| | |
|---|---|
| 10<br>الدرس التاسع | **الحريات المكفولة في الدستور الجزائري**<br>**حرية الرأي وحرية التعبير**<br>**حرية تكوين الجمعيات** |
| من إعداد الأستاذ بن زحاف فيصل | |

## 5- حرية تكوين الجمعيات

تعد حرية التجمع في شقها المتعلق بتكوين الجمعيات[1]من الحقوق الأساسية التي تضمنتها الصكوك الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان وفي مقدمتهم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 التي نصت المادة 20 منه على أن : " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية. ولا يجوز إرغام أحد الانتماء إلى جمعية ما." ونصت المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن :" لكل فرد الحق في تكوين الجمعيات مع الآخرين بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي". كما نصت على هذه الحرية الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعتمد في ماي 2004 والذي صادقت عليه الجزائر في 11 فبراير 2006.

من خلال هذه الصكوك الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان يتجلى لنا أن حرية التجمع في صورتها المتعلقة بتكوين الجمعيات هي حرية لصيقة بالفرد يمارسها بالإرادة المنفردة عن طريق الانضمام إلى جماعة ذات طابع سياسي أو مهني أو

[1]- تمارس حرية التجمع في القانون الدولي لحقوق الإنسان عبر إطارين قانونيين وهما: - حرية تكوين الجمعيات عن طريق إنشاء أحزاب سياسية وتكوين نقابات عمالية أو مهنية أو جمعيات خاصة تمثل المجتمع المدني.
- حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي.

خاص يتعلق بالجمعيات التي تمارس نشاطات اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية أو رياضية ...

تشكل القيود المفروضة على تكوين الجمعيات استثناء على قاعدة حرية التجمع وعلى الدول أن تسترشد بمبدأ عدم إعاقة جوهر الحق بالقيود. كما يجب على الدول أن تقدم الدليل عند فرضها هذه القيود وألا تتخذ من التدابير إلا ما يكون متناسبا مع السعي إلى تحقيق الأهداف المشروعة بغية ضمان حماية الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حماية مستمرة وفعالة .

الجزائر بعد الاستقلال وعلى غرار باقي الدول تبنت الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وصادقت على العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي أدرجت الحق في حرية تكوين الجمعيات في دساتيرها الثلاث التي شملتها عدة تعديلات آخرها تعديل 2020[1] ، وأحال المؤسس الدستوري تنظيم الحقين إلى المشرع بسن قوانين عضوية أو عادية ذات الصلة تتعلق بكيفية تأسيس جمعية سواء كانت حزب سياسي، نقابة عمالية وجمعية. و تتضمن حرية تكوين الجمعيات 03 حريات مكون لها وهي: حرية تكوين الأحزاب السياسية، حرية تكوين النقابات العمالية وحرية تكوين الجمعيات الخاصة التي تمثل المجتمع المدني

**أ- حرية تكوين الأحزاب السياسية**

الجزائر في أول دستور لها سنة 1963 اعتبرت الحق في تكوين الحزب السياسي أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي إلا أن المؤسس الدستوري تبنى نظام الحزب الواحد ونبذ نظام التعددية الحزبية. و هو ما نصت عليه المادة 23 من دستور 1963 جاء فيها: " جبهة التحرير الوطني هو الحزب الوحيد في الجزائر"، ونظام الحزب الواحد يقيد من حرية تكوين الأحزاب السياسية ويمس بحرية التفكير لان الحزب السياسي هو تقاسم مجموعة من

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتضمن التعديل الدستوريالمصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020 الجريدة الرسمية 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

الأشخاص نفس الأفكار وبلورتها في مشروع سياسي للوصول إلى السلطة بوسائل ديمقراطية وسلمية".

استمر نفس المنهج في دستور 1976 الذي أكد هو الآخر على مبدأ الحزب الواحد وذلك من خلال نص المادة 94 بنصها:" النظام السياسي الجزائري يقوم على مبدأ الحزب الواحد". هذا التقييد لحرية تكوين الأحزاب السياسية في الجزائر رفضته أحداث أكتوبر 1988 التي شهدتها معظم ولايات الوطن ودخلت الجزائر مرحلة هامة ونقلة نوعية في طبيعة النظام السياسي الذي جاء به دستور 1989 يقوم على التعددية الحزبية حيث نصت المادة 40 على أنه:" حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات السياسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستغلال البلاد وسيادة الشعب"، وأحال كيفية تأسيس الحزب إلى المشرع الذي أصدر القانون 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989. ويلاحظ من خلال المادة 40 ملاحظتين:

**الملاحظة الأولى**: أن المؤسس الدستوري فضل مصطلح الجمعية السياسية على مصطلح الحزب وهذا الاختلاف في المصطلح لا يؤثر على الحق في حرية تكوين الحزب لأنه مهما اختلفت المصطلحات فإن ما يوحدها هو تجمع مجموعة من الأشخاص تتقاسم نفس الأفكار وتؤسس مشروع سياسي للوصول إلى السلطة بطريقة ديمقراطية وسلمية. **أما الملاحظة الثانية:** فإن المؤسس الدستوري والمشرع اعتبرا أن هذا الحق ليس مطلقا تنتهي حريات مؤسسيه بتشكيل الحزب وتنصيب هياكله والنشاط في إطار الأهداف المسطرة في قانون الأحزاب، وهو مقيد باحترام الحريات السياسية والوحدة الوطنية والمحافظة على سلامة التراب الوطني وسيادة الشعب.

بالرغم من الحرية في تكوين الأحزاب السياسية التي أقرها دستور 1989 وميلاد التعددية الحزبية وتحقيق التحول الديمقراطي على أرض الواقع إلا أن الأزمة التي شهدتها الجزائر أدت إلى توقيف المسار الانتخابي وحل المجالس المنتخبة من قبل رئيس الجمهورية وترتب عن ذلك دخول الدولة الجزائرية في دوامة عنف تعطلت معه الحياة السياسية والدخول في مرحلة انتقالية إلى غاية

تنظيم انتخابات رئاسية في 16 نوفمبر 1995 وتعديل دستور 1989 باستفتاء شعبي في 28 نوفمبر 1996.

احتفظ التعديل الدستوري لعام 1996 بنفس الحق في حرية تكوين الأحزاب ماعدا أنه فضّل استخدام مصطلح حزب سياسي بدل جمعية سياسية حيث نصت المادة 42 أنه:" حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون" و أبقى نفس القيود على هذه الحرية وأحال تنظيم الأحزاب على المشرع وصدر الأمر 09-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

استمر الأمر 09-97 ينظم الأحزاب السياسية في الجزائر إلى غاية 2012؛ صدر القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 يناير2012 الذي ألغى الأمر 97-09 وحافظ هذا القانون على الحرية في تكوين الأحزاب. وجاء هذا القانون عقب الإصلاحات السياسية ورفع حالة الطوارئ سنة 2011 من أجل بعث الحياة السياسية وإعطاء الحرية أكثر للمواطنين في تأسيس أحزاب جديدة وهو ما أدى بالفعل إلى اعتماد أحزاب جديدة وائتلاف أحزاب مع أحزاب أخرى هو ما أدخل تغييرات على المشهد السياسي في الجزائر.

التعديل الدستوري 2016 والتعديل الدستوري 2020 أورد نفس القواعد في حرية تكوين الأحزاب السياسية فتم الإبقاء على المادة 57 مع إضافة المادة 58 بدسترة بعض الحقوق والمزايا للأحزاب جميعا دون تمييز؛ تتعلق تلك المزايا والحقوق بحرية الرأي؛ التعبير؛ الاجتماع وحيز زمني في وسائل الإعلام العمومية والتمويل وممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني من خلال التداول الديمقراطي.

**ب- حرية تكوين النقابات العمالية**

سار الحق في حرية تكوين النقابات العمالية في الجزائر بعد الاستقلال جنبا إلى جنب مع الحق في حرية تكوين الأحزاب السياسية وذلك لأن الحريتين تشتركان في أسس قانونية واحدة مستمدة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. أكثر من ذلك أن الحرية في تكوين النقابات العمالية مستمدة من أسس قانونية مستمدة من اتفاقيتي منظمة العمل الدولية التي صادقت عليهما الجزائر سنة 1962 وهما الاتفاقية رقم 87 لعام 1948 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم والاتفاقية رقم 98 لعام 1949 والمتعلقة بحق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

وحضي هذا الحق باعتراف دستوري في دستور سنة 1963 في المادة 20 بنصها: " الحق النقابي وحق الإضراب ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف به جميعا وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون".وفي دستور 1976 في المادة 60 بنصها: " حق الانخراط في النقابة معترف به لجميع العمال ويمارس في إطار القانون."

يستفاد من النصين أن الحق النقابي هو محصور لفئة العمال وحدهم دون سواهم والانخراط يكون في نقابة واحدة الموجودة وهي الاتحاد العام للعمال الجزائريين دون سواها، وبالتالي فإن المؤسس الدستوري في الدستورين اتجه إلى الأحادية النقابية ونبذ التعددية وهذا ما صرح به الميثاق الوطني لسنة 1976 الذي يعتبر المرجعية لفهم أي نص دستوري حيث ينص على ما يلي: " يملك جميع العمال حق الانخراط في النقابة وعلى هذا الأساس يمارس الاتحاد العام للعمال الجزائريين صلاحية تأطير العمال".

هذه الأحادية النقابية كرسها قانون 78-12 المؤرخ في5-8-1978 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعمال وهو نفس الحكم تبناه القانون رقم 28/88 المؤرخ في 19 جويلية 1988 والمتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي.

إذا كانت الأحادية النقابية قد أعطت الحرية للعمال بالانخراط في النقابة من عدمه إلا أنه يمنع تكوين نقابات خارج الاتحاد العام للعمال الجزائريين وهذا يمس بالحق في حرية تكوين النقابات العمالية المنصوص عليه في الصكوك الدولية وخاصة المادة 8 من العهد الدولي الخاص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعلى خطى التعددية الحزبية التي جاء بها دستور 1989 وتكريسه للحرية في تكوين الأحزاب كرّس دستور 1989 الحرية في تكوين النقابات العمالية حيث نصت المادة 53 أنّ "الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين" وهذا الحق كرسه قانون 90-14 المؤرخ في 02 جوان 1990 يتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم بالقانون 91-03 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، وسمح هذا القانون للعمال بإنشاء نقابات عمالية ويتمتع العمال بحرية الانضمام إلى المنظمات النقابية أو عدم الانضمام إليها كما يتمتعون بحرية الانسحاب منها وحق انتخاب ممثليهم بكل حرية. كما أن الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية اعترف للموظفين العموميين في المادة 35 بالحق النقابي في إطار التشريع المعمول به.

يعد القانون 90- 14 الأكثر مقاربة في تنظيمه للحرية النقابية وفق المعايير الدولية المحددة في الصكوك الدولية وخاصة اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 لسنة 1948 والمادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وأعطى مضمونا جديدا للحرية النقابية في النظام القانوني الجزائري سواء في صورته الفردية بإعطاء الفرد الحرية في الانضمام إلى أيّ نقابة يختارها أو في صورته الجماعية بتشكيل نقابات عمالية أو مجموعة من النقابات في شكل اتحادات نقابية عمالية، وأن هذا القانون وضع روابط بين الحرية النقابية ومجموعة الوسائل المساهمة في ترقيتها حتى يكون لهذه النقابات وجود في حياة العمال تعبر عن آمالهم وآلامهم وتدافع عن حقوقهم والمشرع وضع النصوص وفق المعايير الدولية وإعمالها بقي متوقف على أداء النقابات.

**ج- حرية تكوين جمعيات خاصة بالمجتمع المدني**

عرفت حرية تكوين الجمعيات في الجزائر اهتماما وتطورا واسعا بما يتواءم مع الصكوك الدولية والإقليمية التي صادقت عليها الجزائر كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان ( المادة 20) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان (المادة 10) والميثاق العربي لحقوق الإنسان (المادة 24)، وبما للجمعية من دور في تأطير المجتمع المدني والرفع من حسه التوعوي في بناء مجتمع متحضر يقوم على التكافل والتضامن والمساهمة في

التنمية المستدامة، والقيام بدور الوسيط بين الدولة والمواطن لتحسين الإطار المعيشي لهذا الأخير، وهذا ما جعل حرية تكوين الجمعيات تدستر في جميع الدساتير الجزائرية كأحد الحقوق والحريات الأساسية والجماعية.

دستور 1963 في المادة 19 اعتبر حرية تكوين الجمعيات ضمن الحريات الأساسية التي تضمنها الجمهورية الجزائرية إلى جانب باقي الحريات كحرية الصحافة ووسائل الإعلام، حرية التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع، وأحال الدستور تنظيم الجمعيات وتكوينها إلى القانون، ورغم إيقاف العمل بالدستور بسبب الظروف السياسية التي عاشتها الجزائر سنة 1965 إلا أنه صدر الأمر 71-79 كأول نص قانوني في تاريخ الجزائر المستقلة ينظم الجمعيات والذي تم تعديله بموجب الأمر رقم 72-21 فعرف الجمعية بأنها الاتفاق الذي يقوم بمقتضاه عدة أشخاص بصفة دائمة وعلى وجه مشاركة معارفهم ونشاطهم ووسائلهم المادية للعمل من أجل غاية محددة لا تدر عليهم ربحا، وتخضع هذه الجمعية للقوانين والنظم ذات الصلة، كما حدّد الشروط الواجب توافرها من أجل تكوين الجمعية.

دسترة حرية تكوين الجمعيات في دستور 1963 وصدور الأوامر المنظمة لهذه الحرية كان غير كاف لتكريس هذه الحرية وفق المعايير الدولية لأنها لم تحاط بأي ضمانات وتم تقييدها على أساس عدم استغلال هذه الحرية في المساس باستقلال الأمة والوحدة الوطنية وسلامة التراب الوطني وهذه القيود التي يمكن أن تستخدمها السلطة بشدة لأنها غير مدققة وتحمل عبارات فضفاضة كما أن مركزية السلطة وتوجهها الاشتراكي والأحادية الحزبية تشكّل عقبات حقيقية في ممارسة هذه الحرية.

أمّا دستور 1976 فلم يختلف كثيرا عن دستور 1963 بإبقائه على نفس السياسات والإيديولوجيات مع توفير الضمانات الكافية لحماية هذه الحرية وصدر القانون 87-15الذي أخضع الجمعية لنظام التصريح المسبق بدل نظام الاعتماد مع الإبقاء على نفس الأحكام مع الإعداد لنظام أساسي يحدّد عن طريق التنظيم ويجب أن يعلن هدف الجمعية دون غموض، وبالفعل صدر المرسوم 88-16 يحدد كيفية تطبيق القانون.

وبالرغم من هذا الضمانات الدستورية إلى أن حرية تكوين الجمعيات بقيت محاطة بالأحادية الحزبية المتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني الذي لا يقبل أي منافس له، واشتراكية الدولة التي تضيق من مساحات نشاطات الجمعيات وجعلها تخضع للرقابة اللصيقة من طرف السلطة عن طريق التراخيص المسبقة لأي نشاط مما جعلت هذه القيود مستمرة إلى غاية دستور 1989 الذي غير النظام السياسي و الاقتصادي تغييرا جذريا؛ وانتقلت الجزائر من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية ومن النظام الاشتراكي إلى النظام الليبيرالي وتبنى المبادئ العالمية للأنظمة السياسية الديمقراطية وإخضاع حكام ومحكومين لدولة القانون والحريات.

دستور 1989 نص في المادة 39 على أنّ حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن، وأحال تنظيم الجمعيات إلى المشرع الذي أصدر القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات الذي عرّف الجمعية تقريبا بنفس التعريف السابق وحدّد شروط تكوينها ومنع من تدخل الإدارة في صلاحيات الجمعية ونزاعاتها مع الإبقاء على نظام التراخيص عند ممارسة النشاطات بالتنسيق مع الجماعات الإقليمية إذا كانت محلية والوزارة إذا كانت وطنية، واستمر هذا القانون ساري المفعول إلى غاية سنة 2012.

الجزائر بعد رفعها لحالة الطوارئ سنة 2011 باشرت مجموعة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية نتيجة تحولات ما يعرف بالربيع العربي ومطالبة الشعب والأحزاب وجمعيات المجتمع المدني بتعزيز الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ومشاركة المواطن في صناعة القرار، ومن بين الحريات التي تم تعزيزها؛ حرية تكوين الجمعيات بإصدار قانون 12-06 المتعلق بالجمعيات.

القانون 12-06 عرّف الجمعية في المادة 2 بأنها تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدي لمدة محددة أو غير محددة ويشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني، وحدّد شروط تكوين هذه الجمعيات والجهة التي تتولى معالجة الملف، فالبلدية مختصة بالجمعيات المحلية ، والولاية مختصة بالجمعيات الولائية، ووزارة الداخلية بالجمعيات الوطنية، كما أخضع

القانون الجمعيات الدينية إلى نظام خاص تتولى الإشراف عليه الجماعات الإقليمية بالتنسيق مع مديريات الشؤون الدينية والأوقاف، وحدّد شروط تكوين الجمعيات ذات الطابع الخاص التي حدّدهم على سبيل الحصر وهم المؤسسات والوداديات والجمعيات الطلابية والرياضية والجمعيات الأجنبية التي لها مقر في الخارج وتم اعتمادها والترخيص لها بالإقامة في الداخل أو لها مقر في التراب الوطني وأغلب أعضاؤها أجانب .

وفي الختام تدل ممارسة حرية التجمع عن طرق تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات الخاصة على أنّ المشرع الجزائري أولى عناية بالغة بحرية تكوين الجمعيات وأعطى للأعضاء المؤسسين سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين وحتى أجانب الحرية في تكوين الجمعية التي تعبر عن أفكارهم ومعارفهم ولهم القدرة والإمكانيات في تحقيق الأهداف المرجوة من تكوين الجمعية، كما متعها بالشخصية القانونية التي تسمح لها بمنازعة كل من يمس بحقوقها أو يمس بحريتاها سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين بما فيهم الإدارة صاحبة السلطة العامة وهذه نقلة نوعية في حرية تكوين الجمعيات.

بالنسبة للجمعيات الخاصة اعترف التعديل الدستوري 2020 اعترف تكوين الجمعيات بأنها حق وحرية في نفس الوقت وذلك في المادة 53 نصت على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون ويمارس بمجرد التصريح به. تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة.

ويستفاد من النص ملاحظتين تؤكدان على إيلاء المؤسس الدستوري حرية تكوين الجمعيات باهتمام بالغ بما يستجيب للمعايير الدولية **فالملاحظة الأولى:** هو تأكيد على أن إنشاء الجمعيات هو حق وحرية في نفس الوقت وهو مضمون لا يمكن المساس به، ووضع التزاما على السلطة بتشجيع الحركات الجمعوية ذات المنفعة العامة.

**أما الملاحظة الثانية**: هو أنّ القانون الذي سينظم الجمعيات هو قانون عضوي وليس عادي كقانون 12-06 وهذا يؤكد على أن الحق في حرية تكوين الجمعيات أصبح من المسائل الدستورية وأحد ركائز النظام السياسي الجزائر وأن المصادقة عليه تتطلب رقابة مسبقة من المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه؛ ينشر

في الجريدة الرسمية. وهذا يؤكد مرة أخرى على أهمية الحرية في تكوين الجمعيات.

وطبقا لنص المادة 53 من الدستور فإن المشرع الجزائري ملزم بإصدار قانون عضوي متعلق بالجمعيات وهو ما لم يتم لحد الساعة، وفي مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 الحق في تكوين جمعيات يتم بمجرد التصريح وليس الترخيص والاعتماد وذلك في انتظار صدور قانون عضوي ينظم الجمعيات.