحزبين في الحكم لمدة طويلة ويفقد الحزب الآخر الأمل في الوصول إلى السلطة، فإن نظام الحزبين يكون غير متوازن، وفي مثل هذه الحالة نخرج عن نطاق نظام الحزبين بمعناه الحقيقي لندخل في نطاق نظام الحزب الغالب، وقد ساد نظام الحزبين غير المتوازن في بعض الدول الإفريقية مثل بوركينا فاسو، والنيجر، وموريتانيا.⁵

1 - طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 244.

2 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 228.

3 - طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، المرجع الأسبق، ص 244.

4 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مشار إليه، ص 148.

5 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 229.

4- نظام الحزب الغالب

يعتبر نظام الحزب الغالب من نظم الأحزاب التنافسية، فهو يوجد في ظل تعدد الأحزاب، ومن النادر أن يسود في ظل نظام الحزبين، فنظام الحزب الغالب يستحوذ على السلطة نظراً لقوته ولحصوله على أغلبية حقيقية كبيرة تحول بين الأحزاب الأخرى وبين إمكانية وصولها إلى السلطة، إلا أن هذه الأحزاب تبقى أندادا للحزب الغالب، ولذلك، فإن نظام الحزب الغالب لا يعد امتداداً لنظام الحزب الواحد الذي لا مكان فيه للانتقال السلمي للسلطة.¹ فهذا النوع من الأحزاب حينما يترك مجالاً للأحزاب الأخرى تكون سيطرته عادية، وقد يصل إلى السلطة دون أن يترك للأحزاب الأخرى إلا مكانة ضئيلة لا تكاد تذكر، فهنا يوصف بأنه شديد السيطرة.²

وبغض النظر عن وصف هذا الشكل من النظم التنافسية بأنه نظام حزب غالب أو مسيطر، فإن الغالبية العظمى من النظم التنافسية في العالم الثالث تندرج تحت هذا الشكل وإن شاب الشك نتائج الانتخابات وصحتها في هذه الدول، إلا أن ذلك لا يلغي حقيقة الوجود الرسمي أو الشكلي لهذا النوع من النظم التنافسية في العالم الثالث أكثر من غيرها.³

ولم يخرج الوضع في الجزائر عن هذا النطاق، حيث أنه ومنذ إقرار التعددية السياسية فإن الأغلبية في الانتخابات التشريعية تنعقد لحزب جبهة التحرير الوطني،⁴ ففي انتخابات 2007 حصلت على 163 مقعداً من مجموع 389، وفي انتخابات 17 ماي 2002 حازت الجبهة على 199 مقعداً من أصل 389، ولم يتغير الأمر في الانتخابات التي جرت في 10 مايو 2012 عن هذا السياق، حيث أحرز حزب جبهة التحرير الوطني 220 مقعداً من مجموع 462 مقعداً.

وخلاصة القول؛ إن نظام الحزب الغالب يدرج ضمن النظم الحزبية التنافسية، وهذا يرجع بالأساس إلى مدى نزاهة الانتخابات وصدق النتائج المتحصل عليها في الاستحقاقات

1 - أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، مشار إليه، ص 120.

2 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 230.

3 - أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، المرجع الأسبق، ص 120.

4 - باستثناء الانتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 26 ديسمبر 1991 التي حصلت فيها الجبهة الإسلامية للانقاذ (الحلقة) في الدور الأول من تلك الانتخابات على 188 مقعداً من مجموع 232، انظر الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 1992.

الانتخابية مقارنة بالأحزاب الأخرى، أما إذا فقد هذا الأمر فتنتفي صفة النظام التنافسي، ويندرج بذلك تحت الأنظمة الحزبية غير التنافسية.

ثالثاً: النظام الحزبي غير التنافسي

هو ذلك النظام الذي تنتفي فيه إمكانية التنافس بين الأحزاب السياسية، ولا يكاد يخرج عن حالتين، فالحالة الأولى: تتمثل في وجود حزب واحد ينفرد بالسيطرة على السلطة، ولا يسمح للأحزاب الأخرى بممارسة نشاطها، وهذا يجعل من الدولة جهازاً ملحقاً بالحزب، أما الحالة الثانية: فتكون حينما يتم الاعتراف بتأسيس الأحزاب شكلياً، مع وجود قيود قانونية توضع من قبل الحزب المسيطر على السلطة على المشاركة الفعلية للأحزاب السياسية، مما يؤدي بالضرورة إلى عدم إمكانية التنافس العملي، ويمكن تقسيم هذه الظاهرة إلى نظام الحزب الواحد، ونظام تعدد الأحزاب مع وجود حزب مسيطر.

1- نظام الحزب الواحد

ظهر هذا النظام الحزبي في بداية القرن العشرين مع الثورة الشيوعية، ثم انتشر بعد الحرب العالمية الثانية في الدول الاشتراكية، خصوصاً في دول أوروبا الشرقية، ثم أخذت به دول العالم الثالث التي نالت استقلالها حديثاً.

وما يميز هذا النظام هو سيطرة حزب واحد على الحياة السياسية دون منافس، فهو الذي له حق تمثيل الشعب، وحق ممارسة النشاط السياسي، وينكر الفقيه seiler عنه صفة "النظام"، على اعتبار أن نظام الأحزاب يتكون من علاقات تتفاوت بين معارضة وتعاون أحياناً بين الأحزاب التي تنشط بالمجال السياسي، ومن هنا، فإن نظام الحزب الواحد لا يسمح بوجود تفاعل بين مختلف القوى، لذلك وجب إخراجه من تصنيف النظم الحزبية، واعتباره نظاماً ديكتاتورياً بحتاً.¹

ويمكن تصنيف نظام الحزب الواحد إلى ثلاثة أنواع: الأحزاب الشيوعية، والأحزاب الفاشية والنازية، والحزب الواحد في العالم الثالث.

1 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مشار إليه، ص 161.

أ) الحزب الواحد الشيوعي

أساس هذا الحزب هي الفلسفة الماركسية، التي ترى أن تعدد الأحزاب ما هو إلا صورة لانقسام المجتمع البورجوازي إلى طبقات؛¹ إذ بمجرد قيام الثورة وتوحيد المجتمع وإلغاء الطبقات واختفاء الصراعات بين طبقات المجتمع، فلا ضرورة لوجود أكثر من حزب واحد في أي مجتمع بلا طبقات، فالمجتمع غير المنقسم يقتضي بالضرورة تبني نظام الحزب الواحد.² وأبرز هذه النظم الشيوعية الشمولية الكلاسيكية هي الحزب الشيوعي السوفيتي سابقاً، وفي الصين الشعبية، وفيتنام، وكوريا الشمالية، وتوصف هذه الأحزاب بأحزاب الاندماج الشامل، ولدى ظهور هذا النوع من الأحزاب يصبح من المستبعد ظهور النظام الحزبي التعددي التنافسي³، وهذا ما ذهب إليه الفقيه دوفرجيه في تعبيره عن الديكتاتورية المسندة إلى حزب واحد كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي بتسمية "النظام الجديد".⁴

ب) الحزب الواحد الفاشي والنازي

في ظلّه يسيطر الحزب الواحد على كل مفاصل الدولة، وتمتد سيطرته إلى الحياة العامة والخاصة للمواطنين، ولا يعتد بالديمقراطية، ويعمل على تقديس الزعامة.⁵ ويرجع تبني نظام الحزب الواحد في هذا النظام إلى تخلي الدولة عن مبدأ الحياد السياسي، فإذا كانت الدولة الليبرالية دولة محايدة، بحيث لا توجه التقدم المادي والمعنوي للجماعات، ولكنها تقتصر على تسجيل النتائج، فإنه على العكس من ذلك بالنسبة للنظام الفاشي؛ إذ يعبر عن دولة واعية لها إرادة، وتدافع عن قيم أخلاقية، فالدولة بتصورها الفاشي هي واقعة روحية وأخلاقية على حد قول موسولوني.⁶

1 - طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 187.

2 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 235.

3 - أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، مشار إليه، ص 136.

4 - Murice Duverger, op, p: 239.

5 - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، مشار إليه، ص 640.

6 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 237.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الأحزاب الفاشية والنازية ترتبط بأيدولوجية معينة تؤمن بها طائفة من المجتمع، وتتخذ من السلطة الرسمية في الدولة سنداً لفرض تلك الأفكار على المجتمع ككل، وعلى ذلك لا يقبل الحزب الفاشي أو النازي بوجود حزب آخر في الدولة.¹

ج) الحزب الواحد في دول العالم الثالث

تبنت الكثير من دول العالم الثالث نظام الحزب الواحد، واختلقت في تبريرها لذلك، فتارة تستند إلى الرغبة في الحفاظ على الوحدة الوطنية، خوفاً من الانقسامات التي يجربها تعدد الأحزاب²، أو تملية مواجهة ضرورات التنمية الملحة، نظراً لكون معظم الدول التي أخذت بنظام الحزب الواحد كانت حديثة عهد بالاستقلال.

فهو نظام لا يسمح رسمياً بإقامة أحزاب أخرى، ولا يتيح الفرصة للتنافس، مما يجعل الحزب الوحيد محتكراً للعمل السياسي، فهو الذي يسيطر على الحكومة وعلى البرلمان في وقت واحد، ولا يسمح بوجود أي معارضة.³

ومن خصائص الحزب الواحد إهداره لمبدأ الفصل بين السلطات،⁴ فالحزب يسيطر على جميع المؤسسات داخل الدولة، كما ينعدم التنافس السياسي وتكافؤ الفرص فيه، حيث لا يتاح التنافس فيه إلا بين قيادات الحزب الواحد، زيادة على أن التنافس فيه عبارة عن تمكين الحزب من السلطة بغض النظر عن رأي المواطنين.⁵

وغني عن البيان، إن فكرة الحزب الواحد في الجزائر تعود إلى تاريخ تأسيس جبهة التحرير الوطني سنة 1954، والتي صارت بمثابة الحزب الوطني الشامل، وتم تحويلها فيما بعد إلى حزب وطني واحد، واستندت في ذلك إلى الشرعية التاريخية في نضالها ضد المستعمر الفرنسي،

1 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مشار إليه، ص 166.

2 - سعاد الشوقاي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 237.

3 - ياسين روح، الأحزاب السياسية في الجزائر (التطور والتنظيم)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ط 2010، ص 50.

4 - نص دستور 1976 في الفصل الأول من الباب الثاني منه على الوظيفة السياسية، ولم يقل السلطة السياسية، وينطبق الأمر ذاته على باقي السلطات حيث يعتبرها وظائف، والمطلوب منها هو العمل على تحقيق اختيار الشعب للنظام الاشتراكي الذي لا رجعة فيه، والمعتبر كأساس لاستكمال الاستقلال الوطني.

5 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مشار إليه، ص 170.

وجعلت منه أساساً للمشاركة السياسية مما أتاح لحزب جبهة التحرير الوطني الانفراد بممارسة العمل السياسي والنشاط الحزبي.¹

وقد أخذت الجزائر بنظام الحزب الواحد في دستوري 1963 و دستور 1976، حيث نصت المادة 94 من دستور 1976 على أنه: " يقوم النظام السياسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد". كما نصت المادة 95 من نفس الدستور على أنه: " جبهة التحرير هي الحزب الواحد في البلاد.

جبهة التحرير الوطني هي الطليعة المؤلفة من المواطنين الأكثر وعياً، الذين تحدهم المثل العليا للوطنية والاشتراكية، والذين يتحدون بكل حرية ضمنها، طبقاً للشروط المنصوص عليها في القوانين الأساسية للحزب. مناضلو الحزب المختارون على الخصوص من بين العمال، والفلاحين و الشباب، يصبون إلى تحقيق هدف واحد غايته القصى انتصار الاشتراكية".²

أما عن دور الحزب ووظائفه فقد أوضحها الميثاق الوطني لسنة 1976 بقوله: " الحزب هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيد أهداف الثورة، إنه يشكل دليل الثورة والقوة المسيرة للمجتمع. وهو أداة الثورة في مجالات القيادة، والتخطيط، والتنشيط. وبهذه الصفة يعمل دوماً على تعميق الإيديولوجية في نطاق التوجيهات المحددة في الميثاق، ويرسم خطوط عمل الثورة الاشتراكية، ويحدد آفاقها، ويضبط الوسائل التي يجب توفيرها لدعم مواقعها، وتأمين مسيرتها إلى الأمام".

وقد حددت المادة 99 من نفس الدستور المبادئ التي تركز عليها المؤسسات المنتخبة، وعلى جميع المستويات وهي: مبدأ القيادة الجماعية في المداولة، والأغلبية في اتخاذ القرار، والوحدة في التنفيذ، والوحدة في العقيدة والإرادة، وكذلك الانسجام في العمل.

وخلاصة القول؛ إن الحزب الواحد هو أساس لنظام ديكتاتوري ثوري أو محافظ، فالديكتاتورية الثورية تعمل على ميلاد نظام اجتماعي جديد، أما الديكتاتورية المحافظة فتقف في وجه التطور وتحافظ بالقوة على النظام التقليدي.³

1 - رايح كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط.1، 2007، ص 25.

2 - المادتان 94 و95 من دستور 1976.

3 - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 239.

2- نظام تعدد الأحزاب مع وجود حزب مسيطر

يعد هذا النظام الصنف الأخير في نظم الأحزاب غير التنافسية، فهو من الناحية الشكلية لا يعارض تأسيس الأحزاب السياسية الأخرى، إلا أنه في الواقع يقف حاجزاً أمامها في الوصول إلى السلطة،¹ وفي العادة أن هذه الأنظمة تظهر نتيجة لنجاح ثورة أو انقلاب يقوم بها بعض القادة أو الشخصيات البارزة التي تتمتع بأغلبية تؤيدها، وتعمل على الاستئثار بالسلطة السياسية وحرمان بقية الأجيال منها.²

وقد يتكون هذا النظام بواسطة استيراد فكرة الأحزاب السياسية، رغم عدم وجود معطيات تكون سبباً في وجودها ونشأتها، كما أن ظهورها في دول العالم الثالث في الغالب يعزى إلى عدم صدق نية النخبة الحاكمة المسيطرة في تطبيق نظام تعدد الأحزاب بمفهومه الصحيح، وبذلك يقوم الحزب المسيطر بوضع نظام حزبي تعددي يضمن به سيطرته على السلطة والحياة السياسية، ويعمل جاهداً على إضعاف الأحزاب المعارضة.³

ويوجد هذا النظام بالكثير من دول العالم الثالث، نذكر منها على سبيل المثال، حزب المؤتمر الوطني في الهند، والحزب الوطني الديمقراطي في مصر قبل حله بعد ثورة 25 يناير 2011، وحزب جبهة التحرير الوطني الجزائري، الذي أصبح له منافساً الحزب الوطني الديمقراطي في الجزائر.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الحزب المسيطر في ظل نظام تعدد الأحزاب يعمل جاهداً للقيام بما يمكنه من البقاء في السلطة، فقد يعمل على وضع تشريعات تقيد إمكانية ممارسة بقية الأحزاب لنشاطها، كما قد يضع الحزب المسيطر عوائق عملية بين التحام الشعب وبقية الأحزاب الأخرى، وذلك بوضع عراقيل قانونية وإدارية قد تجعل من اتصال الأحزاب بالجماهير أمراً عسيراً.

وما يمكن قوله في هذا الصدد إن التعددية الحقيقية هي التي توفر المنافسة السياسية الشريفة بين مختلف الأحزاب، على أن يكون القول الفصل لهيئة الناخبين، وعليه، فلا يكون هناك

1 - أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، مشار إليه، ص 138.

2 - صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، مشار إليه، ص 174.

3 - نفس المرجع، ص 175.

حزب مسيطر للأبد، لأن من طبيعة البشر الخطأ والصواب، وهذا المبدأ يقتضي التداول على السلطة، بما يحقق آمال وتطلعات أفراد الشعب، ويجعل من السلطة وسيلة لا غاية.

المبحث الثاني

شروط وإجراءات تأسيس الأحزاب السياسية

وضع المشرع الجزائري جملة من الشروط يتوجب توافرها لتأسيس حزب سياسي، والاستمرار في النشاط إذا كان مؤسساً، ويمكن تقسيم هذه الشروط إلى شروط عامة وشروط خاصة، ويضاف إلى هذه الشروط الواجبة، إجراءات ينبغي على من يرغب بتأسيس حزب سياسي اتباعها حتى يمكن الاعتراف بحزبه قانوناً، ويتمكن من النشاط على أرض الواقع، وهذا ما سنشرحه على الترتيب التالي:

المطلب الأول

شروط تأسيس الأحزاب السياسية واستمراريتها

يمكن تقسيم الشروط التي أوجبها المشرع لتأسيس الأحزاب السياسية واستمرارها إلى شروط عامة يجب توافرها لقيام حزب سياسي، أما الشرط الثاني فيتعلق بالشروط الخاصة والتي يجب توافرها في المؤسسين للحزب السياسي، وكذلك شروط العضوية أو الانخراط بهذه الأحزاب، وقبل الغوص في ذلك نرجع على شروط تأسيس الأحزاب السياسية في ظل القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، والقانون 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية، نستعرض ذلك في الفروع التالية:

الفرع الأول

الشروط العامة لتأسيس الأحزاب السياسية واستمراريتها

تقتضي معالجة شروط تأسيس الأحزاب السياسية الرجوع إلى عهد إقرار التعددية السياسية، حيث أن أحكام المادة 40 من دستور 1989 وضعت الإطار الذي ينظم تأسيس الأحزاب السياسية (الجمعيات ذات الطابع السياسي)، وبذلك وضعت حداً لنظام الحزب الواحد المعتمد منذ الاستقلال، فقد نصت على أن: " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به.

ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب".

وترتب على ذلك صدور القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي¹ الذي لم يعرف الجمعية ذات الطابع السياسي (الحزب السياسي) تعريفاً دقيقاً، حيث اكتفى بتعريفها من خلال غايتها، فقد نصت المادة 02 بقولها: "تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، ابتغاء هدف لا يدر رجحاً وسعيًا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية".

وما تجدر الإشارة إليه، أن هذا القانون نصت أحكامه على الكثير من الالتزامات فجاءت في صيغ مختلفة (يجب، لا يجوز، تمتنع)، فقد نصت المادة 03 من القانون 89-11 على مجموعة من الممنوعات بقولها: "يجب على كل جمعية ذات طابع سياسي أن تساهم من خلال أهدافها فيما يأتي:

- المحافظة على الاستقلال الوطني و السلامة الترابية و الوحدة الوطنية و دعمها.
- دعم سيادة الشعب و احترام اختياراته الحرة.
- حماية النظام الجمهوري و الحريات الأساسية للمواطن.
- تدعيم و حماية الازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة في إطار القيم الوطنية العربية الإسلامية.
- احترام التنظيم الديمقراطي.

- حماية الاقتصاد الوطني من كل أشكال التلاعب والاختلاس والاستحواذ أو المصادرة غير المشروعة.

ويجب عليها زيادة على ذلك أن تمتنع في برنامجها وأعمالها التعصب والتزمت و العنصرية والتحريض على العنف بكل أشكاله أو اللجوء إليه".

وجدير بالذكر، أن المشرع بالغ في التنصيص على الالتزامات التي يعد الكثير منها متناغم مع نص وفحوى المادة 40 من دستور 1989، وربما يرجع ذلك إلى حداثة العهد بالديمقراطية والانفتاح السياسي.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 27 لسنة 1989.

كما نصت المادة 04 من هذا القانون على إلزام الجمعيات السياسية بضرورة استعمال اللغة العربية وأن تستعمل اللغة العربية في ممارستها الرسمية بقولها: " يجب على كل جمعية ذات طابع سياسي أن تستعمل اللغة العربية في ممارستها الرسمية".

وحسنا فعل المشرع؛ إذ يعد ذلك بمثابة تدعيم لاستعمال اللغة العربية باعتبارها اللغة الأم والرسمية في الدولة، إلا أنه لم يرتب جزاء عند مخالفة أحكام المادة المذكورة، وهذا ما يقلل من جدواها.

وبالنظر لما قد يجره الانفتاح السياسي المعتمد لأول مرة من اختلاف فكري ومنهجي فقد أشارت المادة 05 إلى جملة من المحظورات بقولها: " لا يجوز لأي جمعية ذات طابع سياسي أن تبني تأسيسها وعملها على قاعدة أو على أهداف تتضمن ما يأتي:

- الممارسات الطائفية والجهوية والإقطاعية والمحسوبية،

- إقامة علاقات الاستغلال و التبعية،

- السلوك المخالف للخلق الإسلامي و قيم ثورة أول نوفمبر سنة 1954،

وفي هذا الإطار لا يجوز للجمعية ذات الطابع السياسي أن تبني تأسيسها أو عملها على أساس ديني فقط أو على أساس لغوي أو جهوي أو على أساس الانتماء إلى جنس أو عرق واحد أو إلى وضع مهني معين".

ويجدر بنا القول؛ إن هذه المادة ورغم كثرة محظوراتها إلا أنها لم تكن دقيقة بما يكفي، فممنوعاتها جاءت بصيغ فضفاضة، كما أن الفقرة الأخيرة نصت على عدم جواز تأسيس الجمعية ذات الطابع السياسي على أساس ديني فقط، وعلى الرغم من هذا المنع تأسست احزاب على هذا الأساس فقط، وأبرزها الجبهة الإسلامية للانقاذ (المحلة)، وحركة حماس (حمس).

وغني عن البيان، أن بعض الأفراد وبحكم وظيفتهم يمنعون من مزاولة العمل السياسي، وتأكيداً لذلك منعت المادة 09 من القانون 89-11 أعضاء المجلس الدستوري، والقضاة، وأعضاء الجيش الوطني الشعبي، وموظفو مصالح الأمن من الانخراط في الجمعيات ذات الطابع السياسي، لأن من شأن تحزبهم التأثير في مسار النشاط السياسي والانتخابي، مما يفقد العمل السياسي مصداقيته، وبالتالي يصبح التفتح نحو تعدد الآراء دون جدوى.

وما تجدر الإشارة إليه، أن القانون 89-11 لم يعمر طويلاً، ولعل السبب في ذلك يعود إلى احتقان النشاط السياسي، الذي تولد نتيجة الأحداث والظروف التي تلت إعلان نتائج الانتخابات التشريعية الأولى في عهد التعددية السياسية بتاريخ 26 ديسمبر 1991 التي حصلت فيها الجبهة الإسلامية للإنقاذ على 188 مقعداً في الدور الأول من أصل 232 مقعداً،¹ وما تلى ذلك من إلغاء لنتائج هذه الانتخابات، ودخول الدولة في دوامة عنف نجم عنه تعطل النشاط السياسي والحزبي.

والجدير بالذكر، أن التعديل الدستوري لسنة 1996 تضمن من جديد التنصيص على حق تأسيس الأحزاب السياسية، وأغفل المصطلح الذي تضمنه دستور 1989 وهو "الجمعيات ذات الطابع السياسي" في مادته 42 بقولها: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون.

ولا يمكن التدرّج بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة.

وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبيّنة في الفقرة السابقة.

يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية. لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما.

تحدّد التزامات وواجبات أخرى بموجب قانون".

وتجسيداََ لممارسة هذا الحق والحرية صدر القانون العضوي 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالأحزاب السياسية،² الذي لم يخرج في تعريفه للحزب السياسي عن نطاق القانون

1 - راجع في ذلك، الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 1992.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

11-89 إلا ما تعلق بتغيير مصطلح الجمعية ذات الطابع السياسي بمصطلح حزب سياسي، وزيادة على ذلك، لم يتضمن التعريف أهم هدف لتأسيس الأحزاب السياسية وهو الوصول إلى السلطة وممارستها.

ويظهر جليا تأثر المشرع بالأوضاع والأحداث التي مرت بها التجربة الحزبية فجاءت المادة 03 من القانون 97-09 بجملة من الشروط تحكم نشاط الأحزاب السياسية بقولها: " يجب على كل حزب سياسي أن يمثل في جميع أنشطته المبادئ والأهداف الآتية:

- عدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية بأبعادها الثلاثة وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية، لأغراض الدعاية الحزبية،

- احترام تجسيد مبادئ أول نوفمبر 1954،

- نبذ العنف والإكراه كوسيلة للتعبير و/ أو العمل السياسي أو الوصول إلى السلطة و/ أو البقاء فيها، والتنديد به،

- احترام الحريات الفردية والجماعية، واحترام حقوق الإنسان،

- توطيد الوحدة الوطنية،

- الحفاظ على السيادة الوطنية،

- الحفاظ على أمن التراب الوطني وسلامته واستقلال البلاد،

- التمسك بالديمقراطية في إطار احترام القيم الوطنية،

- تبني التعددية السياسية،

- احترام الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة،

- احترام التداول على السلطة عن طريق الاختيار الحر للشعب الجزائري".

ويستنتج من أحكام هذه المادة مدى تأثيرها بالأزمة التي مرت بها التجربة الديمقراطية في

الجزائر، فتارة تنص على عدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية من إسلام وعروبة

وأمازيغية، لأغراض الدعاية الحزبية، وتارت أخرى تؤكد على ضرورة أن تنبذ الأحزاب

السياسية العنف والإكراه كوسيلة للتعبير في العمل السياسي، وعدم اعتماده كوسيلة إلى

الوصول إلى السلطة والبقاء فيها، كما يتوجب عليها التنديد به، مع اختيار وتبني خيار

التعددية السياسية باعتباره آلية لتجسيد مبدأ التداول على السلطة.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المادة 08 من القانون 97-09 حظرت أي ارتباط بين الأحزاب السياسية وغيرها من المنظمات الأخرى بقولها: " تحظر أي علاقة عضوية أو علاقة ولاء أو تبعية أو رقابة بين حزب سياسي ونقابة أو جمعية أو أية منظمة مدنية أخرى مهما كانت طبيعتها".

وغني عن البيان، أن الأحزاب السياسية في حقيقة أمرها تجد قواعدها في باقي المنظمات المدنية الأخرى من جمعيات ونقابات، وما هذا الحظر إلا تخوف المشرع من القواعد التي امتلكتها بعض الأحزاب الإسلامية من جمعيات، ونقابات، منها على سبيل المثال النقابة الإسلامية للعمل التابعة للجبهة الإسلامية للإنقاذ، وإحسان، التابعة لحركة مجتمع السلم (حماس)، ودون أن ننسى رصيد حزب جبهة التحرير الوطني في المنظمات المدنية والنقابية، ومن ضمنها الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ولهذا حاول المشرع أن يضع حاجزا بين هذه التنظيمات، وباعتقادنا أن ذلك لم ولن ينجح، فمختلف التنظيمات تتكامل فيما بينها بالرغم من اختلاف وسائل ومجال أنشطتها، وبالتالي يعد قيدها على ممارسة حرية التجمع، مع العلم أنه لا يمكن بناء حواجز بين عناصر ممارسة حرية التجمع من أحزاب وجمعيات ونقابات.

ومن جهة أخرى حظرت المادة 09 من القانون 97-09 إعادة بعث الأحزاب السياسية التي كان لها سلوك مخالف لمبادئ ثورة التحرير الجزائرية، ومصالح الأمة، فجاء نصها: " لا يجوز لأي حزب سياسي أن يختار لنفسه اسما أو رمزا أو علامة أخرى مميزة يملكها حزب أو منظمة وجدا من قبله أو سبق أن ملكتها حركة مهما تكن طبيعتها والتي كان موقفها أو عملها مخالفا لمصالح الأمة ومبادئ ثورة أول نوفمبر 1954 ومثلها".

والجديد في هذه المادة التي تقابها المادة 08 من القانون 89-11 هو إضافة مصطلح " مصالح الأمة"، ولعل غاية المشرع من إدراج هذا المصطلح هو قطع الطريق أمام أي محاولة لإعادة الحزب المحل في المستقبل.

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية نجد جملة من الشروط جاءت ابتداء من المادة 05 حتى المادة 09 وهي شروط يمكن وصفها بالعامية، لاعتمادها كضوابط لتأسيس واستمرار الأحزاب السياسية، شأنه في ذلك شأن الكثير من التشريعات.

وما تجدر الإشارة إليه، أن جل الشروط التي جاء بها القانون العضوي المنظم للأحزاب السياسية، هي تكرار لما ورد بنص المادة 42 من الدستور¹ ولو أنها جاءت بصيغ مختلفة، وعلى ذلك؛ أشار المجلس الدستوري في رأيه حول مطابقة قانون الأحزاب السياسية للدستور إلى أن نقل بعض أحكام قانون الأحزاب السياسية حرفياً لا يشكل في حد ذاته تشريعاً، وبالتالي لا يضيف جديداً إلى النظام القانوني، بل مجرد نقل لأحكام يعود فيها الاختصاص لنص آخر هو الدستور، يختلف عن القانون العضوي في إجراءات الإعداد والمصادقة والتعديل المقررة في الدستور.²

وبالرجوع إلى هذه الشروط، فقد نصت المادة 05 من القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية على أنه: "يمنع تأسيس حزب سياسي أو المشاركة في تأسيسه أو في هيئاته المسيرة على كل شخص مسؤول عن استغلال الدين الذي أفضى إلى المأساة الوطنية. كما يمنع من هذا الحق كل من شارك في أعمال إرهابية ويرفض الاعتراف بمسؤوليته في المشاركة في تصور وانتهاج وتنفيذ سياسة تدعو إلى العنف والتخريب ضد الأمة ومؤسسات الدولة".

فباستقراء نص المادة 05 السالفة الذكر، نجد المشرع تبنى تطبيق مبدأ العدالة الانتقالية³ وذلك استناداً لميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الذي جاء بغرض معالجة الأزمة التي مرت بها

1 - نصت المادة 42 من الدستور على أن: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون. ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة. وفي ظل احترام أحكام الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي. ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة. يحظر على الأحزاب السياسية كل أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية. لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما".

2 - رأي رقم 01 / ر.م.د / مؤرخ في 08 يناير 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

3 - يشير مصطلح العدالة الانتقالية إلى مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية التي قامت بتطبيقها دول مختلفة من أجل معالجة ما ورثته من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وتتضمن هذه التدابير الملاحقات القضائية، ولجان التحقيق، وبرامج جبر الضرر وأشكال متنوعة من إصلاح المؤسسات. وليست العدالة الانتقالية نوعاً "خاصاً" من العدالة، إنما مقارنة لتحقيق العدالة في فترات الانتقال من النزاع و/أو قمع الدولة. ومن خلال محاولة تحقيق المحاسبة والتعويض عن الضحايا، تقدم العدالة الانتقالية اعترافاً بحقوق الضحايا وتشجع الثقة المدنية، وتقوي سيادة القانون والديمقراطية. في ذلك الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org/>

الجزائر خلال تسعينيات القرن الماضي، بسبب إلغاء الانتخابات التشريعية التي جرت سنة 1991 وما أعقبها من أحداث مأسوية تعرضت لها الجزائر طيلة عشر سنوات.

وبالرجوع إلى ميثاق السلم والمصالحة، فقد نصت أحكامه على ضرورة استبعاد كل شخص ثبتت مسؤوليته عن استغلال الدين الذي أفضى إلى المأساة الوطنية.¹ كما أقصى هذا الميثاق أيضاً من الحق في تأسيس حزب سياسي أو المشاركة في هيئاته المسيرة كل من شارك في أعمال إرهابية ورفض الاعتراف بمسؤوليته في الاشتراك ذلك.²

فإذا كان المشرع حرّم المعنيين بهذه المادة من تأسيس حزب سياسي، أو تبوؤهم مراكز قيادية بالحزب، إلا أنه لم يمنع هؤلاء المواطنين من الانخراط في الأحزاب التي يرونها تحقق طموحهم، لأن نص المادة جاء حالياً من الإشارة إلى هذه النقطة. ومع أن ميثاق السلم والمصالحة أقر بموجب استفتاء شعبي، إلا أنه يجب على القضاء أن يعالج الأمر بما يكفل للأفراد حقهم في حرية تأسيس وإدارة الحزب السياسي.

أما المادة 06 فنصت على أنه: " لا يجوز لأي حزب سياسي أن يختار لنفسه اسماً أو رمزاً كاملاً أو علامة كاملة أخرى مميزة يملكها حزب أو منظمة وجداً من قبله أو سبق أن ملكتها حركة مهما كان تكن طبيعتها وكان موقفها أو عملها مخالفين لمصالح الأمة ومبادئ ثورة أول نوفمبر 1954".

وبطبيعة الحال، لا يمكن القبول بكل ما يمت بصلة إلى أي توجه يخالف مبادئ استقلال الوطن وحرريته. إلا أن مصطلح " مصالح الأمة " قد يختلف حوله، فما يراه البعض من مصالح الأمة، قد يراه البعض الآخر غير ذلك، لهذا من الواجب توضيح هذه المصالح أو الاستغناء

1 - نصت الفقرة (ثالثاً) من ميثاق السلم والمصالحة على أنه: " إن الشعب الجزائري، و إن كان مستعداً للصفح، ليس بوسع أن ينسى العواقب المأساوية التي جناها عليه العبث بتعاليم الإسلام دين الدولة .

إنه يؤكد حقه في الاحتياط من تكرار الوقوع في مثل تلك الضلالات، و يقرر بسيادة حظر ممارسة أي نشاط سياسي، تحت أي غطاء كان، من قبل كل من كانت له مسؤولية في هذا العبث بالدين. في ذلك: الأمر رقم 06-01 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11 لسنة 2006.

2 - نصت الفقرة (ثالثاً) من الأمر 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في آخرها بالقول: "إن الشعب الجزائري صاحب السيادة يقرر أيضاً ألا يسوغ الحق في ممارسة النشاط السياسي لكل من شارك في أعمال إرهابية و يصر، رغم الأضرار البشرية و المادية الفظيعة التي تسبب فيها الإرهاب والعبث بالدين لأغراض إجرامية، على رفض الاعتراف بمسؤوليته في تدبير و تطبيق سياسة تدعو إلى ما يزعج جهادا ضد الأمة و مؤسسات الجمهورية".

عن هذا الشرط، لأن المؤسس الدستوري والمشرع نصا على ما يكفي من الشروط التي تحمي مصالح الأمة.

وقد نصت المادة السابعة 07 من ذات القانون على أنه: " يجب أن يكون إنشاء الحزب السياسي وسيره وعمله ونشاطه مطابقاً لأحكام الدستور وهذا القانون العضوي".
ونعتقد أنه كان على المشرع أن يكتفي بالمادة 07 في تحديد الشروط الواجبة لتأسيس حزب سياسي؛ نظراً لأن أهم هذه الشروط وردت بالدستور، وهو القانون الأسمى في الدولة، وحتى لا يفهم من النص على هذه الشروط في قانون الأحزاب السياسية هو مخاطبة للسلطة التنفيذية وحدها، مما يجعل الإدارة تتعسف في قبول تأسيس ونشاط الأحزاب السياسية تحت ستار البحث في مدى ملاءمة أهداف الحزب والشروط المطلوبة قانوناً.

أما المادة 08 فجاءت بمجموعة من الثوابت والقيم الواجب احترامها حيث نصت على أنه: " لا يجوز طبقاً لأحكام الدستور تأسيس حزب سياسي على أهداف مناقضة:

- للقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية،
- لقيم ثورة أول نوفمبر 1954 والخلق الإسلامي،
- للوحدة والسيادة الوطنية،
- للحريات الأساسية،
- لاستقلال البلاد وسيادة الشعب وكذا الطابع الديمقراطي و الجمهوري للدولة،
- لأمن التراب الوطني وسلامته،

تمنع على الأحزاب السياسية كل تبعية للمصالح الأجنبية أياً كان شكلها".
وأول هذه المبادئ التي يجب مراعاتها هي القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، ولم تشر المادة إلى هذه المكونات، إلا أن ديباجة الدستور، والمادة 42 منه نصتا على هذه المكونات، وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية.

وقد شدد المؤسس الدستوري على عدم التذرع بالحق في تأسيس حزب سياسي لضرب هذه المكونات، مما يجعل من النص عليها في قانون الأحزاب السياسية مخاطبة للسلطة التنفيذية وحدها لكي تتحكم في نشأة الحزب أو استمرار قيامه، فاستناداً إلى هذا النص

الدستوري تستطيع الإدارة مصادرة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بحجة البحث في مدى ملاءمة أهداف الحزب والقيم المذكورة.

ويتعلق المبدأ الثاني بقيم أول نوفمبر 1954 والخلق الإسلامي، وبالرجوع إلى بيان أول نوفمبر، نجد أول أهدافه هو إقامة دولة جزائرية ديمقراطية اجتماعية ذات سيادة، ضمن إطار المبادئ الإسلامية، واحترام جميع الحريات الأساسية دون تمييز عرقي أو ديني.¹ وما يمكن استنتاجه أن قيم أول نوفمبر مبنية أساساً على مبادئ الشريعة الإسلامية، والخلق الإسلامي يتواجد حيث تكون مبادئه، كما أن المادة 02 من الدستور نصت على أن الإسلام دين الدولة، وعليه كان على المشرع التنصيص على احترام مبادئ الشريعة الإسلامية، وهي بطبيعتها تحتوي المبادئ التي جاء بها نداء أول نوفمبر 1954.

وغني عن البيان، أن بيان أول نوفمبر 1954 جاء بجملة من المبادئ لا تتغير ولا تتأثر بعوامل الزمن، وهي إقامة دولة ذات ديمقراطية وسيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية، واحترام جميع الحريات الأساسية دون تمييز عرقي أو ديني.

فمن مبادئ نوفمبر 1954 ما تحقق كالاستقلال مثلاً، ومنها ما كان وليد ظروف مرتبطة بفترة زمنية محددة، فهو يخضع لهذه الظروف والمتغيرات التي تطرأ عليها، وعلى ذلك، فلا يمكن الجزم بكل المبادئ الواردة بالبيان لتسير عليها الأجيال المتلاحقة رغم المتغيرات، وإنما يجب الوقوف على ما يناسبنا منها في وقتنا الحالي، وهو العمل على إقامة دولة جزائرية ديمقراطية ذات سيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية، في ظل احترام الحريات الأساسية.²

أما بقية البنود المنصوص عليها بالمادة 08 فهي تكرر لما ورد بنص الماد 42 ونعتقد أن تكرر ذلك لا يضيف جديداً، لذلك سنتحاشى الرجوع إلى هذه البنود.

1 - بيان أول نوفمبر 1954، راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.el-mouradia.dz/arabe/symbole/textes/1nov54.htm

2 - يعتبر في نظر بعض الباحثين أن هذه الشروط تضرب نوعاً من القداسة على تجارب بشرية قادها مجموعة من البشر، يعترها ما يعترى الطبع البشري من الخطأ والصواب، كما أن هذه الشروط تقود إلى نتيجة غير منطقية وهي جمود الفكر الإنساني عند حدود تجارب بشرية بحجة أنها أتت بمبادئ وأهداف لا يجوز الخروج عليها، مع أن هذه الأهداف وتلك المبادئ قد تكون وليدة ظروف موضوعية محكومة بالزمان والمكان، ومن ثم فإنها تكون عرضة للتبديل والتغيير. للاستزادة راجع، نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، مشار إليه، ص 57.

وبالرجوع إلى المادة 09 التي نصت على أنه: " لا يمكن الحزب السياسي أن يلجأ إلى العنف أو الإكراه مهما تكن طبيعتهما أو شكلهما. كما لا يمكنه أن يستلهم من برنامج عمل حزب سياسي محل قضائياً".

ولعل المشرع استلهم فحوى هذه المادة من الأحداث التي مرت بها الدولة الجزائرية خلال العشرية السوداء، وعلى ذلك جاءت المادة بهذه الصياغة، وما يمكن قوله؛ أن المادة تضمنت التزامات بديهية لا حاجة لإيرادها؛ إذ أن اللجوء إلى العنف والإكراه هو أمر مجرم قانوناً وشرعاً لمواجهة نصوص عقابية رادعة،¹ كما أن الحظر المذكور في الشطر الأول من المادة 09 هو نقل حرفي لما ذكره المؤسس الدستوري في الفقرة الأخيرة من المادة 42 من الدستور.

ولعل المقصود من المادة 2/09 هو عدم السماح بإنتاج حزب يستنسخ برنامج حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحل، ونعتقد أن مصطلح "الاستلهام" مطاط وفضفاض، فقد تشابه البرامج وتباين الوسائل والأساليب والممارسات العملية، خصوصاً وأن الأحزاب التي تتبنى مشروعاً إسلامياً تشابه إلى حد كبير، لذلك فإن الخوف من مجرد التشابه "الاستلهام" كان الأجدر بالمشرع عدم الالتفات إليه.

وعلى كل حال، فإن تشابه برامج الأحزاب وأساليبها لا يصح أن يكون سبباً للحيلولة دون تأسيسها، فقد لا يثق الناس في إمكان قيام مجموعة بذاتها بتنفيذ برنامج معين، بينما يثقون في قدرة مجموعة أخرى تقوم على المطالبة بتنفيذ برنامج مشابه، فالعبرة ليست بالمبادئ والأساليب كما تسطر على الورق منفصلة عن المنادين بها.²

وقد ألزمت المادة 46 من القانون العضوي رقم 04-12 الحزب السياسي في حالة النشاط بجملة من المبادئ و الأهداف، فجاء نصها كالاتي: " يلتزم الحزب السياسي في إطار نشاطاته باحترام المبادئ والأهداف الآتية:

- خصائص الدولة ورموزها،

1 - نصت المادة 87 مكرر من الأمر 95-11 المعدل لقانون العقوبات على أنه: " يعتبر فعلاً إرهابياً أو تخريبياً، في مفهوم هذا الأمر، كل فعل يستهدف أمن الدولة والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقرار المؤسسات وسيورها العادي عن طريق أي عمل غرضه ما يأتي:

- بث الرعب في أوساط السكان وخلق جو انعدام الأمن من خلال الاعتداء المعنوي أو الجسدي على الأشخاص أو تعريض حياتهم أو حريتهم أو أمنهم للخطر أو المس بممتلكاتهم،

- عرقلة حركة المرور أو حرية التنقل في الطرق والتجمهر أو الاعتصام في الساحات العمومية.

2 - رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 73.

- ثوابت الأمة،
- تبني التعددية السياسية،
- ممارسة النهج الديمقراطي في مساره،
- نبذ العنف والإكراه بكل أشكاله،
- الحريات الفردية والجماعية واحترام حقوق الإنسان،
- النظام العام. "

وباعتقادنا أن ما ينطبق على بنود نص المادة 08 ينطبق أيضاً على نص المادة 46 حيث أنها لم تأت بجديد، بل اكتفت بإعادة ما سبق ذكره في الدستور وفي مواد قانون الأحزاب السياسية، أما المادة 48 فقد نصت على وجوب استعمال اللغة العربية بقولها: " يمنع على الحزب السياسي استعمال اللغات الأجنبية في جميع نشاطاته".

وغني عن البيان أن تعميم استعمال اللغة العربية يقتضي إخضاع الأحزاب السياسية إلى ضرورة اعتمادها في نشاطاتها ومراسلاتها، وصحفها ونشرياتها، استناداً على ما نصت عليه المادة 03 من دستور 1996 بأن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، إلا أن واقع الحال يبين غير ذلك، فإذا كان هذا الشرط يلزم الأحزاب السياسية وهي تسعى إلى الوصول إلى السلطة، فمن باب أولى على من يمارس السلطة التقيد والالتزام به، والواقع المعيش يقول غير ذلك؛ إذ أن معظم الدوائر الحكومية خصوصاً المركزية منها، لا تحترم هذا الشرط، حيث نجد جزءاً كبيراً من مراسلاتها مكتوباً بلغة أجنبية (الفرنسية)، وعليه، فإن الواجب يحتم على السلطة أن تلزم نفسها بهذا الشرط أولاً، حتى يتسنى لها إلزام غيرها به.

وفيما يخص علاقة الأحزاب بمنظمات المجتمع المدني، فقد نصت المادة 50 من القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية على أنه: " لا يمكن أن يكون للحزب السياسي ارتباطاً عضوياً أو تبعياً أو رقابياً مع نقابة أو جمعية أو أي منظمة أخرى ليس لها طابع سياسي".

وبطبيعة الحال، فإن الحزب السياسي وكما سبق تعريفه هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار يجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية و سلمية إلى ممارسة السلطة والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة.

بينما الجمعيات هي عبارة عن تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية، يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة في مختلف المجالات، المهنية والاجتماعية والعلمية والدينية والثقافية والرياضية والبيئية والخيرية والإنسانية.

أما التنظيم النقابي فقد بينه المشرع في القانون 90-14 حيث نصت المادة 02 منه بقولها: "يحق للعمال الأجراء من جهة والمستخدمين من جهة ثانية، الذين ينتمون إلى المهنة الواحدة أو الفرع الواحد، أو قطاع النشاط الواحد، أن يكونوا تنظيماً نقابية للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية".¹

ومما سبق يتضح أن الجمعية هي تجمع لتسخير المعارف والوسائل لتنشيط وترقية مختلف مجالات حياة الإنسان تطوعاً، ودون غرض تحقيق الربح، بينما النقابة هي تجمع فئة معينة يجمعهم نشاط أو مهنة واحدة، يبتغون من وراء ذلك تحسين ظروفهم المادية والمعنوية، أما الأحزاب السياسية فهي تجمع لأفراد يجتمعون حول برنامج سياسي يبتغون من ورائه الوصول إلى السلطة، والمشاركة في الحكم.

ولئن كان الاختلاف من حيث المفهوم واضحاً، فإن الأمر في العمل الميداني يختلف، فالأحزاب السياسية تجعل من الجمعيات والنقابات قاعدة عريضة تستعملها في المناسبات الانتخابية، فمثلاً الكثير من الأحزاب المعتمدة قادتها كانوا مؤسسين لجمعيات مدنية، وأعضاء في لجان مساندة لبرامج أحزاب.²

وما تجب الإشارة إليه، أن هذا الشرط تحكيمي، فالواقع يثبت أنه لا يمكن الفصل بين مختلف تجمعات المجتمع، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو إنسانية أو غير ذلك، فالعمل التطوعي التي تقوم به الجمعيات بطبيعته عمل سياسي، وإن لم يصرح العاملون به بذلك، أو لم تذهب إرادتهم إليه، لأن الأعمال التي تقوم بها الجمعيات يفترض أن توكل للمؤسسات الدولة، ونتيجة لاتساع نطاق احتياجات الأفراد تركت السلطة هذا الهامش ليقوم به الأفراد بدلها في شكل عمل جماعي.

1 - المادة 2 من القانون 90-14 المؤرخ في 2 يونيو 1990، المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية، العدد 23، المعدل والمتمم بالقانون 91-30 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية، العدد 68 لسنة 1991.

2 - جريدة الخبر؛ انظر الموقع الإلكتروني التالي: www.elkhabar.com/ar/politique/298992.html

أما العمل النقابي وإن لم يكن عملاً سياسياً ابتداءً، فهو بالنتيجة عمل سياسي، لأن استقرار العمال مادياً واجتماعياً هو استقرار للوطن ومؤسساته العامة والخاصة على حد سواء، الأمر الذي يكفل السلم الاجتماعي ويقوض الفوضى وينمي الاقتصاد الوطني. وما يمكن استنتاجه أن المشرع قد أكثر من الشروط لدرجة أنها تشكل عبئاً على دارسها، فهي متعددة وغير منطقية، مما يخرجها عن دائرة هدف تنظيم تأسيس واستمرار الأحزاب السياسية إلى غرض تحكّم السلطة في ذلك، ونفضل أن يتقيد المشرع بنص المادة 42 من الدستور وما جاءت به من شروط فهو باعتقادنا كفيلاً بتنظيم الحياة السياسية.

الفرع الثاني

الشروط الخاصة لتأسيس الأحزاب السياسية واستمراريتها

نعالج في هذا الفرع الشروط التي جاءت نصت عليها المادة 42 من الدستور، والمتعلقة بعدم تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي، وكذلك الشروط الخاصة بالمؤسسين للحزب السياسي والمنخرطين فيه، وموانع التأسيس والانحراط، وهذا موضوع النقاط التالية:

أولاً: عدم جواز تأسيس الأحزاب على أساس ديني أو لغوي أو جهوي

نصت المادة 3/42 من الدستور على أنه: " ... وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

1- عدم جواز تأسيس الأحزاب على أساس ديني

يجد منع تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أساسه في الدول الأوروبية الأكثر تطبيقاً لمبادئ الديمقراطية، وهي دول قائمة على مبدأ فصل الدين عن الدولة، إلا أن ذلك لم يمنعها من القبول بتأسيس أحزاب ذات مرجعية دينية، ففي ألمانيا مثلاً نجد الاتحاد الديمقراطي المسيحي¹، كما قام الحزب المسيحي الديمقراطي بتعيين Konrad Adenauer كأول مستشار ألماني للجمهورية الاتحادية، ويعد الحزب بمثابة تجمع شعبي بدون منازع، وأدى منذ تأسيسه سنة 1945 إلى طبع المنهج السياسي في ألمانيا، ويشكل هذا الحزب تقليدياً كتلة

1 - الاتحاد الديمقراطي المسيحي هو حزب سياسي ألماني، ترأسه في الوقت الحالي المستشار الألمانية أنجيلا ميركل، يشترك في الائتلاف الحاكم مع الحزب الديمقراطي الحر منذ عام 2009. في ذلك الموقع الإلكتروني التالي: الاتحاد الديمقراطي المسيحي www.ar.wikipedia.org/wiki/

مشتركة داخل البرلمان الاتحادي مع شقيقه الاتحاد الاجتماعي المسيحي ذي النفوذ الواسع بولاية بافاريا.¹ كما ينشط بإيطاليا حزب مسيحي هو الحزب الديمقراطي المسيحي،² و في لبنان تقوم مجموعة من الأحزاب السياسية على أساس ديني وتحالف مع أحزاب ذات مرجعية إسلامية.³

وبالرجوع إلى المادة 02 من الدستور نجد أنها نصت على أن " الإسلام دين الدولة ". كما نصت المادة 02/42 من الدستور على أنه: " لا يمكن التذرع بحق تأسيس الأحزاب السياسية لضرب المكونات الأساسية للهوية الوطنية التي بينها ديباجة الدستور وهي " الإسلام والعروبة والأمازيغية "، كما أن المادة 08 من القانون العضوي للأحزاب السياسية نصت في بندها الثاني على عدم جواز مناقضة أي حزب مؤسس أو قيد التأسيس لقيم ثورة أول نوفمبر والخلق الإسلامي.

ومادام أن الدين تؤسس عليه الدول، وتقوم على مبادئه الحضارات وترقى الأمم، فلم لا تقوم عليه الأحزاب السياسية، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالدين الإسلامي الذي جعله الله عز وجل شريعة للناس ومنهاجاً في الدنيا وسبيلاً للنجاة في الآخرة.

وإذا كان مبرر منع تأسيس أحزاب على أساس ديني هو الخوف من التطرف الذي يمس بالوحدة الوطنية، فكيف يخشى من التطرف الذي ينجر عن التدين، ولا يخشى من التطرف الذي قد ينجر عن عدمه.⁴

ومن جهة أخرى، يجب أن لا يناقض الدستور نفسه، فإذا كان هذا الأخير يقرر في ديباجته بأن أحد المكونات الأساسية للدولة الجزائرية هو الدين الإسلامي، ثم يؤكد في المادة 02 منه بأن الإسلام دين الدولة، مما يقتضي أن يستنار بمبادئه في كل مناحي حياة الدولة، كما يجب أن تتناغم باقي أحكام الدستور مع هذه القواعد الأساسية والعامّة، إلا أن

1 - انظر في ذلك، www.ar.wikipedia.org/wiki/الاتحاد_الديمقراطي_المسيحي
2 - هو حزب مسيحي ديمقراطي في إيطاليا تأسس عام 1943 كخلف إيدولوجي لحزب الشعب الإيطالي والذي امتلك نفس الشعار وهو درع يحمل صليلاً. انظر في ذلك، www.ar.wikipedia.org/wiki/الحزب_الديمقراطي_المسيحي_الإيطالي
3 - أصبح التيار الوطني الحر حزباً في سبتمبر 2005 بعد عودة " ميشال عون" من منفاه. وفي أعقاب عودته بعد خروج القوات السورية من لبنان، تحالف مع تيار المردة خلال الانتخابات النيابية وتحالف فيما بعد مع حزب الله وشكل هذا التحالف داعماً أساسياً لحزب الله. انظر في ذلك، www.ar.wikipedia.org/wiki/التيار_الوطني_الحر
4 - ياسين ربح، الأحزاب السياسية في الجزائر (التطور والتنظيم)، مشار إليه، ص 73.

الغريب ما جاءت به المادة 42 بمنعها تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني، فهل المقصود بذلك الدين الإسلامي؟ أم غيره من الأديان؟ فإذا كان الدين الإسلامي مكوناً للهوية الوطنية، فالحزب السياسي هو من يجسد هذه الهوية في برامجها التي يسعى بها للوصول إلى السلطة ليضعها حيز التنفيذ، لذلك على المؤسس الدستوري أن يراجع أحكام المادة 42، كما يجب أيضاً على المشرع أن يفسر هذه المادة وفق المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري المنصوص عليها في الفصل الأول من الباب الأول من الدستور.

وما يمكن قوله في هذا المقام أنه يجب المساواة بين كل التيارات، فكما يمكن لذي التوجه العلماني أو الاشتراكي أو الشيوعي، أن يؤسس حزبا سياسيا بكل حرية دون قيد، فالأمر كذلك يجب تطبيقه على الأحزاب ذات التوجه الإسلامي، وهذا إعمالاً لما جاء في ديباجة الدستور، وتطبيقاً لروح المادة الثانية منه.

2- عدم جواز تأسيس الأحزاب على أساس لغوي أو جهوي

يجد هذا المنع أساسه في الحفاظ على وحدة الأمة وسلامة التراب الوطني، إلا أن ذلك يطلب منا الوقوف والتأمل بإمعان، فبالرجوع إلى أحكام الدستور نجد أنه أقر بالتعدد اللغوي والجهوي الذي يعد تميزاً للدولة الجزائرية، فقد نصت المادة الثالثة (مكرر) من الدستور على أن: "تمازيغت هي كذلك لغة وطنية. تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني".¹

فالمؤسس الدستوري أقر صراحة بوجود لغة تمازيغت كلغة وطنية أخرى إلى جانب اللغة العربية الأم، وهذا يتطلب تطويرها بكل تنوعاتها اللسانية التي تنتشر في ربوع الوطن، ولا يمكن تصور هذا التطوير والترقية لهذه اللغة إلا من خلال فتح المجال للتعبير بها عنها، وعن أصحابها من خلال منظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية.

ولعل أحداث منطقة القبائل لسنة 1980 و 2002 تثبت أن الجزائر عرضة للمطالب الإثنية، مما يجعل التنفيس عن هذه الاختلافات، والتعبير عن انشغالاتها في إطار قنوات قانونية رسمية

1 - المادة 3 مكرر من القانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والمتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 25 لسنة 2002.

هي الأحزاب السياسية،¹ يعد ضماناً لوحدة الدولة واستقرارها، والاعتراف بمكوناتها المختلفة التي تجعل منها دولة قوية.

ثانياً: الشروط الخاصة بالمؤسسين للحزب السياسي والمنخرطين فيه

أشار المشرع في القانون العضوي للأحزاب السياسية إلى الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب في تأسيس حزب سياسي، والشروط المتعلقة بالانخراط في الحزب، كما بين حالات التنافي أو الحظر.

1- الشروط الخاصة بالمؤسسين والمنخرطين في الحزب السياسي

هي شروط واجبة بداية، وغياها يقضي برفض تأسيس الحزب، وقد نصت المادة 17 من قانون الأحزاب السياسية على هذه الشروط وهي:

أ) أن يتمتع العضو المؤسس بالجنسية الجزائرية، ويستوي في ذلك الجنسية الأصلية أو المكتسبة،² ومقارنة بقوانين الأحزاب السياسية السابقة نجد أن المشرع استغنى عن بعض الأحكام التي كانت ملازمة لهذه المادة، ففي القانون 89-11 اشترط في العضو المؤسس أو المسير الجنسية الأصلية، أو الجنسية المكتسبة لمدة 10 سنوات على الأقل،³ أما القانون 97-09 اشترط في العضو المؤسس الجنسية الجزائرية وأن لا يكون حائزاً جنسية أخرى،⁴ وعلى ذلك يمكن القول أن المشرع تنازل عن الشروط السالفة، وإن كان ينظر إلى هذا التخفيف في شروط التأسيس و التسيير على أنه خطوة محمودة تشجع ممارسة حرية التجمع، إلا أنه يجب القول وبصدق، أنه كان على المشرع الإبقاء على شرط عدم ازدواج الجنسية في العضو

1 - ياسين روج، الأحزاب السياسية في الجزائر (التطور والتنظيم)، مشار إليه، ص 73.

2 - ورد في مشروع القانون 12-06 المتعلق بالأحزاب السياسية شرط الجنسية الأصلية بالنسبة لمؤسسي الحزب السياسي، إلا أن المجلس الدستوري تصدى لهذا الشرط بقوله: اعتباراً أن المشرع باشرطه الجنسية الأصلية في العضو المؤسس للحزب السياسي، يكون قد تناول موضوعاً سبق للمجلس الدستوري أن فصل فيه بالرأي رقم 01 ر.أ.ق. عض / م.د المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، بعدم مطابقة هذا الشرط للدستور، استناداً للمادة 30 من الدستور.

واعتباراً لما سبق، يتعين التذكير بأن آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وغير قابلة للطعن، وترتب آثارها طالما أن الأسباب التي استند إليها في منطوقها لا زالت قائمة، وما لم تتعرض تلك الأحكام الدستورية للتعديل. انظر في ذلك، رأي رقم 01 / م.د، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

3 - المادة 19 من القانون رقم 89-11 المؤرخ في 5 يوليو 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي لسنة 1989.

4 - المادة 13 من الأمر 97-09 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

المؤسس أو المسير لحزب سياسي، لما لها قد ينجر عنها من انعكاسات سلبية، فباعتمادنا أنه لا يمكن أن يكون للشخص الولاء نفسه بالنسبة للدولتين المحنس بجنسيتهما، لذلك واحتياطاً يجب البقاء على ما جاء به القانون 97-09 من اشتراط الجنسية الجزائرية، وعدم حيازة جنسية أخرى.

ب) أن يبلغ العضو المؤسس سن خمس وعشرين سنة على الأقل، وفي هذه المرحلة يكتشف الحياة ويكتسب الخبرات، ويكون على وعي تام بما يقوم به، وعلى ذلك يتحمل المسؤوليات.

ج) أن يتمتع العضو المؤسس بكامل حقوقه المدنية والسياسية، وألا يكون قد حكم عليه بعقوبة سالبة للحرية بسبب جناية أو جنحة ولم يرد إليه اعتباره. وهو شرط منطقي، فمن يتغني الترشح لتولي مناصب قيادية، ويحمل برنامجاً سياسياً يسعى لوضعه حيز التنفيذ، يفترض فيه النزاهة والخلق الرفيع، لذلك يعتبر هذا الشرط ضرورياً فيمن يطمح في القيادة.

د) أن لا يكون قد سلك سلوكاً معادياً لمبادئ ثورة أول نوفمبر 1954 ومثلها بالنسبة للأشخاص المولودين قبل شهر يوليو 1942، ولعل هذا الشرط بدأ في التلاشي بتدخل عامل الزمن، فالمولودون في سنة 1942 قد بلغوا سن 71 مما يقلل من حظوظهم في تأسيس أحزاب سياسية وقيادتها.

هـ) ألا يكون في حالة منع كما هو منصوص عليه في المادة 05 من قانون الأحزاب السياسية، وقد سبق تفصيل هذه النقطة.

و) ولعل الشرط الجديد الذي جاء به قانون الأحزاب السياسية هو أن يكون ضمن الأعضاء المؤسسين نسبة ممثلة من النساء، واستناداً لنص المادة 29 من الدستور والتي نصت على أنه: " كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي".

وغني عن البيان أن هذا الشرط يثير إشكالات دستورياً، وكان على المشرع أن يراعي أحكام المادة 29 من الدستور، وإذا كان المشرع قد استلهم هذا الشرط من المادة 31 (مكرر) من الدستور حيث نصت على أنه: " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة. يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة".

وباعتقادنا أن المشرع جانب الصواب حينما أدرج هذا الشرط التحكيمي، فهو لا يساهم في إثراء الحياة السياسية من خلال مشاركة المرأة بقدر ما يزيد في تعقيد المسألة، فإذا كان الشرط يزيد من حريات تمثيل المرأة فبالمقابل يعمل على تقييد حرية الرجال في تأسيس أحزاب سياسية، والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، هل يمكن أن تؤسس مجموعة من النساء وحدهن حزياً سياسياً؟ بطبيعة الحال الجواب هو نعم. يمكن ذلك، إذا أليس هذا إجحافاً بحق الرجل، وإخلالاً بمبدأ دستوري هو المساواة أمام القانون؟.

كما أن هذا الشرط يطرح إشكالا آخر، وهو إهمال الشباب، فإذا نص القانون العضوي للأحزاب السياسية على ضرورة تمثيل المرأة في تأسيس حزب سياسي، فمن حق الشباب أيضاً أن تكون لهم نسبة ممثلة في تأسيس حزب سياسي، مما يخل بمبدأ المساواة.

وبناء على ما سبق، فإنه على المشرع مراجعة هذا الشرط، بما يضمن تطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون، وأن يعمل على ترقية المرأة بشتى الوسائل التي تؤهلها لقيادة مؤسسات الدولة، لا أن يجعل منها ديكورا، فيفرغ المادة القانونية من هدفها الصحيح.

وفيما يتعلق بالمنخرطين أو أعضاء الحزب السياسي فقد نصت المادة 10 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على أنه: " يمكن كل جزائري وجزائرية بلغا سن الرشد القانونية الانخراط في حزب سياسي واحد من اختيارها أو الانسحاب منه في أي وقت".

فباستقراء المادة السالفة، نجد أن المشرع لم يقيد الأفراد في الانخراط في حزب سياسي إلا بقيد السن القانوني وهو 18 سنة كاملة، حتى تكون للشخص الأهلية القانونية الكاملة في مفهوم القانون الدستوري والانتخابي، كما اشترط أيضاً الانخراط في حزب سياسي واحد، وهذا أمر منطقي، فلا يمكن تصور شخص يدافع عن برنامجين مختلفين، أو حتى متشابهين، وقد أورد المشرع مصطلح الاختيار، بحيث لا يجوز إجبار الأفراد على الانخراط في حزب سياسي، أو إكراههم على تركه، كما يلاحظ إغفال المشرع إدراج شرط الجنسية، مما يعني أنه يستوي في ذلك الجنسية الأصلية، والجنسية المكتسبة.

2- موانع التأسيس أو الانخراط في الحزب السياسي

بينت المادة 02/10 من القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، الأفراد المحظور عليهم الانخراط في حزب سياسي أثناء ممارستهم لنشاطهم، مما يعني أنه من باب أولى محظور عليهم المشاركة

في تأسيس حزب سياسي، ويشمل هذا الحظر القضاة، وأفراد الجيش الوطني الشعبي، وأسلاك الأمن، وأعضاء المجلس الدستوري، وكل عون من أعوان الدولة المتواجدين بمراكز السلطة والمسؤولية وينص قانونهم الأساسي على هذا الحظر.

ويرجع سبب هذا الحظر إلى ما يحيط هذه الوظائف من حساسية، فهذه الفئات يفترض فيها الحياد، والوقوف على مسافة واحدة من مختلف أفراد وتنظيمات المجتمع، سواء أكانوا حكاماً أو محكومين، وأن أي تعبير منهم عن انتمائهم السياسي سيكون له بالغ الضرر على مؤسساتهم وعلى استقرار الوطن أيضاً.

ومن المعلوم أن القضاة تنحصر مهمتهم في الفصل باسم الشعب في المنازعات التي تثور بين الأفراد، فقد نصت المادة 139 من الدستور على أنه: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية". كما بينت المادة 140 أن أساس القضاء هو مبادئ الشرعية والمساواة. وعلى ذلك، فإن انتماء القاضي السياسي يجعل منه خصماً وحكماً، وتتأثر أحكام القضاء وفق اتجاهات القضاة السياسية، فيفسد القضاء، وتفقد النصوص الدستورية قيمتها.

والأمر نفسه ينطبق على أعضاء المجلس الدستوري المكلفين بموجب المادة 163 من الدستور بالسهر على احترام الدستور، وصحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلنون نتائج هذه العمليات. فإذا كان الدستور قد أناط بالمجلس الدستوري هذه المسؤوليات، فإن ضمان نزاهة أعضائه تقتضي ألا يكون لهم انتماء سياسي معين.

أما أفراد الجيش الوطني الشعبي فمهمتهم حماية حدود الدولة من كل اعتداء، وعلى ذلك فهم لا يمثلون أو يميلون إلى تيار سياسي معين، كذلك الأمر بالنسبة لمختلف أسلاك الأمن؛ إذ تنحصر مهمتهم في حماية أمن المواطن وأمن الدولة، ولا يجوز لهم بأي حال حماية فصيل سياسي أو اتجاه سياسي بعينه.

وما ينطبق على الأصناف السالفة الذكر، ينطبق كذلك على بقية الفئات التي تمارس وظائف السلطة والمسؤولية، ويحظر قانونها الأساسي انتماءها لأي تيار سياسي.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه وإن كان المشرع قد حظر على الفئات سالفة الذكر أي انخراط في حزب سياسي طيلة فترة أدائهم لوظائفهم أو عهدهم، إلا أن ذلك لا يمنعهم من إبداء آرائهم وقناعاتهم السياسية بواسطة ممارسة حقهم في اختيار مرشحيهم في مختلف الاستحقاقات الانتخابية، وبذلك تتوفر لهم وسيلة لدعم الاتجاه السياسي الذي يرون فيه صلاح الأمة.

المطلب الثاني

إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية

يعتبر الطلب البادرة الأولى اللازمة لصدور قرار الترخيص بممارسة نشاط أو حرية معينة، إذ بدونه لا يمكن أن يوجد الترخيص كقرار فردي آذن.¹ وحتى يعتمد حزب سياسي ويمارس نشاطاته على أرض الواقع، يتطلب من الأعضاء الراغبين في تأسيسه تقديم طلب التصريح بالتأسيس، ويولي ذلك مرحلة اعتماد الحزب السياسي، هذا ما نتعرض له تباعاً.

الفرع الأول

مرحلة طلب التصريح بتأسيس حزب سياسي

يعد نظام التصريح بالتأسيس بمثابة رقابة مسبقة للإدارة، وهو أول خطوة يقوم بها الأعضاء المؤسسون لحزب سياسي، ويقتضي ذلك تقديم طلب تصريح بالتأسيس للسلطة المعنية مقابل وصل إيداع يقدم وجوباً، ثم الحصول على رخصة تسمح للأعضاء المؤسسين بعقد مؤتمرهم التأسيسي، كما يمكن للإدارة وبناء على أسباب رفض تسليم الرخصة، وهذا ما نشرحه على التوالي:

أولاً: تقديم الطلب

يشكل الطلب من الناحية القانونية الإجرائية السبب المباشر الدافع لتحرك الإدارة بإعمال إرادتها بشكل معين في مجال مراقبة وتوجيه ممارسة الأفراد حقوقهم وحررياتهم، كما يجب أن يقدم الطلب في شكله ومضمونه القانونيين المطلوبين حتى يقع لزاماً على الإدارة مراعاته

1 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 240.

والاستجابة له بمنحه ترخيصاً بممارسة النشاط أو الحرية المرغوب فيها ممارسة قانونية مشروعة، وفي الوقت المناسب،¹ كما في مسألة الحال هنا تأسيس حزب سياسي.

وحسبما نصت عليه المادة 19 من القانون العضوي للأحزاب السياسية فإن التصريح بتأسيس حزب سياسي يتم بواسطة إيداع ملف لدى وزير الداخلية، يتقدم به 03 أعضاء مؤسسين، يذكر فيه اسم وعنوان مقر الحزب السياسي وكذا عناوين المقرات المحلية، كما يتطلب الملف تعهداً مكتوباً يوقعه عضوان مؤسسان على الأقل عن كل ولاية منبثقة عن 1/4 ولايات الوطن على الأقل. وقد كان يشترط في القانون 97-09 للأحزاب السياسية (الملغى) توقيع 03 أعضاء مؤسسين، ويجرر ويوقع التعهد من قبل 25 عضواً يقيمون فعلاً في 1/3 ولايات الوطن على الأقل.²

وقد اشترطت المادة 19 من القانون العضوي للأحزاب السياسية أن يتضمن التعهد المطلوب الآتي:

- احترام أحكام الدستور والقوانين المعمول بها.
- عقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي في أجل أقصاه سنة.
- مشروع القانون الأساسي للحزب في 03 نسخ،
- مستخرجات من عقود ميلاد الأعضاء المؤسسين،
- مستخرجات من صحيفة السوابق القضائية رقم 03 للأعضاء المؤسسين،
- شهادة إقامة الأعضاء المؤسسين.³

وحسنا فعل المشرع حينما ألغى اشتراط شهادة إثبات عدم تورط مؤسس الحزب السياسي المولود قبل يوليو 1942 في أعمال ضد الثورة الجزائرية الذي ورد بالقانون العضوي 97-09

1 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 240.

2 - المادة 14 من القانون 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية، (الملغى).

3 - وقد علق المجلس الدستوري على شرط شهادة الإقامة للمؤسسين بقوله: " أن اشتراط الإقامة على التراب الوطني يتعارض مع مقتضيات المادة 44 من الدستور، التي تؤكد حق كل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن يختار بحرية موطن لإقامته، واعتباراً أن المؤسس الدستوري باقتضاره على ذكر حرية اختيار موطن الإقامة دون ربطه بالإقليم، كان يهدف إلى تمكين المواطن من ممارسة إحدى الحريات الأساسية المكرسة في الدستور والمتمثلة في حرية اختيار موطن إقامته داخل أو خارج التراب الوطني، واعتباراً بالنتيجة أنه إذا كانت نية المشرع باشتراطه تقديم العضو المؤسس للحزب السياسي شهادة الإقامة، لا يقصد منها اشتراط إقامة المعني على التراب الوطني، بل اشتراطها كوثيقة في الملف الإداري، ففي هذه الحالة يعد هذه الشرط مطابقاً للدستور، راجع في ذلك: الرأي رقم 01 ر.أ.ق. عض / م.د المؤرخ في 06 مارس 1997 والمتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

للأحزاب السياسية (الملغى) ، فمن جهة أن هذا الشرط يكاد يزول بفعل عامل الزمن، ومن جهة أخرى، فإن الحظر المطلق لممارسة الحريات يتعارض مع أحكام الدستور.

وما تجدر الإشارة إليه أن تحضير وثائق ملف التصريح بتأسيس حزب سياسي، ليس بالأمر اليسير، حيث أن ذلك يتطلب عقد لقاءات واجتماعات بين الأعضاء المؤسسين. وبالعودة إلى نصوص القانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 والمتعلق بالاجتماعات العمومية والمعدل بالقانون 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، فإن المادة 04 منه نصت على أنه: " كل اجتماع عمومي يكون مسبقاً بتصريح يبين الهدف منه، ومكانه، واليوم والساعة اللذين يعقد فيهما، ومدته، وعدد الأشخاص المقرر حضورهم، والهيئة المعنية به عند الاقتضاء. وهذا التصريح يوقعه ثلاثة أشخاص، مواطنهم الولاية ويتمتعون بحقوقهم الوطنية". على أن يتم تقديم هذا التصريح بعقد الاجتماع إلى الوالي.¹

ويسلم على الفور وصل يبين أسماء المنظمين وألقابهم وعناوينهم، وكذلك رقم بطاقة التعريف الوطنية وتاريخ تسليم الوصل ومكانه، هذا 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.²

وما يثير الاستغراب، أن المشرع لم يعف الأعضاء المؤسسين من شرط الترخيص بعقد اللقاءات والاجتماعات التحضيرية، مما يعني تقييد مرحلة التحضير والإعداد لتأسيس حزب سياسي، ولما كان الوصل هو بمثابة ترخيص بعقد اجتماع، فغياب هذا الوصل (الترخيص) قد يؤدي إلى توجيه تهمة تكوين حزب سياسي غير مرخص به، الأمر الذي يجعل تأسيس الأحزاب السياسية رهن ترخيص بعقد اجتماع عمومي.

وغني عن البيان أن الدستور عندما خول المشرع سلطة تنظيم الحقوق والحريات العامة، ومن بينها حرية تأسيس الأحزاب السياسية، كان يقصد قيام المشرع بوضع الترتيبات والإجراءات التي تسهل على المواطنين التمتع بهذه الحرية لا ليرهقهم ويصعب عليهم التمتع بها، فقيام المشرع بوضع إجراءات تعسفية على الحرية تجعل استخدام الأفراد لها شاقاً ومرهقاً،

1 - الجريدة الرسمية، العدد 04 لسنة 1989. راجع أيضاً، الجريدة الرسمية، العدد 62 لسنة 1991.

2 - المادة 04 من القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات العمومية والمعدل بالقانون 91-19.

فإن من شأن ذلك أن يخرج المشرع عن غايات الدستور، ويجعله منحرفاً في استعمال سلطته التشريعية.¹

هذا، ورتب المشرع على التصريح بتأسيس حزب سياسي ضرورة تسليم وصل إيداع وجوباً بعد قيام الجهة المختصة ممثلة في وزير الداخلية من التحقق الحضور من مطابقة وثائق الملف للقانون، بمعنى أن معاينة وثائق الملف تتم فور تسليمه وبحضور هؤلاء المؤسسين المودعين للملف،² وهذا في حد ذاته يعد ضماناً لحرية التجمع إذا أحسن تطبيقه، بخلاف القانون العضوي 97-09 للأحزاب السياسية (الملغى)، الذي نصت المادة 12 منه على أن يتم التصريح بتأسيس حزب سياسي بإيداع ملف لدى الوزير المكلف بالداخلية مقابل وصل، فجاءت الجملة على التراخي لا تتضمن تسليمها فوراً للوصل.

كما يجب التأكيد على أن رفض تسليم الوصل لا ينبغي تفسيره على أنه رفض للترخيص إلا أنه يعد تجاوزاً للسلطة، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 24 أكتوبر 1930،³ هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يجب العلم بأن الوصل ليس منشئاً للحزب لأنه لا يشكل اعترافاً قانونياً بالحزب المزمع تأسيسه، وإنما هو مجرد إجراء مضمن للملف المقدم للإدارة ومثبت لتاريخ الإيداع، وهو يكتسي أهمية خاصة؛ ذلك أن يوم تسليمه يمثل تاريخ بداية احتساب الآجال القانونية.⁴

وتجب الإشارة إلى إمكانية امتناع الإدارة عن تسليم وصل الإيداع للأعضاء المؤسسين، وفي هذه الحالة يمكن تسجيل رفض الإدارة تسلم الوثائق المطلوبة بواسطة محضر قضائي، ثم يتم بعد ذلك إرسال الوثائق المطلوبة قانوناً عن طريق البريد في رسالة مضمونة الوصول إلى وزارة الداخلية، ويقوم توقيع العون المكلف باستلام الوثائق على الجزء المتعلق بالإعلام بالاستلام

1 - انظر على سبيل المقاربة والاستشهاد من التشريع المصري، هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات العامة والضمانات المقررة لممارستها، مشار إليه، ص 246.

2- المادة 18 من القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

3 - Voire Arret.prunget.24 oct 1930 .page.865

انظر أيضاً، عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، مشار إليه، ص 30.

4- إدريس بوكرا، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية (بين الحرية والتقييد)، مقال منشور بمجلة المدرسة الوطنية للإدارة (إدارة)، المجلد 08 العدد 02، 1998، ص 61.

مقام الوصل الواجب تسليمه بمقتضى المادة 18 ويعد هذا التاريخ بمثابة تاريخ الإيداع الذي تحتسب من خلاله الآجال القانونية.

ثانياً: صدور الترخيص

إن السلطة الإدارية مجبرة على القيام بخطوات معينة، تتوسع بمقتضاها سلطاتها أحياناً، وتضيق أحياناً أخرى، فهي تقوم بعملية التحقيق في الطلب، ومن ثم إصدار قرارها، فقد يكون قراراً إيجابياً صريحاً أو ضمناً، كما يمكن أن يكون قراراً سلبياً.

ويتطلب ذلك تحقيق الطلب، وهو عملية تتعلق بفحص الطلب ودراسته والتدقيق فيه من حيث استيفاءه للشروط القانونية المطلوبة.¹ وتمثل ضرورة نظام الفحص أو التحقيق في وجوب تدخل الإدارة مقدماً في النشاط المطلوب مزاولته لتحقيق الغاية الوقائية وهي حماية النظام العام بأبعاده ومقوماته المختلفة؛ ولهذا السبب أيضاً كان الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في الموافقة على الترخيص أو رفضه في حدود معينة وذلك حتى لا يكون عملها عملاً آلياً بحتاً.²

وتتدخل الإدارة ممثلة في وزير الداخلية في التدقيق والتحقق من ملف التصريح بالتأسيس، ومن خلال ذلك تتمكن السلطة من مراقبة مطابقة المبادئ التي يقوم عليه الحزب مع أحكام القانون والدستور، كما تتحقق أيضاً من صحة مضمون التصريحات. ويمكن لوزير الداخلية الاستماع لأي عضو مؤسس وأن يطلب أية وثيقة تكميلية وكذلك استبدال أو سحب (إقصاء) أي عضو لا تتوفر فيه الشروط المطلوبة قانوناً استناداً للمادة 20 من قانون الأحزاب السياسية التي تنص على أن: " للوزير المكلف بالداخلية أجل أقصاه ستون (60) يوماً للتأكد من مطابقة التصريح بتأسيس الحزب السياسي.

ويقوم خلال هذا الأجل بالتحقق من محتوى التصريحات ويمكنه طلب تقديم أي وثيقة ناقصة وكذا استبدال أو سحب أي عضو لا يستوفي الشروط كما هي محددة في المادة 17 من هذا القانون العضوي".

1 - عبد الرحمن عزراوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 244.

2 - محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري (دراسة مقارنة)، رسالة مشار إليها، ص 404.

وفي هذا الإطار يتضح جلياً أن لوزير الداخلية إمكانية اتخاذ قرارات تتعلق بتنظيم الحزب السياسي ذاته أو بأحد المؤسسين وذلك قبل نشر التصريح في الجريدة الرسمية دون وجود ضمانات للأعضاء المؤسسين للطعن في القرار الذي يتخذه على هذا المستوى.¹

ويرتبط الاختصاص المقيد للسلطة الإدارية في مجال التراخيص الإدارية بمجالاتها المنظمة تنظيمياً دقيقاً بنصوص قانونية، فتتصرف الإدارة في إطارها وتلتزم بمنح الرخصة إذا كان مركز الطالب متلائماً مع مضمون تلك النصوص المنظمة لها، فيقع لزاماً على الإدارة التصرف في الاتجاه الذي حدده القانون سلفاً، دون إمكانية للاختيار، إلا أنه نادراً ما نجد أنفسنا أمام مثل هذا الوضع وبهذا الفهم الواضح.²

وقد نصت المادة 20 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على أن لوزير الداخلية أجلاً أقصاه 60 يوماً للتأكد من مطابقة التصريح بتأسيس حزب سياسي، مما يعد قيداً زمنياً لصالح طالبي التصريح في مواجهة الإدارة، لأن هذه الأخيرة ملزمة بتسليم وصل إيداع فور التحقق من وثائق الملف وبحضور المؤسسين، وبناء على ذلك لا يمكن للإدارة رفض تسليم الوصل.

وباستيفاء الشروط السالفة الذكر يصدر وزير الداخلية ترخيصاً للحزب السياسي بعقد مؤتمره التأسيسي اسناداً للمادة 21 من ذات القانون، ولا يعد هذا الترخيص بمثابة اعتماد للحزب السياسي، بل هو ترخيص يمكن مؤسسي الحزب السياسي من القيام بما يلزم لعقد مؤتمرهم التأسيسي، وتقديم طلب الاعتماد لاحقاً، ولا يعتد بقرار الترخيص أمام الغير إلا بعد إشهاره من قبل الأعضاء المؤسسين في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل،³ وهذا في حد ذاته خطوة مهمة في تبسيط إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية، إذ أن مؤسسي الحزب السياسي لا محالة سيسارعون إلى القيام بعملية الإشهار القانوني لمباشرة عملية تأسيس حزبهم، وهذا خلاف لما كان معمولاً به في القانون العضوي 97-09 للأحزاب السياسية الذي نصت المادة 15 منه على أن يتولى وزير الداخلية نشر التصريح في الجريدة الرسمية، وما قد

1 - إدريس بوكرا، نظام اعتماد الأحزاب السياسية، مقال مشار إليه، ص 48.

2 - لمزيد من التفصيل انظر، عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 248.

3 - وتشير المادة 21 من القانون العضوي للأحزاب السياسية إلى وجوب أن يتضمن هذا الإشهار اسم ومقر الحزب السياسي وألقاب وأسماء ووظائف الأعضاء المؤسسين في الحزب السياسي الموقعين على التعهد.

يصحب ذلك من بطء في القيام بعملية الإشهار، الأمر الذي يعود بالضرر على مؤسسي الحزب السياسي.

وقد يكون الترخيص صريحاً أو ضمناً، كما يمكن السلطة رفض التصريح بالتأسيس، فيكون الترخيص الصريح بواسطة قرار صادر عن وزير الداخلية، بعد التدقيق والتحقق من متطلبات الملف، ويبلغ القرار إلى الأعضاء المؤسسين للحزب.

أما الترخيص الضمني حسب المادة 23 من قانون الأحزاب السياسية فيتجلى حينما تمتنع الإدارة عن الرد بالإيجاب أو السلب على طلب التصريح بالتأسيس خلال الأجل المحدد لها وهو 60 يوماً، فيعد ذلك بمثابة ترخيص للأعضاء المؤسسين من أجل العمل على عقد المؤتمر التأسيسي للحزب.

أما في حالة عدم توافر شروط التأسيس المطلوبة قانوناً يصدر وزير الداخلية قرار رفض التصريح بالتأسيس، على أن يكون هذا القرار مسبباً، وفي خلال الأجل المحدد بستين 60 يوماً، ويمكن للأعضاء المؤسسين فقط الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة¹ باعتباره الجهة الأولى والأخيرة المنوط بها الفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.²

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع لم يأت بجديد في هذه النقطة، خصوصاً وأنا بصدد قانون جديد لتنظيم الأحزاب السياسية، وفي ظل معطيات محلية وإقليمية غير مطمئنة، فالمشرع مكن الإدارة من سلطة رفض التصريح بالتأسيس، مما يعد تقييداً لممارسة حرية التجمع.

1- المادة 22 من من القانون العضوي 12-04 للأحزاب السياسية.

2- المادة 901 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21 لسنة 2008.

الفرع الثاني

مرحلة اعتماد الحزب السياسي

تتطلب هذه المرحلة جملة من الإجراءات والشروط يقوم بها الأعضاء المؤسسون للحزب السياسي، وتمثل أساساً في عقد المؤتمر التأسيسي للحزب، وما يتطلبه ذلك من إجراءات وشروط، وعلى إثر ذلك يتقدم مفوض الحزب بطلب اعتماد الحزب السياسي.

أولاً: عقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي

نصت المادتان 24 و 25 من القانون العضوي 12-04 على الشروط المتعلقة بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب، فمنها ما يتعلق بأجل انعقاد المؤتمر ومنها ما يرتبط بالمؤتمرين.

1- شرط الأجل لانعقاد المؤتمر

ينعقد المؤتمر التأسيسي للحزب بعد استكمال مرحلة التحضير له من قبل الأعضاء المؤسسين.¹ وهذا بطبيعة الحال يكون بعد حصولهم على رخصة بذلك،² وقد اشترطت المادة 24 من القانون العضوي للأحزاب السياسية عقد المؤتمر التأسيسي للحزب خلال سنة واحدة يبدأ حسابها من تاريخ إشهار قرار ترخيص التصريح بالتأسيس في يوميتين إعلاميتين وطنيتين. وعلى عكس ما كان معمولاً به في القانون العضوي 97-09 للأحزاب السياسية - نجد أن المشروع نص على إمكانية تمديد أجل عقد المؤتمر التأسيسي بقرار من وزير الداخلية، وذلك في حالة القوة القاهرة³ ولمدة لا تزيد عن 06 أشهر، كما أضاف ضماناً أخرى هامة باعتقادنا وتمثل في إمكانية الطعن في رفض طلب تمديد أجل عقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي خلال خمسة عشر يوماً الموالية لقرار رفض التمديد أمام مجلس الدولة الفاصل في القضايا الاستعجالية.

2- شروط انعقاد المؤتمر التأسيسي

نصت المادتان 24 و 25 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على الشروط المتعلقة بانعقاد المؤتمر التأسيسي والتي تتمثل أساساً في عدد أعضاء المؤتمر ومكان انعقاده واثبات

1 - إدريس بوكرا، نظام اعتماد الأحزاب السياسية، مقال مشار إليه، ص 50.

2 - المادة 21 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

3 - يعنى مصطلح "القوة القاهرة" تلك الواقعة أو الظرف الاستثنائي الذي يتصف بأنه خارج عن سيطرة أي شخص أو فريق، وأنه لم يكن بوسع ذلك الشخص أو الفريق أن يتحرز منه أو أن يتجنبه بصورة معقولة.

صحة انعقاده، مع إضافة شرط جديد يتعلق بتمثيل نسبة من النساء. فالمؤتمر لا يصح انعقاده إلا إذا كان ممثلاً بأكثر من ثلث 3/1 عدد الولايات على الأقل، أي أكثر من 16 ولاية موزعة عبر التراب الوطني، وبحضور ما بين 400 و 500 مؤتمر، منتخبين من طرف ألف وستمائة 1600 منخرط على الأقل، دون أن يقل عدد المؤتمرين عن ستة 16 عشر مؤتمراً عن كل ولاية، وعدد المنخرطين عن مائة 100 عن كل ولاية. وفي كل الأحوال يجب أن يكون ضمن المؤتمرين نسبة ممثلة من النساء.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه يجب أن ينعقد المؤتمر التأسيسي ويجتمع على التراب الوطني، ولإثبات استيفاء هذه الشروط أوجب القانون أن يحضر هذه العملية موظف عمومي هو المحضر القضائي ويجرر بذلك محضراً¹ ويعد هذا المحضر أحد عناصر ملف طلب الاعتماد. وما يمكن استخلاصه من هذه الشروط، أن المشرع بوضعه للمادة 24 جاء ببعض التعديلات مقارنة بالمادة 18 من القانون العضوي 97-09 للأحزاب السياسية، سواء من حيث التخفيض في عدد الولايات الممثلة في المؤتمر من 25 ولاية على الأقل إلى أكثر من الثلث، أي 17 ولاية، كما خفض من عدد المنخرطين من 2500 منخرط، إلى 1600 منخرط. وما يجب الإشارة إليه أيضاً، أن هذه الشروط ورغم التعديلات التي أدخلت عليها لا تعد مشجعة لممارسة حرية التجمع، فهي أقرب إلى الشروط التحكمية الإقصائية، لأن العبرة ليست بهذا الكم من الولايات الممثلة في المؤتمر التأسيسي، ولا في عدد المؤتمرين الممثلين عن ولايات الوطن، وباعتقادنا هي شروط شكلية لا قيمة لها، لأنه بإمكان المؤسسين وبتدخل عنصر المال يمكن جمع هذا العدد الهائل من المؤتمرين بشتى الطرق، واستنساخ برنامج مماثل لبرامج أحزاب أخرى في غياب التمييز في برنامج الحزب.

وإذا كان غرض المشرع من هذه الشروط هو تأكيد التمثيل الوطني للأحزاب السياسية، فإن الواقع أثبت غير ذلك، فالكثير من الأحزاب وإن كانت تأسست وفق الشروط القانونية المطلوبة إلا أن حقيقة الأمر هي أحزاب جهوية وللإشارة إليها قد يستعمل مصطلح "أحزاب

1 - يذكر في المحضر ألقاب وأسماء الأعضاء المؤسسين الحاضرين والغائبين، وعدد المؤتمرين الحاضرين، ومكتب المؤتمر، والمصادقة على القانون الأساسي، وهيئات القيادة والإدارة، وكل العمليات أو الشكليات التي ترتبت على أشغال المؤتمر.

مجهرية" وانحسار مشاركتها وفوزها في مناطق محددة بعينها وفي مختلف الاستحقاقات الانتخابية.

وبناء على ما سبق، فإن هذا الشرط يقتضي تفعيله من خلال ما يحصل عليه الحزب في الاستحقاقات الانتخابية، وبذلك يتبين حقيقة التمثيل الوطني للحزب، لأنه سيكون تعبيراً عن فكر سياسي وبرامج توضع أمام الناخب ليحكم عليها من خلال صناديق الاقتراع، لا أن يكون من خلال أعداد تطبع على الأوراق بغرض الحصول على اعتماد.

كما يعد إدراج شرط وجود نسبة من النساء لتمثل في المؤتمر التأسيسي للحزب شرط غير دستوري لإخلاله بمبدأ المساواة أمام القانون، فزيادة تمثيل النساء بالأحزاب السياسية وبالشأن العام يكون من خلال تهيئة هذه الفئة فكرياً لهذه المهمة، من خلال النظام الاجتماعي وثقافة المجتمع، لا أن يكون بموجب سلطة فوقية يتدخل بها المشرع من خلال سلطته التقديرية في تنظيم الأحزاب بفرض شروط تجعل من تأسيس الأحزاب السياسية أمراً شاقاً وهذا يعد انتهاكاً لمقاصد المؤسس الدستوري.

3- إلغاء ترخيص عقد المؤتمر التأسيسي

القاعدة العامة أن ينتهي الترخيص الإداري باعتباره عملاً قانونياً نهاية طبيعية باستنفاد الغرض من إصداره ومنحه. أي بانتهاء موضوعه أو انقضاء المدة المقررة لصلاحية الترخيص، أو لأسباب واقعية أو قانونية ترجع لإرادة المرخص له نفسه مما يؤدي إلى سقوطه قانوناً.¹ ويسقط الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي بسبب عدم عقد المؤتمر التأسيسي خلال سنة واحدة من تاريخ إشهار التصريح بالتأسيس، ويترب على ذلك عدم مشروعية أي نشاط يقوم به الأعضاء المؤسسون ويضعهم تحت طائلة العقوبات الواردة بنص المادة 78 من القانون العضوي للأحزاب السياسية وهي الغرامة التي تتراوح بين ثلاثمائة ألف 300.000 دج دينار و ستمائة ألف 600.000 دج.

ثانياً: اعتماد الحزب السياسي

بعد إتمام الإجراءات القانونية المتعلقة بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب يخضع الأعضاء المؤسسون للحزب إلى جملة من الإجراءات والشروط المرتبطة بقرار اعتماد الحزب.

1 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 291.

1- إجراءات طلب اعتماد الحزب السياسي

نصت المادة 27 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على أن: " يفوض المؤتمر التأسيسي صراحة إثر انعقاده عضواً من أعضائه يقوم خلال الثلاثين (30) يوماً التي تليه بإيداع ملف طلب الاعتماد لدى الوزير المكلف بالداخلية، مقابل تسليم وصل إيداع حالاً". وهذا، يقضي بإيداع ملف طلب الاعتماد لدى وزير الداخلية، ويشهد على هذا التفويض المحضر القضائي المكلف بمتابعة كل العمليات أو الشكليات التي تترتب على أشغال المؤتمر التأسيسي، وقد حدد القانون مدة 30 يوماً كأجل لإيداع ملف طلب الاعتماد، مقابل وصل إيداع تسلمه الإدارة حال تقديم الطلب إلى العضو المفوض من قبل المؤتمر التأسيسي.

2- متطلبات ملف اعتماد الحزب السياسي

يتطلب ملف اعتماد حزب سياسي جملة من الوثائق نصت عليها المادة 28 من القانون العضوي للأحزاب السياسية وتتمثل في: طلب خطي للاعتماد، ونسخة من محضر عقد المؤتمر التأسيسي، والقانون الأساسي للحزب السياسي من ثلاث نسخ، وبرنامج الحزب السياسي في ثلاث نسخ، وقائمة أعضاء الهيئات القيادية المنتخبين قانوناً تتوافق والشروط المنصوص عليها في المادة 17 وهي: (الجنسية، والسن، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، والسلوك تجاه ثورة نوفمبر 1954 وألا يكونوا في حالة تنافي وتحقق شرط النسبة الممثلة من النساء)، وأخيراً إرفاق النظام الداخلي للحزب السياسي.

وعلى حد قول الأستاذ بوكرا إدريس - ونشاطه الرأي - أن هذه الشروط وللوهلة الأولى تبدو غير مقيدة لحرية تأسيس الأحزاب السياسية وغير مقيدة لممارسة حرية التجمع، إلا أنها في حقيقة الأمر تشكل عبئاً على الأعضاء المؤسسين، لأنهم يجدون أنفسهم ملزمين بتقديم وثائق سبق وأن تقدموا بها للإدارة عند تقديم طلب التصريح بالتأسيس.

3- قرار اعتماد أو رفض اعتماد الحزب السياسي

وكما سبق القول فإن إيداع ملف طلب اعتماد حزب سياسي يكون على مستوى مصالح وزير الداخلية، هذا الأخير منحه المشرع أجلاً قدره 60 يوماً حسب المادة 29 من القانون العضوي للأحزاب السياسية، وذلك بغرض مراقبة مدى مطابقة ملف طلب الاعتماد والشروط المنصوص عليها قانوناً، وبمقتضى ذلك يمكن للإدارة ممثلة في وزير الداخلية

إجراء التدقيق اللازم،¹ سواء تعلق الأمر بطلب استكمال بعض الوثائق الناقصة، أو استخلاف أي عضو في الهيئات القيادية للحزب لا يستوفي الشروط المطلوبة قانوناً. ويعتمد الحزب بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية يبلغه إلى الهيئات القيادية في الحزب وينشره في الجريدة الرسمية، ومن ثم يكتسب الحزب الشخصية المعنوية والأهلية القانونية بداية من تاريخ هذا النشر في الجريدة الرسمية،² كما يعتبر انقضاء أجل 60 يوماً المتاح للإدارة للرد على مؤسسي الحزب بالقبول أو الرفض هو بمثابة اعتماد للحزب، وتلزم الإدارة ممثلة بوزير الداخلية بمنح الاعتماد للحزب السياسي. وإذا كان للسلطة الإدارية ممثلة في وزير الداخلية سلطة اعتماد حزب سياسي، فإن القانون أجاز لها أيضاً أن ترفض منح الاعتماد، حيث يتم ذلك بموجب قرار إداري مسبب صادر عن وزير الداخلية، يكون هذا القرار قابلاً للطعن فيه أمام مجلس الدولة خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض. ويعد قبول مجلس الدولة للطعن المقدم من قبل المؤسسين للحزب السياسي بمثابة اعتماد، ويترتب على ذلك تسليم قرار الاعتماد من قبل وزير الداخلية فوراً إلى الحزب السياسي.

1 - وقد استغلت السلطة التنفيذية هذه العبارة (التدقيق اللازم للملفات) وكانت محل استحواب من قبل المجلس الشعبي الوطني حول عدم الفصل في طلبات اعتماد أحزاب طالبت مدة التدقيق في أعضائها وملفاتها، ونسوق مثال لذلك يتعلق بخصوص الاستحواب المودع من قبل 39 نائباً والمتعلق بموضوع عدم اعتماد حزب "الجبهة الديمقراطية" التي أودعت ملفها كاملاً لدى وزير الداخلية، ولم تتلق أي رد مدة تزيد عن 10 أشهر بما فيه مخالفة للأجل المحدد للرد ب 60 يوماً، وفي معرض رد وزير الداخلية ربط عدم التقييد بالمدة المحددة للإدارة بطول الإجراءات، التي تتطلب جمع الكثير من المعطيات والمعلومات، وربط ذلك بالمناخ السياسي، معتبراً مسألة الوقت ليست لها أية صبغة ذات طابع عمومي، وتأسف بشأن القضية المستحواب حولها قائلاً " أنه على أسس المعطيات التي بين أيدي الإدارة لا يمكننا اتخاذ القرار النهائي بشأنها، نحن في مرحلة جمع المعلومات اللازمة ونتمنى أن نتمكن في المستقبل القريب من اتخاذ قرار نهائي بالنسبة إلى هذه المبادرة. : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 23 أبريل 2001، السنة الرابعة 259، الدورة العادية الثامنة. وبعترقنا يعتبر هذا التصرف يشكل خطورة على تأسيس إطار ممارسة حرية التجمع، وهو من قبيل الإجراءات التحكيمية للسلطة الإدارية، إذ يجب عدم الخلط بين ما هو قانوني وما هو سياسي، إذ يحتم الواجب على السلطة الإدارية ممثلة في وزير الداخلية أن تتخذ أحد إجراءات؛ إما الفصل بقبول طلب الاعتماد أو رفضه مع التسيب حتى يتسنى للأعضاء الراغبين في تأسيس حزب سياسي وممارسة حقهم الدستوري في التجمع قانوناً للدخول إلى القضاء صاحب الولاية العامة في الفصل في هذا النزاع، وليس للإدارة أن تماطل ولا تصدر قراراً سواء كان إيجابياً أو سلبياً مما يعتبر تعدياً وخرقاً للقانون والدستور وبالتالي حرمان الأفراد من مباشرة حقهم في ممارسة حرية التجمع دون وجه حق.

وفي نفس الإطار في مناسبة أخرى أقر وزير الداخلية بصفته المكلف بإجراءات اعتماد الأحزاب السياسية بأن طلبات اعتماد أحزاب سياسية جديدة " ليست أولوية بالنسبة للسلطات"، وهذا يعطي انطباعاً لا يدع مجالاً للشك بأن السلطة الإدارية تعطل حق ممارسة حرية التجمع بما يخالف أحكام الدستور والقانون العضوي للانتخابات. راجع جريدة الخبر في الرابط الإلكتروني التالي:

الساعة 22:16 بتاريخ 2013/06/14 www.elkhabar.com/ar/feed/politique/246235.txt

2 - المادتان 31 و 32 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية،

ويتبين مما سبق ذكره أن لوزير الداخلية إمكانية اتخاذ قرارات تتعلق بتنظيم وسير الحزب السياسي ذاته، أو بالتغيير في قياداته بالاستبدال والإقصاء، دون تمكين المؤسسين للحزب السياسي من الطعن في قرار وزير الداخلية، مما قد يعد تجاوزاً للسلطة من قبل الإدارة. وتزداد خطورة هذه السلطات الممنوحة للإدارة حينما تتدخل بواسطة قرار إداري يقضي بتقييد ممارسة حرية محمية دستورياً، كما هي الحال بالنسبة لرفض اعتماد حزب سياسي، وكان الأجدر بالمشرع أن يوكل هذا الأمر إلى القضاء، لأن على المشرع التزاماً دستورياً يضع على عاتقه وهو بصدد تنظيمه للحريات ومن بينها حرية التجمع أن يجعل استخدام الأفراد لها استخداماً كاملاً غير منقوص على اعتبار أن التمتع بحرية منقوصة يجعلها غير ذات جدوى بحيث لا تحقق الهدف الحقيقي من تمتع الأفراد بها.¹

1 - هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات العامة والضمانات المقررة لممارستها، مشار إليه، ص 240.

المبحث الثالث

التنظيم الهيكلي والمالي للأحزاب السياسية

لاشك أن التنظيم الهيكلي والمالي للأحزاب السياسية هما المحددان للشكل الذي يتخذه نشاط الحزب السياسي لتحقيق أهدافه، فالتنظيم الإداري يتم من خلاله تحديد هيئات الحزب السياسي المركزية والمحلية ويبين العلاقة سواء بين الهيئات أو الأفراد داخل الحزب السياسي، كما لا يخفى على أحد أن تمويل الأحزاب السياسية يعد من الأهمية بمكان للحزب السياسي لأنه الأساس الذي يتوقف عليه وجودها وممارسة نشاطها، الأمر الذي نبينه في مطلبين مستقلين.

المطلب الأول

التنظيم الهيكلي للأحزاب السياسية

يعد التنظيم أحد العناصر الرئيسية للأحزاب السياسية؛ إذ يعتبر الطريقة التي يتم من خلالها تنظيم المهام وتحديد الأدوار فيما بين المنتسبين للحزب السياسي، كما يبنى نظام تبادل المعلومات، وتحديد آليات التنسيق و أنماط التفاعل اللازمة بين الأقسام المختلفة والعاملين فيها.¹

وعادة ما يبنى تنظيم الهيكل الإداري للحزب السياسي بدءاً من أصغر وحدة يتألف منها هيكله التنظيمي، وتنتهي بأعلى هذه التنظيمات، وتنبع أهمية هذه التنظيمات من كونها هي التي تحدد العلاقة بين أصغر وأكبر وحدة داخل الحزب السياسي، وبواسطتها يضطلع الحزب بتعريف أعضائه خاصة والجماهير الأخرى عامة بمواقف الحزب من خلال نشاطاته.

ويتم تحديد التنظيم الهيكلي الإداري للحزب السياسي في القانون الأساسي والنظام الداخلي للحزب، وفي هذا الإطار نص القانون العضوي للأحزاب السياسية في المادة 35 منه على أن: " يصادق المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي على قانونه الأساسي. وينبغي أن يحدد وجوباً ما يأتي:

- تشكيلة هيئة المداولة وطريقة انتخابها وصلاحياتها،
- تشكيلة الهيئة التنفيذية وكيفية انتخابها وتجديدها ومدة عهدها وصلاحياتها،

1 - محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ط 1، 2006، ص 39.

- أسس الحزب السياسي وأهدافه في ظل احترام الدستور وأحكام هذا القانون العضوي والتشريع الساري المفعول،
 - التنظيم الداخلي للحزب،
 - إجراءات الحل الإرادي للحزب السياسي،
 - الأحكام المالية،
- ينص القانون الأساسي على أن تتضمن هيئة المداولة والهيئة التنفيذية للحزب من بين أعضائها نسبة ممثلة من المناضلات.
- يفوض المؤتمر التأسيسي صراحة من يوكله بإيداع القانون الأساسي بوزارة الداخلية.
- يوضع نموذج من القانون الأساسي النموذجي تحت التصرف على مستوى إدارة وزارة الداخلية".

الفرع الأول

التظيم الهيكلي العام للأحزاب السياسية

في الغالب يتكون البناء الهيكلي العام للأحزاب السياسية من ثلاثة مستويات، أولها القاعدة وهي الخلية الأولى والتي تتولى تنفيذ تعليمات وتوجيهات وتوجهات القمة، وثانيها المستوى الأوسط الذي يتمخض عنه فروع ترتبط بالقمة، وثالثها المستوى الأعلى المجسد في شكل مجلس وطني يشكل برلمانا يضم ممثلين عن مختلف المناطق، ولجنة قيادة مركزية.

أولا: التنظيم الهيكلي القاعدي

يعد التنظيم القاعدي أصغر التنظيمات الحزبية التي يتكون منها الهيكل العام للحزب السياسي، يتوزع عليها أعضاء الحزب السياسي ولها قيادة خاصة بها.¹

والهياكل القاعدية في التنظيم الداخلي للأحزاب السياسية في الجزائر تتنوع من حيث تسميتها، فقد تسمى مجلسا بلديا كما هي الحال بالنسبة للتجمع الوطني الديمقراطي، أو القسمة كما هو الشأن بالنسبة لجبهة التحرير الوطني، أو الجمعية العامة بالنسبة لحركة مجتمع السلم.

1 - راجع كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، مشار إليه، ص 64

ولعل هذا التصنيف القاعدي المعتمد من قبل الأحزاب السياسية في الجزائر يأخذ نفس صفات الشعبة التي تعد من ابتكار الأحزاب الاشتراكية على اعتبار أن الشعب هي أكثر مركزية، وتجد الأحزاب السياسية الجزائرية غايتها في اعتماد الشعبة لغاية كسب دعم أفراد الشعب لها من خلال توسيع قاعدتها الاجتماعية.¹

وتشكل الخلية أو النواة الأداة المناسبة والناجعة لنشر مبادئ وأهداف الحزب السياسي في أوساط المواطنين، حيث تجتمع محليا في خلايا على مستوى التجمعات السكانية وفي الأحياء والقرى، وتستمد الخلية أو النواة نشاطها من برنامج الحزب وقانونه الأساسي ونظامه الداخلي وتوجيهات هيئاته القيادية.²

وتتشكل الجمعية العامة البلدية من مجموع الخلايا المكونة من جميع المناضلين المهيكليين على مستوى البلدية وتجتمع مرة في ثلاث سنوات لانتخاب المجلس البلدي، هذا الأخير يعد الهيئة القيادية البلدية يتم انتخابه من قبل الجمعية العامة للمناضلين على مستوى البلدية لمدة ثلاث سنوات.³

وفي نفس السياق تعد القسمة بالنسبة لحزب جبهة التحرير الوطني الهيكل الأساسي القاعدي الذي يقوم عليه الحزب والوعاء الإقليمي على مستوى البلدية أو الدائرة الحضرية في المدن الكبرى، وتشكل أساساً من مجموع الخلايا الموجودة بإقليم البلدية أو الدائرة الحضرية، وتتكون القسمة من الجمعية العامة للقسمة، مكتب القسمة وأمين القسمة.⁴

ولم تختلف حركة مجتمع السلم عن هذا التنظيم وإن اختلفت التسميات، حيث تتكون الخلية الأولى للحركة من الجمعية العامة البلدية، يليها المكتب التنفيذي البلدي، ثم مجلس الشورى البلدي، وهناك المجموعة، وهي مجموعة من الأسر على مستوى حيز جغرافي محدد

1 - نفس المرجع، ص 65.

2 - المواد: 54، 55، 56 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

-www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?category_id=7

3 - المادتان 57، 58 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

-www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?category_id=7

4 - القانون الأساسي لحزب التحرير الوطني، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

-www.pfln.dz/?page=kanon

من تراب البلدية كالأحياء والقرى ويسير المجموعة مكتب، والأسرة هي أصغر وحدة تنظيمية.¹

ثانياً: التنظيم الهيكلي على المستوى الولائي

يعد التنظيم على المستوى الولائي همزة وصل بين قاعدة الحزب وقمته، ونظراً لأهميته توليه الأحزاب السياسية عناية خاصة، سواء من حيث دقة التنظيم أو اختيار الأعضاء. فالمجلس الولائي - بالنسبة للتجمع الوطني الديمقراطي - يمثل الهيئة القيادية على مستوى الولاية، حيث يتألف من مجموع أعضاء أمانات المكاتب البلدية، وكذا النواب في البرلمان، وأعضاء الحكومة المنتمين للولاية. ينتخب المجلس الولائي لمدة أربع سنوات، يجتمع برئاسة الأمين الولائي في دورات عادية، وينتخب المجلس في أول اجتماعه مكتباً ولائياً لمدة أربع سنوات، يتكون على الأقل من خمسة أعضاء، من بينهم امرأة على الأقل، ويجتمع هذا المكتب في دورة عادية كل 15 يوماً برئاسة أمينه. كما يمكن له أن يجتمع عند الاقتضاء بدعوة من الأمين الولائي.²

وتشكل المحافظة في حزب جبهة التحرير الوطني، التنظيم الوحيد على المستوى الولائي، حيث يجمع مجلس المحافظة كامل أمناء القسامات على مستوى الولاية، وكذا المنتخبين بالمجلس الشعبي الولائي، ومسئولي مجموعة الاتصال.³

أما بالنسبة لحركة مجتمع السلم فقد نصت المادة 38 من القانون الأساسي للحركة على أن مجلس الشورى الولائي هو هيئة شورية على مستوى الولاية ويتشكل من ممثلي البلديات والمؤسسات والكفاءات، ويعقد مجلس الشورى الولائي جلسته الأولى بدعوة من المكتب التنفيذي الوطني وتحت إشرافه، ينتخب خلالها رئيس مجلس الشورى الولائي ونائبه ورئيس المكتب الولائي ونائبه، ويجتمع كل 03 أشهر في دورة عادية.⁴

1 - المواد: 44 - 50 من القانون الأساسي لحركة خمس، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

-www.hmsalgeria.net

2 - المادة 68 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

- www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?category_id=7

3- القانون الأساسي لحزب التحرير الوطني، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

http://www.pfln.dz/?page=kanon

4 - المواد: 38، 39، 39 مكرر، 40 من القانون الأساسي لحركة خمس، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

- www.hmsalgeria.net

وحسب ما نصت عليه المادة 39 من القانون الأساسي للحركة فإن مجلس الشورى الولائي يتمتع بجملة من الصلاحيات، فهو يسهر على تنفيذ قرارات الحركة وتطبيق قوانينها، ويتخب رئيس المكتب التنفيذي الولائي ونائبه ورئيس مجلس الشورى الولائي ونائبه، كما يزكي أعضاء المكتب التنفيذي الولائي، ويصادق على برنامج المكتب التنفيذي الولائي وميزانيته السنوية بعد المداولة والإثراء.

ويمكنه أيضاً أن يداول في القضايا التي تعرض عليه، ويقيم ويوجه الأعمال التي تقوم بها مؤسسات الحركة على المستوى الولائي، وله الحق في تكوين لجان مؤقتة أو دائمة، ويمكنه أيضاً إعفاء رئيس المكتب الولائي أو رئيس مجلس الشورى الولائي ونوابهما من مهامهما بموافقة الأغلبية المطلقة من أعضائه، وكذلك إحالة الأعضاء على لجنة الانضباط الولائية، ويمكنه تجميد العضوية في الحركة لمدة لا تزيد عن ستة أشهر، وفي كل الأحوال يمكنه اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة في حالة عدم المصادقة على تقرير المكتب السنوي.

ثالثاً: التنظيم الهيكلي على المستوى الوطني

يعتبر التنظيم الهيكلي على المستوى الوطني أعلى مستوى إداري للحزب السياسي الذي تخضع له التنظيمات القاعدية والولائية، وعادة ما تتكون هذه الهيئة العليا للحزب من المؤتمر، والأمين العام والمجلس الوطني أو مجلس الشورى الوطني.

وفي هذا الإطار أوجب القانون العضوي للأحزاب السياسية أن يحدد القانون الأساسي للحزب السياسي تشكيلة هيئة المداولة، ويبين طريقة انتخابها وصلاحياتها، كما يبين أيضاً تشكيلة الهيئة التنفيذية للحزب وكيفية انتخابها وتحديد مداومتها وصلاحياتها، كما أوجب القانون العضوي للأحزاب السياسية أن يدار الحزب السياسي ويقاد بواسطة أجهزة منتخبة مركزياً ومحلياً على أسس ديمقراطية قائمة على قواعد الاختيار الحر للمنخرطين، ويتم تجديدها في إطار ديمقراطي شفاف.¹

ويعتبر المؤتمر الهيئة العليا للحزب، ومرجع قراراته الهامة والحاسمة، وحسب القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي فإن المؤتمر ينعقد في دورة عادية كل خمس سنوات ويمكن أن ينعقد في دورة استثنائية باستدعاء من الأمين العام بعد استشارة المجلس الوطني، أو بطلب من 2/3

1 - المادتان 35 و38 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

أعضاء المجلس الوطني، وترسل الدعوة للمؤتمر وجدول أعماله وكل الوثائق اللازمة لأشغاله إلى الهيئات والمعنيين به قبل ثلاثة أشهر من انعقاده على الأقل، ويقوم المناضلون في القاعدة بانتخاب مندوبيهم إلى المؤتمر طبقاً لأحكام النظام الداخلي للتجمع.

ويشارك في المؤتمر بحكم الصفة، أعضاء المجلس الوطني وأعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة المنتمين للتجمع والمندوبون المنتخبون من القاعدة وفق الشروط التي حددها القانون الأساسي للتجمع.¹

وحسب ما نصت عليه المادة 39 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي فإن المؤتمر يتمتع بصلاحيات مطلقة، حيث يقوم بالآتي:

- انتخاب مكتب المؤتمر
- والمصادقة على نظامه الداخلي وجدول أعماله
- الاستماع إلى التقريرين الأدبي والمالي ومناقشتهما والمصادقة عليهما،
- المصادقة على القانون الأساسي للتجمع أو تعديله،
- تحديد السياسة العامة للتجمع والمصادقة على برنامجه،
- تناول القضايا ذات الأهمية الوطنية والإقليمية والدولية و اتخاذ المواقف بشأنها،
- مناقشة اللوائح والتوصيات والمصادقة عليها،
- انتخاب الأمين العام للتجمع،
- انتخاب أعضاء المجلس الوطني.

ويعد الأمين العام للحزب الركيزة الثانية بعد المؤتمر - كما هو الحال بالنسبة للتجمع الوطني الديمقراطي وجبهة التحرير الوطني - حيث ينتخب من طرف المؤتمر لمدة 05 سنوات، ويتمتع بجملة من الصلاحيات،² وفي حالة وفاة أو استقالة الأمين العام، يجتمع وجوباً المجلس

1 - المواد: من 34 إلى 39 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:
- www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?category_id=7

2 - حسب نص المادة 41 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي يضطلع الأمين العام للتجمع بالمهام الآتية:

- يجسد وحدة القيادة،
- يمثل التجمع لدى الهيئات الوطنية والدولية،
- يرأس اجتماعات المجلس الوطني و المكتب الوطني ويمكنه أن يفوض ذلك إلى عضو من المكتب الوطني،
- يوزع المهام على أعضاء المكتب الوطني،
- يضبط جدول أعمال المجلس الوطني و المكتب الوطني،

الوطني لإثبات الشغور، وتعيين أمين عام بالنيابة يقوم بدعوة مؤتمر استثنائي لانتخاب أمين عام للتجمع و ذلك في غضون ثلاثة أشهر كحد أقصى ابتداء من تاريخ إثبات شغور منصب الأمين العام، ولم يحدث هذا منذ استقالة الأمين العام للتجمع مما يعد خرقاً للقانون الأساسي للحزب، ودليل قصور في تسيير هذه الأحزاب وانعدام الديمقراطية الحقيقية بداخلها، مما يجعلها أسيرة مراكز قرار داخل الحزب أو التجمع.

وفي الترتيب الثالث نجد المجلس الوطني الذي يمثل الهيئة القيادية العليا للتجمع بين مؤتمرين و بهذه الصفة فهو مسؤول أمام المؤتمر، .

وبالرجوع إلى ما نصت عليه المادة 44 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي، فإن المجلس الوطني يتشكل من 272 عضواً ينتخبهم المؤتمر حسب التوزيع العددي للمقاعد لكل ولاية و مقاطعة حسبما يحدده المؤتمر، وبالنسبة لبعض الشخصيات كرئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، يعينون بحكم الصفة في الحالة التي تكون فيها إحدى هذه الشخصيات مناضلاً في التجمع لمدة 05 سنوات، كذلك الأمر بالنسبة لرئيسي المجموعتين البرلمانيتين للتجمع في غرفتي البرلمان، يعينان بحكم الصفة، و لفترة عهدهما في هذه المهمة، عندما يكون كلاهما أو أحدهما، ليس عضواً منتخباً من طرف المؤتمر، إضافة إلى أمناء الولايات لمدة عهدهم في هذه المهمة إن لم يكونوا أعضاء في المجلس الوطني.

ويعقد المجلس الوطني أولى دوراته في أجل أقصاه 15 يوماً الموالية للمؤتمر، للقيام بالمصادقة على النظام الداخلي للتجمع وانتخاب المكتب الوطني باقتراح من الأمين العام، كما يجتمع المجلس الوطني في دورة عادية كل 06 أشهر ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية عند الاقتضاء

-
- هو الناطق الرسمي باسم التجمع، و له أن يفوض هذه المهمة،
 - يسهر على السير الحسن لهيئات و هياكل التجمع على كل المستويات،
 - يقدم عرضاً عن نشاط المكتب الوطني إلى المجلس الوطني،
 - ينسق بين أقسام المكتب الوطني و يتابع نشاطاتها،
 - يسهر على تنفيذ قرارات المجلس الوطني و المكتب الوطني،
 - يوجه هيئات التجمع على ضوء قرارات و توصيات المؤتمر،
 - يعين من ينوب عنه أثناء غيابه من بين أعضاء المكتب الوطني،
 - يقدم التقرير الأدبي و المالي للمؤتمر،

باستدعاء من الأمين العام للتجمع أو بطلب من 3/2 أعضائه.¹ ويتمتع المجلس الوطني بصلاحيات واسعة.²

ويأتي بعد المجلس الوطني، المكتب الوطني الذي يعد الحلقة التي تربط التنظيم بين المستوى الوطني والمستوى المحلي، ويعتبر المكتب الوطني هو الهيئة التنفيذية للمجلس الوطني، ومسؤولاً أمامه، حيث يتشكل المكتب الوطني من 13 إلى 17 عضواً ينتخبهم المجلس الوطني من بين أعضائه لمدة 05 سنوات، ويجتمع المكتب الوطني مرة في كل شهر على الأقل وله أن يجتمع كلما دعت الضرورة لذلك، كما يكلف بإحداث الهياكل والأقسام الدائمة للإدارة و التسيير على المستوى المركزي للتجمع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للحزب،³ كما يجوز أيضاً جملة من الصلاحيات.⁴

-
- 1 - المواد: من 44 إلى 47 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:
- www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?category_id=7
 - 2 - نصت المادة 45 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي على صلاحيات المجلس الوطني وهي:
 - انتخاب المكتب الوطني.
 - المصادقة على النظام الداخلي للتجمع.
 - السهر على تطبيق القانون الأساسي واحترامه .
 - السهر على تنفيذ برنامج التجمع.
 - السهر على تنفيذ قرارات وتوصيات ولوائح المؤتمر .
 - تحديد الأهداف الرئيسية للنشاط الحزبي للتجمع .
 - تحديد التوجهات والمقاربات السياسية للتجمع انطلاقاً من توصيات وقرارات المؤتمر ومستجدات الساحة السياسية الوطنية والدولية.
 - تقييم العمل والأداء الحزبي في جميع الميادين.
 - مناقشة تقارير المكتب الوطني و إبداء الرأي فيها.
 - مناقشة الميزانية السنوية للتجمع والمصادقة عليها.
 - تحديد مبلغ الاشتراك السنوي للمناضل، ومبلغ المساهمات المالية للمتخزين، أعضاء الهيئة الدبلوماسية، وأعضاء الحكومة المنتميين للتجمع.
 - تأسيس لجنة الانضباط الوطنية .
 - متابعة نشاط منتخبي التجمع في مختلف المجالس و ممثليه في مختلف المؤسسات الوطنية والمحلية.
 - متابعة و تقييم مشاركة مناضليه الأعضاء في الحكومة.
 - تحديد سياسة التجمع في ما يخص العمل المشترك و التحالف مع الأحزاب الأخرى.
 - تحضير المؤتمر.
 - 3 - المواد: 48، 49، 52، 53 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:
- www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?category_id=7
 - 4 - نصت المادة 51 من القانون الأساسي للتجمع الوطني الديمقراطي على صلاحيات المكتب الوطني وهي:
 - إدارة وتسيير مجموع أعمال التجمع فيما بين دورتي المجلس الوطني،
 - العمل على تطبيق قرارات وتوصيات المجلس الوطني،
 - إعداد النظام الداخلي للتجمع،

ومما سبق ذكره، ومن خلال واقع الأحزاب السياسية، نخلص إلى أن التنسيق الداخلي بين تنظيمات الحزب وعلاقته بالهيئات المركزية، وكذلك انتهاج الديمقراطية داخل الحزب السياسي له أهمية كبيرة، فالمقصود بالتنسيق الداخلي هو العلاقة بين تنظيمات الحزب على مختلف مستوياتها ودرجاتها، من حيث كيفية اتصالها ببعضها، ومدى سلطتها على التنظيمات الأدنى منها درجة وخضوعها للأعلى منها.

وعلى الرغم مما قد يتبادر إلى الذهن من أن مشكلة التنسيق مشكلة فنية، إلا أنها في الواقع مشكلة سياسية حيوية، لأن التنسيق بين التنظيمات الحزبية المتشابهة يؤثر على درجة ارتباط الأعضاء بحزبهم ومدى مساهمتهم في رسم وتنفيذ سياسته. ولعل الأحزاب قوية التنسيق هي الأحزاب التي تخضع تنظيماتها لقواعد ثابتة في تشكيلها واختصاصاتها وتنظيم علاقاتها، بحيث تؤدي إلى مشاركة فعلية في توجيه سياسة الحزب، وتبين تلك القواعد كيفية تشكيل مستويات الحزب القيادية، وسلطات تلك القيادات، وعلاقة القيادات على المستوى الوطني بقواعده على المستوى المحلي.¹

وعلى العكس من ذلك، فإن الأحزاب ضعيفة التنسيق تفتقر لمثل هذه القواعد، مما يؤدي إلى تباين تشكيلاتها الحزبية الداخلية، وتنازعها في الاختصاص، ويبقى التساؤل حول كيفية ارتباط التنظيمات الحزبية ببعضها، ومقدار ما تتمتع به كل واحدة منها من سلطات.

ونظراً لما يلاحظ على الساحة السياسية من اختلافات طفت على سطح الأحزاب الكبرى ناهيك عن الأحزاب الصغرى، حيث بينت حجم الضعف الهيكلي لهذه التنظيمات وافتقارها للأسس الديمقراطية التي يبني عليها العمل السياسي الذي يعد وسيلتها للوصول إلى السلطة، سواء على المستوى القاعدي أو على المستوى الوطني.

-
- إعداد برنامج النشاط الدوري للتجمع،
 - دراسة القضايا المطروحة على الساحة الوطنية والإقليمية والدولية وإبداء الرأي فيها،
 - استدعاء المجلس الوطني وإعداد أشغاله وجدول أعماله في دوراته العادية والطارئة،
 - العمل على حضور التجمع الدائم في الساحة السياسية والإعلامية الوطنية وفي النشاط السياسي الإقليمي والدولي،
 - متابعة وتنشيط الهيئات القاعدية والمحلية للتجمع،
 - تأمين الرقابة على الهيئات المحلية للتجمع.

الفرع الثاني

التنظيم الداخلي للأحزاب السياسية

يعتبر النظام الداخلي للحزب السياسي الإطار الذي يعكس وجه الديمقراطية داخل الحزب السياسي، وقد نصت المادة 43 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على أنه: " يحدد النظام الداخلي للحزب السياسي حقوق المنخرطين وواجباتهم وكذا الكيفيات والقواعد والإجراءات المتعلقة بالاجتماعات الدورات العادية وغير العادية والاجتماعات الدورية للهيئات". ومنه يجب الإشارة إلى الأحكام المتعلقة بالعضوية بالحزب السياسي، ثم التطرق إلى الأحكام المتعلقة بالاجتماعات والتصويت.

أولاً: الأحكام المتعلقة بالعضوية بالحزب السياسي

يمكن تقسيم الأحكام المتعلقة بالعضوية بالحزب السياسي إلى قسمين، أولها الشروط المتعلقة بالعضوية في الحزب السياسي وأسباب فقدها، وكذلك حقوق وواجبات العضو بالحزب، وثانيها الأحكام المتعلقة بالاجتماعات والتصويت والانضباط بالحزب السياسي.

1- شروط العضوية في الحزب السياسي وأسباب فقدها

تكاد تشترك كل الأحزاب السياسية في الشروط المتعلقة بالعضوية، حيث يتم الانخراط بصفة شخصية على مستوى التنظيم القاعدي، فقد نصت المادة 10 من النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي على شروط العضوية بالحزب وهي:¹

- الجنسية الجزائرية،
- أن لا يقل عمر المنخرط عن 18 سنة كاملة،
- أن لا يكون محل إدانة جزائية عن جريمة مخلة بالشرف،
- أن لا يكون قد اتخذ موقفا مضادا من ثورة نوفمبر 1954 التحريرية،
- أن لا يكون له موقف مضاد للمصلحة العليا للوطن، و أن لا تكون له علاقة أو تواطؤ مع الإرهاب،
- أن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية كاملة.

وزيادة على الشروط السابقة أضاف حزب جبهة التحرير الوطني شرط "حسن السيرة والسلوك" وهو شرط فضفاض قد يقصي غير المرغوب فيهم من العضوية بالحزب.¹

فبالنسبة للتجمع الوطني الديمقراطي، فإن طلبات الانخراط تودع مقابل وصل بالمكتب البلدي للتجمع، و كل طلب للانخراط في التجمع لا يتلقّى صاحبه رداً في أجل أقصاه 30 يوماً بعد تاريخ الإيداع، يخوّل صاحبه الحقّ في تقديم استفسار إلى أمين المكتب البلديّ للتجمع.

وقد نصت المادة 08 من النظام الداخلي على أنه في حالة الرفض أو عدم الرد على طلب الاستفسار، يمكن للمعني بالأمر رفع طعن إلى الأمين الولائي للتجمع و ترفع نسخة إلى الأمين العام للتجمع. وتصدر بطاقة الانخراط عن أمين المكتب البلدي موقعة من طرف أمين المكتب الولائي.²

أما فقدان العضوية بالحزب السياسي فيكون نتيجة لأسباب محددة سلفاً بالنظام الداخلي للحزب، وتمثل في وفاة العضو، أو استقالته أو عزله، كما تكون بسبب عدم تسديد الاشتراك السنوي، أو عدم تسديد المساهمة السنوية للمنتخب. كما تفقد العضوية أيضاً بسبب الترشح للانتخاب ضمن قائمة حزب سياسي آخر، أو ضمن قائمة حرة، كذلك الأمر في حالة الإدانة بعقوبة نهائية لارتكاب جريمة مخلة بالشرف.

2- حقوق وواجبات العضو بالحزب السياسي

يقتضي هذا العنصر كفالة حق العضو في المساهمة في الحياة السياسية للحزب من خلال بيان حقوقه وكفالة ممارستها، وتبيان الواجبات بدقة أيضاً، لأن الممارسة الديمقراطية تقتضي أن تبدأ وتتم من داخل الأحزاب السياسية، وتعلم وتلقن لمناضليها، وإلا فإن مبدأ التعددية لا يغدو إلا أن يكون شعاراً أجوف لا فائدة مرجوة منه.

وقد نصت مختلف الأنظمة الداخلية للأحزاب السياسية على حقوق وواجبات مناضليها فعلى سبيل المثال لا الحصر حدد النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي حقوق مناضليه بما يلي:³

1 - المادة 08 من النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.pfln-dz

2 - راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?news_id=67&category_id=7

3 - المادتان 13، 14 من النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.pfln-dz

- أن ينتخب داخل هيئات التجمع وينتخب فيها وفقا للشروط والمقاييس المحددة في النظام الداخلي،
- أن يبدي رأيه ويقدم اقتراحاته في الإطار التنظيمي الذي ينتمي إليه
- أن يقدم الانتقادات البناءة ويدين التصرفات المنافية والمخالفة للبرنامج السياسي للتجمع ولنصوصه الأساسية،
- المشاركة في المناقشة وفي التصويت على مستوى الهيئة التي يرتبط بها نظاميا وهيكليا،
- أن يرفع أي تقرير أو وثيقة يراها ضرورية للهيئات العليا،
- أن يمكن من الدفاع عن نفسه شخصيا أو بواسطة غيره من مناضلي التجمع أمام الهيئات المكلفة بالنظر في نشاطه وسلوكه،
- الاستقالة و العدول عنها قبل أن تصبح نافذة.
- كما نصت المادة 16 من النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي إلى أن التجمع يؤمن لمنتخبه - إضافة إلى حقوقهم كمناضلين- الدعم و الحماية الضرورية على مستوى البرلمان والمجالس الشعبية البلدية والولائية لممارسة مهامهم الانتخابية و الحزبية.
- بغرض التعريف و ترويج أنشطتهم في أوساط المجتمع،
- في حالة كونه محل قذف بغض النظر عن الأحكام القانونية في الموضوع،
- في حالة كونهم محل ضغوط حملهم على القيام بسلوك أو عمل منافي للقانون و التنظيم الجاري المفعول.
- زيادة على ما سلف ذكره فإن النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني يضيف لحقوق مناضليه الحق في:
- المساهمة في تقويم عمل الهيئات التنفيذية للحزب والمجالس المنتخبة.
- وممارسة النقد بحرية وموضوعية داخل الأطر النظامية للحزب.
- الدفاع عن نفسه بنفسه أو بواسطة مناضلين آخرين في الحزب أمام الهيئات المكلفة بالنظر في نشاطه وسلوكه.
- التعبير عن آرائه في صحافة الحزب.

كما يحق للعضو بالحزب الترشح لمباشرة مسؤوليات داخل إطار الحزب وتختلف الشروط المطلوبة لذلك من حزب سياسي لآخر، ولعل حزب جبهة التحرير الوطني يعد من الأحزاب التي تضع شروطاً صعبة نوعاً ما لتولي المسؤوليات بالحزب، حيث يتم ذلك بتوفر أقدميه محددة في المنخرط لتولي مسؤولية، فقد نصت المادة 14 من النظام الداخلي لجبهة التحرير الوطني أن حق الترشح والترشح مكفول لجميع المناضلين والمناضلات وفق شروط الممارسة النضالية وهذا على أساس الأقدمية في الانخراط وبدون انقطاع حسب ما يلي:¹

- لمدة 03 سنوات على الأقل للمسؤولية في مستوى القسم.
 - لمدة 05 سنوات على الأقل للمسؤولية في مستوى المحافظة أو لمدوبي المؤتمر.
 - لمدة 07 سنوات على الأقل للعضوية في المجلس الوطني للحزب.
 - لمدة 10 سنوات على الأقل للعضوية في الهيئة التنفيذية.
- وطالما أن للعضو بالحزب السياسي حقوقاً، فطبيعة الحال تقضي أن تكون عليه واجبات، وقد نصت المادة 12 من النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي على أن يلتزم كل عضو في التجمع، أساساً بما يلي:²
- النضال الفعلي من أجل تجسيد البرنامج السياسي للتجمع وتطبيقه،
 - احترام القانون الأساسي والنظام الداخلي للتجمع و الامتثال لأحكامهما،
 - احترام المبادئ الأساسية للتجمع،
 - العمل على تقوية الانسجام داخل التجمع وتشجيع الممارسة الديمقراطية في صفوفه،
 - تطبيق البرنامج الذي يقره التجمع والتعريف به ونشره والدعوة له في صفوف المجتمع في إطار القوانين السارية المفعول،
 - التحلي بالغيرة الوطنية وبالسلوك المثالي،
 - وضع المصلحة العليا فوق المصالح الشخصية والذاتية،
 - محاربة الآفات الاجتماعية وكل الظواهر السلبية المضرة بالمجتمع،
 - احترام الانضباط النظامي للتجمع،

- www.pfln-dz

1 - راجع الموقع الإلكتروني التالي:

- www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?news_id=67&category_id=7

2 - راجع الموقع الإلكتروني التالي:

- العمل على تقوية صفوف التجمع بتشجيع المواطنين والمواطنات على الانتماء إليه ولاسيما ذوو المصداقية والتأثير منهم،
- الانضباط والصرامة في تنفيذ قرارات التجمع وتوجهاته،
- تسديد الاشتراك و المساهمة السنوية بانتظام،
- عدم الانتساب لأي تنظيم سياسي آخر،
- عدم انتقاد التجمع خارج هيئاته وأطره الرسمية وفقاً لقواعد العمل فيه،
- عدم الوقوف إلى جانب حزب آخر في أية مبادرة لا تتماشى مع مواقف التجمع وتوجهاته.

كما أوجبت المادة 15 من النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي على المنتخبين بالبرلمان وفي المجالس الشعبية البلدية والولائية تكريس عهدهم الانتخابية لخدمة المصلحة العامة، و الالتزام بما يأتي:

- الامتناع، في كل الحالات، عن استغلال العهدة الانتخابية لأغراض شخصية أو حزبية.
- الامتناع في كل الحالات عن القيام بأي تصرف أو اتخاذ قرار مخالف للقانون والنظام الساري المفعول.
- المحافظة على ثقة الناخبين التي وضعوها فيهم وفي التجمع و ذلك بتكثيف العمل الجوارى و تعميق الروابط مع المواطنين و نقل انشغالاتهم إلى المجالس الشعبية التي هم أعضاء فيها وتقديم حصيلة نشاطهم إلى ناخبهم بانتظام.
- توثيق الارتباط المنتظم بهيئات الحزب والمشاركة في نشاطاته.
- كما نصت أيضاً المادة 10 من النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني على أن يلتزم كل عضو في التجمع، أساساً بما يلي :
- الالتزام بالقانون الأساسي والنظام الداخلي للحزب.
- حضور الاجتماعات.
- دفع الاشتراكات وتسديد المساهمات المقررة بانتظام.
- العمل على تطبيق برنامج الحزب والالتزام بخطه السياسي الذي انتهجته قيادته وتطبيق قراراتها وتعليماتها واحترام السلم النظامي للحزب.

- نذ كل مظاهر التفرقة المبنية على أساس جنسي جهوي - عرقي - فئوي أو نخبوي.
 - الحفاظ على أسرار الحزب ووثائقه وعدم التحدث باسمه إلا بتفويض منه.
 - دعم وحدة الوطن والشعب وتنمية الروح الوطنية بين الجزائريين والجزائريات.
 - النضال من أجل تقوية الانسجام وروح التضامن بين مناضلي الحزب.
 - الدفاع عن الحزب ومصالحه في جميع المواقع وفي كل الظروف والحالات
- ثانياً: الأحكام المتعلقة بالاجتماعات والتصويت والانضباط بالحزب السياسي

1- الأحكام المتعلقة بالاجتماعات والتصويت

نصت المادة 12 من النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني على اعتبار اجتماع الهيئة في جميع المستويات نظاميا وقانونيا إذا توفر فيه النصاب ب: 50% زائد واحد من أعضائه، كما يجب مناقشة القرارات من طرف الهيئات النظامية قبل اتخاذها على أساس الأغلبية مع احترام رأي الأقلية وتدوينه. ويتم التصويت على المسائل الإجرائية واللوائح والقرارات برفع الأيدي، ويمكن أن ينص النظام الداخلي للحزب على إجراءات أخرى، وفي كل الحالات فإن الأغلبية شرط في المصادقة.

وبالنسبة للتجمع الوطني الديمقراطي فإن اجتماعات هيكله تكون كالآتي:¹

- تجتمع الجمعية العامة البلدية مرة في 03 سنوات لانتخاب المجلس البلدي.
- يجتمع المكتب البلدي مرة واحدة كل شهر، وله أن يجتمع كلما دعت الضرورة إلى ذلك بدعوة من أمين المكتب البلدي.
- يجتمع المجلس الولائي كل 04 أشهر تحت رئاسة الأمين الولائي، وله أن يجتمع بصفة طارئة كلما اقتضى الأمر ذلك.
- يجتمع المكتب الولائي مرة كل 15 يوما، برئاسة أمينه. كما يمكن له أن يجتمع عند الاقتضاء بدعوة من الأمين الولائي.
- يعقد المجلس الوطني أولى دوراته في أجل أقصاه 15 يوما الموالية للمؤتمر، للقيام بالمصادقة على النظام الداخلي للتجمع وانتخاب المكتب الوطني باقتراح من الأمين العام.

1 - النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

- يجتمع المكتب الوطني مرة في كل شهر على الأقل وله أن يجتمع كلما دعت الضرورة لذلك .

- يجتمع المجلس البلدي كل 03 أشهر بدعوة من المكتب البلدي و يترأس أشغاله الأمين البلدي.

و تتم الانتخابات على كل المستويات بالاقتراع السري أو بالمصادقة برفع الأيدي على الاقتراح المعروض على الهيئة الناخبة وفقاً للمادة 18 من القانون الأساسي. في حالة الانتخاب السري يتم ترتيب المترشحين حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل مترشح و يعلن فوز الناجحين. في حالة تساوي الأصوات بين مناضلين يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً، أما في حالة تساوي الأصوات بين مناضل و مناضلة تعلن المناضلة هي الفائزة.

وفي حالة تسجيل خلل يمس بالسير العادي لهيئة منتخبة، يرفع التماس مصادق عليه من طرف 2/3 أعضاء الهيئة المنتخبة المعنية للأمين العام للتجمع في اجتماع مخصص لهذا الغرض. وفي كل الأحوال وعلى كل المستويات فإن المصادقة على المداولات بالتجمع الوطني الديمقراطي تكون بالأغلبية المطلقة للحاضرين.

2- الأحكام المتعلقة بالانضباط بالحزب السياسي

تحرص كل الأحزاب السياسية على وضع ضوابط لسير الحزب، وإقرار جزاءات للمخالفين. وعلى سبيل المثال والاستشهاد نصت أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي على ضرورة خضوع جميع المناضلين لقواعد الانضباط وجوبا، وبذلك يتعين عليهم احترام أحكام هذا القانون الأساسي وتدابير النظام الداخلي وكل لوائح وتعليمات التجمع، كما يجب الالتزام بالسرية وعدم إفشاء أسرار الحزب و الامتناع عن الإدلاء بتصريحات غير مأذون بها.¹

وتتولى مسألة الانضباط هيئات محلية ووطنية يحدد تشكيلها وعملها النظام الداخلي للتجمع، ولا يتخذ أي إجراء تأديبي في حق أي مناضل إلا بعد الاستماع إليه وتمكينه من

1- النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

حق الدفاع عن نفسه. ويعد رفض المثل أمام هيئة الانضباط خطأ جسيماً يترتب عنه تجريد العضوية في التجمع مؤقتاً لحين المثل ضمن الآجال التي يحددها النظام الداخلي.¹ ولا تكاد تختلف قواعد الانضباط في حزب التحرير الوطني عن سابقه، فقد نصت المواد من 22 إلى 26 من القانون الأساسي على قواعد الانضباط، والتي تعد رفض المثل أمام لجنة الانضباط خطأ جسيماً يفضي إلى تجريد تلقائي للعضوية حتى مثول المعني بالأمر أمامها، كما أخضعت قرارات التوقيف إلى الموافقة الصريحة من الهيئة التي تعلق الهيئة التي ينتمي إليها المناضل.

ويقصى من العضوية في الحزب السياسي كل مناضل يثبت عنه انتماؤه إلى حزب سياسي آخر، سواء بالانخراط أو بنشاط فعلي أو عند تعرضه لعقوبة محلة بالشرف. ويحق للمناضل المقصى أن يلتمس من لجنة الانضباط المركزية إعادة النظر في قضيته وهذا خلال سنة من تاريخ صدور القرار.²

المطلب الثاني

التنظيم المالي للأحزاب السياسية

مما لا شك فيه أن التمويل الحزبي يعد شريان نشاط الأحزاب السياسية، فهو ضروري لوجودها واستمرار نشاطها، خصوصاً في ظل التقدم التكنولوجي والتقني الحديث، ولعل التساؤل الذي يطرح هو من أين تحصل الأحزاب السياسية على هذه الأموال؟ وبالرجوع إلى القانون العضوي للأحزاب السياسية،³ فإن هذا التمويل يتأتى من اشتراكات الأعضاء والهبات والوصايا والتبرعات، والعائدات المرتبطة بنشاطاته وممتلكاته، وأخيراً، المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة، وبذلك يمكن حصره في نوعين من التمويل: التمويل العام، والتمويل الخاص، وهذا ما نتولى بيانه في ما يأتي:

الفرع الأول

التمويل العام للأحزاب السياسية

1- راجع النظام الداخلي للتجمع الوطني الديمقراطي على الموقع الإلكتروني التالي:

- www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?news_id=67&category_id=7

- www.pfln-dz

2- النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

3- المادة 52 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

التمويل العام هو التمويل الذي تقدمه الدولة أو إحدى مؤسساتها كنوع من المساعدة والمساندة للأحزاب السياسية للقيام بدورها الهام.¹ وتختلف النظم المقارنة في إقرار هذا التمويل من عدمه نظراً لأسباب معينة، كما يتنوع التمويل العام إلى تمويل عام مباشر وتمويل عام غير مباشر.

أولاً: التمويل العام للأحزاب السياسية بين الحظر والإقرار

تختلف الأنظمة القانونية في مسألة إقرار التمويل العام للأحزاب السياسية، فمن هذه الأنظمة من يعارضه ويحظره، والبعض الآخر يقره ويعمل به، وبطبيعة الحال لكل منهما مبرراته في ذلك.

1- رأي فريق حظر التمويل العام للأحزاب السياسية

يستند الفريق المعارض للتمويل العام للأحزاب السياسية إلى جملة من الحجج يمكن إجمالها في الآتي:²

- يصادر حرية الناخبين، إذ يجبر الأفراد على مساندة أحزاب بالمال قد لا يرغبون في مساندة، على اعتبار أن تمويل الدولة للأحزاب السياسية يكون من الخزينة العامة؛ إذ يأتي جزء من ذلك التمويل من حصيلة الضرائب.

- يحد من حرية إنشاء الأحزاب السياسية، لأنه يضيف عبئاً مالياً على الدولة لا يستهان به، إضافة إلى التزاماتها المالية الأخرى، مما قد يؤدي بالدولة إلى العمل على الحد من ظهور أحزاب جديدة.

- يحدث فجوة بين الأحزاب وأفراد الشعب، لأن التمويل العام يجعل الأحزاب أقل حماساً في طلب التمويل الخاص، وبالتالي سيضعف اهتمامه بالمواطنين.

1 - محمد إبراهيم خيري الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ط 2011، ص 423.

2 - عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2008، ص 75 وما يليها.

2- رأي الفريق المقرر للتمويل العام للأحزاب السياسية

يعتبر الاتجاه السائد في الكثير من النظم القانونية والسياسية، ويسوق المؤيدون لهذا الاتجاه جملة من الحجج والمبررات نجملها في الآتي:

- غياب هذا النوع من التمويل للأحزاب السياسية يحد من قيامها بوظائفها، خصوصاً في ظل تزايد تكاليف النشاط الحزبي والسياسي؛ فالأحزاب أصبحت تأخذ الشكل المؤسسي ويتوزع العمل فيها بين قطاعات عديدة، الأمر الذي يوجب على الأحزاب السياسية الاستعانة بعناصر بشرية ذات كفاءة سواء من أعضاء الحزب أو من خارجه، وبطبيعة الحال لن تقدم خدماتها دون مقابل مادي، كما يجزم بعدم قدرة أعضاء الأحزاب السياسية على تمويل كل أنشطتها.¹

- يتفق التمويل العام ومبدأ المساواة في الحياة السياسية، والنشاط الحزبي، وبذلك يضمن تكافؤ الفرص بين مختلف الأحزاب السياسية، حيث أن هناك الكثير من الأحزاب السياسية الصغيرة لها قلة من الأعضاء، وبالتالي تكون مواردها الخاصة قليلة.²

- يعد نشاط الأحزاب السياسية ذا نفع عام سواء في أوقات الانتخابات " تكوين الإرادة العامة" أو في غيرها " تكوين الرأي العام والتثقيف السياسي" ومن ثم فالتمويل العام يكون بمثابة أمر مهم.³

- التمويل العام يقلل من مخاطر التمويل الخاص، هذا الأخير قد يفتح الباب أمام قضايا فساد كبيرة من خلال رغبة أصحاب رؤوس الأموال وأصحاب المصالح في السيطرة على نشاط الأحزاب.⁴ فالتمويل العام يكون بمثابة صمود للأحزاب السياسية أمام إغراء المال الخاص، وما يجره من فساد للحياة السياسية.

1- Jan-Claude Masplet, Le prix de la démocratie, recherché sur la réglementation des dépenses et des ressources des partis politiques et sur la question de leur financement public, ed, economica, paris, 1984.

2- عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 78 وما يليها.

3 - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد (دراسة مقارنة)، مشار إليه، ص 424.

4- عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، المرجع الأسبق، ص 80 و 81.

ثانياً: أنواع التمويل العام للأحزاب السياسية

يرتكز التمويل العام للأحزاب السياسية على فكرة المساعدة للأنشطة ذات النفع العام، ونظراً للدور الهام ذي النفع العام المتمثل في النشاط التي تقوم به الأحزاب السياسية، فإن الدولة تدعم هذه الأنشطة من خلال ما تقدمه من مساعدات عامة مالية وغير مالية¹، وعلى غرار التشريع الفرنسي وغيره من التشريعات الأخرى، أخذ المشرع الجزائري بمبدأ التمويل العام للأحزاب السياسية بنص المادة 52 من القانون العضوي للأحزاب السياسية، التي جاء فيها: "تمول نشاطات الحزب بالموارد المشكلة مما يأتي:

- اشتراكات أعضائه،
- الهبات والوصايا والتبرعات،
- العائدات المرتبطة بنشاطاته وممتلكاته،
- المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة".

1- التمويل العام المباشر

هو ذلك الدعم المالي المباشر الذي تقدمه الدولة للأحزاب السياسية، والمقيد في ميزانية الدولة، وبالرجوع إلى القانون العضوي للأحزاب السياسية نجد أن المادة 52 نصت في فقرتها الأخيرة على أن من بين مصادر تمويل الأحزاب السياسية "المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة"، كما نصت المادة 58 من نفس القانون العضوي على أنه: "يمكن الحزب السياسي المعتمد أن يستفيد من إعانة مالية من الدولة حسب المقاعد المحصل عليها في البرلمان وعدد منتخباته في المجالس.

وباستقراء المادتين سالفتي الذكر، نجد أن المشرع الجزائري أقر بمبدأ التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية، ولئن كانت هذه المساعدات المالية تشجع الحزب السياسي على مباشرة نشاطه السياسي، إلا أن ذلك قد يجعل الحزب مرتبطاً بالسلطة المانحة للدعم، فالدولة لم تميز بين الأحزاب السياسية والجمعيات بدعمها المالي لها.

وتجدر الإشارة إلى أن الدعم المالي الذي تقدمه الدولة هو دعم محتمل، وبذلك فهو غير منتظم وغير دائم، مما يعطي السلطة المانحة التقديرية الكاملة في منحه لمن شاءت من

1- Jan Claude Collirad, les parties politiques oubliées des libertés publiques, droit et libertés a la fin du xx Siec le paris, Editions A, pendone, 1984, p 416.

الأحزاب، ومنعه عن من شاءت، وفي حد ذاته إخلال بمبدأ المساواة المنصوص عليه في أحكام الدستور، الأمر الذي ينعكس على سير ممارسة حرية التجمع عملياً.

كما أن تقييد الدعم المالي بما يحصل عليه الحزب من مقاعد بالبرلمان هو في حد ذاته قيد على ممارسة حرية التجمع، حيث أن الدعم مفترض في كل نشاطات الحزب وفي كل الاستحقاقات الانتخابية، فالسؤال الذي يطرح لماذا الانتخابات التشريعية بذاتها؟.

وما يزيد من الغرابة أن القانون العضوي للأحزاب السياسية 12-04 أضاف قيوداً أخرى لم يكن موجوداً بقوانين الأحزاب السياسية السابقة، والمتعلق بالإعانة المرتبطة بعدد منتخبات الحزب بالمجالس؟¹ وهذا يطرح إشكالاً بالنسبة للأحزاب التي لم تحصل فيها المنتخبات على نتائج مرضية، وكذلك بالنسبة للأحزاب الجديدة التي لم يسبق أن ترشحت للاستحقاقات الانتخابية بحكم أنها لم تكن موجودة، وبالتالي فهذا هدم لمبدأ المساواة؛ ولذلك على المشرع تمكين كل الأحزاب السياسية من نفس الحظوظ في الدعم المالي مع وضع ضوابط تدعم جدية تأسيس الأحزاب السياسية، وجدية الترشح.

وما يمكن قوله حول الدعم المالي المباشر للأحزاب السياسية، أنه لا يعد دعماً بقدر ما يعد تعويضاً للأحزاب عن مصاريف الاستحقاقات الانتخابية، ومن ثم فلا تستفيد منه إلا الأحزاب الكبيرة التي تستطيع تمويل حملاتها الانتخابية ومصروفات الاستحقاقات الانتخابية، ويترب على ذلك خروج الأحزاب الصغيرة ذات التمويل الخاص الضعيف من هذه المعادلة، فيصبح التمويل العام برمته بدون فائدة تذكر، لأنه أقصى الأحزاب الصغيرة من الاستفادة منه.²

وبالرجوع إلى النظم القانونية المقارنة، فإنها تضع مجموعة ضوابط للحصول على التمويل العام المباشر، فالضابط الأول يرتبط بعدد الأصوات التي تحصل عليها الحزب في آخر انتخابات تم تنظيمها، سواء محلية أو تشريعية أو غيرها، أما الضابط الثاني، فيتمثل في النتائج

1 - المادة 58 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

2 - من الشروط القانونية للتنظيم أن يراعي المنظم مبدأ المساواة بين من يتولى تنظيم أمورهم، ولما كان المقام هو مقام تعويض عن نفقات أو بعض نفقات صرفت بالفعل فإن منطق المساواة يقضي بتعويض كل من أنفق عما أنفقه بل أن المنطق قد يقتضي مراعاة الصغير في هذا المقام بقدر أكبر من الكبير ذو الإمكانات الذي ربما لن يتأثر إذا لم يعوض على نحو ما يتأثر الصغير. انظر في ذلك، محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مشار إليه، ص 426.

التي حققها الحزب في آخر انتخابات، وهو ما يمكن قياسه بعدد المقاعد التي حصل عليها الحزب الاستحقاق الانتخابي.¹

وعلى سبيل الاستشهاد فإن في ألمانيا مثلاً يحصل على الدعم المالي المباشر الأحزاب التي فازت بنسبة 5% على الأقل من عدد الأصوات الصحيحة في الانتخابات التشريعية وانتخابات البرلمان الأوروبي، وعلى نسبة 1% على الأقل من الأصوات الصحيحة في الانتخابات المحلية.²

2- التمويل العام غير المباشر

المقصود به هو تمكين الأحزاب السياسية من الحصول على دعم مالي عام غير مباشر يأخذ صوراً متعددة، منها الإعفاء الضريبي، والتمكين الإعلامي للأحزاب، وتمويل مراكز البحث التابعة للأحزاب السياسية.³

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري فنجد أنه أغفل ذكر هذا النوع من التمويل العام غير المباشر في القانون العضوي للأحزاب السياسية، إلا أن القانون العضوي للانتخابات 01-12 نصت المادة 191 منه على أحد أنواع التمويل العام غير المباشر وهو التمكين الإعلامي للأحزاب السياسية في مرحلة الحملة الانتخابية.

ومما لا شك فيه أن استغلال الأحزاب لوسائل الإعلام قد يكلفها مبالغ مالية كبيرة لا قدرة لها على تدبيرها انطلاقاً من مواردها الخاصة،⁴ ولذلك تعتمد الكثير من الدول إلى تخصيص ساعات بث معينة للأحزاب في وسائل الإعلام العامة، والخاصة أحياناً.⁵

وفي هذا الإطار نصت المادة 191 من القانون العضوي للانتخابات على أنه: " يجب أن يصحب كل إيداع ترشيح بالبرنامج الانتخابي الذي يتعين على المترشحين احترامه أثناء الحملة الانتخابية. ويكون لكل مترشح للانتخابات المحلية أو التشريعية أو الرئاسية قصد تقديم برنامجه للناخبين مجالا عادلا في وسائل الإعلام التلفزية والإذاعية الوطنية والمحلية. وتكون مدة الحصص الممنوحة متساوية بين كل مترشح

1 - عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 90.

2- نفس المرجع، ص 91.

3- نفس المرجع، ص 113.

4 - محمد رمحوني، ضمانات حق الانتخاب في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2007-2008، ص 139.

5- عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مشار إليه، ص 113.

وآخر للانتخابات الرئاسية، وتختلف بالنسبة إلى الانتخابات المحلية والتشريعية تبعا لأهمية عدد المترشحين الذين يرشحهم حزب سياسي أو مجموعة أحزاب سياسية يستفيد المترشحون الأحرار، المتكثرون بمبادرة منهم من نفس الترتيبات الواردة في هذه المادة وحسب الشروط نفسها.

تستفيد الأحزاب السياسية التي تقوم بالحملة الانتخابية في إطار الاستشارات الاستفتائية من مجال عادل في وسائل الإعلام العمومية".¹

الفرع الثاني

التمويل الخاص للأحزاب السياسية

حددت المادة 52 من القانون العضوي للأحزاب السياسية التمويل الخاص للحزب السياسي في ثلاثة عناصر: اشتراكات الأعضاء، والهبات والوصايا والتبرعات، والعائدات المرتبطة بنشاطات الحزب وممتلكاته.

أولاً: اشتراكات الأعضاء

نصت المادة 53 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على أن تدفع اشتراكات أعضاء الحزب السياسي بما فيها اشتراكات المقيمين بالخارج في حساب مفتوح لدى مؤسسة مصرفية أو مالية وطنية، في مقرها أو لدى فروعها المتواجدة على المستوى الوطني.² والعضو هو شخص طبيعي منخرط في الحزب السياسي سواء كان من الأعضاء المؤسسين أو المسيرين أو المنخرطين، وأن يكون جزائري الجنسية، ويستوي في ذلك الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، وأن يكون قد بلغ سن الرشد القانوني وهو تسع عشرة سنة.³

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع تحلى عن قيدين أوردتهما في القانون العضوي 97-09 للأحزاب السياسية وهما: أن يكون الاشتراك بالعملة الوطنية، وتحديد مقدار قيمة الاشتراك بنسبة 10% حيث لم يحدد نوع العملة التي يتم بها دفع اشتراك العضوية بالنسبة للمنخرطين بالحزب المقيمين بالخارج، كما أوكل مهمة تحديد مقدار الاشتراك لهيئات الحزب المداولة

1- الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 2012.

2 - المادتان 53، 62 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

3 - المادة 10 من ذات القانون. انظر أيضاً، المادة 40 من القانون المدني المعدل والمتمم.

والتنفيذية،¹ ولعل من شأن تحرير الأحزاب السياسية من القيدين هو تمكينها من الحصول على اشتراك بالعملة الصعبة، إضافة إلى تمكينها من رفع مقدار الاشتراك، مما يساهم في زيادة مداخيل الحزب الأمر الذي ينعكس على قدرته على ممارسة نشاطه، وتقديم مرشحيه لمختلف الاستحقاقات الانتخابية.

وعلى عكس ما ذهب إليه المشرع الجزائري، وعلى سبيل الاستشهاد فقد حدد المشرع الفرنسي بمقتضى القانون 916-2000 مقدار اشتراك أعضاء الحزب السنوي الأقصى 7500 أورو.²

ثانياً: الهبات والوصايا والتبرعات

نصت المادة 54 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على إمكانية أن يتلقى الحزب السياسي هبات ووصايا وتبرعات من مصدر وطني، كما أوجب القانون أن يكون مصدر هذه الهبات والوصايا والتبرعات شخص طبيعي معروف، فلا يجوز أن يكون مصدرها شخصاً معنوياً. وما يدعو للاستغراب هو سعي السلطة لمعرفة الأشخاص الطبيعيين المتبرعين للحزب السياسي؟ وما الغرض من ذلك؟.

وما يمكن تمييزه أن المشرع رفع من قيمة هذه الهبات والوصايا والتبرعات من 100 مرة للأجر الوطني الأدنى المضمون عن التبرع الواحد في السنة، حسبما ورد بالمادة 30 من القانون العضوي 97-09 للأحزاب السياسية (الملغى)، إلى 300 مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون عن التبرع الواحد في السنة، وهذا ما قضت به المادة 55 من القانون 12-04 بقولها: " لا يمكن أن ترد الهبات والوصايا والتبرعات إلا من أشخاص طبيعيين معروفين. ولا يمكن أن تتجاوز ثلاثمائة (300) مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون لكل هبة وفي السنة الواحدة".

كما أن المشرع أعفى الأحزاب السياسية من قيد التصريح بالهبات والوصايا والتبرعات لدى وزير الداخلية حسبما قضت به المادة 54 من القانون 12-04، وهذا في حد ذاته يصب في تيسير ممارسة النشاط الحزبي، وبالتالي ينعكس على ممارسة حرية التجمع إيجاباً.

1 - المادة 53 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

بتاريخ 2013/07/23 الساعة 23:36 - www.uni-mannheim.de/edz/pdf/dg4/AFCO105_FR.pdf 2

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع حظر على الأحزاب السياسية تلقي أي دعم مالي أو مادي، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة من أي جهة أجنبية وتحت أي صفة أو شكل،¹ ولعل الغرض من هذا القيد حماية الحياة السياسية من التدخل والتبعية الأجنبية، خصوصاً أن الأحزاب السياسية في الجزائر غير محصنة وحديثة عهد بالديمقراطية.

ثالثاً: العائدات المرتبطة بنشاطات الأحزاب السياسية وممتلكاتها

أتاح المشرع الجزائري للحزب السياسي الحصول على عوائد استثمارية ترتبط بنشاطه غير التجاري بغرض تمويل أنشطته، وتعتبر من مصادر تمويل الحزب طالما كانت موجهة لخدمة أغراض الحزب ونشاطاته.²

ومن الأنشطة الاستثمارية غير التجارية للحزب السياسي، استثمار أموال الحزب في إصدار الصحف والمجلات الحزبية، واستغلال دور النشر والطباعة، وتنظيم الندوات والاحتفالات الاجتماعية والثقافية والمباريات الرياضية...³

وفي التشريع المقارن أباح بعض القوانين صراحة للأحزاب الانخراط في أنشطة ذات طابع تجاري، إذا كان الهدف من وراء ذلك مساعدة الأحزاب على تحقيق أهدافها المشروعة. هذا؛ فضلاً عن العديد من الدول قد درجت على التسامح مع الأحزاب فيما تمارسه من أنشطة تجارية مقنعة تجني من ورائها أرباحاً طائلة.⁴

1 - المادة 56 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

2- المادة 57 من ذات القانون العضوي.

3 - المادة 47 من ذات القانون العضوي.

4- ففي دولة الكاميرون مثلاً نصت المادة 12 من قانون الأحزاب السياسية صراحة على حق الأحزاب السياسية في تحصيل عائدات أنشطتها الثقافية والاقتصادية؛ بما يوحي بأن للأحزاب أن تستثمر أموالها في الأنشطة ذات الطابع التجاري، وفي إيطاليا، وفرنسا، وألمانيا، والدول الاسكندنافية، لوحظ انخراط أحزاب سياسية معينة في أنشطة ذات طابع تجاري، بالرغم من عدم إقرار تلك الأنشطة بواسطة القوانين ذات الصلة. وتستند الأحزاب في ذلك إلى مجرد تسامح السلطات العامة في هذه الدول. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، مشار إليه، ص 41.

المبحث الرابع

حدود حرية الأحزاب السياسية

إذا كان الأصل هو إطلاق حرية الأفراد في تأسيس الأحزاب السياسية، ومباشرة العمل السياسي لتكوين الرأي العام للوصول إلى السلطة، إلا أنه توجد حدود قد تحد من حرية تأسيس الأحزاب السياسية وبالتالي ممارسة العمل السياسي؛ فقد نص المشرع في هذا الإطار على جملة من الأحكام تتعلق بتوقيف نشاط وحل الأحزاب السياسية، وأفرد جزاءات تترتب في حالة مخالفة هذه الأحكام، ذلك ما نشرحها فيما يلي:

المطلب الأول

أحكام توقيف نشاط الأحزاب السياسية وحلها

نتعرض في هذا المطلب إلى الأحكام المتعلقة بتوقيف نشاط الأحزاب السياسية، وكذلك الوقوف على الأحكام المتعلقة بحلها.

الفرع الأول

الأحكام المتعلقة بتوقيف نشاط الأحزاب السياسية

الأصل أن توقيف نشاط الأحزاب السياسية هو قرار تصدره هيئة المداولة للحزب السياسي أو المؤتمر، وذلك وفق ما نصت عليه أحكام القانون الأساسي للحزب السياسي. كما يفترض أن يوكل أمر توقيف نشاط الأحزاب السياسية للقضاء، ولأسباب واضحة تتعلق بمخالفة أحكام الدستور والقوانين.

وما يمكن الإشارة إليه أن المشرع الجزائري أقر توقيف نشاط الأحزاب السياسية، إلا أنه يجب التفرقة بين أمرين: الأول يتعلق بتوقيف نشاط الحزب السياسي قبل الترخيص له واعتماده، والثاني يتعلق بتوقيف نشاط الحزب السياسي الذي تم اعتماده.

أولاً: توقيف نشاط الأحزاب السياسية في طور التأسيس

مكن المشرع الإدارة من وقف نشاط الأحزاب السياسية في طور التأسيس وغلق مقراتها، دون تحديد دقيق للأسباب المبررة لهذا التصرف؛ الأمر الذي يعد ضربة قاصمة لممارسة حرية التجمع، حيث أن المبررات التي نصت عليها المادة 64 من القانون العضوي للأحزاب السياسية جاءت فضفاضة وتحتل التأويل، فقد نصت على أنه: " دون الإخلال بأحكام

هذا القانون العضوي والأحكام التشريعية الأخرى، وفي حالة خرق الأعضاء المؤسسين للحزب للقوانين المعمول بها أو لالتزاماتهم قبل انعقاد المؤتمر أو بعده، وفي حالة الاستعجال والاضطرابات الوشيكة الوقوع على النظام العام، يمكن الوزير المكلف بالداخلية أن يوقف بقرار معلل تعليلاً قانونياً، كل النشاطات الحزبية للأعضاء المؤسسين ويأمر بغلق المقرات التي تستعمل لهذه الأنشطة".

إن المشرع لم يكن دقيقاً في تحديد موجبات وقف نشاط الأحزاب السياسية، فالشروط جاءت متشابهة ومطاطة، فالمشرع بدأ المادة بقوله "دون الإخلال بأحكام هذا القانون العضوي والأحكام التشريعية الأخرى".

وباعتقادنا فإن هذه الشرط كاف لتقييد الأحزاب السياسية باحترام أحكام القانون، والتساؤل الذي يمكن طرحه في هذا الصدد هل مصطلح (القوانين المعمول بها) يدخل ضمن نطاق أحكام القانون العضوي للأحزاب السياسية والأحكام التشريعية الأخرى أم لا؟. والجواب بطبيعة الحال نعم، لأن القانون العضوي جاء خصيصاً لتنظيم الحياة الحزبية، وإن كان به قصور فيكمل من الأحكام التشريعية الأخرى.

أما المبرر الثاني فيتعلق بخرق الالتزامات الملقاة على عاتق مؤسسي الحزب قبل انعقاد المؤتمر التأسيسي أو بعده، فالمرحلة التي تسبق انعقاد المؤتمر التأسيسي تتعلق بالتصريح بتأسيس حزب سياسي الذي يتم بواسطة إيداع ملف لدى وزير الداخلية وما يصحب ذلك من شروط.

كذلك الأمر فيما يتعلق بالإجراءات التي تصحب انعقاد المؤتمر التأسيسي فقد نصت المادة 27 من القانون العضوي 12-04 للأحزاب السياسية على أنه: " يفوض المؤتمر التأسيسي صراحة إثر انعقاده عضواً من أعضائه يقوم خلال الثلاثين (30) يوماً التي تليه بإيداع ملف طلب الاعتماد لدى الوزير المكلف بالداخلية، مقابل وصل إيداع حالاً".

ويشهد على هذا التفويض المحضر القضائي المكلف بمتابعة كل العمليات أو الشكليات التي تترتب عن أشغال المؤتمر التأسيسي، وحدد القانون مدة 30 يوماً كأجل لإيداع ملف طلب الاعتماد، مقابل وصل إيداع تسلمه الإدارة حال تقديم الطلب إلى العضو المفوض من قبل المؤتمر التأسيسي. ولقد فصل المشرع في هذا الأمر حينما رتب جزاءات لمخالفة الإجراءات،

ففيما يتعلق بطلب التصريح بالتأسيس وفي حالة عدم توافر شروط التأسيس المطلوبة قانوناً يصدر وزير الداخلية قرار رفض التصريح بالتأسيس، على أن يكون هذا القرار مسبباً، وفي خلال الأجل المحدد 60 يوماً، ويمكن للأعضاء المؤسسين فقط الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة،¹ ومن هذا المنطلق يمكن القول أنه لا مبرر لإدراج هذا الشرط ضمن مبررات وقف نشاط الأحزاب السياسية قبل اعتمادها باعتبار أن طلب التصريح بالتأسيس مرفوض من أصله.

أما ما يتعلق بمرحلة ما بعد انعقاد المؤتمر التأسيسي فإن الأمر يتطلب إيداع ملف الاعتماد للحزب السياسي وهذا يتطلب مجموعة من الوثائق نصت عليها المادة 28 من القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية، وقد يتطلب إيداع ملف الاعتماد عقد اجتماعات وترتيبات من قبل الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي، فعلى سبيل المثال إذا لم ترخص الإدارة بعقد هذه الاجتماعات، فبطبيعة الحال ستكون سبباً يعيق نشاط الحزب السياسي بحجة خرق القانون، لذلك كان من الضرورة بمكان تحديد الأسباب تحديداً دقيقاً.

كما أضاف المشرع سببين آخرين مطاين وهما حالة الاستعجال و الاضطرابات الوشيكة الوقوع على النظام العام، وقد يستخدمان كذريعة لوقف نشاط الأحزاب السياسية قبل اعتمادها، وباعتقادنا أن حالة الاستعجال ترتبط بالاضطرابات الوشيكة الوقوع على النظام العام وهو ما يحقق لها ظرف الاستعجال الذي تبرر به الإدارة تدخلها لمنع حدوث الفوضى. وقد ربط المشرع تدخله في هذه الحالة بالحفاظ على النظام العام من الاضطرابات الحالة، علماً أن النظام العام هو تلك الحالة التي تتعارض مع الفوضى والاضطرابات، كما أنه يتمثل بصفة جوهرية في النظام في الشوارع، ولا يعني إلا بمنع الاضطرابات في مظاهرها الخارجية،² وعلى ذلك فإن مواجهة هذه الحالة تكون بواسطة الوسائل القانونية المكفولة لسلطات الضبط الإداري.

1- المادة 22 من القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية.

2- محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، مشار إليه، ص 38.

وقد أوجب المشرع على الإدارة تعليل قرارها القاضي بوقف نشاط الأحزاب السياسية وغلق مقراتها تعليلاً قانونياً، وتبليغه فور صدوره للأعضاء المؤسسين، الذين يمكنهم الطعن فيه أمام مجلس الدولة.¹

وتكمن خطورة ما تضمنته المادة 64 في أن المشرع جعل توقيف نشاط حزب سياسي في طور التكوين سلطة بيد الإدارة تصدره بموجب قرار إداري صادر عنها، وتستقل بتقدير أسبابه، وينفذ فوراً. علماً أن وقف نشاط حزب سياسي يعني وقف إجراءات تأسيسه كانعقاد مؤتمره التأسيسي وتقديم طلب اعتماده، مما يعني اعتبار الحزب كأن لم يشرع في إجراءات تأسيسه.

ثانياً: توقيف نشاط الأحزاب السياسية المعتمدة

على عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للأحزاب السياسية غير المعتمدة التي أقر المشرع للإدارة إمكانية توقيف نشاطها وغلق مقراتها، فإن الأمر مختلف بالنسبة للأحزاب السياسية المعتمدة، حيث أن توقيف نشاطها أو غلق مقراتها لا يكون إلا بواسطة القضاء، حيث تلجأ الإدارة ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية إلى إخطار مجلس الدولة بالخروق التي قام بها الحزب السياسي المعتمد.

وقد أشارت المادة 67 من القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية إلى ضرورة أن يسبق طلب توقيف نشاط الأحزاب السياسية إعدارها من قبل وزير الداخلية بضرورة العمل على مطابقته لأحكام القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، ومنحها أجلاً لذلك. وفي حالة عدم استجابة الحزب لمتطلبات الإعدار، فإن الأمر ينعقد لمجلس الدولة للفصل في توقيف نشاط الحزب السياسي المخالف، على أن يكون هذا التوقيف لنشاط الحزب وغلق مقراته مؤقتاً. ولم تحدد المادة المذكورة أعلاه المدة التي يفصل فيها مجلس الدولة في طلب توقيف نشاط الحزب السياسي مؤقتاً، لكننا وبالرجوع إلى المادة 76 من القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية نجد أنها نصت على أنه: " يفصل مجلس الدولة في كل القضايا المطروحة عليه في أجل شهرين ابتداء من تاريخ إيداع العريضة الافتتاحية".

1- المادة 64 من القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية.

وعلى كل حال، وإن كان الوجه الظاهر في هذا الإطار أن توقيف نشاط الحزب السياسي و غلق مقراته يكون مؤقتاً، وبواسطة القضاء، يعد ضماناً هامة للحزب السياسي في مواجهة تعسف الإدارة، إلا أن الوجه الآخر يتجلى في حرمان الحزب السياسي من حق التقاضي على درجتين، وذلك بالنظر إلى اختصاص مجلس الدولة بالنظر في توقيف نشاط الحزب أو غلق مقراته، وإن كان ذلك مؤقتاً.

كما تجب الإشارة إلى أن توقيف نشاط الحزب السياسي وإن كان مؤقتاً، وبواسطة القضاء الذي يعد ضماناً لممارسة الحقوق والحريات العامة، ومن بينها حرية التجمع، إلا أن توقيف النشاط يعني وضع حد لممارسة حرية التجمع بواسطة إطار قانوني منظم هو الحزب السياسي، لذلك كان على المشرع أن يقيد اللجوء إلى وقف نشاط الأحزاب السياسية في أضيق الحدود، حفاظاً على الحق في ممارسة هذه الحرية، وما قد ينجر عن توقيف نشاطات الأحزاب السياسية من فتور للنشاط الحزبي، ويجعل من النشاط السري للأحزاب السياسية وما قد يشكله من خطورة بديلاً عن النشاط العلني القانوني.

الفرع الثاني

الأحكام المتعلقة بحل الأحزاب السياسية

يقتضي الحال وإعمالاً لمبدأ حرية الأفراد في تأسيس الأحزاب السياسية أن يمكن هؤلاء الأفراد أيضاً من حل حزبهم إرادياً، وإلى جانب الحل الإرادي للحزب السياسي فإن المشرع يخول هذا الحق في حل الحزب السياسي للقضاء بناء على طلب الإدارة.

أولاً: الحل الإرادي للأحزاب السياسية

الأصل أن الجهة التي سعت لتأسيس الحزب السياسي هي التي تملك حرية حله وانقضائه، ويتم ذلك بمقتضى التنصيب عليه في قوانينها الأساسية، وهذا ما أقره المشرع الجزائري في المادة 69 من القانون العضوي 12-04 للأحزاب السياسية، حيث جاء فيها: " يوضح القانون الأساسي إجراء الحل الإرادي للحزب السياسي. ويتم من قبل الهيئة العليا للحزب.

يتم إعلام الوزير المكلف بالداخلية بانعقاد هذه الهيئة وموضوعها".

وبالنظر لخطورة حل الحزب السياسي، وما ينجم عنه من انتهاء نشاطاته، فإنه ينعقد إلى أعلى هيئة في الحزب، وذلك نظراً لخطورة الأمر.

وعلى ذلك فإن حل الحزب السياسي وفق هذا الطريق يخضع للإجراءات والقواعد التي نصت عليها أحكام القانون الأساسي للحزب السياسي الموضوع من قبل مؤسسي الحزب والموافق عليها من قبل مؤتمر الحزب.

وتعد هذه القاعدة هي المعمول بها كمبدأ عام، ففي فرنسا مثلاً، الأصل أن الأحزاب السياسية تخضع في حلها للقواعد والأحكام المنظمة للجمعيات، والتي نصت عليها قواعد القانون الصادر عام 1901 والذي يقضي بأن الحل الاختياري تحدده قواعد النظام الداخلي للحزب.

ولئن كان مصير بقاء الحزب وتقرير حله هو بيد هيئات الحزب العليا ولا دخل للإدارة في ذلك، إلا أن الشطر الأخير من المادة 69 من القانون العضوي للأحزاب السياسية سالفة الذكر، يشترط إعلام الإدارة ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية بانعقاد الهيئة المخول لها حل الحزب السياسي، وإعلامه أيضاً بموضوع الاجتماع؛ وهذا يعني تدخل الإدارة غير المباشر في وقف هذا القرار المتعلق بحل الحزب من خلال تصرف سلبي للإدارة؛ يتمثل في عدم الترخيص بعقد هذا الاجتماع الذي سيفضي إلى حل حزب سياسي بإرادة أعضائه، إذا كان من شأن ذلك أن يقيم للإدارة توازنات سياسية، ومن ذلك يظهر تدخل الإدارة في تقييد إرادة مؤسسي الحزب في حل حزبهم بإرادتهم من خلال خضوعهم لرخصة لعقد الاجتماع المتعلق بهذا الأمر الذي يعد من صميم إرادة مؤسسي الحزب وهيئاته في ممارسة حقهم الطبيعي في التجمع، وتقرير مصير تنظيمهم دونما تدخل من الإدارة، سواء كان تدخلاً إيجابياً أو سلبياً.

ثانياً: الحل القضائي للأحزاب السياسية

إذا كان حل الأحزاب السياسية يتم إرادياً وبواسطة أعضاء الحزب أنفسهم، فإن المشرع أقر في القانون العضوي 12-04 للأحزاب السياسية بإمكانية حل الحزب السياسي بواسطة القضاء بطلب من الإدارة؛ حيث يمكن لوزير الداخلية أن يطلب ذلك أمام مجلس الدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 70 من القانون العضوي للأحزاب السياسية حيث جاء فيها: " يمكن الوزير المكلف بالداخلية أن يطلب حل الحزب السياسي أمام مجلس الدولة في حالة:

- قيام الحزب بنشاطات مخالفة لأحكام هذا القانون العضوي أو غير تلك المنصوص عليها في قانونه الأساسي،

- عدم تقديمه مرشحين لأربعة (04) انتخابات متتالية تشريعية ومحلية على الأقل،
- العود في مخالفة أحكام المادة 66 أعلاه، بعد أول توقيف،
- ثبوت عدم قيامه بنشاطاته التنظيمية المنصوص عليها في القانون الأساسي".

وبالرجوع إلى الشروط المنصوص عليها بمتم المادة سالفه الذكر يمكن استنتاج مايلي:

بالنسبة للشرط الأول الذي يتعلق بحالة قيام الحزب السياسي بنشاطات مخالفة لأحكام قانون الأحزاب السياسية، وكذلك إذا مارس الحزب السياسي نشاطات غير منصوص عليها في قانونه الأساسي، عندئذ يمكن طلب حله من قبل الإدارة أمام القضاء.

ولعل الشرط الأول من هذا الشرط منطقي، حيث يتوجب على الحزب السياسي التقيد بما نصت عليه أحكام القانون العضوي للأحزاب السياسية، أما الشرط الثاني، فبنظرنا جاء فضفاضاً، حيث كان من الواجب التدقيق في تبيان النشاطات المحظور على الأحزاب السياسية مباشرتها، حيث من البديهي أن كل النشاطات التي لا تخالف قانون الأحزاب السياسية يفترض أن تتضمنها القوانين الأساسية للحزب السياسي تصريحاً أو تلميحاً، مما يعني أن الشرط الثاني من هذا الشرط يتضمنه بالضرورة الشرط الأول.

وبالنسبة للشرط الثاني والمتعلق بعدم تقديم الحزب السياسي مرشحين لأربعة انتخابات متتالية تشريعية ومحلية على الأقل.

وفي تقديرنا أن الحزب السياسي الذي يتخلف عن أربعة استحقاقات انتخابية، يعد حزبا غير جاد في ممارسة ومباشرة العمل السياسي، اللهم إلا إن كان القصد من ذلك هو احتجاجه على طريقة مباشرة العمل السياسي أو الاحتجاج على القوانين التي تنظم العمل السياسي، وعلى كل حال، على الحزب السياسي المشاركة في العمل السياسي، وتحت أي ظرف لا يمكنه مقاطعة أربعة استحقاقات انتخابية.

وفيما يخص الشرط الثالث المتعلق بالحزب السياسي الذي تم توقيفه، بعد قيامه بمخالفة أحكام القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية، وهذا ما نصت عليه المادة 66 من نفس القانون بقولها: "ينجر عن مخالفة الحزب السياسي لأحكام هذا القانون العضوي التوقيف المؤقت لنشاطاته، الذي يصدر عن مجلس الدولة.

ويترتب على التوقيف المؤقت توقف نشاطاته وغلق مقراته".

أما الشرط الرابع والمرتبط بثبوت عدم قيام الحزب السياسي بالنشاطات التنظيمية المنصوص عليها في قانونه الأساسي، ولعل ما يجعل الأحزاب السياسية عرضة للصراعات والانشقاقات، هو عدم قيامها بنشاطاتها التنظيمية المنصوص عليها في القوانين الأساسية، خاصة ما تعلق منها بتجديد القيادة، حيث نجد أن التغيير يتم خارج نطاق ما نصت عليه قواعد القوانين الأساسية، وهذا راجع لعدم احترام أعضاء الحزب السياسي قيادة وقاعدة لأحكام القوانين الأساسية التي تنظم العلاقة بينهم، مما أسفر عن حراك داخلي أفضى إلى طرح تغييرات شملت قيادات سياسية ظلت و لوقت طويل تتأسس تشكيلات سياسية كبرى وعريقة في العمل السياسي.¹

وما يجب الإشارة إليه، أن حل الحزب السياسي وإن كان بيد القضاء، إلا أن المشرع مكن الإدارة من اتخاذ إجراءات في حق الأحزاب السياسية لا تقل من حيث تأثيرها على نشاط الأحزاب عن الحل، حيث يمكن للإدارة ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية في حالة الاستعجال وقبل الفصل في الدعوى القضائية المرفوعة ضد الحزب السياسي، اتخاذ التدابير التحفظية الضرورية لمواجهة حالة الاستعجال.²

والغريب في الأمر أنه على الحزب السياسي المتضرر - من تدابير حالة الاستعجال التي تقوم بها الإدارة - أن يقدم طعناً أمام مجلس الدولة الفاصل في القضايا الاستعجالية يطلب فيه إلغاء الإجراءات التحفظية المقررة في حقه.³

1 - هذا التغيير شمل الكثير من القيادات نذكر على سبيل المثال الأمناء العامين لكل من : حزب جبهة التحرير الوطني ، عبد العزيز بلخادم ، والتجمع الوطني الديمقراطي أحمد أويحي ، وحركة خمس أبوجرة سلطاني ... راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.echahedonline.com/ar/permalink/14493.html بتاريخ 19:24 الساعة 2014/06/12

2 - المادة 71 من القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية.

3 - لقد تخلى المشرع في القانون العضوي 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية عن ضمانات هامة للأحزاب تتمثل في التقاضي على درجتين، حيث أن القانون 09-97 (الملغى) نصت المادة 2/17 منه على أنه: " يمكن مؤسسي الحزب الطعن في قرار الرفض (من قبل الإدارة) برفع دعوى أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة (الغرفة الإدارية التي يقع في دائرتها مقر الحزب) خلال أجل شهرا ابتداء من تاريخ تبليغ قرار الرفض، ويكون القرار القضائي الصادر في هذا الشأن قابلاً للاستئناف أمام مجلس الدولة كدرجة ثانية للتقاضي، حيث يستتبع أن المشرع قانون الأحزاب الملغى أحسن فعلاً حينما أعاد تنظيم الاختصاص القضائي بالنسبة للدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطة الإدارية المركزية ممثلة في وزير الداخلية، وجعله بدرجتين، وهذا خلاف ما نصت عليه أحكام القانون الجديد للأحزاب السياسية، مما يعد انتقاصاً وتراجعا عن منح ضمانات هامة لممارسة حرية التجمع. انظر في ذلك: عزاوي عبد الرحمن، عمار عاشو، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، دار الأمل، تيزي وزو، الجزائر، ط 02، 1999، ص 22 وما يليها.

كما تجب الإشارة إلى أن هذا الطعن القضائي لا يوقف قرار الإدارة المتخذ ضد الحزب السياسي، والأصل أن الإدارة هي التي عليها رفع دعوى استعجاليه لوقف نشاطات الحزب كإجراء تحفظي يصدر عن القضاء بصفته الجهة المختصة بذلك.

وكما هو معلوم فإن الاستعجال يسمح للخصوم من الحصول على أوامر قضائية بإجراء مطلوب من القاضي في أقرب الآجال و بأقصر الإجراءات، كما يجوز في حالة الاستعجال القصوى أن يكون أجل التكليف بالحضور من ساعة إلى ساعة، كما يمكن أن يكون خارج ساعات وأيام العمل، وللقاضي الحق في الفصل خارج ساعات العمل، وحتى خلال أيام العطل، زيادة على ذلك تعد الأحكام الصادرة في المادة الاستعجالية قابلة للتنفيذ بمجرد صدورها، وغير قابلة للمعارضة أو الاعتراض على النفاذ المعجل في حالة صدورها غيباً.¹

وبناء على ما سبق، لا يمكن تفسير هذه الإجراءات التي تقوم بها الإدارة في هذه الحالة إلا أنها توقيف مؤقت لنشاط الحزب السياسي وحرمان مؤسسيه من ممارسة حقهم في التجمع، حيث لم يحصر المشرع الحالات التي يشملها هذا الظرف الاستعجالي، بل تركها مفتوحة، مما يجعل منها سلطة تقديرية بيد الإدارة قد تستخدمها بما يخالف القانون.

وفي كل الأحوال، يترتب على حل الحزب السياسي نهائياً توزيع أملاكه حسبما يقتضيه القانون الأساسي للحزب المحل ما لم يقرر القضاء غير ذلك، وعلى إثر ذلك توقف نشاطات كل هيئات الحزب، وتغلق مقراته، وتوقف نشرياته، كما يتم تجميد حساباته.²

المطلب الثاني

الأحكام الجزائية المترتبة على توقيف نشاط الأحزاب السياسية وحلها

بطبيعة الحال يترتب على المتابعة الجزائية للأحزاب السياسية عقوبات تسلط عليها بمقتضى منعها من النشاط بعد توقيفها أو حلها، ويستند في ذلك إلى عدم مشروعية النشاط التي تقوم به هذه الأحزاب السياسية، وبدرجة أشد عدم مشروعية وجودها أصلاً بعد الحكم

1 - المواد 299-305 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21 لسنة 2008.

2 - المادة 72 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

بجلها، وعلى ذلك نعالج عدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه ، ثم نخرج إلى العقوبات المقررة المتعلقة بتوقيف نشاط الحزب السياسي أو حله تبعاً.

الفرع الأول

ماهية عدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه

لا يمكن تسليط العقوبة إلا في حالة مخالفة قاعدة قانونية، وإذا كان الأمر في أساسه يتعلق بالجزاء الذي يلحق الحزب السياسي المحل قضائياً، أو الموقوف نشاطه، فإنه من الضرورة بمكان الوقوف على الأساس الذي ينبنى عليه هذا الجزاء ، لذلك ؛ يجب تبيان المقصود من عدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه ، كما يجب أيضاً الوقوف على صور عدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه.

أولاً: المقصود بعدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه

يقتضي بيان مفهوم المقصود بعدم شرعية الحزب السياسي أو نشاطه، بيان مفهوم عدم المشروعية بصفة عامة، كما يجب التعرّيج على طبيعة عدم المشروعية، ثم التطرق إلى أساس عدم المشروعية.

1- مفهوم عدم المشروعية

يطلق لفظ عدم المشروعية بصفة عامة على كل تصرف يقوم به الشخص في العالم الخارجي ويخالف الأوامر والنواهي المنصوص عليها في القوانين السارية في البلاد في وقت معين، ويترتب عليه الإضرار بالحقوق والمصالح محل الحماية أو تهديدها بالضرر.¹

كما يقتضي مفهوم عدم المشروعية أن توكل مهمة حصر الجرائم وتحديد عقوباتها إلى السلطة التشريعية، فهي الجهة الوحيدة التي يعهد إليها بيان الأفعال التي تعد جرائم، وهي التي تقرر الجزاء الجنائي الذي يترتب على وقوع كل منها،² فالفعل أو الامتناع يتصف بعدم المشروعية تبعاً للنص عليه في التشريعات الجنائية، ولا تقوم الجريمة إلا إذا نص القانون على

¹ - حسني الجندي، نظرية الجريمة المستحيلة في القانون المصري والمقارن والشرعية الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر، ط 1980، ص 617.

² - علي عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات (القسم العام)، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، ط 1988، ص 42.

تجريم هذا الفعل أو ذاك الامتناع والعقاب عليه، فإذا انتفى هذا النص انعدم تجريم الواقعة، وانتفت صفة عدم المشروعية بالتبعية لذلك.

وترتبط صفة عدم المشروعية أيضاً بعلّة التجريم، وهي الإضرار أو التهديد بالخطر للحق أو المصلحة يرى المشرع أنها جديرة بالحماية القانونية، ومن ثم كان محل التجريم هو الفعل أو الامتناع الذي يولد اعتداءً أو يحدث مساساً بهذا الحق أو تلك المصلحة.

والحكمة من ذلك أن الواقعة المادية المطابقة لا تستطيع التعبير بذاتها عن صفة التعارض، وإنما يكون من اللازم ربطها بعلّة التجريم عن طريق الثبوت من صفتها الضارة أو المهددة بالخطر على المصالح محل الحماية.¹

وفي حالة ما انتفى هذا الربط بين الواقعة والعلّة فبالضرورة تنتفي صفة عدم المشروعية عن الفعل أو الامتناع، وبالتلازم ينتفي الركن الشرعي، وعلى ذلك تنتفي الصفة الإجرامية وبالتالي فلا عقوبة جزائية.

2- طبيعة عدم المشروعية

إن التشريعات العقابية تحدد الأفعال المنهي عنها وتقرر عقوبات توقع على المخالفين لمقتضياتها، بما يعني أن المصالح الجديرة بالحماية تحدد أولاً، ومن ثم توضع القواعد التي تجرم كل سلوك مضر بتلك المصالح أو التهديد المحيط بها.

وبناء على ذلك، تتحدد طبيعة عدم المشروعية على أساس موضوعي وليس بالنظر إلى شخص الجاني، ومن ثم يتم التقييم بعيداً عن شخص الجاني، إذ أن الظروف الشخصية لمرتكب الجريمة وما إذا كان أهلاً لتنفيذ القواعد التشريعية من عدمه يتعلق ببحث المسؤولية الجنائية، ومجال بحثها هو الركن المعنوي، وبناء عليه فإن كل الأشخاص مخاطبون بنصوص قانون العقوبات بغض النظر عن ظروفهم النفسية أو العقلية.²

3- أساس عدم المشروعية

تتحقق عدم المشروعية عند تعارض الفعل أو الامتناع مع قاعدة قانونية، فأي نشاط سواء كان سلبياً أو إيجابياً لا يوصف بعدم المشروعية إلا إذا ناقض قاعدة قانونية ولم يرد سبب

1 - مامون محمد سلامة، قانون العقوبات (القسم العام)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط 1990، ص 171.

2 - عبد الله يوسف مال الله المال، المسؤولية الجنائية للجماعات غير المشروعة، رسالة مشار إليها، ص 212.

قانوني يقرر الإباحة،¹ وبناء على ذلك لا يمكن إطلاقاً وصف عدم المشروعية إلا على الفعل الذي تعارض مع الواجب الذي تفرضه الأوامر القانونية دون الاعتداد بالمضمون المادي لها. وبوجه آخر تظهر فيه الواقعة غير مشروعة، حينما تصطدم بالمبدأ الذي ينبثق عن مصدر مادي للقانون؛ فالجريمة وفقاً لهذا المفهوم هي سلوك يشكل اعتداء على المصالح الأساسية للجماعة، وعليه؛ فإن القاعدة المجرمة ليست قاعدة جامدة تجرم أفعالاً معينة من أجل التجريم فقط، بل أنها تجرمها بما تنطوي عليه من خطورة اجتماعية تهدد الحقوق والمصالح.² ودرءاً للتناقض بين عدم المشروعية الشكلية التي تقتضي التطابق بين الواقعة والنموذج التشريعي المجرم، وعدم المشروعية المادية التي تتمثل في ضرورة تحقيق السلوك للإضرار بالمصلحة محل الحماية أو تعريضها للخطر، فإنه يجب تضمين كل واقعة معاقب عليها عنصرين أساسيين، أولهما مطابقة الواقعة للتشريع القانوني بحيث تتوفر العناصر اللازمة والأركان المكونة للجريمة، أما الأمر الثاني فيتعلق بتحقيق الإضرار بالحق أو المصلحة محل الحماية القانونية أو تعريضها للخطر.

4- صور عدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه

سبقت الإشارة إلى أن الحزب السياسي يتطلب وجوده أساساً القيام ببعض الأفعال اللازمة، كما حدد القانون مجال نشاطه، وبالمقابل نصت أحكام القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية على الأفعال التي تضيف على الحزب السياسي أو نشاطه عدم المشروعية أو تجعل منه تنظيمًا غير مشروع، ذلك موضوع النقاط الجزئية التالية:

أ) التأسيس

يعتبر التأسيس الخطوة الأولى لبناء الحزب السياسي، سواء كان مشروعاً أو غير مشروع، فبمقتضاه يظهر إلى الوجود الكيان المادي لهذا التنظيم، بحيث أنه قبل ذلك لم يتحقق وجود هذا التنظيم، ويعد التأسيس تصرفاً مادياً يعبر عن مضمون يختلج في النفس يتجسد في صورة

1 - عبد الله يوسف مال الله المال، المسؤولية الجنائية للجمعيات غير المشروعة، رسالة مشار إليها، ص 213.

2 - نفس الرسالة، ص 218.

فكرة يتم إبرازه عن طريق كل من تثور لديه بإعلان النوايا وتلاقي إرادات كل من اعتملت في نفسه فكرة إنشاء التنظيم أو طرحت الفكرة عليه فاستجاب لها.¹

ويتطلب تأسيس الحزب السياسي تعدد الأشخاص، إذ لا يمكن تصور تأسيس حزب سياسي إلا بتوفر مجموعة من الأفراد، مع ضرورة توفر الاتفاق على ذلك فيما بينهم، بحيث في غياب الاتفاق لا يتحقق معنى الحزب السياسي أو التنظيم.²

ويتحقق تأسيس الحزب السياسي بوصفه تنظيمًا غير مشروع بالدعوة إلى تأسيسه بأي وسيلة كانت، ولا عبء بالوسيلة التي تم التأسيس بها، فقد يكون ذلك نتيجة وجود صلة وثيقة بين مجموعة من الأفراد تلاقى إرادتهم على هذا التأسيس، وقد يكون نتيجة الترويج لهذا الغرض عن طريق منشورات توزع على العامة.

ويشترط لاعتبار التأسيس غير مشروع أن يتم على خلاف أحكام القانون، ويتحقق هذا الشرط في حالة تم تأسيس الحزب السياسي دون الحصول على اعتماد من قبل السلطة المختصة، أو في حالة إعادة تأسيسه أو تنشيطه بعد حله أو وقف نشاطه.³

ب) الإدارة

يقصد بالإدارة فن إنجاز الأعمال بواسطة الموظفين، وبمفهوم أوسع فإنها تنطوي على إنجاز الأهداف باستخدام الموارد البشرية والمالية والتقنية المتوفرة، وتشتمل الإدارة على مجموعة من الوظائف وهي: التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة.

وترتبط الإدارة بجميع الأنشطة الحياتية؛ حيث أن التصنيف على أساس المجال قد لا يكون تصنيفاً دقيقاً؛ فالأنشطة الحياتية متنوعة وغير منحصرة. ولكن يمكننا أن نصنف الإدارة تصنيفاً عاماً وشاملاً على أساس الهدف من النشاط، فتصبح الإدارة بذلك نوعين: إدارة

1 - رمسيس بهنام، القسم الخاص في قانون العقوبات، العدوان على أمن الدولة الداخلي، العدوان على الناس في أشخاصهم وأموالهم، (بدون ذكر لدار النشر)، مصر، ط 1982، ص 143.

2 - نصت المادة 03 من القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية على أن: " الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة".

3 - محمد أبو الفتح الغنام، مواجهة الإرهاب في التشريع المصري - دراسة مقارنة - (القواعد الموضوعية)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1996، ص 75.

الأنشطة ذات الهدف الخدمي الاجتماعي (إدارة القطاع الحكومي أو الإدارة العامة) ، وإدارة الأنشطة ذات الهدف المادي (إدارة القطاع الخاص أو إدارة الأعمال).¹

وتعني إدارة الحزب السياسي التوجيه والإشراف والتنسيق، وتحقيق أعمال الإدارة بتسيير العمل التنفيذي في الحزب السياسي على نحو تتحقق به أهدافه، وتنفذ به سياسة التنظيم التي ترسمها رئاسة الحزب، كتسيير العمل داخل الحزب، وقيام كل عضو بتنفيذ ما هو مطلوب منه من مهام، وإصدار توجيهات وأوامر للأعضاء.²

ويعد فعل الإدارة أحد الأفعال التي جرمها قانون الأحزاب السياسية 04-12 بموجب المادة 78 منه، ويستوي في ذلك الحزب الذي لم يحصل على الاعتماد أصلاً، أو الحزب الذي قام بأفعال مجرمة بعد توقيف نشاطه أو الحزب الذي أعيد تأسيسه بعد حله.

ج) الانتماء (الانضمام):

يعد من الأفعال المجرمة الانتماء أو الانضمام إلى حزب سياسي خلال مدة توقيف نشاطه، أو الانتماء إليه عند إعادة تأسيسه بعد حله، حيث يفترض وجود هذا الحزب أو النشاط غير المشروع، ثم يأتي بعد ذلك العضوية فيه، ويأخذ هذا الفعل صورة الانضمام والانخراط والانتماء، وحسنا فعل المشرع الجزائري حينما ذكر مصطلح الانتماء، حيث أن مصطلح العضوية والانخراط يفترضان أن من يطلبهما يكون مؤمناً بأفكار الحزب السياسي، بينما مصطلح الانتماء يحمل في مضمونه الإيمان بأفكار الحزب السياسي وطلب العضوية فيه، والعبرة في الانتماء هي بواقع الحال، فلا يشترط لوجوده أن يكون الشخص قد تقدم بطلب إلى أحد الأحزاب السياسية بالانتماء إليها فقبلت طلبه، بل يتحقق الانتماء بسعي الحزب السياسي إلى الشخص عارضاً عضويته عليه، فيقبل الشخص الانتماء، وبأي الصورتين يتم الانتماء.

ولا يتحقق الانتماء إلا في حالة قبول الطلب بالانتماء، ولا يتحقق الانتماء إذا لم يقبل الطلب، بحيث يتوجب أن يصادف إبداء رغبة الشخص في الانتماء قبولاً ممن له سلطة الموافقة على الانتماء للحزب، إلا أن هناك رأياً مخالفاً ذكره الأستاذ أحمد صبحي العطار

بتاريخ: 2013/06/14 الساعة: 01:19 - www.ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=6083f0c37847fc0c 1 -

2 - أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات (القسم الخاص)، الشركة المتحدة للنشر، القاهرة، مصر، ط 1979، ص 283.

مفاده أن الشخص يعتبر منتمياً للتنظيم إذا تقدم بطلب عضويته شفاهة أو كتابة، أو تقدم بطلبه ولم يكن قد بت فيه بعد. ولا يتحقق الانتماء إلا بإرادة الشخص الحرة، فلا يعتد بالانتماء إلى الحزب السياسي إذا تم تحت الإكراه،¹ وعليه وجب على القاضي التثبت من توفر رغبة الشخص في الانتماء للحزب السياسي، ووجود قبول من التنظيم.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الانتماء لا ينشئ كيانا غير مشروع، إلا أنه يساهم في استمرار نشاطه أو تكوينه ويدعم تواجدته، وعليه فإن فرضية اعتبار التنظيم موجوداً تعد ركناً مفترضاً في جريمة الانتماء إليه.²

(د) صرف أموال الحزب السياسي بما يخالف القانون

تعد أموال الحزب السياسي ضماناً لحسن سير عمله وبقائه وبلوغ أهدافه، ونظراً لما ينطوي عليه فعل التصرف في أموال الحزب وإنفاقها فيما يخالف أهدافه التي نصت عليها أحكام القانون من خطورة وتبديد لأموال الحزب فالمشرع يوليها رعاية خاصة.

وعلى الرغم من أن الحزب السياسي ليس مرفقاً عاماً ولا يعد شخصا من أشخاص القانون العام، إلا أنه ونظراً لطبيعته الخاصة ارتأى المشرع أن يكفل حماية ورعاية أموال الحزب السياسي، فاعتبرها في حكم الأموال العامة، وهذا ما ذهب إليه نص المادة 79 من قانون الأحزاب السياسية بقولها: " يعاقب على تحويل أو اختلاس أملاك الحزب السياسي وكذا استعمالها لأغراض شخصية، طبقاً للتشريع المعمول به.

وحسنا فعل المشرع حينما سلط العقوبة على كل تحويل أو اختلاس لأموال الحزب السياسي أو استعمالها لأغراض شخصية،³ وقد أكد القانون والفقهاء على توافر فعل الاختلاس قانوناً عندما يضيف الجاني مال الغير المسلم إليه بسبب وظيفته إلى ملكه، ويتحقق ذلك عملاً بأن يظهر بمظهر المالك، وأن تتجه نيته إلى اعتباره مملوكاً له، فالاختلاس ليس فعلاً

1- عبد الله يوسف مال الله المال، المسؤولية الجنائية للجمعيات غير المشروعة، رسالة مشار إليها، ص 298.

2 - نفس الرسالة، ص 299.

3 - وفي هذا الإطار وعلى سبيل الاستشهاد اعتبر المشرع المصري في ظل قانون الأحزاب رقم 40 لسنة 1977 بنص المادة 14 على أن: "أموال الحزب في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات كما اعتبر القائمون على شؤون الحزب والعاملون به في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام القانون المذكور وتسري عليهم جميعاً أحكام قانون الكسب غير المشروع". انظر في ذلك، محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد (دراسة مقارنة)، مشار إليه، ص 451.

مادياً محضاً وليس نية داخلية بحتة، وإنما هو عمل مركب من فعل مادي هو الظهور على الشيء بمظهر المالك، تسانده نية داخلية هي نية التملك.¹

ويتحقق الركن المادي لهذه الجريمة بمجرد إتيان الجاني سلوكاً مادياً مؤداه تحويل حيازته الناقصة على المال المملوك للحزب السياسي إلى حيازة كاملة بنية تملكه، ويعبر عن هذه النية بصورة قاطعة كاستعمال هذا المال أو التصرف فيه بشكل لا يتصور حدوثه إلا من مالكه، ولا ينتفي فعل اختلاس مال الحزب، برد المال بعد اختلاسه ولا يتأثر الفعل بما يمكن أن يعرض من وقائع لاحقة عليه، كما تجدر الإشارة إلى عدم تصور الشروع في جريمة الاختلاس، على أساس أن الفعل الذي يكشف على نحو قاطع عن اتجاه الإرادة الجاني إلى نقل حيازة المال الكاملة إليه تقع به الجريمة تامة.²

ويتطلب لتحقيق الركن المعنوي توافر القصد الجنائي الخاص، فضلاً عن توافر القصد الجنائي العام لدى الجاني، والمتمثل في العلم بأن حيازته للمال المملوك للحزب حيازة ناقصة، وأن وجود هذا المال في حيازته لم يكن إلا بسبب وظيفته أو إدارته لذلك الحزب، وأن هذا المال غير مملوك له، وأن القانون لا يجيز له أن ييسط سلطته عليه، ثم اتجاه إرادته طوعية وبإدراك إلى ارتكاب فعل الاختلاس.³

ثانياً: العقوبات المقررة على الأفراد والمتعلقة بتوقيف نشاط الحزب السياسي أو حله

أقر المشرع متابعة ومعاينة الأعضاء المخالفين لأحكام القانون العضوي للأحزاب السياسية، والتشريعات المعمول بها، ويستوي في هذه المتابعة وتسليط العقوبة بين الأعضاء القياديين للحزب السياسي أو الأعضاء العاديين، متى توفرت صفة التجريم كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وتتنوع العقوبة بحسب درجة خطورة الجرم، ذلك ما نعمل على تبيانه في الآتي:

1 - أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات (القسم الخاص)، مشار إليه، ص 234.

2 - حسني قمر، الحماية الجنائية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة بين التشريعين الفرنسي والمصري)، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ط 2006، ص 110.

3 - نفس المرجع، ص 111.

1- الغرامة

نصت المادة 78 من القانون العضوي 12-04 للأحزاب السياسية على عقوبة الغرامة المالية التي تقدر من 300.000.00 دج إلى 600.000.00 دج على كل من يخالف أحكام قانون الأحزاب السياسية، سواء بتأسيس حزب سياسي أو إدارته أو تسييره أياً كان الشكل أو التسمية التي يأخذها، وتطبق ذات العقوبة المتمثلة في الغرامة المالية على كل من يدير حزباً سياسياً أو يسيره أو ينتمي إليه، وذلك بالنسبة للحزب الذي يستمر في نشاطه أو يعاد تأسيسه خلال مدة توقيفه أو بعد حله، و يرتفع سقف الغرامة إلى 1000.000.00 دج في حالة اختلاس أموال الحزب أو تمويل نشاطه بصورة خفية.

ومقارنة بأحكام القانون 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية (الملغى)، يمكن التنويه بأن المشرع تخلى عن العقوبة القاسية التي أفردتها لمثل هذه الأفعال، والمحددة بالحبس من سنة إلى 05 سنوات، إلا أنه بالمقابل رفع سقف الغرامة المالية، حيث كانت مقدرة في ظل القانون القديم ما بين 5000.00 دج و 100.000.00 دج.

كما تثبت المسؤولية المدنية لأعضاء الحزب السياسي إذا كيف تجمعهم على أنه تجمهر، وبذلك تثبت مسؤوليتهم، ويلزمون بدفع التعويض المالي عن الأضرار التي قد تحدث بموجب تدخل القوة العمومية.

ويعاب على المشرع الجزائري أنه لم يفرق في تقرير العقوبة بين العضو المؤسس، والعضو المنتمي أو المنخرط في الحزب السياسي، على أساس أن فعل الانتماء لحزب سياسي لا يخلق كياناً غير مشروع، ولذلك يعد نشاطاً أقل جسامة من التأسيس.

وما يثير التساؤل هو هل الأعضاء المؤسسون للحزب السياسي الذي يكون قيد التأسيس معنيون بأحكام المادة 78 وهل الأعمال التي يقوم بها مؤسسو الحزب أثناء عملية التحضير لتأسيس حزبهم تدخل في نطاق إدارة حزب سياسي أو تسييره بمفهوم المادة السالفة الذكر؟. وهل تلك الإدارة في منح الترخيص بعقد الاجتماعات التحضيرية، أو تراخيص عقد المؤتمر التأسيسي للحزب يمكن أن يضع الحزب في دائرة المساءلة عن تأسيس أو إدارة أو تسيير حزب سياسي بما يخالف أحكام القانون؟.

وبناء على ما سبق، فإنه يجب على المشرع أن يكون دقيقاً في توضيح وتفسير أحكام المادة 78 من قانون الأحزاب السياسية، بما يزيل الريبة والشك، ويطمئن المؤسسين لحزب سياسي من عدم تعسف الإدارة ووضعهم تحت طائلة أحكام المادة المذكورة. ويؤخذ على المشرع أيضاً مضاعفة الغرامة المالية، فإذا كان غرضه هو تشجيع ممارسة حرية التجمع بما كفلته أحكام الدستور، فكان حرباً به الإبقاء على نفس الغرامة المالية المذكورة بالقانون الملغى، حتى لا يكون الغرض من الغرامة المالية هو إثقال كاهل المؤسسين لحزب سياسي، بل يكون هدفه هو تحفيز مؤسسي الحزب على إتمام إجراءاتهم حتى يتسنى لهم النشاط في العلن، ودخول الاستحقاقات الانتخابية، خاصة إذا علمنا أنه ليس من مصلحة الحزب النشاط في الخفاء، فالعمل السياسي يقتضي الظهور ومقارعة الأحداث، ومخاطبة الرأي العام، والناخبين على وجه الخصوص.

2- العقوبة السالبة للحرية

سبقت الإشارة إلى أن المشرع أضفى على أموال الحزب السياسي صفة المال العام، وخصه بحماية نظراً لخصوصيته، حيث نجد أن المادة 79 من القانون العضوي للأحزاب السياسية نصت على معاقبة كل من يحول أو يختلس أملاك الحزب السياسي، كما يعاقب أيضاً من يستعمل هذه الأملاك للأغراض الشخصية.

وبالرجوع إلى المادة 119 مكرر من قانون العقوبات نجد أنها قد نصت على أنه: " يعاقب بالحبس من ستة 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة من 50.000.00 دج إلى 200.000.00 دج كل موظف عمومي في مفهوم المادة 02 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو بسببها".

وبالنتيجة، فإن ما يترتب على حماية المال العام من تسليط للعقوبات ينسحب أيضاً على أموال الحزب السياسي، وهذا أمر محمود،

كما تحيلنا المادة 80 من القانون العضوي للأحزاب السياسية إلى تطبيق أحكام قانون مكافحة الفساد على كل فعل معاقب عليه يحدث في إطار نشاط الحزب السياسي بقولها:

"تطبق العقوبات المنصوص عليها في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على كل فعل معاقب عليه يحدث في إطار نشاط الحزب السياسي وتسييره".

وبالرجوع إلى القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد نجد أنه نص في المادة 72 منه على أن تعوض المادة 119 الملغاة من قانون العقوبات بنص المادة 29 من القانون 06-01 والتي نصت على أنه: " يعاقب بالحبس من سنتين 02 إلى عشر 10 سنوات وبغرامة من 200.000.00 دج إلى 1000.000.00 دج كل موظف عمومي يختلس أو يبدد أو يحتجز عمداً وبدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموالاً أو أوراقاً مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها".

كما يعتبر من صميم دعم نشاط الحزب السياسي وضعه المالي، حيث نجد أن القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد تصدى له بنص المادة 38 منه بقولها: " دون الإخلال بالأحكام الجزائية السارية المفعول، المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية يعاقب كل من قام بعملية تمويل نشاط حزب سياسي بصورة خفية، بالحبس من سنتين 02 إلى 10 سنوات، وبغرامة من 200.000.00 دج إلى 1000.000.00 دج ".

زيادة على العقوبات سالفة الذكر، يجلنا قانون الأحزاب السياسية إلى أحكام المادة 81 من القانون المنظم للاجتماعات والمظاهرات العمومية، التي نصت على معاقبة أعضاء الحزب السياسي الذين ينظمون اجتماعات أو مظاهرات بما يخالف أحكام القانون المذكور، وهذا دون الإخلال بعقوبات أخرى تم التنصيص عليها في قوانين أخرى.

وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 المعدل بالقانون رقم 91 - 19 مؤرخ 2 ديسمبر سنة 1991 والمتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، فقد نصت المادة 23 معدلة بالقانون 91 - 19 بقولها: " يعد مسؤولاً و يعاقب بالحبس من 03 أشهر إلى سنة و بغرامة 3.000.00 دج إلى 15.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط:

- كل من قدم تصريحاً مزيفاً بحيث يخادع في شروط المظاهرة المزمع تنظيمها.
- كل من شارك في تنظيم مظاهرة غير مرخصة.
- كل من خالف أحكام المادة 09 من هذا القانون.

وقد نصت المادة 09 على أنه: " يمنع في أي اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للشوابت الوطنية، و كل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام و الآداب العامة، كل مخالف لأحكام المواد 04 و 08 و 10 و 12 و 15 من هذا القانون يعاقب عليها بالحبس من شهر واحد إلى 03 أشهر و بغرامة من 2000 دج إلى 10.000 دج أو بإحدى العقوبتين فقط، وهذا دون المساس بالمتابعة في حالة ارتكاب جنائية أو جنحة أثناء أي اجتماع عمومي كما هو منصوص عليها في قانون العقوبات.

وما يمكن استنتاجه، أن هذه الترسانة من المواد الضابطة لحرية التجمع هي في حقيقتها مقيدة له، نظراً لما تحتويه من تشديد، وألفاظ فضفاضة قد تحتمل التأويل، ما يجعل من المقبلين على ممارسة حقهم في التجمع السلمي أعمال الكثير من الحسابات.

الباب الثاني

ضوابط ممارسة حرية التجمع وضمانياتها

حرية التجمع كغيرها من الحريات لا يمكن أن تكون حرية مطلقة، بل يتطلب الحال تنظيمها من خلال خضوعها لضوابط تحدد معالم ممارستها دون انتقاص منها أو تقييدها مع الوضع في الحسبان مسألة الحفاظ على النظام العام وكيان الدولة واستقرار المجتمع، وتختلف هذه الضوابط التي تحكم تنظيم ممارسة حرية التجمع ضيقاً واتساعاً، حيث تكون هذه الحرية أكثر ملاءمة للممارسة في ظل الظروف العادية، وذلك نتيجة لما تتمتع به الدولة من أمن واستقرار، وعلى خلاف ذلك إذا ما طرأت ظروف استثنائية غير معهودة فإنه ينجح على ذلك وضع ضوابط غير مألوفة تنعكس سلباً على ممارسة حرية التجمع من خلال تقييد ممارستها، لذلك تحرص التشريعات على ضبط هذه الظروف الاستثنائية بوسائل وأدوات قانونية تحفظ للأفراد حريتهم في التجمع دون تكدير للنظام العام، وضابطها التشريعات في ظل احترام مبدأ المشروعية، وأن تقدر الضرورة بقدرها على اعتبار أساسي مفاده أن القوانين سواء العادية منها أو الاستثنائية إنما وضعت لغاية حماية الأفراد في المجتمع.

وغني عن البيان أن سلطات الضبط عادة ما تجنح نحو الانتقاص من الحرية أو تقييدها ممارستها إن تيسر لها ذلك، وعليه فإن الداستير تتدخل ومن ورائها التشريعات المنظمة للحريات بصفة عامة والمنظمة لحرية التجمع بصفة خاصة بوضع جملة من الضمانات تقي حرية التجمع سوء العصف بها ومثالب انتهاكها، فيعمد المؤسس الدستوري إلى إلزام مختلف السلطات العامة في الدولة بضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ يجسد عملياً من خلال عدم اعتداء سلطة على أخرى مما يقتضي بالضرورة أن تمارس كل سلطة رقابتها على الأخرى في ظل أحكام الدستور واحترام مبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية.

وعلى غرار دساتير العالم، أقر الدستور الجزائري الرقابة الدستورية بواسطة مجلس دستوري، كما نصت أحكامه على الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأوكل مهمة حماية الحريات الأساسية ومن ضمنها حرية التجمع إلى القضاء باعتباره عنوان الحقيقة.

وبناء على ما سبق، فإننا نعمل على معالجة ضوابط ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية والاستثنائية في الفصل الأول، ثم نعرض لضمانيات ممارسة هذه الحرية في الفصل الثاني.

الفصل الأول

ضوابط ممارسة حرية التجمع

يجب الإقرار بأنه ليس هناك حريات عامة مطلقة يستطيع الأفراد ممارستها على هواهم، أو كما تمليه عليهم مصالحهم الذاتية الضيقة، لأن هذا يعني أن تعم الفوضى وبالتالي تختفي مقومات الدولة فيسقط نظامها مما ينجم عنه سقوطها، ولذلك كان من الضروري إيجاد ضوابط قانونية تحدد الأطر التي تضبط ممارسة حرية التجمع سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

وغني عن البيان أن الإقرار الدستوري للحريات العامة - ومن ضمن هذه الحريات حرية التجمع - والتنصيب عليها في صلب الدستور، والتكفل بضمانها وتشجيعها، وكذلك تدخل المشرع بتنظيم هذه الحرية بما يجعل نصوص الدستور قابلة للتطبيق على من خلال تيسير ممارستها على أرض الواقع، وبالنظر لما قد تسببه ممارسة هذه الحرية من اضطراب قد يمس أو يخل بالنظام العام، كان من الضروري وضع ضوابط لممارستها، وتتجلى هذه الضوابط في جملة من الصور الضبطية التي تمارسها الإدارة المنظمة لممارسة حرية التجمع، كما تتخذ بعض الآليات ضماناً لضبط ممارسة نشاط إطار ممارسة حرية التجمع. وتتسع هذه الإجراءات وتضيق بحسب الظروف المحيطة بالممارسة، بحيث تختلف الوسائل التي تواجه بها سلطة الضبط الظروف العادية عن الوسائل والإجراءات التي تجابه بها ممارسة حرية التجمع في الظروف الاستثنائية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الضوابط التي تحكم ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية - بطبيعة الحال - تختلف اختلافاً بيناً عن الضوابط التي تحكمها في الظروف الاستثنائية وذلك بالنظر لطبيعة الظرف، إلا أن ذلك لا يعني استغلال هذا الظرف للعصف بهذه الحرية، فالأساس والمعيار الواجب العمل به أن الضرورة تقدر بقدرها، وبالتالي فلا يستخدم من القواعد لمواجهة الظرف الاستثنائي إلا القدر الضروري الذي يكفل الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره. وبناء على ذلك فإن دراستنا لهذا الفصل تنصب على بيان الضوابط التي تحكم ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية (مبحث أول)، ويليه التعرّيج على الضوابط التي تحكم الظروف الاستثنائية (مبحث ثان).

المبحث الأول

ضوابط ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية (بين التنظيم والتقييد)

مما لا شك فيه أن حرية التجمع لا تجرد ضالتها إلا من خلال ممارستها، وكما سبقت الإشارة أن هذه الحرية تمارس ضمن إطار قانوني، يحدد أسس بنائها وأهدافها، وبناء على ذلك يتم ضبط ممارسة هذه الحرية على أرض الواقع، بما يضمن ممارستها كفالة لحق الأفراد، وإحاطتها بضوابط تضمن المحافظة على النظام العام في الدولة، بدءاً بمبررات هذه الضوابط مروراً بوسائل الهيئات المكلفة بالضبط، وانتهاءً بنطاق سلطات هذه الهيئات كلاً في مطلب.

المطلب الأول

مبررات ضبط ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية

إذا كان الأصل هو كفالة ممارسة الحرية في كامل صورها، فإن مبررات ضبط هذه الحرية تجرد غايتها في حفظ النظام العام، وبناء عليه نتطرق لمفهوم النظام العام كمبرر لضبط ممارسة حرية التجمع، ثم توضيح خصائص النظام العام والآثار التي تترتب على إعماله.

الفرع الأول

النظام العام كمبرر لضبط ممارسة حرية التجمع

إذا كان النظام العام يعني تلك الحالة التي تتعارض مع الفوضى¹، فإن مدلول هذه الفكرة ينطبق على كافة مجالات القانون، إذ تمثل أساس تدخل الدولة لوقاية المجتمع مما يعكر صفو حياته وأمنه، إلا أنه، يجب ألا نسترسل في استخدام المصطلح بما قد يقيد ممارسة هذه الحرية أو يعطلها، مما يتنافى وحرية الأفراد في ممارستها، لذلك؛ وجب التطرق لمفهوم النظام العام وتقسيماته.

أولاً: مفهوم النظام العام

يعد مفهوم النظام العامة فكرة مرنة ومطاطة اختلف الفقهاء حول مدلولاتها، فالفقيه GEORGE BURDEAU يعرف النظام العام بأنه: (فكرة ذات مضمون واسع تشمل صور النظام العام المادي والأدبي والاقتصادي كافة وتمتد لتشمل صور النشاط الاجتماعي كافة).²

1 - Maurice HAURIOU, précis de droit administrative et droit public, paris, 1933, P 323.

2 - George BURDEAU, Manuel de droit publique, L.G.D.J, Paris, 1948, P37

بينما يذهب الفقيه DEBBACHE إلى تعريف النظام العام بقوله: (النظام العام مفهوم متغير، يلخص روح الحضارة وحقبة مع الزمن وينطوي على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الاجتماعية).¹

ويرى الفقيه JEAN DEDIER أن النظام العام يتمثل بصفة جوهرية في الشوارع. والواجب الأساسي على كل حكومة هو الحفاظ عليه، والحكومة التي ينفرط منها عقد النظام في الشارع لن تكون خليقة بصفتها تلك، لأن الدولة ستسودها الاضطرابات والفوضى.² ويعبر البعض عن النظام العام بأنه فكرة سياسية، حيث يرى الفقيه (PASCU) أن النظام العام في جوهره فكرة سياسية يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها؛ إذ يعد وسيلة تستعين بها الدولة للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها.³

ويقتضي هذا المفهوم أن النظام العام يمثل الأمن الذي تشعر به سلطات الحكم؛ إذ أن استغلال الدولة لسلطاتها الضبطية لأغراض سياسية أمر طبيعي على اعتبار أن الحريات العامة لا ينظر إليها على أساس أنها أمور مجردة تمارس في فراغ، وإنما هي حقوق تمارس لغايات متنوعة من ضمنها الحريات السياسية التي تمارس بصفة جماعية في إطار منظمات تخشى الدولة بأسرها؛ وبناء على ذلك فإن الضوابط التي توضع في مواجهة هذه الحرية لا تتجه إلى حماية أمن مختل، وإنما تتجه إلى توقي أي إخلال محتمل.

وانتقد هذا الرأي على أساس أن القول بالطبيعة السياسية للنظام يعد خطأ، إذ أن النظام العام يعبر عن الأسس والمفاهيم والعقائد السائدة في مجتمع، كما أن القول بفكرة النظام العام هو ما تشعر به السلطة الحاكمة، فإن ذلك لم يعد ينطبق إلا على السلطة البوليسية.⁴ ونظراً لتوسع دور الدولة وزيادة تدخلها في مناحي الحياة، فقد أضحي مفهوم النظام العام لا يقتصر على استتباب النظام في الشوارع فقط؛ بل يتعدى هذا المدلول وهذه الغاية بحيث

1 - أورده عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مشار إليه، ص 151.

2 - Jean DEDIER, Les principes de la législation Française sur le maintiens de l'ordre public, thèse université de Paris, Faculté de droit, 1938,P7.

3 - ذكر هذا الرأي محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1979، ص 23.

4 - حبشي لزرق، حرية الاجتماع العام في الجزائر بين التنظيم والتقييد، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2008، ص 82.

ينصرف إلى أبعد من ذلك، بحيث أصبح استتباب النظام في الشوارع يمثل جزءاً من مهمة الضبط وليس غايته المنشودة.

ومن هذا المنطلق، فإن النظام العام على اعتبار أنه غاية فإنه ينسحب إلى ممارسة امتيازات السلطة العامة في مجتمع ما، وهو يتصل بفكرة الاستقلال والأمن في العلاقات القانونية، ولا يقتصر فقط على حفظ النظام العام في الشارع وإن كان هذا الغرض يدخل في إطار الضبط إلا أنه يتجاوزه حيث توجد أهداف أخرى للضبط.¹ حيث ترتب على اتساع مفهوم النظام العام وتنوع غاياته ليشمل جميع أبعاد الأنشطة في الدولة، وبذلك يصبح حفظ النظام العام ليس فقط سلبياً، بل يأخذ طابعاً إيجابياً ووقائياً، وأحياناً طابعاً إنشائياً، وخاصة في مجال التراخيص التي تمثل أهمية كبرى في ممارسة مختلف الأنشطة، ومنها موضوع بحثنا هذا.

ويعرف الأستاذ عادل السعيد محمد أبو الخير مفهوم النظام العام بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تهم المجتمع مباشرة أكثر مما تهم الأفراد، سواء كانت تلك المصالح سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو خلقية".²

ويذهب في هذا الاتجاه الأستاذ سعد عصفور حيث عرف النظام العام بأنه: "ظاهرة قانونية واجتماعية تهدف إلى المحافظة على الأسس والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع والتي لا يجوز مخالفتها بأي حال من الأحوال أو التفريط فيها وإلا تحلل المجتمع نفسه، وهذه القواعد تجرد مصدرها في القوانين أو العرف أو أحكام القضاء وتتصف بالمرونة والنسبية وتختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة".³

وقد كان للقضاء دور بارز في تحديد مفهوم النظام العام، حيث نجد أن مجلس الدولة الفرنسي كان يخول لسلطات الضبط التدخل في النظام العام المادي ذي المظهر الخارجي ولا يتجاوزه إلى المعتقدات والعواطف، إلا أن هذا المجلس عدل عن هذا الاتجاه، وأجاز لسلطة

1 - إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيدا على الحريات العامة، مذكرة مشار إليها، ص 26.

2 - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مشار إليه، ص 153.

3 - محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيدا على الحريات العامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1961، ص 44.

الضبط أن تتدخل للحفاظ على النظام العام الأدبي، فقضى بشرعية قرار الإدارة منع مطبوعات تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العامة.¹

وعرفت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري النظام العام بأنه: "الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة، كما ترسمه القوانين النافذة فيها".²

وذهبت محكمة النقض المصرية إلى القول بأن: "القواعد القانونية التي تعد من النظام العام هي قواعد يقصد بها تحقيق مصلحة الأفراد فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها، ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم حتى لو حققت لهم هذه الاتفاقات مصالح فردية باعتبار أن المصلحة الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة".³

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأنه: "يعد مساساً بالنظام العام تأليف الكتب أو إلقاء المحاضرات التي تحض على الإلحاد والإباحية في المجتمع الذي يتمسك بتعاليم الأديان السماوية".⁴

وما تجدر الإشارة إليه، أن فكرة النظام العام تعد فكرة محورية يبنى عليها النظام القانوني كله، فهي ذات وظيفة لا غنى عنها لأي نظام قانوني وضعي، حيث تقوم بضبط الإرادات باعتبارها حداً عليها، فتجد إرادة الأفراد حدودها في إرادة الجماعة؛ بل إرادة الدولة ذاتها بما تقتضيه المصلحة العامة، دون شطط أو تفريط في حريات الأفراد والجماعات.

ثانياً: عناصر النظام العام

كانت أولى المحاولات التي بذلت لتحديد عناصر النظام العام هي محاولة المشرع الفرنسي سنة 1789 عند قيام الثورة الفرنسية وذلك عند تحديد اختصاص وظيفة البوليس حيث نص على أن غاية الضبط هي كفالة حسن النظام والأمن والقيمة العامة، وفسر الفقهاء هذه العبارة بأنها تعني الأمن والصحة والسكينة العامة،⁵ وتطور هذا المفهوم للنظام العام بفعل

1 - أورده عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مشار إليه، ص 76.

2 - أورده عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص 152.

3 - أورده إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيماً على الحريات العامة، مذكرة مشار إليها، ص 31.

4 - أورده عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، مشار إليه، ص 77.

5 - انظر في ذلك، إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيماً على الحريات العامة، مذكرة مشار إليها، ص 46.

وتأثير المتطلبات السياسية والاقتصادية وحتى الفلسفية داخل المجتمع فأدخلت عليه عناصر جديدة تواكب هذه التحولات، وهو ما نعالجه تباعاً.

1- العناصر التقليدية للنظام العام

يكاد الفقه يجمع على أن مفهوم النظام العام ينحصر في ثلاثة عناصر وهي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

أ) الأمن العام

يقصد به حماية الأفراد من الأخطار سواء كان مصدرها الطبيعة كالفيضانات والزلازل وغيرها، أم كان مصدرها الإنسان كما في ارتكاب الجرائم والحوادث الناتجة عن التجمهر والمظاهرات، أو كان راجعاً إلى الحيوانات المفترسة.¹ ويترب على ذلك أن يقوم الضبط الإداري بمنع التجمعات الخطرة في الطريق العام، ومنع المظاهرات والاضطرابات التي تهدد الأمن العام للدولة.²

وغني عن البيان، أن هذه المفاهيم تلقي على سلطة الضبط واجب القيام بجملة من الإجراءات كمنع الاجتماعات والمظاهرات التي تخل بالأمن؛ إذ ينعقد لها سلطة منع الاجتماعات قبل انعقادها كإجراء وقائي، كما أنها تملك دائماً التدخل للمحافظة على النظام العام والأمن العام ومنع كل انتهاك للقانون، كما أنها تملك حل الاجتماع وفضه بالقوة بعد عقده كإجراء وقائي. أما بالنسبة للمظاهرات فسلطة الضبط أن تمنعها إذا رأت أن من شأنها أن تعرض النظام العام أو الأمن للخطر.³

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 06 من القانون 89-28 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية⁴ أقرت لسلطات الضبط بأن تطلب من المنظمين للاجتماع العام قبل انعقاد اجتماعهم تغيير المكان المخصص لعقد الاجتماع العام من خلال اقتراح مكان آخر تتوافر فيه ضمانات الأمن، كما يمكن لسلطات الضبط وبموجب المادة 18 من

1 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة مشار إليها، ص 41.

2 - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 62.

3 - عادل السعيد محمد أبو الخير، مشار إليه، ص 154.

4 - الجريدة الرسمية، العدد 04 لسنة 1989.

نفس القانون أن تطلب من المنظمين لمظاهرة تغيير مسلك المظاهرة، وهذا من خلال اقتراح مسلك آخر يسمح بالسير العادي للمظاهرة.

وفي كل الأحوال، يجب عدم التذرع بحماية النظام العام بغاية الالتفاف على الحريات بالانتقاص منها أو مصادرتها أساس النظام العام في مدلوله الواسع هو حماية الحريات وليس تقييدها أو العصف بها.

ب) السكنينة العامة

ويقصد بها اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء، بل والطمأنينة ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة. ومنع إقلاق راحة الأفراد بإزالة أسباب الإزعاج لمحاربة الضوضاء بمنع استعمال مكبرات الصوت وتنظيم استخدام الأجراس في الكنائس وتنظيم استعمال المذياع أو منع استخدام أبواق السيارات في أماكن معينة.¹ فللسكنينة العامة اعتبار أكبر في المساء يبرر اتخاذ إجراءات أشد² وفي هذا الإطار نصت المادة 20 مكرر 2 من القانون 91-19 المعدل للقانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات³ على أنه: "يخضع تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة، المؤقتة أو النهائية، إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي.

تمنع الأجهزة الصوتية الثابتة بقرب المؤسسات التعليمية والمستشفيات" كما نصت المادة 20 مكرر 03 على أنه: "دون الإخلال بأحكام الفقرة الثانية من المادة 20 مكرر (2)، يخضع استعمال الأجهزة الصوتية المتنقلة، ومكبرات الصوت التي يمكن أن تزعج راحة السكان، إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي". وتجب الإشارة إلى أن المشرع أخضع التجمعات الانتخابية التي تنعقد طيلة مدة الحملة الانتخابية إلى أحكام قواعد قانون التجمعات والمظاهرات السالفة الذكر.⁴

1 - محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 63.

2 - حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، (بدون ذكر لدار وسنة النشر)، مصر، ص 52.

3 - الجريدة الرسمية، العدد 62 لسنة 1991.

4 - المادة 192 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 14 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 2012.

ج) الصحة العامة

وتعني القضاء على الأمراض ومخاطرها وذلك عن طريق الوقاية منها، والمقصود هنا هو صحة الأفراد والحيوانات، وسلامة العقارات والطرق العامة،¹ وقد تزايدت أهمية هذا العنصر بسبب الازدحام السكاني وتعقد الحياة الحديثة وسهولة الاتصال بين الناس، حيث أصبحت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لأن تحدث اضطراباً جسيماً في النظام العام.²

د) السكنية العامة

هذا هو العنصر الذي أضافه الفقه لعناصر النظام العام، والمقصود به أن تعمل سلطات الضبط على أن يتحاشى المواطنون الإزعاج الزائد عن الحد المتطلب للحياة في المجتمع كالضوضاء الناتجة عن استخدام مكبرات الصوت، أو الضوضاء الناتجة عن التجمعات الليلية المقلقة لراحة السكان.³

وقد سبقت الإشارة إلى أن المشرع بموجب قانون الاجتماعات العمومية أخضع تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة، المؤقتة أو النهائية، إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي، والأمر ذاته ينطبق على استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة بقرب المؤسسات التعليمية والمستشفيات، وكذلك الأجهزة الصوتية المتنقلة، ومكبرات الصوت التي يمكن أن تزعج راحة السكان.

2- التوسع في مفهوم النظام العام

إذا كان النظام العام في مفهومه التقليدي يعني المظهر المادي الذي يتحقق بحماية أفراد المجتمع من كل ما من شأنه المساس بأمن المجتمع وسكنته وصحته، فإن التوسع والتطور الذي طرأ ويطرأ باستمرار على مفهوم النظام العام إلى اعتبار الآداب العامة، وجمال الرونق والرواء من أهداف الضبط الإداري.

1 - محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 64.

2 - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مشار إليه، ص 154.

3 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة مشار إليها، ص 42.

أ) الآداب العامة

يعرف الأستاذ عبد الرزاق السنهوري الآداب العامة بقوله: " معيار الآداب هو الناموس الأدبي الذي يسود العلاقات الاجتماعية في دولة معينة وزمن معين، وهو مجموعة من القواعد وجد الناس أنفسهم ملزمين باتباعها ولو لم يأمرهم القانون بذلك. وهذا الناموس الأدبي هو وليد المعتقدات الموروثة والعادات المتأصلة وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس... ومعيار الآداب أو الناموس الأدبي ليس معياراً ذاتياً يرجع فيه كل شخص لنفسه ولتقديره الذاتي، بل هو معيار اجتماعي يرجع فيه الشخص لما تواضع عليه الناس".¹

وعرفه البعض بأنها الحد الأدنى من القيم إذا لم يحرص عليه أدى إلى انهيار الحياء الخلقي للمجتمع مما يؤدي إلى انهيار النظام المادي له.²

وعلى سبيل الاستشهاد فإن مجلس الدولة الفرنسي وفي أحد أحكامه فسر الآداب العامة تفسيراً واسعاً حيث أكد أن احترام شرف الإنسان وكرامته تشكل أحد عناصر النظام العام.³ وقد أشار الدستور الجزائري إلى تمسكه بالآداب العامة التي يعتنقها المجتمع الجزائري، حيث جاء في ديباجته ما يلي: " فالشعب المتحضر بقيمه الروحية الراسخة، والمحافظ على تقاليده في التضامن والعدل..". كما أشارت المادة 02 منه إلى أن الإسلام دين الدولة، وهذا يرتب التزاماً على عاتق كافة حكماً ومحكومين بضرورة التقيد بالنظام الأدبي بمفهومه الإسلامي، ولا يجوز الخروج عن مقتضياته أو مخالفتها، كما أيد ذلك مضمون المادة 36 من الدستور التي تحظر المساس بجمرة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي.

وفي كل الأحوال، يمكن القول أنه إذا كانت الآداب العامة تعد أحد غايات الضبط الإداري فلا نعي بذلك احتواءها للأخلاق العامة كلها، حيث يصعب ذلك، وإنما يقتصر ذلك على الحد الأدنى من القيم التي تعارف الناس عليها و أقروها فيما بينهم، يحكم فيه القاضي الفاصل في النزاع المعيار الموضوعي.

1 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة مشار إليها، ص 45.

2 - أورده إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيداً على الحريات العامة، مذكرة مشار إليها، ص 59.

3 - نفس المذكرة، ص 62.

ب) جمال الرونق والرواء

يقصد بجمال الرونق والرواء أو النظام العام الجمالي للبيئة بأنه النظام الذي يهدف إلى حماية جمال رونق البيئة وروائها حفاظاً على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة،¹ ويرى جانب من الفقه يتزعمه Duez بعدم اختصاص سلطات الضبط الإداري بالتدخل لحماية جمال الرونق والرواء إلا بموجب نصوص تشريعية خاصة تسمح بذلك لجهة إدارية محددة، بينما ذهب اتجاه فقهي من أنصاره الفقيه Bernard إلى القول بأن حماية الجمال والرونق تدخل في مفهوم النظام العام بوصف الإدارة مسؤولة عن حماية السكينة العامة للأفراد، وأن للإنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية علاوة على حماية الأماكن العامة لأنها كلها جوانب لازمة للوجود البشري وبالتالي فإن حمايتها تدخل ضمن وظيفة الضبط الإداري.²

ويرى الأستاذ عاطف البنا، بأنه يمكن إدراج جمال الرونق والرواء ضمن أغراض الضبط التقليدية إذا ما توسعنا في مدلول هذه الأغراض، فالحماية التي تقرّر لصيانة جمال المدن ورونقها إنما تستهدف المحافظة على السكينة النفسية، ولذلك يستحسن أن يتحقق هذا الغرض بنصوص تشريعية.³

وعلى سبيل الاستشهاد فقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي التدخل لحماية الرونق والرواء وذلك في حكمه في قضية اتحاد مطابع باريس، حيث أصدر مدير السين قرار بحظر توزيع الإعلانات والمنشورات على المارة خوفاً من إقائها بعد قراءتها فيتشوه بذلك جمال الطرقات والأحياء، فطعن اتحاد نقابات المطابع بباريس بعدم شرعية القرار لتجاوز السلطة واستند في طعنه إلى الكثير من أحكام مجلس الدولة السابقة في هذا الشأن، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أقر حق سلطات الضبط الإداري في قرارات إدارية تهدف من ورائها إلى المحافظة على جمال الأحياء ورونقها.⁴

1 - محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، ط 02، 2003، ص 77.

2 - أورده إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيماً على الحريات العامة، مذكرة مشار إليها، ص 65.

3 - أورده محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة مشار إليها، ص 47.

4 - C.E. 23 Oct. 1936. union parisienne des syndicats de l'imprimerie, Recc 966.

<http://www.chezfoucart.com/MTD/GDAG2014.pdf>

الفرع الثاني

خصائص النظام العام ونتائجه

يتميز النظام العام بخاصيتين تتمثلان في العمومية والمرونة، كما تجدر الإشارة إلى أن ضبط ممارسة الحريات لا يكون إلا لتحقيق غاية محددة هي حفظ النظام العام داخل المجتمع بما يحمله من مدلولات.

أولاً: خصائص النظام العام

يتصف النظام العام بجملة من الخصائص، تتمثل في العمومية والمرونة وأنه ليس من صنع المشرع، حيث أن مفهوم العمومية ينصرف إلى أن الشخص المهتد بالإخلال في أحد عناصر النظام العام لا يتم تعيينه سلفاً وإنما يتحقق هذا التعيين بمحض المصادفة وحدها التي تجعل منه محلاً للإصابة بالضرر من جراء هذا الإخلال.¹

ومن ذلك فالنظام العام يتصف بالعمومية والتجريد، بحيث يهدف إلى المحافظة على النظام العام اتجاه الأفراد أو مجموعة منهم غير محددة، فإذا قصد بالنظام العام فرد معين بذاته دون بقية الأفراد كان ذلك مخالفاً للقانون.

أما مفهوم المرونة فينبع من الطبيعة الحيوية للنظام العام التي لا تتفق مع استقرار النصوص فلا يستطيع المشرع أن يفرغ مضمونه في قالب ثابت ولا يمكنه أن يعرفه بشكل محدد حتى لا يشوه طبيعته أو يكون سبباً في منعه من أداء وظيفته في تحقيق التطور الاجتماعي، ولذلك فإن محاولة تحديد ماهيته في وقت من الأوقات لن تكون إلا انعكاساً للحالة السياسية والأخلاقية السائدة في الدولة، وبمقتضى ذلك يمكن القول: إن معيار النظام العام لا يمكن أن يكون إلا معياراً موضوعياً.²

ويرجع ذلك كله إلى أنه من الصعب تحديد فكرة النظام العام سلفاً وذلك بالنظر لتطورها، إلا أنه يجب ألا يتوسع في تحديد مضمون الفكرة خوفاً من التغول على حريات الأفراد وتقييدها، وعلى ذلك وجبت الموازنة بين مقتضيات النظام العام وكفالة ممارسة الأفراد لحرياتهم دون قيود تفقد الحرية الهدف من ممارستها.

1 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات رسالة مشار إليها، ص 48.

2 - نفس الرسالة، ص 50.

وعلى اعتبار أن النظام العام ينتهي إلى مجموعة من القواعد الآمرة، فمرد ذلك إلى إرادة المشرع في وضع هذه القواعد بما يتناسب و أوضاعه الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بحجة أن النظام العام يعد قيماً على الحريات، ولذلك يجب ألا يقيد إلا استثناءً.

ويخالف هذا الرأي الأستاذ محمد عصفور ونشاطه الرأي في ذلك، فهو يرى أنه لا يمكن التسليم بدور المشرع في وضع قواعد النظام العام بمفرده، بل إن للتقاليد والأعراف المحلية والقضاء دوراً لا يستهان به في تكوين النظام العام.¹

وترتيباً على ذلك، فإن النظام العام ليس وليد النصوص القانونية لوحدها، وإنما هو نتاج التعبير عن فكر اجتماعي وسياسي وفلسفي وأدبي يسود المجتمع في مرحلة من معينة من حياته يكون مصدراً مباشراً للنظام العام.

وبناء على ما سبق ذكره فإنه من الصعوبة بمكان تحديد عناصر النظام بشكل محدد² لأن هذا التحديد وإن كان صحيحاً بالنسبة لفترة معينة، إلا أنه يخضع لتطور مستمر، وفي هذا الإطار يقول الأستاذ السنهوري: " لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير، يضيّق ويتسع حسبما يعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً مطلقاً يتماشى مع كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي . وكل ما نستطيعه هو وضع معيار مرّن يكون معياره (المصلحة العامة) وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي نصل إليها في حضارة أخرى.³

ثانياً- نتائج فكرة النظام العام

إن أعمال مضمون فكرة النظام العام لا يمكن التسليم به على إطلاقه، وإنما يجب أن يحاط بجملة من القيود، بحيث لا يجوز لسلطة الضبط أن تتجاوز ذلك، إعمالاً لقاعدة تخصيص الأهداف⁴، وأن لا يكون الغرض والمبتغى من استخدام سلطة الضبط هو تحقيق أهداف مالية أو شخصية أو سياسية.

1 - محمد عصفور، البوليس والدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1972، ص 47.

2 - نظراً لتشعب مجالات الحياة وتطورها المستمر والمتدخل لم تعد عناصر النظام العام التقليدية من أمن عام وسكينة عامة وصحة عامة كافية لاحتواء مستجدات النظام العام.

3 - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مشار إليه، ص 171.

4 - والمقصود من ذلك أنه أياً كان مدى السلطة التقديرية التي يقرها القانون لصالح سلطة الضبط في نطاق معين، فإن أمراً واحداً لا يمكن أن يكون محلاً للسلطة التقديرية وهو الهدف، والخروج عنه يعد مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف، التي تعد إحدى حالات الانحراف بالسلطة، مما

ويمكن التنويه بأن واجب الحفاظ على النظام العام يمكن جهة الضبط من تقييم الواقعة بكل حرية على أساس أن سلطة الضبط هي التي تقدر ذلك، وهي ليست ملزمة بالتصرف في حالة غياب نص ملزم لها، وهذا ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي حينما أقر في قضية (DOUBLET) أن رفض العمدة استخدام سلطاته في الضبط لا يعتبر غير مشروع إلا في حالة جسامه الخطر الناجم عن موقف خطير يهدد حسن النظام¹، وهذا ما يؤكد أن سلطة الضبط محدودة ومقيدة في مواجهة ممارسة الحريات، ولا يكون تدخل سلطة الضبط إلا في الحدود التي تضمن الحفاظ على النظام العام.

كما تجب الإشارة إلى أن النظام العام لا يعني التطابق السياسي²، بحيث أن سلطة الضبط لا تتدخل بغرض فرض التطابق السياسي على أساس أن النظام العام لا يأخذ صبغة سياسية، بل أن جوهره حماية الأوضاع التي لا غنى للمجتمع عنها في حفظ أمنه وسلامته بالرغم من تعدد الاتجاهات الفكرية والعقائدية والسياسية.

المطلب الثاني

هيئات ضبط ممارسة حرية التجمع

نظراً لصعوبة تنظيم ممارسة حرية التجمع تنظيمياً جامعاً مانعاً يضبط ممارستها دون إغفال لبعض جوانب ممارستها بما تقتضيه مباشرتها على أرض الواقع، كان من الضرورة بمكان أن تتدخل سلطة الضبط الإداري إلى جانب سلطة الضبط التشريعي، بغرض ضبط ممارسة هذه الحرية وفق ما نصت عليه القواعد القانونية المنظمة لها، بحيث يضع التزاماً على عاتق سلطة الضبط بعدم وضع تدابير مخالفة لما جاءت به النصوص المنظمة لهذه الحرية نصاً وروحاً، مع ضرورة ابتغاء غاية ومقصد المشرع في ذلك، واضعة في ذلك مبدأ المشروعية ضابطاً لها فيما ما تقوم به من تنظيم لممارسة حرية التجمع وفق اختصاصاتها المحددة سلفاً.

يستوجب إلغاء كل قرار مخالف للمبدأ المذكور بمقتضى مخالفة مبدأ المشروعية. للاستزادة انظر، مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1984، ص 361.

1 - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، مشار إليه، ص 173.

2 - حلمي عبد الجواد الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987، ص 26.

ومن المعلوم أن تدخل سلطة الضبط في مواجهة ممارسة حرية التجمع هو تدخل سلبي شأنه في ذلك شأن باقي الحريات الأخرى، على قرينة أن الضبط يلازم التقييد، فإنه من المسلم به أن يعهد إليها بشيء من تنظيم ممارسة حرية التجمع مما يدخل ضمن نطاق وظيفتها في حفظ النظام العام.

وتجدر الإشارة، إلى أن السلطات الإدارية في الدولة، سواء المركزية منها (وزارة) أو المحلية (ولاية - بلدية) أوكل لها بمقتضى أحكام القانون مهمة تنظيم و ضبط ممارسة حرية التجمع في إطار تحقيق هدف محدد وهو الحفاظ على النظام العام وكفالة ممارسة الحريات وفق ما نصت عليه التشريعات المنظمة لها تطبيقاً لنص وروح الدستور والقانون.

وبناء على ما ذكر، يتعين علينا تبيان الهيئات التي تتولى مهمة ضبط ممارسة حرية التجمع، وهذا في النقاط التالية:

الفرع الأول

هيئات الضبط الإداري المركزية

يأتي على رأس هيئات الضبط الإداري المركزي رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء كل في مجال اختصاصه، إلا أن تنظيم ممارسة حرية التجمع يتسع مجال التدخل فيه لوزير الداخلية على اعتبار الوزارة المذكورة ذات علاقة مباشرة بتنظيم ممارسة حرية التجمع وأكثر الوزارات احتكاً بمجال ممارسة الحريات على وجه العموم.

أولاً: رئيس الجمهورية

بما أن رئيس الجمهورية هو المحسد لوحدة الأمة وحامي الدستور، فإن العرف الدستوري يقضي بأن السلطة التي تمارس الضبط الإداري باسم الدولة تتمثل في رئيس الجمهورية، على اعتبار أن على عاتقه حماية الدستور، وبالتالي حماية النظام العام في الدولة، وهذا ما نصت عليه المواد 91- 93- 95- 96 من دستور 1996 ويكون هذا في ظل الظروف الاستثنائية وهو المجال الذي يكون فيه تدخل رئيس الجمهورية واسعاً وجلياً، وهو ما سنفصل فيه لاحقاً. أما في الظروف العادية فيمكن الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يحوز بموجب رئاسته للدولة سلطة

التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية (المواد 77 - 78 - 79 من الدستور)¹ كأداة لضمان دوام مؤسسات الدولة وهيكلها على نحو يجنب الإدارة العمومية والمرافق والمؤسسات العمومية مفعول العوارض السياسية.² هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، يجب التنويه إلى أن مجال تنظيم ممارسة حرية التجمع يرجع في أساسه إلى الاختصاص الحصري للمشرع، وهذا ما أكدته نص المادة 122 من الدستور، إذ يشرع البرلمان في مجال حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، وبطبيعة الحال يدخل ضمن هذا النطاق التشريع المنظم لحرية الجمعيات. وكما هو معلوم فإن التشريع بقوانين عضوية هو أيضاً اختصاص أصلي وحصري للبرلمان، لما لهذه التشريعات من علاقة وارتباط بصفة مباشرة بالقواعد الدستورية، والذي يدخل في هذا الإطارها القانون العضوي المنظم لحرية الأحزاب السياسية موضوع دراستنا، وهذا ما أكدته المادة 123 من الدستور.

وبناء على ما سبق، وما يقضي به الحال فإن مجال تدخل رئيس الجمهورية يضيق في ظل الظروف العادية، ولا يظهر إلا من خلال وزرائه، وخصوصاً الوزير المكلف بالداخلية بحكم علاقته بهذه الحريات ابتداء (عند الإنشاء أو التأسيس) وأثناء الممارسة والنشاط (في حالة الحركة)، بحيث يكون تدخله في إطار الموازنة بين الحق في ممارسة الحرية وحماية النظام العام، وفي حدود ما أتاحه له المشرع من هامش للتدخل في تنظيم ممارسة هذه الحرية ضيقاً أو اتساعاً، وهذا ما نتعرض إليه في حينه.

1 - نصت الفقرة 05 من المادة 77 من الدستور على أنه: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إتياء صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... يعين الوزير الأول وينهي مهامه،...". كما نصت المادة 78 من الدستور على أنه: يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،
- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،
- الأمين العام للحكومة،
- القضاة،
- مسؤولو أجهزة الأمن،
- الولاية.

ونصت المادة 79 على أنه: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول".

2 - ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة دالي ابراهيم، الجزائر، ط01، 2004، ص 130.

ثانياً: الوزير الأول والوزراء

سبقت الإشارة إلى أن سلطة الضبط يمارسها كل وزير في مجال اختصاصه، وبما أن موضوع ممارسة حرية التجمع يكاد ينعدق الاختصاص فيه بكامله للوزير المكلف بالداخلية فإننا نعرض على سلطة الوزير الأول في هذا المجال، ومن ثم إلى مجال تدخل وزير الداخلية.

1- الوزير الأول

على خلاف رئيس الجمهورية لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، إلا أنه يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها.¹ فقد نصت المادة 85 من دستور 1996 على أنه: " يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

3- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك،

4- يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78،

5- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

فالوزير الأول يتولى الإشراف على سير الإدارة العامة، باعتباره منسقا للعمل بين مختلف الوزارات، والساهر على ضمان تنفيذ القوانين وما يتضمنه تنفيذها من تدخل السلطة التنفيذية بموجب الإحالة أو الهامش الذي تركه المشرع لها، أو لسد فراغ في التشريع يقتضي تدخل سلطة الضبط لسده حفاظاً على النظام العام، وبذلك تخوله وظيفته ممارسة سلطة الضبط بواسطة تعليمات يتلقاها أعضاء حكومته تلتزم السلطات المختصة بتنفيذها كل في مجال اختصاصه.

1 - حبشي لزرق، حرية الاجتماع العام في الجزائر بين التنظيم والتقييد، مذكرة مشار إليها، ص 88 وما يليها.

2- وزير الداخلية

يعد وزير الداخلية أكثر الوزراء احتكاكاً بمجال ممارسة حرية التجمع، وأكثر الوزراء ممارساً لسلطة ضبط ممارسة هذه الحرية (جمعيات وأحزاب سياسية) حيث يتولى هذه المهمة شخصياً أو عن طريق الهيئات النظامية التابعة له ومديرياتها ومصالحها الخارجية وامتداداتها الإدارية المختلفة عن طريق التفويض الإداري،¹ حيث يحتوي تنظيم الوزارة على مديرية عامة للحرريات والشؤون القانونية وبها مديريات فرعية من بين هذه المديريات الفرعية مديرية تتعلق بشؤون الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي ومديرية للجمعيات ذات الطابع السياسي (أحزاب سياسية).

وكما سبقت الإشارة إليه، فإن مجال تدخل وزير الداخلية والجماعات المحلية باعتباره سلطة ضبط في مواجهة حرية التجمع تظهر عند بداية تأسيس إطار ممارسة حرية التجمع (جمعيات أو أحزاب سياسية) كما يظهر كذلك حين ممارسة الحرية من خلال سلطة بسط رقابته على هذه الحرية.

ففي مجال ممارسة حرية إنشاء وتكوين الجمعيات فإن وزير الداخلية والجماعات المحلية يختص بالبت في تأسيس الجمعيات الوطنية وجمعيات ما بين الولايات وكذلك الأمر بالنسبة للجمعيات الأجنبية، حيث تودع التصاريح بتأسيسها على مستوى وزارته وبطبيعة الحال تتولى مصالحه المختصة دراسة المطابقة وتسليم طالبي التأسيس وصل التسجيل أو تبليغهم بالرفض، كما أخضع المشرع حرية انخراط الجمعيات المكونة قانوناً في جمعيات أجنبية أو التعاون مع هذه الجمعيات في إطار الشراكة إلى الموافقة المسبقة للوزير المذكور، إضافة لذلك يخضع تمويل الجمعيات السالفة الذكر من قبل تنظيمات أجنبية إلى الترخيص المسبق لنفس الوزير.²

ولا يختلف الأمر في مجال ممارسة حرية الأحزاب السياسية عن ممارسة حرية الجمعيات، إذ ينعقد الاختصاص والسلطة لوزير الداخلية منذ العزم على ممارسة هذه الحرية سواء من حيث إيداع ملف التأسيس لديه أو عند طلب المؤسسين الترخيص لعقد المؤتمر التأسيسي منه

1 - المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت 1994 والمرسوم التنفيذي رقم 97-01 المؤرخ في 04 يناير 1997 والمتعلقان بالتنظيم الإداري لوزارة الداخلية والجماعات المحلية. راجع موقع الوزارة على الرابط الإلكتروني التالي:

- www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=12&s=24

2 - راجع المواد: 07، 18، 22، 23، 30 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

في حالة مطابقة الملف للاشتراطات المطلوبة، وكذلك إمكانية منحه أو اعترضه ورفضه الترخيص بعقد المؤتمر وصولاً إلى إمكانية رفضه طلب اعتماد الحزب السياسي إعمالاً لسلطته التقديرية في ذلك، كما له حق مراقبة الحزب أثناء نشاطه من خلال إخطار بتشكيلات الحزب الوطنية والمحلية وما قد يطرأ عليها.¹

والمحصلة أن لوزير الداخلية سلطة تقديرية واسعة في مجال ضبط ممارسة حرية التجمع سواء عند إنشاء أو تأسيس التنظيم أو عند مباشرة وممارسة النشاط، وكذلك الأمر عند ممارسة سلطة تعليق أو حل إطار ممارسة حرية التجمع سواء كان جمعية أو حزبا سياسيا.

الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري المحلية

تتمثل سلطة ضبط ممارسة حرية التجمع على المستوى المحلي في والي والولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي. وهذا ما نعرضه في النقاط الجزئية التالية:

أولاً: الوالي

يعتبر الوالي أعلى سلطة تنفيذية على مستوى الولاية، والمعرفة في المادة الأولى من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية² بأنها: " هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

فالولاية هي الجماعة الإدارية الإقليمية للدولة، وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وباعتبار الوالي هو مفوض الحكومة على مستوى الولاية فإنه يقع على عاتقه واجب حماية النظام العام في حدود إقليم الولاية، وبذلك يمارس سلطة واسعة في مجال الضبط الإداري بغرض إقامة النظام العام بمختلف مكوناته، وخاصة بواسطة بسط رقابته وتوجيهه ممارسة الحريات، سواء الحريات الخاضعة إلى الترخيص المباشر منه، أو التي تتطلب تدخله غير المباشر للحفاظ على النظام العام.

1 - راجع المواد: 16، 20، 21 من القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية.

2 - انظر، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2012.

وقد نصت المادة 112 من قانون 12 - 07 المتعلق بالولاية على أنه: " يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون".

وأشارت المادة 113 من ذات القانون على التزام الوالي بتنفيذ القوانين والتعليمات بقولها: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية".

كما يعتبر حسب نص المادة 114 مسؤولاً على المحافظة على النظام العام، والتي جاء نصها: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية". وبمقتضى هذه الواجبات الملقات على عاتقه يحق له اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيقها، وحتى يتحقق له ذلك فقد نصت المادة 115 على التزام رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، حيث نصت على أنه: " يتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد 112 و 113 و 114 أعلاه، تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية.

وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية. "...

وفي نفس الإطار المتعلق باستباب الأمن وصيانة النظام العام صدر المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983¹ الذي يضع تحت سلطته العديد من المصالح الإدارية المتخصصة مثل: مصالح الأمن والدرك الوطني والحماية المدنية والمواصلات ومختلف أسلاك الضبط الإداري العامة والمتخصصة وكذا رئيس الدائرة، حيث يتخذ التدابير التي من شأنها إقامة النظام والأمن والمحافظة عليهما.

ومن ذلك دوره في مجال حرية الاجتماع العام باعتباره عصب حرية التجمع، حيث تودع التصاريح بعقد الاجتماع على مستواه أو من يفوضه، كما يختص أيضاً بمنح أو منع الترخيص قيام المظاهرات، وله سلطة مراقبة ذلك بغرض حماية النظام بكافة مكوناته.

1 - انظر، الجريدة الرسمية، العدد 22 لسنة 1983.

ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

باعتباره رئيساً إدارياً للبلدية كوحدة أو جماعة محلية قاعدية مثلما وصفتها المادة 15 من الدستور وعرفتها المادة الأولى من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية¹ بقولها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. ويتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون".

وما تجدر الإشارة إليه، أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بسلطة إدارية واسعة على مستوى إقليم البلدية، ويقع على مسؤوليته السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، وبذلك فهو يمتلك صفة ضابط سلطة قضائية، ولتسهيل ممارسة صلاحياته فهو يعتمد على سلك الشرطة البلدية، كما يجوز له اقتضاء تسخير قوات الشرطة والدرك المختصة إقليمياً، بهدف إحلال النظام والسكينة وحماية الأشخاص والممتلكات.²

وبموجب المادة 07 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات أصبح من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي النظر والفصل في ملفات الجمعيات التي ترغب بالنشاط على مستوى إقليم البلدية، حيث تودع التصاريح بالتأسيس على مستوى المجلس الشعبي البلدي، ويختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم الأفراد الراغبين في تأسيس الجمعية وصل التسجيل، كما يمكنه أن يرفض تسليم الوصل إذا وجد ما يبرر ذلك، ومن ثم يكون لرئيس البلدية دور كبير في إنجاح ممارسة حرية التجمع، وبالأخص على مستوى إقليم بلديته، كما قد يكون حجرة عثر في مواجهة هذه الحرية، إذا كان تدخله سلبياً من خلال رفض تكوين الجمعيات بحجة أن أهدافها مخافة للقانون أو النظام العام.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 2011.

2 - انظر المواد: من 85 إلى 94 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

المطلب الثالث

نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية (تنظيم أم تقييد)

يتجلى نطاق سلطة الضبط في مجال ممارسة حرية التجمع بما تحوزه من سلطة تقديرية، هذه الأخيرة يعرفها الفقيه Bonnard بصفة عامة بقوله: (تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها الاختصاصات، بصدد علاقتها مع الأفراد، الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، واختيار وقت هذا التدخل وكيفيته، وفحوى القرار الذي تتخذه؛ فالسلطة التقديرية تنحصر إذا في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله، وما يصح تركه).¹

وعلى أساس ذلك فإن هذه السلطة لا تمنح إلا في حالة عدم وجود نص تشريعي يحكم مسألة ما، أو في حالة عدم التحديد الدقيق لكثير من المجالات التي تختص بها سلطة الضبط مثال ذلك المصلحة العامة والنظام العام.

وفي مقابل سلطة التقديرية للإدارة نجد اختصاصها المقيد، ويكون كذلك في حالة ما إذا كانت القوانين قد نصت على إلزام الإدارة بالتصرف أو الامتناع عن التصرف، أو تحت على التصرف بشكل معين أو في وقت معين، فإن الاختصاص حينما يكون مقيداً بهذا الشكل فيعني ذلك أن المشرع بين للإدارة ما هو ملائم، وليس لها من بعده أن تقرر أو تدخل تقديرها لملاءمة إجراءات المتخذ بموجب الاختصاص.

وتعد حرية التجمع مجالاً خصباً لإعمال السلطة التقديرية للإدارة؛ سواء عند الرغبة في تأسيس إطار هذه الحرية من خلال تدخل السلطة المختصة بالترخيص بذلك أو الاعتراض عليه، أو عند مباشرة إطار ممارسة حرية التجمع لنشاطه من تدخلها المستمر إعمالاً لسلطتها التقديرية.

وتقتضي منا الدراسة التعرض إلى نطاق سلطة المشرع اتساعاً أو ضيقاً في ممارسة الحرية التجمع محل دراستنا.

1 – Jaqueline Morand-Develi, Cours de droit administrative. Montchrestien, 6^{ème} édition; Paris, P278.

الفرع الأول

نطاق سلطة الضبط في التأسيس والرقابة على النشاط

يتضح جلياً اتساع سلطة الضبط أو ضيقها عند الرغبة في تأسيس إطار ممارسة حرية التجمع، ويتبين كذلك من كثرة القيود التي يواجهها إطار ممارسة هذه الحرية حين مباشرة الفرد لنشاطه، ذلك محور دراستنا للنقاط التالية:

أولاً: نطاق سلطة الضبط في التأسيس

تقتضي دراسة سلطة الضبط في التكوين والتأسيس لإطار ممارسة حرية التجمع التعرض إلى نطاق هذه السلطة بالنسبة لتكوين الجمعيات، ومن ثم نعرض إلى نطاق سلطة الضبط في تأسيس الأحزاب السياسية، وذلك في النقاط الجزئية التالية:

1- نطاق سلطة الضبط في تأسيس الجمعيات

باستقراء نصوص القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات ومقارنة بالقانون 31-90 المتعلق بالجمعيات (الملغى)، نجد أن المشرع تراجع عن كفالة ضمانات هامة لممارسة هذه الحرية متمثلة في التحول من نظام الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض إلى نظام الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض، والذي يمكن اعتباره عملياً بمثابة تحول نحو نظام الترخيص المسبق.

فبالرجوع إلى المادة 07 من القانون 31-90 (الملغى) نصت على أن الجمعية تؤسس قانوناً بعد إيداع التصريح بالتأسيس لدى السلطات العمومية المختصة وتسلم مؤسسي الجمعية وصل تسجيل تصريح التأسيس من السلطة العمومية المختصة خلال 60 يوماً على الأكثر من يوم إيداع الملف، بمعنى أن هذه المدة الممنوحة للإدارة تكون بغرض دراسة مطابقة التصريح بالتأسيس ومشتملات الملف لأحكام القانون فقط، إذ أن سلطة الإدارة في الاعتراض على تأسيس الجمعية مقيدة، بحيث لا يمكنها رفض تأسيس الجمعية إلا بواسطة القضاء وليس لها سلطة تقديرية في ذلك، وهذا ما يستفاد من نص المادة 08 من هذا القانون بقولها: "تخطر السلطة المختصة الغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليمياً خلال 08 أيام على الأكثر قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 07 أعلاه إذا رأت أن تكوين

الجمعية يخالف أحكام هذا القانون وعلى الغرفة الإدارية أن تفصل في ذلك خلال الثلاثين 30 يوما الموالية".

وتجدر الإشارة، إلى أن اللجوء إلى القضاء يكون بسعي من السلطة المختصة - وليس الأفراد الراغبين بتأسيس الجمعية - حيث يتعين عليها أن تخطر الجهة القضائية المختصة خلال مدة محددة ب 08 أيام على الأكثر قبل انقضاء أجل 60 يوما المحدد للإدارة لدراسة مطابقة الملف، وإذا لم تقم السلطة بهذا الإجراء في المدة المحددة تكونت الجمعية بقوة القانون. وفي كل الأحوال، لا يمكن السلطة المختصة اللجوء إلى القضاء لمنع تأسيس جمعية إلا إذا ارتأت أن تكوينها مخالفا لأحكام القانون وبررت ذلك، وبطبيعة الحال فإن تكييف الإدارة يخضع لسلطة القاضي، مما يعد أهم ضمانة للتكوين فقدتها الجمعيات.

أما القانون 06-12 فقد استهلكت المادة 07 منه تأسيس الجمعية بمصطلح الخضوع بدل مصطلح التأسيس (تؤسس) الذي ذكره القانون 31-90 ، ونعلم ما يعنيه مصطلح الخضوع،¹ فالجمعية بمقتضى المادة 08 من القانون 06-12 لا تتكون بموجب إيداع التصريح بالتأسيس أو بعد المهلة المحدد للإدارة للتحقق من مطابقة الملف لمقتضيات القانون كما كان عليه الحال في ظل القانون 31-90، وإنما يجب على المؤسسين الحصول على وصل التسجيل والذي وصفه المشرع بأنه ذو قيمة (اعتماد) بمعنى أن وصل التسجيل هو بمثابة ترخيص إداري

¹ - خَضَعَ الرَّجُلُ مَالًا وَانْحَوَى

خَضَعَ الْأَسِيرُ : ذَلَّ ، انْقَادًا

خَضَعَ اللَّهُ : خَشِعَ وَذَلَّ لَهُ ، أَطَاعَهُ ، تَوَاضَعَ لَهُ (فَطَلَّتْ أَعْنَاقُهُمْ لَهَا خَاضِعِينَ)

خَضَعَ النَّجْمُ : مَالَ إِلَى الْعُرُوبِ ،

خَضَعَهُ إِلَى الشَّرِّ : دَعَاهُ ،

خَضَعَ فِي سِيرِهِ : جَدَّ وَمَدَّ عُنُقَهُ وَطَأَّطَأَهُ ،

خَضَعَهُ الْكَبِيرُ : خَنَاهُ ،

خَاضِعٌ لِلضَّرْبَةِ : يَجِبُ عَلَيْهِ أَدَاءُ الضَّرَائِبِ ،

خَضَعَ الشَّيْءَ ، خَضَعًا : جَعَلَهُ يَخْضَعُ ،

خَضَعَ لِلْمُنَاقَشَةِ : طُرِحَ عَلَى بَسَاطِ الْبَحْثِ ،

خَضَعَ لِلنَّظَامِ : اسْتَكَانَ وَعِنَا لَهُ .

مسبق بمقتضاه تتمكن الجمعية من الوجود على أرض الواقع ويسمح لها بمباشرة نشاطها، وفي حالة انعدامه تكون الجمعية والعدم سواء.¹

نقول هذا مع أن القاعدة هي إمكانية ممارسة الحرية المرغوب فيها بمجرد استيفاء الشروط القانونية والمادية المقررة قانوناً وتحقق سلطة الضبط من توافرها، مع تحمل مؤسسي الجمعية تبعات مسؤولياتهم القانونية كاملة قبل الغير وضوابط النظام العام.²

هذا، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1930 إلى اعتبار رفض تسليم الوصل تجاوزاً للسلطة، مما يعني عدم خضوع حرية تكوين الجمعيات لأية رقابة سابقة.³

ويرى جانب من الفقه بأنه يوجد في كل الأحوال قرار إداري في نظام الترخيص الإداري وأيضاً في نظام الإخطار عموماً حتى في حالة الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في المعارضة فيه، واعتبار اعتماد الإخطار المودع لدى السلطة الإدارية المختصة بتسليمها وصلاً بذلك بمثابة قرار إداري، مما يمكن للغير المدعي صاحب المصلحة المعارضة والطعن فيه بالإلغاء لصدوره على خلاف القانون.⁴

ويرى محمد جمال عثمان جبريل أن هناك فريقاً فقهيًا آخر يؤيد هذا الاتجاه في أن هناك دائماً قراراً إدارياً قابلاً للطعن يصدر من الجهة الإدارية متلقية الإخطار يتمثل في منح الوصل أو عدم منحه، رغم أن عملية الإخطار ليست إلا تسجيلاً لإرادة التصرف لدى المخاطر، ومنح الإيصال هو مجرد دليل يقدم للمخطر بأن إخطاره قد تم، ولكن القول بعدم وجود قرار إداري هو أمر يتيح للإدارة عدم منح الإيصال، مما يمكنها من الإدعاء بعدم قيام الفرد

1 - ومعيار هذا الاستنتاج ينطلق من التساؤل التالي: هل يمكن المخاطر أن يحدد مقدماً تحديداً تقريبياً بدء ممارسته الحرية المخاطر عنها في هذه الحالة؟ بطبيعة الحال لن يستطيع ذلك ولو كان حائزاً ومستوفياً الشروط القانونية لأن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية، وقانون الجمعيات لم يحدد مجال تدخلها بدقة، كما أنه لم يقيد الإدارة بمدة محددة وبعد مضيها يمكن المخاطر مباشرة نشاطهم، بل يمكن الإدارة من حق الاعتراض على تكوين الجمعية بموجب إصدارها قرار إداري معطل برفض تسليم وصل التسجيل، وفي ظل هذا الإجراء لا يمكن المخاطر تكوين جمعيتهم وممارسة أنشطتهم دون موافقة الإدارة المسبقة والصريحة من خلال منحهم وصل التسجيل المعترف قانوناً بمثابة ترخيص يسبق البدء بممارسة هذه الحرية.

2 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 209.

3 - أورد عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، مشار إليه، ص 30، نقلاً عن:

Arret.prunget.24oct1930.rec.page.865.

4 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 224.

بالإخطار عن نشاطه، وهو ما يجعل هذا النشاط غير قانوني في حال ممارسته فعلاً من قبل المصرح.¹

وعطفاً على ما سبق، فإن ما يثبت وجهة نظرنا في تحول تأسيس الجمعيات من النظام العقابي الذي يتطلب التصريح بإبداء الرغبة في التأسيس فقط، إلى النظام الوقائي الذي يتطلب منح ترخيص مسبق، حيث أنه لا يمكن أن تتكون جمعية إلا بموافقة السلطة الإدارية، ما نصت عليه صراحة المادة 10 من قانون الجمعيات التي أوجبت أن يكون قرار الإدارة برفض تسليم وصل التسجيل معللاً.² بمعنى أن الأفراد لا يمكنهم تكوين جمعيتهم أو مباشرة نشاطهم إلا بتدخل من الإدارة سواء بمنحهم وصل التسجيل المعتبر قانوناً بمثابة اعتماد - وهو في حقيقة الأمر يكاد يكون ترخيص مسبق - أو تبليغهم قرار الرفض،³ وبذلك لا نكون أمام نظام الإخطار مع حق الإدارة في الاعتراض، بل أمام نظام وقائي وهو الترخيص المسبق، وما يدعم وجهة نظرنا في اعتبار أن وصل التسجيل يتماس مع الترخيص المسبق، أنه في حالة رفض الإدارة منح الوصل ولجؤ الراغبين في تكوين الجمعية إلى القضاء المختص ثم صدور قرار لصالحهم، فلا يمكنهم مباشرة النشاط مباشرة واعتبار الجمعية مؤسسة قانوناً، بل يوجب القانون على الإدارة أن تمنحهم وصل التسجيل حتى يمكنهم مباشرة النشاط، ولنا أن نتصور مدى التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية وما يثيره من إشكالات، زيادة على ذلك مدى تمسك الأفراد بحقوقهم في تأسيس جمعيتهم في حالة تماطلها في تنفيذ

1 - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مشار إليها، ص 225.

2 - لقد منح المشرع الإدارة سلطة تقديرية واسعة حين دراستها مطابقة ملف الجمعية قيد التكوين، فالمادة 02 من قانون الجمعيات جاءت فضفاضة تمكن الإدارة من التعسف بحرية تكوين الجمعيات، فهي تشترط أن يحدد موضوع الجمعية بدقة ويجب أن تعبر تسميتها عن العلاقة بهذا الموضوع، ونعلم جميعاً صعوبة ذلك، وزيادة على ذلك تشترط أن يندرج موضوع نشاط الجمعية ضمن الصالح العام، وفي حقيقة الأمر هو أمر بديهي لا داعي للنص عليه إلا إذا كان مدعاة لتدخل السلطة في تكييف موضوع نشاط الجمعية هل يعد ضمن الصالح العام أم غير ذلك، كما يجب ألا يخالف الثوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها، ولنتصور ما تثيره هذه المصطلحات من تداخل نظراً لما يمكن أن تحمله من مفهوم واسع قد ينعكس سلباً على ممارسة حرية تكوين الجمعيات واستمرارية نشاطها، والأصح أن يعهد بهذا الأمر إلى القضاء للفصل فيه، لا أن يعهد به للإدارة فتكون فيه خصماً وحكماً.

3 - ويتشابه إلى حد ما نظام التصريح بالتأسيس الوارد في هذا القانون بالتصريح بتأسيس حزب سياسي الوارد بالقانون العضوي 97-09 المتعلق بالأحزاب الذي نصت المادة 17 منه على أنه: يجب على الوزير المكلف بالداخلية إذا رأى أن شروط التأسيس المطلوبة في المادتان 13 و14 من هذا القانون لم تستوف، أن يبلغ رفض التصريح التأسيسي بقرار معلل قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 15 من هذا القانون. يمكن مؤسسي الحزب الطعن في قرار الرفض المذكور أعلاه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة خلال شهر ابتداء من تاريخ تبليغ قرار الرفض. راجع الجريدة الرسمية، العدد 27 لسنة 1989.

أحكام القضاء، مع العلم أن العمل الجمعي عمل تطوعي يمكن أن يصاب الراغبون فيه بالملل عندما تتعدد العقوبات التي تحول دون تكوين جمعيتهم.

ومن المعلوم أن الحريات الشخصية والمعتبرة غالباً في منأى عن التدخل التشريعي بتنظيمها، والتي قد يتحول تنظيمها إلى تقييد لها لما لها من قدسية وحماية خاصة كحرية المعتقد التي جاءت حمايتها الدستورية بنص المادة 36 منه بأن لا مساس بحرية المعتقد وقرنها بحرية الرأي وجعل منهما حرمة، والحرمة تصان، وقد صدر الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين¹، نصت المادة 09 منه على إنشاء الوزارة لجنة وطنية للشعائر الدينية مهمتها السهر على احترام حرية ممارسة الشعائر الدينية وإبداء الرأي المسبق قبل الترخيص بتكوين الجمعية ذات الطابع الديني، كما أن مخالفة أحكام هذا الأمر تصل فيها العقوبة إلى حد الحبس لمدة 05 سنوات ويصل مقدار الغرامة إلى حد 500.000.00 دج.

ومن الغرابة أن تخضع الجمعيات الدينية إلى نظام خاص حسبما نصت عليه المادة 47 من قانون الجمعيات، فإذا كان الأمر يعني غير المسلمين فإن الأمر السالف الذكر كفيل بتنظيم هذه العلاقة، وإذا كان المعني بهذه المادة هي الجمعية الدينية للمسلمين فهذا أمر أشد غرابة، لما ينطوي عليه من مخالفة دستورية لنص المادة 36 منه، كما يعد تمييزاً سلبياً لهذه الفئة من الجمعيات عن غيرها من الجمعيات الثقافية والرياضية ...

وإذا كنا نعيب تقييد تكوين الجمعيات بصفة عامة، فإننا نتأسف أكثر لوضع الجمعيات الدينية في هذا التصنيف، وللاإصاف، فإنه لحد كتابة هذه الأطروحة لم يصدر النظام الخاص بهذه الجمعيات الذي نصت عليه المادة 47 سالف الذكر.

2- نطاق سلطة الضبط في تأسيس الأحزاب السياسية

إن ما يمكن قوله عن تنظيم تأسيس الأحزاب السياسية هو ذاته ما قيل عن حرية تكوين الجمعيات، حيث أن تنظيم ممارسة الحرية السياسية خضع للتنظيم ثلاث مرات متتالية منذ دخول عهد التعددية السياسية والحزبية، فبالرجوع إلى القانون 89-11 المؤرخ في 05 يوليو 1989 والمتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي نجد أن تنظيم ممارسة الحرية السياسية كان أقل

1 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2006.

تعقيداً، حيث أحضرها المشرع لنظام التصريح (الإخطار) المسبق بإيداع ملف التأسيس المذكور لدى الوزير المكلف بالداخلية مقابل وصل وحددت المادة 11 مدة 15 يوماً لرقابة المطابقة للملف على أن يتم نشر الوصل في الجريدة الرسمية خلال الشهرين المواليين لإيداع ملف التأسيس، وفي حالة عدم نشر الوصل خلال المدة المذكورة يتوجب على الوزير اللجوء إلى القضاء خلال 08 أيام التي تسبق انتهاء الأجل، وبذلك ييسر القضاء رقابته على تكييف الإدارة، مما يعد ضماناً هامة لتأسيس الأحزاب السياسية¹، وبالتالي تقييد سلطة الإدارة التقديرية التي قد تتدخل بحجة التنظيم للحد أو تقييد ممارسة هذه الحرية مما يعد ضماناً لممارسة حرية التجمع.

وبالرجوع إلى الأمر 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية²، نلاحظ تراجع المشرع عن نظام التصريح (الإخطار) المسبق لتأسيس الأحزاب السياسية وأصبح إجراء أولياً يتم بإيداع التصريح بالتأسيس لدى وزير الداخلية الذي يمكنه رفض التصريح بالتأسيس دون اللجوء إلى القضاء في ذلك خلال المدة المحددة بمدة 60 يوماً من تاريخ إيداع التصريح بالتأسيس، وفي حالة قبول سلطة الضبط التصريح بالتأسيس يتوجب على المؤسسين للحزب عقد المؤتمر التأسيسي خلال سنة من أجل أقصاه سنة، لينتهي الأمر بعد ذلك بطلب ترخيص في شكل اعتماد بإنشاء الحزب المذكور يودع لدى الوزير المكلف بالداخلية، مما يتيح لسلطة الضبط بسط نفوذها وإعمال سلطتها التقديرية على مختلف مراحل تأسيس الحزب السياسي، هذا الأخير يبت في الأمر بقرار إداري في أجل 60 يوماً الموالية لإيداع طلب الاعتماد وإلا عد الحزب معتمداً بقوة القانون، إلا أن هذا لا يكفي لممارسة الحزب لنشاطه دون اعتماد بقرار رسمي، بل يستحيل ممارسة الحزب حريته والقيام بالنشاط واقعيًا دون الحصول على قرار الاعتماد³.

وما يدعو للأسف أن المشرع وبموجب القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، وعلى الرغم من صدور هذا القانون في وضع إقليمي عصيب، وتحت عبارة التغيير

1 - انظر المواد: 11، 16، 17، 35 من القانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

3 - راجع المواد: 15، 17، 18 من القانون العضوي رقم 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية.

المهادئ¹ والذي يفترض فيه أن يعود إلى نظام التصريح المسبق (الإخطار) في تأسيس الأحزاب السياسية باعتباره أبسط الإجراءات وأخفها في ممارسة الحرية السياسية، إلا أنه أبقى على نظام الترخيص المسبق وما يطرحه هذا النظام من تعقيدات تؤثر في مسار ممارسة حرية تأسيس الأحزاب السياسية ومن ورائها ممارسة حرية التجمع بصفة عامة،² وقد سبق التفصيل في ذلك في متن هذه الأطروحة.

1 - لقد أعلن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في خطابه للأمة في 15 ابريل 2011 عن برنامج تعميق الإصلاحات السياسية في الجزائر، مع استمرار رياح التغيير التي هزت الكثير من الدول العربية، "ربيع الثورات العربية". ولا بد من التذكير في هذا المقام بأن الجزائر هي الأخرى لم تكن لتسلم من موجة الغضب الشعبي لولا وعي الشعب الجزائري، عندما ثار الشباب في عدد من الولايات احتجاجا على غلاء المعيشة والارتفاع المفاجئ لأسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع...

وتمت دعوات للتظاهر كل يوم سبت، فجاء إعلان رئيس الجمهورية بمناسبة ترؤسه لمجلس الوزراء في 3 فيفري، 2011 عن نية السلطات العمومية في المضي قدما نحو تعميق الإنجازات والمكاسب المحققة خلال السنوات العشر الأخيرة، مستهلا المسعى بالإعلان عن رفع حالة الطوارئ بعد 19 سنة من إرسائها.

كما عبر في تعقيبه على الأحداث المأساوية التي شملت بعض ولايات الوطن، عن تفهمه للدوافع التي أدت إلى نشوب تلك المظاهرات، وفي مقدمتها الرغبة في التعبير "عما يساور المواطنين من قلق وقنوط"، مؤكدا واجب الدولة في أخذ هذه العوامل في الحسبان والتعاطي معها ببذل المزيد من الجهود من أجل تعزيز المكاسب التي تحققت على مختلف الأصعدة، لاسيما على صعيد استعادة الاستقرار الأمني بفعل تطبيق سياسي الوثام المدني والمصالحة الوطنية، ومرافقة ذلك بدعم عوامل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي خطاب موجه للأمة في 15 افريل، 2011 أعلن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة عن برنامج لتجسيد الإصلاحات السياسية العميقة في الجزائر، انطلاقا من تعديل عدد من القوانين المنظمة للحياة السياسية والمعززة للممارسة الديمقراطية في البلاد، وبمناسبة ترؤسه لاجتماع مجلس الوزراء مطلع شهر ماي 2011 أعطى رئيس الجمهورية إشارة الشروع في تجسيد الإصلاحات السياسية الشاملة التي أعلنها في خطابه إلى الأمة، استجابة لتطلعات الإرادة الشعبية في التغيير السلمي والتحديد الوطني.

كما بادر الرئيس بتعيين السيد عبد القادر بن صالح كشخصية وطنية مكلفة بإجراء مشاورات واسعة حول مختلف المحاور المحددة في إطار برنامج الإصلاحات السياسية، وتم تعيين بعض الأشخاص في إطار لجنة المشاورات السياسية التي عقدت من 21 ماي إلى 21 جوان 2011 اجتماعات استشارية مع الأحزاب والشخصيات الوطنية ومختلف فعاليات المجتمع السياسي والمدني حول جملة القوانين المقترحة للتعديل والمراجعة بما فيها مراجعة الدستور، وذلك بغرض تكريس منهجية مبدأ الحوار والتشاور، الذي تم توسيعه إلى المستوى المحلي عبر تنظيم جلسات محلية وجهوية ثم وطنية للمجتمع المدني والتنمية، بإشراف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

وعقب استكمال لجنة المشاورات لجلسات الاستشارة الواسعة، شرعت الحكومة في عقد اجتماعات من اجل إنهاء الصيغ المقررة لمشاريع القوانين المعنية بالتعديل والمراجعة، ويتعلق الأمر أساسا بمشاريع القوانين المتعلقة بالانتخابات، الأحزاب السياسية، الجمعيات، الإعلام، التمثيل النسوي في المجالس النيابية، التناهي مع العهدة البرلمانية والولاية. كما عمل البرلمان من جهته واستجابة لدعوة رئيس الجمهورية إلى تسريع وتيرة الإصلاحات، والعمل على برجمة مناقشة مشاريع القوانين المذكورة، والتي تمت المصادقة عليها جميعا. انظر في ذلك جريدة المساء على الرابط الالكتروني التالي:

بتاريخ: 2014/07/06 الساعة: 24:40 / <http://www.el-massa.com/ar/content/view/55437>

2 - وما يؤيد اتجاه سلطة الضبط نحو الإبقاء على نظام الترخيص المسبق بدل نظام التصريح (الإخطار) هو ما أشار إليه وزير الداخلية لبعض الصحفيين داخل مبنى مجلس الأمة، بأن طلبات اعتماد أحزاب سياسية جديدة ليست أولوية بالنسبة للسلطات. انظر جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 03 مارس 2011. عدد 6282 2014/07/06 الساعة: 02:18؛ راجع ذلك في الرابط الالكتروني التالي:

- www.elkhabar.com/ar/index.php?news=246170

ثانياً: نطاق سلطة الضبط في الرقابة على النشاط

يتجلى نطاق سلطة الضبط على نشاط إطار ممارسة حرية التجمع من خلال حجم التدخل في تأطير نشاطه وبسط الرقابة عليه، والذي يكون ضروري في بعض الحالات بغية الحفاظ على المصلحة العامة وحماية النظام العام في المجتمع، وفي بعض الأحيان يشكل تضييقاً وتقييداً على ممارسة حرية التجمع، وهو ما نتعرض له من خلال بحث نطاق سلطة الضبط في الرقابة على نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية في النقاط الجزئية التالية:

1- نطاق سلطة الضبط في الرقابة على نشاط الجمعيات

يمكن إجمال نطاق سلطة الرقابة على نشاط الجمعيات في عنصرين، الأول نتعرض فيه للأسباب الموجبة للرقابة على النشاط، أما العنصر الثاني نعالج فيه أساليب الرقابة على هذا النشاط.

أ) أسباب الرقابة على النشاط

تتعدد أسباب بسط الرقابة على نشاط الجمعيات إلا أننا نرجح سببين لتدخل سلطة الضبط في نشاط هذه الأخيرة نجملها في الآتي:

فالسبب الأول، يعود إلى ضعف التسيير المحكم للمؤطرين بسبب نقص أو ضعف التكوين والتنسيق، وتكاد تجمع على ضعف الإطلاع وعدم التخصص في موضوع نشاطها. كما أن أغلب نشاطات الجمعيات تتسم بالموسمية ولا تظهر إلا في المناسبات كالمواعيد الانتخابية والمناسبات الدينية والدخول المدرسي وغير ذلك، كما يسجل بين الحين والآخر اختفاء بعض الجمعيات من الساحة بسبب عدم تمكنها من البقاء لارتباطها بدعم الدولة المالي أو بدعم المنظمات غير الحكومية.

وإضافة إلى ذلك فإن الجمعيات تلازمها - في الكثير من الأحيان - نزاعات داخلية نتيجة لتعدد واختلاف وجهات نظر العمل الجمعي لدى المسيرين مما يعرض الكثير منها

للتشتت والركود.¹ إضافة إلى سوء التسيير الذي صاحب الكثير منها، وقد حول أمر البعض منه إلى القضاء.²

ويرى الدكتور سعيد عيادي أن الجمعيات فشلت في جلب الإقبال الكافي بسبب ضبابية الصورة التي يشكلها المواطنون عنها، كما أنها عجزت في الكثير من الأحيان عن مد الجسور بينها وبين الفئات التي تعنيها بسبب قلة التكوين وهو ما يدعو إلى الاهتمام بهذه الحلقة المفقودة.³

أما السبب الثاني، فيرجع إلى رغبة الدولة في جعل الجمعيات الشريك المميز في القيام بالكثير من الأنشطة التي اقتضتها تشعب احتياجات الأفراد وصعوبة قيام الدولة بمفردها بذلك، حيث لم يعد من الممكن الاعتماد على القطاع العام في مختلف المجالات، وهكذا اتجهت الدولة إلى الاعتماد على مبدأ الشراكة مع الجمعيات.⁴

ب) أساليب الرقابة على النشاط الجمعي

تتنوع هذه الرقابة من رقابة على قانونية النشاط، ورقابة على مشروعية الموارد، ورقابة امتياز حق الانتفاع بالأماكن الوطنية.

- لقد تضمن القانون 06-12 عدة موجبات يتعين على الجمعية مراعاتها حفاظاً على مبدأ المشروعية، وبمقتضاها تبسط سلطة الضبط رقابتها على الجمعية من حيث الامتناع عن إقامة أي علاقة تنظيمية أو هيكلية بالأحزاب السياسية، كما يتوجب عليها أن تستخدم العائدات المالية في تحقيق الأهداف المرتبطة بموضوع نشاطها.⁵

1 - للاستزادة انظر، عمر دراس، الحركات الجمعوية، إنسانيات، المجلة الجزائرية في الانثروبولوجية والعلوم الاجتماعية، العدد 08، ماي - أوت 1999، وهران، ص 43.

2 - من ذلك مثلاً أصدر قاضي التحقيق بمحكمة سيدي أحمد بالعاصمة يوم 24 ديسمبر 2007 قراراً بإحالة قضية رفعها أعضاء الأمانة الوطنية لاتحاد الشبيبة الجزائرية ضد الأمين العام ومسؤول المالية والتنظيم إلى محكمة الجناح للنظر في تهمته تبيد واستغلال أموال المنظمة تقدر بملياري سنتيم، وذلك لأغراض شخصية. ذكرته، سكينه عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 318، نقلاً عن جريدة الشروق ليوم 13 يناير 2008.

3 - مقالة للدكتور سعيد عيادي (متخصص في علم الاجتماع) انظر في ذلك، جريدة الموعود اليومية، بتاريخ 2014/03/30 على الرابط التالي: www.elmaouid.com/index.php/social/604-2012-02-12-15-41-45

4 - عدو عبد القادر، العلاقة بين الدولة والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي في الجزائر، مقال منشور بمجلة الحقيقة، تصدر عن جامعة أدرار، العدد 07، ديسمبر 2005، ص 52.

5 - المادتان: 13 و 31 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات.

- وتأخذ الرقابة على شرعية الموارد المالية الخارجية للجمعية شكلين: الموافقة على قبول الهدايا والوصايا من جمعيات أو هيئات أجنبية، وكذلك الترخيص بجمع التبرعات.

فأما الشكل الأول، فقد حظر فيه المشرع على الجمعيات قبول هبات أو وصايا من جمعيات أو هيئات أجنبية، وفي هذه الحالة يكون المجال خصبا لمراقبة نشاط الجمعيات، لأن الحصول على هذه الهبات والوصايا يخضع للموافقة المسبقة من السلطات المختصة التي تتحقق من مصدرها ومبلغها وتوافقها مع هدف الجمعية وحجم الضغوط التي قد تنجم عنها فمن باب أولى تعد هذه الرقابة وقاية من المساس بالأمن الوطني، ومن جهة أخرى فإن عدم تحديد أجل دقيق للموافقة المسبقة وآليات ممارستها يشكل عائقاً لنشاط الجمعيات، والأجدر أن يتم إخطار السلطة قبل الحصول على الهبات والوصايا على أن تكون هناك رقابة لاحقة على صرفها.

أما الشكل الثاني، فيتعلق بجمع التبرعات التي تعد إحدى موارد مالية الجمعيات، وللقيام بذلك يتطلب الأمر الحصول على ترخيص من والي الذي ينظم جمع التبرع في نطاق إقليم ولايته، أو من الوزير المكلف بالداخلية إذا شمل جمع التبرعات عدة ولايات. ويتوجب التصريح لدى السلطات المختصة بمنح الرخصة بحصيلة كل تبرع، ويجوز للوزير المكلف بالداخلية أو والي الذي أصدر الترخيص أن يأمر بالتحقيق في تسيير هذه الهبات والمبالغ المجمععة من التبرع.¹ والملاحظ عدم التنصيص على المدة الزمنية التي تلزم الإدارة لمنح الترخيص لجمع التبرعات، مما يعيق نشاط الجمعيات ويضطرها في الكثير من الأحيان إلى التحايل وجمع التبرع دون الحصول على ترخيص.

- أما ما يتعلق بالرقابة على امتياز الانتفاع بالتملكات العامة، فهو يتعلق أساساً بنوع من الجمعيات وهي الجمعيات التي يهدف نشاطها إلى إدماج الأشخاص المعاقين والمحرومين مهنيّاً وحمائتهم، على أن يتم ذلك بموجب اتفاقية بين الجمعيات والدولة أو الولاية أو البلدية، وذلك بموجب اتفاقية مسبقة² تتضمن دفتر شروط يحدد جملة من الالتزامات حددها المرسوم

1 - انظر المواد: من 01 إلى 07 من الأمر رقم 77-03 المؤرخ في 19 فبراير 1977 لسنة المتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1977.

2 - عدو عبد القادر، عدو عبد القادر، العلاقة بين الدولة والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي في الجزائر، مقال مشار إليه، ص 59.

التنفيذي رقم 93-156 المؤرخ في 07 يوليو لسنة 1993 والمتعلق بمنح الجمعيات امتياز حق الانتفاع بممتلكات تابعة للأموال الوطنية¹ ومن هذه الالتزامات: قصر تخصيص الممتلكات الممنوح امتياز الانتفاع بها على النشاط المحدد في الاتفاقية المبرمة بين السلطة الإدارية مانحة الامتياز والجمعية، وضمان استمرارية النشاط موضوع الاتفاقية، والامتناع عن تلقي أية مساهمة مالية من جانب المستفيدين إلا بعد ترخيص من الوزارة المختصة استنادا على ملف يبرر المساهمة المالية المطلوبة، كما يقع على عاتق الجمعية المستفيدة صيانة الممتلكات محل الانتفاع.²

والملاحظ أن هذه الجمعيات تعد تنظيمات لتعددتها وتنوعها يقدم خدمة كبديل عن القطاع العام أو مساعداً له، إلا أن كاهله مثقل بالعديد من القيود التي تضعف وتحد من قدرته على النشاط مما يؤثر على استقلاليته في اتخاذ قراراته في مواجهة سلطة الضبط، وتصبح هذه الجمعيات التي تنشط بدعم من الدولة ضمن عقود رسمية تابعة للسلطة المركزية وعاجزة كلية عن النضال الاجتماعي، وهكذا تظهر السلطة على أنها هي المهيمنة على الحياة الجمعية من خلال جعل هذا النوع من الجمعيات مجرد وسائل.

أما الرقابة المالية فتتصل اتصالاً مباشراً بالرقابة على نشاط الجمعية وتتم بواسطة التقارير التي تعدها الجمعيات، وتخضع لرقابة محافظ الحسابات المعين من قبل الهيئة الإدارية للجمعية بهدف التحقق من الاستغلال الحقيقي للإعانات الممنوحة للجمعية، وكذلك مدى تطابق استعمال الإعانات الممنوحة مع الغرض الذي تأسست من أجله الجمعية، وترسل هذه التقارير إلى أمين الخزينة وإلى السلطات المانحة وإلى الجمعية العامة للجمعية في أجل أقصاه 31 مارس من السنة الموالية.³ كما يقع لزاماً على الجمعية تقديم نسخ من محاضر اجتماعاتها وتقاريرها الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة العمومية المختصة إثر انعقاد جمعية عامة عادية أو استثنائية، خلال 30 يوماً الموالية للمصادقة عليها.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 45 لسنة 1993.

2 - انظر المواد: من 03 إلى 08 من ملحق المرسوم التنفيذي 93-156.

3 - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 01-351 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 والمتعلق بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 2001.

2- نطاق سلطة الضبط في الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية

يخول القانون العضوي 12-04 للأحزاب السياسية سلطة الضبط حق الرقابة على النشاط، ومرد ذلك مراقبة الهيئات القيادية للحزب السياسي فيما إذا كانوا قد احترموا الشروط المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما وتلك التي تضمنها قرار الترخيص بممارسة العمل السياسي، وتحوز سلطة الضبط أساليب متعددة لسيط رقابتها على نشاط الأحزاب السياسية ومن بين هذه الأساليب ما يلي:

- إخطار الوزير المكلف بالداخلية بتشكيلات هيئات الحزب المحلية وكل ما يطرأ عليها من تغيير في خلال أجل أقصاه 30 يوما الموالية لذلك العمل.

- خضوع كل تغيير في تنظيم الهيئات القيادية للحزب السياسي أو تعديل في قانونه الأساسي إلى رقابة أقرب في وصفها إلى ترخيص جديد، حيث نصت المادة 36 من القانون العضوي للأحزاب السياسية على ضرورة تبليغ الوزير المكلف بالداخلية خلال 30 يوما الموالية للقيام بالتعديلات المذكورة.

- بسط الرقابة الإدارية على مالية الأحزاب السياسية سواء من خلال اعتماد حساب وحيد حسبما قضت به المادة 62 من القانون العضوي للأحزاب السياسية، بحيث يجب أن يفتح الحساب لدى مؤسسة مصرفية أو مالية وطنية، في مقرها، أو لدى فروعها المتواجدة عبر التراب الوطني تدفع فيه كل الاشتراكات والتبرعات التي يتلقاها الحزب، كما أن مصادر الهبات والوصايا حسب نص المادة 55 في ذات القانون لا تكون إلا من شخص طبيعي معروف ولا تتجاوز 300 مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون في السنة الواحدة، الأمر الذي يعد مؤثرا بالسلب على نشاط الأحزاب السياسية.

الفرع الثاني

نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية الاجتماع العمومي والتظاهر

لا يستقيم الأمر بالتحدث عن حرية التجمع بمعزل عن معالجة حرية الاجتماع العام والتظاهر باعتبارهما عصب حرية التجمع وشريان نشاطه، كما يعتبران آليتين قانونيتين لتفعيل ممارسة حرية التجمع، بحيث لا وجود لحرية التجمع في غيابهما؛ إذ بمقتضى حرية الاجتماع العام يمكن الجمعيات والأحزاب السياسية أن تعرف جمهور المواطنين بأهدافها وبرامجها بغرض

استقطاب أعضاء جدد أو مناصرين على الأقل؛ إذ لا يمكن أن تقتصر الجمعية أو الحزب السياسي على أعضائها، ولا نتصور انخراط أو انضمام أعضاء جدد لتنظيم ما دون دعوتهم أو تحفيزهم وترغيبهم وإقناعهم بالنتائج الإيجابية لذلك، وهذا كله لا يكون إلا من خلال عقد الاجتماعات العامة التي تسمح لكل الأفراد الالتحاق والانضمام إليها دون دعوة خاصة، كما أن التظاهر يعد متنفساً عما يختلج في صدور أعضاء التنظيم إذا ما ضاق بهم الوضع ولم يستمع لهم أو تلبى السلطات مطالبهم، فهي بمثابة لفت نظر السلطة والرأي العام على حد سواء إلى موضوع ذي أهمية يمكن أن يتشكل من خلاله رأي عام وطني مما قد يكون سبباً في أن تعيد السلطة النظر في موضوع ما.

ونظراً لما يمكن أن تنطوي عليه ممارسة هذه الحرية من مساس بالنظام العام، فقد قيدها المشرع بشروط تمكن سلطة الضبط من التدخل في تنظيم ممارسة هذه الحرية، وهو ما نعمل على الوقوف عليه من خلال بحث نطاق سلطة الضبط في كل من ممارسة حرية الاجتماع العام والتظاهر في النقاط التالية:

أولاً: نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية الاجتماع العمومي

تعد حرية الاجتماع حرية وحقا أساسيا من حقوق الإنسان يتمتع بها ويمارسها الأفراد والجماعات المنضوية تحت تنظيمات قانونية، فهي تعبر عن الآراء المتنوعة سياسية أو ثقافية أو اجتماعية أو دينية...، وهي حرية ضرورية لبناء مجتمع متسامح ومتعدد الأفكار والممارسات السياسية المختلفة. ونظراً لأهميته في ممارسة حرية التجمع كان من الضرورة بمكان بيان المقصود بالاجتماع العمومي وبيان عناصره والقيود التي ترد عليه باعتباره مجالاً لتدخل سلطة الضبط في مواجهة ممارسة حرية التجمع، ثم التعرض إلى حرية التظاهر.

1- تعريف حرية الاجتماع العمومي

تعرف حرية الاجتماع بأنها حرية فكرية على اعتبار أن هدفها يتمثل في السماح بتبادل الأفكار وأن تكوين الآراء هو من الأهداف الأساسية للاجتماعات.¹

1 - Giorgio Malinverni, La liberté de réunion, étude de droit constitutionnel, suis, Genève, Georg-libraire du 1 université, 1981, P11

وبناء على ذلك تعتبر حرية الاجتماع من وسائل التعبير عن الرأي فهي ترد إلى حرية الرأي والفكر باعتبارهما أساس الحريات المعنوية.

كما أن حرية الاجتماع ترد إلى طائفة حرية التجمع على أساس أنه لا يمكن تصور أن يمارسها الشخص بمفرده وإنما يتطلب الأمر وجوده في تجمع مع بني جنسه تمثل الاجتماعات العامة أحد أشكاله،¹ ولعل هذا ما يطبع هذه الحرية بطابع خاص يميزها عن باقي الحريات المعنوية، وهو ما حدا بالفقيه Jaque Robert إلى إدراج هذه الحرية ضمن طائفة حريات التجمع لتشمل أيضاً تكوين الجمعيات.²

ويرى الفقيه George burdeeu أن تعريف الاجتماع يتضح من خلال العناصر التي يراها صاحب الرأي ضرورة لتكوينه حيث عرفه بأنه عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الأشخاص بناء على تدبير أو تنظيم سابق بغرض سماع وعرض الأفكار وتبادل الآراء والتشاور من أجل الدفاع عن المصالح المشتركة.³

وقد عرف المشرع الجزائري الاجتماع في نص المادة 02 من القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية بالقول: " الاجتماع العمومي تجمهر مؤقت لأشخاص متفق عليه ومنظم في كل مكان مفتوح لعموم الناس قصد تبادل أفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة". وما يستشف من التعريف أنه أخلط بين الاجتماع والتجمهر حيث قرن بينهما حين تعرضه لتعريف الاجتماع، وربما لم يول المشرع اهتماماً لهذه التفرقة لأن هذا القانون صاحب القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، هذا الأخير الذي جاء بدوره عقب أحداث 05 أكتوبر 1988 التي كانت سبباً مباشراً لإقرار التعددية السياسية وفتح مجال الحريات بغرض التنفيس عن الوضع المتأزم آنذاك في مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ولعل ما يثبت وجهة نظرنا أن المشرع ما فتى يتدارك ذلك من خلال المادة 02 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات والمعدل للقانون 89-28، حيث نصت على أن: " الاجتماع العمومي تجمع مؤقت لأشخاص، متفق عليه، ينظم خارج الطريق

1 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة مشار إليها، ص 123.

2 - نفس الرسالة، ص 123.

3 - Burdeau George; les libertes publiques; Paris; L.G.D.J. 1972. P 216.

العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة". ويلاحظ أن هذا التعريف جاء مغايراً للتعريف السابق ومتأثراً بالأزمة التي عاشتها الدولة الجزائرية آنذاك، بحيث اتجه نحو التدقيق في مصطلحات التعريف بما يفيد التقييد على عكس التعريف السابق، حيث أخرج التجمهر من دائرة مفهوم الاجتماع، كما استبدل مصطلح "مكان مفتوح لعموم الناس" بمصطلح "... ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به.". بمعنى أن الاجتماعات تكون داخل أماكن مغلقة، وهذا أول قيد ورد على هذه الحرية باعتبارها آلية قانونية عملية لممارسة حرية التجمع.

2- عناصر الاجتماع العمومي

لا يتحقق تحديد مفهوم الاجتماع العمومي دون التعرف على مختلف العناصر المكونة له، على اعتبار أنها تساهم في تحديد مفهومه، ونبينه في العناصر التالية:

أ) عنصر التنظيم السابق

ويقصد به أن الاجتماع العمومي يتميز عن غيره من التجمعات التي تحدث بالصدفة أو بطريقة عشوائية كالتجمهر ولقاءات الأصدقاء أو تجمع الأفراد في وسائل المواصلات والمحلات العامة.¹

وتبدو أهمية التنظيم السابق للاجتماع العمومي في أنه يسبق كافة العناصر الأخرى اللازمة لقيام الاجتماع من حيث تسلسلها الزمني، وعلى ذلك فإن غيابه يعني غياب صفة الاجتماع العمومي وانعدامه.² وقد نصت المادة 10 من القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات على تشكيلة مكتب مهمته السهر على حسن سير الاجتماع في ظل النظام واحترام القانون.

كما تجدر الإشارة إلى أن الاجتماع العمومي يخضع إلى قواعد تحدد تنظيم سيره من بدايته إلى نهايته، بحيث لا يعد ضمن مفهوم الاجتماع العمومي الخطابة في الجمهور في الأسواق أو غيرها، ولعل عنصر التنظيم المسبق يميز الاجتماع العمومي عن غيره من

1 - محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة مشار إليها، ص 133.

2 - عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، مشار إليه، ص 109.

التجمعات الأخرى كتجمع بعض الأفراد في المسرح أو المقهى لا توجد بينهم قواعد تنظم علاقتهم ببعضهم وتحيلهم من مجرد أفراد إلى جماعة لها نوع من الكيان.

ب) عنصر التأقيت

نصت المادة 02 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات على أن الاجتماع العمومي تجمع مؤقت، بمعنى أنه ينعقد خلال فترة زمنية محددة عادة ما تكون خلال النهار لتفادي الإخلال بالسكينة العامة ولسهولة توفير الأمن خلال هذه الفترة، وبالرجوع إلى القانون 89-28 فإن المادة 04 منه أوجبت ذكر اليوم والساعة اللذين يعقد فيهما الاجتماع، ومدته، وعلى العكس من ذلك فإن الأمر 77-06 وحسب المادة 05 منه اشترط ألا تمتد الاجتماعات إلى ما بعد التاسعة ليلاً¹، وبطبيعة الحال فإن فترة الاجتماع العمومي يجب ألا تتجاوز ساعات اليوم الواحد. ويشير الأستاذ عمرو أحمد حسبو إلى أن المشرع الفرنسي حرص على النص على حظر امتداد الاجتماعات إلى ما بعد الساعة الحادية عشر ليلاً وحذا حذوه المشرع المصري في ذلك.²

ج) تبادل الأفكار دفاعاً عن المصالح المشتركة

ويجسد هذا العنصر جوهر الهدف من عقد الاجتماع العمومي كمظهر من مظاهر ممارسة حرية التجمع، فهو مجال لممارسة حرية الرأي والفكر والتعبير، كما يعد هذا العنصر مهماً في التفرقة بين الاجتماع العمومي والتجمهر والمواكب والمسيرات.

د) عمومية الدعوات

والمقصود بها أن يكون الاجتماع العمومي مفتوحاً لكافة الأفراد الراغبين في حضوره، دون أن يتطلب منهم الأمر استلام دعوات شخصية، كما يكون الاجتماع عمومياً إذا كان من شأن دعوة واحدة أن تكفي لحضور عدد غير محدود من الأفراد، بمعنى أن الدعوة مفتوحة، وقد قضت محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 09/01/1869 بأن المسكن يفقد طبيعته

1- الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1977.

2 - عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، مشار إليه، ص 110.

الخاصة وذلك لما ينعقد فيه من اجتماعات بمجرد فتحه للجمهور.¹ فإذا ما كانت الدعوات شخصية أو اسمية يفقد الاجتماع صفة العمومي ويتحول إلى اجتماع خاص.

هـ) مكان الاجتماع

لم يحدد المشرع الجزائري مكان عقد الاجتماع، بل اشترط أن يعقد خارج الطريق العمومي، و لا يعقد في أماكن العبادة،² كما أوجب أن يكون المكان المزمع عقد الاجتماع العمومي فيه مفتوحا يسهل لعموم الناس الالتحاق به، وهذا ما أشارت إليه المادة 02 من القانون 89-28 والمادة 08 من القانون 91-19 المتعلقين بالاجتماعات العمومية والمظاهرات.

3- القيود الواردة على ممارسة حرية الاجتماع العام

تخضع ممارسة حرية الاجتماع العام لجملة من القيود سواء قبل بدء الاجتماع العمومي أو أثناءه أو بعد انتهائه، وتعرض لها بشيء من التفصيل تباعا.

أ) التصريح السابق (الإخطار)

تقتضي ممارسة حرية الاجتماع العمومي التصريح أمام الهيئات الإدارية المختصة والتي أشارت إليها المادة 5 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات، وهذه الهيئات هي:

- الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولاية،

- الوالي بالنسبة للبلديات ولاية الجزائر العاصمة،

- الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات الأخرى.

وما تجدر الإشارة إليه أن القانون 89-28 كان أكثر مرونة، حيث نصت المادة 05 منه على تبسيط مسألة التصريح بالاجتماع العمومي، بحيث يمكن الراغبين في عقده إما التوجه للولاية أو المجلس الشعبي البلدي على وجه الخيار، وعلى خلاف ذلك جعل القانون

1 - عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع، مرجع سابق، ص 111.

2 - وقد عرفت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-81 المتعلق ببناء المساجد وتسييرها المسجد ببيت الله يجتمع فيه المسلمون لأداء صلواتهم وتلاوة القرآن الكريم والاستماع إلى ما ينفعهم في أمور دينهم وديناهم. الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1991. وعليه، وجب إبعاد المساجد عن التجاذبات السياسية، ولعل المشرع تأثر بمجريات الأحداث في تسعينيات القرن الماضي، وعليه عمد إلى إخراج المسجد عن نطاق ذلك.

19-91 التصريح بالاجتماع يخضع لسلطات الوالي سواء تعلق الأمر ببلديات مقر الولاية أو بلديات العاصمة أو البلديات الأخرى، حيث يمكنه أن يفوض غيره ليتم التصريح أمامه. على أن يوقع التصريح من قبل ثلاثة أفراد، يقطنون بالولاية، ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية، ويزترب على التصريح بعقد الاجتماع العمومي تسلم المنظمين وصلا من قبل الإدارة على الفور، يظهره عند الطلب.

وقد نصت المادة 05 من القانون 89-28 على ضرورة التصريح بانعقاد الاجتماع بثلاثة أيام على الأكثر قبل تاريخ انعقاده، أما المادة 05 من القانون 91-19 فقد أوجبت التصريح بالاجتماع قبل تاريخ انعقاده بثلاثة أيام كاملة على الأقل، ومن هذا يتبين لنا توجه إرادة المشرع نحو التقييد وليس التيسير في ممارسة حرية التجمع، وجعل أمر الاجتماع العام بيد الإدارة.

ويشترط القانون ذكر جملة من البيانات في التصريح بالاجتماع العمومي وهي: الهدف من الاجتماع، والمكان المقرر لعقده، والمدة التي يستغرقها، واليوم والساعة اللذين يعقد فيهما، وعدد الأشخاص المقرر حضورهم،¹ وذكر الهيئة المعنية به عند الاقتضاء.

وإذا كانت ممارسة حرية الاجتماع العمومي تخضع للإخطار وهو أخف الإجراءات الضبطية، إلا أن المادتان 20 مكرر 02 و03 من القانون 91-19 قد أخضعتا تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة و المؤقتة أو النهائية، أو المتنقلة منها، أو التي يمكن أن تحدث إزعاج لراحة السكان، إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي، وكما نعلم أن طبيعة الاجتماع العمومي وما يفترض فيه من حضور مكثف يتطلب استعمال هذه الأجهزة حتى يحصل الغرض منه، وعليه فإن هذا الشرط هو بمثابة استبدال التصريح المسبق بالترخيص المسبق، لأن المنظمين للاجتماع سيجدون أنفسهم يطلبون رخصة لاستعمال هذه الوسائل

1 - يمكن القول بعدم قانونية هذا الشرط لتعارضه مع مفهوم الاجتماع العام وطبيعته، ولعل ما يميزه هو عدم توقع عدد الوافدين إليه على اعتبار أنه اجتماع مفتوح لعموم الناس دون تحديد. كأن تكون الدعوة إليه بواسطة الإعلانات الملصقة أو الصحافة، وبذلك يصعب تحديد الأشخاص المقرر حضورهم لسببين: إما عدم تلبية الدعوة المقدمة من المنظمين للاجتماع وهنا يكون الاجتماع بلا حضور، أو يحضر عدد قليل، أو العكس حيث تكون هناك استجابة من العموم تفوق التوقعات، وبناء على ذلك، فإن تحديد الأشخاص المقرر حضورهم لا يكون إلا في الاجتماعات الخاصة التي تتم بواسطة دعوات شخصية، وزيادة على ذلك كله، فإنه يقع على عاتق السلطة المختصة في كل الأحوال اتخاذ الإجراءات اللازمة لحسن سير الاجتماع.

وهي بمثابة ترخيص بعقد الاجتماع، ولذلك على المشرع التخفيف من القيود التي تحف هذه الحرية وينطوي عليها هذا القانون.

ب) تشكيل مكتب الاجتماع العمومي

يتشكل مكتب الاجتماع من ثلاثة أفراد على الأقل، وهم: رئيس ومساعدان اثنان حسبما نصت عليه المادة 10 من القانون 89-28، ويقع على عاتقهم مسؤولية حسن سير الاجتماع في ظل احترام القانون، وألا يخرج الاجتماع عن الهدف المخصص له، وألا يقع بمناسبة أي مساس بحقوق وحرريات المواطنين، وأن يتعد عن كل خطاب يؤثر في الأمن العام والأخلاق الحسنة، وأن يحرص المنظمون للاجتماع العمومي على استبعاد العناصر الخطرة التي يمكن أن تحيد بالاجتماع عن هدفه من خلال إثارة الفوضى المؤدية إلى ارتكاب مخالفات جزائية.

وعليه، وتيسيراً لممارسة حرية التجمع هذه، كان على المشرع تسهيل ممارسة حرية الاجتماع العمومي، وذلك بتحديد مسؤوليات مكتب الاجتماع حصراً، لا على سبيل العموم، وألا تحملهم ما لا طاقة لهم به، والواجب أن تتكفل سلطة الضبط بحماية الاجتماع العمومي وكفالة النظام العام به، على اعتبار أنه من صميم مهامها باعتبارها سلطة إدارية.

ج) تسليم وصل من قبل الإدارة (الترخيص)

يترتب على استيفاء الشروط المطلوبة تسليم وصل فوراً يبين فيه أسماء المنظمين وألقابهم وعناوينهم وأرقام هوياتهم، وتاريخ تسليم الوصل، وهو إقرار بصحة الإجراءات القانونية لعقد الاجتماع العمومي، وبمثابة ترخيص لممارسة حرية الاجتماع العمومي، وهذا ما قضت به المادة 17 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية¹ بقولها: "... يجب على المنظمين إظهار الرخصة للسلطات كلما استدعت ذلك". بمعنى أنه في غيابها لا يمكن عقد الاجتماع العمومي؟ ولكن هل من سبيل لإجبار الإدارة على تسليم الوصل "الترخيص" فور إتمام ملف عقد الاجتماع العمومي؟ إذ يمكن أن يكون ذريعة لتدخل السلطات في حال عدم الحصول عليه بسبب تعسفها بعدم منحه.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 63 لسنة 1991 (استدراك).

ثانياً: نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية التظاهر

رغم اعتبار حرية التظاهر حرية مكملية لحرية الاجتماع العمومي، وبالتالي هي عنصر من عناصر حرية التجمع، إلا أن لها طبيعتها الخاصة، وبناء على ذلك نعرف هذه الحرية، ثم نبين القيود التي ترد على ممارستها.

1- تعريف التظاهر

يعرف جانب من الفقه المظاهرات بأنها استخدام الطريق العام من قبل عدد من الأشخاص، إما بطريقة متحركة أو ثابتة، بقصد التعبير بطريقة جماعية وعلنية، ومن خلال حضورهم، وعددهم، ومواقفهم، وهتافاتهم، عن رأي وإرادة مشتركة.¹

وذهب كل من Ducos و Auby إلى أن المظاهرة عبارة عن تعبير جماعي عن إرادة أو أفكار معينة أيا كانت طبيعتها سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو دينية وأن أهم ما يميزها أنها تنعقد في الطريق العام فإذا انعقدت خارج الطريق العام فإنها تصير اجتماعاً.²

وعلى عكس الاجتماع العمومي فإن المظاهرة لا تقتضي نقاشاً ولا تبادل أفكار، وإنما تهدف إلى التعبير عن رفض لرأي أو لموقف سياسي أو قرار سياسي، أو تعبير عن رضاء أو قبول لذلك الرأي أو الموقف أو القرار.

وقد نظم المشرع الجزائري هذه الحرية في القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات العمومية والمظاهرات بموجب المادة 15 منه بقولها: "المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات أو تجمهرات الأشخاص وبصورة عامة جميع المظاهرات التي تجري على الطريق العمومي، ويجب أن يصرح بها.

لا تجري المظاهرات ذات الصبغة السياسية أو المطلوبة على الطريق العمومي إلا في النهار. يجوز أن تمتد المظاهرات الأخرى إلى غاية التاسعة ليلاً".

ويلاحظ على هذا التعريف أنه جاء بتعداد لأوجه ومظاهر حرية التظاهر دون تمييز بين هذه الحالات. وقد استدرك المشرع الأمر في القانون 91-19 من خلال استبعاد التجمهر من وصف المظاهرات بنص المادة 19 من 91-19 بقوله: "كل مظاهرة تجري بدون ترخيص

1 - حسني الجندي، جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 2002-2003، ص 28.

2 - أورده محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة مشار إليها، ص 169.

أو بعد منعها تعتبر تجمهاً". وهو ما جرّمته المادة 97 من قانون العقوبات التي اعتبرت التجمهر كل تجمع في مكان عام أو في طريق عام مخصص للاستعمال العمومي، لم يستجب لنداء السلطة بالتفرق بعد إنذارهم، بحيث يصرون على مخالفة الأوامر الموجهة إليهم.¹ والمقصود بالطريق العام حسب المادة 2/16 قانون 89-28 هو كل شارع أو طريق أو جادة أو نهج أو ساحة أو سبيل من سبل المواصلات المخصصة للاستعمال العمومي.

2- القيود الواردة على ممارسة حرية التظاهر

يكتنف ممارسة حرية التظاهر جملة من القيود نوردتها في الآتي:

أ) خضوع المظاهرة للترخيص المسبق

إن أول قيد يرد على ممارسة حرية التظاهر هو تراجع المشرع عن نظام التصريح (الإخطار) الذي كان سائداً سنة 1989 إلى نظام الترخيص المسبق، حيث نصت المادة 2/15 من القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات على أنه: " تخضع المظاهرات إلى ترخيص مسبق". وأن كل مظاهرة تجري بدون ترخيص أو بعد منعها تعد تجمهاً، مما يعني أن غياب الترخيص يفقد حق ممارسة الحرية، وهذا يعني أن الترخيص يشكل قيداً على حرية التظاهر؛ نظراً لتوقف ممارستها على قرار من الإدارة قد تمنحه أو تمتنعه.

ولعل المشرع تأثر بأحداث يوليو من سنة 1991 وما صاحب الوضع السياسي من عدم استقرار، ولعل المظاهرات والمسيرات والاعتصام كانت أهم ما ميز تلك المرحلة، وبمعنى أدق كانت هي المؤثر في ذلك الظرف، مما حدا بالسلطة إلى تقييد ممارسة هذه الحرية ليتم السيطرة على الوضع حيث كان النظام العام في الدولة والمجتمع قاب قوسين أو أدنى من الانهيار. وقد اشترط المشرع أن يحتوي طلب الترخيص جملة من البيانات،² تتسم بالتشديد والتقييد،¹ فإن صح تقييد الحرية في التظاهر، إلا أن هذا التقييد يظل استثناء والأصل

1 - بوزيان عليان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، رسالة مشار إليها، ص 192.

2- اشترطت المادة 17 من القانون 91-19 أن يتضمن طلب الترخيص البيانات التالية:

أ- صفة المنظمين ويتم ذلك من خلال تحديد:

- أسماء المنظمين الرئيسيين وألقابهم وعناوينهم.

- توقيع الطلب من طرف 03 منظمين يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية.

- الهدف من المظاهرة.

- عدد الأشخاص المتوقع حضورهم "والأماكن القادمين منها".

هو ممارسة الحرية، حيث يعد من الصعوبة بمكان تحديد عدد الأشخاص المتوقع حضورهم والأماكن القادمين منها، وأيضاً تحديد المدة التي تستغرقها المظاهرة. فإذا كان بالإمكان ذلك كنا أمام اجتماع عمومي وليس مظاهرة، كما يحق لنا أن نتساءل عن الحكمة من تحديد الأماكن القادمين منها، طالما أن المظاهرة تعد وسيلة جماعية من وسائل التعبير عن الرأي.

وباستيفاء الشروط المطلوبة قانوناً في ملف الترخيص، يسلم الوالي فوراً للمنظمين وصلاً بطلب الترخيص، ويعتبر هذا الوصل بمثابة ترخيص بإجراء المظاهرة؛ ويتوجب على المنظمين إظهار الوصل لكل سلطة مختصة عندما تطلبه منهم.

وفي كل الأحوال يتوجب على الوالي إبداء قراره بالترخيص أو رفض الترخيص كتابة خلال 05 أيام على الأقل قبل التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة، وهذا ما قضت به المادة 17 من القانون 91-19. وما يعيب ذلك هو عدم تقييد الوالي ببيان الأسباب الموجبة لرفض الترخيص بالمظاهرة، مما يخضعها لسلطته التقديرية، نظراً للصياغة المطلقة للفقرة الأخيرة من المادة 15 المذكورة.

ب) تغيير مسلك المظاهرة

قد تتدخل السلطات الإدارية ممثلة في الوالي قبل بدء المظاهرة بأن تطلب من المنظمين تغيير مسلك المظاهرة مع اقتراح مسلك آخر يسمح بالسير العادي لها، وهذا ما نصت عليه المادة 18 قانون 89-28 بقولها: " يمكن الوالي أن يطلب من المنظمين تغيير المسلك مع اقتراح مسلك آخر يسمح بالسير العادي للمظاهرة".

- اسم الجمعية والجمعيات المعنية ومقرها. ويوقع هذه المعلومات رئيس كل جمعية أو كل ممثل يفوض قانوناً.

ب- المسلك الذي تسلكه المظاهرة.

ج- اليوم والساعة اللذين تجري فيها والمدة التي تستغرقها.

د- الوسائل المادية المسخرة لها.

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

1 - نجد أنه من الصعوبة بمكان أن يتحمل المنظمون للمظاهرة مسؤولية ضمان سيرها من بدايتها إلى حين انتهائها، وتسخير الوسائل المادية لذلك، والواجب على السلطة المختصة بصفتها المرخص لممارسة هذه الحرية يقع على عاتقها التزاماً من حيث مسؤوليتها عن حفظ النظام العام في الدولة والمجتمع وكفالة ممارسة الحقوق والحرريات، وبمقتضى ذلك فهي التي تقوم بهذه المهام، ولا يرهق عاتق المنظمين بمسؤوليات تفوق طاقتهم مما يضعهم تحت المساءلة القانونية في حالة الإخلال بهذه الالتزامات، مما يجعل الأفراد في خوف من الإقدام على تنظيم ممارسة هذه الحرية، وبالتالي تقويض لممارسة حرية التجمع.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المادة المذكورة م تحدد بدقة المدة التي يطلب فيها تغيير المسلك، مما قد يساء استخدامه، كأن يتم تغيير مسارها نحو مسلك لا يؤدي الغرض المرجو منها، أو تفويت الفرصة على المنظمين إذا ما كان قد سبق المظاهرة إعلان واسع يحدد مسارها، مما يجلبها عن الراغبين في الانضمام إليها أو المهتمين بموضوعها أو حتى الفضوليين، لذلك، واعتباراً لحماية ممارسة هذه الحرية كان من الواجب أن يكون الداعي إلى إجراء تغيير مسلك المظاهرة هو الحفاظ على النظام العام فقط.

ج) تحميل المسؤولية المدنية للمنظمين

نصت المادة 20 من القانون 91-19 على تحميل المنظمين للمظاهرة المسؤولية المدنية عما قد يصاحبها من تجاوزات، وتكون هذه المسؤولية ممتدة من بداية المظاهرة إلى حين انتهاءها، كما أشارت هذه المادة إلى الالتزامات الواردة بنص المادة 17 من نفس القانون التي تلزم المنظمين بالتصريح لدى السلطة المختصة بالوسائل المادية المسخرة لتنظيم المظاهرة، وكذلك الوسائل المقررة لضمان سيرها منذ انطلاقها إلى غاية تفرق المتظاهرين.

ولعل خوف المنظمين من إمكانية تحمل مسؤولية ما قد يحدث أثناء المظاهرة من حوادث وتجاوزات لا قبل لهم بها، أو نتيجة تدخل خارجي، أو لأي سبب آخر، قد يجعلهم يحجمون عن ممارسة حقهم في التظاهر، كما يعد هذا الأمر سلاحاً بيد الإدارة يتيح لها مجالاً للتدخل في سير المظاهرة.

وخلاصة القول، يمكن القول بأنه يجب عدم النظر إلى حرية التظاهر بصورة مستقلة عن باقي الحريات، فهي إحدى الأعمدة التي تستخدمها الجمعيات والأحزاب السياسية كآلية قانونية ووسيلة عملية تكفل لها القيام بنشاطاتها المختلفة، وبالتالي وسيلة هامة وفعالة لضمان ممارسة حرية التجمع.

المبحث الثاني

ضوابط ممارسة حرية التجمع في الظروف الاستثنائية

إنه لمن طبائع الأمور عدم الاستقرار على وتيرة واحدة دونما تغير في الظروف والوقائع، ومن جملة ذلك ما قد يطرأ على الدولة كبنيان من ظروف مخالفة أو مغايرة للظروف العادية نتيجة حوادث أو نوازل تجعل من القواعد القانونية الموضوعة لتنظيم المجتمع عاجزة أمام ما طرأ من مستجدات، وهذا يتطلب مواجهتها بما يوائم طبيعة الظرف غير العادي أو الاستثنائي بما يحقق استمرار الدولة وبقائها، وبالتالي الرجوع إلى الحياة العادية الطبيعية. وإذا كانت القوانين توضع لتحكم الظروف العادية، فإن الإدارة تملك الخروج على هذه القوانين، إذا ما جدت ظروف استثنائية تعرض الدولة لأبغ الضرر إذا ما تقيدت بالقوانين العادية في مواجهة الظروف الاستثنائية، وبذلك تصبح الإجراءات غير المشروعة في الظروف العادية مشروعة في الظروف الاستثنائية، وتتمكن الإدارة في ظل هذه الظروف من توسيع سلطاتها لمواجهة الظروف الطارئة، والأخطر من ذلك أن الإدارة يمكنها بسبب الظروف الاستثنائية أن تعطل نصاً دستورياً لمواجهة الظرف الاستثنائي، وهذه السلطة لا يملكها البرلمان نفسه.

ولما كانت سلطات الإدارة على هذا النحو من التوسع في ظل الظروف الاستثنائية، فإن الضرر لا محالة سيلحق بممارسة الحقوق والحريات العامة في الدولة، ومن بينها حرية التجمع، حيث أن تعطيل القواعد القانونية العادية، وإعمال قواعد قانونية أخرى استثنائية سيقيد حتماً من الممارسة العادية لحرية التجمع.

المطلب الأول

ماهية الظروف الاستثنائية

يتطلب تحديد ماهية الظروف الاستثنائية التطرق إلى تعريفها، ومن ثم بيان شروطها، كما يتوجب أيضاً الوقوف على أساس نظرية الظروف الاستثنائية، وهو ما نبينه على النحو التالي:

الفرع الأول

مفهوم الظروف الاستثنائية

يرى الكثير من فقهاء القانون الإداري الفرنسي أن نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية أنشأها مجلس الدولة الفرنسي لسد العجز في القوانين، وحتى تتمكن سلطات الضبط الإداري من مواجهة الظروف الصعبة والعصيبة التي تمر بها البلاد.¹

هذا، وتقتضي منا دراسة هذا العنصر الوقوف على موقف القضاء والفقهاء من مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية، وشروط تطبيق أو إعمالها موضع التطبيق.

أولاً: موقف القضاء والفقهاء من تعريف الظروف الاستثنائية

لكن كان الاعتراف للقضاء الإداري الفرنسي بأنه هو من ابتدع نظرية الظروف الاستثنائية بمناسبة معالجته لمسائل في ظروف معينة، إلا أن التساؤل الذي يثور هو هل عرف القضاء هذه النظرية بالنظر لما لها من تبعات وآثار على الحقوق والحريات؟ أم أن أمر تعريفها وتحديد مدلولها ترك للفقهاء؟

1- موقف القضاء من تعريف الظروف الاستثنائية

على الرغم من كون نظرية الظروف الاستثنائية من ابتدع مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه لم يضع تعريفاً يحدد مدلولها الدقيق والحالات التي تستدعيها، ولعل السبب في ذلك حسبما أشار مفوض الحكومة Letourneur في قضية Laugier بقوله: (إن الظروف الاستثنائية هي فكرة غير واضحة، ولا يمكن تعريفها حيث تختلف باختلاف الحالات).²

ويؤكد الفقيه DeLaubadere هذه الخاصية القضائية لنظرية الظروف الاستثنائية، فقرر أنها نظرية من صنع القضاء الإداري الفرنسي لمواجهة الظروف العصيبة التي مرت بها فرنسا لأول مرة في الحرب العالمية الأولى، وأطلق مجلس الدولة الفرنسي على هذه النظرية في أول الأمر نظرية سلطات الحرب، ثم عاد وطبقها في الحرب العالمية الثانية، كما طبق ذات النظرية

1 - للاستزادة انظر، محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 248.

2 - C.E. 16 Avril 1948, Laugier, S, 1948, III, P 37.

في الفترات العصبية التي مرت بها فرنسا في أعقاب الحرب، وأطلق عليها تسمية الظروف الاستثنائية.¹

ومن تطبيقات هذه النظرية امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي لمصلحة الطاعن بطرد أفراد قبيلة تونسية كانوا يقيمون في أرض مملوكة له، على أساس أن تنفيذ هذا الحكم سيؤدي إلى حدوث اضطرابات وتهديد للنظام العام، فطعن المالك في تصرف الإدارة أمام مجلس الدولة الفرنسي، فأقر هذا الأخير تصرف الإدارة حماية للصالح العام.²

ولئن كانت نظرية ظروف الاستثنائية من ابتداء القضاء الإداري الفرنسي، كما أن لها تطبيقات على أرض الواقع، إلا أننا لا نجد تعريفاً قضائياً لها، مما نستنتج منه أن القضاء الإداري قد تعمد ذلك، وهذا بالنظر إلى مرونة الفكرة على اعتبار أنها قد تحتل الكثير من الحالات والوقائع، وبذلك يدخل في مفهومها الكثير من التصورات، ويترتب على ذلك أن القاضي يتمتع والحال هكذا بسلطة تقدير واسعة في تقدير وجود الظروف الاستثنائية من عدمه.

وعلى هذا النحو سار القاضي الجزائري، حيث لم يعرف نظرية الظروف الاستثنائية، بل أشار إليها فقط على اعتبارها ذات مصدر قضائي، وهذا ما يستشف من القضية المفصول فيها من قبل الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى (المحكمة العليا) بين الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضديات الفلاحية ووزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، والتي تتلخص وقائعها في قيام وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي بتاريخ 16 أكتوبر 1963 بإصدار قرار يقضي بحل مجلس إدارة الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضديات الفلاحية، ووضع الصندوق تحت تصرف الدولة، وبرر الوزير قراره بالاستناد إلى ما نصت عليه المادة 09 من مرسوم 09 مايو 1963 التي نصت على أنه: " بإمكان الدولة الجزائرية أن تضع تحت حمايتها الأموال العقارية والمحال التجارية ... التي تشكل طريقة تسييرها أو استغلالها أو استعمالها مساساً أو من شأنها المساس بالنظام العام والأمن الاجتماعي ". كما استند أيضاً إلى مرسوم 14 يونيو 1938 الذي أعيد تطبيقه في الجزائر بمقتضى قانون 31 ديسمبر 1962 والذي يجعل تعاضديات التأمين تحت سلطة وزير

1 - انظر، محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 248-249.

2 - نفس الرسالة، ص 249.

العمل. واعتبر الوزير قراره من أعمال الحكومة لأنه اتخذ في ظل الظروف الاستثنائية، وقد جاء في حيثيات القرار أن القاضي أكد على أن نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية ذات مصدر قضائي¹ بحيث اعتبر القاضي الجزائري أن نظرية الظروف الاستثنائية لم يكن لها مجالاً للتطبيق إلا ما تعلق بالقرارات الصادرة إبان الحرب العالمية الأولى، وعلى اعتبار أن هذه الفترة كانت الدولة الجزائرية مستعمرة، فإن قصد القاضي الجزائري من ذلك هو نسب نظرية الظروف الاستثنائية إلى القضاء الإداري الفرنسي.

2- موقف الفقه من تعريف الظروف الاستثنائية

لقد حاول البعض من الفقهاء إيجاد تعريف للظروف الاستثنائية، وكل منهم بنى تعريفه على أساس معين، فقد عرف الفقيه Hauriou الظروف الاستثنائية من خلال قيامها على أساس فكرة الضرورة، التي تقتضي توسيع سلطات الإدارة في مجال الحفاظ على النظام العام والأمن العام، وسر المرافق العامة باضطراد وانتظام، ففي حالة ما إذا نجم عن نشوب حرب توقف بعض هذه المرافق، ولم تسعف القوانين العادية المنظمة لها في مواجهة الظروف الصعبة، وجب إيقاف تلك القوانين واتخاذ إجراءات حاسمة وسريعة لتسيير تلك المرافق.² وما يؤخذ على تعريف Hauriou هو ربطه تعريف الظروف الاستثنائية بنظرية أو حالة الضرورة، مع وجود اختلاف فقهي حول ذلك، وعلى اعتبار أن نظرية الظروف الاستثنائية لها جذور تاريخية، كما أن مجلس الدولة الفرنسي عرف نظرية الضرورة قبل نظرية الظروف الاستثنائية ولم يعتبرها تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية وإلا كان قد أشار إليها.

وقد اعتبر الفقيه Vidal الظروف الاستثنائية وضعاً غير عادي وخطيراً يحتم ضرورة التصرف بصفة سريعة بغرض الحفاظ على المصلحة العامة لتعذر استخدام القواعد القانونية العادية في مواجهة الظروف المستجدة، ولا يمكن أن تثار نظرية الظروف الاستثنائية القضائية إلا إذا سكت المشرع عن تنظيم اختصاصات السلطة التنفيذية في الظروف العصيبة التي تمر بها

1 - C.S, 20 Janvier 1967, C.C.R.M.A, / Ministre de l'agriculture et la reforme agraire.

ذكره مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2004-2005، ص 13-14.

2 - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 276.

الدولة، هنا وجب على القاضي إكمال النقص التشريعي لاستحالة إحاطة المشرع بكافة الظروف التي قد تتعرض لها الدولة في المستقبل.¹

ويعد هذا الرأي مبرراً لما يتخذ في ظل الظروف الاستثنائية بحيث لا يعتبر خروجاً عن مبدأ المشروعية، على أساس منطقي يتمثل في أن السلطة التشريعية لا يمكنها الإحاطة بكل التصورات والتوقعات التي يمكن أن تحدث في المستقبل ومجابتها بالحل المناسب بشكل كلي.

ويرى الفقيهان Waline و Rivero أن الظروف الاستثنائية هي عبارة عن حالات مادية تؤدي إلى توقيف سلطة القواعد العادية تجاه الإدارة، كما أنها تطبق مشروعية خاصة يحددها القاضي حسب مقتضيات الظروف، وذلك لأن قوانين الطوارئ وقوانين إعلان التعبئة العامة لا تشمل كافة الظروف الاستثنائية التي تنتج عن الحرب، ويشترط لأعمال نظرية الظروف الاستثنائية وجود دولة قوية قادرة على تنفيذ القوانين، لأن بقاء الدولة هو بقاء للقانون.²

ويذهب الفقيه Nizard في تعريفه للظروف الاستثنائية إلى أنها تقوم على دعامين أساسيتين وهما: وجود وضع استثنائي يخالف الوضع العادي لأن الحلول التي يضعها القاضي للمنازعات المعروضة عليه في الظروف العادية تختلف عن الحلول التي يقترحها في الظروف الاستثنائية، فظاهرة اختلاف الأحكام تؤدي إلى التعرف على وجود ظروف استثنائية.

أما الدعامة الثانية فتتعلق بالمضمون الوظيفي لنظرية الظروف الاستثنائية، فالقاضي الإداري بعد تحققه من وجود ظرف استثنائي، ومن توافر شرط الاستعجال، ومن عدالة الأهداف التي توجب التصرف على وجه السرعة، يقوم بتطبيق القواعد الاستثنائية على النزاع المعروض عليه.³

وختلاصة القول: إن محاولات الفقهاء تعريف الظروف الاستثنائية انصبت في مجملها على شروط أو موجبات إعمال هذه الحالة دون الغوص في ثنائياتها للوصول إلى تعريف جامع مانع لها، بل ربطت هذه المحاولات بوجود الظروف الاستثنائية بتقدير القاضي، مستندة في ذلك إلى التطبيقات القضائية لهذه النظرية، وبذلك يصبح تعريف النظرية خاضعاً لإرادة القضاء، وكما هو معلوم فإن موقف القضاء قد يتغير من واقعة إلى أخرى، فما يمكن اعتباره

1 - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 278.

2 - Jean Rivero, Jean Waline, Droit administrative, 14^{ème} edd, Dalloz, 1999, P 75.

3 - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، الرسالة السابقة، ص 280.

ظرفاً استثنائياً في أحوال معينة قد لا يعد كذلك في حالات أخرى، ولعل السبب في عدم الاتفاق على تعريف للظروف الاستثنائية يعود إلى صعوبة تحديدها، فهي فكرة مرنة وغامضة ويصعب تحديدها تحديداً دقيقاً نظراً لاختلافها من حالة إلى حالة أخرى، ومن واقعة إلى أخرى.

وما يمكن قوله؛ أن كل الظروف الاستثنائية مهما اختلف مصدرها وتنوعت صورها وتباينت، فإنها تندرج تحت نظرية واحدة، وهي نظرية الظروف الاستثنائية، والتي يقصد بها كافة الظروف الاستثنائية التي تطرأ على الدولة، وتستوجب على الإدارة مواجهتها بتدابير استثنائية أيضاً.

ثانياً: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

إذا كانت الظروف الاستثنائية قد واجهت صعوبة في تعريفها من قبل الفقه تعريفاً دقيقاً، فإن ذلك لم يحل دون تحديد شروطها، حيث سعى الفقه إلى استخلاص شروط يمكن اعتمادها لتطبيق هذه النظرية، وهذا ما نشرحه تباعاً في النقاط الجزئية التالية:

1- وجود ظرف استثنائي

ويقصد به أن تتعرض الدولة إلى تهديد بوجود خطر شديد، وشيك أو مفاجئ، يمكن أن يهدد استقلالها، وسلامة أراضيها، وفعالية مؤسساتها بصورة مباشرة،¹ وقد يكون مصدر الخطر طبيعياً كالزلازل والإعصار والفيضانات، وغيرها، كما يمكن أن يكون اقتصادياً، أو اجتماعياً، أو سياسياً، كالإضراب الشامل، أو العصيان المدني أو المسلح، أو التمرد، أو الحرب.

ويشترط لتوافر الظرف الاستثنائي أن يكون الخطر جسيماً بحيث لا يمكن مواجهته بالقواعد القانونية العادية، كما يشترط فيه أيضاً أن يكون حالاً، بمعنى أن الخطر بلغ مرحلة توشك أن تمس بالمصلحة العامة المحمية قانوناً.

وقد اختلف الفقه في معيار تحديد مجال الخطر الموجب لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، فيرى البعض² بأن الخطر الموجب لتطبيق هذه الحالة يجب أن يعم كامل أرجاء الدولة، ومثالها

1 - خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، (بدون ذكر لسنة النشر)، ص 176.

2 - F.MADENY, Les circonstances exceptionnelles en droit administrative français et égyptien, Thèse, Droit, Paris, 1954, P188.

الحرب والأزمات العامة في الدولة، بينما يرى البعض الآخر من الفقه - وهو الراجح - أن الأحداث الموجبة لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية تقدر بقدرها، بحيث لا يجب أن تكون بالضرورة شاملة لكل أرجاء الدولة، إذ يمكن أن تصيب هذه الأحداث جزءاً من الدولة، كالحوادث الطبيعية كفيضان، أو زلزال...، أو حوادث بتدخل من الأفراد، كالإضراب الشامل، أو الاضطرابات، أو غيرها من الحوادث، زيادة على ذلك يمكن أن تشمل الأحداث الأخيرة كل أرجاء الدولة، إلا أنها لا تتطلب اتخاذ التدابير الاستثنائية إلا في حدود منطقة أو مناطق معينة في الدولة.¹

ولا يكفي الإقرار بوجود ظرف استثنائي لتبرير تصرفات الإدارة، بل يتوجب على هيئات الضبط أن تثبت أن الإجراءات الاستثنائية اتخذتها خلال الظرف الاستثنائي، وقد أوجب مجلس الدولة الفرنسي أن تكون الإجراءات قد اتخذت خلال الظرف الاستثنائي وبالقدر اللازم والضروري لمواجهته. وقد قضى ذات المجلس بعدم مشروعية قرار صادر عن مقاطعة السين، بفرض قيود على تداول المواد الغذائية لمدة غير محددة بدعوى وجود ظروف استثنائية تبرر ذلك.²

2- عدم كفاية القواعد القانونية العادية

الأصل أن تواجه الظروف التي تطرأ على الدولة بالقواعد القانونية العادية، أما في حالة ما طرأ حادث فجائي، وعجزت القواعد القانونية العادية عن مواجهته أصبح من الضرورة بمكان اللجوء إلى قواعد استثنائية، إذ لا يكفي إعمال القواعد القانونية العادية لدرأ الخطر، إما لاستحالة تحقق ذلك مادياً، أو أن من شأن تطبيق القواعد القانونية العادية لمواجهة الظرف الطارئ تعريض الدولة للخطر، مما يسمح لسلطات الضبط توسيع سلطاتها أكثر مما قررته القواعد القانونية العادية المقررة بدورها لمواجهة الحالات العادية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن تصرفات سلطات الضبط لمواجهة الظرف الاستثنائي يجب أن تكون في حدود ما تقتضيه المصلحة العامة المعتبرة قانوناً، وما تقتضيه الضرورة القصوى وفي حدود نطاقها،³ ولما كانت الحريات العامة بصفة عامة، وحرية التجمع على وجه

1 - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، أطروحة مشار إليها، ص 20.

2 - محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 358.

3 - عبد الباقي نعمة، الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، مجلة العدالة العراقية، العدد 02، 1980، ص 19.

الخصوص الأكثر تضرراً في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، فإن تصرفات الإدارة في ظل هذه الظروف تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً.

3- ابتغاء حماية النظام العام

يعد هذا الشرط من الأسس التي يبنى عليها النظام القانوني في الدولة بكاملها، بحيث يفترض في أن كل الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة تكون بغرض حماية النظام العام في الدولة، وألا يكون الدافع أو الغرض تحقيق مصلحة شخصية، حتى لا توصف تصرفاتها بالانحراف بالسلطة.

ولما كان أعمال نظرية الظروف الاستثنائية موضع التطبيق يقتضي وجود خطر وشيك يهدد مصلحة عامة معتبرة قانوناً يصعب احتواؤها أو مواجهتها بالقواعد القانونية العادية، ونظراً لما يرتبه ذلك الإجراء من الخروج عن المشروعية العادية، فإن مشروعية أعمال الإدارة تخضع لرقابة القاضي الذي يتحقق من توفر الظرف الاستثنائي على ضوء الظروف المحيطة بالواقعة ومدى كفاية الظروف المبررة لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

ويثار التساؤل حول تصرفات سلطات الضبط خارج نطاق القاعدة القانونية العادية بغرض حماية النظام العام، هل يتطابق وتقدير الإدارة لإعمال قواعد استثنائية؟. كما يثار تساؤل آخر حول إمكانية استخدام سلطات الضبط وسائل أخرى غير القواعد الاستثنائية تحمي بها المصلحة العامة محل التهديد؟. وبطبيعة الحال فإن أمر ذلك لا ينعقد للإدارة، وإن كان لها الحق في تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إذا ما دعت الحاجة إليها، إلا أن تقدير تهديد النظام العام الموجب لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية هو من اختصاص القاضي الذي قد يضفي على تصرف الإدارة مشروعية استثنائية،¹ كما يحق له أيضاً أن يلغي تصرفاتها إذا كان النظام العام غير مهدد، أو أن الوسائل العادية كانت كفيلاً بحمايته.

وخلاصة القول، فإن القضاء الإداري رفض هدم مبدأ المشروعية بصفة كاملة في ظل الظروف الاستثنائية بعد إقراره لحماية النظام العام واعترافه بمشروعية الأعمال التي توجبها الضرورة.²

1 - ومن أمثلة ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 30 نوفمبر سنة 1923 في قضية Couitéas، حيث قرر مشروعية امتناع هيئات الضبط عن تنفيذ حكم قضائي واجب التنفيذ لما ينتج عن هذا التنفيذ من إخلال بالأمن العام. انظر، C.E, 30 November 1923, Couitéas.
2- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1973، ص 173.

الفرع الثاني

أساس سلطات الظروف الاستثنائية

من المسلم به أن مبدأ المشروعية من أهم الضمانات الأساسية لممارسة حرية التجمع أسوة ببقية الحريات الأخرى، ولئن كان هذا المبدأ يجد تطبيقه في ظل الظروف العادية لأن هذه النصوص القانونية وضعت أساساً لتنظيم هذه الحالة، أما في الحالات الاستثنائية فإن مبدأ المشروعية وجهاً آخر استثنائياً يحكم تصرفات الإدارة في ظل هذه الظروف.

ولعل الأساس القانوني لسلطات الظروف الاستثنائية يجد تبريره في اعتبارين أساسيين، يتمثل أولهما في ضرورة الحفاظ على الحد الأدنى من قواعد المشروعية في كل الظروف احتراماً لمبدأ سيادة القانون، والحفاظ على الحقوق والحريات. أما الاعتبار الثاني فتحكمه ضرورة مواجهة الخطر الوشيك الذي يهدد المصالح العامة في الدولة.

وللتوفيق بين الاعتبارين السابقين ابتدع الفقه نظرية الضرورة، هذه النظرية التي تضي مشروعية استثنائية على أعمال وتصرفات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، وقد اختلف الفقه حول هذه النظرية إلى اتجاهين، الاتجاه الأول يجرد النظرية من أي سند قانوني، وهو الاتجاه السياسي، أما الاتجاه الآخر، فيعتبر نظرية الضرورة نظرية قانونية داخل مبدأ المشروعية، وتشكل الأساس القانوني لسلطات الإدارة الاستثنائية، وهذا هو الاتجاه القانوني في نظرية الضرورة، وذلك على الشرح والتفصيل التاليين حسب المدارس الفقهية.

أولاً: نظرية الضرورة نظرية سياسية

يذهب الفقه الأنجلو سكسوني و بعض الفقه الفرنسي القديم إلى تجريد حالة الضرورة من كل قيمة قانونية، إلا أنه لا يجردها من قيمتها الواقعية، وينتهي في ذلك إلى اعتبارها نظرية واقعية أو سياسية وليست قانونية. وهذا وفق الاتجاهات الفقهية والمدارس.

1- الفقه الانجلو سكسوني المؤيد لنظرية الضرورة السياسية

يكاد الفقه الأنجلوسكسوني يجمع على اعتبار نظرية الضرورة نظرية سياسية أو واقعية، ولا يمكن أن تكون مصدراً للسلطات الاستثنائية للحكومة من تلقاء نفسها دون تحويل من البرلمان.¹ ويجد هذا الموقف سنده في ضرورة احترام مبدأ سمو الدستور وسيادة أحكام القانون،

1 - يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، ط 1974، ص 21.

وهذا يقتضي عدم الخروج عن مقتضياتهما في كل الظروف، وفي حالة حدوث العكس لضرورة، فإن ذلك يقع بحكم الواقع، وليس بموجب أساس قانوني.¹

والاتجاه الأنجلوسكسوني لا ينظم سلفاً الحالات الاستثنائية بقانون، ولكنه يجيز للسلطة التنفيذية كلما دعت الضرورة أن تلجأ إلى البرلمان لتستصدر منه قانون الظرف، ويتولى هذا القانون تحديد حالة الطوارئ والمناطق التي تسري عليها، ويحدد اختصاص السلطة التنفيذية.²

ويطلق على هذا الأسلوب مصطلح التفويض التشريعي، لأن السلطة التنفيذية تلجأ إلى البرلمان لتطلب منه تفويضاً لاتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لمواجهة الظرف الاستثنائي،³ وهو بذلك يحقق حماية للحقوق والحريات، إذ ينعقد الاختصاص للبرلمان في التحقق من مدى وجود الظرف الاستثنائي من عدمه، كما يتولى تحديد الاختصاص التشريعي لسلطة الضبط في هذا الظرف، وتحديد مدته.

ولئن كان هذا الأسلوب يحقق حماية للحقوق والحريات، إلا أنه يقيد سلطة الضبط ويجعلها عاجزة عن مواجهة الظرف الاستثنائي، الذي عادة ما يكون مفاجئاً لا تحتمل مواجهته التأخير حين استصدار قانون أو تفويض من البرلمان. وقد لجأت حكومة المحافظين في بريطانيا إلى البرلمان سنة 1972 ثماني مرات تطلب منه تفويضاً لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الاضطرابات التي حدثت بين عمال الكهرباء وعمال المناجم.⁴

2- الفقه الفرنسي المؤيد لنظرية الضرورة السياسية

يذهب جانب من الفقه الفرنسي القديم في نفس اتجاه الفقه الأنجلو سكسوني، بحيث يعتبر نظرية الظروف الاستثنائية نظرية واقعية أو سياسية، ومن بين هؤلاء الفقهاء ezmein ، duez و barthelemy و carre de malberge ، فهم وإن كانوا يجردون الواقع من كل قيمة قانونية إلا أنهم لا يجردونه من قيمته الواقعية، وعلى ذلك فهم يرفضون أن تؤسس نظرية الضرورة على أساس قانوني، ويقبلون بها على أساس أنها نظرية واقعية أو سياسية.

1 - عبد الحميد متولي، الوجيز في النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط 01، ص 328.

2 - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مشار إليه، ص 240.

3 - وهذا ما يرر عدم العثور على أحكام للقضاء الإنجليزي تتبنى نظرية الضرورة، حيث أن المشرع تولى ذلك من خلال إمداد السلطة التنفيذية بما يمكنها من مجاهدة الظروف الاستثنائية. للاستزادة انظر، بجى الحمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مشار إليه، ص 22.

4 - نفس المرجع، ص 22.

فالفقيه ezmein يقول: (إن نظام المشروعية عندنا لا يعلق ولا يوقف أبداً).¹، وبذلك فهو يرفض أن تكون نظرية الضرورة مصدراً لسلطات الإدارة الاستثنائية، ولا يرى في حالة الضرورة مبرراً للخروج عن المشروعية في كل الظروف، وفي ذات الوقت يدعو إلى المحافظة على سلامة الدولة والحفاظ على كيانها ويعتبره واجباً، ويبرر ذلك بحكم الواقع لا بحكم القانون المستمد من نظرية الضرورة، وينتهي إلى تقرير مسؤولية الإدارة الجنائية عند اتخاذها القرارات الواجبة وغير المشروعة.²

ويذهب الفقيهان duez و bartelemy إلى إنكار حق الضرورة، ووجوب أعمال مبدأ المشروعية في كل الظروف، إلا أنهما في نفس الوقت يعترفان بتغليب حكم الواقع على حكم القانون بصورة مؤقتة في حالة الضرورة، وتبقى تصرفات الإدارة المخالفة للقانون في ظل هذا الظرف غير مشروعة، إلا أنه يمكن للحكومة اللجوء إلى البرلمان ليعفيها من المسؤولية عن تصرفاتها غير المشروعة.³

ويؤيد هذا الرأي الفقيه carre de malberge الذي يرى بأنه لا يمكن لأحد أن ينكر على الدولة في حالة الخطر الوشيك الحال بها أن تلجأ إلى اتخاذ إجراءات لوقف الخطر، والحفاظ على سلامتها، ولو كانت الإجراءات مخالفة للقانون، إلا أن اللجوء لهذه الإجراءات الاستثنائية يكون على أساس الواقع وما يتطلبه من تدخل، وليس على أساس القانون، فبنظره يعد القانون والضرورة مصطلحين متنافرين يستبعد كل منهما الآخر، فالضرورة قد تكون كافية لتبرير الإجراءات الاستثنائية التي استخدمت من حيث الواقع، ولكنها ليست كافية لقبولها من الناحية القانونية، بحيث لا يمكن أن تقارن قيمتها بالإجراءات الشرعية.⁴

خلاصة القول؛ إن الفقه الأنجلو سكسوني أو الفقه الفرنسي المؤيد لنظرية الضرورة السياسية، وإن استبعدا قبول الوصف القانوني لحالة الضرورة كمبرر لبسط الشرعية على الإجراءات المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أن هذا لم يمنع من إيجاد مبرر لسلطات

1 - وجدي ثابت غريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، دار النهضة العربية، مصر، ط 1988، ص 59.

2 - انظر، جعفر عبد السادة بيجر الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 2008، ص 140.

3 - أورده يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مشار إليه، ص 28.

4 - أورده سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص 17 وما يليها.

الإدارة في الظروف الاستثنائية يجد أساسه في الواقع وما يتطلبه من تدخل الإدارة في الظرف الطارئ حماية للنظام العام في الدولة، وتحمل الإدارة مسؤولية قراراتها المتخذة في ظل هذا الظرف، على اعتبار أن حالة الضرورة قد تبرر الإجراءات الاستثنائية المتخذة من حيث الواقع، إلا أنها لا تبررها من الناحية القانونية.

ثانياً: نظرية الضرورة نظرية قانونية

يذهب الفقه الألماني إلى اعتبار نظرية الضرورة نظرية قانونية، يترتب عنها حق الدولة في التدخل لمواجهة الظروف الاستثنائية بموجب حق الضرورة رغم عدم التنصيص على ذلك في الدستور، ويساير هذا الاتجاه جانب من الفقه الفرنسي، مع وجود بعض الاختلافات فيما بين الرأيين الفقهيين، وهذا ما نشرحه على النحو التالي:

1- نظرية الضرورة في الفقه الألماني

يعتبر الفقيه Higel أول من برر خروج الدولة عن القانون في حالة الضرورة،¹ على اعتبار أنها هي من أوجد القانون، وهي التي تخضع له لتحقيق مصالحها، وبناء على ذلك فلا تُلزم بالخضوع للقانون إذا كان يتعارض مع تحقيق مصالحها، وبما أن القانون هو وسيلة لتحقيق غاية وهي حماية المجتمع، فإن عجزت هذه القواعد القانونية عن تحقيق الغاية المرجوة منها جاز للدولة التحلل منها في سبيل تحقيق مصلحة الجماعة.²

وعلى أساس فكر Higel صاغ كل من الفقيهين الألمانين ihiring و Genileck نظرية التحديد الذاتي للإدارة، وتعني هذه النظرية أن الدولة وبمقتضى سيادتها لا تلتزم إلا بإرادتها، وبناء على ذلك، فإن قواعد ممارسة السلطة لا تكون إلا من عمل الدولة نفسها، وعليه، فلا تعارض بين القانون والدولة التي أوجدته باختيارها، فالدولة حين تخالف القانون فإن إرادتها تكون قد اتجهت إلى إحلال قواعد أخرى تلائم الظروف الاستثنائية محل القواعد السابقة، وهذا يمكنها في حالة تهديدها بخطر أن تدفعه، ولو تطلب ذلك مخالفة القانون.³

1 - جعفر عبد السادة بيمير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، مشار إليه، ص 143.

2 - عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، مشار إليه، ص 1035.

3 - انظر، يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مشار إليه، ص 33. انظر أيضاً، أحمد المواني، المشروعية الاستثنائية، دار الكتب، القاهرة، مصر، 2004، ص 49.

وختلاصة القول؛ إن مفهوم الضرورة لدى هذا الاتجاه يقر للدولة مشروعية تصرفاتها لمواجهة حالة الضرورة دون أن يقيدتها في ذلك بقيود معينة، لأنها تحقق غاية النظام القانوني في الدولة وهو الحفاظ على النظام العام، بل وبقاء الدولة بذاتها ككيان قانوني.

2- نظرية الضرورة في الفقه الفرنسي

يتفق الفقه الفرنسي مع نظيره الألماني في أن نظرية الضرورة نظرية قانونية، إلا أنه لا يسايرها في إطلاق يد السلطة حتى في الظرف الاستثنائي، بحيث يرى أن نظرية الضرورة نظرية قانونية تحكمها شروط معينة وتحت ظروف معينة وفي أضيق الحدود، وذلك محاولة لإيجاد توازن بين السلطات التي تحوزها الإدارة بمقتضى الظروف الاستثنائية، وبين متطلبات ممارسة الحريات - والتي من بينها حرية التجمع موضوع بحثنا- بغية تحقيق الصالح العام المشترك دون هدم الحقوق والحريات.

فالفقيه Duguit يقر بحق السلطة في إصدار قوانين توجبها الضرورة قد توقف أو تعدل أو تلغي القوانين القائمة، ويضع شروطاً لصحة هذه الإجراءات وهي أن تكون الدولة في حالة حرب أو عصيان مسلح أو إضراب عام للموظفين، أو أن يستحيل على البرلمان الاجتماع أو ألا يكون في حالة اجتماع وان تكون هناك ضرورة لا يمكن معها انتظار دعوة البرلمان للاجتماع، ويضيف الفقيه شرطاً جوهرياً يتمثل في ضرورة خضوع ما يصدر من لوائح ضرورة لتصديق البرلمان في أقرب اجتماع له.¹

أما الفقيه Hauriou فانطلق في بحثه لنظرية الضرورة من الحرب العالمية الثانية وما نجم عنها من آثار سلبية، خاصة الاقتصادية منها وما تطلبتته من تدخل الدول بحلول تشريعية لذلك، إذ يرى Hauriou أن للحرب انعكاسات خاصة على النظام القانوني تتطلب إجراءات خاصة وضرورية لمواجهة الظروف الاستثنائية والتي قد تخالف مبادئ المشروعية ف الظروف العادية، وهو ما يسميه Hauriou بمشروعية الأزمات، إلا أنه يؤكد على أن هذه المشروعية لا تمكن السلطة من الخروج عن الإطار العام للقانون.²

1 - جعفر عبد السادة بدير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، مشار إليه، ص 144.

2 - وجدي ثابت غريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مشار إليه، ص 72.

خلاصة القول؛ إن الفقه الفرنسي يرى أن الضرورة وما يترتب عليها من تشريعات وإجراءات استثنائية تعد مصدراً للسلطة إذا ما دعت لذلك ضرورة ملحة، إلا أن ذلك يجب أن يكون مقيداً بقيد زمني، أي تشريعات وإجراءات مؤقتة، كما أن إعمال نظرية الضرورة وما قد ينجم عنها من تجاوز لحدود المشروعية العادية يجعلها خاضعة لرقابة القضاء.

المطلب الثاني

حالات الظروف الاستثنائية وأثرها على ممارسة حرية التجمع

تواترت الدساتير الجزائرية على التنصيص في ثنائياها على جملة من حالات الظروف الاستثنائية، تمكن الحكومة من سلطات استثنائية لا تحوزها في الظروف العادية، حيث تبسط بمقتضاها سيطرتها على الأوضاع غير العادية بغرض تحقيق الأمن والنظام العام في الدولة. ولئن كان التطبيق العملي لهذه الظروف غير العادية في الجزائر قد ارتبط بحالتين هما حالة الحصار وحالة الطوارئ، إلا أن دراستنا للموضوع - وتعميماً للفائدة - تنصب على كل الحالات الاستثنائية، باستثناء حالة الحرب التي تتعرض فيها الدولة لعدوان خارجي ينجم عنه تعطيل العمل بالدستور، ويبقى الأساس هو استعادة الدولة لسيادتها واستقلال أراضيها، ولا مجال فيه للحديث عن حرية التجمع إذا كان كيان الدولة واستقلالها مهدداً بالانهيار. وغني عن البيان أن تطبيق حالات الظروف الاستثنائية ينجم عنه تنصل السلطات في الدولة من مبدأ المشروعية، مما يكون له الأثر السلبي البالغ على الحقوق والحريات العامة في الدولة، وهذا ما نتولى بيانه على النحو التالي:

الفرع الأول

حالات الظروف الاستثنائية في التشريع الجزائري

سبقت الإشارة إلى أن الدساتير الجزائرية تضمنت التنصيص على حالات الظروف الاستثنائية، فدستور 1963 وبموجب المادة 59 منه بين السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، كما تضمن دستور 1976 هذه الحالات بموجب المواد من 119 إلى 123، وعلى هذا النحو سار دستور 1989 الذي نصت مواده من 86 إلى 89 على هذه الحالات، كما أن دستور 1996 بين هذه الحالات بمقتضى المواد من 91 إلى 96 حيث عدت هذه الحالات من حالة الطوارئ، وحالة الحصار، والحالة الاستثنائية، وحالة التعبئة العامة، وحالة الحرب.

كما أشارت إلى شروط إعلانها، وجعلت من رئيس الجمهورية الجهة الوحيدة المختصة بإعلان هذه الحالات مع مراعاة الشروط التي حددها الدستور لذلك، تفصل ذلك على الشرح التالي:

أولاً: حالتا الطوارئ والحصار

نصت المادة 91 من دستور 1996 على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً".

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري لم يميز بين حالتي الطوارئ والحصار، ولم يحدد طبيعة كل حالة، كما أنه أخضعهما لنفس الأحكام، كما أن لرئيس الجمهورية بموجب إعلان إحدى الحالتين اتخاذ أي إجراء أو تدبير لازم يمكنه من استتباب الوضع، ولو كان على حساب الحقوق والحريات المحمية دستورياً، إذا كانت تلك الإجراءات لغاية الحفاظ على النظام العام في الدولة.

وبالرجوع إلى المادة 92 من الدستور نجد أنها نصت على أنه: "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".

وما تجدر الإشارة إليه، أن كثيراً من الغموض يكتنف المادة 91 من الدستور، ولا ينجلي إلا بصدور القانون العضوي المنظم لحالتي الطوارئ والحصار الذي يفترض فيه أن يرفع اللبس والغموض والإبهام عن المادة المذكورة، وذلك من خلال التعريف بكل حالة بدقة، وتحديد ضمانات الأفراد خلال تطبيق حالة الطوارئ أو الحصار، وتبيين سلطات القاضي خلالهما. وتفصيلاً للموضوع نتطرق إلى مبررات إعلان حالتي الطوارئ والحصار، وبيان الإجراءات الواجب اتباعها لإعلان الحالتين والجهة المختصة بذلك، ومدة سريانها.

1- مبررات تقرير حالتي الطوارئ والحصار

حددت المادة 91 من الدستور المبررات الموجبة لتطبيق حالتي الطوارئ والحصار وجعلت من الضرورة الملحة مبرراً لإعلان إحدى الحالتين، وهذا على الرغم مما يكتنف مصطلح "الضرورة الملحة" من غموض وعدم دقة وصعوبة في التحديد الدقيق للمصطلح، مما يعطي

السلطة التقديرية الواسعة لتكييف المبررات التي يعلن بمقتضاه حالة الطوارئ أو الحصار على أنها ضرورة ملحة لاتخاذ ما من شأنه العمل على استتباب الوضع.

وبالنظر لصعوبة تحديد مفهوم الضرورة الملحة، وعلى الرغم من التنصيص على مبررات تطبيق حالي الطوارئ والحصار في متن الدستور، إلا أنه وبالاستناد إلى الأسباب السابقة فإن على المشرع التزاما بتحديد معالم مصطلح "الضرورة الملحة" على ضوء ما نصت عليه المادة 91 من الدستور، بما يقيد من سلطة الضبط في التوسع في تطبيق حالي الطوارئ والحصار، بحيث لا يمكن إعلانهما إلا في الحالات التي يستدعيها استتباب الوضع.

وقد تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992¹ عقب إلغاء الدور الثاني من الانتخابات التشريعية التي أسفر الدور الأول منها بتاريخ 26 ديسمبر 1991 عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني، ونتيجة لهذا الإلغاء عمت العديد من المدن حالة من الفوضى وعدم الاستقرار، وقد تضمن هذا الإعلان في توطئته الأسباب المبررة لإعلان حالة الطوارئ وهي:

- المساس الخطير والمستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني.
- التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني.

وتم تمديد مدة حالة الطوارئ بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فبراير 1993² دون ذكر للأسباب التي دعت إلى ذلك اللهم إلا ما جاء في أسانيد المرسوم التشريعي المذكور، والتي من ضمنها المرسوم الرئاسي رقم 92-44 مما يعني استناد السلطة لنفس المبررات التي دعت لإعلانها أول مرة.

وما يمكن ملاحظته، أن إعلان حالة الطوارئ جاء استجابة لضرورة الحفاظ على النظام العام بجميع مكوناته بعد تعرضه للمساس الخطير حسبما ورد في مبررات إعلان حالة الطوارئ، وما التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني إلا جزء من مما تتطلبه صيانة النظام العام في الدولة.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1992.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 03 لسنة 1993.

كما تم تقرير حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991¹ لمدة أربعة أشهر، ولم يشير المرسوم الرئاسي إلى سبب إعلانها، إلا أنه تمت الإشارة في توطئة المرسوم الرئاسي إلى إمكانية رفع حالة الحصار بمجرد استتباب الوضع، وهو ما يفيد بوجود فوضى واضطرابات كانت المبرر لإعلانها، وفي نفس السياق أشارت المادة 02 من ذات المرسوم إلى الهدف من إعلان حالة الحصار وهو الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية، واستعادة النظام العام وكذلك السير العادي للمرافق العمومية.

2- إجراءات تقرير حالي الطوارئ والحصار والجهات المختصة بذلك

يتطلب تقرير حالة الطوارئ أو الحصار اتباع إجراءات شكلية معينة حدتها المادة 91 من الدستور، فهي بمثابة قيود ترد على إعلانها، وتتعلق باجتماع المجلس الأعلى للأمن وهو مؤسسة دستورية تتضمن شخصيات مدنية وأخرى عسكرية يرأسه رئيس الجمهورية،² كما يتطلب إعلان إحدى الحالتين كذلك استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول رئيس الحكومة في حينه، ورئيس المجلس الدستوري.

وما تجدر الإشارة إليه، أن إعلان حالة الطوارئ أو الحصار يقتضي اجتماع المجلس الأعلى للأمن بغرض تقدير الوضع تقديراً صحيحاً وموضوعياً، وتقديم المشورة لرئيس الجمهورية ليبنى قراره عن قناعة سواء بإعلان إحدى الحالتين أو الإحجام عن ذلك.

كما أن استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي في حقيقة الأمر إشراك المجالس المنتخبة الممثلة للشعب في تقديم المشورة والنصح لرئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، كما أن لمشورتها أبعاداً سياسية وقانونية خصوصاً بعد اعتماد التعددية الحزبية.

وتعد من الأهمية بمكان استشارة الوزير الأول باعتباره منظماً لعمل الحكومة ومشرفاً على حسن سيرها، وبهذه الصفة يعد مطلعاً وملماً بواقع المجتمع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مما يعطي لاستشارته تقييماً حقيقياً للوضع الموجب لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار من عدمه.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 29 لسنة 1991.

2 - نصت المادة 173 من الدستور على أن: " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني".

وباعتقادنا فإن استشارة رئيس المجلس الدستوري ذات طابع قانوني محض، بحيث تضع رئيس الجمهورية في الصورة القانونية لمدى توافر مبررات إعلان حالة الطوارئ أو الحصار من عدمها، ومن ذلك فرأي رئيس المجلس الدستوري هو بمثابة تقييم لمدى دستورية ما سيقدم عليه رئيس الجمهورية من إعلان لحالة الطوارئ أو الحصار أو مخالفة للدستور.

وباستكمال الإجراءات الشكلية المتمثلة في الاستشارات لمختلف الجهات التي حددها الدستور يمكن إعلان إحدى الحالتين، ولئن كانت هذه الاستشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية، إلا أن لها جانباً أخلاقياً سواء من حيث تقديم النصح لرئيس الجمهورية وتقييم الوضع تقييماً موضوعياً ليكون القرار المتخذ سليماً، وفي ذات الوقت تضع رئيس الجمهورية أمام مسؤولية أخلاقية وسياسية فيما يتخذه من قرار بناء على ما قدم له من مشورة.

وفيما يخص الجهة المعلنة لحالة الطوارئ أو الحصار فإن المادة 91 من الدستور جعلت هذا الاختصاص حصرياً لرئيس الجمهورية لا يقيده في ذلك سوى الاستشارات السالفة الذكر، ولئن كان الافتراض موافقة البرلمان على إعلان حالة الطوارئ أو الحصار مع ما ينجم عن إعلانها من مساس بالحقوق والحريات، إلا أنه باعتقادنا قد يعود السبب في ذلك إلى ضرورة السرعة في التدخل لمواجهة الظرف الطارئ الذي أملت ضرورة الملحة، كما أنه وبمقتضى أحكام المادة 70 من الدستور يقع على عاتق رئيس الجمهورية التزام بحماية وحدة الأمة وحماية الدستور.

3- مدة سريان حالي الطوارئ والحصار

بالرجوع إلى المادة 91 من الدستور التي تنص على أن: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت ضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".

وتجدر الإشارة إلى أنه، قد يتبادر إلى الأذهان أن المؤسس الدستوري أعطى سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية في تحديد مدة سريان حالة الطوارئ أو الحصار، إلا أن المادة تشير إلى إلزام رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، ولا يوجد ما يقيده في تحديد المدة التي يراها مناسبة، ومن ذلك يمكنه أن يقرر أيًا من الحالتين لأطول مدة ممكنة دون

أن يعارض في ذلك طالما أن الدستور مكنه من سلطة تقدير وجود الضرورة الملحة، وتقدير المدة الزمنية الكفيلة بمجابهتها. ولنا أن نتساءل عن مدى جدوى إدراج وجوب تحديد المدة الزمنية لحالة الطوارئ أو الحصار إذا كان بإمكان رئيس الجمهورية أن يحدد أطول مدة ممكنة، ولا يوجد ما يمنعه في ذلك، ولن يتدخل البرلمان إلا عند انتهاء المدة التي حددها رئيس الجمهورية سلفاً، وذلك في حالة ما إذا طلب رئيس الجمهورية من البرلمان الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار.

وقد تم تمديد مدة حالة الطوارئ بموجب مرسوم تشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 يناير 1993¹ لأجل غير محدود، وهذا في حد ذاته يطرح تساؤلاً عريضاً مفاده: لماذا لم تحدد مدة تمديد حالة الطوارئ؟ فإذا كان إعلانها ابتداءً بمدة زمنية معينة فمن باب أولى أن يكون تمديدها مقيداً أيضاً بمدة زمنية معلومة، وهذا يضبطه القانون العضوي الذي لم يصدر بعد؟. كما يثار تساؤلاً آخر حول تمديد حالة الطوارئ أو الحصار في ظل غياب البرلمان، هل يمكن رئيس الجمهورية تمديد إحدى الحالتين لمدة زمنية أخرى بموجب تشريع بأمر تطبيقاً لنص المادة 124 من الدستور؟ وباعتقادنا فإن هذا يتطلب وجود برلمان مستقل ويمثلاً ناخبه تمثيلاً حقيقياً، لأن الوضع الحالي لا يتصور فيه رفض تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إذا ما أقدم رئيس الجمهورية على تمديدها في غيبة البرلمان بموجب أمر.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المؤسس الدستوري سواء في دستور 1989 أو دستور 1996 تبني اتجاهاً مخالفاً لما كانت عليه الحال في دستور 1976، حيث أقر جملة من الحقوق والحريات ومن ضمنها حرية التجمع، كما دعم هذه الحريات بجملة من الضمانات،² ومن ثم فإن أي اتجاه بعدم تحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار، أو عدم تقييد مدة تمديدهما بمدة معلومة، فإن ذلك يعد مجانباً للصواب ومخالفاً للدستور، فإذا كان بالإمكان إعلان حالة الطوارئ أو الحصار وتمديدها لمدة غير محددة، فهذا يمثل مساساً صارخاً بحرية التجمع، فروح الدستور

1 - الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 1993.

2 - تتمثل أساساً في إقرار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، استقلالية القضاء، الرقابة على دستورية القوانين... انظر، المواد 80، 81، 84، 138، 140، 145، 147، 148، 163، 165 من دستور 1996.

ونصومه لا تقبل تقييد ممارستها لأجل غير معلوم مهما كانت المبررات والحجج، إذ لا يعقل أن يكون إقرار حالة الطوارئ لمدة تزيد عن 17 سنة ثم توصف بأنها مدة زمنية محددة.¹

4- الجهة المختصة برفع حالي الطوارئ والحصار

لقد تقرر حالة الطوارئ في بادئ الأمر لمدة سنة، وفي خلال هذه المدة أو قبل انتهائها لا يثار جدلاً حول من له سلطة إنهائها، فبطبيعة الحال ينعقد الاختصاص لرئيس الجمهورية في ذلك،² وقد أشرنا سابقاً إلى أن تمديد حالة الطوارئ قد تم بموجب مرسوم تشريعي في مرحلة زمنية كان يقوم فيها المجلس الأعلى للدولة بمهام السلطين التنظيمية والتشريعية نظراً للفراغ الدستوري الناجم عن تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني في يناير 1992.

ولما كان تمديد حالة الطوارئ قد تم بموجب المرسوم التشريعي رقم 02-93، فإن ذلك يدل على أن المجلس الأعلى للدولة أحال صلاحيات البت في أمرها إلى البرلمان، حيث كان بإمكانه أن يبت فيها بموجب مرسوم رئاسي، وطالما أنه مددها بمرسوم تشريعي، فإن إلغائها يجب أن يتم بموجب قانون.

وعلى خلاف ما سبق، فإن رفع حالة الطوارئ قد تم بمبادرة من رئيس الجمهورية وذلك بموجب الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فبراير 2011،³ وما يدعو إلى الغرابة أنه أشار في توطئته إلى المرسوم التشريعي رقم 02-93 المتعلق بتمديد حالة الطوارئ، وهذا يمثل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، وتعديا على البرلمان، كما أن هذا الأخير لم يبادر في هذا الإطار

1 - وفي هذا الإطار دعت الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان إلى إنشاء تحالف وطني يضم كل الفعاليات السياسية، النقابات المستقلة، جمعيات المجتمع المدني، الشخصيات الوطنية و الصحافة من اجل المطالبة برفع حالة الطوارئ لأن الإبقاء على هذه الحالة يهدف إلى قمع حريات المجتمع أكثر منه إلى محاربة الإرهاب ، حيث التضيق على الصحافة، منع التجمعات و الاجتماعات، عدم اعتماد الأحزاب السياسية والنقابات المستقلة يتم تحت غطاء حالة الطوارئ. كما انه من غير المعقول أن السلطات تحافظ على حالة الطوارئ منذ 9 فبراير 1992 بحجة محاربة الإرهاب واسترجاع الاستقرار الداخلي، ومع ذلك، وفي ذات الوقت تنظم في "ظروف عادية" أربعة انتخابات رئاسية، ثلاثة انتخابات تشريعية، وثلاثة انتخابات محلية واستفتاءين شعبيين. انظر موقع الرابطة:

بتاريخ 2010/06/29 ، www.la-laddh.org/spip.php?article27513:06

2 - ومثال ذلك، ما تعلق برفع حالة الحصار، حيث رفعها رئيس الجمهورية بعد باستشارة المجلس الأعلى للأمن دون بقية الهيئات كما يظهر من المرسوم الرئاسي رقم 91 - 336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار ابتداء من 29 سبتمبر 1991. الجريدة الرسمية، العدد 44 لسنة 1991. وقد عوضها بإعلان حالة الطوارئ منذ 1992 إلى غاية 2011.

3 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2011.

إلا نادراً ، ولم يظهر موقف المشرع إلا من خلال موافقته على أمر رفع حالة الطوارئ بموجب القانون رقم 05-11 المؤرخ في 22 مارس 2011¹ على اعتباره أنه يساند رفع حالة الطوارئ بيد أنه كان من الواجب عليه وحماية للحقوق والحريات المقيدة في ظلها أن يبادر بقانون يرفع به حالة الطوارئ لا أن ينتظر مدة ما يزيد عن 19 سنة من إعلانها ليكتفي بالموافقة على أمر رفعها.

ثانياً: الحالة الاستثنائية

تضمنت دساتير الجزائر المتعاقبة التنصيص على تحويل رئيس الجمهورية سلطات استثنائية لمواجهة الحالات الاستثنائية، وقد عرفت هذه الحالة تطبيقاً لها في الجزائر في مدة أقل من شهر من الموافقة على دستور 1963 عقب التمرد العسكري في منطقة القبائل الذي قاده حسين آيت أحمد ومحمد أولحاج، فقد نصت المادة 59 من هذا الدستور على أنه: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. و يجتمع المجلس الوطني وجوباً.

وعلى هذا النحو سار دستور 1996 حيث نصت المادة 93 منه على أنه: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تحول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوباً.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

ولزيد من التوضيح سنتعرض إلى مبررات إعلان الحالة الاستثنائية، ومدة سريانها، وذلك

على النحو التالي:

1 - الجريدة الرسمية، العدد 19 لسنة 2011.

1- مبررات تقرير الحالة الاستثنائية

لا يبيح المؤسس الدستوري المساس بالحقوق والحريات العامة إلا عند الضرورة، بحيث يستلزم وجود حالة واقعية تؤدي إلى الإضرار بمصالح اعتبرها المؤسس الدستوري، قد تنذر بضرر يصيب مصالح حيوية فيتهددها بالانتقاص أو الزوال.¹ ونظراً لما ينجم عن تقرير الحالة الاستثنائية من إطلاق ليد رئيس الجمهورية بمنحه سلطات واسعة تمكنه من اتخاذ كافة الإجراءات التي تتطلبها هذه الحالة بهدف استتباب الوضع واستقرار المؤسسات الدستورية المهددة بالخطر، وبناء على ذلك فإن المؤسس الدستوري قيد رئيس الجمهورية في تقرير هذه الحالة بضرورة توافر جملة من الشروط تحدد ضوابط تقريرها، وهي شروط موضوعية وأخرى شكلية.

أ) الشروط الموضوعية المبررة لتقرير الحالة الاستثنائية

إن أول شرط يجب توافره لتقرير الحالة الاستثنائية هو أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها، إلا أن المؤسس الدستوري لم يبين نوع هذا الخطر الذي يستوجب تقرير الحالة الاستثنائية، فمجرد وجود خطر يمكن أن يجابهه بوسائل أخرى كتقرير حالة الطوارئ أو الحصار، لذلك كان على المؤسس الدستوري أن يكون دقيقاً في تحديد نوع الخطر الموجب لإعلان الحالة الاستثنائية والذي يفترض فيه أن يكون جسيماً يبرر تقريرها. والجدير بالملاحظة أن عنصر الجسامة يفترض في وجود الخطر الموجب لتقرير الحالة الاستثنائية، وذلك بالنظر إلى المصالح المعنية بالخطر، وبالنظر أيضاً إلى المعيار المعتمد في تحديد تقرير الحالة الاستثنائية، حيث أن المعيار المعتمد لتقرير حالة الطوارئ أو الحصار هو معيار "الضرورة الملحة" بينما اعتمد المؤسس الدستوري معيار "الخطر الداهم الوشيك"، وبذلك يفترض في الخطر الموجب لتقرير الحالة الاستثنائية أن يكون جسيماً ولو لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك، حتى يمكن التفريق بين الحالة الاستثنائية وغيرها من الحالات كحالة الطوارئ والحصار.

1 - رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، ط 2000، ص 358.

كما تجب الإشارة إلى أن المادة 93 من الدستور لم تحدد مصدر الخطر بقولها: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.. " فقد يكون مصدره داخلياً أو خارجياً، كما يستفاد من نص هذه المادة أن الحالة الاستثنائية تقرر في ظرف تكون مؤسسات الدولة تعمل فيه بانتظام، بحيث لا ينتظر إعلانها حتى يتمكن الخطر من تعطيلها عن العمل، وهذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 93 بقولها: "... ويجتمع البرلمان وجوباً".

فالمادة ألزمت البرلمان بوجوب انعقاده بغرض الموافقة على ما يتخذ من إجراءات أثناء تقرير هذه الحالة، مما يعني أنه في ظل إعلان هذه الحالة لا يوجد ما يحول دون انعقاده.

أما الشرط الثاني لتقرير الحالة الاستثنائية فيتعلق بوقوع الخطر على أحد الموضوعات التي حددتها المادة 93 من الدستور، وهي المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد، أو سلامة ترابها، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد حدد المواضيع المعنية بتقرير الحالة الاستثنائية، ولا يجوز التوسع في ذلك طالما أنها محددة بموجب أحكام الدستور.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري كان دقيقاً في تحديده للموضوعات المعنية بتقرير الحالة الاستثنائية مما يجعل منها قيداً على عدم التوسع في تفسير المادة، بحيث يتطلب تقرير الحالة الاستثنائية أن يصيب الخطر إحدى مؤسسات الدولة الدستورية المنصوص عليها في متن الدستور دون غيرها من المؤسسات.

كما تجدر الإشارة إلى أن المادة 93 لم تحدد مصدر الخطر المهدد لاستقلال الأمة وسلامة التراب الوطني، فقد يكون مصدره داخلياً أو خارجياً، وعلى كل حال فلا اختلاف حول هذه الموضوعات لأنها جديرة بتقرير الحالة الاستثنائية، وحسنا فعل المؤسس الدستوري حين أوجب انعقاد البرلمان ليتحقق من وجود الظرف الموجب لإعلان هذه الحالة ويراقب ما يصدر خلالها من إجراءات لضمان مشروعيته.

ب) الشروط الشكلية المبررة لتقرير الحالة الاستثنائية

اشتراط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية قبل تقرير الحالة الاستثنائية أن يقوم باستشارة ملزمة لبعض الشخصيات الوطنية، والاستماع لبعض الهيئات، وهي: استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، والاستماع للمجلس الأعلى

للأمن، ومجلس الوزراء.¹ ويدعوننا للتساؤل غياب الوزير الأول من هذه الاستشارة رغم دوره البارز في سير حالي الحصار والطوارئ زيادة على مسؤوليته الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستشارة إجراء شكلياً وجوبياً يجب على رئيس الجمهورية القيام به قبل تقرير الحالة الاستثنائية، وإلا شاب تقريرها تخلف شرط من شروط إعلانها مما يعرض إجراءاتها للبطلان، وبالرغم من ضرورة الاستشارة ووجوبها إلا أنها غير منتجة، حيث يمكن رئيس الجمهورية أن يغفل أي استشارة لا توافق قراره على اعتبار أن هذه الاستشارات غير ملزمة.

وعلى الرغم من كون هذه الاستشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية، إلا أنها بنظر البعض² - ونشاركهم الرأي - تمثل نوعاً من الضمانة لتخفيف الوضعية التي يظهر بها رئيس الجمهورية عند ممارسته تلك السلطات الاستثنائية، بما لها من اعتبار أخلاقي وسياسي يقع على عاتق رئيس الجمهورية، ويحمله مسؤولية ما يتخذه من إجراءات عند اختلاف وجهة نظره مع الشخصيات المستشارة، والقول بخلاف ذلك يترتب عليه إلغاء الاستشارة لانعدام قيمتها.

ونظراً لعدم تسبب ونشر الرأي الاستشاري للمجلس الدستوري فيما يتعلق بالحالة الاستثنائية، يجعل من هذه الاستشارة مهمة لا تختلف عن باقي الاستشارات، حيث لا ترتب التزاماً على رئيس الجمهورية إلا من حيث القيام بها كإجراء أولي، إذ يرى البعض أن هذا القيد يشكل رقابة صورية على سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ليس إلا.³

وبالرجوع إلى المادة 93 من الدستور نجد أن المؤسس الدستوري نص على مصطلحين وهما الاستشارة والاستماع، ولا ندري ما هو الفرق الجوهرى بينهما إذا كانت النتيجة واحدة، فالاستشارة غير ملزمة، وكذلك الأمر بالنسبة للاستماع، وربما يكون الاستماع أقل وطأة على رئيس الجمهورية من الاستشارة إذا علمنا أنه يرأس المجلس الأعلى للأمن، وهو المنوط به تحديد كفاءات تنظيمه، كما أن مهمة المجلس تقديم آراء لرئيس الجمهورية في القضايا المتعلقة بالأمن الوطني.

1 - الفقرة 02 من المادة 93 من دستور 1996.

2 - للاستزادة انظر، غضبان مبروك و غري نجاح، قراءة في النصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 10، ص 18.

3 - نفس المقال، ص 18.

وينطبق الأمر نفسه على الاستماع لمجلس الوزراء طالما أن رئيس الجمهورية هو من يرأسه، ولا يكون له تأثير عليه، اللهم إلا ما يرتبه من أثر سياسي في حالة كون الحكومة تضم وزراء من المعارضة، إذ يمكن أن ينجم عن ذلك مساءلة الحكومة أمام البرلمان عن هذا الإجراء، الأمر الذي قد يترتب عليه تقديم استقالته.

2- مدة سريان الحالة الاستثنائية

على خلاف حالي الطوارئ والحصار، أغفل المؤسس الدستوري التنصيص على مدة سريان الحالة الاستثنائية أو الظروف التي توحى برفعها، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 93 من الدستور على أن: "تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

ويقصد بذلك الاستشارات التي تمت قبل تقريرها، ويثار التساؤل التالي: إذا كانت هذه الاستشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية عند تقريرها، فهل تلزمه عند عزمه على إنهاؤها؟. وعلى الرغم من وجود تطبيق للحالة الاستثنائية في 1963 من قبل الرئيس أحمد بن بلة، إلا أن الإطاحة به بانقلاب عسكري لم تترك لنا مجالاً لمعرفة المدة المستغرقة والمواقف منها، وكل ما في الأمر أن مدة سريانها كانت منذ إعلانها سنة 1963 إلى غاية الانقلاب على معلنها في 19 يونيو 1965.

وفي كل الأحوال، لا يمكن التكهن بمدة سريان الحالة الاستثنائية في ظل غياب نص دستوري يحدد ذلك، لأن نص المادة 93 من الدستور جاء غامضاً، والسبب في ذلك عدم تطبيق المادة 92 التي قبلها التي نصت على أن: "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي". حيث أن من طبيعة صدور هذا القانون العضوي تحديد وضبط صلاحيات رئيس الجمهورية

وفي الحقيقة، إن هذا الأمر يدعو إلى التخوف من تطويل مدة سريانها، نظراً لما ينجم عنها من تقييد للحريات ومن بينها حرية التجمع، إذ أن الحالة الاستثنائية تمكن رئيس الجمهورية من تطبيق الإجراءات المتخذة في حالي الطوارئ والحصار، علماً بأن الحالة الاستثنائية بنظر المؤسس الدستوري أشد من الحالتين السالفة ذكرهما.

الفرع الثاني

أثر تقرير حالات الظروف الاستثنائية على حرية التجمع

لا شك أن تقرير إحدى الحالات الاستثنائية في الدولة له الأثر السلبي البالغ على مباشرة الحقوق والحريات، ومن ضمنها ممارسة حرية التجمع، ذلك أن تجميع الكثير من السلطات بيد رئيس الجمهورية، وإطلاق يده لاتخاذ ما يراه مناسباً وضرورياً من الإجراءات لاستتباب الوضع، واستقرار المؤسسات، والحفاظ على النظام، فلا ريب أن من شأن هذه الإجراءات أن تعصف بضمانات الحقوق والحريات، ولذلك كان من الضرورة معالجة الأثر السلبي لتقرير الحالات الظروف الاستثنائية على حرية التجمع، سواء تعلق الأمر بالأثر السلبي على الحريات الفردية أو الحريات الجماعية.

وباستقراء المادة 86 من دستور 1989 والتي تقابلها المادة 91 من دستور 1996 - ولا تختلف عنها إلا من حيث إضافة استشارة رئيس مجلس الأمة المستحدث - نجد أنهما أعطيا سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية في اتخاذ ما يراه من تدابير مناسبة لاستتباب الوضع.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 92 من دستور 1996 جاءت لتقييد هذه السلطات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب تنظيم حالة الطوارئ والحصار بقانون عضوي يحدد هذه السلطات الاستثنائية والإجراءات المسموح باتخاذها خلال تقريرها، إلا أنه في ظل غياب هذا القانون العضوي فإن الحريات العامة ومنها حرية التجمع تبقى تحت رحمة الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية بغرض استتباب الوضع.

ونظراً لإقرار كل من حالة الطوارئ والحصار في الجزائر، فإننا سنقتصر على دراسة أثرهما على الحريات الفردية والجماعية، دون الخوض في أثر تقرير الحالة الاستثنائية، لأنه في ظل غياب نص تطبيقي لها - على حد قول الأستاذ أحمد محيو¹ - يحدد الإجراءات المتخذة بشأنها، فلا وجود فرق بين الحالة الاستثنائية، وحالات الطوارئ وحالة الحصار، طالما أن هاتين الحالتين تؤديان إلى هدف واحد وهو تقييد الحريات العمومية والحقوق الأساسية.

1 - راجع مؤلفه، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط02، 1992، ص 534.

أولاً: أثر تقرير حالي الحصار والطوارئ على الحريات الفردية

بطبيعة الحال، تتأثر الحقوق والحريات ومنها حرية التجمع لا محالة من جراء تقرير حالي الطوارئ والحصار، ذلك لأن تقرير أيا من الحالتين يستلزم اتخاذ إجراءات مغايرة للإجراءات المتخذة في الظروف العادية، وهذا ينعكس سلباً على ممارسة الحريات الفردية والجماعية، ولما كانت ممارسة حرية التجمع تقتضي صيانة الحريات الفردية والجماعية، ففي غياب إحدهما لا يمكن الحديث عن ممارسة حرية التجمع.

1- أثر تقرير حالة الحصار على الحريات الفردية

لا يختلف كثيراً وضع الحريات الفردية في ظل قيام حالة الطوارئ عنه في حالة الحصار، اللهم أنه في حالة الحصار تفوض إلى السلطة العسكرية الصلاحية المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة، وعلى كل حال فإن لتقرير حالة الحصار بالغ الأثر على الحرية الفردية من خلال إجراءات الاعتقال الإداري، والوضع في الإقامة الجبرية، وتحديد الإقامة والمنع من الإقامة، والتفتيش ليلاً ونهاراً، وحظر التجوال، وانعقاد الاختصاص للمحاكم العسكرية لمحاكمة المدنيين بدل المحاكم المدنية ذات الاختصاص الأصيل والعام.

أ) الاعتقال الإداري

مكنت المادة 04 من المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991¹ المتضمن تقرير حالة الحصار السلطات العسكرية من صلاحية الشرطة، وضمن الحدود التي تحددها الحكومة، في أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية.

وتتخذ هذه التدابير بعد استشارة لجنة رعاية النظام العام،² وحسب المادة 06 تقوم اللجنة بدراسة الوضع وتقديم النصح بتطبيق التدابير الاستثنائية التي من شأنها استعادة النظام العام، وسير المرافق العمومية، وأمن الأملاك والأشخاص، كما تسهر على حسن تنفيذ التدابير.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 29 لسنة 1991.

2 - نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي 91-196 على تشكلت لجنة رعاية النظام العام التي تكون على مستوى كل ولاية، وترأسها السلطة العسكرية المعنية قانوناً وتتكون من:

- الوالي،

ولنا أن نتصور وضع حرية التجمع وإمكانية ممارستها في ظل هذا الإجراء، كل ذلك مع عدم وجود ضمانات واضحة المعالم تحمي حقوق الأفراد وتضمن ممارسة حرياتهم.

ب) وضع الأشخاص في مراكز الأمن

يقصد بالوضع في مراكز الأمن حرمان الفرد من حريته في الذهاب والإياب وتقييدها لكل شخص يكون سلوكه خطراً على النظام العام أو على أمن الأشخاص، أو على حسن سير المرافق العمومية، بوضعه في أحد مراكز الأمن التي تحددها السلطة العسكرية المخولة قانوناً مباشرة صلاحيات الشرطة.¹

وقد حددت المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-201 الأفعال الموجبة للوضع في مراكز الأمن،² كما بينت المادة 05 مدة الوضع في مراكز الأمن ب 45 يوماً قابلة للتجديد مرة واحدة، ومكنت المادة 06 المعتقلين من حق الطعن في قرار الاعتقال يرفع خلال 10 أيام من تقريره أمام المجلس الجهوي لحفظ النظام العام،³ ويتخذ قراراته بأغلبية الأصوات، ويرجح

-
- محافظ الشرطة الولائية،
 - قائد مجموعة الدرك الوطني،
 - رئيس القطاع العسكري، إن اقتضى الأمر،
 - شخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة العامة.
- 1 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 يونيو 1991 يضبط حدود الوضع في مراكز للأمن وشروطه، تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1991.
- 2 - الأفعال الموجبة للوضع في مراكز الأمن هي:
- التحريض على الفوضى وعلى ارتكاب جنایات وجنح ضد أشخاص وأماكن.
 - النداء بأي وسيلة للعصيان المدني والإضراب.
 - حمل أي سلاح من أجل ارتكاب مخالفات.
 - التحريض على التجمعات لغرض واضح يثير الاضطراب في النظام العام وطمأنينة المواطنين.
 - رفض الامتثال للتسخير الكتابي الذي تصدره السلطة المخولة صلاحيات الشرطة وحفظ النظام العام، ذلك الرفض الذي يعرقل سير الاقتصاد الوطني عرقلة خطيرة.
 - معارضة تنفيذ التسخير الذي أعد بسبب الاستعجال والضرورة بغية الحصول على خدمات يؤديها مرفق عام أو مؤسسة عمومية أو خاصة.
 - مخالفة التنظيم الإداري المتعلق بالمرور، وبتوزيع المواد الغذائية، بقصد إثارة اضطرابات في النظام العام.
- 3 - نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-201 على استحداث ثلاثة مجالس جهوية لحفظ النظام في الجزائر ووهران وقسنطينة، ويمتد اختصاص كل منها إلى مجموعة من الولايات، ويتشكل حسب المادة 08 من ذات المرسوم من الآتي:
- الوالي، رئيساً
 - رئيس القطاع العسكري أو قائد مجموعة الدرك الوطني،
 - محافظ الشرطة للولاية،
 - ثلاث شخصيات تختار نظراً لتمسكها بالمصلحة العامة.

صوت الرئيس عند تساوي الأصوات، على أن يصدر قراراته خلال 10 أيام من رفع الأمر إليه.

ج) تحديد الإقامة والمنع منها و الوضع في الإقامة الجبرية

في ظل حالة الحصار يمكن السلطات العسكرية المخول صلاحيات الشرطة أن تقوم بجملة من التدابير، فقد نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 91-196 على جملة من التدابير منها التضييق أو منع مرور الأشخاص أو تجمعهم في الطرق العمومية، و إنشاء مناطق ذات إقامة مقننة لغير المقيمين، ومنع إقامة أي شخص راشد يتبين أن نشاطاته مضرّة بالنظام العام وبالسير العادي للمرافق العمومية، وتنظيم مرور المواد الغذائية أو بعض المعدات المعينة، وتوزيعها.

- فبالنسبة لتدابير المنع من الإقامة حسب ما جاءت في أحكام المرسوم التنفيذي 91-203 المؤرخ في 25 يونيو 1991 الذي يضبط كفاءات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقاً للمادة 08 من المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الطوارئ¹، حيث نصت المادة 02 منه على يكون اتخاذ تدبير المنع من الإقامة بناء على اقتراحات قانونية من مصالح الشرطة، مصحوبة برأي لجنة رعاية النظام العام، ويجوز الطعن في قرار التدبير حسب نص المادة 03 خلال 10 أيام، يرفع إلى المجلس الجهوي لحفظ النظام .

وفي كل الأحوال، فقد نصت المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي على وجوب أن يتضمن قرار المنع من الإقامة قائمة الأماكن الممنوعة، ونظام الرقابة والحراسة الذي يجب أن يخضع له الممنوع من الإقامة، وبلغت تدابير المادة 06 من الخطورة إلى حد تقييد العلاقات الشخصية للفرد الممنوع من الإقامة، إذ تصل تدابير الحراسة والرقابة على الفرد حد منعه من مصاحبة بعض الأشخاص، وإلزامه بالتأشير الدوري على بطاقة معلومات، تحت سلطة الشرطة أو الدرك، كما أن المادة 11 ألزمت الممنوع من الإقامة بتقديم بطاقة المعلومات الى السلطات العسكرية والدرك والشرطة عند طلبها، كل هذا التقييد والتضييق للحرية الفردية يقع خارج نطاق دائرة القضاء؟ وبالتالي لا يمكن الحديث عن ممارسة حرية التجمع في ظل انعدام

1 - الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1991.

مناخها والظروف الميسرة لها إذا كان محورها وهو الفرد مقيدا من خلال تحديد إقامته، والتدخل في علاقته بالآخرين، مع العلم أن ممارسة حرية التجمع لا يكون من خلال جماعة وإرادة فردية، والحال هنا تقييد الأرادتين، وبالتالي يعود التقييد الحرية المراد ممارستها.

- زيادة على المنع من الإقامة، يجوز للسلطة العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة، المختصة إقليمياً أن تتخذ تدبير الوضع تحت الإقامة الجبرية، وذلك بناء على اقتراح من مصالح الشرطة مشفوع برأي لجنة رعاية النظام العام، على أن يكون هذا التدبير محل طعن خلال 10 أيام من تقريره، لدى المجلس الجهوي لحفظ النظام، ويطبق هذا التدبير قائد فرقة الدرك الوطني، أو محافظ الشرطة، في مكان الإقامة المعتاد للمعني، ويتوجب على المشمولين بهذا التدبير من الإقامة في المكان المحدد لهم، وتأشير قرار الإقامة بسعي منهم لدى السلطة المختصة، واستظهار بطاقة المعلومات عند الطلب من قبل السلطات، والتوقيع على السجل الموضوع لهذا الغرض لدى الشرطة أو الدرك عند كل تأشير للبطاقة.¹

- **التفتيش:** وخلافاً لما نصت عليه أحكام الدستور من صيانة حرمة المسكن والحياة الخاصة للفرد،² فإن المرسوم الرئاسي رقم 91-196 أقر في مادته 07 للسلطة العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة، أن تجري عملية التفتيش أو تكلف من يقوم بها ليلاً أو نهاراً، سواء كان ذلك في المحال العمومية أو الخاصة، وكذلك الأمر بالنسبة لداخل المساكن.

- **حظر التجوال:** والمقصود منه منع تواجد الأشخاص في الأماكن العمومية أثناء سريان المهلة التي حددها السلطات العسكرية، حيث أصدرت هذه الأخيرة بياناً بتاريخ 1991/06/06 تقرر بمقتضاه حظر التجوال ابتداء من تاريخ 1991/06/06 بداية من الساعة الحادية عشرة ليلاً

1 - المواد 02، 03، 04، 06، 07، 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 يونيو 1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار. الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1991.

2 - نصت المادة 37 من دستور 1989 على أنه: " لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة... كما نصت المادة 38 منه على أن تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن. فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه. ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة.

إلى غاية الساعة الثالثة والنصف صباحاً - مع بعض الاستثناءات للأطباء، وسيارات الإسعاف، وعمال سونلغاز، - وهذا بكل من ولاية الجزائر والبليدة وبومرداس وتيبازة.¹

- انعقاد الاختصاص للمحاكم العسكرية: على خلاف الوضع العادي لضوابط الاختصاص، نصت المادة 11 من المرسوم الرئاسي 91-196 على إمكانية إخطار المحاكم العسكرية بوقوع جنایات أو جرائم خطيرة ترتكب ضد أمن الدولة، مهما كانت صفة مرتكبيها أو المتواطئين معهم، وهذا طيلة مدة تقرير حالة الحصار.

ويمثل الأشخاص الموقوفون أمام وكيل الجمهورية العسكري المختص، إلا إذا قررت هذه السلطة غير ذلك، فيمثل هؤلاء الأشخاص أمام القاضي الطبيعي المختص إقليمياً.²

2 - أثر تقرير حالة الطوارئ على الحريات الفردية

كما هو معلوم، لا يمكن الحديث عن حرية التجمع في معزل عن الحديث عن الحرية الفردية، إذ لا يتصور أن تصان حرية التجمع في حين أن الحرية الفردية منتهكة، إذ تتأثر الحرية الفردية من خلال تقرير حالة الطوارئ نتيجة إجراءات الاعتقال الإداري، والوضع في الإقامة الجبرية والمنع من الإقامة، والتفتيش ليلاً ونهاراً، وحظر التجوال، والوضع في مراكز الأمن.

أ) الاعتقال الإداري

نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ على أنه: "يمكن وزير الداخلية والجماعات المحلية أن يأمر بوضع أي شخص راشد يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية، في مركز أمن في مكان محدد.

تنشأ مراكز الأمن بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية".

وقد عرفت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فبراير 1992 المحدد لشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن حالة الطوارئ¹ الاعتقال

1 - نشر هذا البيان بجريدة المساء اليومية بتاريخ: 07 و 08/06/1991. نقلاً عن: سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005، ص 58.

2 - انظر، المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25 يونيو 1991 يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1991.

الإداري بقولها: "يعتبر الوضع في مركز أمن، تدبيراً إدارياً، ذا طابع وقائي، يتمثل في حرمان كل شخص راشد يعرض سلوكه للخطر النظام والأمن العموميين، وكذا حسن سير المصالح العمومية من حريته في الذهاب والإياب، بوضعه في أحد المراكز المحدثة بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية".

وأشارت المادة 03 من نفس المرسوم إلى أن الوضع في مراكز الأمن يعود الاختصاص فيه لوزير الداخلية أو السلطة التي يفوضها بذلك الإجراء، كما مكنت المادة 04 من ذات المرسوم الأشخاص المعتقلين إدارياً من حق الطعن أمام والي محل إقامتهم، على أن يرفع هذا الطعن مشفوعاً بملاحظات الوالي المفيدة إلى المجلس الجهوي للطعن² المتكون حسب ما نصت عليه المادة 06 من نفس المرسوم من رئيس يعينه وزير الداخلية، وممثل لوزير الداخلية والجماعات المحلية، ممثل لوزير الدفاع الوطني، وثلاث شخصيات مستقلة، يعينها وزير حقوق الإنسان، مختارة بسبب تعلقها بالمصلحة العامة.

ولم ينص المرسوم على إمكانية الطعن في قرار الاعتقال ومدته، بل ترك أمره للمعني به، إلا أنه المادة 07 من ذات المرسوم نصت على أن المجلس الجهوي يبت في الطعن خلال 15 يوماً الموالية لإخطاره، ولم تأت على ذكر إمكانية الطعن في قراراته.

وإن كانت هذه الإجراءات ماسة بحرية الأفراد، فإن الأمر يزداد تعقيداً وخطورة على حرية هؤلاء حينما يتعلق الأمر بتوقيف مرتبات المعتقلين، ولنا أن نتأمل فيما قد يلحق المعتقل وعائلته من هذا الإجراء الخطير، حيث نصت المادة 11 من هذا المرسوم إلى تعليق الهيئة المستخدمة دفع مرتبات وأجور الأشخاص الموضوعين في مراكز الأمن مدة وضعهم فيها، إذا كانوا مرتبطين بعلاقة عمل مع إدارات أو مؤسسات عمومية.

ب) تحديد الإقامة والمنع منها و الوضع في الإقامة الجبرية

وزيادة على الإجراءات السابقة والتي تشكل خطورة على الحرية الفردية، فإن المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 وسعت من صلاحيات وزير الداخلية على كامل التراب الوطني، والوالي في حدود إقليم ولايته في إطار التوجيهات الحكومية اتخاذ الإجراءات التالية:

1 - الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1992.

2 - نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75 على أن تؤسس مجالس جهوية للطعن بالجزائر، البلدية، وهران، بشار، ورقلة، قسنطينة، وكل مجلس يمتد اختصاصه الإقليمي إلى ولايات أخرى.

- . تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن و أوقات معينة.
- . تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع الضرورية الأولى، وتوزيعها.
- . إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- . المنع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.

ج) التفتيش نهاراً وليلاً وفي أي وقت

بالإضافة إلى ما سبق، فإن التدبير الأخير من المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 نص على الأمر بالتفتيش نهاراً وليلاً وفي أي وقت، دون وضع أي ضابط يضمن حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة مسكنه بما يخالف أحكام المادتين 39 و 40 من دستور 1996 التي تقابلهما المادتين 37 و38 من دستور 1989.

ثانياً: أثر تقرير حالي الحصار والطوارئ على الحريات الجماعية

طالما تضررت الحريات الفردية من جراء تقرير حالة الحصار أو الطوارئ، فمن باب أولى تتأثر وتتضرر الحريات الجماعية، وذلك في ظل الإجراءات المتبعة والمقيدة للحريات الجماعية للأفراد بحجة استتباب والوضع، وحماية النظام العام، إذ أن لتقرير حالة الحصار أو الطوارئ الأثر البالغ على الكثير من الحريات الجماعية، وفي مقدمتها حرية الاجتماع العام، على اعتبار أن هذه الحرية هي نواة لممارسة باقي الحريات الجماعية وفي مقدمتها حرية التجمع موضوع بحثنا، وما ينجم عن تقريرها من حظر للاجتماعات وتوقيف لنشاط الجمعيات، وقف للمؤسسات، وتقييد للحق في الإضراب، وتوقيف نشاط أو حل للمجالس المحلية المنتخبة، ذلك ما نتولى تبيانه على التوالي:

1- أثر تقرير حالة الحصار على الحريات الجماعية

لا تقل شأن الأثار التي يخلفها تقرير حالة الحصار على الحريات الجماعية عن الأثار الناجمة عن تقرير حالة الطوارئ، إن لم نقل أنها تكون أشد، بحكم أن حالة الحصار تلي حالة الطوارئ، ذلك ما نبينه على التوالي:

أ) حظر الاجتماعات

خولت المادة 07 من المرسوم الرئاسي 91-196 المقرر لحالة الحصار منع صدور منشورات، أو عقد اجتماعات، أو نداءات عمومية، بمجر الشبهة والشك في أن ذلك سيثير الفوضى، وانعدام الأمن،¹ كما أجازت هذه المادة للسلطة العسكرية القيام بعمليات التفتيش لـيلاً أو نهاراً في المحال العمومية - و بطبيعة الحال تكون مقار لأحزاب أو الجمعيات - أو المحال الخاصة، وكذلك داخل المساكن.

ب) توقيف نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية

أشارت المادة 09 من المرسوم الرئاسي 91-196 المقرر لحالة الحصار إلى إمكانية التوقيف الكلي لنشاط الجمعيات، مهما كان قانونها الأساسي أو جهتها، وذلك بموجب مرسوم تنفيذي، في حالة قيام قادتها أو أعضاؤها بأعمال مخالفة للقوانين، لاسيما القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، وفي هذه الحالة تطبق أحكام المادة 34 من القانون 89-11 إذا تعلق الأمر بجمعية ذات طابع سياسي، والتي تقضي بأنه: " يجوز للوزير المكلف بالداخلية طلب الحل القضائي للجمعية التي تصدر ضدها الإجراءات المشار إليها في المادة 33 من القانون".

وقد بينت المادة 33 من القانون 89-11 المبررات المفضية إلى توقيف الجمعيات ذات الطابع السياسي، وهي الخرق الفادح للقوانين السارية، وفي حالة الاستعجال أو خطر يوشك أن يخل بالنظام العام. وفي كل الأحوال، يجب أن يكون توقيف نشاطات الجمعية المعنية، وغلق محلاتها مؤقتاً، بناء على قيام وزير الداخلية باستصدار حكم قضائي يقضي بذلك.

1 - أشارت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المحدد لشروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المقرر لحالة الحصار إلى أنه يمكن السلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة، أن تمنع أي نشر، أو اجتماع، أو نداءات عمومية، يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارها، وذلك بناء على اقتراح لجنة رعاية النظام العام، ويترتب على منع المنشورات حجز الوثائق التي يسلط عليها هذا الإجراء في أي مكان وأية ساعة من النهار أو الليل. تصدر وتوضع تحت يد العدالة وسائل الطباعة والاستنساخ، وأية وسيلة أخرى تستعمل للتحريض على الفوضى. وخلافاً لما قضت به المادة 2/36 من دستور 1989 من ضرورة خضوع كل حجز لمطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة من وسائل التبليغ والإعلام إلى أمر قضائي، فالمادة المذكورة جاءت بعكس ذلك، حيث يعرض المحجوز تالياً على القضاء بعد حجزه دون أمر منه؟

ج) توقيف نشاط المجالس المنتخبة أو حلها

لم تسلم خيارات الناخبين من التدخل بموجب أحكام تقرير حالة الحصار بما يشكل مخالفة لأحكام الدستور، إذ نصت المادة 10 من المرسوم الرئاسي 91-196 على أنه: "إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية، إفشال عمل السلطات العمومية القانوني، أو عرقلته بمواقف تجميدية مبينة، أو معارضة صريحة من مجالس محلية، أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية في مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الانتخاب في الوقت المناسب".

د) تقييد حرية التظاهر

خلافاً لأحكام القانون رقم 91-19 المعدل المتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات، الذي نص على خضوع المظاهرات العمومية¹ لترخيص مسبق، أي بعد موافقة السلطة المختصة، فإن السلطة العسكرية جاءت بما يخالف ذلك حينما أصدرت بياناً بتاريخ 1991/06/05 يمنع منعاً مطلقاً التجمعات والتجمهر والمسيرات والمظاهرات في الطرق والساحات العمومية للمدن على كامل التراب الوطني.

2- أثر تقرير حالة الطوارئ على الحريات الجماعية

أ) وقف المؤسسات

أقر مرسوم تقرير حالة الطوارئ للحكومة في مادته 03 اتخاذ كل الإجراءات التنظيمية التي من شأنها الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ، وزيادة على هذه السلطات المفتوحة، عدلت هذه المادة 03 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1992 المتمم للمرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن تقرير حالة الطوارئ² وتضمنت تدابير مجحفة، حيث مكنت الحكومة من وقف نشاط كل شركة أو مؤسسة أو هيئة أو غلقها - مهما كانت طبيعتها واختصاصها - عندما تعرض هذه

1 - عرفت المادة 15 من القانون 91-19 للمظاهرات العمومية بأغما المواكب والاستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة، جميع التظاهرات التي تجري في الطريق العمومي. تخضع المظاهرات العمومية إلى ترخيص مسبق.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 61 لسنة 1992.

النشاطات النظام العام أو الأمن العمومي أو السير العادي للمؤسسات أو المصالح العليا للبلاد للخطر، وتتخذ هذه التدابير بناء على قرار وزاري لمدة لا تتجاوز 06 أشهر، ويمكن أن تكون موضوع طعن وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل.

ب) غلق أماكن الاجتماعات

لقد ضربت المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 حرية الاجتماع في مقتل حينما نصت على تأهيل وزير الداخلية والوالي المختص إقليمياً، بالأمر عن طريق قرار بالإغلاق المؤقت لقاءات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية، وبطبيعة الحال فإن مصطلح (مهما كانت طبيعتها) ينطبق على الأماكن التي تجري فيها الجمعيات والأحزاب السياسية اجتماعاتها ويشمل كذلك مقراتها.

ج) تعليق الحق في الإضراب

مع العلم أن الإضراب حق للعامل، وفي غالب الأحيان تكون مبرراته عدم تلبية مطالب جلها اجتماعية، إلا أنه لم يسلم من الضبط، إذ ألزمت الفقرة 05 من المادة 06 من المرسوم الرئاسي 92-44 العمال بالعمل ضمن نظام السخرة في حالة القيام بإضراب غير مرخص به أو غير شرعي، ويشمل التسخير المؤسسات العامة و الخاصة.

د) تعليق نشاط المجالس المنتخبة أو حلها

لا شك أن المجالس المنتخبة هي مجالس تمثل إرادة الناخبين الذين منحوا الثقة فيمن ينوب عنهم في تسيير هذه الوحدات المحلية، وخلافاً لما نصت عليه أحكام قانون الانتخابات، فإن المادة 08 من المرسوم المقرر لحالة الطوارئ، مكنت الحكومة من سلطة تعليق نشاط المجالس المحلية المنتخبة أو الهيئات التنفيذية البلدية، وذلك في حالة تعطيلها العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو معارضتها عمل السلطات أو حلها.

ثالثاً: موقفنا من الإجراءات المتخذة بموجب تقرير حالي الحصار والطوارئ

لا شك أن تقرير حالة الحصار أو الطوارئ يكون بسبب ظروف غير عادية دعت إلى ذلك، وكما هو معلوم فإن تقرير هذه الحالات هو اختصاص دستوري أصيل لرئيس الجمهورية، ولو أن المؤسس الدستوري اشترط بعض الاستشارات غير الملزمة، وبطبيعة الحال

فإن اللجوء لهذه الحالات يترتب عليه القيام بإجراءات بغرض استتباب الوضع، الأمر الذي ينجم عنه مساس بالحقوق والحريات الفردية والجماعية، وبحكم تقرير كل من حالي الطوارئ والحصار في الجزائر وما نجم عن تطبيقهما من مساس خطير بالحقوق والحريات، كان لزاما علينا الخوض في مدى دستورية هذه النصوص المطبقة خلال هذه الحالات، ومدى دستورية الإجراءات المتخذة والمقيدة للحريات الفردية والجماعية، وهو ما نشرحه في الآتي:

1- حدود سلطة رئيس الجمهورية في تنظيم حالي الحصار والطوارئ

من المسلم به أن لرئيس الجمهورية سلطة تقرير حالة الحصار أو الطوارئ بمقتضى ما نصت عليه أحكام الدستور،¹ وأن يتخذ كافة التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، وكما هو معلوم أن هذه التدابير لا محالة ستقيد الحريات الفردية والجماعية، وفي ذات الوقت نصت المادة 1/122 من دستور 96 على أن يختص البرلمان في التشريع فيما يخص حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، والتي تقابلها المادة 1/115 دستور 1989.

ويثار تنازع الاختصاص بين رئيس الجمهورية والبرلمان حول تنظيم حالة الطوارئ أو الحصار في ظل دستور 1989، حيث ينعقد الاختصاص لرئيس الجمهورية في تقريرها واتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع، وفي ذات الوقت لم يسلب البرلمان حق التشريع في مجال الحريات الفردية والجماعية أثناء تقرير حالة الحصار أو الطوارئ.

والجدير بالملاحظة، أن المؤسس الدستوري تدارك الوضع في دستور 1996 بإدراجه المادة 92 التي نصت على أن تنظيم حالة الطوارئ والحصار يكون بموجب قانون عضوي،

1 - نصت المادة 91 من دستور 1996 على أن: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".
وتقابلها المادة 86 من دستور 1989 بقولها: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني".

تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات، وإزالة اللبس والتنازع في الاختصاص بين رئيس الجمهورية والبرلمان.

ويرى الأستاذ مراد بدران أن سبب إدراج المادة في 92 دستور 1996 يعود إلى استشعار المؤسس الدستوري، أو السلطات العامة في الدولة، بأن ما وقع عقب أحداث جوان 1991 من إجراءات اتخذتها السلطات العامة، كانت مخالفة لأحكام الدستور.¹ وما تجدر الإشارة إليه، أن رئيس الجمهورية وهو بصدد اتخاذ الإجراءات الكفيلة باستتباب الوضع يكون ملزماً - حتى في غياب القانون العضوي المنظم لحالي الحصار والطوارئ - بحدود ما تقره القوانين التي سنها البرلمان. فقيام رئيس الجمهورية بتنظيم حالي الحصار والطوارئ و يجعل من المادة 92 من الدستور غير ذات جدوى، والقول بغير ذلك يعد خرقاً لأحكام الدستور.

2- مدى دستورية تفويض رئيس الجمهورية لسلطاته أثناء تقرير حالي الحصار والطوارئ

بالرجوع إلى النصوص المنظمة لحالي الحصار والطوارئ، سواء المرسوم الرئاسي 91-196 المتعلق بحالة الحصار أو المرسوم الرئاسي 92-44 المتعلق بحالة الطوارئ، نجد أن رئيس الجمهورية فوض سلطاته في اتخاذ الإجراءات الكفيلة باستتباب الوضع بما يخالف أحكام الدستور. وباستقراء المادة 2/83 من دستور 1989 التي تقابلها المادة 2/87 من دستور 1996 على عدم جواز تفويض سلطته في اللجوء إلى الأحكام المنصوص عليها في المواد من 86 إلى 91، وبالرجوع إلى المادة 91 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 86 من دستور 1989 التي نصت على أنه: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع". ومرد عدم جواز التفويض يرجع إلى أهمية وخطورة لوائح الضبط لأنها لا تستند إلى قانون سابق عليها، فضلاً عن أنها تمس الحقوق والحريات العامة.²

1- انظر رسالته، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مشار إليها، ص 171.

2 - محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والكويت)، دار النهضة العربية، مصر، ط 01، 2011، ص 256.

وعلى خلاف أحكام ما نصت عليه المادة 83 من الدستور، صدرت المراسيم التنفيذية للمرسومان الرئاسيان 196-91 و 44-92، اللذين فوض بموجبهما رئيس الجمهورية سلطاته في اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع إلى هيئات غير ذات صفة.

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 196-91 المتعلق بتقرير حالة الحصار نجد أن المادة 03 منه تفوض السلطة العسكرية صلاحيات السلطات المدنية في مجال النظام العام والشرطة، وبمقتضى ذلك ألحقت مصالح الشرطة المدنية بالجيش، كما أن الحكومة فوضت صلاحياتها بمقتضى المادة 04 للسلطة العسكرية لاتخاذ إجراءات في غاية الأهمية تتعلق بتدابير الاعتقال الإداري والإخضاع للإقامة الجبرية، وما تمثله هذه الإجراءات من مساس خطير بحريات الأفراد، كما يجب التنويه بأن ذلك يشكل خرقاً لأحكام الدستور.

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 44-92 المتعلق بحالة الطوارئ نجد أنه لا يختلف عما ذكر عن حالة الحصار، فالمادة 03 منه نصت على أن تتخذ الحكومة كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحياتها قصد الاستجابة للهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ، وكما هو معلوم أن هدف تقرير حالة الطوارئ هو استتباب الوضع، الذي يستوجب إرجاعه اتخاذ رئيس الجمهورية جملة من الإجراءات وليست الحكومة.

وقد أهلت المادة 04 من المرسوم 44-92 وزير الداخلية على كامل التراب والوطني، والوالي في دائرته الإقليمية، لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو لاستتبابه عن طريق قرارات. كما أعطتهما المادة 06 من نفس المرسوم صلاحيات مطلقة في تقييد الحريات حيث يمكنهما: تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة، تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى، وإنشاء مناطق إقامة لغير المقيمين، ومنع الإقامة أو الوضع تحت الإقامة الجبرية، وتقييد الحق في الإضراب، والتفتيش ليلاً أو نهاراً.

وبناء على ما سبق، يمكن القول بأن الإجراءات التي اتخذت بموجب أحكام المرسومين الرئاسيين 196-91 و 44-92 غير دستورية، وذلك بالنظر إلى مخالفتها الصريحة لأحكام المادة 83 من الدستور، وإذا كان من الأهمية إشراك بعض الهيئات في اتخاذ التدابير اللازمة حتى يستتب الوضع، فعلى المؤسس الدستوري أن يعدل من نص المادة 91 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 83 من دستور 1989، مع الوضع في الحسبان أن أي مساس بالحقوق

والحريات الفردية أو الجماعية يكون في حدود ما يسمح به القانون العضوي -الذي لم يسن بعد- وأن يتم كل ذلك تحت رقابة القضاء.

3- مدى دستورية الإجراءات الماسة بالحريات الفردية أثناء تقرير حالي الحصار والطوارئ

بموجب تقرير حالي الحصار والطوارئ تعرضت الحريات الفردية إلى مساس خطير، نتيجة جملة الإجراءات والتدابير التي اتخذتها السلطات العسكرية والمدنية، والمخالفة لأحكام الدستور، وهذا ما نشرحه على التوالي:

أ) التدابير المتعلقة بتقييد حرية التنقل¹

لقد أقر المرسوم الرئاسي 91-196 جملة إجراءات بما يخالف أحكام الدستور، حيث حولت المادة 04 منه السلطات العسكرية صلاحية الشرطة، وبذلك يمكنها اتخاذ تدابير الاعتقال الإداري، والوضع في الإقامة الجبرية، كما أجازت المادة 4/08 من ذات المرسوم اتخاذ تدابير المنع من الإقامة. ولا يختلف الأمر كثيراً بالنسبة لحالة الطوارئ، وذلك بالنظر إلى سلطة الوزير المكلف بالداخلية الممتدة عبر كامل التراب الوطني، والوالي ضمن دائرته الإقليمية حسب مقتضيات المادتين 05 و 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ. وبالرجوع إلى أحكام الدستور، نجد أنه كفل الحريات الأساسية للمواطن، وهذا ما نصت عليه المادة 32 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 31 من دستور 1989 بقولها: " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة.

وتكون تراثاً مشتركاً بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبهم أن ينقلوها ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة". كما نصت المادة 44 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 41 من دستور 1989 على أنه: " يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن يتنقل عبر التراب الوطني. حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون".

1 - وتمثل في الاعتقال الإداري، تحديد الإقامة والمنع منها والوضع في الإقامة الجبرية.

كما نصت أحكامه على أن كل شخص بريء حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون، وأن لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم، ولا يتابع أحد أو يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة بالقانون، وطبقاً للأشكال التي نص عليها، وأن لا توقيف للنظر يتجاوز 48 ساعة، ومن حق الموقوف الاتصال بأسرته فوراً، ولا يمكن تمديد التوقيف للنظر إلا استثناءً ووفق أحكام القانون.¹

وبناء على ما سبق، يمكن الجزم بأن التدابير التي اتخذت كانت مخالفة لأحكام الدستور، وعصفت بإمكانية ممارسة حرية التجمع، فلنا أن نتصور مثلاً اعتقال 04 أفراد أو تحديد إقامتهم، فلا ريب سيكون هذا الإجراء كفيلاً بشل نشاط جمعية أو حزب سياسي، خصوصاً إذا كان هؤلاء أعضاء فاعلين فيه، وبطبيعة الحال فإن الاعتقال أو تحديد الإقامة أو المنع منها أو الوضع في الإقامة الجبرية لا يطال إلا الأعضاء النشيطين المعارضين للسلطة.

ب) التفتيش نهاراً وليلاً وفي أي وقت

يعد التفتيش من تدابير حالي الحصار والطوارئ، فالمادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 نصت على الأمر بالتفتيش نهاراً وليلاً وفي أي وقت، سواء كان ذلك في المحال العمومية أو الخاصة، وكذلك الأمر بالنسبة لداخل المساكن، والأمر نفسه يشمل المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، كل ذلك يتم دون وضع أي ضابط يحمي هذه الحقوق والحريات من الاعتداء.

ويعد هذا الإجراء مخالفاً لأحكام الدستور والقوانين سارية المفعول، فالدستور يحظر انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وانتهاك حرمة مسكنه،² وحسبما قضت المادة 47 من قانون الإجراءات الجزائية، لا يجوز البدء في تفتيش المساكن ومعاينتها قبل الساعة 05 صباحاً، ولا بعد الساعة 08 مساءً ومن خلال استصدار وإظهار الأمر بالتفتيش الصادر عن سلطة قضائية مختصة قبل الدخول إلى المنزل والشروع في التفتيش، وأن يتم التفتيش بحضور المعني أو من يمثله.³

1 - المواد: من 45 إلى 48 من دستور 1996 التي تقابها المواد: من 41 إلى 45 من دستور 1989.

2 - انظر المادتان: 39 و 40 من دستور 1996 التي تقابلهما المادتان: 37 و 38 من دستور 1989.

3 - تجدر الإشارة إلى أن المشرع وفي إطار تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب القانون 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 84. أجاز التفتيش ليلاً

ج) حظر التجوال

بموجب تقرير حالة الحصار أقرته السلطات العسكرية، حيث أصدرت بياناً بتاريخ 1991/06/06 يقضي بحظر التجوال ابتداء من تاريخ 1991/06/06 بداية من الساعة الحادية عشرة ليلاً إلى غاية الساعة الثالثة والنصف صباحاً مع بعض الاستثناءات.¹ وزيادة على ذلك، اشترطت السلطات العسكرية المكلفة بتطبيق حالة الحصار على كل من تدفعهم الضرورة إلى التنقل خلال مهلة حظر التجوال طلب رخصة شخصية مسبقاً للتنقل² من مصالح الدرك الوطني أو الشرطة، بالنسبة للأشخاص المقيمين في المناطق المقرر فيها حظر التجوال، أو مصالح أمن الولاية بالنسبة للأشخاص الذين يرغبون في التوجه إلى مناطق خاضعة لحظر التجوال.³

وأول تساؤل يطرح هل يمكن أن تقيد حرية التنقل بهذا الشكل؟ وهذا السؤال ينجم عنه تساؤل آخر مفاده هل يمكن أن يكون في هذه الحرية استثناء؟ ومن له الحق في وضع هذا الاستثناء؟ وعلى أي أساس تم تمييز هذه الفئات عن بقية أفراد الشعب؟ ولعل هذه التساؤلات لن يستطيع الإجابة عنها إلا من اتخذ هذه التدابير، لذلك كان من الواجب إبراز مدى مخالفة هذا الإجراء الخطير لأحكام الدستور، حيث أن الكثير من فئات المجتمع تضررت من جراء هذا التدبير، خصوصاً المرضى والمسافرين الذين يصلون في وقت متأخر، الأمر الذي قد يعرضهم للمخاطر ولا يد لهم في ذلك.⁴

أو تحاراً دون قيد في الأحوال الاستثنائية المقررة قانوناً، فقد نصت المادة 47 على أنه: "لا يجوز البدء في تفتيش المساكن ومعاينتها قبل الساعة 05 صباحاً، ولا بعد الساعة 08 مساءً، إلا إذا طلب صاحب المنزل ذلك أو وجهت نداءات من الداخل أو في الأحوال الاستثنائية المقررة قانوناً".

انظر كذلك المواد: 44، 45 من ذات القانون. للاستزادة راجع، معراج جديدي، الوجيز في الإجراءات الجزائية، دون ذكر لدار النشر، الجزائر، 2004، ص 10. راجع أيضاً، يوسف دلاندة، قانون الإجراءات الجزائية، دار هومة، الجزائر، ط 2007، ص 43.

1 - استثنى هذا الإعلان فئات محددة على سبيل الحصر وهم: أعوان الحماية المدنية، أعوان الصحافة الوطنية الحائزين على البطاقات المهنية، وعمال مؤسسة الكهرباء والغاز، وعمال النظافة والمياه، الأطباء وسيارات الإسعاف، مصالح الطرقات. نشر هذا البيان بجريدة المساء اليومية بتاريخ: 07 و 08/06/1991. نقلاً عن: سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة مشار إليها، ص 58.

2 - وهل يمكن التنبؤ بحالة الضرورة حتى يرتخص لها سلفاً، أليست الضرورة هي التي دعت إلى تقرير حالة الحصار، فإذا كان يمكن التنبؤ بما لما دعت الحاجة إلى تقرير حالة الحصار، إذ كان بإمكان السلطات اتخاذ الاحتياطات اللازمة دون تقرير حالة الحصار أو الطوارئ. ولنا أن تصور نوع التحقيق الذي يتم قبل منح رخصة التنقل الاستثنائية وما قد يصاحبه من مسائل تخص الحياة الخاصة للمواطن، وما قد ينجم عنها من خطورة على الفرد محل التحقيق، فقد تؤدي به إلى الاعتقال بدل الترخيص إذا ما اشتبه به.

3 - للاستزادة انظر، أحمد سحنين، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة مشار إليها، ص 60.

4 - نفس المذكرة، ص 60.

وعلى خلاف التدابير المتخذة، نصت المادة 44 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 41 من دستور 1989 بقولها: " يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن يتنقل عبر التراب الوطني.

حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون". كما نصت المادة 47 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 44 من دستور 1989 بقولها: " لا يتابع أحد، ولا يوقف أو يحتجز، إلا في الحالات المحددة بالقانون، وطبقاً للأشكال التي نص عليها".

4) مدى دستورية الإجراءات الماسة بالحريات الجماعية أثناء تقرير حالي الحصار والطوارئ

لم تكن الحريات الجماعية أحسن حالاً من الحريات الفردية، إذ تعرضت بمقتضى تقرير حالي الحصار والطوارئ إلى مساس خطير، نتيجة التدابير المتخذة من قبل السلطات، والمخالفة لأحكام الدستور، وهذا ما سنشرحه على التوالي:

أ) التدابير المتعلقة بالاجتماعات والمظاهرات¹

لقد خولت المادة 07 من المرسوم الرئاسي 91-196 المقرر لحالة الحصار منع صدور منشورات، أو عقد اجتماعات، أو نداءات عمومية، بمجر الشك في أن ذلك سيثير الفوضى، وانعدام الأمن.²

كما ضربت المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المقرر لحالة الطوارئ حرية الاجتماع في مقتل، حينما نصت على تقرير الإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية.

1 - وتمثل هذه التدابير في غلق أماكن الاجتماعات، وحظر الاجتماعات، والمظاهرات.

2 - أشارت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المحدد لشروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المقرر لحالة الحصار إلى أنه، يمكن السلطات العسكرية المخولة لصلاحيات الشرطة، أن تمنع أي نشر، أو اجتماع، أو نداءات عمومية، يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارها، وذلك بناء على اقتراح لجنة رعاية النظام العام، ويترتب على منع المنشورات حجز الوثائق التي يسلم عليها هذا الإجراء، في أي مكان وأية ساعة من النهار أو الليل. تصادر وتوضع تحت يد العدالة وسائل الطباعة والاستنساخ، وأية وسيلة أخرى تستعمل للتحريض على الفوضى. وخلافاً لما قضت به المادة 2/36 من دستور 1989 من ضرورة خضوع كل حجز لمطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة من وسائل التبليغ والإعلام إلى أمر قضائي، فإن المادة جاءت بعكس ذلك حيث يعرض المحجوز على القضاء تالياً بعد حجزه ابتداءً دون أمر منه؟.

إن أقل ما يقال عن هذه الإجراءات أنها تتم خارج نطاق دائرة القانون، فلا يعقل أن تتخذ السلطات تدابير ماسة بالحريات مساساً خطيراً لمجرد الشبهة والاحتمال، ويتم ذلك خارج نطاق دائرة القضاء، فالدستور كفل حرية التعبير، ولا يمكن ممارسة هذه الحرية إلا من خلال عقد الاجتماعات، والقيام بالمظاهرات، والندوات، ونشر الأفكار عبر الصحف، وغيرها من الوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الحرية، كل ذلك يكون تحت سلطان القانون، أو حسب مقتضياته.¹

فالدستور نصت أحكامه على حرمة حرية الرأي، كما لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي، ويؤكد الدستور أيضاً على أن حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن.² وتجدد الإشارة إلى أن حرية التظاهر تخضع لأحكام القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات، الذي نص على أن تسبق المظاهرات العمومية بترخيص مسبق، ولا تمنع منعاً مطلقاً، لأن في ذلك مخالفة لأحكام القانون والدستور، وكل تدبير يخالفهما يعد باطلاً.

ب) تعليق الحق في الإضراب

لا يخفى علينا أن الحق في الإضراب يجد أساسه في الحق النقابي الذي يتمتع به العامل والموظف بموجب أحكام الدستور، وهو أحد أطر ممارسة حرية التجمع، وفي غالب الأحيان

1 - نصت المادة 02 من القانون 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990 والمتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1990 على أن: "الحق في الإعلام يجسده حق المواطن في الإطلاع بكيفية كاملة وموضوعية على الوقائع والآراء التي تمم المجتمع الوطني والدولي وحق مشاركته في الإعلام بممارسة الحريات الأساسية والتفكير والرأي والتعبير طبقاً للمواد 35، 36، 39، 40 من الدستور". ونعتقد أن هذه المادة كافية لصيانة الحق في الإعلام والإطلاع واستقاء المعلومات، إلا أنها تعرضت للتعديل بموجب المادة 02 من القانون 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام حيث نصت المادة 02 منه على أنه: "بممارسة نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون العضوي والتشريع والتنظيم المعمول بهما وفي ظل احترام:

- الدستور وقوانين الجمهورية، الدين الإسلامي وباقي الأديان، الهوية الوطنية والقيم الثقافية للمجتمع، السيادة الوطنية والوحدة الوطنية، متطلبات أمن الدولة والدفاع الوطني، متطلبات النظام العام، المصالح الاقتصادية للبلاد، مهام والتزامات الخدمة العمومية، حق المواطن في إعلام كامل وموضوعي، سرية التحقيق القضائي، الطابع التعددي للآراء والأفكار، كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية".

وما يمكن ملاحظته أن هذه المادة قيدت هذا الحق والحرية أكثر من تحريرها وتحقيقها، فيكفي أن تنص على أن يكون هذا العمل خاضعاً لأحكام الدستور و فقط، لأن من شأن وضع الكثير من التحفظات تجعل من هذا العمل شبه مستحيل، وذلك بالنظر لترايط المواضيع المشمولة بعدم طرقها، فكل المواضيع تتعلق بأمن الدولة ومتطلبات النظام العام، سواء الأمن الغذائي، أو الاقتصادي، أو السياسي، أو الاستراتيجي ...

2 - انظر المواد: 36، 38 من دستور 1996 و35، 37 من دستور 1989.

تكون مبرراته عدم تلبية مطالب جلها اجتماعية، ومع ذلك لم يسلم هو أيضاً من التقييد، فالمادة 05/06 من المرسوم الرئاسي 92-44 ألزمت العمال بالعمل ضمن نظام السخرة في حالة القيام بإضراب غير مرخص به، أو غير شرعي، ويشمل التسخير المؤسسات العامة أو الخاصة.

وجدير بالملاحظة، أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين، وأن الحق في الإضراب معترف به للموظف والعامل،¹ كما أن القانون 90-11 المؤرخ في 21 ابريل 1990 والمتعلق بعلاقات العمل اعتبر في مادته 05 الحق النقابي واللجوء إلى الإضراب من الحقوق الأساسية.² ومجمل القول؛ إن هذه التدابير خالفة مخالفة صريحة أحكام الدستور والقانون، مما يستوجب العودة إلى التقييد بأحكام الدستور والقانون في كل الظروف والحالات.

ج) حل المجالس المنتخبة وتعليق نشاطها

المجالس المنتخبة هي مجالس تمثل إرادة الناخبين، ومع ذلك لم تسلم هي الأخرى من التدخل بخلاف لما نصت عليه أحكام الدستور وقانون الانتخابات، فالمادة 10 من المرسوم 91-196 المقرر لحالة الحصار مكنت الحكومة من اتخاذ تدابير توقيف أو حل مجالس محلية، أو تنفيذية بلدية منتخبة، واستبدال إرادة الناخبين بتعيين مندوبيات تنفيذية. كما أن المادة 08 من المرسوم المقرر لحالة الطوارئ، مكنت الحكومة من سلطة تعليق نشاط المجالس المحلية المنتخبة أو الهيئات التنفيذية البلدية وحلها، وذلك في حالة تعطيلها العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو معارضة عمل السلطات.

إن هذا الإجراء يعد خرقاً لأحكام الدستور الذي نصت أحكام على أن الشعب مصدر السلطة، وأن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، كما أن من غايات المؤسسات التي يختارها الشعب حماية حرياته الأساسية، كما أن الشعب حر في اختياره لمثليه، ولا حدود لهذا التمثيل إلا ما نصت عليه أحكام الدستور والانتخابات، كما أن الدولة بكل مؤسساتها تستمد مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب، وهي في خدمته وحده.³

1 - المواد: 56، 57 من دستور 1996، والمواد 53، 54 من دستور 1989.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 17 لسنة 1990.

3 - المواد: 06 - 11 من دستور 1996، و المواد: 06 - 11 من دستور 1989.

زيادة على ذلك، فإن المؤسس الدستوري وضع التزاماً على مؤسسات الدولة بمقتضى المادة 31 منه بضمن المساواة بين كل المواطنين في الحقوق والواجبات، وذلك من خلال إزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

والجدير بالملاحظة، أن المجالس البلدية لا تحل إلا إذا حدث ما يستوجب ذلك قانوناً¹، على أن يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. وهذا ما يفيد أن الحل يتم في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية.²

(د) توقيف نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية

نصت المادة 33 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 32 من دستور 1989 على أن: "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية، مضمون". وخرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات أشارت المادة 09 من المرسوم الرئاسي 91-196 المقرر لحالة الحصار إلى إمكانية التوقيف الكلي لنشاط الجمعيات وأضافت المادة 10 إمكانية

1 - نصت المادة 46 من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 2011 على أنه: "يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة حرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس مصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يكون عدد المنتخبين أقل من عدد الأغلبية المطلقة (بعد إتمام عملية الاستخلاف بالنسبة للأعضاء المتخلفين بسبب وفاة، استقالة، إقصاء)، في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار بوجهه الوالي دون الاستجابة له،

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب".

وتقابلها المادة 34 من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1990. التي نصت على أن يحل ويجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات الآتية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق المادة (29)،
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي،
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية،
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان".

2 - انظر المادة: 35 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية. راجع أيضاً المادة: 47 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

التوقيف والحل،¹ في حين أن المادة 34 من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي تقضي بإمكانية الوزير المكلف بالداخلية طلب الحل القضائي للجمعية التي تصدر ضدها الإجراءات المشار إليها في حالة الاستعجال أو خطر يوشك أن يحل بالنظام العام، وكذا الأمر عن طريق القضاء بغلق مؤقت لجميع محلات الجمعية المعنية.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه في كل الأحوال لم يجعل المشرع من طريق لتوقيف نشاط جمعية ذات طابع سياسي (حزب) أو حلها إلا بواسطة القضاء باعتباره ضامنا للحقوق والحريات، وأجاز للجمعيات حق الطعن في قرار تعليق النشاط أو الحل القضائي.²

وبناء على ذلك، فإن الإجراءات المتخذة بتوقيف أو حل جمعيات ذات طابع سياسي خارج نطاق القضاء هو في حقيقة إجراء باطل، نتيجة لمخالفته الصريحة للدستور وأحكام قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي.

وما قيل عن الجمعيات ذات الطابع السياسي (أحزاب سياسية) ينطبق على الجمعيات، حيث أن القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات لم يضع طريقاً آخر لحل الجمعيات إلا طريق القضاء، حيث نصت المادة 32 منه على أنه: "يمكن الجهات القضائية المختصة أن تعلن تعليق نشاط الجمعية وجميع التدابير التحفظية الخاصة بتسيير الأملاك دون المساس بالقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل بناء على عريضة تقدمها السلطة العمومية المختصة حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 33 من هذا القانون.

وتنتهي هذه التدابير بقوة القانون إذا رفضت الجهة القضائية المعنية بتلك العريضة بصرف النظر عن أي طريق طعن آخر".

1 - قد يكون من الأسباب المباشرة لتطبيق المادتان 09 و10 من المرسوم 91-196 ما قام به بعض رؤساء البلديات التابعة لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحظورة من استبدال لشعارات البلدية التي تحمل "بالشعب و للشعب"، والذي اعتبرته السلطات العسكرية أنه مخالف لشعار الدولة المنصوص عليه في المادة 11 من دستور 1989 وخروجاً عن مضمون المادة 08 من الدستور التي نصت على أن يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها... المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية، ودعمهما...، كما اعتبرت السلطة العسكرية هذا الإجراء تمييزاً لبعض البلديات عن باقي بلديات الوطن، وطالبت الولاية ورؤساء البلديات بسحبها، حيث أصدرت بياناً حول ذلك بتاريخ 1991/06/23. راجع في ذلك، أحمد سحنين، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة مشار إليها، ص 85. نقلاً عن: جريدة المساء اليومية بتاريخ: 1991/06/24.

2 - انظر المادتان: 34 و35 من القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي. راجع أيضاً المادة: 65 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

لقد جاءت المادة صريحة بما لا يدع مجالاً للشك أن توقيف أو حل الجمعيات يكون بواسطة القضاء وفي كل الظروف. وبناء عليه فإن أي توقيف أو حل يخالف هذا القانون يعد باطلاً.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع تراجع عن هذه الضمانة في القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات حينما أقر للإدارة بموجب المادة 40 حق تعليق نشاط الجمعية حيث جاء فيها: "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".

وبالرجوع إلى مواد القانون 06-12 سالفة الذكر، نجد أن المادة 15 توجب أن يتم اختيار الهيئة التنفيذية للجمعية بواسطة الانتخاب، وكذا الأمر بالنسبة لتجديدها وضمن الآجال المحددة في قوانينها، أما المادة 18 فقد ألزمت الجمعيات بإعلام السلطات بالتعديلات التي تطرأ على قوانينها الأساسية والتغييرات التي تمس هيئاتها التنفيذية خلال مدة محددة بثلاثين يوماً، وتوجب المادة 19 تقديم محاضر اجتماعاتها وتقريرها الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة المعنية، فيما ذهبت المادة 28 إلى التحذير من إدراج بنوداً أو اتخاذ إجراءات تمييزية تمس بالحريات الأساسية لأعضاء، وحظرت المادة 30 على الجمعيات الحصول على تمويل أجنبي إلا بعد الموافقة المسبقة من السلطة المختصة.

وتشير المادة 55 إلى ضرورة خضوع المؤسسات المصرح بها إلى نظام التصريح والتسجيل شأنها في ذلك شأن الجمعيات، وذهبت المادة 60 إلى إلزام من يرغب بتأسيس جمعية أجنبية أو الأعضاء فيها مراعات الوضعية القانونية تجاه التشريع الجزائري، أما المادة 63 فتوجب أن يكون موضوع طلب اعتماد الجمعية الأجنبية تنفيذاً لأحكاما يتضمنها اتفاق بين الحكومة وحكومة البلد الأصلي للجمعية الأجنبية.

وفي كل الأحوال، ومهما كانت المبررات، فباعتقادنا يعد تعليق نشاط الجمعية من قبل الإدارة بموجب قرار إداري لا يقل خطورة عن حلها لاشتراكهما في الغاية وهي تقييد حريتها في النشاط، ولا يعد الرجوع إلى القضاء بعد التعدي على الحرية أو الانتقاص منها ضماناً لها، وللأسف، هذا ما اعتمده المشرع حينما أشار في المادة 2/41 إلى ذلك بالقول: " للجمعية حق الطعن بالإلغاء في قرار التعليق أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة".

الفصل الثاني

ضمانات ممارسة حرية التجمع

لا يكفي التنصيص على الحقوق والحريات في متن الدستور فقط، لأن ذلك قد لا يكفل لها احترامها وعدم الاعتداء عليها من قبل السلطات الإدارية، لذلك كان من الأهمية البالغة أن تحف هذه الحقوق والحريات ومن ضمنها -حرية التجمع محل دراستنا- بجملة من الضمانات تقف حاجزا يحول دون العصف بها و الانتقاص منها.

وإذا كان التنصيص على الحقوق والحريات في أحكام الدستور يعد في حد ذاته قييدا في مواجهة السلطات فإن وضع آليات تضمن عدم الاعتداء على يعد أكثر تقييدا، فكما هو معلوم تتولى أحكام الدستور التنصيص على الحقوق والحريات وتشملها بالرعاية والحماية، وتبين السلطات العامة في الدولة وتحدد اختصاصاتها، وهذا في حد ذاته قيد في مواجهة التعدي على الحريات.

والمقتضى ذلك، وبغاية حماية ما جاء به الدستور باعتباره المعبر عن إرادة الأمة وتطلعاتها، حصن الدستور نفسه ضد ما قد يصدر من قوانين مخالفة له، فأنشأ لذلك مؤسسة تعنى بالرقابة على دستورية القوانين يتولاها المجلس الدستوري، فينظر في دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات، وبذلك يكون حاجزاً ضد صدور أي قانون مخالف للدستور أو أن يتصدى لقانون صدر فعلا مخالفا لأحكام الدستور، وذلك عبر آليات وإجراءات نصت عليها أحكام الدستور، فهي رقابة تمنع صدور أو استمرار القوانين غير المطابقة أو المخالفة للدستور، على الرغم مما يشوب هذه الرقابة من معوقات.

وإلى جانب هذا النوع من الرقابة، أوكل المؤسس الدستوري مهمة رقابة أعمال السلطة التنفيذية إلى سلطتين هما: السلطة التشريعية والسلطة القضائية؛ فالأولى تتولى مهمة وضع القوانين وفق اختصاصاتها المستمدة من الدستور، وبمقتضى ذلك تراقب عمل الحكومة وفق آليات وإجراءات نصت عليها أحكام الدستور ذاته، بما يضمن عدم جنوح الحكومة عن تطبيق القوانين، لأن مهمتها تطبيق القوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

أما القضاء فيسهر على احترام تطبيق القانون، وحماية الحقوق والحريات العامة التي نصت عليها أحكام الدستور والقانون، فبذلك يقف في مواجهة الإدارة إذا ما تجاوزت السلطة

المحددة لها وقامت بالتعدي على حقوق الأفراد وحررياتهم؛ فتلزمها باحترام القانون وتلغي قراراتها المخالفة للقانون، وهذا ما نبحثه في هذا الفصل وفي مبحثين مستقلين

المبحث الأول

رقابة المجلس الدستوري على القوانين والتنظيمات

من المعلوم إن القواعد الدستورية مرنة كانت أو جامدة، عرفية كانت أو مكتوبة تتربع على قمة النظام القانوني في الدولة، وسمو القواعد الدستورية قد يكون سموا موضوعيا وشكليا، وقد يكون سموا موضوعياً فقط.

ولما كان الدستور فوق الجميع فهو الضامن للحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية.¹

وفي كل الأحوال، لا يكفي التنصيب على الحقوق والحريات في متن الدستور كضمان لها من الاعتداء، سواء من قبل السلطة التشريعية، أو السلطة التنفيذية، لذلك حرصت الدساتير - ومن ضمنها الدستور الجزائري- على تقرير الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات يتولاها المجلس الدستوري.

وقد ظهر هذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الأول لسنة 1963 بنص المادة 64 منه حيث يفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، واحتفت في دستور 1976، ثم ظهرت من جديد في دستور 1989، وتم تأكيد هذه الرقابة في دستور 1996.

وبالنظر لما تحتويه الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات من أهمية بالغة في ضمان ممارسة الحقوق والحريات، ومن ضمن هذه الحريات ممارسة حرية التجمع موضوع رسالتنا وجب علينا الإشارة إلى نطاق رقابة المجلس الدستوري، وبيان معوقات مباشرتها، وسعي المجلس لتكريس مبادئ الحقوق والحريات، ذلك ما نشرحه على التوالي:

المطلب الأول

نطاق رقابة المجلس الدستوري

لضمان عدم الاعتداء على أحكام الدستور يتدخل المجلس الدستوري لبيسط رقابته على مدى دستورية التشريع، وتختلف هذه الرقابة الدستورية من طائفة إلى أخرى من القوانين، ففي مجال القوانين العضوية تكون الرقابة الدستورية رقابة مسبقة وجوبية ورقابة مطابقة، وعلى

1 - دياحة دستور 1996.

النقيض من ذلك في الرقابة الدستورية على القوانين العادية والأوامر التشريعية تكون رقابة اختيارية، وبطبيعة الحال، فإن رقابة المجلس الدستوري تخضع القوانين محل الرقابة لضوابط توزيع الاختصاص إعلاء لمبدأ الفصل بين السلطات وحماية للحقوق والحريات.

الفرع الأول

رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور

أقر المؤسس الدستوري بموجب دستور 1996 فئة القوانين العضوية وأخضعها لرقابة المجلس الدستوري الوجوبية حيث نصت المادة 2/165 على أنه: " يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

وتعرف القوانين العضوية بأنها تلك النصوص القانونية المكملة لأحكام الدستور، وهذا بالتفصيل وتنظيم مسائل ذات صلة بأحكام الدستور وبإحالة منه، وهذا من دون أن ترقى إلى درجة اكتساب الصبغة الدستورية، إذ تبقى وفي كل الأحوال نصوصاً تشريعية.¹

كما تعتبر وسيلة للتشريع في مجالات ذات طبيعة دستورية من حيث موضوعها، فهي تتعلق بالسلطات العمومية وتنظيمها، وعملها، وهذا يعطيها نوعاً من السمو، ومن هذا المنطلق فلا يمكن وصف القانون بأنه عضوي إلا إذا أقر له الدستور ذلك، كما أن التصويت عليه يختلف عن التصويت على القوانين العادية من حيث النصاب القانوني.

وقد منح المؤسس الدستوري بعض القوانين صفة القانون العضوي بموجب المادة 123 منه، واشترط لإقراره إجراءات خاصة، ونصاً قانونياً خاصاً، وأخضعه لرقابة المطابقة المسبقة من قبل المجلس الدستوري حيث جاء فيها: "... تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

وتشمل المجالات التي خصها المؤسس الدستوري بموجب المادة 123 صفة القانون العضوي مجال تنظيم السلطات العمومية وعملها، ونظام الانتخابات، والقانون المتعلق بالأحزاب

1 -Berramdane A, La loi organique et l'équilibre constitutionnel, in RDP, 1993, P. 720.

السياسية، والقانون المتعلق بالإعلام، والقانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، والقانون المتعلق بالأمن الوطني.

ولما كانت هذه الفئة من القوانين ذات الصلة بالحريات العامة ومنها حرية التجمع، فإن المؤسس الدستوري خصها بهذا الامتياز إن صح التعبير، وإن دل ذلك على شيء، فإنما يدل على اتجاه نية المؤسس الدستوري إلى تحقيق تطلعات الأفراد والجماعات إلى صيانة حرياتهم من كل تعسف حتى ضد المشرع، ولذلك كانت لها حماية خاصة تتجلى في رقابة المطابقة الوجوبية.

وإننا وإن كنا نثمن ما أقره المؤسس الدستوري حينما صنف قانون الأحزاب السياسية ضمن فئة القوانين العضوية إلى جانب قانون الإعلام، والتنظيم القضائي، إلا أننا نعيب عليه استثناءه لتنظيم حرية الجمعيات بموجب قانون عضوي، في حين نصت المادة 41 من الدستور على أن حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن. ونصت المادة 43 منه على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون، وتشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية. فإذا كان حق إنشاء الجمعيات مضموناً دستورياً، فباعتقادنا أن أكبر ضمانات له هي تنظيمه بموجب قانون عضوي.

وما تجدر الإشارة إليه، أن التنصيص على حرية إنشاء الجمعيات في الدستور جاء متلازماً مع التنصيص على حرية تأسيس الأحزاب السياسية المنظمة بموجب قانون عضوي، فالمادة 42 نصت على أن حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون، وتلتها المادة 43 بالنص على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون...، فالمادة تشير إلى أن حرية إنشاء الجمعيات بمثابة حق، وهذا ما يزيد من قيمتها، لأن الحق يخول صاحبه استثنائاً وحماية في مواجهة الغير. كما أن حرية تكوين الجمعيات ذات صلة بحرية الإعلام لانضوائهما تحت حرية التعبير المنظمة هي الأخرى بمقتضى قانون عضوي، حيث نصت المادة 04 من قانون الإعلام على أن تضمن أنشطة الإعلام على وجه الخصوص... وسائل الإعلام التي تملكها، أو تنشئها أحزاب سياسية، أو جمعيات معتمدة.

أما من حيث التصويت على القوانين العضوية فإن المؤسس الدستوري طوقها بضمانة شكلية هامة، تختلف عن تلك المفترضة في القوانين العادية، فاشتراط الحصول على الأغلبية

المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، و 3/4 أعضاء مجلس الأمة، مع صعوبة إعداد القوانين في ظل نظام الغرفتين، وبالأخص في حالة عدم اتفاقهما على النص وما يثيره من إشكالات.¹

وفي كل الأحوال، وبالرغم من إتمام الإجراءات إلا أنه لا يمكن أن تصدر القوانين العضوية دون الرقابة المطابقة، ورقابة المجلس الدستوري للقانون العضوي هي رقابة وجوبية، إذ يتعين أن يبسط المجلس رقابته على القانون العضوي قبل صدوره، إلا أنه لا يمكنه ذلك إلا بتدخل من رئيس الجمهورية الذي ينفرد بحق إصدار القوانين، إذ يتوجب على هذا الأخير أن يطلب هذه الرقابة، وما يميز هذه الرقابة عن غيرها، أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر قانونا عضويا استوفى كل إجراءات صدوره، إلا بعد خضوعه لرقابة المطابقة من قبل المجلس الدستوري، مما يعني أن هذه الرقابة الوجوبية المسبقة شرط لاستكمال إجراءاته الشكلية.

فإذا كان رئيس الجمهورية يملك حق إصدار القوانين التي صادق عليها البرلمان حسب الشروط المنصوص عليها دستوريا،² فإن الأمر يختلف بالنسبة للقوانين العضوية - ولا سلطة تقديرية له في ذلك - ولا يمكن إصدارها رغم استيفاء الشروط والإجراءات القانونية، ولذلك يمكن القول؛ إن المؤسس الدستوري أحاط هذه الفئة بضمانة دستورية قيمة، فحتى عند توافق السلطتين التشريعية والتنفيذية حول تمرير قانون عضوي ما، فإنه ليس باستطاعتها ذلك، وإن صدر فلا يعتد به وهو باطل قانونا إلا إذا حاز رأي المجلس الدستوري بالمطابقة، فحينئذ يعد صحيحا قانونا ويمكن رئيس الجمهورية إصداره.

وبالتبعية لذلك، فإن تحريك اختصاص المجلس الدستوري بصدد الرقابة على دستورية القوانين العضوية لا ينبني على الشك في دستورية قانون من عدمه، بل هي رقابة إلزامية بالنسبة لهذه الفئة من القوانين، باعتبارها رقابة مطابقة، ولا يقوم تحريكها على وجود مطاعن

1 - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري، مشار إليه، ص 132.

2 - نصت المادة 126 من الدستور على أنه: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) ، يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه آياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي حددها المادة 167 الآتية".

خاصة بالقانون، وإنما لضرورة فحصها في مجملها، للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور شكلاً ومضموناً.¹

والرقابة التي يبسطها المجلس الدستوري لهذه الفئة من القوانين هي رقابة مطابقة، وتعني وجوب التقيد الصارم شكلاً وموضوعاً بأحكام الدستور بحيث لا يجوز تخطيها نصاً وروحاً،² بما يفيد أن المطابقة تعني المماثلة بين النص الأساسي وهو الدستور، والقانون العضوي بما يجعله مكملاً شارحاً أو هما معاً دون الخروج عن ذلك.

وتجب الإشارة إلى أنه، عند مباشرة المجلس الدستوري لرقابة المطابقة يصرح بعدم مطابقة كل حكم لا علاقة له بصفة مباشرة مع موضوع القانون المحدد في الدستور، وتبعاً لذلك تمتد رقابة المطابقة إلى تطابق المصطلحات المستخدمة في القانون العضوي ومدى توافقتها مع المصطلحات الواردة بالدستور، وبطبيعة الحال رقابة مطابقة موضوع القانون العضوي رقابة ضمن المجال الضيق بالتوافق مع أحكام الدستور.

وجدير بالذكر، أن رقابة المطابقة لا تنصب على حكم من أحكام القانون العضوي، أو جزء منه، بل تمتد إلى كامل النص بالتمحيص والتدقيق، سواء من حيث الشكل أو من حيث المضمون.

وما يمكن ملاحظته، أن رقابة المطابقة زيادة على كونها رقابة في الموضوع، فإنها تمتد إلى الشكل حيث يراعى مدى احترام الإجراءات الواجب اتباعها بداية من إبداء مشروع القانون من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة طبقاً للمادة 3/119 من الدستور، كما يراقب المجلس الدستوري إجراءات مناقشة القانون العضوي وإقراره من قبل الغرفتين وحصوله على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني و 3/4 أصوات مجلس الأمة.³ ويتأكد المجلس الدستوري من ذلك بمراسلة رسمية

1 - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996، مشار إليه، ص 134.

2 - للاستزادة انظر، سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 67.

3 - رأي رقم 01/د.م.ر.01 مؤرخ في 08 يناير 2012، يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

لرئيس المجلس الشعبي الوطني يطلب منه فيها تأكيد حصول النص على الأغلبية المطلوبة دستورياً.¹

وبما أن المجلس الدستوري يفصل في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقاً للفقرة الثانية من المادة 165 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 167 من الدستور، فإنه إذا صرح بأن هذا القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصدار هذا القانون، غير أنه إذا صرح بأن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت، أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص. وفي هذه الحالة، يُعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور.²

وخلاصة القول؛ إن هذه الرقابة السابقة لصدور القانون هي رقابة وقائية ذات قيمة دستورية هامة، وضماناً لعدم صدور قوانين لا تتجسد فيها متطلبات ممارسة حريات الأفراد والجماعات وفق أحكام الدستور، ولا خوف على محاولة المشرع أو السلطة التنفيذية الانتقاص من هذه الحريات أو الالتفاف عليها، إلا أن هذا مرهون بمدى مباشر المجلس الدستوري لرقابته وبسط سلطته عليها بالتمحيص دون وضع أي اعتبار إلا اعتبار الالتزام بأحكام الدستور فقط.³

1 - سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مشار إليه، ص 70.

2 - المادة: 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 ابريل 2012، الجريدة الرسمية، العدد 26 لسنة 2012.

3 - ولعل ممارسات المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة وصلت في الكثير من الأحيان إلى حد الحلول محل المشرع، وذلك بمقتضى استعماله التحفظات التفسيرية، حيث يبدي المجلس الدستوري تحفظه بإدخال تعديل على المواد محل الرقابة، وبالنظر للإفراط في إدراج التعديلات على القوانين العضوية- وإن كان ذلك يقع بنية مطابقة مواد القانون العضوي لأحكام الدستور والحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية- إلا أن الإفراط في استعمالها يجعل من المجلس الدستوري مشرعاً، خصوصاً أن هذه التعديلات تؤخذ بعين الاعتبار ويتقيد بها المشرع تقيداً حرفياً، وفي حالة إغفالها فلن يصدر القانون العضوي. لمزيد من التفصيل، انظر، رأي رقم 01/ر.ق.ع/م.د/04 مؤرخ في 05 فبراير 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

الفرع الثاني

رقابة دستورية القوانين العادية والتنظيمات والأوامر التشريعية

نصت المادة 165 من الدستور على أن " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام الدستور، في دستورية المعاهدات¹ والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية".

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين العادية

المقصود بالقوانين العادية هي تلك القوانين التي يسنها المشرع وفق الاختصاص المخول له بمقتضى المادة 122 من الدستور، وهذا الصنف من الرقابة قد يكون سابقاً لصدور القانون أو بعد صدوره، ويكون الفصل فيه من قبل المجلس الدستوري "برأي" وهذا في حالة رقابته قبل صدوره، وإما "بقرار" وذلك في حالة صدور القانون ودخوله حيز التنفيذ.

فقد نصت المادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012 على أن يفصل المجلس الدستوري في دستورية والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار، في الحالة العكسية، طبقاً للمادة 1/165 من الدستور.

ولا يباشر المجلس الدستوري رقابته إلا بناء على إخطار يقدم إليه من قبل الشخصيات المحددة بنص المادة 166 من الدستور وهم رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، وبناء عليه؛ فإن لرئيس الجمهورية بعد استلامه للقانون المصادق عليه من قبل البرلمان الحق في إخطار المجلس الدستوري للنظر في دستورية هذا القانون خلال مدة 30 يوماً المحددة لإصدار القوانين طبقاً للمادة 126 من الدستور، وله في ذلك، إما أن يصدر القانون خلالها أو أن يطعن في دستوريته مما يستوجب خضوعه لرقابة المجلس الدستوري.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الدستورية تقتصر على رفض ما هو محظور على البرلمان صراحة أو مدرج في ميدان المطابقة، أما غيره فمباح بحيث يستطيع أن يستنتج ما يجوز له التدخل فيه،² حيث يقتصر دور المجلس الدستوري في هذا الإطار على رقابة مدى احترام

1 - لقد استثنت دراستنا رقابة دستورية المعاهدات لاعتبار موضوعي مفاده أننا لا نكاد نتصور وجود معاهدات دولية تعمل على تقييد ممارسة حرية التجمع، وذلك بالنظر إلى الصكوك الدولية المعنية بذلك، زيادة على ذلك انضمام الجزائر للإعلانات والمواثيق الدولية التي تكرس هذه الحرية وتعمل على ترقيتها.

2 - سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مشار إليه، ص 69.

مبدأ الفصل بين السلطات ومجال الاختصاص الذي يعود لكل سلطة من السلطات، بحيث لا تتدخل إحداها في المجالات المخصصة لغيرها.

وهذا لا يعني أن الرقابة الدستورية هي رقابة سلبية، بل على العكس من ذلك فإن المجلس الدستوري ييسر رقابته كاملة إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها إذا كانت لها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، وهذا ما يستفاد من نص المادة 165 من الدستور في أن يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، وهذا يجعل القانون يخضع للرقابة الشاملة بغض النظر عن طبيعة الإخطار أكان عاما أو خاصاً.

ويترب على ذلك، أنه، إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يُعاد إلى الجهة المخطرة.

وإذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يُخطَر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس بنيته كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخطرة.¹

ويمكن القول أن الرقابة السابقة تشكل وسيلة فعالة وحاسمة في التأثير على البرلمان بفضل ما تتيحه للمجلس الدستوري من حذف وإضافة وإعادة صياغة أو إعادة تحرير واستبدال المصطلحات إلى غير ذلك من الوسائل المؤثرة في النص التشريعي.²

وكما هو معلوم فإن الرقابة الدستورية قد تكون سابقة أو لاحقة على صدور القانون، فإذا كانت الرقابة السابقة تعد رقابة وقائية تجنبنا لصدور قانون مخالف لأحكام الدستور، فإنه يمكن القول؛ أن النص القانوني إذا أفلت قبل صدوره من رقابة المجلس الدستوري فإن خضوعه

1 - انظر المادتان: 06 و 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 ابريل 2012.

2 - لمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، 2013، ص 13.

للرقابة بعد أن يصبح نافذاً يتضاءل أكثر إن لم نقل سينعدم، لأن تحريك هذه الرقابة جوازي ويخضع لسلطة الجهة المختصة بسلطة الإخطار تحركه إن شاءت.

ونسوق في هذا الإطار مثالا عن ذلك، وهو ما تعلق بالأمر الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى الذي صدر مخالفا للدستور ولم يتم إخطار المجلس الدستوري به، إلا بعد ما يقارب 03 سنوات وهو الأمر 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى،¹ والذي اعتبره المجلس الدستوري مخالفاً لأحكام الدستور بموجب قراره الصادر في 2000/02/27.²

وخلاصة القول، إنه وعلى خلاف رقابة المطابقة التي يخضع لها القانون العضوي، فإن الرقابة الدستورية على القوانين العادية تظل محدودة الفعالية في ضمان الحماية التي تستوجبها الحريات العامة، وذلك بالنظر إلى أن تحريك هذه الرقابة يكون رهنا بيد السلطات المخولة صلاحية الإخطار، مما يؤدي إلى إمكانية صدور تشريع غير دستوري يمس بحريات الأفراد والجماعات دون أن يخضع لرقابة المجلس الدستوري بسبب انعدام الرقابة المسبقة الوجودية،³ وانحسار صلاحية الإخطار جهات أخرى، لاسيما المواطنين.

ثانياً: الرقابة على دستورية التنظيمات

تحوز السلطة التنفيذية سلطة التنظيم بموجب أحكام المادة 125 من الدستور التي نصت على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". وتعد رقابة دستورية التنظيمات المستقلة ذات أهمية بالغة في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة، حيث هيمنت السلطة التنفيذية، والذي يعد أحد أوجهها هو المجال غير المحدود

1 - الجريدة الرسمية، العدد 07 لسنة 1997.

2 - قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000 المؤرخ في 2000/02/27 يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الصادر بتاريخ 2000/02/28.

3 - ولعل شح حصيلة هذه الرقابة الدستورية اللاحقة يدفع بنا إلى القول بعدم جدواها، إذ انه ولمدة 25 سنة منذ تأسيس المجلس الدستوري اصدر 05 قرارات 04 منها كانت في الفترة الممتدة من سنة 1989 على غاية سنة 1991، ثم دخل المجلس الدستوري في جمود، ولا يسجل حضوره إلا في مناسبات فحص مطابقة قانون عضوي للدستور. لمزيد من التفصيل راجع، عزيز جمام، عدم فاعلية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزيوزو، الجزائر، ص 112.

لسلطة التنظيم، وهذا ما يؤكد الدور الهام الذي ينبغي أن يتبوأه المجلس الدستوري في حماية المجال التشريعي الذي يعود للبرلمان.¹

واستناداً لما نصت عليه المادتان 165 من الدستور والمادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فإن التنظيمات باعتبارها تشريعا بالمعيار العضوي وتنظيمها لأي موضوع غير محجوز للمشرع لاحتوائها على قواعد قانونية عامة ومجردة، واستناداً لمقتضيات مبدأ المشروعية، فإن الرقابة الدستورية ستنصب على التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية بصفتها مستقلة عن القانون أو التنظيم التكميلي الذي يدخل ضمن صلاحيات الوزير الأول،² وإن كان لا يرقى شكلاً إلى مرتبة القانون إلا أنه يأخذ صفة القانون في الشق الموضوعي منه.

وما تجدر الإشارة إليه، هو أن الرقابة على دستورية التنظيمات تعد ضماناً هامة للحقوق والحريات، وحسنا فعل المؤسس الدستوري حين لم يفلتها من الخضوع للرقابة الدستورية، نظراً لما يمكن أن تحويه من نصوص مقيدة أو مصادرة للحقوق والحريات.

وما يدعو للأسف أن الرقابة على دستورية التنظيمات تعاني من جمود مطلق، وربما يعزى الأمر إلى اعتبارات سياسية، فالشخصيات المعنية بتحريك الإخطار عادة ما تكون على وفاق، فالمجلس الدستوري لم ينظر منذ إنشائه سنة 1989 حتى اليوم في دستورية أي تنظيم بسبب عدم إخطاره بذلك من قبل رئيسي غرفتي البرلمان المعنيين لوحدهما بتحريك الإخطار، وهذا ما يدعو وبقوة إلى توسيع دائرة الإخطار خارج نطاق هذه الدائرة الضيقة، وفي انتظار ذلك يجب إخضاع المراسيم الرئاسية لرقابة مجلس الدولة باعتبارها قرارات إدارية أخذاً بالمعيار العضوي على الأقل.

1 - عزيز جام، عدم فاعلية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة مشار إليها، ص 126.

2 - وفي هذا الإطار أكد الأمين العام السابق للمجلس الدستوري "أحمد بن هني" أنه من الأحرى أن يمارس المجلس الدستوري رقابته على النصوص الكاشفة أو المبينة للتنظيم المستقل، على أن يمارسها على النصوص التي تطبق القوانين الموافق عليها من قبل البرلمان، لأن هذه الأخيرة تكشف الرقابة عن الرقابة الشرعية أكثر منها عن الرقابة الدستورية. وبالتالي فإن الأمر يتعلق في هذه الحالة بمراقبة الشرعية أمام القضاء الإداري وليس أمام المجلس الدستوري، لأن المرسوم التنفيذي محل النظر يستند على قانون صوت عليه البرلمان، والأجدر أن تنصب الرقابة الدستورية على هذا القانون وليس على المرسوم. للاستزادة انظر، مسراقي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996، مشار إليه، ص 124، 125.

ثالثاً: الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية

نصت المادة 124 من الدستور على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لإغيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

إن أعمال محتوى هذه المادة موضع التطبيق يجعل من السلطة التنفيذية ذات اختصاص واسع، فمن جهة لها سلطة التنظيم كأصل عام، ومن جهة أخرى تستحوذ على سلطة التشريع الموكلة أصلاً للبرلمان، ولم تحدد المادة 124 المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية في ذلك الظرف، وما يفهم من ذلك أنه يحق له أن يشرع بقوانين عادية أو قوانين عضوية، أو أن يعدل قوانين، ولا يقيده في ذلك إلا غياب البرلمان.

وما تجدر الإشارة إليه، أن فحوى المادة 124 يوحي بأن سلطة التشريع الممنوحة لرئيس الجمهورية هي على سبيل الاستثناء، فإذا كان القيد فيها هو غيبة البرلمان، فليس المقصود هذا الشرط بحد ذاته، وإنما المقصود من ذلك أنه استجد أمر طارئ يستوجب التدخل لمواجهته - وإن كان الواقع العملي لاستعمال هذه السلطة ينبئ بفهم خاطئ لها - وما عرض هذه القوانين على البرلمان عند انعقاده إلا دليل قاطع على أن الداعي لتشريعها هي الضرورة الملحة والضرورة تقدر بقدرها.

ولعل هذه الأوامر التشريعية تطرح إشكالية خضوعها لرقابة المجلس الدستوري، فقبل موافقة البرلمان يكاد يجمع الفقه على أنها تنظيمات لتشابهها مع التنظيمات المستقلة سواء من حيث مصدرها فهي تصدر عن رئيس الجمهورية، وأيضاً من حيث تنظيمها لموضوعات بصفة مستقلة عن أي قانون، ومن ثم فإنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري¹ ولا تتحول هذه الأوامر إلى تشريعات إلا بعد موافقة البرلمان عليها، وهذا لا يغير شيئاً من حيث فحص مدى دستورتها.

1 - نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002-2003 ص 283.

وبالرجوع إلى المادة 124 من الدستور فقد نصت على أن "تعرض" هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، وهذا لا يمنعها من الخضوع للرقابة الدستورية اللاحقة وإن لم تعرض على البرلمان، لأن المؤسس الدستوري لم يبين مآل الأوامر التي لا تعرض على البرلمان، إلا أن ذلك لا يحصنها من الخضوع للرقابة الدستورية إذا ما قام بتحريكها رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، لأنه لا ينتظر من رئيس الجمهورية وهو من شرعها أن يطلب مراقبة مدى دستورتيتها.

أما في حالة ما إذا مس التشريع بأمر مجالا محددًا لقانون عضوي حسب ما قضت به المادة 123 من الدستور فإن الأمر يختلف، إذ أن القوانين العضوية تخضع لرقابة المطابقة الوجوبية المسبقة، ولا يمكن أن تصدر أو تأخذ صفة القانون العضوي دون هذا الإجراء، لأنها ستصدر معيبة بعدم الدستورية، وبالتالي تكون باطلة.

وفي كل الأحوال، إذا ما دعت الضرورة رئيس الجمهورية إلى التشريع بأمر في المجال المخصص للقانون العضوي فإنه ملزم بعرض هذا الأمر على المجلس الدستوري لفحص مدى مطابقته للدستور، لا أن يكون محل رقابة بعد موافقة البرلمان، نظراً لما قد ينجم عنها من آثار سلبية على الحقوق والحريات يصعب إصلاحها، مع العلم أن الإجراء باطل من الأساس.

وخلاصة القول، وبالنظر لخطورة التشريع بأوامر لما يجوز رئيس الجمهورية فيها من استقلال في إعدادها وإصدارها دون رقيب، وبالنظر أيضاً للاستعمال المفرط لهذه السلطة - حتى كادت تصبح أصلاً والتشريع البرلماني استثناء - حيث أنه وفي كل الأحوال تعد سلطة استثنائية وليست عادية، وقد تمس هذه التشريعات مجال الحقوق والحريات الأساسية، واعتباراً لعدم خضوع أي أمر للرقابة اللاحقة أو السابقة منذ إنشاء المجلس سنة 1989 حتى اليوم، وذلك بسبب إحجام من لهم الحق في تحريك الإخطار عن القيام بذلك، وبالضرورة وجب توسيع دائرة الرقابة الوجوبية السابقة لتطال هذه الفئة من القوانين التي تظهر في شكل أوامر.

المطلب الثاني

المجلس الدستوري بين معوقات العمل وضمنان ممارسة الحريات

لا يخفى علينا أن المجلس الدستوري وهو بصدد القيام بواجباته الرقابية تعتري نشاطه قيود تعيق سير عمله مما يؤثر سلباً على النتائج المرجوة منه، وبالأساس حماية أحكام الدستور التي ينطوي عليها بالعطف مجال الحقوق والحريات الأساسية، ولعل حرية التجمع تجذ ضالتها في هذا، ومن جانب آخر فإن المجلس يملك إمكانيات تمكنه من مباشرة عمله وإرساء آفاق للرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات حسبما نظر له الدستور الذي يعكس آمال وتطلعات أفراد الشعب الذين زكوا وصوتوا لهذا الدستور على أمل حماية حقوقهم وحرياتهم من كل خرق أو جور.

الفرع الأول

معوقات رقابة المجلس الدستوري

تعتري رقابة المجلس الدستوري بعض المعوقات تحول دون تحقيق رسالته، لكن المتضرر من هذا هي الحقوق والحريات، ومن جملتها حرية التجمع محل دراستنا، ومن القيود التي تؤرق عمل المجلس الدستوري ما يتعلق منها بتشكيلته وما ينجم عنها من آثار سلبية تنعكس على عمله، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المعوقات التي تقيد مباشرة حق الإخطار من خلال احتكار هذا الحق - إن صح التعبير - من قبل شخصيات عادة ما تكون على وفاق، مما يضعف من قيمة هذه المؤسسة ويضعف نشاطها.

أولاً: المعوقات المؤثرة في تكوين المجلس الدستوري

كما هو معلوم فإن المجلس الدستوري يتولى الرقابة على دستورية القوانين، ومن خلالها يحصن القواعد الدستورية من كل اعتداء قد يقع عليها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية وهما بصدد وضع قواعد قانونية، إلا أن هذه الرقابة تعثرها بعض المعوقات تقلل من فاعلية نشاط المجلس مما يؤثر بالسلب على الحقوق والحريات.

1- عدم التوازن في تكوين المجلس يؤثر في آرائه وقراراته

نصت المادة 164 من الدستور على أنه: " يتكون المجلس الدستوري من 09 أعضاء: ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي

الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة".

إن أول ملاحظة تثيرها المادة 164 هي عدم التوازن بين السلطات من حيث تكوين المجلس حيث أن السلطة التنفيذية ممثلة بثلاثة أعضاء، في حين أن السلطة التشريعية ممثلة بعضوين لكل مجلس، بينما السلطة القضائية ممثلة بعضوين، أي عضو عن المحكمة العليا وعضو عن مجلس الدولة، وهذا يؤدي بالنتيجة إلى التفوق العددي لسلطة على أخرى، حيث أن الغلبة فيه للسلطة التنفيذية، فهي تحوز ثلاثة أعضاء، مع الوضع في الحسبان إمكانية زيادة عضو أو عضوين آخرين ليصبح العدد أربعة أو خمسة، وهذا إذا ما تم انتخاب عضو المجلس الشعبي الوطني من الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية، وعضو مجلس الأمة انتخب من الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية، عندئذ يجب وضع علامة استفهام كبيرة حول استقلالية المجلس.¹

2- عدم المساواة في ضوابط العضوية بالمجلس مساس باستقلاله

من المعلوم أن كل أعضاء المجلس الدستوري منتخبون من قبل الهيئات التابعة لها، بخلاف الأعضاء الذين تختارهم السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية فإنهم معينون، ونعلم جميعاً أن مسألة التعيين تخضع إلى اعتبارات متعددة من بينها الكفاءة والثقة وربما (الولاء)،² بحيث لا يمكن اختيار شخص لتمثيل مؤسسة دستورية بحجم المجلس الدستوري من فراغ - وإن كان يفترض تغليب المصلحة العليا للدولة - وفي كل الأحوال فإن التعيين يخضع للسلطة التقديرية الشخصية للمعين وهو رئيس الجمهورية، وهذا يعد إخلالاً بالتوازن بين السلطات أيضاً.

1 - بالرجوع إلى دستور 1963 نجد أن الفقرتين 01 و02 من المادة 63 تنصان على أن المجلس الدستوري يتألف من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي المحرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية. ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح.

2 - وفي هذا الإطار يقول الأستاذ سعيد بو الشعير أنه لاحظ - بحكم أنه كان رئيساً للمجلس الدستوري - في مناسبات عدة أن أعضاء المجلس في بعض المواقف يتأثرون بمواقف المؤسسات التي ينتمون إليها حيال نص قانوني معروض على المجلس الدستوري، بل إن الوضع قد يتخطى ذلك إلى حد خرق الالتزام بالتحفظ وسرية المداولات وتسريبها بطريقة غير مباشرة لوسائل الإعلام للضغط على موقف المجلس الدستوري، كما أن الاختيار إذا كان يطغى عليه الطابع السياسي فإنه كثيراً ما يدفع بالأغلبية أو برئيس الجمهورية إلى اختيار أشخاص يفتقدون للمؤهلات الضرورية وحتى الأولية لمناقشة المواضيع المطروحة على المجلس الدستوري. راجع مؤلفه، المجلس الدستوري في الجزائر، مشار إليه، ص 22.

وزيادة على ذلك، فإن لرئيس الجمهورية امتياز تعيين رئيس المجلس الدستوري، وإن كان من حيث المبدأ مقبولاً على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور فلا ضير في تعيينه لرئيس مؤسسة دستورية مهمتها المحافظة على عدم خرق أحكام الدستور، إلا أن الإشكال يطرح عند تعيين رئيس المجلس من الأعضاء الذين يختارهم رئيس الجمهورية، وبذلك يتحقق عدم التوازن بين السلطات في المجلس، والواجب أن يختار المجلس رئيسه بنفسه حتى يضمن استقلاله وعدم تبعيته،¹ أو يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس من بين التسعة أعضاء دون انحياز للأعضاء المعينين من قبله.

ولرئيس المجلس الدستوري سلطة تعيين المقررين، إذ بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، يعين مقرراً أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف،² وتحضير مشروع الرأي أو القرار، ويخوّل المقرر في سبيل تحقيق ذلك أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكّل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره ويسلم المقرر، بعد الانتهاء من عمله، إلى رئيس المجلس الدستوري وإلى كل عضو في المجلس نسخة من الملف، موضوع الإخطار، مرفقة بالتقرير ومشروع الرأي أو القرار، يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيسه.

ويظهر الامتيازات الذي يحظى به رئيس المجلس في سلطة تعيين المقررين، واختيار العضو الذي يخلفه في حالة حصول مانع له، وصوته المرجح حين تتعادل الأصوات حول التصويت على رأي أو قرار، وكذلك سلطته في تعيين من ينوب عنه في رئاسة الجلسة للتصويت على رأي أو قرار في حالة حصول مانع له،³ ومن الصعب أن يتخذ رئيس المجلس موقفاً مناقضاً لوجهة نظر الهيئة التي عينته.

ومن نافلة القول، يجب الإشادة بالمادة 63 من دستور 1963 التي وازنت في تكوين المجلس حيث كان يتألف من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية

1- Louchaire F: Le conseil constitutionnel, Economica, France, 1980, P. 76. - انظر على سبيل المقارنة :

2 - الجدير بالملاحظة أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يشر إلى أية معايير تخص تعيين المقررين، وبناء على ذلك فإن رئيس المجلس يملك سلطة تقديرية واسعة في اختيارهم، ولنا أن نتصور أثر ذلك على آراء وقرارات المجلس إذا ما ساء رئيسه اختيار المقررين، كأن يبني ذلك على معايير غير معيار التخصص والكفاءة، كما أن المقرر وهو بصدد تحضير مشروع الرأي أو القرار، يخول له ذلك جمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكّل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره، مما يقلل من فرص معارضة المشروع من قبل الأعضاء، الأمر الذي يجعل من مشروعه محلاً للتصويت فقط، لأنه في الغالب يكون المقرر هو الوحيد الملم بكل تفاصيل الموضوع.

3 - انظر المواد: من 11 إلى 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 ابريل 2012.

في المحكمة العليا وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية. ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح.

وهذا يبين أن تكوين المجلس اتسم بالعقلانية - على حد وصف الأستاذ بو الشعير - حيث لم يرجح الجانب السياسي على الجانب القضائي نسبياً على اعتبار التمثيل المتوازن للمؤسسات، والتمثيل القضائي المناسب بالمجلس يجعل منه مؤثراً في سير المجلس، وذلك بالنظر إلى ضعف تكوين ممثلي المؤسسات السياسية في المجال القانوني مقارنة بالقضاة الذين يؤهلهم تخصصهم لتوجيه عمل المجلس الدستوري.¹

3- تأثير رئيس الجمهورية على أعضاء غرفتي البرلمان في المجلس

بصدور دستور 1996 توسع مجال السلطة التشريعية في عضوية المجلس الدستوري بضم عضوين عن مجلس الأمة إلى تشكيلة المجلس الدستوري، بحيث أصبح البرلمان ممثلاً في المجلس بأربعة أعضاء مقارنة بالوضع في دستور 1989 وهذا الوضع أملاه تأسيس غرفة ثانية للبرلمان ممثلة في مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

وقد يظهر تأثير رئيس الجمهورية في أعضاء البرلمان في المجلس الدستوري إذا ما تم انتخاب أعضاء من حزب الرئيس - وهذا بالنظر للأغلبية التي يجوزها الرئيس في المجلس الشعبي الوطني - ويدعم وجهة نظرنا كثرة التحالفات بين الأحزاب الموجهة لصالح اختيارات رئيس الجمهورية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن لرئيس الجمهورية حق تعيين ثلث مجلس الأمة زيادة عن الأعضاء المنتخبين بالمجلس من كتلة الرئيس، ففي حالة ظفر أشخاص من هذه الفئة بالعضوية بالمجلس الدستوري، يمكن القول أن ولاءهم سيكون للجهة التي عينتهم أو التكتل الذي ينتمون إليه.

وفي كل الأحوال، وحتى لا نكون متشائمين، يمكن القول: إنه قد يتخلص العضو بالمجلس من انتمائه السياسي، ويخرج عن أطر كتلته، و يتملص من سلطة من عينه، ويعطي ولاءه لوطنه وحماية الدستور والحقوق والحريات.

1 - راجع مؤلفه، المجلس الدستوري في الجزائر، مشار إليه، ص 13.

4- انعدام الشروط الموضوعية لتولي العضوية

إن مسألة التأهيل القانوني تعد في غاية الأهمية باعتبارها عاملاً يفعل دور المجلس الدستوري، وما يلاحظ في تكوينه أنه لا يعبر اهتماماً لذلك، فلا يوجد نص دستوري أو في قانون، ولا في النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري يحدد شروط العضوية بالمجلس الدستوري، وبالتالي يكون الاعتبار السياسي هو الغالب.¹

وبالنظر لطبيعة عمل المجلس الدستوري في مجال الرقابة التي تتميز بغلبة الطابع القضائي، فإن تكوين المجلس لا يتناسب مع ذلك، إذ يستحسن أن تربط العضوية بالمجلس بالتخصص القانوني كشرط أولي، كالأستاذية والقضاء والمحاماة والتوثيق والعمل في المصالح القانونية والتخصص اللغوي الدقيق، وهي شروط ضرورية لكفالة حماية وصيانة أحكام الدستور.²

ثانياً: معوقات نشاط المجلس الدستوري

من المؤثرات سلباً في عمل المجلس الدستوري، محدودية سلطة الإخطار، وقصر مدة العضوية بالمجلس.

1- محدودية الإخطار

بالرجوع إلى المادة 166 من الدستور نجد أنها قصرت تحريك الإخطار على ثلاثة شخصيات هي: رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة. فمن جهة، يعد الإخطار السبيل الوحيد لتحريك الرقابة على دستورية القوانين في غياب آلية أخرى لتحريك هذه الرقابة، ومن جهة أخرى، فإن الشخصيات الثلاث سالف الذكر هي التي تحتكره.

وإذا كان حق تحريك الإخطار تشترك فيه ثلاث شخصيات، إلا أن هناك حالات يستأثر بها رئيس الجمهورية دون باقي الشخصيات، وتمثل تحريك رقابة المطابقة بالنسبة للقوانين العضوية، وفي الغالب فإن القوانين التي أخضعت لرقابة المجلس الدستوري هي القوانين العضوية، وذلك نتيجة لخضوعها للإلزامي لرقابة المطابقة الوجوبية للدستور.

1- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996، مشار إليه، ص 24.

2 - يشير الأستاذ بو الشعير أنه لاحظ -خلال فترة رئاسته للمجلس الدستوري- من خلال الممارسة أنه من ليست له الملكة القانونية لا يفيد المجلس في شيء نظراً لربطه الموضوع المطروح للمناقشة بالجوانب السياسية دون الاهتمام بالجوانب القانونية. راجع مؤلفه، المجلس الدستوري في الجزائر، مشار إليه، ص 19.

وعلى خلاف ذلك، فإن الرقابة الدستورية الاختيارية لا تفعل، وذلك بالنظر إلى أن لرئيس الجمهورية طرقاً بديلة تتمثل في حقه في الاعتراض التشريعي، بالإضافة إلى أن جل القوانين التي تعرض على البرلمان تكون في شكل مشاريع قوانين من الحكومة، أو في شكل تشريع بأمر، ولا يعقل أن يحرك رئيس الجمهورية هذه الرقابة في مواجهة قانون سنته حكومته.¹

وفيما يخص رئيسي غرفتي البرلمان فيمكن تفسير إحصاهما عن تحريك آلية الإخطار يتعلق بتركيبة البرلمان، فعادة ما تعود الرئاسة إلى الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها الرئيس، وبناء على ذلك فلا ينتظر تحريك الإخطار حول قانون وافق عليه البرلمان، أو حول تشريع بأمر طالما أنهما من الكتلة السياسية للرئيس، والقول نفسه يصدق على التنظيمات، وبذلك يكون المنتضر الوحيد حقوق الأفراد وحررياتهم.

2- قصر مدة العضوية بالمجلس

إذا كان تحديد عهدة عضو المجلس الدستوري لفترة واحدة ودون تجديد يعد ضماناً لاستقلال المجلس في إبداء آرائه واتخاذ قراراته، إلا أنه يعترضها بعض ما يخل بحسن سير عمل المجلس والاستفادة من كفاءاته وخبراته، فالمادة 164 من الدستور حددت مدة العضوية بست سنوات على أن يجدد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات، وبطبيعة الحال يقتضي عمل المجلس الدستوري نوعاً من الثبات والاستقرار، وهذا لا يتحقق في ظل التجديد المتكرر لنصف أعضائه كل 03 سنوات، بحيث لا يتيح الفرصة للاستفادة من أعضائه ذوي الخبرة والكفاءة، وفي أحسن الأحوال فإن العضو سوف يكمل عهده المحددة بست سنوات وهي أيضاً فترة غير كافية لنفس الأسباب المذكورة.

الفرع الثاني

إمكانات أداء المجلس الدستوري لدوره في حماية الدستور والحريات

لا شك أن الهدف الأسمى المتوخى من رقابة المجلس الدستوري هو صيانة أحكام الدستور من كل خرق من قبل السلطات، وإعلاؤه لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية في الدولة،

1 - انظر المادتان: 124 و 127 من دستور 1996.

وبطبيعة الحال يكون لحماية الحقوق والحريات ومن ضمنها حرية التجمع الحظ الوافر من مباشرة المجلس رقابته في هذه المجالات.

وفي كل الأحوال، فإن صيانة الدستور، وإعمال مبدأ المشروعية، واحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية، لا يتحقق أهدافه إلا في ظل تجسيد احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وباعتقادنا أن تجسيد هذا المبدأ هو المحور الأهم في عمل المجلس الدستوري، كما أنه، ولتفعيل دور المجلس يستوجب الأمر توافر إمكانيات لذلك، ناهيك عن الدور الذاتي الذي ينبع من اجتهاداته بما يحقق أهدافه المسطرة من قبل المؤسس الدستوري، وطموحات أفراد الشعب في حماية حقوقهم وحرياتهم، نعالجها تباعاً.

أولاً: إمكانيات تتعلق بإجراءات عمله

لتحقيق الحماية الكاملة لأحكام الدستور، وصيانة الحقوق والحريات الفردية والجماعية من قبل المجلس الدستوري، وجب أن تفعل إمكانيات عمله من خلال توسيع دائرة الإخطار لتشمل أعضاء البرلمان، وتمكين المجلس في التصدي للقوانين والتنظيمات المخالفة للدستور بموجب إخطار ذاتي.

1- تمكين البرلمان من ممارسة الإخطار

بالرجوع إلى المادة 122 من الدستور نجد أنها مكنت البرلمان من التشريع في الكثير من المجالات، وكما هو معلوم فإن البرلمان ليس متجانساً، وهذه طبيعته، بحكم أنه المجال الخصب لممارسة الديمقراطية في أسمى صورها ولما كان التصويت في البرلمان يخضع لنسبة حددها الدستور، فإنه يمكن القول بأن هناك فئة من ممثلي الشعب لن تتمكن من معارضة قانون سيصدر وهو مخالف للدستور، على اعتبار أنها لا تملك أغلبية تمكنها من تعطيل المصادقة عليه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، نجد أن الدستور نص في المادة 119 منه على أن لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، واستطردت الفقرة الثانية بالقول إن اقتراحات النواب تكون قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائباً، وعطفاً على ذلك يمكن القول بأنه، إذا كان بإمكان عشرين نائباً أن يقترحوا قانوناً، فمن باب أولى يحق لهم الاعتراض على قانون معيب بعدم دستوريته.

وبطبيعة الحال، فإن من شأن تمكين عدد محدد من أعضاء البرلمان في تحريك الإخطار، سيكون له بالغ الأثر في تحسين أداء البرلمان، ومنع مرور أي قانون مشوب بعدم الدستورية، ويضمن عدم المساس بحقوق وحرريات الأفراد، ومنه حقهم وحريرتهم في التجمع السلمي محل دراستنا.¹

2- الإخطار الذاتي أو التلقائي للمجلس الدستوري

بالرجوع إلى ما نصت عليه المادة 166 من الدستور فإنه لا يوجد بها ما يمنع المجلس من التصدي لقانون صدر مخالفاً للدستور، حيث جاء نصها بالقول: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري"، ولعل القراءة السريعة للمادة تفيد أنها تعني الشخصيات الثلاث دون غيرهم، إلا أننا نعتقد بأن هذا المفهوم للمادة لا ينطبق على أعضاء المجلس الدستوري، وذلك لسبب بسيطاً أنه منوط بهم السهر - ونعلم جميعاً ما تعنيه كلمة سهر - على احترام الدستور، فإذا كان من واجب الموكل إليهم الإخطار تحريكه كلما اشتبه لديهم أن قانوناً سن بالمخالفة لأحكام الدستور، فمن باب أولى أن يتصدى المجلس الدستوري لهذا القانون من تلقاء نفسه إذا تثبت من هذه المخالفة. زيادة على ذلك لا يوجد ما يمنع المجلس الدستوري قانوناً من التصدي - من تلقاء نفسه دون إخطار - لقانون أو تنظيم مشوب بعدم الدستورية.

وعلى احتشام فإن للمجلس سابقة في هذا الأمر، حيث أصدر بياناً² بتاريخ 25 يوليو 1995 دون إخطار من أي جهة، وذلك إثر اجتماعه تلقائياً بصدد فحص دستورية الأمر رقم 95-21 المؤرخ في 19 يوليو 1995، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت المعدل والمتمم والمتضمن قانون الانتخابات، حيث ورد بهذا الأمر في مادته 07 والمعدلة للمادة 108

1 - وعلى سبيل الاستشهاد نجد أن الدستور الفرنسي إثر تعديل 19 أكتوبر 1974 مكن البرلمان من ممارسة حق الإخطار؛ إذ يمكن 60 نائباً أو 60 شيخاً إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون قبل صدوره. وقد صرح رئيس الوزراء الفرنسي الذي بادرت حكومته بهذا التعديل إلى القول: (إن التعديل الدستوري الذي يسمح بموجه للمعارضة بحق إخطار المجلس الدستوري الفرنسي، يشكل اللبنة التي كانت تنقص صرح النظام الديمقراطي الفرنسي، وليس مجرد تعديل إجرائي شكلي). راجع في ذلك:

-Leclercq C, droit constitutionnel et institutions politiques, 3^{ème} éd, Librairies techniques, 1979, Paris, P.421

2 - كان من الأجدد أن يصدر المجلس الدستوري قراراً بهذا الشأن وليس بياناً على أساس أنه أخطر نفسه بنفسه، لأن مهمة المجلس الأساسية والوحيدة هي السهر على احترام الدستور، وكل مخالفة لأحكام الدستور تبرر تدخل المجلس بما يكفل الحماية للدستور.

من قانون 89-13 اشتراطها على المترشح لرئاسة الجمهورية تضمين ملف ترشحه شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوجته.

وذكر المجلس الدستوري وتمسك بعدم دستورية هذا الشرط الذي سبق وأن فصل فيه بموجب القرار رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989، عند فحص مدى دستورية قانون الانتخابات رقم 89-13، حيث قرر أن شرط إرفاق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الأصلية لزوج المترشح غير مطابق للدستور.¹

وإن كان تدخل المجلس الدستوري من قبيل التذكير وليس بغرض فحص مدى دستورية القانون الجديد، إلا أنه يعد عملاً جريئاً، حيث لم ينتظر حتى يخطر، بل تحرك من تلقاء نفسه، وبذلك يكون قد طبق روح المادة 166 التي كلفته بمهمة السهر على احترام أحكام الدستور.

ثانياً: اجتهادات المجلس الدستوري تعزيز لحماية الدستور والحريات

لقد رسم المؤسس الدستوري مجال اختصاص البرلمان على سبيل الحجز، وبحكم ما أثبتته واقع الرقابة الدستورية يتضح بما لا يدع مجالاً للشك أن المجلس الدستوري لا يراقب النصوص التنظيمية وكذلك الأوامر التشريعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية - بسبب احجام من لهم حق مباشرة الإخطار القيام بذلك - وبالتالي فإن مهمته في إطار الرقابة على دستورية القوانين تنصب لا محالة على البرلمان.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على الهيئة التشريعية هي رقابة تنصب على الشرعية فحسب، ولا يجوز أن تتحول هذه الرقابة إلى رقابة ملاءمة، لأن ذلك لا يعود له، بل يبقى من اختصاص البرلمان وحده.² وأكد المجلس الدستوري رفض رقابته على السلطة التقديرية للمشرع منذ بداية اجتهاداته، بموجب القرار رقم 02 المؤرخ في 30

1 - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996، مشار إليه، ص 35.

2- وعلى سبيل الاستشهاد نشير إلى ما عبر عنه المستشار محمد علي بليغ رئيس المحكمة الدستورية المصرية الأسبق بقوله: (... تباشر المحكمة الدستورية مهمة قضائية فنية ذات طابع قانوني بحت لا يجوز أن تتدخل لحسم مسألة دستورية ما لم يكن تدخلها لازماً للفصل في النزاع الموضوعي... وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن تنال المحكمة من السلطة التقديرية للمشرع، أو تحد منها، ولا أن تزن الدوافع الكامنة وراء النصوص القانونية التي أقرها، أو تناقش تطبيقها أو ملاءمة إصدارها). انظر في ذلك، يحي الحمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، مصر، ط 2000، ص 175.

أوت 1989 والمتعلق برقابة دستورية القانون الأساسي للنائب بقوله: "نظراً لكون المجلس الدستوري لا يسعه أن يجعل تقديره موضع تقدير المجلس الشعبي الوطني، فيما يخص جدوى التصريح بتنافي هذه الحالة أو تلك مع عضوية النائب، لكن يعود إليه جوهرياً بأن يبت في مطابقة أي حكم قانوني معروض لرقابته الدستورية".

وأكد المجلس سيره في هذا الاتجاه في قراره رقم 04 المؤرخ في 1991/10/28¹ عند فحصه المادة 2/54 من القانون 91-17 المتضمن قانون الانتخابات، حيث أكد من جديد بقوله: " ليس من اختصاص المجلس الدستوري التدخل في تحديد الشروط القانونية الخاصة بممارسة الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين".

نقول هذا مع الوضع في الحسبان أنه في بعض الأحيان يكون هناك تداخل بين المشروعية والملاءمة، وليواجه المجلس الدستوري عقبة الانحراف التشريعي ييسط رقابة ملاءمة ومنه الوصول مشروعية النص القانوني الذي سنه المشرع.

وفي ظل غياب تدخل للمجلس الدستوري في مجال التنظيمات والتشريعات بأوامر نظراً لعدم تحريك الإخطار، ومع ذلك يمكن إبراز بعض اجتهاداته من خلال النصوص القانونية التي عرضت عليه، والتي جسدت فيها احترام مبدأ الفصل بين السلطات وإقرار مبدأ المساواة الحريات الفردية والجماعية، وإن لم يشر إلى الحريات الجماعية بصفة مباشرة، إلا أن ذلك يستشف من خلال تقرير الحريات سالف الذكر، نتيجة لترابط هذه الحريات بعضها ببعض نعرض لبعضها في الفقرات التالية:

1- اجتهاد المجلس الدستوري لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات

تتجلى أهمية عمل المجلس الدستوري من خلال تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد أحد أهم الركائز الأساسية التي تستند إليها فكرة الدولة القانونية الحديثة،² ولا يكاد يذكر هذا المبدأ إلا مقترناً باسم الفقيه الفرنسي مونتيسكيو Montesquieu الذي أشار في كتابه

1 - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1991.

2 - لقد اعتنق رجال الثورة الفرنسية هذا المبدأ المتضمن في إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789 الذي نصت عليه دساتير سنة 1791، 1799، 1848 في فرنسا وجاء في الدستور الأخير " أن مبدأ الفصل بين السلطات هو الأول لكل حكومة حرة، كما نص عليه دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، وقد أخذ بهذا المبدأ أيضاً واضعو الدستور الأمريكي الصادر سنة 1776. انظر، محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، 1999، ص 120.

روح القوانين 1784 إلى أن السلطة تهدد الحرية، مبيناً أن الرغبة في السلطة لا تدخل في صميم الطبيعة الإنسانية، إلا أنها تتجلى في صورتها الخطيرة و المبالغ فيها إذا تم وضع الفرد في وضعية اجتماعية أو وظيفة سياسية تجعل له سلطة ما، و كذا تنشأ السلطة داخل المؤسسة، لذلك حتى لا يتم الإفراط في استخدام السلطة ينبغي ترتيب الأمور بحيث تكون السلطة رادعا للسلطة.¹

والمقصود بالفصل بين السلطات، الفصل العضوي أو الوظيفي، فيكون هناك جهاز مستقل بأمور التشريع، وآخر مستقل بأمور التنفيذ، وثالث مستقل بأمور القضاء. فإذا تحقق ذلك وصار لكل عضو اختصاصه المحدد والذي لا يستطيع تجاوزه، اختفت شبهة اعتداء أي من هذه السلطات على الأخرى لأن السلطة توقف السلطة.

وتتجلى أهمية تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات فيما قد ينجم عن الإخلال بهذا المبدأ من اجتماع جميع السلطات أو حتى اثنتين منها بيد واحدة من خطر الاستبداد بالسلطة، فمثلاً لو اجتمعت سلطة التشريع وسلطة التنفيذ في يد واحدة لأدى ذلك إلى فقدان التشريع لأهم سماته وهي سمة العموم والتجريد، إذ يمكن أن يصدر التشريع لمواجهة حالات فردية خاصة، بل ويمكن أن يتم تعديل القانون القائم حال تنفيذه لأغراض شخصية بحته، كذلك قد يترتب على اجتماع سلطة التشريع وسلطة القضاء في يد واحدة أن يضع المشرع قانوناً يتفق والحل الذي يبتغيه بشأن بعض المنازعات المطروحة أمام القضاء إذا ما عن له محاباة طرف ما من أطراف النزاع،² وأخيراً فإن اجتماع سلطة التنفيذ وسلطة القضاء بيد واحدة يؤدي إلى غياب رقابة القاضي عن عدالة التنفيذ وشرعيته.³

ومبدأ الفصل بين السلطات هذا يحقق ميزتين: أولاً، تنفيذ ما يقع ضمن الاختصاصات، حيث تتولى السلطة التشريعية سن القوانين، بينما السلطة التنفيذية تتولى تنفيذها، أما السلطة القضائية فإنها تتولى الفصل في المنازعات بالاستناد لما نصت عليه هذه القوانين.

1 - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري، دار النجاح للكتاب، الجزائر، ط 2005، ص 120 وما يليها.

2 - إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2006، ص 104.

3 - مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، ط 2005، ص 111.

أما ثانيها، فتتعلق بمنع ما من شأنه أن يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، فيمكن للسلطة التنفيذية أن تعترض على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية إذا ما وجدت أنها تتعارض مع الصالح العام.¹

ويرتكز مبدأ الفصل بين السلطات على ثلاث قواعد هي: المساواة بين السلطات، والتخصص الوظيفي من خلال تعدد السلطات الحاكمة وتوزيع العمل الحكومي عليها، واستقلال السلطات في أداء وظيفتها دون تدخل أو ضغط.²

وبرغم وجاهة مبدأ الفصل بين السلطات، وكبحه ولجمه السلطات، وتحقيقه لحماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية، إلا أنه لم يسلم من النقد، على أساس أنه يؤدي إلى ضعف الحكومة وتعطيلها، كما أنه يؤدي إلى الانتقاص من سيادة الشعب الممثلة في المجلس التشريعي المنتخب، كما أن هذا المبدأ لا يحدد عمل السلطات الثلاث بدقة يمكن الفصل بينها فعلاً.³

وفي هذا الإطار، تصدى المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية ومنعه من التدخل في اختصاص السلطة القضائية بموجب رأيه المؤرخ في 09 مايو 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، وذلك حين فحصه للمادة 01/20 التي نصت على أنه: " يعد مكتب مجلس الدولة نظامه الداخلي، وتتم الموافقة عليه بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس الدولة". وأصدر المجلس الدستوري رأيه في هذا الخصوص قائلاً: " واعتباراً من جهة أخرى، أن المشرع بإقرار عرض النظام الداخلي لمكتب مجلس الدولة على موافقة رئيس الجمهورية يكون قد أدخل مبدأ الفصل بين السلطات الذي يلزم كل سلطة بأن تدرج أعمالها في حدود مجال اختصاصاتها التي نص عليها الدستور".

1 - للاستزادة انظر، سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية)، دار الكتب القانونية، مصر، 2011، ص 78.

2 - انظر في ذلك، عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين لطباعة الأوفست والتجليد، مصر، ط 2002، ص 604.

3 - لمزيد من التفصيل راجع، راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، مشار إليه، ص 562.

كما أصدر المجلس رأياً يتعلق بمنع رئيس الجمهورية من التدخل في اختصاص يعود للوزير الأول (رئيس الحكومة آنذاك) في الرأي رقم 04 لسنة 1998 حيث يقول: " واعتباراً... عندما أحالت أمر تجديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي قد أدخلت بأحكام المادة 1/125 من الدستور التي تحدد مجال ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وهذا ما يفيد بأن تنفيذ القوانين من اختصاص الوزير الأول، وبالنتيجة ليس للأول أن يتدخل في المجال التنفيذي.¹

ويتجلى أيضاً تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات من خلال رأيه رقم 08 المؤرخ في 21 فيفري 1999، والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة. حيث نصت المادة 99 من القانون العضوي المذكور بقولها: " يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بالتناوب".

وبعد فحص المجلس للمادة 99 أشار إلى التناوب على رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة لا يمكن أن يمارس خارج الحالات التي أقرها الدستور.

وأسس المجلس رأيه بالاستناد إلى المادة 6،2/88 من الدستور، واعتباراً بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بأن رئاسة الدولة بالنيابة مانعة لممارسة أية مهمة دستورية أخرى، وبالتالي لا يمكن لرئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، في حالة توليه رئاسة الدولة بالنيابة.

وترتيباً على ذلك اعتبر المجلس الدستوري أن رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً إذا كانت تعود لرئيس المجلس الشعبي الوطني في الحالات المنصوص عليها في المادة 4/90 من الدستور حيث جاء فيها: "... لا يمكن خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 91 و93 و94 و95 و97 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً..."

1 - سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مشار إليه، ص 76.

وبالنتيجة فإن رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين تعود بالمقابل لرئيس مجلس الأمة في الحالات الأخرى المنصوص عليها في المادة 2/88، 3 و 5 والمواد 2/91، و93، 95، 102.¹

2- اجتهاد المجلس الدستوري في ضمان ممارسة الحقوق والحريات الفردية والجماعية

تعد الحقوق والحريات من المسائل الجوهرية التي خصها المؤسس الدستوري بالذكر والحماية، وزيادة على ذلك أنشأ مؤسسات تتولى هذه الصيانة، والمجلس هو الهيئة التي تتولى إضفاء الحماية الدستورية على الحقوق والحريات الفردية والجماعية من خلال تصديده للنصوص القانونية والتنظيمات التي تمس بحقوق الأفراد وحرياتهم، وبطبيعة الحال، فهي تنشأ مخالفة للدستور، ونورد جملة من الآراء والقرارات التي أصدرها والمبادئ التي أرساها.

أ) إرساء مبدأ المساواة

يعد مبدأ المساواة حجر الزاوية بالنسبة للحريات العامة والأساس الذي تقوم عليه، ولأنه من أقوى الضمانات التي تكفل التوازن في الدولة الديمقراطية وتحقق قانونيتها، لذا كان بديهياً أن تتبنى الدساتير الحديثة هذا المبدأ وتضمنه في نصوصها فتقرر المساواة بين جميع المواطنين بدون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو العقيدة الدينية أو السياسية.²

ومن جهته تبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذا المبدأ بموجب المادة 29 من دستور 1996 حيث جاء فيها: "كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتذرع "بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي".

وتجسيدا لمبدأ المساواة نصت المادة 110 من دستور 1989 على إخضاع الترشح لرئاسة الجمهورية لإلزامية تزكيته وتقديمه من قبل جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي وكذلك تدعيمه بتوقيعات 600 عضو منتخب في المجالس الشعبية، وعلى خلاف ذلك أعفى المشرع رئيس الجمهورية الممارس الذي انتهت ولايته من الشروط الواردة بالمادة 110 من قانون الانتخابات.

1 - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996، مشار إليه، ص 252.

2 - للتوسع في الموضوع راجع، كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، مصر، ط 1987، ص 299.

إلا أن المجلس الدستوري صرح بعدم مطابقة هذه الإلزامية للدستور على أنها صدرت مخالفة لما نصت عليه المادة 47 من دستور 1989 التي تقر للمواطن حقه في أن ينتخب وينتخب، كما أنها تزيج من المنافسة الانتخابية كل المترشحين الذين لا يترشحون تحت رعاية جمعيات ذات طابع سياسي، فضلا عن كونها تقف عائقا أمام ممارسة حق المواطن في أن ينتخب وينتخب. وأن دعم المترشح لرئاسة الجمهورية ترشيحه بتوقيع 600 منتخب يعد ضمانا هامة وكافية في حد ذاتها.

وطالما أن الشعب هو صاحب السلطة والسيادة، فإنه يتوجب على كل منتخب انتهت ولايته الانتخابية أن يعيد تسليمها لصاحبها وهو الشعب، هذا الأخير الذي له كامل التقدير في اختيار من هو أحق بها، ومن جهة أخرى، يجب أن يتساوى جميع المترشحين في الحقوق، نظراً لتساوي جميع المواطنين أمام القانون.

ب) تكريس ممارسة حرية التجمع

بالرجوع إلى الآراء التي صرح بها المجلس الدستوري لا نجد يشير مباشرة إلى حرية التجمع، إلا أن تدخله بما يضمن ممارسة الكثير من الحريات هو في حقيقة الأمر حماية وضمانة لممارسة حرية التجمع، وإن كانت إشارة المجلس في آرائه تنصرف إلى ضمان بعض الحقوق الأخرى.

لقد كرس المجلس الدستوري حق ممارسة الانتخاب والترشح وأبان عن ذلك عند فحصه للقانون 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتعلق بالانتخابات، وذلك بموجب قراره رقم 01 الصادر بتاريخ 20 أوت 1989 المتعلق بمراقبة مطابقة قانون الانتخابات¹، حيث صرح بعدم مطابقة المادة 86 للدستور التي تشترط الجنسية الجزائرية الأصلية في المترشحين للمجلس الشعبي الوطني وأزواجهم، مشيراً إلى أنه، إذا كان بإمكان هذه الأحكام القانونية أن تفرض شروطاً لممارسة حق المواطن الدستوري في أن ينتخب أو ينتخب، إلا أنه لا يمكنها أن تلغي هذا الحق كلية بالنسبة لفئة من المواطنين الجزائريين بسبب أصلهم، كما أشار إلى أن قانون الجنسية الجزائرية قد حدد شروط الحصول عليها وإسقاطها، وبين بدقة آثار الحصول عليها، وأقر حقوقاً منها حق تقلد مهمة انتخابية بعد مرور خمس سنوات من الحصول على الجنسية

1 - الجريدة الرسمية، العدد 36 لسنة 1989.

الجزائرية، ولا يمكن في أي حال من الأحوال تطبيق هذا الحكم القانوني بصفة انتقائية وجزئية طالما أن الجنسية الجزائرية الأصلية لا تشترط ذلك.

كما أكد المجلس عند فحصه مطابقة المادة 6/108 من القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 07 أوت 1989، المتضمن قانون الانتخابات، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 95 - 21 المؤرخ في 19 يوليو سنة 1995، للدستور، مستند في قراره لأحكام المادة 159 من دستور 1989 التي تقابلها المادة 164 من دستور 1996 التي نصت على أنه : " إذا قرر المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس ". و عليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصبغة النهائية، وذات النفاذ الفوري، و تلزم كل السلطات العمومية، وترتب، بصفة دائمة، كل آثارها، ما لم يتعرض الدستور للتعديل، و طالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها مازالت قائمة.

وزيادة على ذلك، أشار المجلس إلى أن إعادة إدراج نفس الشروط التي سبق وأن تم الفصل فيها بعدم مطابقتها للدستور، يعد بمثابة تجاهل لقوة قرارات المجلس الدستوري، و من ثم فإنه لا وجه للبت في مدى دستوريته من جديد.¹

وفي مناسبة أخرى عند فحص المجلس لمطابقة القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، وحين أشار إلى أن اشتراط المشرع في المادة 18 من القانون العضوي، الجنسية الأصلية في العضو المؤسس للحزب السياسي، يكون قد تناول موضوعا سبق أن فصل فيه بالرأي رقم 01 ر.أ.ق عض/ م. د المؤرخ في 06 مارس 1997، المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور،² بعدم مطابقة هذا الشرط للدستور، وذلك بالاستناد إلى المادة 30 من الدستور التي نصت أحكامها على أن الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون. وأن شروط اكتسابها والاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها محددة بالقانون.

1- قرار رقم 01/ق.أ. / م.د / 95 المؤرخ في 06 أوت 1995، يتعلق بدستورية المادة 6/108 من قانون الانتخابات.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

وزيادة على ذلك، ذكر المجلس الدستوري من جديد بأن آراءه وقراراته نهائية وغير قابلة للطعن، وترتب آثارها طالما بقيت الأسباب التي استند إليها في إصدارها، ولم تعدل تلك الأحكام.¹

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري سعى إلى تكريس حرية التجمع من خلال فك القيود التي تعترى حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، وهذا يتجلى في رأيه رقم 01 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بمطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية، للدستور. لقد بين وحدد المجلس الدستوري من خلال هذا الرأي الأطر العامة التي ينبغي على المشرع التقيد بها عند قيامه بعملية التشريع، فلا يفرض من القيود التي تنتقص من الحرية إلا التي أقرها الدستور.

وبالرجوع إلى المادة 42 من الدستور فقد نصت على أن: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون. واشترطت لممارسته بعض الشروط.² ارتأى المجلس بخصوص ما تشترطه المادة 03 من الأمر 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالأحزاب السياسية،³ من عدم استعمال الحزب السياسي للمكونات الأساسية للهوية الوطنية، بأبعادها الثلاثة الإسلام والعروبة والأمازيغية لأغراض سياسية، هو بمثابة تقييد وانتقاص لممارسة هذه الحرية، حيث من الواجب على المشرع أن يحدد كيفية مباشرة هذه الحرية بما ييسر ممارستها، لا أن يقيدتها بجملة من الشروط تفرغها من محتواها وتقوض ممارستها، وتفرغ النص الدستوري الضامن لممارستها من محتواها.

1 - رأي رقم 01/م.د.ر/12 المؤرخ في 08 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

2 - نصت المادة 42 من الدستور على أن: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون. ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة. وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي. ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة. يحظر على الأحزاب السياسية كل أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية. لا يجوز أياً يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما. تحدد التزامات أخرى بموجب قانون".

3 - الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

وفي نفس السياق، وضمناً لممارسة حرية التجمع صرح المجلس بعدم دستورية الشرط الوارد بالمادة 10/14 من ذات الأمر والمتعلق بتضمين ملف تأسيس الحزب السياسي، شهادة تثبت عدم تورط أبوي العضو المؤسس للحزب السياسي، إذا كان من مواليد جويلية 1942، في أعمال مخالفة لمسار ثورة التحرير، على أساس أن هذا الشرط تمييزي ومفرق في ذات الوقت.

وفي صورة أخرى تتجلى حماية المجلس الدستوري لممارسة حرية التجمع، وذلك عند فحصه لمطابقة المادة 20 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، وذلك فيما يتعلق باشتراط شهادة الإقامة للأعضاء المؤسسين في ملف التصريح بتأسيس حزب سياسي، حيث أن هذا الشرط يتعارض مع مقتضيات المادة 44 من الدستور التي تؤكد حق كل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن يختار بحرية موطن إقامته، وطالما أن المؤسس الدستوري اقتصر على ذكر حرية اختيار موطن الإقامة دون ربطه بالإقليم، فإن هدفه في ذلك تمكين المواطن من ممارسة حريته في اختيار موطن إقامته داخل أو خارج التراب الوطني، وأشار المجلس إلى أنه، إذا كانت نية المشرع باشتراطه تقديم العضو المؤسس للحزب السياسي شهادة الإقامة، لا يُقصد بها اشتراط إقامة المعني على التراب الوطني، بل اشتراطها كوثيقة في الملف الإداري، ففي هذه الحالة تُعد المادة 20 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، مطابقة للدستور.¹

وفي حقيقة الأمر، يمكن اعتبار هذا الرأي بمثابة ضمان هامة لممارسة حرية التجمع، من خلال تمكين الأفراد من تأسيس الأحزاب السياسية بما يتيح لهم المشاركة في الشؤون العامة، ورغم وجهة رأي المجلس فإننا نقول أن المنطق يقتضي فيمن يتبغي تأسيس حزب سياسي أن يكون مقيماً بين من يسعى إلى حكمهم - أو المشاركة في ذلك على الأقل - حتى يحس بالأمهم ويشعر ويتطلع لآمالهم، ومن ثم يتسنى له التخفيف من الآلام وتحقيق الآمال. كما تجدر الإشارة إلى تكريس المجلس الدستوري للحق النقابي وهو بصدده لرقابته لمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور، بموجب رأيه رقم 02 المؤرخ في 22 أوت 2004 بأن المادة 1/35 من القانون المذكور موضوع الإخطار والتي نصت

1 - رأي رقم 01/م.د.د/12 المؤرخ في 08 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور.

على أن: "الحق النقابي معترف به للقاضي في حدود الأحكام المنصوص عليها في المواد 07 و 12 و 16 من هذا القانون". فقد أبان المجلس وصرح بأن المشرع ضيق من ممارسة هذه الحرية والحق حينما أحال ممارستها إلى ما نصت عليه المادة 16 من نفس القانون والتي تقيد وتقوض ممارسة هذه الحرية من خلال إجبار القاضي التصريح برغبته في ممارسة هذا الحق أمام وزير العدل بغرض اتخاذ هذا الأخير التدابير الضرورية للحفاظ على استقلالية وكرامة القضاء.

وبالرجوع إلى المادة 56 من الدستور نجد أنها نصت على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين، فهي بذلك ضمنت هذه الحرية لكافة المواطنين على الإطلاق دون تمييز أو استثناء، ومن ذلك يتوجب على المشرع بأن لا يقيد من ممارستها مما يجعل منها أمراً شاقاً إن لم نقل مستحيلاً، وفي كل الأحوال، ليس للمشرع له أن يضيف شروطاً لم يشترطها المؤسس الدستوري، بل أكثر من ذلك، يقع عليه واجب السعي لسن قواعد قانونية تجسد نية المؤسس الدستوري في التمكين من ممارسة هذه الحرية.

وتكريساً لممارسة هذه الحرية صرح المجلس الدستوري بالمطابقة الجزئية للمادة 35 للدستور، وأعاد صياغتها بحذف الإحالة للمادة 16، وهذا الرأي يعبر عن سعي المجلس الدستوري نحو ضمان ممارسة حرية التجمع التي كفلها الدستور.

المبحث الثاني

الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

تعتبر السلطة التنفيذية إحدى السلطات الثلاث في الدولة، فهي التي تتولى تنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، وفوق ذلك، وحسب ما قضت به المادة 125 من الدستور فإن لها حق ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

ولئن كان التشريع اختصاصاً أصيلاً للبرلمان، إلا أن المؤسس الدستوري منح هذه السلطة استثناءاً للسلطة التنفيذية بموجب المادة 124 من الدستور، حيث مكن رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان وفي الحالات الاستثنائية.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بالضرورة أن تتقيد كل سلطة باختصاصات الموكلة إليها بموجب أحكام الدستور، ولا يجوز لها الخروج عنها.

ومن البديهي أن إطلاق يد السلطة التنفيذية في التشريع محل البرلمان دون رقابة سيؤدي إلى هدم مبدأ الفصل بين السلطات، وإهدار الحقوق والحريات ومنها حرية التجمع، لذلك فإن هذه الرقابة، وغيرها من الأنواع الأخرى هو ضمان لعدم مخالفة أحكام الدستور والتقيد بأحكامه.

وبالنظر لما تحوزه السلطة التنفيذية من سلطات تشكل خطراً على الحقوق والحريات العامة ومنها حرية التجمع، فإنه غني عن البيان أن تخضع تصرفاتها للرقابة، فللبرلمان حق مراقبة الحكومة بمختلف الوسائل القانونية وسحب الثقة منها إن دعت الضرورة إلى ذلك، كما أن قرارات الإدارة التي تصدر مخالفة للدستور تكون عرضة للبطلان، ويقع على السلطة التنفيذية واجب تنفيذ الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية، وفي كل ذلك حماية للحريات الفردية والجماعية. وهذا ما نشرحه في المطالب التالية، فالأول يتعلق بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، والثاني يعالج الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

لقد أدى التطور الاجتماعي والاقتصادي أدى إلى تطور الديمقراطية بشكل كبير وترتب عليه زيادة دور السلطة التنفيذية، حيث تحولت من منفذ فقط إلى موجه ومحرك للدولة من خلال المساهمة في التخطيط السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

وبما أن البرلمان مفوض بحق سن التشريعات نيابة عن الشعب مصدر السلطة والسيادة، ونتيجة لهذا التطور لوظائف السلطة التنفيذية، فإن البرلمان يقف ليقوم بدور المقيّد والمراقب والمعارض في بعض الأحيان لتصرفات وأعمال وتوجهات السلطة التنفيذية، وذلك ببسط رقابته عليها،¹ فمن جهة يراقب التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية حسبما يقضي به الدستور استثناء، ومن جهة أخرى، يراقب عمل الحكومة ومدى تطبيقها للقانون، ولعل أهم تساؤل يطرح في هذا الشأن هل من جدوى لهذه الرقابة حماية لحقوق الأفراد وحرّياتهم ومن ضمنها حرية التجمع؟ هذا ما نشرحه في الفقرات الموالية:

الفرع الأول

رقابة البرلمان على رئيس الجمهورية

يمكن تقسيم هذه الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية إلى قسمين، القسم الأول منها يتعلق بالرقابة التي يباشرها البرلمان على رئيس الجمهورية سواء ما تعلق منها بسلطته في التشريع بأوامر، أو رقابة البرلمان لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، وما ينجم عن ذلك من مساس بالحقوق والحرّيات.

1 - فعوض البرلمان يساهم خلال مهمته التشريعية، في تطوير المجتمع في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية السياسية، وفي إرساء قواعد الديمقراطية، كما يمارس الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجهما، من خلال الإجراءات المحددة في الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ويضطلع أيضاً بتمثيل الشعب، ويسهر على رفع انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية والتحسيس بها، والدفاع عنها، وله أيضاً متابعة تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستويين الوطني والمحلي من خلال لقاءاته بالمواطنين والمجتمع المدني، كما يقوم بتقديم اقتراحات للجهات المعنية بناء على آراء وانشغالات المواطنين. انظر المواد 07، 08، 09، 10 من القانون 01-01 المؤرخ في يناير 2001 يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية، العدد 09 لسنة 2001.

ولعل ماسبق ذكره يجد أساسه في نص المادة 100 من الدستور بقولها: "واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيّاً لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته".

أولاً: رقابة البرلمان على التشريع بأوامر

بما أن التشريع بأوامر هو بطبيعته ذو صفة استثنائية فإن المؤسس الدستوري حدد جملة من الشروط والقيود لا يمكن مباشرة التشريع بأوامر إلا بتوافرها، ومن ثم يتدخل البرلمان لرقابة التشريعات التي صدرت ومدى ملاءمتها للظرف الذي صدرت فيه.

1- شروط مباشرة التشريع بأوامر

حددت المادة 124 من الدستور بما لا يدع مجالاً للشك التحديد الزمني لمدة التشريع بأوامر، والشروط الموجبة لإصدار أو وضع هذا التشريع، كما قيدت الجهة التي تتولى وضعه بالالتزام بجملة من القيود، حيث نصت المادة على أن: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

وقد نصت المادة 118 من الدستور على أنه: " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة (4) أشهر على الأقل.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني. تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

وتجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري قيد مباشرة التشريع بأمر بشرط التقييد بالمدة الزمنية التي يسمح للسلطة التنفيذية بممارسة هذا الاختصاص التشريعي الاستثنائي، ويتضح ذلك من نص المادة 124 من الدستور من خلال عبارة (شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان).

ويتحقق شغور المجلس الشعبي الوطني عند امتناعه عن الموافقة للمرة الثانية على برنامج الحكومة، مما ينجم عنه حل المجلس الشعبي الوطني وجوباً¹، كما يتحقق شغور المجلس أيضاً

1 - المواد 79، 80، 81، 82 من دستور 1996.

بمقتضى وضع المادة 129 من الدستور حيز التطبيق والتي تعطي رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول. وبموجب قرار الحل يصبح المجلس شاغراً ابتداءً من تاريخ القرار إلى غاية انتخاب مجلس جديد خلال فترة زمنية أقصاها 03 أشهر.¹ ويتحقق شغور المجلس الشعبي الوطني عند امتناعه عن الموافقة للمرة الثانية على برنامج الحكومة، مما ينجم عنه حل المجلس الشعبي الوطني وجوباً،² كما يتحقق هذا الحل أيضاً حينما يكون هناك انسداد بين الحكومة والبرلمان، حيث يستعمل هذا الأخير حقه في رقابة الحكومة، ويلجأ إلى إسقاطها بواسطة التصويت على ملتصق الرقابة، حينئذ يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني، ويترك الأمر للشعب صاحب السلطة والسيادة.³ كما يتحقق الأمر ذاته حين تطبيق المادة 84 من الدستور في حالة طلب التصويت بالثقة الذي ينجم عنه استقالة الحكومة في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني مما يمكن رئيس الجمهورية من حق اللجوء لحل المجلس الشعبي الوطني قبول استقالة الحكومة. ومن جهة أخرى، فإن المدة الزمنية لعمل البرلمان محددة دستورياً، فالمادة 118 منه نصت على أن يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة 04 أشهر على الأقل. كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بطلب من الوزير الأول بواسطة رئيس الجمهورية، أو بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وزيادة على ذلك، فإن الفترة التشريعية قابلة للتمديد لمدة لا تزيد عن 05 أشهر، ولا يمكن تحديد اختتام الدورة التشريعية إلا بالتنسيق بين مكتي الغرفتين والحكومة.⁴ وما تجدر الإشارة إليه، أن مباشرة رئيس الجمهورية لحقه في التشريع بأمر، يكون بين دورتي البرلمان، أي في الفترة الممتدة بين انتهاء الدورة التشريعية وافتتاح دورة أخرى، وبذلك تكون فترة التشريع بأوامر مساوية لفترة التشريع المحددة للبرلمان، فالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

1 - المادة 2/129 من دستور 1996.

2 - المواد: 79، 80، 81، 82 من دستور 1996.

3 - المواد: 129، 135، 136، 137 من دستور 1996.

4 - المادة 05 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا

العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1999.

يجتمعان في دورتي الربيع والخريف، حيث تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس، وتبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وبذلك يستفيد رئيس الجمهورية من فترة تشريعية بأوامر مدة لا تقل عن شهرين بين دورة وأخرى للبرلمان.

وما يمكن ملاحظته، أنه في ظل وجود إمكانية لتمديد الفترة التشريعية لمدة 05 أشهر، وكذلك إمكانية اجتماع المجلس الشعبي الوطني في دورة غير عادية باستدعاء من رئيس الجمهورية، يستوجب القول أنه لا حاجة للتشريع بأوامر، مع الوضع في الاعتبار أن القوانين التي تصدر في هذه المدة - وبحكم الواقع - لا تمت بصلة للاستعجال، مما قد يجعل من هذا التشريع بأمر يشكل خطراً على الحريات.

وجدير بالملاحظة أنه، ولمباشرة التشريع بأوامر يجب أن يتوافر شرط الضرورة وإن لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك صراحة، إذ أن التشريع بالأوامر من الناحية النظرية هو إجراء استثنائي، على اعتبار أن التشريع هو حق للبرلمان، و تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يتوجب أن تختص كل سلطة بوظيفتها،¹ إلا أنه ونتيجة لاعتبارات خاصة تنص الدساتير استثناء على تزويد السلطة التنفيذية بهذا الحق في التشريع وتقيده بضوابط، ومثالنا في ذلك المادة 58 من دستور 1963 التي نصت على هذا الأسلوب من التشريع مع اشتراط الحصول على تفويض من البرلمان صاحب الاختصاص، الذي له أن يقدر مدى توافر الضرورة التي طلب بموجبها رئيس الجمهورية منحه رخصة التشريع بالأوامر، وحتى لا يصبح التفويض التشريعي أمراً عادياً مما يجعل البرلمان في إجازة، وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية حر في مباشرة هذا الاختصاص وقت ما شاء دون وضع أي اعتبار.²

وزيادة على ما سبق، فقد اشترط المؤسس الدستوري أن تتخذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، ولنا أن نتساءل عن جدوى هذا الشرط؟ وما يمكن أن يرتبه؟

لقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 124 من الدستور على أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، ولعل استقراء هذه الفقرة يوحي بأن هذه الأوامر سيتم تداولها في هذا المجلس،

1 - وهذا ما لم يتحقق إذ أن الكثير من القوانين ومنها قوانين عضوية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحرية التجمع صدرت في شكل أوامر نذكر منها على سبيل المثال الأمر 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات، والأمر 97-09 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.

2 - انظر على سبيل المقارنة، عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2004، ص 108.

وقد تلقى قبولاً أو رفضاً من قبله، إلا أنه بالرجوع إلى بعض أحكام الدستور نجد أن لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة على مجلس الوزراء، فرئيس الجمهورية هو نفسه رئيس هذا المجلس، كما أنه وحسب ما قضت به المادة 87 من الدستور لا يجوز له بأي حال من الأحوال أن يفوض سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة، وبموجب المادة 79 من الدستور يتولى تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول،¹ وبطبيعة الحال هذه الاستشارة ليست ملزمة، وزيادة على ذلك فإن الحكومة مجتمعة مهمتها تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وفي سبيل تحقيق هذا الغرض تضبط وتنسق عملها.

وبالبناء على ما سبق، يمكن القول بعدم جدوى التأثير في أوامر رئيس الجمهورية كونها تتخذ في مجلس الوزراء، إذ أن رأي الطاقم الحكومي سيكون استشارياً غير ملزم لرئيس الجمهورية، ولا يمكن تصور معارضته لأن هذه الأوامر - وبطبيعة الحال - ستعزى إلى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كما أن ما يتخذ في مجلس الوزراء لا يخضع للتصويت.

وخلاصة القول، إن اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو مطلب دستوري وغيابه قد يعرض هذه الأوامر إلى الطعن بعدم دستوريتها لتخلف هذا الإجراء الشكلي ليس إلا، ولا حماية للحقوق والحريات كون الأوامر التشريعية تصدر في مجلس الوزراء نتيجة لما سبق ذكره من الأسباب.

2- أثر رقابة البرلمان على التشريع بأوامر

بما أن التشريع هو من اختصاص البرلمان، وأن القيام به من قبل السلطة التنفيذية هو استثناء ولضرورة، ألزم المؤسس الدستوري بموجب المادة 124 من الدستور رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذه من نصوص قانونية على البرلمان في أول دورة له ليبيدي رأيه فيها بالقبول أو الرفض. ولما جاءت صيغة المادة على التراخي في عرض الأوامر التشريعية على البرلمان،

1 - يعتبر التعيين القاعدة الجامعة بين النظم السياسية التي نحت صوب اعتماد مبدأ ازدواج الهيئة التنفيذية، ولعل التعديل الدستوري لسنة 2008 حرر رئيس الجمهورية من اشكال ثنائية السلطة التنفيذية، فلم يعد هناك ما يقيد من حيث الأخذ في الاعتبار مسألة تولى الوزارة الأولى من قبل الحزب السياسي الحائز على الأغلبية - وإن كان الواقع أثبت عدم احترام هذه القاعدة سابقاً- مما جعل من رئيس الجمهورية صاحب السلطة الفعلية، والأجدر أن ينص المؤسس الدستوري على اختيار الوزير الأول وطاقم الحكومة من الحزب الذي يحوز الأغلبية في البرلمان. لمزيد من التفصيل راجع، عبد الله بوقفة، أليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، ط 2005، ص 94.

فإننا نتساءل عن الآثار التي تترتب سواء على عدم عرض الأوامر على البرلمان، أو بعد عرضها عليه.

أ) أثر عدم عرض الأوامر التشريعية على البرلمان

لم يحدد المؤسس الدستوري الدورة التي تعرض فيها الأوامر على البرلمان هل الدورة العادية أو الدورة غير العادية، والأرجح أن تعرض في الدورة العادية، والسبب في ذلك يعود إلى أن الدستور لم يرتب جزاء في حال تأخر عرضها على البرلمان أو حتى عدم عرضها عليه، كما أن لرئيس الجمهورية وحده حق استدعاء البرلمان لعقد دورة غير عادية، ولا يتصور أن يبادر بهذا الإجراء ليستعجل وضع ما اتخذته من أوامر تحت رقابة البرلمان مع ما تتضمنه تلك الرقابة من احتمال إلغاء تلك الأوامر.¹

وإذا كان البرلمان معنيا ببسط رقابته على الأوامر التشريعية فليس له أن يقوم بذلك من تلقاء نفسه، بل تعود مسألة عرض هذه النصوص عليه لرئيس الجمهورية، وبالرجوع إلى المادة 124 من الدستور فإنها لم ترتب أثراً على الأوامر التي لا تعرض على البرلمان،² وهذا يعد من أخطر الأمور التي ينبغي تداركها لما قد ينجم عنها من أضرار مستقبلية نتيجة الاستمرار في تطبيقها دون حيازتها لموافقة البرلمان.³

خلاصة القول؛ إن عدم ترتيب آثار على الأوامر التشريعية في حالة عدم عرضها على البرلمان يجعل من رقابته في هذا الشأن بدون جدوى، ويعرض الحقوق والحريات للخطر نتيجة لما قد يطولها من خرق، خصوصاً إذا لم يخطر المجلس الدستوري بها من قبل رئيسي

1- ومن قبيل حماية الحريات الفردية والجماعية أن يجعل المؤسس الدستوري انعقاد البرلمان يتم بقوة الدستور، إذ قد يخل رئيس الجمهورية بالواجب، وبالتالي يجرم البرلمان من استعادة اختصاصه الذي دخل في حوزة رئيس الجمهورية بوجود حالة ضرورة، كما يجرمه من بسط رقابته على كل ما اتخذته الرئيس من نصوص، وهي رقابة جعلها الدستور خالصة له، ويمكن القول أن الضرورة كافية لجعل انعقاد البرلمان يتم بقوة الدستور. انظر على سبيل المقارنة والاستشهاد، رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، مشار إليه، ص 439.

2 - وعلى سبيل الاستشهاد فإن الدستور المصري لسنة 2014 يشير في هذا الشأن إلى أنه إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار. انظر الرابط التالي:

بتاريخ 2014/07/21 الساعة 01:25 www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf

3 - انظر على سبيل المقارنة، عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، مشار إليه، ص 108.

غرفتي البرلمان. إلا أنه تجب الإشارة إلى أن التشريعات بأوامر طالم لم يوافق عليها البرلمان فلن تحصل على صفة التشريع، وتظل تحمل صفة القرارات الإدارية، وبالتالي يجوز للمتضررين منها الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.

ب) أثر عرض الأوامر التشريعية على البرلمان

إن عرض الأوامر التشريعية على البرلمان لن يخرج عن ثلاث حالات: إما أن يوافق عليها ويصبح عليها صفة التشريع، أو أن يرفضها فتصبح لاجية، أو أن يصمت البرلمان فلا يبدي بشأنها رأياً بالقبول أو الرفض.

- ففي الحالة الأولى فإن موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية يجعلها وكأنها صدرت عنه، إلا أننا نتساءل هل يمكن مناقشة هذا التشريع وتعديله حسب ما تقتضيه الحاجة؟ أم أن دور البرلمان ينحصر في الموافقة على الأمر برمته وإلباسه ثوب التشريع؟. فباستقراء المادة 124 من الدستور نجد أنها لم تفصل في طريقة موافقة البرلمان على التشريع بأمر، مما قد يفسر أن للبرلمان بصفته صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع أن يعدل بالإضافة والحذف في التشريع بأمر وفق ما تقتضيه الحاجة، إلا أن الأمر على العكس من ذلك، فقد نصت المادة 38 من القانون العضوي 99-02 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أنه: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور. وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

وما يمكن قوله أن فحوى هذه المادة أقرب إلى استفتاء البرلمان في الأمر التشريعي من عرضه للموافقة عليه، حيث أن عرض الأمر على البرلمان يقتضي أن التشريع الذي صدر استثناء رجع إلى الأصيل لإبداء رأيه فيه بالإضافة والحذف والتعديل، والقول بغير ذلك يضع البرلمان في زاوية ضيقة وينتقص من اختصاصه المطلق في التشريع، ويضيق من خياراته، فإما أن يقبل بالنص كله أو يرفضه برمته، وهذا في حد ذاته يشكل خطراً جسيماً على الحريات.

وغني عن البيان أن المؤسس الدستوري لم يمنع البرلمان من التعرض لنصوص التشريع بأوامر بالتعديل والإضافة والحذف، فلا يوجد ما يحول دون قيامه بذلك، إذ أنه قيد نفسه بنفسه، فلا القانون العضوي ولا النظم الداخلية لغرفتي البرلمان تحول دون قيامه بهذه المهمة، لأن هذه القوانين هو الذي يضعها، وبالتالي يمكنه تعديلها.

– أما الحالة الثانية فإن البرلمان لا يوافق على الأوامر التشريعية، وبالتالي تعتبر لاغية، وهنا يثار التساؤل هل يسري إلغاء هذه النصوص التشريعية من تاريخ رفض البرلمان لها؟ أم أن هذا الرفض يسري بأثر رجعي أي من تاريخ صدورها.

وبما أن المادة 124 من الدستور لم تحدد بدقة النطاق الزمني لإلغاء الأوامر التشريعية، وفي ظل انعدام تطبيق لهذه الحالة، وغياب اجتهاد قضائي يزيل اللبس عن ذلك، فإن الراجح في الفقه يرى بأن لا يمتد أثر الإلغاء إلى الماضي، وذلك لعدم الإضرار بالصالح الجماعي وبحقوق الغير الذاتية التي تم اكتسابها في ظل تلك الأوامر التشريعية.¹

وطالما أن الأوامر التشريعية هي قرارات إدارية تنظيمية قبل موافقة البرلمان عليها، فإنها تحتفظ بطابعها الإداري، وبذلك فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري، كما يمكن أن يخطر بها المجلس الدستوري من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة بالاستناد 165 من الدستور.

وخلاصة القول؛ إنه من الناحية العملية لم يسبق وأن رفض البرلمان الأوامر التشريعية التي عرضت عليه، وهذا ما يستخلص من إفراط رئيس الجمهورية في استخدام هذه الرخصة،² خاصة في ظل التعددية الحزبية الحالية، ووجود أحزاب رئاسية تدور في فلك برنامج رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى فإن البرلمان يتحاشى مواجهة رئيس الجمهورية خوفاً من إقدام هذا الأخير على تطبيق أحكام المادة 129 من الدستور التي تعطيه حق حل المجلس الشعبي الوطني.

1 - انظر على سبيل المقارنة، عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، مشار إليه، ص 120.
2 - تشير الإحصاءات إلى أنه خلال الولايتين التشريعتين من 2002 إلى 2007 ومن 2007 إلى 2012، وصل عدد مشاريع القوانين والأوامر الرئاسية التي صادق عليها نواب المجلس الشعبي الوطني 93 في الأولى و75 في الثانية. جريد الخبر اليومية في الرابط التالي:

بتاريخ السبت 01 سبتمبر 2012، الساعة 13:23، www.elkhabar.com/ar/autres/mijhar/300685.html

- وتتمثل الحالة الثالثة في صمت البرلمان حيال الأوامر التشريعية المعروضة عليه، وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري لم يقيد البرلمان بمدة زمنية لإبداء رأيه حول الأوامر التشريعية قبولاً أو رفضاً، ولنا أن نتساءل عن أثر صمت البرلمان وعدم إبداء رأيه بشأنها.

وفي هذا الإطار يرى جانب من الفقه أن الأوامر التشريعية التي تعرض على البرلمان في المدة المحددة ولم ينظرها البرلمان لأي سبب من الأسباب تظل سارية المفعول، ومتمتعة بقوة القرارات الإدارية حتى ينظر البرلمان في أمرها، إذ لا يعد هذا الترك صورة من صور التصديق الضمني.¹

وما يمكن الإشارة إليه، أنه لا يمكن تفسير صمت البرلمان عن إبداء رأيه حول الأوامر التشريعية على أنه موافقة عليها أو رفض لها، وإنما يجب أن يتخذ البرلمان موقفاً إيجابياً بشأنها، ومن ثم فإن الأوامر التشريعية تظل سارية المفعول ومتمتعة بقوة القرارات الإدارية حتى ينظر البرلمان في أمرها، ويرى جانب من الفقه² أن صمت البرلمان يؤدي إلى إلغاء سريان الأوامر التشريعية بالنسبة للمستقبل، على اعتبار أن الصمت كناية عن عدم الموافقة، وبالتالي لعدم وجود الأوامر التشريعية قانوناً، بينما يرى جانب آخر أن صمت البرلمان حيال الأوامر التشريعية المعروضة عليه هو بمثابة رفض لها لأن القوانين لا تنشأ بتصرف سلبي من المشرع، بل تتطلب تدخلاً إيجابياً منه يكسبها صفة القانون.³

وخلاصة القول، فإن المشرع لا يباشر رقابة حقيقية على الأوامر التشريعية، مما يجعل النص المعروض عليه قد يمس في بعض جوانبه بالحريات الفردية والجماعية، ولا يملك البرلمان حياله اتخاذ أي إجراء بالتعديل بإضافة ضمانات أو حذف شرط مرهق، ولذلك فإن أفضل تصرف للمشرع يحمي حقوق الأفراد وحرياتهم يتمثل في عدم تحصين هذه الأوامر التشريعية

1 - انظر على سبيل المقارنة والاستشهاد، عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، مشار إليه، ص 121.
2- لمزيد من التفصيل راجع، محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، ط 1990، ص 106.
3 - للاستزادة انظر، أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، (دراسة مقارنة مصر، فرنسا، إنجلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2003، ص 344.

بموافقته عليها، وتركها تحمل الصبغة الإدارية التنظيمية التي تمكن الأفراد المتضررين منها الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.¹

ثانياً: رقابة البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية

لمناقشة هذه النقطة يقتضي منا الحال التعرض على مدى بسط البرلمان رقابته لكل من حالي الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية فيما يلي:

1- رقابة البرلمان لحالي الطوارئ والحصار

نصت المادة 91 من الدستور على أنه: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً".

وبخلاف استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية، لا ينعقد أي اختصاص للبرلمان بخصوص إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، فتقدير إعلان أي من الحالتين هو حكر لرئيس الجمهورية، ولا يتدخل البرلمان إلا عندما يطلب منه رئيس الجمهورية تمديد أي من الحالتين، ويجتمع البرلمان بغرفتيه معاً لهذا الغرض.

إن هذا الإجراء يشكل خطراً جسيماً على حريات الأفراد، إذ لا يعقل أن تظل مساحة الحقوق والحريات عرضة للتهديد، فالإجراءات المتخذة في ظل هذه الحالات تكون بأداة إدارية، وبالتالي عادة ما تكون علاقتها بالحريات في شكل إجراءات ضبطية.

ولعل ما يصيب الحريات في مقتل كون إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ومدة سريانهما خارج نطاق رقابة البرلمان بموجب أحكام الدستور، ويعد هذا انتقاصاً من حق البرلمان

1 - وعلى سبيل الاستشهاد فإن البرلمان الفرنسي لا يتحمس دائماً للتصديق على الأوامر التفويضية صراحة أو ضمناً، وذلك لتفضيله دائماً تركها متمتعاً بقوة القرارات الإدارية والخضوع لرقابة مجلس الدولة للتأكد من تطابقها لقانون التفويض، حيث يقول الفقيه Favoreau أنه لا يتذكر منذ العمل بدستور 1958 وحتى الآن أن صدق البرلمان على الأوامر التي أصدرتها الحكومة، والتي تقدر بستة وثمانين أمراً. للاستزادة راجع، عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، مشار إليه، ص 123.

المختص دستوريا بتنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم، فكيف به يستثنى من بسط رقابته على أسباب إعلان هذه الحالات الاستثنائية، ولا يتدخل إلا بمناسبة طلب تمديدتها.¹

وباعتقادنا، أن بسط المشرع رقابته على تمديد حالة الطوارئ غير ذي جدوى، وذلك لاعتبارات وجيهة، فالتركيبة الحزبية للبرلمان تعد من أهم العوامل التي تؤثر على مواقفه واتجاهاته، وخاصة عند التصويت على القرارات والسياسات التي تتبناها الحكومة، وتتجلى هذه الأهمية من خلال حسم المسائل بالتصويت، و مما لا يدع مجالاً للشك أن التركيبة الحالية للبرلمان تسمح لا محالة بتمرير تمديد العمل بحالة الطوارئ أو الحصار، حيث أن القرار مضمون له الأغلبية ابتداء.²

كما لا يخفى أنه في ظل النظام شبه الرئاسي المغلق فإن أعضاء البرلمان - خصوصاً التحالف الرئاسي منه - سيتأثر حتماً بطلب رئيس الجمهورية من البرلمان التمديد للعمل بحالة الطوارئ أو الحصار، وفي ظل غموض المادة 91 فيما يتعلق بتدخل البرلمان عند طلب التمديد، فهل تدخل البرلمان يكون بالموافقة أو الرفض فقط؟ أو أنه وبمقتضى رجوع الأمر إليه يكون له كامل السلطة في بسط رقابته على أسباب إعلانها وتقدير مدتها.

وما تجدر الإشارة إليه، وفي ظل عدم تنظيم حالة الطوارئ والحصار بقانون، فإن رئيس الجمهورية يجد المجال الخصب لتنظيمها وتنفيذها، وحتى صدور القانون العضوي المذكور فإنه يقع على البرلمان وبحكم وظيفته الرقابية على الحكومة أن يفعل هذه الرقابة وبذات الوسائل التي يراقب بها عمل الحكومة في ظل الظروف العادية.

وفي كل الأحوال، وبحكم تطبيق حالي الطوارئ والحصار في الجزائر وامتداد مدتها لما يزيد عن 19 سنة، فإن رقابة البرلمان تبقى محدودة ولن يكون لها تأثير، ولا يمكن حماية

1 - وقد سبق وأن تم تمديد العمل بحالة الطوارئ بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 بتاريخ 06 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 1993. حيث كان المجلس الأعلى للدولة آنذاك يقوم بدورين، أحدهما تشريعي والآخر تنفيذي، حيث أدمجت السلطات بعضها ببعض، ولنا أن تتساءل عن مصير الحريات في ظل هذا الوضع، تمديد لحالة الطوارئ بأداة تنفيذية، وتشريع بأداة تنفيذية؟.

2 - وفي هذا الإطار وعلى سبيل المثال تسائل النائب البرلماني المعارض عبد السلام علي راشدي عن سبب التأخر في تقديم مرسوم رئاسي بتمديد حالة الطوارئ للبرلمان للموافقة عليه بحسب ما عليه المادة 2/91 من الدستور على أساس أن الظروف أن تقرير حالة الطوارئ في 09 فبراير 1993 تم في ظروف اتسمت بالفراغ المؤسساتي لذلك لم يكن ممكناً تطبيق أحكام دستور 1989 فيما يخص تمديد حالة الطوارئ ... إلا أنه وبعد تنصيب مجلس الأمة، وإبداء المجلس الدستوري رأيه في نظامه الداخلي فإنه لا يجوز حسب الدستور تمديد حالة الطوارئ، إذ لا يعقل أن تعيد الحريات لأجل غير مسمى. هذا نص دستوري بل روح الدستور، ولا يمكن أن تعيد الحريات فندخل في حالة استثنائية لأجل غير محدود. فهذا غير معقول بالنسبة إلينا. هذا مخالف للدستور. الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 58 بتاريخ أبريل 1998، ص 10.

الحريات الفردية والجماعية من شطط السلطة التنفيذية إلا بقيام المشرع بدوره الموكل إليه بمقتضى الدستور والمتعلق بتنظيم الحقوق والحريات، وذلك من خلال وضع القانون العضوي المنظم لحالي الطوارئ والحصار حسب ما تقتضيه المادة 92 من الدستور، فهذا الأخير سيكون هو الضامن للحريات الفردية والجماعية من كل محاولة اعتداء، فمن جهة، يخضع هذا القانون العضوي لرقابة المطابقة الوجودية مع الدستور التي يباشرها المجلس الدستوري، ومن جهة أخرى، سيكون عرضة للإخطار الذي يباشره رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الأمة، ويفترض عدم اتفاق هؤلاء جميعاً على القيام بما يخالف الدستور وتمير قانون مقيد للحريات أو تركه نافذاً على حساب الحقوق والحريات، وتحسباً لما قد يجره التوافق السياسي من سكوت على القوانين التي قد تمس بالحريات، وحفاظاً على هذه الأخيرة ومن جملتها حرية التجمع محل دراستنا فلا مفر من توسيع دائرة الإخطار لتشمل أعضاء البرلمان أيضاً، وبالتالي نضمن عدم فلتان أي قانون من الرقابة.

2- رقابة البرلمان للحالة الاستثنائية

نصت المادة 93 من الدستور على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها". إن اجتماع البرلمان وجوبا في ظل العمل بالحالة الاستثنائية يعد من أهم ضمانات الحرية من كل اعتداء قد تتعرض له بموجب القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في هذا الشأن، وبمفهوم المخالفة فإنه لا يجوز أيضاً حل المجلس الشعبي الوطني طالما أن اجتماعه يكون بقوة الدستور، ولا يمكن تصور اجتماع البرلمان في هذه الحالة إلا لغرض بسط رقابته على التحقق

من وجود أسباب تقرير الحالة الاستثنائية، ورقابته على مدى شرعية الإجراءات المتخذة خلالها.¹

وعلى الرغم من وجهة هذا الإجراء وكفالة هذه الضمانة للحريات إلا أن العبارة جاءت شبه فارغة من كل التزام، حيث لم يربط المؤسس الدستوري اجتماع البرلمان بإعلان الحالة الاستثنائية، وإلا كان التنصيب على اجتماع البرلمان وجوباً ضمن الفقرة 02 من ذات المادة ومصاحباً للاستشارات التي يجريها الرئيس، وكما هو معلوم أن البرلمان لا يجتمع بغرفتيه معاً من تلقاء نفسه، وقد نصت المادة 1/98 من القانون 99-02 على أنه: " يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عليها في المواد 91، الفقرة 2، و 93 و 95 و 102، الفقرة الأخيرة، و 130، الفقرة 2، و 176 من الدستور".

وباعتقادنا فإن رئيس الجمهورية لا يملك سلطة تقديرية حيال اجتماع البرلمان، بل يقع عليه التزام باحترام ما نصت عليه المادة 93 من الدستور، فعبارة "يجتمع البرلمان وجوباً" تفيد الوجوب، ومن ثم فهي تلزم رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان للانعقاد طالما أنه لا توجد وسيلة أخرى لانعقاده بغرفتيه المجتمعين معاً إلا من خلال دعوة رئيس الجمهورية.

وعلى رغم التنصيب دستورياً على الاجتماع الوجوبي للبرلمان إلا أنه لم يبين الغرض من ذلك، ولما كان عمل البرلمان ذا طبيعة تشريعية ورقابية، فلا يمكن تصور خروج اجتماعه في هذه الحالة عن نطاق اختصاصاته الرقابية، بحيث يتمكن البرلمان من متابعة ومراقبة الأوضاع أولاً بأول وعن قرب، كما أنه يصعب المشروعية على القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في هذه الحالة.

لقد سبقت الإشارة إلى أن تقرير الحالة الاستثنائية يخول رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الدولة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، وغير خاف أن الإجراءات الاستثنائية تعد شديدة الخطر على الحريات، إذ يتمكن رئيس

1 - وباعتقادنا لا يمكن لرئيس الجمهورية استعمال حقه الدستوري في تطبيق المادة 129 من الدستور المتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني طالما كان بصدد إعلان أو أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية، لأن الظرف استثنائي وبطبيعته يقدم على الظروف العادية، والضرورة تقدر بقدرها. بحيث يعتبر إقدام رئيس الجمهورية على هذا الإجراء مخالفة لأحكام الدستور، ومحاولة للتفرد بالسلطة التي عادت ما تكون مقيدة أو عاصفة للحرية، وبالتالي الإفلات من رقابة البرلمان.

الجمهورية وفي سبيل تحقيق استقلال الدولة ومؤسساتها أن يقيد حريات الأفراد ومنها حرية التجمع، وبالنظر إلى حجم صلاحيات رئيس الجمهورية، يحق التساؤل عن الدور الرقابي للبرلمان على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية وهي من اختصاص البرلمان، خصوصاً الماسة مساساً خطيراً بالحريات الفردية والجماعية، وتحديد حريتي التجمع والاجتماع.

ونظراً لعدم تطبيق الحالة الاستثنائية في الجزائر، وعلى سبيل الاستشهاد والمقاربة فقد حاول البرلمان الفرنسي أثناء تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي¹ سنة 1961 ممارسة حقه في الرقابة من خلال إيداع ملتمس الرقابة إلا أنه لم يوفق بسبب اعتراض رئيس الجمعية الوطنية على ذلك، حيث ربط بين حق البرلمان في اللوم وحق رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية الذي يوقف استخدامه طيلة تطبيق المادة 16، ولتحقيق التوازن بين السلطتين، فلا رئيس الجمهورية يستطيع حل الجمعية الوطنية، ولا الجمعية الوطنية يمكنها إسقاط الحكومة.²

وتجدر الإشارة على سبيل الاستشهاد أن الفقه في فرنسا اعترف للبرلمان بحقه في مراقبة الحكومة عن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء العمل بمقتضيات المادة 16 طالما أن سلطات رئيس الجمهورية واسعة وأن البرلمان يجتمع بقوة القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية، وبالتالي فالرقابة البرلمانية تظل قائمة.³

1 - نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي على أنه: (عندما تكون مؤسسات الجمهورية ، استقلال الأمة، سلامة إقليمها أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بشكل جسيم وحال ينجر عنه انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهه إليها. ويجب أن تكون التدابير مستوحاة من الرغبة في منح السلطات العمومية الدستورية الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن. ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه التدابير، ويعقد البرلمان اجتماعه قانونياً ورميياً. لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطة الاستثنائية. بعد مرور ثلاثين يوماً من العمل بالسلطة الاستثنائية يجوز لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ إشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت قائمة. ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علناً وبسرعة. ويجب أن يقوم بالنظر والفصل بذات الشروط في ختام مدة ستين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي أي وقت بعد انقضاء هذه المدة).

بتاريخ www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/arabe/constitution_arabe.pdf الساعة : 01:12 : 2014/07/23

2 - Voisset. M, L'article 16 de la constitution du 04 Octobre, 1958, Paris, 1969, P. 117.

3 - نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة (دراسة مقارنة)، رسالة مشار إليها، ص 240.

وختلاصة القول، فإن رئيس الجمهورية الجزائري أثناء تقرير الحالة الاستثنائية يتقاسم التشريع مع البرلمان، ولا يخضع تشريعه تطبيقاً للمادة 93 لمصادقة البرلمان، بخلاف الأوامر التي يتخذها بموجب المادة 124، كما أن الحالة التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه معاً تفلت إجراءات رئيس الجمهورية من رقابة البرلمان، مع العلم أن اجتماع البرلمان بهذه الصفة محدد بموجب الدستور.

وفي كل الأحوال، يجب على رئيس الجمهورية ألا يقوم بإجراءات مخالفة لأحكام الدستور، فهو محكوم في كل الحالات باحترام مبدأ المشروعية، وفي حالة مخالفته للدستور يمكن رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة إخطار المجلس الدستوري بذلك، وللبرلمان حق رقابة ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات بعد رفع الحالة الاستثنائية، وإن كان تدخله يعد متأخراً، إلا أنه يمكن أن يلغي ويعدل في التشريعات بما يعيد التوازن لحماية الحريات في الدولة.

الفرع الثاني

رقابة البرلمان على أعمال الحكومة

أتاح المؤسس الدستوري للبرلمان جملة من الوسائل التي له بمقتضاها أن يراقب أعمال الحكومة، وتختلف هذه الوسائل من حيث جدوى تأثيرها على الحكومة، فالبعض منها غير مجد في ترتيب مسؤولية الحكومة عما تقوم به من أعمال، وتتمثل هذه الفئة في السؤال والاستجواب وإجراء تحقيق واللائحة، وعلى نقيضها فإن للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة استخدام وسائل رادعة للحكومة ترغمها على الاستقالة في حالة خرقها لالتزاماتها الدستورية، وذلك من خلال التصويت على ملتمس الرقابة، والتصويت بحجب الثقة عنها، وهذا ما نشرحه على التوالي:

أولاً: الوسائل الرقابية غير المجدية

تمكن هذه الوسائل من رقابة البرلمان وفي ذات الوقت تعد غير مجدية في تقرير مسؤولية الحكومة، وتتمثل في السؤال والاستجواب وإجراء تحقيق برلماني، نبينها على التفصيل التالي:

1- السؤال

السؤال هو استفسار النائب عن مسألة معينة من الوزير المختص، وتنحصر المناقشة فيه بين النائب السائل والوزير المسؤول، فلا يشترك أو يتدخل فيها آخرون.¹ فالسؤال يمكن عضو البرلمان من الحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقق من واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها.

وتأكيداً لهذا الحق نصت المادة 134 من الدستور على أنه: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً، خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً.

وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويًا كان أو كتابياً يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تنشر الأسئلة والأجوبة طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان."

وتتجلى أهمية هذه الوسيلة الرقابية في أنها وسيلة للاستعلام والحصول على المعلومات الدقيقة، وتضمن الاستطلاع الواسع على نشاط الإدارة وتبان التجاوزات، كما قد تكون في الكثير من الأحيان بديلاً لحق اقتراح القوانين الذي يضيق حق البرلمان به، فالسؤال وسيلة لتنبية الحكومة إلى إصدار النصوص التنفيذية لتطبيق القوانين التي سنها البرلمان.² كما يعد السؤال الإجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة، ولا يخضع لموافقة البرلمان من حيث المبدأ.

ويشترط في السؤال سواء الشفهي أو الكتابي أن يوقع من قبل نائب واحد، وأن يتضمن نصه موضوعاً واحداً مع تحديد عضو الحكومة الموجه إليه، وأن يخلو السؤال من الكلمات النائية، كما يجب أن ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها، ويجب أن يحجر باللغة

1 - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط 2005، ص 766.

2 - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2006، ص 34.

العربية.¹ وإذا كان السؤال يباشر بصفة فردية من قبل النائب أو العضو فإن ذلك لا يحول دون أن يحتفظ بقية أعضاء البرلمان بحقهم في ممارسة هذه الوسيلة الرقابية وطرح السؤال على نفس الوزير، فالمحظور الاتحاد العضوي في السؤال وليس الاتحاد الموضوعي، حيث أن الأسئلة المرتبطة بعضها ببعض يمكن أن تتم الإجابة عنها في جلسة واحدة.²

وعلى الرغم من توافر هذه الوسيلة الرقابية التي يمكن أن يطلع عضو البرلمان على مسائل عدة إلا أنها تبقى غير ذات جدوى في بسط رقابة برلمانية تحقق طموح المواطن وذلك بالنظر إلى القيود التي تصاحب إجراءات طرح الأسئلة، وعدم ترتيب ردع قانوني عن الأسئلة.

أ) القيود المصاحبة لطرح الأسئلة

نصت المادة 70 من القانون العضوي 99-02 المنظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة على أن: "تخصص خلال الدورات العادية جلسة كل 15 يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة.

يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة.

يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة".

وما يمكن ملاحظته من قيود على مباشرة الأسئلة على الحكومة، أن إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة يخضع لموافقة الحكومة على ذلك، حيث يحدد اليوم الذي تطرح فيه الأسئلة الشفوية وضبط عددها بالتشاور بين مكتي غرفتي البرلمان، وبالاتفاق مع الحكومة، وهذا الإجراء قيد على حق وحرية عضو البرلمان في بسط رقابته على أعمال الحكومة.

1 - التعليم رقم 08 بتاريخ 12-07-2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المنشورة بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 المؤرخة في 17-07-2000، ص 31.

2 - للاستزادة في النظم المقارنة انظر، محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، ط 2002، ص 57.

ولما كان من غير الممكن الإجابة على السؤال الشفوي ما لم يدرج في جدول الأعمال، وبالنظر لما تتمتع به الحكومة من مشاركة وأولوية في تحديد جدول الأعمال، فإنها تلجأ إلى ملء جدول الأعمال بمشاريع القوانين أو الاقتراحات التي يقدمها النواب، حتى تحول دون برمجة أسئلة نواب المعارضة.¹

وتعرض الأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية باعتبار تخصيص جلسة كل 15 يوماً للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة، ولا يمكن عضو البرلمان طرح أكثر من سؤال شفوي في كل جلسة، وليس لصاحب السؤال الشفوي الحق في أن يطلب برمجة سؤاله في جلسة معينة، حيث أن ذلك يخضع لمدى استعداد عضو الحكومة للإجابة في الجلسة دون النظر في مدى استعجالته أو أهمية موضوعه، كما لا يبرمج السؤال الذي تمت الإجابة عنه منذ مدة لا تقل عن 03 أشهر.

وزيادة على ذلك، فإن قصر مدة تدخل أعضاء البرلمان تعد عائقاً دون بلوغ السؤال هدفه، وتحول بين أعضاء البرلمان وبسط رقابتهم على الحكومة، بل وتفرغ السؤال من مبتغاه، حيث حددت مدة عرض السؤال بـ 03 دقائق على أن يرد عضو الحكومة في مدة 07 دقائق قابلة للتمديد من قبل رئيس الجلسة، ويكون التعقيب في دقيقتين لكل من العضو أو النائب السائل وعضو الحكومة.²

ومعالجة لمشكل غياب العضو أو النائب السائل، فإنه يمكن تأجيل طرح السؤال للجلسة الموالية، ويكون التأجيل لمرة واحدة، وهذا بناء على إشعار كتابي يودع لدى مكتب المجلس.³ وأما الأسئلة الكتابية فإنها تتحرر من قيد البرمجة الذي تتدخل فيه الحكومة لأنها لا تتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنها، إذ يودع عضو الحكومة المعني بالسؤال الجواب كتابة

1 - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مشار إليه، ص 34.

2 - انظر المادتان 4 و 6 من التعليم رقم 08 بتاريخ 12-07-2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، السالفة الذكر. كما نصت المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه: " تطبيقاً للمادة 71 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها.

3 - المادة 5 من التعليم رقم 08 بتاريخ 12-07-2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، سالفة الذكر.

لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.¹ إلا أن الإجابة عنها تكون خلال 30 يوماً تحتسب من تاريخ التبليغ بها وليس من تاريخ إيداعها.

ب) خلو طرح الأسئلة من ترتيب المسؤولية للحكومة

لقد أثبتت الممارسة العملية لهذه الوسيلة الرقابية عدم فاعليتها، فهي وسيلة إعلامية لم ترق لدرجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية، وذلك بالنظر لعدم ترتيب أي مسؤولية في حالة عدم الرد على أسئلة البرلمان، كما أن طول برمجة السؤال يجعل منه في حكم الماضي وتضيع أهميته، وزيادة على ذلك ففي الكثير من الحالات يتغيب الوزراء المعنيين بالأسئلة، ويتولى الرد بدلهم الوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان، وهو في الغالب يجيب إجابة عامة لا تفيد البرلمان باعتباره غير مطلع بما فيه الكفاية، وهذا يجعل من الأسئلة غير مفيدة. وقد عبر أعضاء البرلمان عن امتعاضهم من تصرفات الحكومة حيال أسئلتهم، واتهامها بعدم احترام نواب الشعب.²

1 - للاستزاد انظر، عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2007، ص 139.

2 - صرح رئيس الكتلة البرلمانية لحزب جبهة القوى الاشتراكية، أحمد بيطاطاش، في تصريحات لـ"الشروق" استهتار الحكومة بالسلطة التشريعية، بعد إلغاء المجلس الشعبي الوطني للجلسة المتعلقة برد الوزراء على الأسئلة الشفوية لنواب الشعب، وقال إن الجهاز التنفيذي لم يعر أي اهتمام للسلطة التشريعية منذ الاستقلال، وهذا ما جعل بحسبه هذا الأخير يتحول إلى مجرد جهاز في يد الحكومة، وليس سلطة رقابية. وتساءل النائب عن حقيقة وجود وزراء فوق القانون، يرفضون النزول للبرلمان للرد على أسئلة ممثلي الشعب بقوة القانون، وهناك من يتفجعون حتى عن حضور جلسات المجلس الشعبي الوطني والرد على أسئلة النواب، وقال: "هناك وزراء مبرمجون منذ مدة للنزول إلى المجلس الشعبي الوطني للرد على تساؤلات النواب، وهذا ما يعتبر بحسبه استخفافا بممثلي الشعب والشعب عموماً.

بتاريخ 2014/07/24 الساعة 11:00:11 www.echoroukonline.com/ara/articles/161530.html

ومن جهة أخرى عبرت الأحزاب السياسية الممثلة بالمجلس الشعبي الوطني، على تعالي بعض الوزراء على النواب ورفضهم النزول إلى المجلس للرد على انشغالهم وأسئلتهم، مما أثار سلباً على أداء نواب العهدة التشريعية السادسة 2012-2017، بعد سنة من تنصيبهم. حملت الأحزاب السياسية المسؤولية لرئيس المجلس فيما يتعلق بمقاطعة بعض الوزراء لجلسات المجلس الشعبي الوطني، وعدم الرد على أسئلة النواب سواء الشفهية أو الكتابية، حيث حمل النواب المسؤولية لرئيس المجلس الشعبي الوطني محمد العربي ولد خليفة، الذي عجز -حسبهم- عن توظيف الصلاحيات التي يخولها الدستور للبرلمان، من أجل فرض احترام آليات الرقابة على الجهاز التنفيذي. كما انتقد البرلماني لخضر بن خلاف، عن جبهة العدالة والتنمية، في تصريح لجريدة النهار ما وصفه بتعالي بعض الوزراء على النواب ورفضهم النزول إلى المجلس من أجل الرد على انشغالهم وأسئلتهم، الأمر الذي جعل من الغرفة السفلى - حسبهم - مجرد أداة لتسجيل القوانين التي تأتي من الحكومة، مستغرباً استخفاف أعضاء الطاقم الحكومي خصوصاً بعض الأسماء بنواب العهدة الحالية، مشيراً إلى أن طريقة وصول البعض من نواب الشعب إلى قبة البرلمان، وراء هذا الاحتقار. وأرجع النائب لخضر بن خلاف، استخفاف الحكومة ورفض بعض الوزراء التي لم تطلأ أقدامهم قبة البرلمان منذ 10 أشهر، كما أكد النائب فيلالي غوني عن تكتل الجزائر الخضراء، في تصريح لـ جريدة النهار، أن رفض الوزراء النزول إلى المجلس الشعبي الوطني، ورفضهم الإجابة على الأسئلة الشفهية والكتابية التي وجهت إليهم من قبل النواب، يعد بمثابة إهانة لممثلي الشعب. انظر الرابط الإلكتروني التالي:

/وزراء-فوق-العادة-شعارهم-أنا-مسؤول- بتاريخ 2014-07-24 الساعة 00:46 www.ar.algerie360.com

18:26 بتاريخ 23/07/2014 www.filalighouini.com/?page=1&rub=39

ولمعالجة إشكالية عزوف أعضاء الحكومة عن الرد على أسئلة أعضاء البرلمان طلب بعض أعضاء البرلمان تبني آلية جديدة يقرها القانون المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، وهي آلية السؤال الشفهي الاستعجالي - التي جاءت كرد فعل على تماطل الوزراء في الرد على أسئلة النواب، علما أن هناك من الأسئلة الشفهية ما مر عليها أربع سنوات، من دون أن يرد عليها أعضاء الحكومة - إلا أنه وللأسف تم رفض هذا المقترح من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني.¹

عموما، وحتى - يمكن أن - تصل الأسئلة إلى تحقيق أهدافها وجب منح الحكومة وقتاً كافياً للإجابة عنها، ومن جانب آخر، يجب أن تقيد بأجال معقولة حتى لا يفقد السؤال أهميته، وقد أشار الفقيه Houriou إلى أن الأسئلة لا تنتج أثرها إذا لم تكن الحكومة مستعدة لتقبل أسئلة النواب، أما إذا اعتبرت نفسها في مرتبة أعلى من النواب، فإنه من غير الممكن لهذا الحوار أن يكون مثمراً.²

وخلاصة القول، رغم ما للسؤال من أهمية في الاستعلام حول الكثير من المسائل، ولما له من دور تنبيهي للحكومة، إلا أنه يبقى بلا جدوى، لأن مصير هذه الوسيلة الرقابية هو النشر طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان حسب ما قضت به المادة 134 من الدستور، ولكن دون ترتيب أي جزاء حاسم على الحكومة، حيث أن أقصى ما يمكن أن يرتبه السؤال هو فتح مناقشة عامة حينما يكون جواب الحكومة غير مقنع، إلا أن هذا الإجراء يواجه بتوافر النصاب المقدر ب: 30 نائبا أو عضوا، خصوصاً بالنسبة لمجلس الأمة إذ يبدو من الصعوبة تحقيق هذا المطلب بالنظر إلى تركيبة المجلس المشكل من منتخبين ومعينين.

2- الاستجواب

الاستجواب آلية أقرتها المادة 1/133 من الدستور، إذ يمكن البرلمان من الاستيضاح وكشف الحقيقة عن مواضيع أو قضايا تهم الدولة، وباعتقادنا فليس هناك أهم من حريات التجمع باعتبارها عصب الحريات الأخرى، ولم يقيد المؤسس الدستوري الاستجواب بأية قيود، إلا أن القانون العضوي 99-02 أوجب توافر جملة من الشروط لتوظيف هذه

بتاريخ 2014-07-24 الساعة 00:17 - www.ar.algerie360.com/ 1

2 - أورده عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مشار إليه، ص 89.

الآلية، كما أن الاستجواب قد لا يختلف جوهرياً عن السؤال من حيث ترتيب مسؤولية الحكومة.

أ) شروط ممارسة حق الاستجواب

كأصل عام يجب أن ينصب الاستجواب على إحدى قضايا الساعة، وبطبيعة الحال فإن الحريات ومن بينها حرية التجمع هي إحدى قضايا الساعة المهمة والحيوية باستمرار، حيث لا تستقيم الحريات إلا بضمان ممارستها، وبالتالي يفترض أن تكون مجالاً لاستخدام هذه الآلية في مواجهة الحكومة، ويمكن إجمال هذه الشروط المطلوبة في التالي:

- يجب أن يكون موضوع الاستجواب محرراً كتابة لضمان أكبر جدية في تقديمه، ولكي يبلغ إلى الحكومة مسبقاً لتمكن من الرد عليه، وما يتطلبه ذلك من جمع للمعلومات حول موضوع الاستجواب والدفاع عن نفسها أمام البرلمان.¹

- يجب أن يوقع الاستجواب من قبل 30 عضواً أو نائباً حسب ما قضت به المادة 65 من القانون 99-02، ويمكن القول أن اشتراط 30 عضواً أو نائباً هذا العدد من ممثلي الشعب غير مشجع على ممارسة هذه الرقابة، كما أن تساوي الغرفتين في نفس العدد - المطلوب لمباشرة الاستجواب - في حد ذاته غير منصف، وذلك بالنظر للاختلاف في طريقة تشكيلة كل واحد من المجلسين وكذا عدد النواب.

- إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، مع التزام رئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه، كما يجب أن يتم توزيعه على أعضاء الغرفة المعنية.

وباستكمال الشروط المطلوبة يتم تحديد جلسة دراسة الاستجواب بالتشاور بين الحكومة ومكتب الغرفة المعنية، وقد حددتها المادة 2/66 من القانون 99-02 بـ: 15 يوماً الموالية لإيداع الاستجواب على الأكثر.

1 - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مشار إليه، ص 160.

ب) نتائج مباشرة الاستجواب محدودة

لم يرتب الدستور ولا القانون المنظم لغرفتي واختصاصاتهما وعلاقتهم بالحكومة البرلمان أي أثر على هذه الأخيرة في حالة تقديمها لإجابة غير مقنعة عن الاستجواب الموجه لها، فلا يمكن فتح مناقشة حول الموضوع، ولا يرتب مسؤولية فردية ولا جماعية للحكومة.¹ وما تجدر الإشارة إليه، أنه من خلال الممارسات العملية لهذه الآلية على مستوى البرلمان فإنها لم تتجاوز كونها طلب استفساراً حول مسألة معينة، وفي الغالب تكون إجابة الحكومة سطحية وغير مقنعة، ونسوق مثالا لذلك في مجال ممارسة حرية التجمع، فقد تم استجواب الحكومة ممثلة في أحد أعضائها هو وزير الداخلية حول عدم اعتماد حزبين سياسيين وهما "حركة الوفاء والعدل" و "الجبهة الوطنية"، إلا أن هذا الاستجواب لم يرتب أي مسؤولية للحكومة رغم خرقها لقواعد قانون الأحزاب السياسية من خلال عدم احترام المهلة القانونية المحددة للإدارة موقفها القانوني في شكل قرار إداري حول حزب سياسي استوفى كل شروط اعتماده، وعدم تقيدها بحدود ما رسمه قانون الأحزاب السياسية لتمارس دور القاضي.²

3- التحقيق البرلماني ومحدودية آثاره

نصت المادة 161 من الدستور على أنه: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة".

1 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مشار إليه، ص 148.

2 - تم استجواب الحكومة بتاريخ 22 أكتوبر 2000 من قبل 40 نائباً حول موضوع عدم اعتماد "حركة الوفاء والعدل" التي قدمت ملفها كاملاً بتاريخ 1999/12/27 ولم يتم الرد عليها، وفي مستهل رد وزير الداخلية على الاستجواب اعتبر اعتماد الأحزاب من القضايا الحساسة أمام الإدارة لارتباطها بالنشاط السياسي حيث تمنح مجموعة من الأشخاص رخصة تسمح لهم بممارسة تسيير الأمور العمومية... ولهذا علاقة بأمن الدولة واستقرار المجتمع... ولهذا أعطينا الجوهر قيمة أكثر من الإجراءات الإدارية في هذا القرار، وخلص في القول إلى أن المنتظر منا هو احترام المبادئ والأهداف الأساسية للأمة والدولة، وما هذه الشروط إلا شروطاً دنياً، وكل قرار يتجاهلها ما هو إلا قرار يتنافى ومصصلحة الوطن ومع روح المسؤولية، وأشار إلى نسبة كبيرة من مؤسسي هذا الحزب ينتمون إلى الحزب الخلل. انظر، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 27 نوفمبر 2000، السنة الرابعة 236، الدورة العادية السابعة.

ومخصوص الاستجواب المودع من قبل 39 نائباً والمتعلق بموضوع عدم اعتماد حزب "الجبهة الديمقراطية" التي أودعت ملفها كاملاً لدى وزير الداخلية، ولم تلتق أي رد مدة تزيد عن 10 أشهر بما فيه مخالفة للأجل المحدد للرد ب 60 يوماً، وفي معرض رد وزير الداخلية ربط عدم التقيد بالمدة المحددة للإدارة بطول الإجراءات، التي تتطلب جمع الكثير من المعطيات والمعلومات، وربط ذلك بالمناخ السياسي، معتبراً مسألة الوقت ليست لها أية صبغة ذات طابع عمومي، وتأسف بشأن القضية المستجوب حولها قائلاً " أنه على أساس المعطيات التي بين أيدي الإدارة لا يمكننا اتخاذ القرار النهائي بشأنها، نحن في مرحلة جمع المعلومات اللازمة ونتمنى أن نتمكن في المستقبل القريب من اتخاذ قرار نهائي بالنسبة إلى هذه المبادرة. انظر، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 23 أبريل 2001، السنة الرابعة 259، الدورة العادية الثامنة.

وبالرجوع إلى أحكام القانون العضوي 99-02 نجد أنه مكن البرلمان من إنشاء لجان تحقيق في أي وقت شاء، وذلك بناء على لائحة مقدمة من 20 نائباً أو عضواً في مجلس الأمة تودع لدى مكتب الغرفة المعنية، وأن يتم إعلام الغرفة الأخرى بذلك، ويحق للجنة التحقيق الاستماع إلى أي شخص والاطلاع على أية معلومات أو وثيقة لها علاقة بالموضوع محل التحقيق.¹

ولعل اشتراط 20 نائباً أو عضواً يعوق الأقلية المعارضة في البرلمان عن تشكيل لجان تحقيق لصعوبة حصولها على هذه النسبة، لأنه لا يتصور قيام الأغلبية البرلمانية - في ظل الظروف الحالية - بإنشاء لجان تحقيق تخرج الحكومة المساندة لها.

وتكتسي لجان التحقيق طابعاً مؤقتاً، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل 06 أشهر قابلة للتمديد مرة واحدة على ألا يتعدى 06 أشهر،² ولا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة تحقيق أخرى لنفس الغرض قبل انقضاء أجل 12 شهراً من تاريخ انتهاء مهمة الأول،³ وتسلم لجنة التحقيق وجوبا الوثائق والمستندات التي يجوزتها إلى مكتب المجلس عند انقضاء المدة المحددة أعلاه.⁴

كما تجدر الإشارة إلى أن المادة 81 من القانون العضوي 99-02 تضمنت استبعاد البرلمانين الذين وقعوا لائحة إنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها، ولا يجوز حسبما قضت المادة 83 من ذات القانون أن يستبعد من التحقيق المواضيع التي تكتسي طابعاً سرياً واستراتيجياً يهم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

وما يدعو للتساؤل استبعاد هذه المجالات من تشكيل لجان التحقيق، خصوصاً أن الحريات العامة ومنها حرية التجمع، يمكن أن يعزى التحقيق بشأنها إلى خصوصيات الأمن العام، وهذا يضر بحريات الأفراد الفردية والجماعية.⁵

1 - راجع المواد: 76، 77، 78، 83 من القانون العضوي 99-02.

2- المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - المادة 80 من القانون العضوي 99-02 .

4 - المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - كما سبقت الإشارة إلى رد وزير الداخلية حول استجوابه من قبل المجلس الشعبي الوطني حول عدم اعتماد حزب "حركة الوفاء والعدل" حيث اعتبر اعتماد الأحزاب من القضايا الحساسة أمام الإدارة لارتباطها بالنشاط السياسي حيث تمنح مجموعة من الأشخاص رخصة تسمح لهم بممارسة

ولالإشارة فإن لجنة التحقيق لا تتمتع بذلك الاختصاص المخول للمحققين القضائيين ما عدا في الحالات التي يجيزها القانون صراحة، لأن الفصل في تقارير لجان التحقيق مرده القضاء لا غيره.¹

وينتهي عمل لجنة التحقيق بتسليم تقريرها الذي أعدته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، والذي بدوره يبلغ التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على أعضاء كل غرفة حسب الحالة.²

وخلاصة القول؛ إن تشكيل لجنة تحقيق في موضوع ما لا يرتب مسؤولية جديّة للحكومة، نظراً لعدم التنصيب على مآل التحقيق ونتائجه، وما يمكن أن يسفر عنه، ففي كل الأحوال لن يتجاوز عملية النشر المحدودة للتقرير، حيث نصت المادة 86 من العضوي 99-02 على إمكانية نشر التقرير كلياً أو جزئياً من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، وذلك بناء على اقتراح مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، وأخذ رأي الحكومة في حد ذاته يعد قيّداً على نشر التقرير، فبطبيعة الحال إذا كانت مدانة لن تسمح بنشر تقرير قد يسقطها.

كما تجدر الإشارة إلى أن نشر التقرير يخضع للتصويت بأغلبية الحاضرين ودون مناقشة، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق، ولا يمكن فتح مناقشة عامة حوله، واقتضاء يمكن فتح مناقشة بخصوص نشر التقرير على أن يتم ذلك في جلسة مغلقة.³

تسيير الأمور العمومية... ولهذا علاقة بأمن الدولة واستقرار المجتمع... انظر، الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 27 نوفمبر 2000، السنة الرابعة 236، الدورة العادية السابعة.

1 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، (نشأة، تشريعاً، فقهاً)، دار الهدى، الجزائر، ط 2005، ص 149.

2- المادة 85 من القانون العضوي 99-02 .

3 - يجدر بنا القول أن هذه النصوص من شأنها الحيلولة دون نشر تقارير لجان التحقيق التي يمكن أن تخرج نتائج تقاريرها الحكومة، ومثالنا على ذلك هو عدم نشر التحقيق حول التجاوزات التي مست الانتخابات المحلية لسنة 1997 الذي لو تم نشره كان سيحدث أثراً بالغاً على الحكومة من حيث الطعن في شرعية تشكيلة مجلس الأمة الذي يتكون ثلثاه من المنتخبين المحليين، وبطبيعة الحال يتطلب وجود رأي عام مستنير. انظر جريدة الخبر اليومية على الرابط التالي: www.elkhabar.com/ar/politique/254277.html بتاريخ 2014/07/01 الساعة: 17:16. راجع أيضاً، محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر (دراسة تحليلية نقدية)، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، ط 2010، ص 93.

ثانياً: الوسائل الرقابية المجدية

زيادة عن الوسائل السالف ذكرها وغير المجدية في ترتيب مسؤولية الحكومة، فإن المؤسس الدستوري مكن المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة من آليتين رقابيتين ترتبان مسؤولية الحكومة وترغماها على الاستقالة وهما: التصويت على ملتمس الرقابة، والتصويت بحجب الثقة عن الحكومة. على الشرح التالي:

1- ملتمس الرقابة وصعوبة استخدامه

يعد ملتمس الرقابة وسيلة فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث بموجبه يتم وضع حد للحكومة، باعتبار أن الوزراء مسؤولين أمام البرلمان مسؤولية تضامنية.¹ وهو أداة تتيح اللجوء إلى إسقاط الحكومة إذا أساءت تطبيق البرنامج أو أفرز التطبيق نتائج سلبية،² كأن تتضرر حريات الأفراد سواء بتعطيل تطبيق القانون أو بإساءة استخدامه مثلاً. وفي هذا الإطار نصت المادة 4/84 من الدستور على إمكانية إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني، وقد أشارت المادة 135 من الدستور إلى أن التصويت على ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

وعلى الرغم مما لهذه الآلية الرقابية من أثر بالغ على الحكومة إذ يؤدي إلى إسقاطها، إلا أن توظيفها مرتبط بقيدتين أساسيين يكاد الجزم باستحالة تفعيل هذه الرقابة في ظلها.

أ) تقييد ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة لحكومة

قيد المؤسس الدستوري تحريك ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنوياً للمجلس الشعبي الوطني،³ وهذا ما قضت به المادة 84 من الدستور، وطالما أن الدستور لم يجبر الحكومة على تقديم البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني فقد تصعب أو تنعدم إمكانية تحريك ملتمس الرقابة.⁴

1 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مشار إليه، ص 129.

2 - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط 2007، ص 116.

3 - ويتمثل في إحاطة الحكومة للمجلس الشعبي الوطني علماً بما تحقق وما هو في طور التطبيق وإبراز الصعوبات التي إعتزتها بخصوص مالم ينفذ، وتبيان الآفاق المستقبلية التي تنوي النهوض بها مستقبلاً. انظر، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مشار إليه، ص 132.

4- وفي هذا الإطار يقول الأستاذ السعيد بوالشعير " إن الملاحظ أن هذه الرقابة لا يجوز اللجوء إليها إلا خلال تقديم بيان السياسة العامة السنوي من الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، بما يعني أن إمكانية الرقابة لا تتم إلا مرة واحدة في السنة بمناسبة البيان دون غيره، وما يمكن ملاحظته

فالنواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر، ومن شأن تأخير هذه الرقابة إلى نهاية السنة قد يفتر رغبة النواب في القيام بها خصوصاً إذا طالت الفترة بين موجبات تحريكها وبيان السياسة العامة، كما أن المادة 136 من الدستور قيدت التصويت على ملتمس الرقابة بمرور 03 أيام من إيداعه، ولعل هذه المهلة تعطي الحكومة فرصة البحث عن سند لها من النواب أو السعي لتهدئة الأوضاع والنفوس، وفي كل الأحوال يكون الغرض هو إفشال التصويت على ملتمس الرقابة.

ومن جانب آخر، يمكن القول إنه في ظل التعديل الدستوري الذي أزال اللبس بين سلطات رئيس الجمهورية والوزير الأول، وطالما أن الوزير الأول هو منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية فإن إقدام المجلس الشعبي الوطني على تحريك ملتمس الرقابة سيكون بمثابة مواجهة بين المجلس ورئيس الجمهورية، ونحن نعلم على الأقل - في الفترة الحالية - مدى إحجام المجلس عن مواجهة الرئيس خوفاً من استعمال حقه الدستوري - بموجب المادة 129 من الدستور - في حل المجلس الشعبي الوطني.

ب) تقييد ملتمس الرقابة بنسبة معينة من النواب

قيدت المادة 2/135 من الدستور تحريك ملتمس الرقابة بتوقيع 7/1 من النواب على الأقل، واشترط القانون العضوي 99-02 في مواده من 58 إلى 60 عدم توقيع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد، ولا يتدخل أثناء المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة، واستناداً للمادتين 136 و137 من الدستور فإن الموافقة على ملتمس الرقابة تتم بتصويت 2/3 من النواب، ويتحقق هذا النصاب يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية.

أن الحكومة لم تلتزم بتقديم بيان السياسة العامة كل سنة، وإنما اقتضرت منذ 1996 على تقديم أربعة بيانات إلى غاية 2012، وتخص سنوات 1998 و2001 و2005 و2010، وما نصل إليه أن إقرار آليات الرقابة لا يعي شيئاً إذا لم يكن لها مفعولها الإيجابي لصالح ديمقراطية النظام وتفاعله مع متطلبات العصر والتطور، إذ أنه لا يمكن الاحتفاء وراء آليات غير ناجعة ولا حتى وراء السلم الاجتماعي لإقامة النظام الديمقراطي.

جريد الخبر اليومية: الاثنين 27 مايو 2013 عدد 7086.

وختلاصة القول، إن القيود المصاحبة لملتمس الرقابة تجعل منه شبه مستحيل، ولو قدر أن توفر نصاب الموقعين على ملتمس الرقابة، فإن توقع توفر نسبة 2/3 للتصويت لا يمكن تصوره في ظل المعطيات السياسية الحالية، ولعل تشكيلة المجلس الشعبي الوطني لأكثر من ثلاث عهد تؤكد هذه الحقيقة، وهذا الأمر يجعل ملتمس الرقابة معطلا إلى حين، إذ يكفي الحكومة ضمان تصويت الثلث ضد الملتمس لبقائها وإبطال مفعول الملتمس.¹

2- التصويت بالثقة إمكانية موجودة مربوطة بالرغبة

قد تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة في حالة شعورها بظهور معارضة لها في المجلس الشعبي الوطني تمنع عنها الدعم، سواء بعدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها، أو من خلال إدخال تعديلات عديدة عليها قد لا تستطيع الاعتراض عليها، سواء كانت تعديلات اللجان أو التعديلات المودعة من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني.² وبالرجوع إلى ما نصت عليه المادة 5/84 من الدستور فإن التصويت بالثقة ينعقد بالأساس لمصلحة الحكومة، بحيث لا يملك نواب المجلس الشعبي الوطني طلبه، أو إجبار الحكومة على القيام به، وإنما تطلبه الحكومة عقب تقديم بيان السياسة العامة.

وما تجدر الإشارة إليه، أن هذه الآلية الرقابية تتمتع ببساطة إجراءاتها مقارنة بملتمس الرقابة، حيث يخضع طلب الوزير الأول التصويت بالثقة إلى التسجيل في جدول الأعمال وجوباً، ولم يحدد القانون المدة الفاصلة بين إيداع الطلب والتصويت عليه، ويتدخل أثناء المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة، الحكومة، ونائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب آخر ضد التصويت بالثقة، ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.³

1 - وفي هذا الإطار يقول الأستاذ عباس عمار (إن العيب ليس في عدم التمكن من إنجاح ملتمس الرقابة، وإنما في انعدام محاولة القيام بذلك، فالعزوف عن المبادرة به من قبل الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني يعد أمراً طبيعياً، لأن دورها هو مساندة الحكومة وليس إسقاطها، إلا أنه من واجب المعارضة التكفل بهذه المهمة، وهو ما جرى العمل به في مجلس العموم البريطاني، فعادة ما يبادر نواب المعارضة بهذا الإجراء الرقابي بهدف دفع الحكومة لتبرير تصرفاتها، وهم يدركون عدم قدرتهم على إزاحتها عن الحكم). راجع مؤلفه، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مشار إليه، ص 282.

2 - نفس المرجع، ص 288.

3 - راجع المواد: 62، 63، 64 من القانون العضوي 99-02.

ويمكن القول؛ إن بساطة إجراءات هذه الآلية الرقابية على الحكومة، يمكن استخدامها من قبل المعارضة في المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم ذلك باستدراج الحكومة إلى طلب الثقة من خلال معارضة مشاريع القوانين التي تعرضها على المجلس، أو بواسطة إدخال تعديلات كثيرة عليها، مما يدفعها إلى طلب التصويت بالثقة، ومن خلاله يتم إسقاطها. وفي كل الأحوال؛ يمكن القول إن استخدام هذه الرقابة مرهون بقيام النواب بدورهم المنوط بهم وهو رقابة الحكومة ومنعها من المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم سواء بالانتقاص منها أو تقييدها، وعندئذ يكون المجلس حامياً للحرية ومنها حرية التجمع محل دراستنا، ولا يتحقق ذلك إلا إذا انسلك النواب عن الولاء الحزبي، والتكتلات الحزبية الضيقة التي تجعل الحريات الفردية والجماعية في آخر ترتيب تفكير النواب .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

يمتاز القضاء بكونه وطنياً وسيادياً. أي أن العدالة تصدر باسم الوطن والأحكام تصدر باسم الشعب. ومفهوماً الوطن والشعب كلاهما يفيد المساواة من جهة ويجسد مبدأ السيادة من جهة أخرى. ذلك لأن للسلطة القضائية مكانة خاصة في نفوس المواطنين تميزها عن باقي السلطات.¹

إن خضوع الإدارة للقانون في ظل مبدأ المشروعية لن يكون خضوعاً حقيقياً ما لم يقترن بوجود رقابة قضائية تتوفر لكل القائمين عليها ضمانات الاستقلالية والموضوعية والنزاهة والحياد، وتكون مهمتها إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون.²

وغني عن البيان أن الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية تعد من أهم الوسائل والضمانات لتحقيق مبدأ الشرعية في النظام القانوني في الدولة، مما يتعين معه خضوع الإدارة في كل أعمالها وتصرفاتها لأحكام القانون، وتجعل من خضوعها للقانون خضوعاً حقيقياً

1 - يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط 2009، ص 381 ، 382.

2 - ثروت عبد العال، الحماية القانونية للحرية العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2004، ص 116.

لا صوريا. إذ أن مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية في تصرفاتها يرتب بطلان هذه التصرفات المخالفة للقانون.¹

ولما كانت الإدارة في وضع غير متكافئ مع الأفراد بالنظر لما تحوزه من امتياز السلطة العامة، وإصدار التنظيمات والقرارات الفردية، والتحكم في منح الرخص ومنعها، فإن حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء الإداري - بطريق عادي أو استعجالي - بات ضرورة ملحة، وذلك بغرض فرض رقابته على أعمال الإدارة من جهة، وتحقيق التوازن والمواءمة بين طرفين غير متكافئين وهما الفرد والإدارة من جهة أخرى، وفي هذا المجال يعتبر القاضي الإداري حصن الحريات وملاذها من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، وذلك من خلال الرقابة على أعمالها وضممان شرعية تصرفاتها بما يكفل ممارسة الحريات الفردية والجماعية، ومن خلالها ممارسة حرية التجمع. وهذا ما نبينه تاليا:

الفرع الأول

ضمانات حماية القاضي من سلطة الإدارة

يعد القاضي الإداري الحارس الطبيعي للحريات، ومن ثم فلا يمكن تصور هذه الحماية من قبله ما لم يكن قضاء مستقلا ومحايذا ونزيها، ولا يكون كذلك ما لم تتوفر مقتضيات الحياد والنزاهة والاستقلالية من كل الضغوط.

والمقصود باستقلال القضاء أن يكون وحده الذي يستقل بالفصل في المنازعات وبالحكم فيها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الاستقلال يعني أن القضاة وهم يؤدون أعمالهم لا يخضعون في ذلك إلا للقانون وحده، ولا يتلقون في هذا الشأن توجيهات من أحد، ولا تتدخل السلطتان التشريعية والتنفيذية في وظيفة القاضي، على اعتبار أنه شرط ضروري لقيام المجتمع على أساس سيادة القانون.²

وفي هذا الإطار يقول الأستاذ عبد الرزاق السنهوري " القضاة هم نخبة من رجال الأمة أشربت نفوسهم احترام القوانين وانغرس في قلوبهم حب العدل وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون

1 - سعدى محمد خطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية في اثنين وعشرين دولة عربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط 01، 2007، ص 253 وما يليها.

2 - سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية)، دار الكتب القانونية، مصر، ط 2011، ص 147.

بمبدأ المشروعية ولا يقدر لهذا المبدأ قيام واستقرار إذا لم يوجد إلى جانبه قضاء حر مستقل يحميه من الاعتداء ويدفع عنه الطغيان".¹

أولاً: الضمانات الدستورية لمبدأ استقلال القضاء

لقد تأثر مبدأ استقلال القضاء بحسب الاتجاه السياسي العام والرسمي في الدولة، وهذا ما نلمسه في التنصيب الدستوري عليه من دستور لآخر، فدستور 1963 لم يعترف إلا بسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، أما القضاء فلم يأخذ هذا الوصف وإنما سمي "بالعدالة" وخصصت 03 مواد من هذا الدستور للقضاء "العدالة" - في حين أن السلطة التنفيذية خصص لها 21 مادة - وقد نصت المادة 62 منه على أن: " لا يخضع القضاء في ممارستهم لوظائفهم إلا للقانون و لمصالح الثورة الاشتراكية". وفي ظل وحدة السلطة وسيطرتها على باقي السلطات فمن شأن ذلك إضعاف مركز القاضي ليصبح بموجب أحكام الدستور خادماً لمصالح الثورة الاشتراكية ولو تعارضت هذه المصالح مع أحكام العدالة وحقوق الأفراد وحررياتهم.

ولا يختلف الأمر كثيراً في دستور 1976 عن سابقه، إذ جعل من القضاء وظيفة وليس سلطة، فالمادة 172 منه نصت على أنه: " لا يخضع القاضي إلا للقانون". أما المادة 173 فقد جعلت من القاضي شريكاً للسلطة التنفيذية لإنجاح سياستها بقولها: "يساهم القاضي في الدفاع عن الثورة الاشتراكية و حمايتها".

ولئن كان القاضي محكوماً بالخضوع للقانون فقط حسب ما قضت به المادة 172، إلا أن المادة 03 من القانون الأساسي للقضاء المؤرخ في 13/05/1969 تفند ذلك، حيث ألزمته وبموجب القسم الذي يسبق بداية القاضي لمهامه بأن يحافظ في جميع الظروف على المصالح العليا للثورة الاشتراكية، وعليه، فإن القاضي سيعطل القانون إذا ما تعارض مع مصالح الثورة الاشتراكية، وهذا ما يجعل من القاضي موظفاً لدى السلطة التنفيذية.²

1 - عبد الرزاق السنهوري، الرقابة على دستورية اللوائح، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العدد مارس يونيو، القاهرة، مصر، 1978، ص 20. ذكره جعفر عبد السادة بيجر الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية، مشار إليه، ص 205.

2 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 02، 2008، ص 13.

وبصدور دستور 1989 الذي أقر مبدأ الفصل بين السلطات و استقلال السلطة القضائية، وذلك نتيجة طبيعية للرغبة في تنظيم الدولة بما يتوافق والاتفاقيات الدولية،¹ وما تستوجبه ضرورة الانسجام مع التعددية الحزبية التي اعتنقها هذا الدستور بدل التوجه الحزبي الأحادي، حيث أصبح بمقتضى المادة 131 أساس القضاء المبادئ الشرعية و المساواة، وأن الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون، كما نصت المادة 129 على أن السلطة القضائية مستقلة وهذا ما تؤكد أيضاً المادة 138 في أن القاضي لا يخضع إلا للقانون وأنه بمقتضى المادة 139 محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه.

وتجسيدا لأحكام الدستور صدر القانون 89-21 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء² الذي تضمن جملة من القواعد رسخت الأسس لقضاء مستقل، وذلك من خلال إقرار الحقوق والواجبات، ومساءلة القاضي أمام المجلس الأعلى للقضاء الذي يتمتع بصلاحيات قرارات تعيين القضاة - بموجب مرسوم رئاسي بناء على رأي المجلس الأعلى للقضاء - وترقيتهم ونقلهم، وسير مساهم الوظيفي.³

ونتيجة للظروف السياسية الخطيرة التي مرت بها الجزائر إبان التسعينيات من القرن الماضي تم التراجع عن الضمانات التي تمتع بها القاضي في ظل هذا القانون، حيث تم تعديله بموجب المرسوم التشريعي 92-05 المؤرخ في 24 أكتوبر 1992 يعدل ويتمم القانون 89-21 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.⁴

1 - القانون 89-08 المؤرخ في 25 أبريل 1989 المتضمن الموافقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والموافق عليها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966، الجريدة الرسمية، العدد 17 لسنة 1989. وفي هذا الإطار وعلى سبيل الاستشهاد، فقد نصت المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1948 على أنه: "لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون". كما نصت المادة الثانية في البند الثالث -أ- من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر عام 1966 على أن تتعهد كل دولة طرف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل سبل فعالة للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1989.

3 - انظر المواد: 78، 79، 80 من القانون 89-21.

4 - الجريدة الرسمية، العدد 77 لسنة 1992.

وقد لقي هذا التراجع عن ضمانات استقلال القضاء والقاضي معارضة واحتجاجا من قبل القضاة الذين طالبوا بإلغاء التعديل الذي طرأ عليه، أو إصدار قانون جديد يطابق أحكام الدستور بما يكفل استقلال القضاء.¹

وعلى نفس الدرب الديمقراطي الذي سلكه دستور 1989 سار دستور 1996 وذلك من حيث تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، واعتبار القضاء سلطة قائمة بذاتها لا مجرد وظيفة أو جهاز يقوم بوظيفة، وهذا ما أكدته المادة 138 " السلطة القضائية مستقلة ". حيث أضيفت عبارة " وتمارس في إطار القانون " التي خلا منها دستور 1989، كما وضع على عاتق القضاء والقاضي مهمة أساسية ونبيلة وهي حماية المجتمع والحريات، حيث نصت المادة 139 على أن: " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية ". وأكدت المادة 147 عدم خضوع القاضي إلا للقانون، ولتعزيز هذا المطلب نصت المادة 148 على أن: " القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته، أو تمس نزاهة حكمه ".

ولدعم مبدأ استقلالية القاضي، ولترسيخ ذلك في نفسه تم تعديل صيغة اليمين التي يؤديها القاضي طبقا لما نص عليه القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء² في مادته 04 بقولها في العبارة الأخيرة " بأن يسلك القاضي في كل الظروف سلوك القاضي النزيه والوفى لمبادئ العدالة ". كما أن القاضي وفي سبيل تأديته لمهمته بإخلاص وشرف دون تحيز أو انحياز فإنه بموجب المادة 149 من الدستور يكون مسؤولا أمام المجلس الأعلى للقضاء.

وما تجدر الإشارة إليه، هو أن دستور 1996 جاء بتحول من الأحادية القضائية إلى الازدواج القضائي، وبذلك أصبح القضاء الإداري تنظيماً قضائياً مستقلاً في إطار السلطة القضائية، ومنه يمكن القول بأن نظام الازدواجية القضائية هو تأكيد لنية المؤسس الدستوري للسير نحو كفالة حماية حقوق الأفراد وحرياتهم الفردية والجماعية في مواجهة سلطات الإدارة من قبل قاض متخصص، مادامت الإدارة تتمتع بامتيازات لا تتوافر للأفراد، وبالتالي فإن

1 - للتوسع في شأن هذه التعديلات وما وجه لها من انتقادات راجع، بن عبيدة عبد الحفيظ، استقلالية القضاء في ضوء التشريع الجزائري والممارسات، منشورات بغدادي، الجزائر، بدون ذكر لسنة النشر، ص 72 و 73.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 57 لسنة 2004.

خضوع منازعاتها لقاض إداري متخصص ومستقل يعد ضمانة أساسية لحماية حقوق وحرية الأفراد وإعمالاً لمبدأ المشروعية لأنه على اطلاع وعلم بطبيعة العمل الإداري وخبائاه.

وغني عن البيان أن التنصيب في متن الدستور على وجود قضاء إداري يشكل بذاته ضمانة أساسية لمبدأ استقلال القضاء من جهة، وضمنة للحقوق والحرية من جهة أخرى، حيث نصت المادة 2/152 من الدستور على أنه: "... يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " وتلتها المادة 153 بقولها: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ، ومجلس الدولة، ومحكمة النزاع، وعملهم، واختصاصاتهم".

وخلاصة القول، وبالنظر إلى غزارة المواد التي جاء بها الدستور والتي يفترض فيها أن تجسد استقلال القضاء الإداري من خلال الضمانات التي كفلها الدستور للقاضي والمتقاضي، كما أن إنشاء البناء الهيكلي للقضاء الإداري من خلال إنشاء مجلس الدولة واعتباره أعلى محكمة إدارية في قمة الهرم القضائي الإداري، وإحداث محاكم إدارية على المستوى المحلي يعد أيضاً دعماً لتحقيق ممارسة الحرية والحفاظ على الحقوق، ومن ضمنها ضمان ممارسة حرية التجمع.

ثانياً: مدى كفاية ضمانات استقلال القاضي

لا يكفي التنصيب على الحقوق والحرية في متن الدستور ما لم يتوفر لها المناخ الذي تمارس فيه وضمن الحماية لها، ولا تكون حماية ممارسة الحرية إلا من خلال وجود قضاء شامخ، هذا الوصف لا يمكن أن يطلق ما لم يتمتع القاضي في حد ذاته بحماية خاصة، حيث أن توفير الحماية اللازمة للقاضي من كل ضغط أو اعتداء تجعل منه حصن الحرية وملاذ لمن انتهكت حرته.

وغني عن البيان أن وجود إحدى الجهات الإدارية طرفاً في النزاع يعني بالضرورة وجود سلطة تنفيذية بما يجعل السلطة القضائية باعتبارها الهيئة التي ستفصل في المنازعة الإدارية في مواجهة السلطة التنفيذية باعتبارها أحد أطراف المنازعة، فقد يتعلق النزاع بالسلطة التنفيذية ممثلة في أعلى الهيئات كما هو الحال بشأن قرار عدم اعتماد حزب سياسي

أو إصدار قرار بتوقيف نشاطه، أو امتناع الإدارة عن تسليم وصل تسجيل جمعية ما، ولتحقيق ذلك يتوجب أن يكون القضاء الإداري مستقلا عن السلطة التنفيذية.

1- الضمانات المجسدة

- من حيث توظيف القضاة وما يترتب عليه من حقوق وواجبات: يعين الطلبة القضاة¹ بعد تكوينهم بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء، ويؤدون اليمين التي تلزمهم بأن يسلكوا في كل الظروف سلوك القاضي النزيه والوفى لمبادئ العدالة، ويترتب على ذلك التزام القاضي بواجب التحفظ من كل ما قد يمس بحياده واستقلاله، وأن يسبب قراراته بتبيان الوقائع وما تتضمنه من طلبات ودفع، وأن يصدر أحكامه طبقاً لمبادئ الشرعية والمساواة، وبإخلاص وعدل وأن يفصل في الخصومة في اقرب الآجال، كما أن مهمة القاضي تتنافى مع أي مهمة سياسية أو انتخابية، ويحظر عليه امتلاك مؤسسة بنفسه أو بواسطة الغير تحت أي تسمية كانت، والغرض من ذلك هو المحافظة على استقلاله حتى لا يقع تحت تأثير أو ضغط أي جهة كانت.²

وفي ذات الوقت فإن القاضي يتمتع بجملة من الحقوق نصت عليها المواد من 26 إلى 34 من القانون 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء منها ضمان استقرار القاضي، وحقه في مرتب محترم يضمن استقلاله، والترقية، وكفالة حقه النقابي مع ضرورة الحفاظ على متطلبات سلطة القضاء ووظيفة القاضي حين ممارسة هذا الحق، كما أن القاضي محمي من كل تهديد أو اعتداء أو سب ..، إلا أنه كان من الأحسن أن تنص أحكام القانون على حماية القاضي من الضغوط والتدخلات التي غالباً ما يتعرض لها من جهات مختلفة وبوسائل متعددة، أما التهديدات وغيرها فإنها محكومة بمقتضيات قانون العقوبات.

1 - تجدر الإشارة إلى أن الترشح للمسابقة الوطنية لتوظيف الطلبة القضاة - تخضع كأصل عام للشروط العامة المطلوبة لباقي الوظائف، حيث يتطلب في المترشح التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ 10 سنوات، عدم تجاوز سن 35 سنة، الحصول على شهادة الليسانس في الحقوق على الأقل أو شهادة تعادلها، مرفقة بكشف نقاط السنوات الأربع الدراسية أو شهادة أعلى في الحقوق والعلوم الإدارية، شهادة البكالوريا، إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية، توافر شرط الكفاءة البدنية لممارسة الوظيفة، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وفي حقيقة الأمر تعد هذه الشروط في حقيقة الأمر قواعد عامة تحقق مبدأ المساواة بين أفراد المجتمع الذين تتوفر فيهم الشروط. انظر المادة 37 من القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، والمادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 05-303 المؤرخ في 20 أوت 2005 المتضمن تنظيم المدرسة العليا للقضاء وتحديد الالتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم. الجريدة الرسمية، العدد 58 لسنة 2005.

2 - المواد: 03، 04، 07، 08، 09، 10، 15، 18، 39 من القانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه لا يوجد ما يشير صراحة أو ضمناً لتبعية القضاة الإداريين لجهة ما تنفيذية¹ أو أخرى حال فصلهم في القضايا المعروضة عليهم، ولا يمكن لرؤسائهم قانوناً إجبارهم على ذلك. فمثلاً لا يمكن إعطاء تعليمات للقضاة تتعلق بملف معروض عليهم أو محاولة الضغط عليهم للفصل فيه بكيفية معينة لأن سلطة التسيير الإداري المعترف بها لرؤساء الهيئات القضائية الإدارية لا تخولهم حق التدخل في شؤون القضاة المتعلقة بكيفية الفصل. فهم يتمتعون حال مباشرتهم للعمل القضائي باستقلال تام طبقاً للنصوص الدستورية وقواعد القانون الأساسي للقضاء.²

– المجلس الأعلى للقضاء يسير شؤون القضاة: وما يدعم استقلال القاضي أيضاً أن المجلس الأعلى للقضاء وحسبما قضت به المادة 17 من القانون العضوي 04-12 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء من أنه يتمتع بالاستقلال المالي، خلافاً لما كان عليه الأمر في القوانين السابقة حيث كانت تدرج الاعتمادات المالية للمجلس الأعلى للقضاء في الميزانية المخصصة لوزارة العدل.³

وغني عن البيان أن إنشاء هيئة خاصة تتكفل بتسيير الشؤون الإدارية للقضاة يعد من أهم ضمانات مبدأ الاستقلالية، لأن السلطة التنفيذية إذا تحكمت في تسيير الشؤون الإدارية لهؤلاء، فإن من شأن هذا التحكم أن يزرع الشك حول تبعية القضاة للسلطة التنفيذية وهو ما قد يضر بمبدأ استقلال القضاء وحياده.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن المجلس الأعلى للقضاء بتركيبته القانونية المعروفة⁴ يحوز الصلاحيات المتعلقة بتسيير الشؤون الإدارية للقضاة ومسايرهم الوظيفي، وهذا يجعل القاضي مستقلاً وفي منأى عن الضغوط.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 04-332 المؤرخ في 24 أكتوبر 2004 يحدد صلاحيات وزير العدل، حافظ الأختام، الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 2004.

2 - عمار بوضياف، استقلال القضاء الإداري المبدأ والضمانات، مجلة الفقه والقانون، ص 27. انظر الرابط الإلكتروني التالي:
بتاريخ 2014/07/04 الساعة 18:35. www.majalah-droit.ici.st

3 - للاستزادة راجع، الطيب بلعيز، إصلاح العدالة في الجزائر، إصلاح العدالة في الجزائر، دار القصة للنشر، الجزائر، ط 2008، ص 37.
4 - بينت المادة 03 من القانون العضوي 04-12 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحيات تشكيلة المجلس وهي كالاتي:
يرأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية ويتشكل من: وزير العدل نائبا للرئيس؛ 2- الرئيس الأول للمحكمة العليا؛ 3 -النائب العام لدى المحكمة العليا؛ 4 - عشر قضاة ينتخبون من زملائهم حسب التوزيع الآتي:
- قاضيان اثنان من المحكمة العليا من بينهما قاض للحكم وقاض من النيابة العامة.

فهذه الصفة يتولى المجلس الأعلى للقضاء دراسة ملفات الترشيح للتعين في سلك القضاة، وله صلاحية ترسيم القضاة بعد انتهاء فترة التربص أو يمدد فترة تجريبهم أو يعيدهم لسلكهم الأصلي أو يسرحهم، كما يدرس ملفات الترقية والتأهيل ويفصل في الطعون المتعلقة بالتسجيل في قائمة التأهيل، وللمجلس سلطة التداول بخصوص طلبات نقل القضاة أو الانتداب ويقرر حالة الاستيداع، ويفصل في طلبات الاستقالة.¹

ومن جهة أخرى، فإن المجلس الأعلى للقضاء يعد ويصادق بموجب مداولة واجبة التنفيذ على مدونة أخلاقيات مهنة القضاة التي تنشر في الجريدة الرسمية، كما يرأس الرئيس الأول للمحكمة العليا المجلس الأعلى للقضاء عندما يجتمع في تشكيلته التأديبية المتخذة ضد القضاة،² التي يباشر الدعوى فيها وزير العدل أمام المجلس،³ وأجاز القانون العضوي للقاضي المعني الاستعانة بمدافع من بين زملائه أو بمحام، ويحق له أو للمدافع عنه الاطلاع على الملف التأديبي الذي يجب أن يوضع تحت تصرفه لهذا الغرض لدى أمانة المجلس الأعلى للقضاء قبل 05 أيام على الأقل من يوم الجلسة، ويبت المجلس الأعلى للقضاء في تركيبته التأديبية في القضايا التأديبية المحالة عليه في جلسة مغلقة، ويعلل مقرراته وجوباً، وينطق المجلس بالعقوبة

- قاضيان اثنان من مجلس الدولة من بينهما قاض واحد للحكم ومحافظ للدولة

- قاضيان من المجالس القضائية أحدهما ينتمي لقضاة الحكم والآخر للنيابة

- قاضيان من المحاكم الإدارية أحدهما ينتمي لقضاة الحكم والآخر لمحافظ الدولة

- قاضيان على مستوى محاكم القضاء العادي أحدهما ينتمي للحكم والآخر للنيابة.

- 06 شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاة.

- 1 - المواد 18، 19، 20، 33، 40، 78، 85 من القانون العضوي 04-12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء، . انظر أيضاً، بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، ط 2010، ص 80 وما يليها.
- 2 - وهذه ضمانات أخرى للقضاء والقاضي، حيث أن رئيس الجمهورية وبصفته رئيس المجلس الأعلى للقضاء لا يرأس المجلس في تشكيلته التأديبية إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وحتى لا تكون للسلطة التنفيذية أداة تضغط بها على القضاة وتكرههم على اتخاذ مواقف معينة في أفضيتهم.
- 3 - وعلى سبيل الاستشهاد فقد أشارت المحكمة الدستورية العليا في مصر إلى أن طلب وزير العدل إقامة الدعوى التأديبية ضد رجال القضاء لا يخل باستقلال القضاء على اعتبار أن دور وزير العدل سواء في نطاق طلبه رفع الدعوى التأديبية أو نذب من يقوم بإجراء التحقيق السابق عليها، لا يجرّد الدعوى التأديبية من ضماناتها الأساسية، ولا يجعل السير فيها أو متابعة إجراءاتها أو الفصل فيها لجهة إدارية، بل الأمر في شأنها لا زال معقوداً لمجلس التأديب الذي أقامه المشرع من عناصر قضائية تصدر التنظيم القضائي درجاته العليا، وإليه تؤول مسؤولية تقدير التهمة ووزن أدلتها بمقاييس موضوعية، وهو لا يفيد في أي حال بما يسفر عنه التحقيق الأولي جنائياً كان هذا التحقيق أم إدارياً، إذ خوله المشرع حق إطراره وإجراء تحقيق جديد يتحدد على ضوءه مسار الدعوى التأديبية ووجهتها النهائية، كذلك يستقل هذا المجلس بتحديد إطار الدعوى التأديبية أو نطاقها حين يقرر إسقاط بعض عناصر الاتهام التي تضمنتها عريضتها، ولا يصدر حكماً في الدعوى التأديبية ما لم يكن مشتماً على أسبابه التي بني عليها، ولا يجاوز دور وزير العدل في شأنها مجرد طلب رفعها على ضوء الأدلة التي تتوافر لديه... للاستزادة راجع، محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2011، ص 558 وما يليها.

المنصوص عليها في القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.¹ ويحق للقاضي الطعن أمام مجلس الدولة في قرارات المجلس الأعلى للقضاء التي يصدرها في تشكيلته التأديبية على اعتبار أنها قرارات إدارية.

2- الضمانات غير المجسدة

ما يمكن ملاحظته في هذا الشأن أنه، وعلى الرغم من الضمانات التي كفلها المؤسس الدستوري والقانون العضوي للقضاء، إلا أنه لا زال يعتري عمل القاضي جملة من المعوقات أو السلبات والتي من شأنها أن تؤثر في عمل القاضي وتحد من نزاهته وحياده، بحيث لا يحصل على تكوين تخصصي، وهو غير محمي من العزل وعقابه استثناءً من قبل السلطة التنفيذية.

- **قصور في تكوين القاضي الإداري:** لا زال القاضي الإداري يفتقر للتخصص، حيث أن القضاة و بموجب المادة 03 من القانون العضوي يعينون بمقتضى مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء،² إذ يشوب القضايا التي تعرض على القاضي الإداري - في الكثير من الأحيان - التعقيد، وعليه، فمن الضروري حصوله على تكوين يعينه على الإحاطة بالمعلومات والخبرات القانونية التي تجعله كفؤ لحل ما يعرض عليه من منازعات.

وتجدر الإشارة إلى أن التخصص وحده هو الكفيل بتحسين نوعية الأحكام ورفع مستوى الخدمات في مرفق القضاء، على مستوى هيئات القضاء الإدارية خاصة،³ وذلك استجابة لخاصية التطور المستمر التي يمتاز بها هذا القضاء الذي يعد الاجتهاد القضائي أحد المصادر الهامة للفرع القانوني الذي ينشط فيه وهو القانون الإداري، وهذا مما تقتضيه ضرورة الحال إذا علمنا أن معيار التخصص لا يعد شرطاً في تعيين القاضي الإداري، وزيادة على ذلك لا توجد معايير تبيّن طريقة اختيار الأساتذة المؤطرين للقضاة.

1 - المواد 21، 22، 29، 30، 32، 34 من القانون العضوي 04-12.

2 - لم توضح المادة 03 ولا باقي مواد القانون العضوي 04-11 معايير تعيين القضاة وفق تخصصهم، فلا توجد معايير محددة تضبط تعيين القاضي الإداري عن غيره من القضاة، مما يعد قصوراً يستوجب تداركه.

3 - للتوسع في الموضوع راجع، ديدان مولود، تكوين القاضي ودوره في النظام الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص 33.

- **عدم قابلية القاضي للعزل:** يعد عدم قابلية القاضي للعزل شرطاً مهماً لاستقلال القضاء،¹ فهو ضمان حق بقاء القاضي في وظيفته، طالما لم يصدر منه ما يسيء إليها، فكيف لقاض أن يطبق ما يعتقد أنه القانون، ويحمي حق الأفراد في ممارسة حرياتهم، كل ذلك دون أن يخضع لأي سلطة كانت رئاسية أو وصاية إدارية، وبطبيعة الحال هذا لا يكون إذا كان القاضي مجرداً من تحصيله وظيفياً، بحيث يمكن السلطة التي عينته أن تبعده عن ممارسة وظيفته.²

فالعزل يعد أقصى عقوبة تأديبية توقع على القاضي الذي ارتكب خطأ تأديبياً جسيماً،³ وبموجب المادة 68 من القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء اعتبر المشرع العزل عقوبة من الدرجة الرابعة، واعتبرتها المادة 84 من ذات القانون حالة من حالات إنهاء مهام القاضي، وتشير المادة 63 من ذات القانون إلى أن يعاقب بالعزل كل قاض تعرض لعقوبة جنائية أو عقوبة الحبس من أجل جنحة عمدية، ولم يحصر المشرع الأخطاء الموجبة لعزل القاضي بخلاف الأخطاء المذكور مما يعطي المجلس الأعلى للقضاء السلطة الكاملة في تحديد وتقدير الأخطاء الموجبة لعزله.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للقضاء حين الفصل في المسائل التأديبية يجتمع برئاسة القاضي الأول للمحكمة العليا دون رئيسه، وهو رئيس الجمهورية، وهذا يعطي نوعاً من الضمان للقاضي، كما أن قراراته في هذا الشأن غير محصنة وهي قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة باعتبارها قرارات إدارية وفقاً للمادة 143 من الدستور بقولها: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

1 - سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، مشار إليه، ص 157.

2 - عمار بوضياف، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي الأول حول دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، بالمركز الجامعي بالوادي أيام 28 و 29 أبريل 2010، ص 10.

3 - عبد الحفيظ بن عبيدة، استقلالية القضاء وسيادة القانون في ضوء التشريع الجزائري والممارسات، مشار إليه، ص 352.

وقد قال مجلس الدولة كلمته في هذا الشأن حينما أصدر قراراته بإلغاء مقررات العزل التي صدرت في حق القضاة بما يخالف القانون، وبذلك أعطى بصيصاً من الأمل في مواجهة إمكانية عزل القاضي.¹

– **معاقبة القاضي من قبل السلطة التنفيذية:** وزيادة على قابلية القاضي للعزل، فإن المشرع مكن السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل من معاقبة القاضي استثناءً وخارج دائرة المجلس الأعلى للقضاء، وهذا أمر يعد في غاية الخطورة على نزاهة القضاء وحماية الحريات، فالمادة 65 من القانون العضوي 04-11 عهدت إلى السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل إمكانية توقيف القاضي الذي ارتكب خطأ جسيماً سواء بإخلاله بالواجب المهني أو ارتكابه جريمة مخلة بالشرف، وذلك بعد التحقيق مع القاضي وإعلام المجلس الأعلى للقضاء، وهذا في حد ذاته اعتداء سافر على مبدأ الفصل بين السلطات وانتقاص من سلطات المجلس الأعلى للقضاء المختص حصراً بالنظر والفصل في المسائل التأديبية للقضاة، والتي أصر القانون على استبعاد السلطة التنفيذية من رئاسة المجلس حينما يجتمع في تشكيلته التأديبية، فكيف به يعلم فقط بالعقوبة التي تتخذها سلطة غير مختصة.

وفي حقيقة الأمر تعد المادة 65 مثيرة للدهشة والاستغراب، فهي من جهة سالبة لحق المجلس الأعلى للقضاء في ممارسة صلاحياته التأديبية ضد القضاة، ومن جهة أخرى مخلة بإخلالاً جسيماً بمبدأ الفصل بين السلطات، ولها الأثر السلبي على استقلالية القاضي والمساس بحقوق الأفراد وحرياتهم.

الفرع الثاني

رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات الإدارة

من العلوم أن تدخل سلطة الضبط الإداري في تنظيم ممارسة حرية التجمع يؤدي حتماً إلى تحديد مجالها، ومحاولة تقييدها بما تراه مناسباً للحفاظ على النظام العام، إلا أن القيام بذلك ونظراً لما يشكله من خطورة على ممارسة هذه الحريات يكون مقيداً بخضوع سلطة

¹ – مجلس الدولة، ملف رقم 007635، قرار بتاريخ 2002/05/27 أشار إليه عبد الحفيظ بن عبيدة، استقلالية القضاء وسيادة القانون في ضوء التشريع الجزائري والممارسات، مرجع سابق، ص 501 وما يليها. انظر أيضاً، مجلس الدولة، ملف رقم 5240 قرار بتاريخ 2002/01/28 قضية خ.ق ضد وزير العدل، مجلة مجلس الدولة، العدد 02 لسنة 2002.

الإدارة لرقابة القاضي الإداري، حيث يضمن القضاء التزام الإدارة بغاية الحفاظ على النظام العام في ظل احترام حق الأفراد في ممارسة حرياتهم. هذا، وقد نصت المادة 143 من الدستور على أن: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

وغني عن البيان أن أعمال الإدارة تجاه الحريات غالباً ما تكون أعمال ضبط إداري، وقد تخالف الإدارة الالتزامات المفروضة عليها قانوناً بحماية الحريات، وحينئذ تصبح تصرفاتها خاضعة لرقابة القاضي الإداري، ما لم توصف تلك التصرفات بأنها من أعمال السيادة.¹ وتأكيداً لاحترام مبدأ المشروعية، أقر المشرع للأفراد حق اللجوء للقضاء الإداري بغرض حماية حقوقهم في ممارسة حرياتهم باعتباره قاضيهم الطبيعي، وذلك بمخاصمة القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث أن الدعوى القضائية هي الوسيلة الوحيدة التي تحرك رقابة القاضي لحماية حقوق وحريات الأفراد، ومن هذه الحقوق حق ممارسة حرية التجمع.² وما تجدر الإشارة إليه، أن القاضي وهو بصدده رقابته على أعمال الإدارة فإن رقابته تنصب وبلا شك على جملة من العناصر تمثل الركائز التي بنت الإدارة عليها قرارها في مواجهة الحرية،³ كما أن المشرع يتجه نحو تكريس قبول الدعوى الجماعية التي تباشرها الجمعيات حماية للمصلحة العامة والخاصة.

1 - لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، أطروحة مشار إليها، ص 265.
2 - انظر المادتان: 801، 901 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21 لسنة 2008.
3 - من المعلوم أن أي قرار إداري، مهما كان نوعه والجهة التي أصدرته، يتوافر مجموعة من الشروط والعناصر والأركان تتمثل في السبب، الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الهدف أو الغاية؛ فقد تنصب رقابة القاضي الإداري على السبب باعتباره المحدد للدوافع المستمدة من الحالات الواقعية أو القانونية السابقة لصدور القرار الإداري، كما يراقب القاضي أيضاً صحة الوجود المادي للوقائع التي أدعتها الإدارة لتبرير موقفها، ويتحقق القاضي الإداري أيضاً من صحة وسلامة التكييف القانوني للوقائع التي تدعيها، ولما كان للقرار الإداري غاية تمثل الهدف الذي يتبعه مصدر القرار؛ فإن عيب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها يلازمه إذا خرج مصدره عن قاعدة تحديد الأهداف، مما يجعل القرارات المخالفة لأحكام القانون عرضة لإلغائها من قبل القاضي الإداري حماية لحريات الأفراد وحقوقهم. انظر في ذلك: محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مشار إليه، ص 39 وما يليها. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار العلوم، عنابة، الجزائر، ط 2004، ص 286. أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة من خلال ولاية المظالم والقضاء الإداري المعاصر، نشر جمعية التراث، القرارة، غرداية، الجزائر، ط 01، 2005، ص 371 وما يليها. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، ط 1991، ص 09 وما يليها. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، (دراسة مقارنة)، مشار إليه، ص 564 وما يليها. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ط 1999، ص 91 وما يليها. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ط 1995، ص 555

ولكن على الرغم من كفالة هذه الضمانات، إلا أن تطبيق حالي الطوارئ والحصار أبان عن إفلات بعض القرارات الإرادية من رقابة القاضي الإداري، وهذا يعد انتهاكاً لضمآن ممارسة الحريات ومن بينها حرية التجمع، وهذا ما نعمل على شرحه من خلال إيراد بعض تطبيقات الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وكذلك التعرّيج على بيان الحالات التي تفلت فيها هذه القرارات من رقابة القضاء في ظل الظروف الاستثنائية.

أولاً: تطبيقات عملية لرقابة القاضي الإداري في مجال ممارسة حرية التجمع¹

يعد سبب القرار الإداري بأنه تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون سابقة على اتخاذ القرار والدافعة لرجل الإدارة المختص لأن يتدخل، الأمر الذي يضمن عليه الطابع الموضوعي،² ومن تطبيقات ذلك في ممارسة حرية الجمعيات قرار مجلس الدولة الجزائي في قضية الجمعية المسماة جمعية منتجي الحليب، حيث تتعلق وقائع القضية في أن مصالح الأمن الولائي بولاية مستغانم وبالتنسيق مع والي الولاية قامت بإجراء تحقيق إداري حول نشاط الجمعية المذكورة، وذلك بعد أن تسلمت الجمعية من قبل والي وصل استلام يقضي بتأسيسها بتاريخ 31 يناير 1995 بعد استيفاء الإجراءات القانونية المطلوبة، وبعد التحري من قبل مصالح الأمن عن سلوك أعضاء الجمعية واعتبار سلوكهم مخالفاً للنظام العام تم تقديم تقرير سلبي بشأنه للوالي؛ حيث قرر هذا الأخير بتاريخ 15 أبريل 1996 توقيف نشاط الجمعية، ونتيجة لذلك رفعت الجمعية دعوى قضائية، أصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران - انداك - بتاريخ 21 ديسمبر 1996 قراراً يقضي بإلغاء قرار الوالي المتضمن توقيف نشاط الجمعية لمدة 06 أشهر، واستؤنف القرار من قبل الوالي أمام مجلس الدولة، وتم قبول الاستئناف شكلاً، ورفض في الموضوع وتم تأييد القرار المستأنف، وأسس المجلس قراره في ذلك على عدم تسبب الوالي لقراره القاضي بوقف نشاط الجمعية.³

وما يليها، إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 2007، ص 69 وما يليها.

1 - في هذا الإطار نورد ما استطعنا الوصول والحصول عليه من التطبيقات العملية لرقابة القاضي الإداري لقرارات الإدارة في مجال ممارسة حرية تكوين الجمعيات باعتبارها أحد محاور ممارسة حرية التجمع.

2 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مشار إليه، ص 41.

3 - راجع في ذلك مع التعليق، حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 02، دار هومة، الجزائر، ط 2005، ص 193 وما يليها.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه وفضلاً عن استناد مجلس الدولة في قراره لانعدام السبب في قرار الوالي.

إلا أن هناك أوجهاً أخرى لرفض قرار الوالي منها عيب عدم الاختصاص، إذ أن تعليق نشاط الجمعية هو اختصاص حصري للسلطة القضائية لا تنازعها فيه السلطة الإدارية. ومن المعلوم أن الاختصاص يعد أحد أركان القرار التي ينبني عليها، وتبني عليها صحة القرار نفسه، حيث يعتبر الاختصاص المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية للقيام بعمل معين على الوجه الذي يتطلبه القانون.¹ وبالمقابل فإن عدم الاختصاص يعني عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من اختصاص هيئة أو فرد معين آخر،² وفي هذا الإطار فصل مجلس الدولة وقال كلمته في قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص صدر عن والي ولاية عنابة يقضي بحل الجمعية المسماة "جمعية الأمل"، وذلك بتاريخ 15 أبريل 1996 مستنداً في قراره لأسباب أمنية بعد أخذه بالرأي المطابق للجنة الأمن بالولاية، وحسب ما تقتضيه المادة 92 من قانون البلدية الملغى،³ وطعنت الجمعية في قرار الوالي أمام مجلس الدولة الذي أبطله على أساس أن حل الجمعيات يعود للاختصاص فيه إلى القضاء،⁴ وأن مقتضيات المادة 92 المشار إليها لا تخوله ذلك، فحق الإدارة ينحصر في تقديم طلب للقضاء بحل الجمعية.⁵

وفي تطبيق آخر لرقابة القضاء الإداري على ممارسة حرية الجمعيات، حيث انصبت فيه رقابة القاضي الإداري على الوجود المادي للوقائع التي تدعيها الإدارة، وتتلخص وقائع القضية في أن والي ولاية مستغانم رفع دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء مستغانم ضد الجمعية الثقافية الشيخ سيدي محمد بن يحيى، طالباً حلها قضائياً وذلك بسبب قيامها

1 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مشار إليه، ص 49.

2 - محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1978، ص 517.

3 نصت المادة 92 من القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالولاية (الملغى)، الجريدة الرسمية، العدد 15. الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية. ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء.

4 - قرار مجلس الدولة الصادر في 2000/03/27، قضية والي عنابة، ضد الجمعية المسماة (منتحي الحليب) أشار إليه، حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 203 وما يليها.

5 - حيث نصت المادة 35 من القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات (الملغى) على أنه: "يمكن أن يطرأ حل الجمعية بالطرق القضائية بناء على السلطة العمومية أو شكوى الغير إذا مارست الجمعية أنشطة تخالف القوانين المعمول بها أو تكون غير واردة في قانونها الأساسي".

بنشاطات غير مشروعة، ودون أن يقدم أي دليل على صحة ما يدعيه، بل أشار فقط إلى المادتين 08 و 35 من القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات (الملغى)، واللتين تخولانه رفع مثل هذه الدعوى في حالة قيام الجمعيات بنشاطات غير مشروعة، إلا أن المجلس القضائي رفض تلك الدعوى، ما دام أن الوالي لم يقدم دليلاً يثبت صحة ما يدعيه، وبتاريخ 25 ديسمبر 1995 طعن الوالي في هذا القرار أما الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، طالباً بإلغاء القرار المستأنف فيه وحل الجمعية، إلا أن المحكمة العليا لم تستجب لطلب الوالي، وأيدت القرار المستأنف فيه على أساس أن الوالي لم يقدم دليلاً على صحة ما يدعيه، حيث جاء في إحدى حيثيات القرار ما يلي: " غير أن السلطات لم تقدم ولم تعرض تقديم إدعاءاتها على مادية الوقائع، وبالتالي فإن قاضي الدرجة الأولى طبق القانون التطبيقى السليم لما لم يعتمد مجرد إدعاءات السلطة الإدارية"¹.

وفي سياق آخر في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أشار الأستاذ لزرق حبشي إلى مسألة في غاية الأهمية تتعلق بالمادة 2/33 من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية التي أوردت حكماً يقضي بأن قبول مجلس الدولة الطعن المقدم من قبل الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي في حالة رفض اعتماد حزبهم من قبل الإدارة يعد بمثابة اعتماد، ويترتب عليه أن يسلم الاعتماد فوراً بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، بمعنى أن مجرد سعي المؤسسين لإقناع قاضي مجلس الدولة بقبول طعنهم سيمكّنهم ذلك من اعتماد حزبهم،

1 - القرار رقم 138642 (الفهرس 810) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، 24 ديسمبر 1995، قرار غير منشور، أشار إليه الأستاذ مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة مشار إليها، ص 232 و 233. وقد أشار إلى أن موقف القضاء أخذ تدبياً في رقبته على الصحة المادية للوقائع، حيث امتنع القضاء (نفس القاضي ونفس المجلس القضائي) عن ممارسة هذه الرقابة في قضية والي ولاية مستغانم ضد الجمعية الإسلامية للحماية الاجتماعية، حيث اعتمد القاضي صحة ما تدعيه الإدارة دون التأكد من ذلك، على الرغم من عدم تقديم الإدارة لدليل على ما تدعيه، القرار. مراد بدران، نفس الرسالة، ص 233. وعلى سبيل المقارنة والاستشهاد فإن مجلس الدولة الفرنسي أخضع الوقائع التي تدعيها الإدارة لقضائه على أساس فكرة " السبب القانوني " معتبراً أن الوقائع المدعاة من قبل الإدارة والتي يستند إليها القرار هي بمثابة سبب قانوني له، فإذا لم تكن تلك الوقائع موجودة أصلاً، أو كانت موجودة ولكنها غير صحيحة، كان القرار مستنداً إلى سبب غير صحيح ومن ثم وجب إلغاؤه؛ وهذا ما تجلّى في حكمه في قضية Olivier الصادر عام 1909 في مجال الضبط الإداري بحيث يجب أن يكون السبب على قدر من الأهمية أو من طبيعة تحقيق التوازن بين الإجراءات الضبطية المتخذة على أساسه، وبين ضرورة احترام حقوق الأفراد وحرّياتهم، وأن تدخل جهة الضبط لكي يكون مشروعاً يجب أن يكون مبرراً بوجود تهديد كاف للإخلال بالنظام العام. للاستزادة راجع، رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1996، ص 82 و 83.

ونتساءل حول ذلك، أكان قصد المشرع هو قبول مجلس الدولة الطعن شكلاً؟ أم المقصود قبوله من حيث الموضوع والمضمون.¹

إن الراجح لدينا أن المشرع يقصد قبول الطعن في الموضوع، ذلك؛ أن استيفاء الطعن شروطه من حيث الشكل لا يغني عن مراعاته من حيث الموضوع، وبالتالي لا يكون قبول الطعن شكلاً سبباً في اعتماد الحزب السياسي، ويمكن القول أن قبول الطعن الذي يعتمد من خلاله الحزب السياسي لن يكون إلا من حيث شقه الموضوعي، وهذا ما نعتقده في ظل عدم وجود تطبيقات قضائية تبين رأي القاضي الإداري في هذا الشأن.

وخلاصة القول، فإن القضاء الإداري الجزائي وعلى الرغم من تذبذب قراراته في هذا الشأن، إلا أنه يمكن القول أنه قد تصدى إلى حد ما للقرارات الإدارية المخالفة للقانون، والتي حاولت السلطة الإدارية من ورائها الالتفاف على حق ممارسة حرية التجمع وتقييده.

ثانياً: الدعاوى الجماعية التي تباشرها الجمعيات دفاعاً عن المصالح الخاصة والصالح العام

خلافاً للمبدأ العام القاضي بأن الدعوى شخصية، وخلافاً لقاعدة عدم جواز التقاضي بواسطة وكيل وأقرت النظم الأنجلوسكسونية ما يعرف بدعوى الجماعات، ومفادها أن دعوى المدعي لا ترمي فقط إلى الدفاع عن مصالحه الذاتية بل أيضاً عن مصالح جميع أعضاء الجماعة الذين يكونون في نفس مركزه المعتدى عليه.²

فالدعوى الجماعية تسمح للمدعي "الفردى أو الجماعى" أن يجمع خلفه بمناسبة دعواه جملة من الإدعاءات المتماثلة، لمتقاضين توجد بينه وبينهم مصلحة مشتركة. فهذه الدعوى تقتضي أن يكون للمتقاضى صفة في الدعوى عن نفسه وعن الجماعة، وأن يوجد بينه وبين غيره من المتقاضين الذي يمثلهم تماثل في المراكز القانونية.³

وفي هذا الإطار نصت المادة 3/17 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أن للجمعية حق التقاضي والقيام بكل الإجراءات أمام الهيئات القضائية المختصة، بسبب وقائع لها علاقة بهدف الجمعية ألحقت ضرراً بمصالح الجمعية أو المصالح الفردية أو الجماعية لأعضائها.

1 - لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة مشار إليها، ص 268.

2 - للتوسع حول مفهوم الدعوى الجماعية ومكائنها في نظام أصول المرافعات راجع، محمد نور شحاته، الدعوى الجماعية (دراسة تحليلية وتطبيقية مقارنة لمقتضيات وجودها وكيفية ممارستها)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1997، ص 06 وما يليها.

3 - نفس المرجع، ص 187.

وفي غالب الأحيان فإن أهداف الجمعيات والمواضيع التي تنشدها - وإن كانت في بعض جوانبها تبتغي مصالح أفراد الجمعية سواء بصفتهم منفردين أو مجتمعين - تصب في المصلحة العامة التي تعتبر المصلحة الخاصة للجمعية وأفرادها جزءاً منها نشرحها على النحو التالي:

1- الدعاوى الجماعية التي تباشرها الجمعيات دفاعاً عن مصالحها الخاصة

أجاز المشرع للجمعيات حق التقاضي والقيام بكل إجراء يحمي مصالحها بصفة جماعية أو بصفة منفردة، طالما وقع عليها اعتداء، وكان سبب الاعتداء متعلقاً بهدف الجمعية التي تأسست من أجله، أو سبب ضرر لمصالح الجمعية أو أفرادها.

وقد أشارت المادة 10 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنه عند رفض تسليم وصل التسجيل الذي يمكن الجمعية من النشاط قانوناً، يمكن الأفراد المؤسسين رفع دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري، هذا الأخير إذا صرح لصالح الجمعية، يتوجب على الإدارة منح وصل التسجيل وجوباً، مما يعني أن الحق في مباشرة الدعوى الجماعية معترف به للأعضاء المؤسسين ولو لم تتأسس الجمعية بعد، كما يحق للجمعية المؤسسة قانوناً أن تدافع عن وجودها وبقائها ضد تعسف الإدارة في بالتدخل في شؤونها أو تعليق نشاطها الذي يعد بمثابة إعدام لوجودها، حيث لا وجود لجمعية دون نشاط، إذ قضت المادة 40 من قانون الجمعيات على أن للجمعية حق الطعن بالإلغاء في القرار الذي تتخذه الإدارة بتعليق نشاطها.

وتطبيقاً لذلك فقد تعرض القضاء لمثل هذه الدعاوى التي ترفعها الجمعيات للمصالح الخاص للجمعية ولأعضائها، حيث رفعت جمعية "الهلال الأحمر الجزائري" دعوى ضد وزير الداخلية، ووزير التشغيل والتضامن الوطني، مطالبة بإلغاء قراره المتضمن إنشاء لجنة لتحضير انعقاد الجمعية العامة للهلال الأحمر الجزائري، وقد فصل مجلس الدولة وقال كلمته منتصراً لحرية التجمع حينما ألغى القرار الوزاري المذكور معتبراً ذلك تجاوزاً للسلطة، مؤكداً في قراره أن القانون الأساسي للجمعية المعنية حول الجمعية العامة وحدها حق تنظيم الانتخابات وللهيئات الداخلية للهلال الأحمر الجزائري الحق في تسيير شؤون الجمعية.¹

1 - انظر مجلس الدولة، ملف رقم 027544، بتاريخ 2006/02/14، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، 2006، ص 238 وما يليها.

وفي قضية أخرى تتعلق وقائعها في أن والي ولاية قسنطينة طلب من القضاء حل جمعية مؤسسة قانوناً لدى ولاية قسنطينة بتاريخ 1999/05/17 بتسمية "جمعية حي الجزائر" بدعوى مخالفة القانون من خلال تغيير تسميتها بإضافة "أم الحواضر" للتسمية السابقة دون موافقة الإدارة، كما أنها عقدت اجتماعاً عمومياً دون ترخيص مسبق. ورفض طلب الوالي على مستوى محكمة أول درجة، فاستأنف أمام مجلس الدولة الذي رفض الاستئناف بقوله أنه غير وجيه وغير مؤسس.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الإدعاء المدني من قبل الجمعيات يعد أحد أهم الإجراءات الردعية التي يمكن أن تلجأ إليها، لأن هذا الإجراء يسمح بالتحريك الإلزامي للدعوة العمومية في مواجهة جمود النيابة العامة،² ولئن جرى قبول القضاء المدني رفع الدعوى الجماعية للجمعية دفاعاً عن المصلحة الذاتية لأعضائها، إلا أن ذلك يستوجب منها أن تثبت وكشرط لقبول دعواها وجود ضرر لحق أعضائها، وليس من الضروري لإقامة مثل هذه الدعوى أن يتعرض جميع أعضاء الجمعية لاعتداء على مصالحهم الذاتية بل يكفي أن يقع الاعتداء على مصالح ذاتية لأحد الأعضاء متى كان الضرر الذي لحق بهذا العضو يشكل اعتداء على أهداف الجمعية ويمثل تهديداً لكل الأعضاء.³

وبالنظر لصعوبة إثبات الضرر الذي قد يصيب الجمعية فإن المادة 3/17 مكنت هذه الأخيرة من التقاضي والقيام بكل الإجراءات أمام الجهات القضائية المختصة في كل ما يرتبط

1 - وجاء في حيثيات قراره أنه لا يجوز للسلطات العمومية إخطار القضاء من أجل حل جمعية مؤسسة بصفة قانونية إلا إذا ثبت أن هذه الأخيرة مارست أنشطة مخالفة مخالف للقوانين المعمول بها أو غير واردة في قانونها الأساسي وبالتالي فإن قيام جمعية معتمدة بإضافة بسيطة في تسميتها دون المساس بطبيعة النشاط الوارد في قانونها الأساسي لا يفتح المجال للسلطة العمومية أن تطلب حلها قضائياً ... حيث أنه وطالما لم تبد الجمعية المستأنف عليها صراحة نيتها بتغيير تسميتها بإدراج ذلك في قانونها الأساسي وهذا بموجب تصريح يودع لدى ولاية قسنطينة فإن هذه الأخيرة معترف بها رسمياً بتسمية "حي الجزائر" تمارس تبعاً لذلك نشاطاتها القانونية، ... حيث أنه ومن الدفع الثاني المثار من قبل الولاية المستأنفة من حيث أن الجمعية المستأنف عليها عقدت اجتماعاً عمومياً بتاريخ 2007/05/01 دون ترخيص مسبق يجب القول أنه طبقاً للمادة 14 من القانون 89-28 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلقة بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بالقانون 91-19 المؤرخ في 1991/12/02 فإن الاجتماعات المختصة لأعضاء الجمعيات المؤسسة قانوناً والمقصورة عليهم كما هو الشأن بالنسبة للجمعية المستأنف عليها معفية من التصريح المسبق اللازم لعقد اجتماع عمومي آخر الذي يجب التصريح به أمام الوالي المختص أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص. مجلس الدولة، قرار رقم 048326 بتاريخ 2008/10/21، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2008، ص 134.

2 - يحي وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والتقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران الجزائر، ط 2004، ص 150.

3 - انظر، محمد نور شحاته، الدعوى الجماعية، مشار إليه، ص 178.

بهدف الجمعية ويضر بمصالحها أو مصالح أعضائها فرادى ومجتمعين. وقد أجاز المشرع بمقتضى الكثير من القوانين صراحة حق الجمعيات في التأسيس كطرف مدني دفاعاً عن أهدافها ومصالح أعضائها أفراداً وجماعات.

وفي هذا الإطار نصت المادة 91 من القانون 98-04 المؤرخ في 15 يونيو المتعلق بحماية التراث الثقافي على أنه: " يمكن لكل جمعية تأسست قانوناً وتنص في قانونها الأساسي على السعي إلى حماية الممتلكات الثقافية أن تنصب نفسها خصماً مدعياً بالحق المدني فيما يخص مخالفات أحكام هذه القانون".¹ كما نصت المادة 74 من القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير² على أنه: " يمكن لكل جمعية تشكلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني، فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير". وفي مجال حماية المستهلك أقرت المادة 23 من القانون 09-03³ المؤرخ في 25 فبراير 2009 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش للجمعيات الحق في أن تتأسس كطرف مدني متى تعرض مستهلك أو عدة مستهلكين لأضرار فردية ذات أصل مشترك. وإجمالاً يمكن القول، إن كانت الجمعية تباشر الدعاوى حماية لمصالح أفرادها وهدفها إلا أن حقيقة هذه الدعوى تمتد لأكثر من ذلك لتشمل كل من له مصلحة في ذلك ولو لم يكن منتسباً للجمعية، وبذلك تكون الدعوى أقرب للدفاع عن الصالح العام.

2- الدعاوى الجماعية التي تباشرها الجمعيات دفاعاً عن الصالح العام

زيادة على إقرار حق الجمعيات في مباشرة الدعوى الجماعية حماية لمصالحها الخاصة المباشرة المتعلقة بهدفها أو التي ألحقت ضرراً بأحد أعضائها وكلهم، فإن المشرع اتجه إلى توسيع نطاق هذه الدعاوى لتشمل حماية المصلحة العامة، وهذا ما سلكه المشرع في قانون البيئة حيث وسع في المصلحة الجماعية للجمعيات البيئية إلى الحد الذي أصبحت معه في تماس مع المصلحة العامة.

1 - الجريدة الرسمية، العدد 44 لسنة 1998.

2 - الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 1990. المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14/08/2004، الجريدة الرسمية، العدد 51 لسنة 2004.

3 - الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2009.

وبالرجوع إلى الحكم العام الذي حول جمعيات حماية البيئة حق رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة، حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بانتظام¹ فإنه يمكن لها ممارسة حق الادعاء القضائي أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة

ضد القرارات بسبب عيب في الإجراءات، و تجاوز السلطة، أو مخالفة القانون، ولا يثير الطعن بالإلغاء أي صعوبة للجمعيات، لأن هذا الطلب يتسم بالموضوعية، ذلك لأن القانون يخول الحق لكل طاعن فرض احترام المشروعية على الإدارة بواسطة القضاء، ذلك أن الإدارة ملزمة بمراعاة المطابقة والملاءمة في تطبيقها للقواعد البيئية بحسب سموها وتدرجها.² كما يمكن أن تتأثر مسؤولية الدولة نتيجة لعدم تصرفها أو لإهمال حراسة ومراقبة المنشآت الملوثة.³

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة بقرار يؤكد فيه حق الجمعيات البيئية في ممارسة الدعوى الجماعية الرامية إلى الدفاع عن الصالح العام، حيث قامت جمعية حماية البيئة لبلدية "بابا أحسن" برفع دعوى ضد رئيس بلدية أولاد فايت، طالبت من القضاء الأمر بالغلق النهائي لمفرغة عمومية كائنة في وسط سكاني لا تحترم الإجراءات الملائمة لسلامة المحيط والأشخاص، وتتسبب في تلويث البيئة، وقضى مجلس الدولة لصالح الجمعية، حيث جاء في حيثيات القرار أنه: "... لا يمكن أن تكون مزيلة في وسط سكاني قد تمس بسلامة الأشخاص نتيجة الغازات السامة التي تفرز منها الروائح الكريهة وغيرها من الأشياء المضرة". كما أكد المجلس صفة الجمعية في التقاضي حين رفض مناقشة صفة المدعى عليها قائلاً: " حيث أن صفة المدعى عليها ثابتة في النزاع وسبق مناقشة هذه المسألة بالقرارات السابقة لذا يتعين رد هذا

1- نصت المادة 35 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43 لسنة 2003. على أن: "تساهم الجمعيات المعتمدة قانوناً والتي تمارس انشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي، في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة، وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به". كما نصت المادة 36 من نفس القانون على أنه: "دون الإخلال بالأحكام القانونية السارية المفعول، يمكن الجمعيات المنصوص عليها في المادة 35 أعلاه، رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة على كل مساس بالبيئة حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بانتظام".

2 - يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم والسياسة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص 250. انظر أيضاً، ساوس خيرة، وبوكعبان العربي، حق الجمعيات في التقاضي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد 08، جانفي 2013.

3- يحي وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة، مشار إليه، ص 147.

الدفع".¹ وبذلك يكون هذا القرار لمجلس الدولة قد أكد حق جمعية البيئة في مباشرة الدعوى بغرض حماية الصالح العام الذي يتجاوز حدود هدف الجمعية ومصالح منتسبيها فرادى ومجتمعين.

وخلاصة القول، يمكن الاستنتاج أن إرادة المشرع تتجه ولو باحتشام إلى تمكين الجمعيات في إطار دورها التشاركي إلى بسط رقابتها على أعمال السلطة الإدارية، وذلك من خلال رقابة الأعمال التي تقوم بها الدولة أو أحد فروعها وتشكل خطراً على البيئة، وما ينجم عنها من تأثير على حياة الأفراد يتجاوز حدود مصلحة الجمعية وأعضائها ليطال الكثير من الأفراد غير المنتسبين للجمعية، مما يضيف على هذا التصدي صفة الدفاع عن الصالح العام.

ثالثاً: استبعاد إجراءات الحالات الاستثنائية من رقابة القاضي الإداري

إن من شأن تطبيق حالة الطوارئ أو الحصار أن يوسع من صلاحيات الإدارة، وبطبيعة الحال يكون المجال الخصب لممارسة الإدارة لسلطاتها هو تقييد حريات الأفراد، الفردية والجماعية، من خلال القيام بجملة من الإجراءات الوقائية المقيدة لحريات الأفراد، ومن قبيل هذه الإجراءات الماسة بحرية التجمع نجد إجراءات تقوم بهما سلطات الإدارة خارج نطاق دائرة القضاء وهما: الاعتقال الإداري، والوضع تحت الإقامة الجبرية.

1- استبعاد إجراءات الاعتقال الإداري من رقابة القاضي الإداري

سبق وأن أشرنا إلى أن الاعتقال الإداري وحسب ما قضت به المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فبراير 1992 المحدد لشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن حالة الطوارئ هو عبارة عن إجراء إداري ذي طابع وقائي، يتمثل في حرمان كل شخص راشد من حريته من خلال وضعه في أحد مراكز الأمن المحدثة بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح من مصالح الأمن ضد كل شخص راشد يكون نشاطه خطيراً على النظام العام أو على السير الحسن للمرافق العامة، وعلاوة على ذلك يجوز لوزير الداخلية أن يفوض إمضاءه في هذا الشأن للولاية.²

1 - مجلس الدولة، القرار رقم 032758 المؤرخ في 23/05/2007، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، العدد 09، 2009، ص 94 ومايلها.
2 - انظر، قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية المؤرخ في 11 فبراير 1992 الذي يتضمن تفويض الإمضاء إلى الولاية فيما يخص الوضع في مراكز الأمن، الجريدة الرسمية، العدد 11 لسنة 1992.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الإدارة ممثلة في وزير الداخلية أو من يفوضه، تقوم مقام القاضي حينما تقرر بصورة منفردة وضع الأفراد في مراكز الأمن، وحسب ما نصت عليه المادة 04 من نفس المرسوم فإن للمعتقلين إدارياً حق الطعن أمام والي محل إقامتهم، وليس أمام قاضيهم الطبيعي، ويقوم الوالي بإحالة الطعن مشفوعاً بملاحظاته إلى المجلس الجهوي للطعن، مع الوضع في الحسبان أن هذا المجلس لا يتكون من قضاة، حيث نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75 على أنه يتكون من رئيس يعينه وزير الداخلية، وممثل لوزير الداخلية والجماعات المحلية، وممثل لوزير الدفاع الوطني، وثلاث شخصيات مستقلة، يعينها وزير حقوق الإنسان، مختارة بسبب تعلقها بالمصلحة العامة.

وخلاصة القول؛ إن إجراء الاعتقال الإداري الذي توقعه السلطات الإدارية يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وانتقاصاً من حق ممارسة الحريات الفردية والجماعية، حيث يوقع على الأفراد دون أن يكفل لهم رقابة القضاء الإداري على هذا الإجراء، وبالتالي فهو تعد صارخ على ولاية القضاء، وتقييد خطير لممارسة حرية التجمع.

2- استبعاد إجراءات الوضع تحت الإقامة الجبرية من رقابة القاضي الإداري

يؤثر تقرير حالة الحصار على سلطة القاضي في بسط رقابته على ما يتخذ إبانها من إجراءات مقيدة لحرية التجمع، فبموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-202 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، فإنه يجوز للسلطة العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة، المختصة إقليمياً أن تتخذ تدبير الوضع تحت الإقامة الجبرية، وذلك بناء على اقتراح من مصالح الشرطة، مشفوعاً برأي لجنة رعاية النظام العام ضد كل شخص يتبين أن نشاطه يشكل خطراً على النظام العام والأمن العمومي.

ومن المعلوم أن النظام العام والأمن العمومي يصعب تحديده بدقة، كما يصعب أيضاً تحديد الخطر الموجب لتطبيق هذا التدبير الخطير أيضاً على حرية التجمع، خصوصاً أنه يوقع من قبل السلطة الإدارية وليس من قبل القضاء.

وتجدر الإشارة إلى أن الطعن في تدبير الوضع تحت الإقامة الجبرية لا يكون أمام القاضي الإداري باعتباره القاضي الطبيعي لحماية الحريات، بل يكون الطعن أمام المجلس الجهوي لحفظ النظام، وهو بطبيعته من إنشاء السلطة التنفيذية وتابع لها، ولا يجوز أي صفة قضائية. ويطبق هذا التدبير قائد فرقة الدرك الوطني، أو محافظ الشرطة، في مكان الإقامة المعتاد، ويتوجب على المشمولين بهذا التدبير التقيد بالإقامة في المكان المحدد لهم، وتأشير قرار الإقامة بسعي منهم لدى السلطة المختصة، واستظهار بطاقة المعلومات عند الطلب من قبل السلطات، والتوقيع على السجل الموضوع لهذا الغرض لدى الشرطة أو الدرك عند كل تأشير للبطاقة.¹

وغني عن البيان، أن اتخاذ هذا التدبير يعد إجراء خطيرا يعصف بممارسة حرية التجمع، فقد يكون كل فرد معارض للنظام محلا لتطبيق هذا التدبير، الأمر الذي ينجم عنه إسكات كل صوت معارض ولو بالرأي، ومنه يصعب على الجمعيات أو الأحزاب السياسية أن تمارس نشاطاتها، طالما لم يخضع هذا التدبير لرقابة القاضي الإداري، الذي باستطاعته أن يوازن بين مقتضيات النظام العام والأمن العمومي من جهة، وحق الأفراد في ممارسة حرياتهم ومنها حرية الجمعيات والأحزاب السياسية من جهة أخرى.

وخلاصة القول، إن اتخاذ مثل هذه التدابير ولو في الحالات الاستثنائية يهدم مبدأ الفصل بين السلطات، ويعد تدخلاً في سلطة القاضي الإداري، وبالتالي يعتبر تعدياً عليه، الأمر الذي ينعكس بالسلب على مبدأ استقلالية القضاء.

الفرع الثالث

حماية القضاء الاستعجالي لحرية التجمع

أمام عدم كفاية وفعالية الرقابة الإدارية الذاتية، وما ينجم عنها من صدور قرارات إدارية غير مشروعة تمثل اعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم، فلا يتبقى أمام الأفراد المتضررين من قرارات الإدارة وتصرفاتها سوى اللجوء إلى القاضي الإداري بغية حماية حقوقهم وحررياتهم الأساسية، والتي تغطي أكبر الحريات أهمية، كالحرية الشخصية، وحرية التجمع - ويشمل

1 - انظر المواد: 02، 03، 04، 06، 07، 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-202.

حرية التأسيس والانخراط في جمعيات أيًا كان طبيعتها مدنية أو سياسية كالأحزاب السياسية، وحرية الاجتماع¹ - وضمن هذه الغاية، يعد استعجال الحريات أهم خطوة تشريعية في مجال حماية الحريات الأساسية، فبمقتضى المادة 920 من القانون 08-09 المتضمن تقنين الإجراءات المدنية والإدارية يمكن استعجال المحافظة على حريات المتقاضى بالحصول من القاضي الإداري على كل التدابير الضرورية للحفاظ على حرية أساسية، ولتفصيل ذلك سنتعرض إلى دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وما يترتب عليها من آثار، ومن ثم تبيان الحماية المستعجلة للحريات الأساسية، وذلك على النحو التالي.

أولاً: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وأثرها على حماية حرية التجمع

يجب التذكير بداية بأن نظام وقف التنفيذ له من الخصوصية ما يجعل لذلك أثر بالغاً في تحقيق موازنة وحماية لمصلحة الفرد إلى حد معين يجعل من تمييزها أمراً واضحاً وجلياً، ومن ثم فإن تلك الخصوصية في حد ذاتها تعتبر من قبيل وسائل وأساليب تحقيق تلك الغاية. وما تجدر الإشارة إليه، أن وقف تنفيذ القرار الإداري إجراء وقائي ومؤقت، يصدر بواسطة القاضي الإداري الاستعجالي، فيه حماية مستعجلة للحريات الأساسية التي لا تشمل التأخير إلى حين الفصل البات في أمرها موضوعياً، وكأصل عام فإن الطعن في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها على أسس عملية تتمثل تحديداً في فكرة المصلحة العامة². وغني عن البيان أن سلطة وقف التنفيذ تعد تفرعاً عن سلطة الإلغاء، وهذا يقتضي أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه لم ينفذ بعد، حيث من العدل تفادي الضرر الذي سيتعرض له الطاعن جراء تنفيذ القرار الإداري إذا لم يمكن تداركه لو حكم بالإلغاء خاصة وأن القرار الإداري قابل للتنفيذ بمجرد صدوره رغم الطعن بإلغائه، ما لم تأمر الجهة القضائية المختصة بوقف تنفيذه³.

1 - Gilles Bachelier: Le référé-Liberte, R.F.D.A, 2002, P.262.

2 - للتوسع أكثر في القضاء الاستعجالي ومكانته في المنازعات الإدارية راجع، عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، 2006، ص162، 163.

3 -Genevière Gonduin: L'oralité dans la procédure de référé, R.F.D.A 2007, P45.

وتأكيداً على ذلك نصت المادة 833 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: " لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

وبالرجوع لنظام وقف التنفيذ عموما ولطابعه الوقي خصوصا، فإنه يتسم بميزات أولها سرعة الإجراءات، ذلك أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم صادر في مسألة مستعجلة لذا قررت معظم التشريعات إجراءات موجزة لوقف التنفيذ بما يتناسب مع فكرة الاستعجال المبررة لطلب وقف التنفيذ.

وبالرجوع لنظام وقف التنفيذ عموما ولطابعه الوقي خصوصا فإنه يتسم بميزات أولها سرعة الإجراءات، ذلك أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم صادر في مسألة مستعجلة لذا قررت معظم التشريعات إجراءات موجزة لوقف التنفيذ بما يتناسب مع فكرة الاستعجال المبررة لطلب وقف التنفيذ.¹ وثانيها طابع التأقيت في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ إذ يرجع ذلك إلى الطابع الإستعجالي للإجراء المأمور به من طرف القاضي، فيقدر مداه بقدر الضرورة الملحجة إليه إضافة إلى كونه مبنيا على دعوى أخرى في الموضوع ليكون غير فاصل في أصل الحق.²

وبناء عليه، فإن قصر الإجراءات من جهة، وما يترتب عليها من صدور أحكام وقتية غير فاصلة في أصل النزاع من جهة أخرى ما هو في حقيقة الأمر إلا سعيًا للحفاظ قدر المستطاع لاستقرار الحقوق والمراكز القانونية ولو لمدة زمنية معينة. غير أن ذلك يتوقف مرة أخرى على شروط تجب مراعاتها في هذا الخصوص، على أنه يجب التنويه ابتداءً إلى أن القرارات الإدارية موضوع إعمال قاعدة الأثر الواقف هي تلك القرارات التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، فهي إذن القرارات الإدارية الفردية التي ترتب التزامات معينة في ذمة الأفراد، والقرارات الإدارية بالرفض الصريح أو بالامتناع.³

وبالرجوع لشروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فإنه يتوقف من حيث الشكل على طلب الإلغاء وجودا وعدما،⁴ وهو ما نصت عليه المادة 2/834 من القانون رقم 09/08 بقولها: "... لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع."، هذا من جهة، ومع وجوب أن ينصب طلب وقف التنفيذ على قرار إداري

1 - مثال ذلك ما نصت عليه المادة 835 من من القانون رقم 09/08 بقولها: "يتم التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة".

2 - حيث نصت المادة 918 من القانون رقم 09/08 على أنه: "يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة".

3 - عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مشار إليه، ص 39.

4 - وكذا ما نصت عليه المادة 926 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري رقم 09/08.

تنفيذي من جهة ثانية. غير أن الأمور لن تتضح أكثر إلا من خلال بيان ما يتوقف عليه طلب الوقف للقرار الإداري من حيث الموضوع، وهو ما يعني الإشارة للشروط الموضوعية لهذا الطلب والمتمثلة في شروط تستبين من خلالها خصوصية هذا النظام وما له من بالغ الأثر في صيانة المصالح الخاصة وإن كان ذلك مؤقتا لتسهيل هذه الشروط بوجوب أن يحدث القرار المطعون فيه بالإلغاء تغييرا في الوضع القانوني القائم، لأن وقف التنفيذ هو تجميد لهذا الوضع المغير للمراكز القانونية التي كانت قائمة حتى الحكم في الموضوع حماية للطاعن.¹

وتبعاً لذلك، لزم الأمر لإعمال هذا النظام عدم قيام الإدارة بتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أو لم تكمل بعد تنفيذه، ذلك أن وقف التنفيذ إجراء مستعجل المهدف منه أن تكف الإدارة عن الاستمرار في التنفيذ فورا، فإن تم التنفيذ من قبلها وهي تسرع في ذلك، يصبح وقف التنفيذ بلا جدوى من طلبه وإن كان هناك من يعتقد العكس بوجوب طلب الوقف حتى لو استكمل تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إذ في العزوف عن هذا الطلب بهذه الحجة في إتمام التنفيذ واستغراقه لكل الإجراءات المتطلبة في ذلك، بصفة عاجلة من قبل الإدارة خاصة بالنظر لما هو متاح لها من وسائل تمكنها من ذلك إضرار بالمصالح الخاصة.² وإذا كان طلب وقف التنفيذ طلبا استعجاليا فإن شرط الاستعجال متطلب بدرجة من الوجوب هو الآخر وإلا أدى ذلك إلى رفض الطلب.³ فيما يعني ذلك الضرر الصعب الإصلاح أو المتعذر تداركه أي الخشية من فوات الوقت، إذ أن هذه الخشية ليست مقصودة لذاتها، وإنما لما تفضي إليه من أثر حاصله ضرر محقق يتغى من تدخل القاضي منع تفاقمه أو آخر محتمل يرقى بهذا التدخل للحيلولة دون وقوعه، ليعد الضرر جوهر الاستعجال مما يقتضي سرعة التدخل القضائي.⁴

غير أن شرط الاستعجال بالمعنى المتقدم لن يكون كافيا حتى لو اجتمع من الشروط الأخرى السالف ذكرها ما لم يؤسس طلب وقف التنفيذ على أسباب جديّة تحمل

1 - للاستزادة انظر، عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مشار إليه، ص 55.

2 - نفس المرجع، ص 63 و 64.

3 - يشير مجلس الدولة الجزائري إلى عنصر الاستعجال في طلب وقف التنفيذ بعبارة "النتائج السلبية للطاعن والخسائر المعترية" - قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 1999/06/28، مشار إليه في: حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 03، ص 264.

4 - محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ط 2008، ص 60، 64.

على ترجيح إلغاء القرار الإداري محل طلب الوقف ذلك ما ورد النص عليه في المادة 919 من القانون رقم 09/08 بقولها: "...ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار..". مع التذكير أن هذا التحقيق ظاهري فقط الغرض منه التأكد والتحقق من قيام حالة الاستعجال من جهة وجدية طلب الطاعن في رفض ما قد يقدمه هذا الأخير من مفتريات لا أساس لها من جهة ثانية، ومن ثم ظهر نظام وقف التنفيذ ذا أهمية في إحداث توازن بين الأفراد والإدارة.

وتطبيقاً لذلك في مجال ممارسة حرية التجمع، فقد نصت المادة 3/26 من القانون العضوي 04-12 للأحزاب السياسية على أنه: " ويكون رفض تمديد الأجل قابلاً للطعن خلال 15 يوماً أمام مجلس الدولة الفاصل في القضايا الاستعجالية". بمعنى أنه يجوز لمؤسسي الحزب السياسي في حالة وجود قوة القاهرة تمنعهم من عقد مؤتمرهم التأسيسي للحزب خلال الأجل المحددة بموجب المادة 21 من هذا القانون العضوي للأحزاب السياسية حق الطعن في قرار وزير الداخلية في حالة رفضه طلب تمديد الأجل المحدد بسنة قانوناً، وذلك بغرض الحصول من القاضي الاستعجالي على تدبير تحفظي، فقد يتمثل في وقف قرار وزير الداخلية الرافض لتمديد الأجل بسبب القوة القاهرة، أو أن يأمر القاضي بتدبير آخر، كأن يقرر انعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب في مكان معين، الأمر الذي يعد حماية لممارسة حرية التجمع بواسطة القضاء الاستعجالي.¹

وبما أن حق الترشح يعد بمثابة الصورة العملية لممارسة حرية تأسيس ونشاط الأحزاب السياسية، فإن القضاء الاستعجالي قال كلمته وانحاز لحق ممارسة هذه الحرية من خلال تطبيقات قضائية نورد منها أمراً استعجالياً صدر عن المحكمة الإدارية لولاية غليزان، حيث أن والي الولاية أصدر قراراً يقضي برفض ملف أحد المترشحين في حزب الجبهة الوطنية الجزائرية للانتخابات التشريعية، مؤسساً قراره على مخالفة أحكام ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، وبعد التأكد من إدعاءات الإدارة وثبوت عدم صحتها من خلال صحيفة السوابق

1 - لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، أطروحة مشار إليها، ص 272 و 273.

القضائية للمترشح، ومن ثم صرح القاضي بعدم شرعية قرار الوالي القاضي برفض ملف الترشح.¹

غير أنه وعلى الرغم من تلك الخصوصيات والمميزات التي تطبع نظام وقف التنفيذ فتجعله ذا أثر فعال في توفير الحماية للمصالح الخاصة، إلا أن ما يتوقف عليه من شروط تعدد في هذا الموضوع بمثابة قيود يصعب بلوغها أحيانا ليؤدي بالنتيجة إلى قصور هذه الحماية بالنظر لعديد الاعتبارات نستهلها بأول شرط شكلي، ألا وهو توقف طلب الوقف على دعوى مرفوعة أمام القضاء مما يعني تبعية² هذه الحماية لوسيلة أخرى هي دعوى تجاوز السلطة خاصة من ناحية المضمون. كما أنه وعلى فرض التسليم بفعاليتها في تحقيق التوازن المطلوب بين الصالح العام والصالح الخاص إلا أن نظام وقف التنفيذ يظل مقتصرًا على القرارات الإدارية كأعمال قانونية دون الأعمال المادية مما يدفع إلى إضفاء صفة القصور عليه، إذ وفق منطق تبعية الوقف للطعن لا يتصور طلب وقف تنفيذه وإلا كان غير مقبول لانتهاء شرط التبعية بالنسبة له،³ لاسيما إذا ما وضع في الحسبان اعتبار تضرر المصلحة الخاصة جراء الأعمال المادية والمعتبرة تنفيذا للقرارات الإدارية كأعمال قانونية، ليبقى ختامًا الإشارة إلى أن نظام وقف التنفيذ يظل متوقفًا على عدم إضرار النطق به بمصلحة أخرى عامة أو مصالح خاصة أخرى،⁴ فكلها عوامل واعتبارات على تعددها تداخلت فيما بينها لجعل الحماية المقصودة من وراء نظام وقف التنفيذ كوسيلة للارتقاء بالمصلحة الخاصة في ظل ما يعطى من أولوية للمصلحة العامة، غير أنها تبقى رغم تلك السلبيات في صورة شروط نظام الوقف واحدة من بين عديد الأساليب المهمة في بلوغ التوازن المنشود بين المصالح المتعارضة، مصالح الدولة ومصالح الأفراد في صورة ما لهم من حريات.

1 - المحكمة الإدارية لولاية غليزان، أمر استعجالي بتاريخ 2012/04/09، قضية رقم 12/261، أمر غير منشور، ذكره، لزرق حبشي، أطروحة مشار إليها، ص 273.

2 - محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مشار إليه، ص 14.

3 - نفس المرجع، ص 15.

4 - وفي ذلك نصت المادة 911 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالًا، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف".

ثانياً: حماية حرية التجمع بواسطة نظام الحماية المستعجلة

لما كان الأمر يتعلق بوحدة من أسمى القيم الإنسانية وهي الحريات الأساسية - وقد سبقت الإشارة إلى أن حرية التجمع هي أحد محاور هذه الحريات - فقد استدعت الحاجة نوعاً من العجلة لتحقيق أقصى كفالة لها، فبغية الوصول إلى هدف المحافظة على الحريات والحقوق الأساسية للفرد، لا بد أن يقوم هذا اللجوء على حسن سير القضاء بما في ذلك حسن التقدير في فحص ادعاءات أطراف النزاع، وفي إصدار الأحكام بخصوص الدعاوى المعروضة على القضاء، لذا يستوجب الأمر منح الخصوم الطرق والمواعيد المناسبة لإثبات ادعاءاتهم وتقديم دفاعهم.

وانطلاقاً من ذلك، فقد تكون بعض الأوضاع قائمة على نزاع ويستدعي ذلك العجلة والسرعة في الفصل باتخاذ إجراءات ضرورية ووقائية للمحافظة على الحقوق فكانت تلك هي الغاية المرجوة من القضاء المستعجل بالنظر لما قد يحسب من سلبات أمام القضاء بإجراءاته العادية غير الاستعجالية لاسيما في أحد جوانبه¹ كتلك المتعلقة بالمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من قبل سلطات الضبط الإداري، وما تملكه في هذا المجال من سلطة اتخاذ إجراءات وإصدار قرارات انفرادية، لاسيما وأن هذه الأخيرة تتمتع بقريئة المشروعية بمجرد صدورهما عن السلطة الإدارية.

ولئن كان الأمر لم يطلق على عنانه بحكم ما هو مخول لذوي الشأن في اللجوء إلى القضاء الإداري بدعوى تجاوز السلطة ضد ما صدر عن الإدارة من قرارات إدارية تأسيساً على عدم مشروعيتها، فإن ذلك لن يفي بالغرض المطلوب بنوع من الفعالية إذا ما وضع في الحسبان طول أمد إجراءات التقاضي العادية تلك من جهة، واحتمال صدور القرار القضائي في صالح الإدارة المدعى عليها من جهة ثانية، وفي ذلك حاجة وضرورة لنوع آخر من الحماية للحرية الأساسية، وهو ما يتجلى في اتباع وسلوك الطريق الاستعجالي كصورة وقائية لمصلحة الفرد في منع أو دفع أي مساس للإدارة بقراراتها المختلفة، فالقضاء

1 - لمزيد من التفصيل حول مختلف تعريفات القضاء المستعجل، راجع، الغوثي بن ملحمة، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الأولى، الجزائر، ط 2000، ص 07.

الاستعجالي بصفة عامة يتدخل للأمر بصفة مؤقتة¹ كلما تطلب الأمر السرعة والعجلة لدرء الخطر المهدد أو الماس بالحقوق أو الحريات الأساسية² والذي يصعب تداركه مستقبلا، فمن خلال ذلك يتضح أنه لا يجوز التوجه إلى القاضي الاستعجالي إلا بتوافر عنصرين، أولهما شرط الاستعجال وثانيهما عدم المساس بأصل الحق.

1- عنصر الاستعجال

هو شرط أساسي لاختصاص القاضي الاستعجالي وعنصر من عناصره متمثلا في تلك الضرورة التي لا تحتل التأخير³ أو هو ذلك الخطر المباشر الذي لا يكفي تجنبه مباشرة الدعوى عن طريق الإجراءات العادية ولو قصرت واختصرت المواعيد، فهو إذن يظهر في كل حالة يؤدي فيها التأخير في الإجراء المؤقت إذا لم يكن من شأنه المساس بالموضوع إلى تعريض مصالح أحد الخصوم للضرر، أو إلى فوات المصلحة وضياع الحق، فضلا عن زوال المعالم مع إمكانية أن يكون ذلك منصبا على الحريات الأساسية.

وتجدر الإشارة إلى أن للاستعجال طابعا وقائيا أكثر منه طابعا علاجيا نظرا لما يهدف إليه من ابتغاء عدم المساس بالحقوق والحريات الأساسية، إذا كانت مهددة بخطر محقق وشيك يخشى في حالة المماطلة أن تستجد أوضاع وظروف يصعب إن لم نقل يستحيل تداركها لو اتبعت الإجراءات العادية في التقاضي، فهو بذلك فكرة واقعية تترك للقضاة السلطة التقديرية في التعامل مع وجود هذا الشرط أو العنصر من عدمه أو انتفائه فيكون قاضي الاستعجال، بذلك مطالبا باتخاذ إجراءات استعجالية الهدف منها بقاء الأوضاع على حالها، أو البت في نزاع يتصل بالنزاع الأصلي إلى حين يتم فيه الفصل في هذا الأخير.

وفي كل الأحوال تكون الأوامر الصادرة عن القضاء الاستعجالي إما القيام بتأدية عمل كتوجيه الأمر للسلطة الإدارية باستخدام القوة، والأمر بتسليم المدعي طالب اللجوء وصلا بطلبه باللجوء مما يمكنه من الإقامة ريثما يتم البت نهائيا في طلبه ذاك في صورة حماية حرية

1 - Benoit Plessix, Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé, article en - R.F.DA- N°1 _1 janvier-février 2007 P 76

Franck Moderne, Vert la banalisation des procédures d'urgence, article en - R.F.D.A - N°1 janvier-février 2007 P 93.

2 - نزيه نعيم شلال، دعاوى الأحزاب والجمعيات، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط 01، 2011، ص 21 وما يليها.

3 - شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية، دراسة تحليلية للمادة 2/521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2008-2009، ص 108 وما يليها.

الإقامة، والأمر بتسليم رخصة عقد اجتماع أو مؤتمر تأسيسي لحزب سياسي، والأمر بوقف تنفيذ قرار إبعاد المدعي والأمر بمنح المدعي رخصة بالإقامة كصورة لحماية تنقل وإقامة الأشخاص بحرية.

وإما أن تكون الأوامر بالامتناع عن عمل بأن يوجه القاضي الاستعجالي أمراً للإدارة بالامتناع عن اتخاذ تصرف معين، أو الامتناع مثلاً عن وضع العراقيل أمام تنفيذ عقد تأجير مقر للاجتماعات والمؤتمرات¹ التي تعقدها الجمعيات أو الأحزاب السياسية لممارسة أنشطتها، وعليه، فإن محل كل من الدعويين يختلف عن الآخر وذلك لوجود الخطر المحدق المهدد للحريات الأساسية، إضافة إلى استمرار هذه الحالة والمتمثلة في الاستعجال حتى يتسنى للمعني تأسيس طلبه أمام القضاء الاستعجالي حسب الاجتهاد القضائي الجديد لمجلس الدولة الفرنسي، بما يفيد الشك الصارم في عدم مشروعية القرارات الإدارية أو جدية أسباب الطعن، وهذا لوقف تنفيذ هذه القرارات.²

2- عدم المساس بأصل الحق

يشترط القانون إضافة إلى وجوب توافر عنصر الاستعجال أن لا يمس الأمر الاستعجالي أصل الحق، فلا يسوغ للقاضي الاستعجالي البت في أصل النزاع تاركاً ذلك لقاضي الموضوع، كل ما في الأمر أن يتخذ الإجراء حسب الطلب والذي يراه مناسباً للحفاظ على حقوق الأطراف، فيكون بذلك المقصود بالحق الممنوع على القاضي الاستعجالي المساس به هو التسبب القانوني، بالامتناع عن النطق أو الحكم بالتفسير أو التأويل الذي من شأنه المساس بموضوع النزاع، ولن يتوقف الأمر على ذلك فحسب بل يلحق ذلك بفرض ما يعرف بالغرامة التهديدية كضمانة تلحق بالأمر القاضي بحماية الحرية لغرض مواجهة احتمال امتناع أو تحايل الإدارة على تنفيذه.³

ومن خلال ذلك، تعتبر الحماية المستعجلة للحرية الأساسية على قدر من الفعالية مقارنة بالحماية المقررة للحرية الأساسية بطريق وقف تنفيذ القرارات الإدارية الضبطية الماسة بهذه

1 - محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مشار إليه، ص 159، 165، 166.

2 - Patrice chrétien, La notion d'urgence, R.F.D.A; N°1 janvier-février 2007, P 39-40.

3 - يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار هومة، الجزائر، ط 2009، ص 148، 149.

الأخيرة، بالنظر لأن الطريق الأول للحماية مستقل إذ يطلب بمجرد حصول الاعتداء على الحرية أو احتمال المساس بها في حين يعد الطريق الثاني تبعا لطعن (دعوى) أقيم ضد قرار إداري مس الحرية أو أعاق ممارستها، كما أن الحماية المستعجلة للحرية الأساسية شاملة لجميع الأعمال الإدارية القانونية منها والمادية، في حين يقتصر وقف التنفيذ على القرارات الإدارية كأعمال قانونية دون الأعمال المادية.¹

ودعماً لفعالية الحماية المستعجلة للحرية الأساسية يبدو أن المشرع الجزائري اتجه نحو تكريس ذلك، إذ بالرجوع لنص المادة 926 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه يعتقد أن دعوى وقف التنفيذ كصورة أولى لحماية الحرية الأساسية من قرارات السلطة الإدارية ذات الطابع الضبطي، لا بد من ضرورة اقترانها بذلك القرار الإداري كعمل قانوني، وبالنتيجة وجب تأسيس الدعوى الإدارية الاستعجالية عليه كشرط لقبولها، في حين لا يستلزم الوضع من المدعي استعجالاً ضرورة صدور القرار الإداري من السلطة الإدارية إذا ما تعلق الأمر بالحماية المستعجلة، فهي إذن تقوم ضد كل الأعمال الإدارية القانونية منها والمادية، ومن ثم كان توجه المشرع وفق ذلك بنصه في المادة 921 بعبارة "ولو في غياب القرار الإداري المسبق"، ضمن ما يعرف بحالة الاستعجال القصوى، والتي يمكن التمثيل لها بالاعتداء على الحريات، بدليل اعتبار هذه الأخيرة مسألة دستورية وبتلك المثابة يكون الاعتداء عليها اعتداء على النصوص الدستورية في حد ذاتها، وحينها لا يمكن التماس وتصور أخطر من المساس بالحريات.

غير أنه ورغم ما يعرف على فعالية الطريق الاستعجالي لحماية الحرية الأساسية من تعسف الإدارة بها إلا أن تلك الفعالية تظل محدودة بحكم اعتبار أوامر القاضي الاستعجالي مؤقتة غير متمتعة في ذلك بحجية الأمر المقضي به، مما يحظر على القضاء الاستعجالي إلغاء القرار الإداري مصدر الاعتداء، وهو ما يجعلها في الأخير حماية مقتصرة على وقت معين غير منهية بصفة قاطعة للمساس بالحرية الأساسية للأفراد، ومع ذلك فالأمر بوقف التنفيذ هام جداً لأنه يحول دون انتاج القرار الإداري أثره القانوني المرغوب من قبل الإدارة.

1 - محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، مشار إليه، ص 15.

وختلاصة القول؛ إن الدور الحمائي لقاضي الاستعجال الإداري لحماية الحرية الأساسية يكاد يكون الملاذ الأخير للمواطنين مما يجعله متميزا في نوعية الرقابة التي يمارسها في تجاه الإدارة، وهو التميز الذي يعول عليه في مواجهة هذه الأخيرة كطرف غير متكافئ مع المواطن الضعيف في العلاقة بينهما، بفرض رقابته على أعمالها وتحقيق التوازن بين مصالحه من جهة ومصصلحة الدولة والمجتمع من جهة أخرى، وإن كانت محدودة تلك الحماية تقتضي منح القاضي الإداري الاستعجالي سلطات ومكنات أوسع بحكم ما يواجهه من تمتع الإدارة بامتيازات واسعة، فرضتها ضرورة حياة المجتمع والمصلحة العامة على تعدد جوانبها، الأمر الذي اقتضى معه إسناد القيام على شؤون المجتمع للسلطة الإدارية على تدرجها، مسلحة بتلك الوسائل والأساليب غير المتعارف عليها في مجال القانون الخاص، مما تجعل من العلاقة القانونية بين أطراف النزاع موسومة بطابع الخصائص الاستثنائية غير المألوفة في مجال روابط القانون الخاص الضابط لعلاقات الأفراد فيما بينهم أهمها تساويهم في المراكز القانونية والوسائل المستعملة في علاقاتهم البينية، ومن ثم كان المشرع مطالبا بالتوجه أكثر نحو إيجاد نوع من الحماية الفعالة لاسيما وأن الأمر يتعلق بحرية الأفراد في المجتمع.

خاتمة:

ختاماً لدراستنا لموضوع تنظيم ممارسة حرية التجمع في التشريع الجزائري، يمكن القول إن حرية التجمع تعد أم الحريات العامة، حيث تلتف حولها الكثير من الحريات العامة على أساس جوهري يتمثل في أنه لا يمكن ممارسة هذه الحريات إلا في ظل جماعة منظمة وعن طريق تنظيم وتدابير مسبقين، وهذا لا يتحقق إلا من خلال إطار ممارسة حرية التجمع من جمعيات وأحزاب سياسية. وتتمينا لدراستنا نقدم النتائج التي توصلنا إليها مشفوعة بجملة من التوصيات والاقتراحات نرى أنها قد تساهم في توفير ضمانات أحسن لممارسة حرية التجمع.

أولاً: النتائج

إن النتائج التي توصلنا إليها في دراستنا لموضوع تنظيم ممارسة حرية التجمع بعضها خاص بكل إطار لممارسة حرية التجمع بصفة مستقلة، والبعض عام يخص موضوع الدراسة بصفة عامة. ولذلك سوف نعرض للنتائج الخاصة بكل إطار ثم للنتائج العامة.

1- النتائج الخاصة بإطار ممارسة حرية الجمعيات:

- يعتبر تصنيف الجمعيات وتحديد الأعضاء المؤسسين بدقة عملاً غير ذي جدوى إذا علمنا أن الجمعية هي تجمع أشخاص على أساس تعاقدية يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مربح في مختلف المجالات، إذ ومن المعلوم أن العقد أطرافه اثنان فأكثر.

- لم يعرف المشرع الجزائري الجمعية الدينية على نحو ما فعلت الكثير من التشريعات، وأخضع تأسيس الجمعيات الدينية لقانون خاص غير ذلك المطبق على الجمعيات العادية، مما يعد إخلالاً بمبدأ المساواة بين المواطنين عند إنشائهم للجمعيات لا لشيء سوى لاختلاف أهداف الجمعيات.

- لقد أصاب المشرع حينما سمح للمحكومين بجناية أو جنحة تتنافى مع مجال نشاط الجمعية بالاشتراك في عضوية الجمعية والنشاط فيها بعد رد اعتبارهم، لأن من شأن ذلك أن يدفع باندماجهم في المجتمع.

- يتطلب تأسيس الجمعيات التحضير لذلك بعقد لقاءات واجتماعات، ولم يعف القانون أعضاء الجمعية التأسيسية من شرط الترخيص بعقد هذه اللقاءات والاجتماعات، وبمقتضى

أحكام القانون المتعلق بالاجتماعات العمومية يمكن السلطات العمومية التذرع بأي سبب لمنع عقد الاجتماعات التأسيسية للجمعية مما يقيد بالنتيجة وبالتبعية حرية تأسيس الجمعيات ذاتها، مما يعني عدم ممارسة هذه أصلاً، أو تعطيلها إلى حين؟.

- إن مدة دراسة مطابقة ملف الجمعية للقانون مبالغ فيها، مدة دراسة ملفات الجمعيات البلدية محددة بـ: 30 يوماً. والجمعيات الولائية محددة بـ: 40 يوماً، والجمعيات ما بين الولايات حددت بـ: 45 يوماً، والجمعيات الوطنية محددة بـ: 60 يوماً، وباعتقادنا لا تحصل منها فائدة تذكر، وبالتالي يجب حصرها في أقل مدة مع توحيدها.

- رهن تأسيس الجمعيات بموافقة السلطة الإدارية المطلقة يحول تأسيس الجمعيات من نظام التصريح بالتأسيس إلى نظام الترخيص المسبق، لأنه لا يمكن الراغبين بتأسيس جمعية مباشرة نشاطهم دون حصولهم على هذا التصريح وبذلك يعد هذا الإجراء أكبر انتكاسة حلت بقانون الجمعيات الجديد، حيث كان التوقع الانتقال من نظام التصريح المثقل بالشروط إلى تصريح بأقل شروط..

- تقييد تأسيس الجمعيات الأجنبية بإخضاعها للترخيص المسبق من قبل وزير الداخلية، وبعد استطلاع رأي وزير الخارجية ووزير القطاع المعني بنشاط الجمعية، وأفراد ميعاد للرد على طلب الترخيص حدد بتسعين 90 يوماً، وتقييدها بوجود اتفاق دولي مما يعني أنه في حالة وجود أجنب من دول متعددة يرغبون في إنشاء جمعيات يجب أن يكون هناك اتفاق مسبق بين دولهم والدولة الجزائرية، وهذا أمر في غاية التعقيد والصعوبة، مما ينجم عنه عدم القدرة على تأسيس جمعيات أجنبية في الجزائر، رغم أنه يتعين الوضع في الحسبان ما يمكن أن تضيفه هذه الجمعيات لعلاقات التعاون بين الجزائر وهذه الدول.

- خضوع تمويل الجمعيات للرقابة المسبقة بدواعي الأمن والحيطه، ومن المعلوم أن استمرار وجود ونشاط الجمعيات يعتمد كلية على نجاح الإدارة المالية وقدرتها على تحصيل التمويل الكافي لبقائها وبلوغ أهدافها، ومن ثم يمكن القول؛ إن فشل الإدارة المالية للجمعية يؤدي بالضرورة إلى فشل الجمعية بغض النظر عن كفاءة مسيرتها.

- إن خضوع جمع التبرعات للترخيص المسبق، وكذلك متابعة مدى إنفاقه في محله يعد في نظرنا مشروعاً، نظراً لما تدره التبرعات في الغالب من أموال كثيرة، وما قد ينجم على ذلك

من انحراف من قبل القائمين على العملية من مسيرين للجمعية في صرف الأموال المتبرع بها بما يخالف هدف الجمعية.

- في إطار المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي في الجمعية جرم المشرع الجزائري بنص المادة 46 من قانون الجمعيات بعض الأفعال وحمل المسؤولية الجنائية في ذلك للشخص الطبيعي بصفته هو محور نشاط الجمعية، وقرن بين عقوبات الحبس والغرامة في منطوق الحكم، وزاد في مقدار قيمة الغرامة، حيث اعتبر من قبيل الأفعال المجرمة كل نشاط لجمعية لم يتم تسجيلها، أو أن الجمعية تم حلها قانوناً واستمر الشخص في تنشيطها، وقد قرر المشرع لهذا الجرم عقوبة سالبة للحرية تتمثل في الحبس من 03 أشهر إلى 06 أشهر، والغرامة المالية المقدرة من 100.000.00 دج إلى 300.000.00 دج. وفي حقيقة الأمر هذه الإجراءات العقابية تترك الرغبة في ممارسة النشاط التطوعي ولا تشجع على القيام به.

- لقد مكن المشرع الإدارة بموجب المادة 3/41 من القانون 06-12 من التعليق المؤقت لنشاط الجمعية لمدة لا تتجاوز ستة 06 أشهر، وفي كل الأحوال يعد تمكين الإدارة من اتخاذ هذا الإجراء انتكاسة وتراجعاً عن كفالة ممارسة حرية التجمع، فتعليق نشاط الجمعية هو بمثابة حل لها، ومن المفارقة أن قانون الجمعيات 90-31 لسنة 1990 (الملغى) وبنص المادة 32 منه عقد الاختصاص بتعليق نشاط الجمعية إلى السلطة القضائية، حيث يتم ذلك بناء على عريضة تقدمها السلطة العمومية المختصة.

- بالنسبة للجمعيات ذات صفة النفع العام لا يتم حلها من قبل أعضائها إلا بعد إخطار السلطة العمومية المختصة التي منحت صفة المنفعة العمومية للجمعية، ويحق لها اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالإبقاء على استمرار نشاط هذا الصنف من الجمعيات التي تقوم بنشاط عادة ما يكون من قبيل عمل السلطات في الدولة، وبالتالي يجب المحافظة على استمرارية هذا النشاط لما فيه صالح الأمة.

- وفيما يخص الجمعيات الأجنبية فلم تسلم من بطش الإدارة بها وجعلها في تخوف دائم من إمكانية سحب الترخيص منها بقرار إداري وهو بمثابة حلها، الأمر الذي يترك نشاطها ويجعلها حذرة في عملها ولا تقترب من الأنشطة التي تثير غضب السلطة، فقد مكنت المادة 65 من قانون الجمعيات 06-12 الإدارة من تعليق أو سحب الترخيص من الجمعية بمقتضى

قرار يصدره وزير الداخلية، ويكون ذلك في حالة مخالفة أحكام قانونها الأساسي، أو عند قيامها بالتدخل في الشؤون الداخلية للدولة، أو القيام بنشاطات يحظرها القانون، وهو مجال فضفاض يسمح بتدخل الإدارة في حياة وبقاء هذا الصنف من الجمعيات.

2- النتائج الخاصة بإطار ممارسة حرية الأحزاب السياسية:

- حرمان الأحزاب الدينية من التأسيس، وإن كان الأمر مقبولاً نوعاً ما في عدم تسمية الأحزاب تسمية دينية حتى لا يتم استمالة الأفراد إليها دون اعتبار لبرامجها، وهذا مقبول وبتحفظ.

- إن اشتراط توافر نسبة من النساء ضمن الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي هو بمثابة خرق لمبدأ المساواة، بحيث ينجم عنه ترشحن ضمن قوائم الانتخابية، مما يترتب عليه حصولهن على مقاعد بما يخالف القاعدة العامة التي تحكم هذا المجال، وبالتالي يختل التوازن في التأسيس للحزب السياسي والاستحقاق الانتخابي، وهذا لا يعد ترقية لحقوق المرأة السياسية بقدر ما يعد خرقاً لمبدأ المساواة الذي يعد أحد أعمدة الدستور.

- تقييد انعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي بما يعطل ممارسة حرية التجمع، بحيث لا يصح انعقاد المؤتمر التأسيسي إلا إذا كان ممثلاً بأكثر من ثلث 3/1 عدد الولايات على الأقل، أي أكثر من 16 ولاية موزعة عبر التراب الوطني، وبحضور ما بين 400 و 500 مؤتمراً، منتخبين من طرف 1600 منخرط على الأقل، دون أن يقل عدد المؤتمرين عن 16 مؤتمراً عن كل ولاية، وعدد المنخرطين عن 100 عن كل ولاية. وفي كل الأحوال يجب أن يكون ضمن المؤتمرين نسبة ممثلة من النساء.

- إن تمكين السلطة الإدارية من رفض التصريح بالتأسيس يعد انتكاساً لممارسة حرية التجمع، فالقانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية لم يأت بجديد، وبالتالي فإن تأسيس الأحزاب السياسية يبقى خاضعاً للسلطة التقديرية للإدارة والتي غالباً ما تجنح إلى عدم الترخيص بتأسيس أحزاب سياسية جديدة.

- فيما يخص تمويل الأحزاب السياسية جاء القانون العضوي للأحزاب السياسية 04-12 بقيد لم تتضمنه قوانين الأحزاب السياسية السابقة، والمتعلق بالإعانة المرتبطة بعدد منتخبات الحزب بالمجالس، وهذا يطرح إشكالاً بالنسبة للأحزاب التي لم تحصل فيها المنتخبات

على نتائج مرضية، وكذلك بالنسبة للأحزاب الجديدة التي لم يسبق أن ترشحت للاستحقاقات الانتخابية بحكم أنها لم تكن موجودة، وبالتالي فهذا هدم لمبدأ المساواة؛ لذلك على المشرع تمكين كل الأحزاب السياسية من نفس الحظوظ في الدعم المالي مع وضع ضوابط تدعم جدية تأسيس الأحزاب السياسية، وجدية الترشح.

- أن حل الحزب السياسي وإن كان بيد القضاء ، إلا أن المشرع مكن الإدارة من اتخاذ إجراءات في حق الأحزاب السياسية لا تقل من حيث تأثيرها على نشاط الأحزاب السياسية عن الحل، حيث يمكن للإدارة ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية في حالة الاستعجال وقبل الفصل في الدعوى القضائية المرفوعة ضد الحزب السياسي، اتخاذ التدابير التحفظية الضرورية لمواجهة حالة الاستعجال، ومن ضمن هذه الإجراءات غلق مقرات الحزب، عدم منحه تراخيص عقد الاجتماعات وغيرها من الإجراءات التي تقيد حقه في النشاط إلى حين صدور القرار القضائي.

3- النتائج العامة:

بعد الحديث عن النتائج المتعلقة بكل إطار لممارسة حرية التجمع على حدا سواء للجمعيات أو الأحزاب السياسية، نحاول حصر النتائج العامة التي تخص ممارسة حرية التجمع بصفة عامة:

- تقييد الحق في الاجتماع العمومي الذي يعد عصب ممارسة حرية التجمع بجملة من الشروط، فإذا كان المشرع نص في القانون 89-28 المعدل بالقانون 91-19 على أن الاجتماع العمومي يخضع لتصريح بمثابة ترخيص مقابل وصل تسلمه الإدارة، حيث لم يضع المشرع ضمانات في مواجهة عدم تسليم الوصل، كما أن لهذا الوصل صفة الترخيص، إذ يتوجب على المنظمين للاجتماع العام تقديم هذا الوصل عند كل طلب يصدر من السلطات، وبالتالي فإن قيمة الوصل الذي تسلمه الإدارة هي قيمة الترخيص، وفي غيابه لا يمكن إجراء اجتماع عمومي، لأن من شأن ذلك أن يضع المنظمين للاجتماع العمومي تحت طائلة المساءلة القانونية، وزيادة على ذلك فإنه يشترط لعقد اجتماع عمومي مد السلطات الإدارية بجملة من المعلومات وهي: الهدف من الاجتماع، والمكان المقرر لعقده،

والمدة التي يستغرقها، واليوم والساعة اللذين يعقد فيهما، وعدد الأشخاص المقرر حضورهم، وذكر الهيئة المعنية به عند الاقتضاء.

- إن إعلان حالي الطوارئ والحصار دون تحديد دقيق لمبررات تقريرها ولمدة زمنية غير محددة بدقة دستورياً هو في حقيقة الأمر عصف بممارسة حرية التجمع، فيكفي إعلان حالة الطوارئ أو الحصار لتحلل السلطة من كل التزاماتها تجاه ممارسة حرية التجمع، بحيث يسكت كل صوت معارض سواء بواسطة الاعتقال الإداري أو الإقامة الجبرية وفي أقل الأحوال المنع من ممارسة حرية التجمع السلمي من اجتماعات ومسيرات وتظاهرات، وهذا يعني أنه لا ضمانات لممارسة حرية التجمع طالما أنه يمكن أن تعلن حالة الطوارئ لمدة 19 سنة، وبالتالي بات من الضروري وضع حلول كفيلة بضمان ممارسة هذه الحرية والحفاظ على النظام العام في آن واحد.

- نلاحظ إفلات التشريع بأوامر من رقابة المجلس الدستوري رغم كثرة استعمالاته، حتى أصبح أصلاً وتدخل البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في ذلك استثناءً.

- نستنتج ظاهرة محدودة الرقابة البرلمانية سواء من حيث الإشكالات التي تحيط بإثارتها أو ما تعلق بعدم مفعوليتها أو ما تعلق بسلبية الأعضاء في مباشرتها أو ما تعلق بصعوبة تحريكها، الأمر الذي يكون له بالغ الأثر على ممارسة حرية التجمع حينما تفلت السلطة التنفيذية من الرقابة على اعتبار أنها المعنية بتنفيذ القوانين، وهي في حالة مواجهة دائمة مع حرية التجمع.

- رغم التنصيص على استقلالية القضاء في متن الدستور إلا أنه عملياً لا زال يعاني من عدم إتمام استقلاله مما قد يؤثر على حياده ونزاهته، فالقاضي يمكن معاقبته من قبل السلطة التنفيذية، كما أنه غير محصن من العزل.

- تعد الحماية المستعجلة من أهم ضمانات ممارسة حرية التجمع، وربما أهمها باعتبارها حماية فعالة في مواجهة ما تتخذه السلطة الإدارية بما يخالف الدستور من إجراءات وما تصدره من قرارات له قوة النفاذ.

- يعد حق الجمعيات في مباشرة الدعوى الجماعية أمام القضاء من أهم ضمانات ممارسة حرية التجمع، بحيث تتمكن الجمعيات من خلال هذه الضمانة من تحقيق أهدافها وحماية حقوق أعضائها وغيرهم من الأفراد، الأمر الذي يجعل من الدعوى الجماعية للجمعيات تمثل

حق الإدعاء العام، وهذا بطبيعته سيصب لا محالة في خانة صالح غايات ممارسة حرية التجمع.

ثانياً: التوصيات

نقسم التوصيات التي توصلنا إليها في دراستنا لموضوع تنظيم ممارسة حرية التجمع حسب كل إطار لممارسة حرية التجمع بصفة مستقلة، ومن ثم نعرض التوصيات التي تشمل موضوع الدراسة بصفة عامة. ولذلك نعرض للتوصيات الخاصة بكل إطار ثم للتوصيات العامة.

1- التوصيات الخاصة بالجمعيات:

- نرى بعدم تقييد تكوين الجمعيات بعدد معين من الأعضاء، وذلك بتمكين شخصان فأكثر من تأسيس جمعية كيفما كان صنفها فالعبرة في ذلك بنشاط الجمعية لا بعدد أعضائها، فإذا تمكنت من استقطاب أعضاء جدد كان سبباً في بقائها واستمرار نشاطها، وإلا فإنها ستلاشى وتحل من تلقاء نفسها، لأن توفر 25 عضواً لتأسيس جمعية لا يعد قرينة على بلوغ أهدافها.

- ضرورة إعفاء الجمعيات التي في طور التأسيس من شرط الحصول على الترخيص لعقد اجتماعاتها التنسيقية التي تسبق تأسيس الجمعيات استناداً لما نصت عليه المادة 43 من الدستور التي تؤكد على تشجيع ازدهار الحركة الجمعوية من خلال إزالة العقبات أمام تأسيسها.

- ضرورة مواجهة رفض تأسيس الجمعيات من قبل الإدارة بتظلم رئاسياً أو ولائياً، ومن ثم مخاصمة الإدارة أمام القضاء.

- نوصي بضرورة تنظيم الجمعيات بموجب قانون عضوي أسوة بالأحزاب السياسية وبالنظر إلى الدور الجبار الذي يمكن أن تقوم به الجمعيات سواء العادية منها أو الجمعيات ذات النفع العام، حيث أصبحت تقوم بدور السلطة العامة نشاطاً ورقابة ومن أمثلة ذلك جمعيات حماية البيئة، وجمعيات حماية المستهلك...

- على خلاف القانون 90-31 الذي اشترط في مادته 40 الترخيص المسبق من وزير الداخلية فقط لإنشاء جمعية أجنبية فإن تأسيس الجمعيات الأجنبية يخضع بموجب المادة 63

من القانون 06-12 للترخيص المسبق من قبل وزير الداخلية، بعد استطلاع رأي وزير الخارجية ووزير القطاع المعني بنشاط الجمعية، وأفرد ميعادا للرد على طلب الترخيص حدد بتسعين 90 يوماً، وهذا يعد تقييداً مبالغ فيه يجب مراجعته عملاً بمقتضيات علاقة الدولة بباقي الدول حيث لا تخضع لمثل هذه القيود التي ترد على تكوين الجمعيات الأجنبية على الرغم من التشابه في الوظائف، وعليه، فالأجدر أن يترك لرعايا الدول الأجنبية باعتبارهم ضيوفاً الحرية في تكوين ما يشاؤون من الجمعيات على شرط احترام سيادة الدولة وقوانينها.

- لا يمكن التذرع بأي سبب كان لتقييد حرية إنشاء الجمعيات في التصنيف وتمييز الجمعيات الدينية عن غيرها من الأصناف الأخرى، حيث كان على المشرع ترك هذه الحرية للقواعد العامة لإنشاء الجمعيات، مع إحاطتها ببعض الضوابط التي تضمن عدم الخروج عن نطاق القانون والدين، فلا يعقل أن يترك الباب مفتوحاً لكل مجالات نشاط الجمعيات وما قد تحمله من تناقضات، وغيرها من الأنشطة غير المحدودة، ويقيد النشاط الديني الذي يعد عصب الأمة وأساس مقوماتها بقانون خاص، إذا علمنا أن حرية ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين مسموح بها في حدود ما أقره الإسلام أولاً، وفي حدود ما ينص عليه القانون بعد ذلك.

كما أن الدستور الجزائري يضمن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، ويكفل حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، ويضمن أيضاً عدم المساس بحرية المعتقد، وحرية الرأي. وبطبيعة الحال فإن حرية إنشاء الجمعيات الدينية لا تخرج عن نطاق هذا الإطار، لذلك يتوجب على المشرع ألا يقيد هذه الحرية بقيود تثقل كاهل القائم بها، وإنما تنظم بما يكفل ممارستها، وما يحفظ للدين الإسلامي مكانته باعتباره دين الدولة.

- من المقرر دستورياً أنه يقع على عاتق الدولة ضمان حرية تكوين الجمعيات والعمل على تشجيعها، مما يجعل على عاتق كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية عدم وضع قيود تقيد نشاط الجمعية، ومنها حقها في التمويل، وبناء على ذلك، يجب وضع معايير دقيقة وشفافة، يتم من خلالها تحديد من له حق الاستفادة من هذه الإعانة حفاظاً على عدم هدر المال العام من جهة، وتحقيق المساواة بين مختلف أصناف الجمعيات من جهة أخرى، حيث أن قيود نصوص قانون الجمعيات ليست مقصودة في ذاتها، بل تبتغي المصلحة العامة

من خلال التنظيم التشريعي لها، في إطار الضوابط والقيود الدستورية، ومن ثم ينبغي أن تلتزم هذه النصوص إطار المصلحة العامة؛ أما وانها خالفت هذه المصلحة، وميزت في ذلك بين منظمات المجتمع المختلفة، متخذة في ذلك غير الصالح العام سبباً، فإنها تكون قد خرجت عن مبدأ المساواة الدستورية.

- يجب التنويه، بأن العمل التطوعي لا يجوز مجابته بالعقوبات السالبة للحرية، فيكفي عقاباً أن الجمعيات المذكورة بنص المادة 46 تعد من الجمعيات الواقعية، وقد يكون السبب في ذلك راجعاً للإدارة من خلال تماطلها في عدم الترخيص لأعضاء الجمعية بممارسة نشاطهم، ويكفيهم عقاباً أن جمعيتهم لا تتمتع بالشخصية القانونية، وكما نعلم جميعاً أن فقداها لهذه الصفة يجرمها من حق التقاضي، والتمويل الحكومي، وجمع التبرعات وامتلاك العقارات، وما إلى ذلك من الأسس التي تقوم عليها الجمعية لمباشرة نشاطها، لذلك، كان على المشرع محاصرة الجمعية في حدود ذلك، وهذا ما لم يرتكب أعضاؤها أو مسيروها جرائم لا علاقة لها بنشاط الجمعية، فحينئذ يسألون بصفتهم الشخصية على الجرم المقترف.

- إن تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ إجراء تعليق نشاط الجمعية يعد انتكاسة وتراجعاً عن كفالة ممارسة حرية التجمع، فتعليق نشاط الجمعية هو بمثابة حل لها، ولذلك يجب أن يتم بواسطة القضاء، ومن المفارقة الغريبة أن قانون الجمعيات 90-31 (الملغى) وبنص المادة 32 منه عقد الاختصاص بتعليق نشاط الجمعية إلى السلطة القضائية، ويجب التنويه إلى أن القانون القديم كان أحسن حالاً لذلك وجب على المشرع مراجعة هذه النقطة على اعتبار أن توقيف النشاط هو بمثابة وفاة للجمعية.

وإذا كان سبب التعليق يعزى إلى تدخل الجمعية في الشؤون الداخلية للبلاد، أو المساس بالسيادة الوطنية، فيجب القول؛ إن نشاط الجمعية لا بد وأن يكون له نوع من التدخل الإيجابي في الشؤون الداخلية للبلاد، لأن الجمعيات تقوم بنشاطات بصفتها بديلاً أو وسيطاً عن السلطة المختصة أصلاً، سواء بأداء خدمات أو إشباع حاجات، والجمعيات في حقيقة الأمر تقوم بواجب وطني سواء كان مكملاً لعمل السلطات في مجال من مجالات الحياة المتعلقة بالمواطنين، أو أنها تقوم بنشاطات التوعية، وحتى المعارضة منها تعمل على رصد

أخطاء السلطات في مختلف القطاعات وتحاول التنبيه لها، كما هو الحال - على سبيل المثال - بالنسبة للجمعيات التي تنشط في المجال البيئي والعمرائي.

2- التوصيات الخاصة بالأحزاب السياسية:

- يجب التنويه والإقرار بأن دين الدولة الإسلام وهذا يقتضي بالضرورة عدم وجود اختلاف أو تضارب بين الأفكار الدينية والنشاط السياسي، فإذا كان غير مسموح تأسيس أحزاب تحمل اسما دينيا على اعتبار اشتراك كافة أفراد المجتمع في هذه المبادئ والقيم، وعدم السماح لفرد أو فئة استغلالها استغلال شخصيا، فباعتمادنا أن هذا لا يمنع من تأسيس أحزاب تكون مقوماتها وبرامجها متشعبة بالفكر الإسلامي، سواء في المجال الساسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي بناء على قرينة أن دين الدولة هو الإسلام وهذا ما أفصح عنه نص المادة 02 من الدستور، وهذا يقتضي بالضرورة ألا يكون هناك خلاف أو اختلاف حول مبادئه، ومن المعلوم أن لمبادئ الإسلام أبعادا أخلاقية واجتماعية واقتصادية وسياسية وغيرها من المجالات، وبالمحصلة لا يوجد ما يمنع دستورياً أن يؤسس حزب له خلفيته الإسلامية كما هو الحال بالنسبة لحملة من الأحزاب ذات الطبيعة الإسلامية.

- إن اشتراط القانون العضوي لنسبة من النساء ضمن الأعضاء المؤسسين، لا يعد باعتمادنا ترقية للحقوق السياسية للمرأة، بقدر ما هو خرق لأحكام الدستور نفسه، فالأعضاء المؤسسون للحزب السياسي يجدون أنفسهم في وضع تحت الإكراه من خلال البحث عن المرأة التي تقبل المشاركة في تأسيس حزب سياسي، هذا الأخير الذي يفترض أن يؤسس على فئات سياسية مسبقة وإعداد برامج سياسية واقتصادية واجتماعية، ومن ثم لا يمكن تصور تحقيق ذلك في ظل تطبيق هذا الشرط، وما تجدر الإشارة إليه، أن ترقية الحقوق السياسية للمرأة تكون من خلال كفالة بقية الحقوق الأخرى، وبالتالي يتحقق هذا الأمر ولن لم يشترطه المشرع، وفي كل الأحوال لا يتحقق إلا من خلال التوعية السياسية والاجتماعية، التي تؤهل المرأة وبحق لقيادة الأسرة والمجتمع.

- يتوجب على المشرع الحسم والمفاضلة بين النظام الوقائي والردعي بشأن تأسيس الأحزاب السياسية، وفي كل الأحوال على المشرع التزام بحف هذه الحرية بضمانات كفلية بمواجهة

تعسف الإدارة وعرقلتها لحق الأفراد وحريتهم في تأسيس الأحزاب السياسية متى توفرت الشروط المطلوبة قانوناً.

- إن الشروط الخاصة بعقد المؤتمر التأسيسي والمتعلقة بتمثيل الحزب السياسي في أكثر من 16 ولاية موزعة عبر التراب الوطني، وبحضور ما بين 400 و 500 مؤتمراً، منتخبتين من طرف ألف وستمئة (1600) منخرطاً على الأقل، دون أن يقل عدد المؤتمرين عن ستة 16 عشر مؤتمراً عن كل ولاية، وعدد المنخرطين عن مائة 100 عن كل ولاية. هي في حقيقتها شروط لا تؤكد التمثيل الوطني للأحزاب السياسية، فالواقع اثبت عكس ذلك، فالكثير من الأحزاب وإن كانت تأسست وفق الشروط القانونية المطلوبة إلا أن حقيقة الأمر هي أحزاب جهوية وللإشارة إليها قد يستعمل مصطلح "أحزاب مجهرية" وانحسار مشاركتها وفوزها في مناطق محددة بعينها وفي مختلف الاستحقاقات الانتخابية. وبالنتيجة فإن التمثيل الوطني للحزب السياسي يتجلى من خلال ما يحصل عليه الحزب في الاستحقاقات الانتخابية، وبذلك يتبين حقيقة التمثيل الوطني للحزب، لأنه سيكون تعبيراً حقيقياً وواقعياً عن فكر سياسي وبرامج توضع أمام الناخب ليحكم عليه من خلال صناديق الاقتراع، لا أن يكون من خلال أعداد تطبع على الأوراق بغرض الحصول على اعتماد.

- ضرورة تمكين مؤسسي الحزب السياسي في حالة رفض الترخيص لهم من مقاضاة الإدارة أمام المحكمة الإدارية مما يحقق لهم حقهم في التقاضي على درجتين كما كان عليه الحال في القانون 97-09 الذي أعاد تنظيم الاختصاص القضائي بالنسبة للدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطة الإدارية المركزية ممثلة في وزير الداخلية، وجعله بدرجتين، بما يحقق ضماناً هامة لممارسة حرية التجمع.

- إن الدعم المالي أو التمويل العام للأحزاب السياسية هو بمثابة تعويض للأحزاب السياسية عن تكاليف الاستحقاقات الانتخابية، ومن ثم فلا تستفيد منه إلا الأحزاب الكبيرة التي تستطيع تمويل حملاتها الانتخابية، ويزداد على ذلك خروج الأحزاب الصغيرة ذات التمويل الخاص الضعيف من هذه المعادلة، فيصبح التمويل العام برمته بدون فائدة تذكر، لأنه أقصى الأحزاب الصغيرة من الاستفادة منه، لذلك يتوجب على المشرع مراجعة هذه

المسألة بما يجعل الحظوظ في التمويل العام بين الأحزاب السياسية متساوية وفي أقل تقدير متناسبة.

- ضرورة خضوع كل الإجراءات المتخذة قبل الفصل في الدعوى القضائية المرفوعة من قبل الإدارة ضد الحزب السياسي إلى القضاء، فالقاضي الاستعجالي بإمكانه أن يصدر أمراً بالتدابير التحفظية إذا ما ثبت من وجود ما يبررها، وبالتالي يجب أن يعقد الأمر برمته للقضاء وليس للإدارة الحق في اتخاذ أي تدبير تحفظي خارج نطاق دائرة القضاء.

3- التوصيات العامة:

بعد الحديث عن التوصيات المتعلقة بكل إطار لممارسة حرية التجمع على حدا سواء للجمعيات أو الأحزاب السياسية، نحصر التوصيات العامة التي تخص ممارسة حرية التجمع بصفة عامة:

- نوصي بضرورة إزالة القيود التي تعيق ممارسة حرية الاجتماع العمومي باعتباره الآلية القانونية لتجسيد ممارسة حرية التجمع، فلا يمكن أن نتصور نجاح جمعية أو حزب سياسي دون التفتح على أفراد المجتمع، فلا يكفي الجمعية أو الحزب السياسي أن يخاطب أعضائه أو مناضليه فقط، بل يتطلب الأمر أن تعقد الكثير من الاجتماعات والقيام بالتظاهرات والمسيرات للتفاعل مع الأحداث المهمة للتنظيم، وهذا لا يتأتى إلا من خلال كفالة ممارسة حرية الاجتماع العمومي والتظاهر، ففي ظل الشروط الحالية يجد التنظيم عقبة في الحصول على ترخيص بالاجتماع العمومي، وبالتالي يتوجب على المشرع إعادة النظر في قانون الاجتماعات العمومية والتظاهر بما يتماشى والمعايير الدولية لمباشرة حق التجمع السلمي.

- نوصي بضرورة تحديد المدة الزمنية الأولى لتقرير حالة الطوارئ أو الحصار في متن الدستور، كما أنه بات من الضروري إصدار القانون العضوي المتعلق بحالتي الطوارئ والحصار، وهذا من شأنه أن يضع الضوابط القانونية الدقيقة المتعلقة بشروط تقريرها ويضبط أيضا الإجراءات المتخذة بشأنها، كما يتوجب أيضاً أن تخضع إجراءات الاعتقال الإداري والوضع تحت الإقامة الجبرية لرقابة القاضي الإداري ابتداء.

- نوصي بضرورة إخضاع التشريع بأمر للرقابة الدستورية الوجودية القبلية، إذ من شأنه أن يجنبنا صدور أوامر لها صفة التشريع مخالفة لأحكام الدستور ومقيدة للحقوق والحريات،

ويجعلها خاضعة لرقابة المجلس الدستوري فيتولاها بالتدقيق والتمحيص مما قد يجعلها عرضة للتعديل قبل إصدارها، وهذا الإجراء له إيجابية، فحساسية مركز رئيس الجمهورية تجعله يتجنب مثل هذه الرقابة التي قد تملي عليه بعض التعديلات على النص المعروض للرقابة، والتي يترتب عليها انصياع رئيس الجمهورية لهذه التعديلات وإلا فلن يكون بمقدوره إصدار النص القانوني، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن المجلس الدستوري سيحدد نفسه على المحك أمام رئيس الجمهورية وأمام ضميره، وبالتالي فإن بسط رقابته على هذه الأوامر ستجعل المجلس يأخذ زمام استقلاله بيده، ويجنبنا صدور قوانين تشوبها عدم الدستورية في حين لا تطالها رقابة المجلس الدستوري لا لشيء سوى لانحسار دائرة آلية الإخطار التي بات من الضروري توسيعها.

- ضرورة خروج البرلمان عن دائرة التفكير الحزبي الضيق وإعطاء ولاءه لأفراد الشعب الذي منحه صوته وعلق عليه أمل صون حريته، وهذا يتطلب منه أن يضع في اعتباره أن تمثيله وطني، وأن يباشر رقابته على أعمال السلطة التنفيذية بما يحقق آمال أفراد المجتمع في ممارسة حريتهم.

- نوصي بضرورة العمل على استقلالية السلطة القضائية باعتبار عملها عنوان الحقيقة وضمان ممارسة حرية التجمع، وذلك من خلال تكريس مبدأ عدم قابلية القاضي للعزل، وعدم معاقبته من قبل السلطة التنفيذية تحت أي ظرف، وإنما يجب أن ينعقد ذلك للمجلس الأعلى للقضاء بصفته الجهة المختصة بذلك حتى هذا يجب إعادة النظر في تركيبته البشرية مع غلبة التمثيل القضائي وحتى رئاسته تؤول إلى قاض، كما يجب المساواة بين القضاء العادي والقضاء الإداري في العضوية والتمثيل بالمجلس الأعلى للقضاء، وزيادة على ذلك يجب تكوين القضاة الإداري بما يسمح له بمباشرة عمله بكل ثقة وكفاءة.

- نشتمن ضمان حق الجمعيات في مباشرة الدعوى الجماعية، ونوصي بتوسيع دائر مباشرة هذا الحق لأنه كفيلاً بتحقيق أهدافها التي هي أهداف عامة، ويكون ذلك من خلال التنصيب على هذا الحق في متن الدستور ليكون بمثابة دعامة هامة لممارسة حرية التجمع.

تمت بحمد الله وحسن عونه.

المراجع المعتمدة في البحث

أولاً: الكتب:

1) المؤلفات العامة:

أ) باللغة العربية:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2006.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 02، 1992.
- أحمد لعور، نبيل صقر، قانون العقوبات نصا وتطبيقا، موسوعة الفكر القانوني، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط 2007.
- أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، (دراسة تاريخية وفلسفية وسياسية وقانونية مقارنة)، الجزء الثاني، النظام القانوني للحريات العامة في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010.
- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات (القسم الخاص)، الشركة المتحدة للنشر، القاهرة، مصر، ط 1979.
- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، (بدون ذكر لدار وسنة النشر)، مصر.
- حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 02، دار هومة، الجزائر، ط 2005.
- يحيى الجمل، النظام الدستوري في مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974.
- يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، مصر، ط 2000.
- يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دار هومة، الجزائر، ط 2009.
- يوسف دلاندة، قانون الإجراءات الجزائية، دار هومة، الجزائر، ط 2007.
- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط 2009.

- كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، مصر، ط 1987.
- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ط 2005.
- مامون محمد سلامة ، قانون العقوبات (القسم العام) ، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط 1990.
- محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر،
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار العلوم، عنابة، الجزائر، ط 2004.
- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، ط 2005،
- محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1978.
- محمد عصفور، البوليس والدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1972.
- محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والكويت)، دار النهضة العربية، مصر، ط 01، 2011.
- موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط 1992.
- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري، دار النجاح للكتاب، الجزائر، ط 2005
- محمود جمال الدين زكي، قانون العمل، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، ط 03.
- محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ط 1، 2006.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري) الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1992.
- معراج جديدي، الوجيز في الإجراءات الجزائية، دون ذكر لدار النشر، الجزائر، 2004

- مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، ط 2005.
- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مطبعة دالي ابراهيم، الجزائر، ط 01، 2004.
- نعيم عطية، النظرية العامة للحريات، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1976.
- سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية)، دار الكتب القانونية، مصر، 2011.
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر.
- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ط 2007.
- عبد الحميد متولي، الوجيز في النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط 01.
- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1973.
- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط 2008.
- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ط 1995.
- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، (نشأة، تشريعا، فقها)، دار الهدى، الجزائر، ط 2005.
- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، ط 2005.
- عبد القادر عدو، مبادئ قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، نظرية الجريمة - نظرية الجزاء العام، دار هومة، الجزائر، ط 2010.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ط 1997.

- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- عبد الرزاق دربال، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، (بدون ذكر لسنة الطبع).
- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 02، 2008.
- عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ط 1999.
- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975.
- رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ط 1979.
- علي عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات (القسم العام)، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، ط 1988.
- رمسيس بهنام ، القسم الخاص في قانون العقوبات ، العدوان على أمن الدولة الداخلي، العدوان على الناس في أشخاصهم وأموالهم ، (بدون ذكر لدار النشر) ، مصر ، ط 1982.
- حضر حضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، (بدون ذكر لسنة النشر).
- راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2011.

ب) باللغة الفرنسية:

- Berramdane A: La loi organique et l'équilibre constitutionnel, in RDP, 1993.
- Burdeau Gerge: les libertes publiques; Paris; L.G.D.J. 1972.
- F. Madeny: Les circonstances exceptionnelles en droit administrative français et
- Jean Gicquel et André Hauriou: Droit constitutionnel et institutions politiques, éd,
- Jean Rivero, Jean Waline: Droit administrative, 14^{eme} éd, Dalloz, 1999.
- Jan Claude Collirad: les parties politiques oublies des libertés publiques, droit et libertés a la fin du xx Siec le paris, éd, pendone, 1984.

- Jacqueline Morand-De vili: Cours de droit administrative. Montchrestien, 6^{eme} éd; Paris.
- George Bardeau: Manuel de droit public, L.G.D.J, Paris, 1948.
- Georges Burdeau: Traité de Science politique, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957, paris.
- Giorgio Malinverni: La liberté de réunion, étude de droit constitutionnel, suis, Genève, Georg-libraire du l'université, 1981.
- Maurice Hauriou: précis de droit administrative et droit public, paris, 1933.
- Rojou de Bondée: Essais sur l'acte juridique", collectif 1962, in Rivero (J) les libertés publiques II, thèmes 1981.
- obert (J): Propos sur le sauvetage d'une liberté, RDP, N 05,1971. Montchrestien, paris,1985.
- Robert (J): Propos sur le sauvetage d'une liberté, RDP, N05, 1971.
- Leclercq C: droit constitutionnel et institutions politiques, 3^{eme} éd, Librairies techniques, 1979, Paris.
- Louchaire F: Le conseil constitutionnel, Economica, France, 1980.
- égyptien, Thèse, Droit, Paris, 1954.
- Jean-Claude Masclet: Le prix de la démocratie, recherché sur la réglementation des dépenses et des ressources des partis politiques et sur la question de leur financement public, éd, economica, paris, 1984.
- Maurice Duverger: Les parties politiques, Librairie Armand colin, Paris, 1976.
- Pierre François, Gonidec et Tarn Van Minh : politique comparée du tiers monde, éd, Montchrestien , Paris 1980.
- Librairie Eyrolles Francis Lefebvre: Mémento pratique, Association et fondations, 1999.

2- المؤلفات المتخصصة:

أ) باللغة العربية:

- أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية، دار الكتب، القاهرة، مصر، 2004.
- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، (دراسة مقارنة مصر، فرنسا، إنجلترا)، دار النهضة العربية. القاهرة، مصر، ط 2003 .
- أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت، ط 1987.
- الغوثي بن ملح، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الأولى، الجزائر، ط 2000.

- جوادى لغمارى، قانون الجمعيات، مطبعة صناعة الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، ط 2008.
- الطيب بلعيز، إصلاح العدالة في الجزائر، إصلاح العدالة في الجزائر، دار القصة للنشر، الجزائر، ط 2008.
- هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات العامة والضمانات المقررة لممارستها، دار النهضة العربية، مصر، ط 2011.
- وهبة الزحيلي، حق الحرية في العالم، دار الفكر المعاصر، بيروت، لبنان، ط 2000.
- وجدي ثابت غبريال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، دراسة في التنظيم التشريعي للحريات العامة ومحاولة التفرقة بين تنظيم الحرية وتقييدها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990.
- حسني الجندي، جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 2002-2003.
- حسني قمر، الحماية الجنائية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة بين التشريعين الفرنسي والمصري)، دار الكتب القانونية، المحلى الكبرى، مصر، 2006.
- عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضماناتها (دراسة مقارنة)، بدون ذكر لدار وسنة النشر، مصر، ط 01.
- عبد العزيز مياح، النظام القانوني للجمعيات بالمغرب، دراسة نقدية في ظهير 15 نوفمبر 1958، مطبعة فضالة، المحمدية، المغرب، الطبعة الثالثة، 2004.
- عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية، شركة البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الإلكتروني، الإسكندرية، مصر، (بدون ذكر لسنة النشر والطبعة).
- عبد الرفع موسى، الجمعيات الأهلية والأسس القانونية التي تقوم عليها ومدى تجارية أعمالها واكتسابها صفة التاجر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ط 1998.
- عبد العزيز محمد سلمان، الحماية الدستورية لحرية الرأي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011.

- عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2009.
- عزاوي عبد الرحمن، عمار معاشو، تعدد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعات الإدارية في النظام الجزائري، دار الأمل، تيزي وزو، الجزائر، ط 02، 1999.
- فتحي الدريني، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1997.
- كامي جوزيف، وضع حرية تأسيس الجمعيات في لبنان، المركز اللبناني لحقوق الإنسان، بناية باخوس، الطابق الأول، شارع مار يوسف، الدورة، بيروت لبنان، ط 1993.
- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستور في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ط 2007.
- محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر (دراسة تحليلية نقدية)، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، ط 2010.
- محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1987.
- شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2005.
- يحيى وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2004.
- محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ط 2005.
- نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط 1983.
- طارق فتح الله خضر، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار نافع للطباعة والنشر، مصر.

- نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، مصر.
- نزيه نعيم شلال، دعاوى الأحزاب والجمعيات، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط 01، 2011.
- فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، دار النهضة العربية، مصر، ج 3، ط 1998.
- حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ط 2000.
- عبد الرحمن عزاوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، منشورات عالم الكتب، تيزي وزو، ط 01، 2004.
- سعدى محمد خطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية في اثني وعشرين دولة عربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط 01، 2007.
- محمد أبو ضيف باشا خليل، جماعات الضغط وتأثيرها على القرارات الإدارية والدولية، دار الجامعة الجديدة، مصر.
- صباح محمد المصري، النظام الحزبي (الماهية، المقومات، الفاعلية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ط 2007.
- صباح صبحي حيدر، إصلاح الأحزاب السياسية، دور قادة الأحزاب في الأنظمة الديمقراطية (دراسة تحليلية - سياسية)، دار الكتب القانونية، مصر، القاهرة، ط 2012.
- ياسين رباح، الأحزاب السياسية في الجزائر (التطور والتنظيم)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ط 2010.
- 1 - رباح كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 01، 2007.
- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ط 2011.
- عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2008.

- محمد أبو الفتح الغنام، مواجهة الإرهاب في التشريع المصري - دراسة مقارنة - (القواعد الموضوعية)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1996.
- محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، ط 02، 2003.
- عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.
- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، ط 1974.
- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، دار النهضة العربية، مصر، ط 1988.
- جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 2008.
- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
- رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، ط 2000.
- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري، دار هومة، الجزائر، 2012.
- سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين لطباعة الأوفست والتجليد، مصر، ط 2002.
- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2004.
- رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2000.

- رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1996.
- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، ط 1990.
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2006.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، ط 2002.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2007.
- ثروت عبد العال، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2004.
- سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، (دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية)، دار الكتب القانونية، مصر، ط 2011.
- بن عبيدة عبد الحفيظ، استقلالية القضاء في ضوء التشريع الجزائري والممارسات، منشورات بغدادي، الجزائر، (بدون ذكر لسنة النشر).
- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، ط 2010.
- محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2011.
- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط 2007.
- أبوبكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة من خلال ولاية المظالم والقضاء الإداري المعاصر، نشر جمعية التراث، القرارة، غرداية، الجزائر، ط 01، 2005.

- محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، ط 1991.
- خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 02، 2012.
- إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 2007.
- محمد نور شحاته، الدعوى الجماعية (دراسة تحليلية وتطبيقية مقارنة لمقتضيات وجودها وكيفية ممارستها)، دار النهضة العربي، القاهرة، مصر، ط 1997.
- يحيى وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران الجزائر، ط 2004.
- عصمت عبد الله الشيخ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية . في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد. دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.
- محمد باهي أبو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الأساسية، دراسة لدور قاضي الأمور المستعجلة الإدارية في حماية الحرية الأساسية وفقا لقانون المرافعات الإدارية الفرنسي الجديد، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، طبعة 2008.
- شريف يوسف خاطر، دور القضاء الإداري المستعجل في حماية الحريات الأساسية، دراسة تحليلية للمادة 2/521 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي مقارنة بالقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2008-2009

ب) باللغة الفرنسية:

- Armand colin, La Berton (G): Libertés publiques et droits de l'Homme, Paris, 1995.
- André Lalande, Vocabulaire technique et critique de la philosophie, édd, P.U.F, Paris.
- Berramdane A: La loi organique et l'équilibre constitutionnel, in RDP, 1993.
- Giorgio Malinverni: La liberté de réunion, étude de droit constitutionnel, suis, Genève, Georg-libraire du l'université, 1981.
- Louchaire F: Le conseil constitutionnel, Economica, France, 1980.
- F. Madeny: Les circonstances exceptionnelles en droit administrative français et égyptien, Thèse, Droit, Paris, 1954.
- Jan Claude Collirad: les parties politiques oublies des libertés publiques, droit et libertés a la fin du xx Siec le paris, éd, pendone, 1984.

- Jean-Claude Masclet: Le prix de la démocratie, recherché sur la réglementation des dépenses et des ressources des partis politiques et sur la question de leur financement public, éd, economica, paris, 1984.
- Jean Rivero, Les Libertés Publique, P.U.F, Paris, 1978.
- Maurice Duverger: Les parties politiques, Librairie Armand colin, Paris, 1976.
- Pierre François, Gonidec et Tarn Van Minh : politique comparée du tiers monde, éd, Montchrestien , Paris 1980.
- Philippe Braud, La notion de Liberté Publique en droit Français, édd, LGDJ, 1968.
- Librairie Eyrolles Francis Lefebvre: Mémento pratique, Association et fondations, 1999.
- F. Lemeunier: Associations (constitution, Gestion, Evolution) 12^{eme}ed; Delmas, 2009.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

1- باللغة العربية:

- بوزيان عليان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحضارة الإسلامية، وهران، 2007.
- جابر سعد حسن، الضمانات الأساسية للحريات العامة، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2003-2004.
- حسني الجندي، نظرية الجريمة المستحيلة في القانون المصري والمقارن والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر ، ط 1980.
- حلمي عبد الجواد الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987.
- يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم والسياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.
- لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013.
- مولود ديدان، تكوين القاضي ودوره في النظام الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.

- محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1993.
- محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1956.
- محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي باعتبارها قيداً على الحريات العامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1961.
- محمد عبد العزيز محمد علي حجازي، نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحزاب السياسية، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.
- محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1979.
- منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، سنة 1993.
- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2004-2005.
- نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، دراسة بعض الحقوق، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2009.
- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 2002-2003.

- سكيينة عزوز، الحريات العامة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007-2008
- عبد الله يوسف مال الله المال، المسؤولية الجنائية للجمعيات غير المشروعة في القانون المصري والفرنسي والقطري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 2002.
- عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق ابن عكنون جامعة الجزائر، 2005-2006.
- رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، رسالة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2006.
- أحمد سحنين، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005.
- إقبال عبد العباس يوسف الخالدي، النظام العام بوصفه قيما على الحريات العامة، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2009.
- حسين بورادة، الإصلاحات السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1996.
- لزرق حبشي، حرية الاجتماع العام في الجزائر بين التنظيم والتقييد، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سعيدة، 2008.
- محمد رحومني، ضمانات حق الانتخاب في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2007-2008.
- مفيدة لمزري، مساهمة الشعب في السلطة من خلال النظام الحزبي في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2006.
- نور الدين توات، الجمعيات وقانون المنافسة في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- ساسي سقاش، الجمعيات البيئية في الجزائر ودورها في حماية البيئة، مذكرة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007.

- عزيز جمام ، عدم فاعلية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزيوزو، الجزائر.

- خالد بوصفصاف، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، 2009-2010.

2- باللغة الفرنسية (Les Thèses)

- Caster: Les associations qui exercent une activité commercial ” thèse, Paris, 1987.
- Jean Moranne: La Liberté d’association en droit Public Française Université de droit, d’économie et de sciences sociales de Paris (Paris2), 1974.
- Jean Dedier: Les principes de la législation Française sur le maintiens de l'ordre publique, thèse université de Paris, Faculté de droit, 1938.
- René Adenis: Devolution des Biens des Associations a but non lucrative, thèse de doctorat, université de Paris, 1902.

ثالثاً: المقالات:

1) باللغة العربية:

- عدو عبد القادر، العلاقة بين الدولة والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي في الجزائر، مقال منشور بمجلة الحقيقة تصدر عن جامعة أدرار، العدد 07، الصادر في ديسمبر 2005، ص 52.
- عمار بوضياف، استقلال القضاء الإداري المبدأ والضمانات، مجلة الفقه والقانون، المغرب.
- عمار بوضياف، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي الأول حول دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، بالمركز الجامعي بالوادي أيام 28 و 29 أبريل 2010.

- عروس الزبير، الحركة الجمعوية في الجزائر، الواقع والآفاق، المركز الوطني للبحث في الانثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، البرنامج الوطني للبحث: السكان والمجتمع، منشورات CRASC، 2005، حي باهي عمارة، عمارة (أ) رقم 01، السانيا، وهران، الجزائر.

- عمر دراس، الحركات الجمعوية، إنسانيات، المجلة الجزائرية في الانثروبولوجية والعلوم الاجتماعية، العدد 08، ماي - أوت 1999، وهران.

- روني قاليسو، الحركة الجمعوية والحركة الاجتماعية علاقة الدولة والمجتمع في تاريخ المغرب، المجلة الجزائرية في الانثروبولوجيا والعلوم الاجتماعية، العدد 08 ماي-أوت، 1999.

- غضبان مبروك و غربي نجاح، قراءة في النصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 10.

2) باللغة الفرنسية:

- Genevière Gonduin ; L'oralité dans la procédure de référé, RFDA 2007.
- Benoit Plessis: Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé, article en – RFDA- N°1 _1 janvier-février 2007.
- Franck Moderne, Vert la banalisation des procédures d'urgence, article en – RFDA - N° 1 janvier-février 2007.
- Patrice chrétien: La notion d'urgence, RFDA; N°1 janvier-février 2007.

رابعاً: القواميس والمعاجم:

- المصباح المنير، المطبعة الأميرية، (بدون ذكر لبلد ودار وسنة النشر) ج 01.
- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، لبنان، ط 1985.
- يوسف محمد رضا، معجم العربية الكلاسيكية والمعاصرة، معجم ألفبائي موسع في اللغة العربية، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، ط 01، 2006.
- حنا غالب، كنز اللغة العربية، موسوعة في المترادفات والأضداد والتعابير، مكتبة لبنان ناشرون، لبنان، بدون ذكر لسنة الطبع.

خامساً: النصوص القانونية (التشريعية والتنظيمية)

- الدستور الجزائري لسنة 1963.
- الدستور الجزائري لسنة 1976، منشورات وزارة الإعلام والثقافة 1980.
- الدستور الجزائري لسنة 1989، الجريدة الرسمية العدد 09 لسنة 1989.
- الدستور الجزائري لسنة 1996، الجريدة الرسمية العدد 76 لسنة 1996.
- الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- الدستور المصري لسنة 2014.
- القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 14 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 2012.

- القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.
- القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 57 لسنة 2004.
- القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحيات تشكيله، الجريدة الرسمية، العدد 57 لسنة 2004.
- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1999.
- القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.
- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2012.
- القانون 12-06 المؤرخ في 18 يناير 2012، المتضمن قانون الجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.
- القانون رقم 11-05 المؤرخ في 22 مارس 2011 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فبراير 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 19 لسنة 2011.
- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 2011.
- القانون 09-03 المؤرخ في 25 فبراير 2009 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2009.
- القانون 01-01 المؤرخ في يناير 2001 يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية، العدد 09 المعدل بالأمر رقم 08-03 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية، العدد رقم 49 لسنة 2008.

- القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،
الجريدة الرسمية، العدد 21 لسنة 2008.
- القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية،
العدد 63 لسنة 2008.
- القانون 22-06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08
يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 84 لسنة 2006.
- القانون 23-06 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 84 لسنة
2006.
- القانون رقم 10-05 المعدل والمتمم للقانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 44 لسنة 2005.
- القانون رقم 10-04 المؤرخ في 14 غشت 2004، يتعلق بالتربية البدنية والرياضية، الجريدة
الرسمية، العدد 52 لسنة 2004.
- القانون 15-04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، المعدل والمتمم للأمر 66-156 المتضمن قانون
العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 71 لسنة 2004.
- القانون رقم 10-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية
المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43 لسنة 2003.
- القانون 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 والمتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد
25 لسنة 2002.
- القانون 04-98 المؤرخ في 15 يونيو المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، العدد 44
لسنة 1998.
- القانون 15-87 المؤرخ في 21 يوليو لسنة 1987 والمتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 31
لسنة 1987.
- القانون رقم 11-89 المؤرخ في 05 يوليو 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي،
الجريدة الرسمية، العدد 27 لسنة 1989.
- القانون 28-89 المؤرخ في 31 ديسمبر يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة
الرسمية، العدد 04 لسنة 1989.

- القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1989.
- القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 يعدل ويتمم القانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 62.
- القانون 97-09 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.
- القانون 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، والمتضمن قانون المالية لسنة 2000، والمتعلقة بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 1999.
- القانون 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 والمتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية، العدد 17 لسنة 1990.
- القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1990.
- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1990.
- القانون 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990 والمتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1990.
- القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14/08/2004، الجريدة الرسمية، العدد 51 لسنة 2004.
- القانون 90-14 المؤرخ في 2 يونيو 1990، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية، العدد 23 المعدل والمتمم بالقانون 91-30 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية، العدد 68 لسنة 1991.
- القانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 1990.

- المرسوم التشريعي رقم 02-93 بتاريخ 06 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 1993.
- المرسوم التشريعي 05-92 المؤرخ في 24 أكتوبر 1992 يعدل ويتمم القانون 21-89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 77 لسنة 1992.
- الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فبراير 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2011.
- الأمر رقم 01-06 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11 لسنة 2006.
- الأمر رقم 02-06 المؤرخ في 28 فبراير المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 2006.
- الأمر رقم 15-97 المؤرخ في 31 مايو 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 07 لسنة 1997.
- الأمر رقم 22-96 المؤرخ في 09 يوليو 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، الجريدة الرسمية، العدد 43 لسنة 1996.
- الأمر رقم 09-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية الجريدة الرسمية، العدد 12 لسنة 1997.
- الأمر رقم 79-71 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 105 لسنة 1971.
- الأمر رقم 21-72 المؤرخ في 07 يونيو 1972 يتضمن تعديل الأمر رقم 71-79 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 والمتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 65 لسنة 1972.
- الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 78 لسنة 1975.
- الأمر رقم 3-77 المؤرخ في 19 فبراير 1977 المتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1977.

- المرسوم الرئاسي رقم 03-217 المؤرخ في 19 مايو 2003 المتضمن الاعتراف بطابع المنفعة العمومية للكشافة الإسلامية، الجريدة الرسمية، العدد 35 لسنة 2003.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1992 المتمم للمرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن تقرير حالة الطوارئ الجريدة الرسمية، العدد 61 لسنة 1992.
- المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن تقرير حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 29 لسنة 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 91 - 336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 44 لسنة 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 88-16 المؤرخ في 02 فبراير 1988 يحدد كفاءات تطبيق القانون 87-15 المؤرخ في 21 يوليو 1987 المتعلق بالجمعيات وبضبط الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بينها، الجريدة الرسمية، العدد 05 لسنة 1988.
- المرسوم الرئاسي رقم 72-176 المحدد لكيفية تطبيق الأمر 71-79 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 65 لسنة 1972.
- المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المؤرخ في 10 أوت 1994 والمرسوم التنفيذي رقم 97-01 المؤرخ في 04 يناير 1997 والمتعلقان بالتنظيم الإداري لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فبراير 1992 المحدد لشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-405 المؤرخ في 17 أكتوبر 2005، المحدد كفاءات تنظيم الاتحادات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا الاعتراف لها بالمنفعة العمومية أو الصالح العام، الجريدة الرسمية، العدد 17 لسنة 2005.

- المرسوم التنفيذي رقم 05-247 المؤرخ في 07 يوليو 2005، يوضح الأحكام المطبقة على الجمعية الوطنية المسماة " الكشافة الإسلامية" المعترف لها بطابع المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-303 المؤرخ في 20 أوت 2005 المتضمن تنظيم المدرسة العليا للقضاء وتحديد الالتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 58 لسنة 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-332 المؤرخ في 24 أكتوبر 2004 يحدد صلاحيات وزير العدل، حافظ الأختام، الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 01-351 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 والمتعلق بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات و المنظمات، الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-156 المؤرخ في 07 يوليو 1993، المتعلق بمنح الجمعيات والمنظمات ذات الطابع الاجتماعي امتياز حق الانتفاع بممتلكات تابعة للأموال الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 45 لسنة 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25 يونيو 1991 يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 يونيو سنة 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 يونيو 1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 يونيو 1991 يضبط حدود الوضع في مراكز للأمن وشروطه، تطبيقاً للمادة 04 من المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-81 المتعلق ببناء المساجد وتسييرها الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1991.

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 22 نوفمبر 1994، المتضمن تحديد كيفية الإعفاء من الرسوم الجمركية والرسم على القيمة المضافة وكذا قائمة الجمعيات أو المؤسسات الخيرية ذات الطابع الإنساني التي يمكن أن تنتفع بهذا الإعفاء، الجريدة الرسمية، العدد 09 لسنة 1994.

- القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 25 مايو 1977 المتضمن كيفية تطبيق المادة 02 من الأمر 77-3 المتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية، العدد 45 لسنة 1977.

- قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية المؤرخ في 11 فبراير 1992 الذي يتضمن تفويض الإمضاء إلى الولاية فيما يخص الوضع في مراكز الأمن، الجريدة الرسمية، العدد 11 لسنة 1992.

سادساً: آراء وقرارات المجلس الدستوري:

- رأي رقم 01 / ر.م.د / مؤرخ في 08 يناير 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 02. للدستور، استناداً للمادة 30 من الدستور.

رأي رقم 01 ر.أ.ق.ع / م.د.م. مؤرخ في 06 مارس 1997 والمتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور،

- رأي رقم 01/ر.م.د/12 مؤرخ في 08 يناير 2012، يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 02.

- رأي رقم 01/ر.ق.ع/م.د/04 مؤرخ في 05 فبراير 2004 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 09.

- رأي رقم 01/ق.أ / م.د / 95 المؤرخ في 06 أوت 1995، يتعلق بدستورية المادة 6/108 من قانون الانتخابات.

- قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000 المؤرخ في 27/02/2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الصادر بتاريخ 28/02/2000.

- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 أبريل 2012، الجريدة الرسمية، العدد 26.

سابعاً: الأحكام القضائية:

1- باللغة العربية:

- مجلس الدولة، القرار رقم 032758 المؤرخ في 2007/05/23، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009.

- مجلس الدولة، ملف رقم 027544، بتاريخ 2006/02/14، مجلة مجلس الدولة، 2006.

- مجلس الدولة، ملف رقم 007635، قرار بتاريخ 2002/05/27.

مجلس الدولة، ملف رقم 5240 قرار بتاريخ 2002/01/28 قضية خ ق ضد وزير العدل، مجلة مجلس الدولة، العدد 02 لسنة 2002.

- قرار مجلس الدولة الصادر في 2000/03/27، قضية والي عنابة، ضد الجمعية المسماة (منتجي الحليب) .

- مجلس الدولة، ملف رقم 012300 بتاريخ 2000/10/08، قضية التعاضدية العامة لأعوان الحماية المدنية، ضد المديرية العامة للحماية المدنية وزير الداخلية، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، لسنة 2003.

- القرار رقم 138642 (الفهرس 810) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، 24 ديسمبر 1995، قرار غير منشور.

- أمر استعجالي بتاريخ 2012/04/09 قضية رقم 12/261 صادر عن المحكمة الإدارية لولاية غليزان، أمر غير منشور.

2- باللغة الفرنسية:

- C.S. 20 Janvier 1967, C.C.R.M.A, / Ministre de l'agriculture et la reforme agraire.

- C.E. 30 November 1923, Couitéas.

- C.E. 16 Avril 1948, Laugier.

- C.E. 23 Oct. 1936. union parisienne des syndiquâtes de l'imprimerie.

- Arret. prunget.24 oct 1930.

- C. Cass. Ch. Civ.1ere 21 juin 1977

- Cass.civ.23 fev.1960.D.1961.

- C.E. 31/10/1953 Ligue pour la protection des mere abandonnées, 1952.

<http://www.majalah-droit.ici.st>
<http://www.elkhabar.com/ar/politique/254277.html>.
<http://ar.algerie360.com/>
<http://ar.algerie360.com/>
<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/161530.html>
http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/arabe/constitution_arabe.pdf
<http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf>
<http://www.elkhabar.com/ar/autres/mijhar/300685.html>
http://www.falsafatona.blogspot.com/2011/03/blog-post_27.html
<http://www.conseil-constitutionnel.dz/revue1AR.pdf>
<http://www.la-laddh.org/spip.php?article275>
<http://www.el-massa.com/ar/content/view/55437/>
<http://www.elkhabar.com/ar/index.php?news=246170>
<http://www.elmaouid.com/index.php/social/604->
http://www.almaany.com/home.php?language=arabic&lang_name
<http://www.elkhabar.com/ar/feed/politique/246235.txt>
<http://www.pfln.dz/?page=kanon> <http://www.hmsalgeria.net>
http://www.rnd-dz.com/view_histo_fond_ar.php?category_id=7
<http://www.hmsalgeria.net>
<http://www.eaddla.org/abnia%20tanz.doc>
http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/dg4/AFCO105_FR.pdf
<http://www.echahedonline.com/ar/permalink/14493.html>
<http://www.ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=6083f0c37847fc0c>
<http://www.chezfoucart.com/MTD/GDAG2014.pdf>
<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=12&s=24>
<http://www.iacad.gov.ae/admin/storage/other/htmldocs/associations.doc>
<http://www.djazairess.com/alfadjr/112753>
<http://www.ar.algerie360.com/67355/>
<http://www.djazairess.com/elhiwar/40673>
<http://www.odejtlemcen.com/forum/showthread.php?t=133>
<http://www.djazairess.com/eloumma/5084>
<http://www.associanet.com/docs/loi1901.html>
<http://www.Kenanaonline.Com/Files/0032/32007/201/20/20>.
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte>
<http://www.interieur.gov.dz/PublishingFiles/StatAsso0212.pd>
<http://www.ibrahem-assalea.3abber.com/post/150946> -
<http://www.acc4arab.com/acc/showthread.php>
<http://www.ar.wikipedia.org/wiki>
<http://www.Kantakji.com/fiqh/files/banks/4v.pdf>
<http://www.slideshare.net/Ayesh2010/ss-248519>
<http://www.mcrp.gov.ma/contenu/LoiPartisBO.pdf>
http://www.ambafrance-at.org/IMG/pdf/partis_politiques-2.pdf

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/arabe/constitution_arabe.pdf
<http://www.elkhabar.com/ar/politique/298992.html>
<http://www.ar.wikipedia.org/wiki/>
<http://www.el-mouradia.dz/arabe/symbole/textes/1nov54.htm>

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة:	01
فصل تمهيدي: حرية التجمع بين النظامين الوقائي والردعي	11
المبحث الأول: ماهية حرية التجمع ونطاق سلطة المشرع في تنظيمها	12
المطلب الأول: ماهية حرية التجمع	12
الفرع الأول: مفهوم الحريات العامة بوجه عام	13
أولاً: التنصيص الدستوري على الحريات العامة	13
ثانياً: التعريف الفقهي للحريات العامة	15
الفرع الثاني: مفهوم حرية التجمع وأساسها	19
أولاً: مفهوم التجمع لغة	19
ثانياً: أساس حرية التجمع	20
1- الأساس القانوني الداخلي لحرية التجمع	20
2- الأساس القانوني الدولي والإقليمي لحرية التجمع	24
المطلب الثاني: نطاق سلطة المشرع في تنظيم حرية التجمع	30
الفرع الأول: أساس سلطة المشرع في تنظيم ممارسة حرية التجمع	31
أولاً: الأساس الاجتماعي	31
ثانياً: الأساس السياسي	33
ثالثاً: الأساس القانوني	35
الفرع الثاني: القيود التي ترد على سلطة المشرع حيال ممارسة حرية التجمع	37
أولاً: عدم جواز حظر ممارسة حرية التجمع	38
ثانياً: عدم جواز تقييد حرية التجمع بقيود ترهق ممارستها	40
ثالثاً: قيد الرقابة على دستورية القوانين	42

44	المبحث الثاني: أساليب تنظيم ممارسة حرية التجمع
45	المطلب الأول: أسلوب الحظر والمنع
48	المطلب الثاني: أسلوب الترخيص (النظام الوقائي)
49	الفرع الأول: تعريف الترخيص
53	الفرع الثاني: خصائص الترخيص
58	المطلب الثالث: أسلوب الإخطار (النظام الردعي)
58	الفرع الأول: تعريف الإخطار
62	الفرع الثاني: أنواع الإخطار
63	أولاً: الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحرية
66	ثانياً: الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض
68	الفرع الثالث: التمييز بين الترخيص والإخطار
69	أولاً: الصفات المشتركة بين نظام الترخيص ونظام الإخطار
70	ثانياً: الصفات المختلفة بين نظام الترخيص ونظام الإخطار
72	الباب الأول: النظام القانوني لإطار ممارسة حرية التجمع
73	الفصل الأول: النظام القانوني للجمعيات
74	المبحث الأول: الأحكام العامة للجمعيات (الماهية والخصائص)
74	المطلب الأول: تعريف الجمعيات وعناصرها
74	الفرع الأول: تعريف الجمعيات
74	أولاً: التعريف التشريعي للجمعيات
77	ثانياً: التعريف القضائي والفقه للجمعيات
77	1- التعريف القضائي
77	2- التعريف الفقه
78	الفرع الثاني: خصائص الجمعيات
78	أولاً: خاصية الاتفاق
80	ثانياً: الجمعيات تجمع أشخاص

81	..... ثالثاً: خاصية الاستمرارية
82	..... رابعاً: خاصية الهدف
83	..... المطلب الثاني: أنواع الجمعيات
84	..... الفرع الأول: الجمعيات المصرح بها وغير المصرح بها
84	..... أولاً: الجمعيات المصرح بها
84	..... ثانياً: الجمعيات غير المصرح بها
86	..... الفرع الثاني: الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العمومية
86	..... أولاً: تعريف صفة المنفعة العمومية وبيان شروط اكتسابها
86	..... 1- تعريف المنفعة العمومية
88	..... 2- شروط اكتساب صفة المنفعة العمومية
	..... ثانياً: الآثار المترتبة على اكتساب الجمعيات صفة المنفعة العمومية وكيفية
93	..... فقدانها
94	..... 1 - الآثار المترتبة على اكتساب الجمعيات صفة المنفعة العمومية
96	..... 2- فقدان الجمعيات صفة المنفعة العمومية
98	..... الفرع الثالث: الجمعيات الدينية والجمعيات ذات الطابع الخاص والأجنبية
98	..... أولاً: الجمعيات الدينية
101	..... ثانياً: الجمعيات ذات الطابع الخاص
101	..... 1- المؤسسات
102	..... 2 - الوداديات
103	..... ثالثاً: الجمعيات الطلابية والرياضية
104	..... 1- الجمعيات الطلابية
104	..... 2 - الجمعيات الرياضية
107	..... رابعاً: الجمعيات الأجنبية

108	المبحث الثاني: شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات
	المطلب الأول: التنظيم القانوني لعملية تأسيس الجمعيات في ظل الأحادية
108	السياسية: (مرحلة الإقضاء لحرية التجمع).....
110	الفرع الأول: تنظيم تأسيس الجمعيات في ظل الأمرين 71-79 و 72-21.....
115	الفرع الثاني: تنظيم تأسيس الجمعيات في ظل القانون 87-15.....
117	المطلب الثاني: شروط وإجراءات تأسيس الجمعيات بعد التعددية.....
118	الفرع الأول: شروط تأسيس الجمعيات.....
118	أولاً : الشروط المتعلقة بأعضاء الجمعية.....
118	1 - الشروط المرتبطة بالوضعية القانونية للأعضاء.....
121	2- شروط متعلقة بعدد الأعضاء المؤسسين.....
122	ثانياً: الشروط المتعلقة بالقانون الأساسي للجمعية.....
123	الفرع الثاني: إجراءات تأسيس الجمعيات.....
123	أولاً: انعقاد الجمعية العامة التأسيسية.....
125	ثانياً: التصريح بالتأسيس.....
125	1- إيداع التصريح بالتأسيس.....
126	2- تسليم وصل التسجيل
130	الفرع الثالث: شهر الجمعيات.....
130	أولاً: إجراءات شهر الجمعية.....
131	ثانياً: الآثار المترتبة على شهر الجمعيات.....
134	المبحث الثالث: التنظيم الإداري والمالي للجمعيات
134	المطلب الأول: التنظيم الإداري للجمعيات.....
134	الفرع الأول: الجمعية العامة.....
138	الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية (مكتب الجمعية)
140	المطلب الثاني: التنظيم المالي للجمعيات.....

140	..... الفرع الأول: التمويل (أهميته وأهدافه)
141	..... أولاً: تعريف التمويل وأهميته
143	..... ثانياً: أهداف تمويل الجمعيات
144	..... الفرع الثاني: مصادر مالية الجمعيات
144	..... أولاً: المصادر الذاتية لتمويل الجمعيات
144	..... 1- اشتراكات الأعضاء
146	..... 2- المداخيل المرتبطة بالنشاطات والأملاك
147	..... ثانياً: مداخيل الجمعية الخارجية
147	..... 1- الهبات والوصايا
148	..... 2- التبرعات
150	..... 3- الإعانات التي تقدمها الدولة
153	..... المبحث الرابع: حدود حرية الجمعيات
153	..... المطلب الأول: مسؤولية الجمعيات
153	..... الفرع الأول: المسؤولية المدنية للجمعيات
154	..... أولاً: المسؤولية العقدية للجمعيات
154	..... 1- مسؤولية الجمعية قبل أعضائها
155	..... 2- مسؤولية الجمعية قبل الغير
155	..... 3- تحديد مسؤولية الجمعيات والإعفاء منها
156	..... ثانياً: المسؤولية التقصيرية للجمعيات
157	..... الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للجمعيات
157	..... أولاً: المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي في الجمعية
159	..... ثانياً: المسؤولية الجنائية للجمعيات بصفتها شخص معنوي
161	..... ثالثاً: الجزاء المقرر للجرائم التي ترتكبها الجمعيات
162	..... المطلب الثاني: انقضاء الجمعيات
162	..... الفرع الأول: طرق انقضاء الجمعيات

163	..... أولاً: الحل الإرادي للجمعيات
163	..... 1- الاتفاق اللاحق لتأسيس الجمعية
163	..... 2- حل الجمعية وفق القانون الأساسي
164	..... 3- حل الجمعية بالإرادة المعاكسة
164	..... 4- حل الجمعية المعترف لها بصفة النفع العام أو الصالح العام
165	..... ثانياً: تعليق نشاط الجمعيات وحلها دون إرادة الأعضاء
166	..... 1- تعليق نشاط الجمعيات
167	..... 2- الحل القضائي للجمعيات
168	..... ثالثاً: حل الجمعيات الأجنبية (تعليق أو سحب الترخيص)
170	..... الفرع الثاني: الآثار المترتبة على انقضاء أو حل الجمعيات
170	..... أولاً: أثر الحل على الشخصية الاعتبارية للجمعيات
171	..... ثانياً: تصفية أموال الجمعيات
175	..... الفصل الثاني: النظام القانوني للأحزاب السياسية
176	..... المبحث الأول : ماهية الأحزاب السياسية
176	..... المطلب الأول: مفهوم الأحزاب السياسية
176	..... الفرع الأول: تعريف الأحزاب السياسية
176	..... أولاً: التعريف اللغوي للأحزاب السياسية
177	..... ثانياً: التعريف التشريعي للأحزاب السياسية
183	..... ثالثاً: التعريف القضائي للحزب السياسي
184	..... رابعاً: التعريف الفقهي للأحزاب السياسية
188	..... الفرع الثاني: التفرقة بين الأحزاب السياسية وغيرها من التجمعات
188	..... أولاً: التفرقة بين الأحزاب السياسية والجمعيات
188	..... 1- الحزب والجمعية تجمع إرادي مدني مستمر
189	..... 2- من حيث الغرض
190	..... ثانياً: التفرقة بين الأحزاب السياسية والنقابات

192	..... ثالثاً: التفرقة بين الأحزاب السياسية وجماعات الضغط
193	..... 1- من حيث المشروعية
194	..... 2- من حيث التكوين
194	..... 3- من حيث الهدف
194	..... 4- من حيث الوسيلة
195	..... المطلب الثاني: أنواع الأحزاب السياسية ونظمها
195	..... الفرع الأول: أنواع الأحزاب السياسية
195	..... أولاً: من حيث الهيكل التنظيمي للحزب
195	..... 1- أحزاب الإطارات
196	..... 2- أحزاب الجماهير
199	..... ثانياً: من حيث طبيعة الاشتراك
199	..... 1- أحزاب مباشرة
199	..... 2- أحزاب غير مباشرة
200	..... ثالثاً: من حيث عدد الأصوات المحصل عليها في البرلمان
200	..... 1- أحزاب ذات أغلبية
200	..... 2- أحزاب كبيرة
200	..... 3- أحزاب صغيرة
201	..... الفرع الثاني: نظم الأحزاب السياسية
201	..... أولاً: النظم الحزبية التنافسية
202	..... 1- نظام تعدد الأحزاب التام
203	..... 2- نظام تعدد الأحزاب المعتدل
204	..... ثانياً: نظام الحزبين السياسيين
205	..... 1- نظام الحزبين الجامد ونظام الحزبين المرن
205	..... 2- نظام الحزبين التام ونظام الحزبين الناقص
206	..... 3- نظام الحزبين المتوازن ونظام الحزبين غير المتوازن

207	.....4- نظام الحزب الغالب
208	..... ثالثاً: النظام الحزبي غير التنافسي
208	.....1- نظام الحزب الواحد
212	.....2- نظام تعدد الأحزاب مع وجود حزب مسيطر
214	..... المبحث الثاني: شروط وإجراءات تأسيس الأحزاب السياسية
214	..... المطلب الأول: شروط تأسيس الأحزاب السياسية
214	..... الفرع الأول: الشروط العامة لتأسيس الأحزاب السياسية واستمراريتها
227	..... الفرع الثاني: الشروط الخاصة لتأسيس الأحزاب السياسية واستمراريتها
227	..... أولاً: عدم جواز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو جهوي
227	.....1- عدم جواز تأسيس الأحزاب على أساس ديني
229	.....2- عدم جواز تأسيس الأحزاب على أساس لغوي أو جهوي
230	..... ثانياً: الشروط الخاصة بالمؤسسين للحزب السياسي والمنخرطين فيه
230	.....1- الشروط الخاصة بالمؤسسين والمنخرطين في الحزب السياسي
232	.....2- موانع التأسيس أو الانخراط في الحزب السياسي
234	..... المطلب الثاني: إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية
234	..... الفرع الأول: مرحلة طلب التصريح بتأسيس حزب سياسي
234	..... أولاً: تقديم الطلب
238	..... ثانياً: صدور الترخيص
241	..... الفرع الثاني: مرحلة اعتماد الحزب السياسي
241	..... أولاً: عقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي
241	.....1- شرط الأجل لانعقاد المؤتمر
241	.....2- شروط انعقاد المؤتمر التأسيسي
243	.....3- إلغاء ترخيص عقد المؤتمر التأسيسي
243	..... ثانياً: اعتماد الحزب السياسي
244	.....1- إجراءات طلب اعتماد الحزب السياسي

244	.....	2- متطلبات ملف اعتماد الحزب السياسي
244	.....	3- قرار اعتماد أو رفض اعتماد الحزب السياسي
247	.....	المبحث الثالث: التنظيم الهيكلي والمالي للأحزاب السياسية
247	.....	المطلب الأول: التنظيم الهيكلي للأحزاب السياسية
248	.....	الفرع الأول: التنظيم الهيكلي العام للأحزاب السياسية
248	.....	أولاً: التنظيم الهيكلي القاعدي
250	.....	ثانياً: التنظيم الهيكلي على المستوى الولائي
251	.....	ثالثاً: التنظيم الهيكلي على المستوى الوطني
256	.....	الفرع الثاني: التنظيم الداخلي للأحزاب السياسية
256	.....	أولاً: الأحكام المتعلقة بالعضوية بالحزب السياسي
256	.....	1- شروط العضوية في الحزب السياسي وأسباب فقدانها
257	.....	2- حقوق وواجبات العضو بالحزب السياسي
261	.....	ثانياً: الأحكام المتعلقة بالاجتماعات والتصويت والانضباط بالحزب السياسي
261	.....	1- الأحكام المتعلقة بالاجتماعات والتصويت
262	.....	2- الأحكام المتعلقة بالانضباط بالحزب السياسي
263	.....	المطلب الثاني: التنظيم المالي للأحزاب السياسية
264	.....	الفرع الأول: التمويل العام للأحزاب السياسية
264	.....	أولاً: التمويل العام للأحزاب السياسية بين الحظر والإقرار
264	.....	1- رأي فريق حظر التمويل العام للأحزاب السياسية
265	.....	2- رأي الفريق المقرر للتمويل العام للأحزاب السياسية
266	.....	ثانياً: أنواع التمويل العام للأحزاب السياسية
266	.....	1- التمويل العام المباشر
268	.....	2- التمويل العام غير المباشر
269	.....	الفرع الثاني: التمويل الخاص للأحزاب السياسية
269	.....	أولاً: اشتراكات الأعضاء

270	..... ثانياً: الهبات والوصايا والتبرعات
271	..... ثالثاً: العائدات المرتبطة بنشاطات الأحزاب السياسية وممتلكاتها
272	..... المبحث الرابع: حدود حرية الأحزاب السياسية
272	..... المطلب الأول: أحكام توقيف نشاط الأحزاب السياسية وحلها
272	..... الفرع الأول: الأحكام المتعلقة بتوقيف نشاط الأحزاب السياسية
272	..... أولاً: توقيف نشاط الأحزاب السياسية في طور التأسيس
275	..... ثانياً: توقيف نشاط الأحزاب السياسية المعتمدة
276	..... الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بحل الأحزاب السياسية
276	..... أولاً: الحل الإرادي للأحزاب السياسية
277	..... ثانياً: الحل القضائي للأحزاب السياسية
	..... المطلب الثاني: الأحكام الجزائية المترتبة على توقيف نشاط الأحزاب السياسية
280	..... وحلها
281	..... الفرع الأول: ماهية عدم مشروعية الأحزاب السياسية أو نشاطها
281	..... أولاً: المقصود بعدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه
281	..... 1- مفهوم عدم المشروعية
282	..... 2- طبيعة عدم المشروعية
282	..... 3- أساس عدم المشروعية
283	..... 4- صور عدم مشروعية الحزب السياسي أو نشاطه
	..... ثانياً: العقوبات المقررة على الأفراد والمتعلقة بتوقيف نشاط الحزب السياسي
287	..... أو حله
288	..... 1- الغرامة
289	..... 2- العقوبة السالبة للحرية

292	الباب الثاني: ضوابط ممارسة حرية التجمع وضماناتها.....
293	الفصل الأول: ضوابط ممارسة حرية التجمع.....
	المبحث الأول: ضوابط ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية
294	(بين التنظيم والتقييد)
294	المطلب الأول: مبررات ضبط ممارسة حرية التجمع في الظروف العادية.....
294	الفرع الأول: النظام العام كمبرر لضبط ممارسة حرية التجمع.....
294	أولاً: مفهوم النظام العام.....
297	ثانياً: عناصر النظام العام.....
298	1- العناصر التقليدية للنظام العام
300	2- التوسع في مفهوم النظام العام
303	الفرع الثاني: خصائص النظام العام ونتائجه.....
303	أولاً: خصائص النظام العام
304	ثانياً- نتائج فكرة النظام العام.....
305	المطلب الثاني: هيئات ضبط ممارسة حرية التجمع.....
306	الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري المركزية.....
306	أولاً: رئيس الجمهورية.....
308	ثانياً: الوزير الأول والوزراء.....
310	الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري المحلية.....
310	أولاً: الوالي
312	ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي
	المطلب الثالث: نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية التجمع في الظروف
313	العادية (تنظيم أم تقييد).....
314	الفرع الأول: نطاق سلطة الضبط في التكوين التأسيس والرقابة على النشاط...
314	أولاً: نطاق سلطة الضبط في التأسيس.....

- 314 1- نطاق سلطة الضبط في تأسيس الجمعيات
- 318 2- نطاق سلطة الضبط في تأسيس الأحزاب السياسية
- 321 ثانياً: نطاق سلطة الضبط في الرقابة على النشاط
- 321 1- نطاق سلطة الضبط في الرقابة على نشاط الجمعيات
- 325 2- نطاق سلطة الضبط في الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية
- 325 الفرع الثاني: نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية الاجتماع العمومي والتظاهر
- 326 أولاً: نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية الاجتماع العمومي
- 326 1- تعريف الاجتماع العمومي
- 328 2- عناصر الاجتماع العمومي
- 330 3- القيود الواردة على ممارسة حرية الاجتماع العام
- 333 ثانياً: نطاق سلطة الضبط في ممارسة حرية التظاهر
- 333 1- تعريف التظاهر
- 334 2- القيود الواردة على ممارسة حرية التظاهر
- 337 المبحث الثاني: ضوابط ممارسة حرية التجمع في الظروف الاستثنائية
- 337 المطلب الأول: ماهية الظروف الاستثنائية
- 338 الفرع الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية
- 338 أولاً: موقف القضاء والفقهاء من تعريف الظروف الاستثنائية
- 338 1- موقف القضاء من تعريف الظروف الاستثنائية
- 340 2- موقف الفقهاء من تعريف الظروف الاستثنائية
- 342 ثانياً: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية
- 342 1- وجود ظرف استثنائي
- 343 2- عدم كفاية القواعد القانونية العادية
- 344 3- ابتغاء حماية النظام العام
- 345 الفرع الثاني: أساس سلطات الظروف الاستثنائية
- 345 أولاً: نظرية الضرورة نظرية سياسية

- 345 1- الفقه الانجلو سكسوني المؤيد لنظرية الضرورة السياسية.
- 346 2- الفقه الفرنسي المؤيد لنظرية الضرورة السياسية.
- 348 ثانياً: نظرية الضرورة نظرية قانونية.
- 348 1- نظرية الضرورة في الفقه الألماني.
- 349 2- نظرية الضرورة في الفقه الفرنسي.
- 350 المطلب الثاني: حالات الظروف الاستثنائية وأثرها على ممارسة حرية التجمع...
- 350 الفرع الأول: حالات الظروف الاستثنائية في التشريع الجزائري
- 351 أولاً: حالتا الطوارئ والحصار.....
- 351 1- مبررات تقرير حالي الطوارئ والحصار.....
- 353 2- إجراءات تقرير حالي الطوارئ والحصار والجهات المختصة بذلك.....
- 354 3- مدة سريان حالي الطوارئ والحصار.....
- 356 4- الجهة المختصة برفع حالي الطوارئ والحصار.....
- 357 ثانياً: الحالة الاستثنائية.....
- 358 1- مبررات تقرير الحالة الاستثنائية.....
- 361 2- مدة سريان الحالة الاستثنائية.....
- 362 الفرع الثاني: أثر تقرير حالات الظروف الاستثنائية على حرية التجمع.....
- 363 أولاً: أثر تقرير حالي الحصار والطوارئ على الحريات الفردية.....
- 363 1 - أثر تقرير حالة الحصار على الحريات الفردية.....
- 367 2- أثر تقرير حالة الطوارئ على الحريات الفردية.....
- 369 ثانياً: أثر تقرير حالي الحصار والطوارئ على الحريات الجماعية.....
- 369 1- أثر تقرير حالة الحصار على الحريات الجماعية.....
- 371 2- أثر تقرير حالة الطوارئ على الحريات الجماعية.....
- 372 ثالثاً: موقفنا من الإجراءات المتخذة بموجب تقرير حالي الحصار والطوارئ.....
- 373 1- حدود سلطة رئيس الجمهورية في تنظيم حالي الحصار والطوارئ.....

374	.....	2- مدى دستورية تفويض رئيس الجمهورية لسلطاته أثناء تقرير حالي الحصار والطوارئ
376	.....	3- مدى دستورية الإجراءات الماسة بالحريات الفردية أثناء تقرير حالي الحصار والطوارئ
379	.....	4- مدى دستورية الإجراءات الماسة بالحريات الجماعية أثناء تقرير حالي الحصار والطوارئ
385	.....	الفصل الثاني: ضمانات ممارسة حرية التجمع
387	.....	المبحث الأول: رقابة المجلس الدستوري على القوانين والتنظيمات
387	.....	المطلب الأول: نطاق رقابة المجلس الدستوري
388	.....	الفرع الأول: رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور
393	.....	الفرع الثاني: رقابة دستورية القوانين العادية والتنظيمات والأوامر التشريعية
393	.....	أولاً: الرقابة على دستورية القوانين العادية
395	.....	ثانياً: الرقابة على دستورية التنظيمات
397	.....	ثالثاً: الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية
399	.....	المطلب الثاني: المجلس الدستوري بين معوقات العمل وضمان ممارسة الحريات
399	.....	الفرع الأول: معوقات رقابة المجلس الدستوري
399	.....	أولاً: المعوقات المؤثرة في تكوين المجلس
399	.....	1- عدم التوازن في تكوين المجلس يؤثر في آرائه وقراراته
400	.....	2- عدم المساواة في ضوابط العضوية بالمجلس مساس باستقلالته
402	.....	3- تأثير رئيس الجمهورية على أعضاء غرفتي البرلمان في المجلس
403	.....	4- انعدام الشروط الموضوعية لتولي العضوية
403	.....	ثانياً: معوقات نشاط المجلس الدستوري
403	.....	1- محدودية الإخطار
404	.....	2- قصر مدة العضوية بالمجلس

404	الفرع الثاني: إمكانات أداء المجلس الدستوري لدوره في حماية الدستور والحريات
405	أولاً: إمكانات تتعلق بإجراءات عمله.....
405	1- تمكين البرلمان من ممارسة الإخطار.....
406	2- الإخطار الذاتي أو التلقائي للمجلس الدستوري.....
407	ثانياً: اجتهادات المجلس الدستوري لتعزيز حماية الدستور والحريات.....
408	1- اجتهاد المجلس الدستوري لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات.....
	2- اجتهاد المجلس الدستوري في ضمان ممارسة الحقوق والحريات الفردية
412	والجماعية.....
418	المبحث الثاني: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.....
419	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.....
419	الفرع الأول: رقابة البرلمان على رئيس الجمهورية.....
420	أولاً: رقابة البرلمان على التشريع بأوامر.....
420	1- شروط مباشرة التشريع بأوامر.....
423	2- أثر رقابة البرلمان على التشريع بأوامر.....
428	ثانياً: رقابة البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية.....
428	1- رقابة البرلمان لحالي الطوارئ والحصار.....
430	2- رقابة البرلمان للحالة الاستثنائية.....
433	الفرع الثاني: رقابة البرلمان على أعمال الحكومة.....
433	أولاً: الوسائل الرقابية غير المجدية.....
434	1- السؤال.....
438	2- الاستجواب.....
440	3- التحقيق البرلماني ومحدودية آثاره.....
443	ثانياً: الوسائل الرقابية المجدية.....
443	1- ملتمس الرقابة وصعوبة استخدامه.....
445	2- التصويت بالثقة إمكانية موجودة مربوطة بالرغبة.....

446	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.....
447	الفرع الأول: ضمانات حماية القاضي من سلطة الإدارة.....
448	أولاً: الضمانات الدستورية لمبدأ استقلال القضاء.....
451	ثانياً: مدى كفاية ضمانات استقلال القاضي.....
452	1- الضمانات المجسدة.....
455	2- الضمانات غير المجسدة.....
457	الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات الإدارة.....
459	أولاً: تطبيقات عملية لرقابة القاضي الإداري في مجال ممارسة حرية التجمع.....
	ثانياً: الدعاوى الجماعية التي تباشرها الجمعيات دفاعاً عن المصالح الخاصة
462	والصالح العام.....
463	1- الدعاوى الجماعية التي تباشرها الجمعيات دفاعاً عن مصالحها الخاصة....
465	2- الدعاوى الجماعية التي تباشرها الجمعيات دفاعاً عن الصالح العام.....
467	ثالثاً: استبعاد إجراءات الحالات الاستثنائية من رقابة القاضي الإداري.....
467	1- استبعاد إجراءات الاعتقال الإداري من رقابة القاضي الإداري.....
468	2- استبعاد إجراءات الوضع تحت الإقامة الجبرية من رقابة القاضي الإداري...
469	الفرع الثالث: حماية القضاء الاستعجالي لحرية التجمع.....
470	أولاً: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري وأثرها على حماية حرية التجمع.....
475	ثانياً: حماية حرية التجمع بواسطة نظام الحماية المستعجلة.....
476	1- عنصر الاستعجال.....
477	2- عدم المساس بأصل الحق.....
480	خاتمة.....
493	المراجع.....
519	الفهرس.....

ملخص:

تعد حرية التجمع إحدى أهم القنوات الشرعية التي يشارك من خلالها أفراد الشعب وجماعته في تسيير شؤونه بما يحقق الترابط بين أفرادها من جهة، وبين السلطات الحاكمة من جهة أخرى، حيث أصبح الحق في التجمع أساساً جوهرياً لتمكين الأفراد من مباشرة حقوقهم وحررياتهم في ظل مجتمع يخضع لدولة القانون وحكام ومحكومين، ولا مرء في أن هذه الحرية تشكل ترابطاً معرفياً متواصلًا يتم بواسطة إطار منظم يعمل فيه الأفراد بصفة مشتركة يتجسد من خلال حرية تكوين الجمعيات وتأسيس الأحزاب السياسية أو الانضمام إليها، بما يعني ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم في التجمع والتنظيم، ومن المعلوم أن ممارستها يحتاج إلى ضوابط إجرائية، يكون ذلك من خلال ما تسننه السلطة التشريعية من قوانين تنظم الإطار القانوني لممارسة هذه الحرية، وتبين ضوابطها وضمانات ممارستها، وما يتبع ذلك من تدخل للسلطة الضبط بموجب الحفاظ على النظام العام في المجتمع، ذلك حتى لا تتحول ممارسة هذه الحرية إلى نوع من الفوضى، مع الوضع في الحسبان دائماً أنه لا يجوز أن تعود هذه الضوابط الإجرائية على أصل الحرية بحظرها أو تقييدها بما يجعل من ممارستها أمراً شاقاً، على اعتبار مفاده أن الوسائل مكملة والحق في ممارسة حرية التجمع هو الأصل العام، وبالبناء عليه، فإن أي إجراء يكون الغرض منه الانتقاص من حق ممارسة هذه الحرية، سيكون لا محالة عرضة للرقابة في مدى دستوريته، كما يكون أيضاً محل طعن من قبل الأفراد، وإلغاء من قبل القضاء.

Résumé

La liberté de rassemblement est considérée l'un des canaux juridiques les plus importants à travers laquelle participent les membres du public dans la gestion de ses affaires de manière à assurer la cohérence entre ses membres, d'une part, et entre les autorités au pouvoir, d'autre part. La liberté de reunion est devenu une base essentielle pour permettre aux individus d'exercer leurs droits et libertés dans une société soumise à l'Etat de droit. Sans doute que cette liberté constituent une constante cognitive cohérente est déterminée par le cadre régulateur des individus actionne illustré conjointement par la liberté d'association et la création de partis politiques ou d'adhérer, ce qui signifie la pratique d'individus de leurs droits et leur liberté de réunion et d'association. L'exercice de cette liberté exige des règles procédurales édicté par le législateur des lois régissant le cadre juridique pour l'exercice de cette liberté, et les garanties de cette exercice, et l'intervention subséquente de pouvoir dans le cadre du maintien de l'ordre public, afin de ne pas transformer l'exercice de cette liberté une sorte de gâchis.

Il faut tenir compte qu'il n'est pas permis pour ces règles procédurales d'interdire ou de restreigne cette liberté, ce qui rend la pratique est difficile. Toute action dont le but gâché le droit d'exercer cette liberté, il sera inévitablement soumis à la censure de l'étendue de sa constitutionnalité, également contestée par les individus, et l'annulation par le pouvoir judiciaire.

Abstract

Freedom of assembly is considered one of the most important legal channels through involving the public in the management of its affairs to ensure coherence between its members, on the one hand, and between the authorities in power, on the other hand. Freedom of meeting has become an essential basis for enabling individuals to exercise their rights and freedoms in a company subject to the rule of law. No doubt that this freedom is a coherent cognitive constant is determined by the individuals regulatory framework operates jointly illustrated by the freedom of association and the creation of political parties or joining, meaning the practice of individuals of their rights and their freedom of assembly and association. The exercise of this freedom requires procedural rules enacted by the legislature of the laws governing the legal framework for the exercise of this freedom and guarantees of this year and the subsequent intervention of power in the maintenance of public order, so as not to transform the exercise of this freedom a kind of mess.

Consider that it is not allowed for these procedural rules to prohibit or restrict that freedom, which makes the practice is difficult. Any action aimed spoiled the right to exercise this freedom, there will inevitably be subject to censorship of the extent of its constitutionality, also contested by individuals, and the cancellation by the judiciary.