



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي بن مهدي - أم البواقي



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم

تخصص القانون العام

## الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

إشراف الأستاذ الدكتور:

لشهب صاش جازية

إعداد الباحثة:

بريش ريمة

### أعضاء لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د مختار بوعبدالله	أستاذ محاضر{أ}	جامعة العربي بن مهدي أم البواقي	رئيسا
أ.د لشهب صاش جازية	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد لمين دباغين سطيف	مشرفا ومقررا
أ.د. عمار بوضياف	أستاذ التعليم العالي	جامعة العربي التبسي تبسة	عضوا مناقشا
د. سعودي باديس	أستاذ محاضر{أ}	جامعة العربي بن مهدي أم البواقي	عضوا مناقشا
د. ملاوي إبراهيم	أستاذ محاضر{أ}	جامعة العربي بن مهدي أم البواقي	عضوا مناقشا
د. عادل قرانة	أستاذ محاضر{أ}	جامعة باجي مختار عنابة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2018/2017

---

---

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالنَّزِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ سَنُدْخِلُهُمْ جَنَّاتٍ

تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ خَالِدِينَ فِيهَا أَبَدًا وَعَدَّ اللَّهُ

حَقًّا وَمَنْ أَصْدَقُ مِنَ اللَّهِ قِيلًا.

صدق الله العظيم

سورة النساء الآية 122

---

---

# شكر وعرفان

الحمد لله كثيراً على نعمه التي أنعم علينا، والصلوة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد سيد الخلق أجمعين.

أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة إلى جميع أساتذتنا الأفاضل وأخص بالتقدير والشكر الأستاذة الدكتورة عاش لشهب جازية لتفضلها قبول الإشراف على هذه الأطروحة، التي علمتني التفاؤل والمضي إلى الأمام ولم تبخل علي بتوجيهاتها ومداخلاتها البناءة، وملاحظاتها القيمة، أدامك الله منبعا للعلماء.

والشكر موصول بالثناء والتقدير لأساتذتي الكرام، أعضاء لجنة المناقشة ذلك لتفضلهم قبول مناقشة هذا الجهد المتواضع، وكلية ثقة في أن مناقشتهم ستضيف إلى هذه المذكرة قيم في أمس الحاجة إليها.

فشكرا لكم سيدي فقد شرفتم الباحث والبحث منكم الله الصحة ودوام العمر لرفعة شأن العلم بكم.

وشكر موصول إلى من مد لي يد العون بكل ما تملكه السبل خاصة الدكتور دونيس لوقرو جامعة باريس إجلالاً وتقديراً.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل لإدارة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بلمهيدي ممثلة بالحميد على كل ما يقدمونه من اهتمام ورعاية للدارسين.

الباحثة ريمه بريس

# إهداء

إلى من قال فيهما الرحمان "وبالوالدين إحسانا" والديا الفاضلين... عرفانا وإجلالا.

إلى عظيم قدوتي ومنهجي في الحياة....

إلى من منحني دعماً لا تحفه كل الكلمات...

إلى من شاركني حياتي... حباً ووفاء.. إلى أعلى هدية وهبها الله لي زوجي

العزیز عبد الحليم حاجي

إلى من رسموا البهجة على صفحات حياتي، وأناروا دربي أخي وأخواتي.

وتحية أخرى أزكى من طيب الريحان،

إلى والدي العزيز حاجي السعيد حفظه الله.

إلى أبنائي الذين أناروا حياتي نور ماريا، مايا نور، آدم أمير

إلى من أضاءوا الطريق، شموعاً للوصول إلى المبتغى.... أساتذتي الكرام احتراما

دائماً.

إلى كل من ساعدني في إخراج هذه المذكرة إلى النور

الباحثة ريمه برس

---

---

# مقدمة

---

---

## مقدمة

إن الجمعيات قوة سريعة النمو، تخرق المكان، تتحدى الزمان، عن طريق رحلة من التفاعلات الكثيفة الفائقة السرعة مع مكونات المجتمع، بحثاً عن المشترك الإنساني، لقد اجتهد كثيرون للتعبير عن هذا الحراك، فأنتهي بعضهم إلى عبارات مثل المنظمات غير الحكومية وفضل غيرهم المجتمع المدني، وعبر عنه آخرون بالقوة الثالثة، ومنهم من أدخلها ضمن الجماعات الضاغطة التي تظم الأحزاب السياسية والمنظمات، ومهما تعددت المسميات فإنها تعبر عن حالة متصاعدة التأثير على المجتمع.

حيث يمكن أن نلمس هذا التأثير في الكثير من القطاعات المختلفة، وأصبحت هذه الجمعيات تلعب دوراً هاماً في كافة المستويات الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية، إذ أن هذه الجمعيات هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، وهي ليست على نسق واحد فهي تتنوع باعتبار الغرض الذي أنشأت من أجله، قد يكون الغرض منها تحقيق نفع خاص، أي يكون قاصراً على تحقيق مصلحة خاصة لأعضائها، وقد يكون الغرض منها تحقيق نفع عام لعامة المواطنين.

ومن هذه الجمعيات تأتي "الجمعيات ذات المنفعة العامة"، فهي ذات أغراض عامة تسعى لتحقيقها، إلا أنها تمتاز عن بقية الجمعيات بما خصها به المشرع من أحكام، نظراً للدور الذي تقوم به في خدمة المجتمع، إذ هي تؤثر في السياسات العامة التوزيعية الاجتماعية لحل المشاكل، ووضع الحلول المتعلقة بها، والمساهمة في التنمية عن طريق الخبرات المكتسبة والمشروعات الطوعية وعلى أداء أفضل الخدمات العامة.

لذلك كان من الضروري على الدولة أن توظف عمل هذه الجمعيات، وذلك بمنحها الحق في ممارسة كافة أنواع التصرفات القانونية، في التعامل واكتساب الحقوق والتمتع بذمة مالية مستقلة، وتحملها مختلف الالتزامات، حيث وسع المشرع الجزائري رعايته على أموالها، عن طريق إحاطتها بمجموعة من القوانين لحمايتها، مما يجعلها في درجة قريبة من الأموال

العامة ونظرا لامتتع الجمعيات ذات المنفعة العامة بالشخصية المعنوية، فقد استوجب الأمر أن تخضع لرقابة الدولة، وتكون هذه الرقابة تشريعية أو إدارية أو قضائية.

إنه من الواضح أن هناك علاقة مباشرة بين الإدارة والجمعيات وهذه العلاقة مترابطة ومستمرة، مما يجعل الرقابة الإدارية مهمة على الجمعيات، لتكون بمثابة صمام الأمان في مختلف المجالات للمحافظة على تسييرها وتنظيمها، وحماية أموالها من التبذير والإسراف، ذلك للاطمئنان على تحقيقها لأهدافها ومطابقتها مع التنظيم والتشريع المعمول به، مع ربط أجزاء العمل الخيري التطوعي مع بعضها البعض، وتتحقق من سلامة الإجراءات، وأن الأهداف قد تم تحقيقها بما يكفل تحقيق المنفعة العامة، وبيان الانحرافات والاختلافات وأوجه القصور لمعالجتها، وأن غياب العملية الرقابية على الجمعيات يؤدي إلى تفكيك عناصر العمل التطوعي، وتداخل أجزائه وتضارب مصالحه، مما ينجم عنه عدم فعاليتها.

والإدارة وفي ممارستها لعملية الرقابة على الجمعيات، تسعى إلى تحقيق الفعالية، وحتى تكون الرقابة الإدارية فعالة، فمن الضروري توفر مجموعة من المكونات القانونية التي تحدد شروط تأسيس الجمعيات، وأساس حصولها على صفة النفع العام، وأدوات ضبط الأداء وتنظيم الأعمال، وترسم الحدود وتحدد الحقوق والواجبات، وما مسموح وما هو ممنوع فكانت هذه الدراسة لعرض صورة متكاملة عن الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة.

### أولاً- أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تتناول موضوع الرقابة الإدارية على أحد أهم الجمعيات، ألا وهي الجمعيات ذات المنفعة العامة، الذي يعد موضوعا جديدا، حيث بعد الإطلاع على فهارس المكتبات لم أجد من تعرض له بالبحث والدراسة بالإضافة إلى الأهمية العناصر التالية:

- أن للجمعيات أهمية كبيرة في التأثير على نمو وازدهار المجتمع، في مختلف المجالات، ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً، إضافة إلى أنها تحمل عبئاً عن السلطة في تحقيق

متطلبات المواطنين وحماية حقوقهم، هذه الميادين في الحقيقة هي مجموعات النشاطات التي لا تستهدف تحقيق الربح المادي، بل تستلزم تحقيق غايات إنسانية وخيرية منها، ثقافية، دينية علمية، ورياضية أو غيرها من أعمال الخير والنفعة العام.

- أن أهمية موضوع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة بالنسبة للجزائر، كون المشرع لم يضع تشريعاً لتأطير نشاط هذا النوع من الجمعيات، وتسييرها كما فعل المشرع المصري، وبالتالي تثير هذه الدراسة تساؤلات قانونية عديدة حول الرقابة عليها ومساعدتها للدولة في التقدم وتحقيق الديمقراطية وخدمة العدالة، وتلبية الاحتياجات الاجتماعية المتزايدة للتقليل من المخاطر الموجودة في المجتمع.

- يوضح البحث أهم المعايير التي يتم الاعتماد عليها في عملية الرقابة الإدارية كونها تمثل النزاهة والشفافية.

- يتعرض البحث إلى أهم المفاهيم الخاصة بالنظام الإداري والجمعيات ذات المنفعة العامة.

- التطرق إلى النظام القانوني للجمعيات ذات المنفعة العامة في الجزائري.

### ثانياً - أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة لتحقيق مجموعة من الغايات يمكن حصرها في النقاط التالية:

- المساهمة ولو بجزء في إثراء المكتبة القانونية.  
- إعطاء صورة واضحة ودقيقة عن الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة .

- معرفة مختلف العوامل المساعدة على تطبيق مضمون الرقابة الإدارية من أجل السير الحسن لمختلف مؤسسات المجتمع المدني.

- معرفة الظروف التاريخية لنشأة الجمعيات في الجزائر وتطورها وعلاقتها بكل من الدولة والمواطن.

- مدى فعالية الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة في ضوء النتائج المحققة.
- رصد الصعوبات والعراقيل التي تعترض المجال الرقابي في عملية الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة.
- الكشف عن مدى استقلالية الجمعيات ذات المنفعة العامة عن الدولة.
- التعرف على مدى تطبيق الجمعيات ذات المنفعة العامة لمعايير الشفافية والنزاهة في تسير مواردها المالية، والاستفادة من أعمالها.
- تقديم توصيات عملية في ضوء نتائج الدراسة.

### ثالثاً- الإشكالية:

تبرز أهمية عمل الجمعيات في المجتمع الجزائري بشكل واضح، لأنها مرتبطة بعمل اجتماعي إرادي وغير ربحي أي دون مقابل مادي، أساسه إبراز الوجه الإنساني والحضاري للعلاقات الاجتماعية، من البذل والعطاء وتقديم الخدمات والمساعدات، بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية، من هنا تظهر أهمية تنظيم عمل الجمعيات الهادفة إلى توفير الحاجيات، وسد الضروريات أو جزء منها بحسب الطاقة والإمكانات المتاحة.

إن أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة كثيرة، متنوعة، ومتخصصة، وتشمل كل مناطق الوطن، ولتجنب أية آثار غير مرغوب فيها، وتعظيم العائد الإيجابي، يتوجب على الدولة أن تولي لها الاهتمام الملائم، وذلك في ظل تزايد أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به في نشاطاتها المختلفة.

إن تطبيق الرقابة الإدارية على الجمعيات سوف يعطي دفعا قويا للعمل الموجه للنفع العام، وتعود أهمية الرقابة كونها وسيلة لا غاية، تهدف إلى خدمة المجتمع، وتستخدم المال وتعتمد عليه لاتخاذ القرارات، وإلا أصبح الأمر مجرد اجتهادات شخصية دون توجيه ورقابة قانونية، حيث يرى البعض أن عدم الرقابة عليها قد يكون مقبلة لاستغلال المهمة الوظيفية

في هذه الجمعيات للكسب الخاص، وانحراف الأفراد عن النظام العام وعن قانونها الأساسي المنشأ لأهدافها، مما يؤدي إلى التلاعب بالتملكات وإنفاق الأموال في غير وجهتها الصحيحة.

وعليه فإن تطبيق الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، سوف يكون عامل مساعد على انجاز وتسيير أعمالها، وتحقيق التعاون بين الأشخاص المؤسسين لاستخدام معارفهم أو قدراتهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم، ومشجعا لضمان عدم الاستغلال، بما يضمن عدم الانحراف في عملية التحصيل، وأوجه الإنفاق واستثمار الموارد ومعالجة السلبيات إن وجدت، وبالتالي المحافظة على غاية إنشائها.

**من هذا المنطلق فإن إشكالية الدراسة تتمثل في معرفة مدى فعالية الرقابة الإدارية الممارسة على الجمعيات ذات المنفعة العامة؟**

وتقودنا هذه الإشكالية إلى طرح العديد من التساؤلات من بينها:

- 1- ما المقصود بالرقابة الإدارية و بالجمعيات ذات المنفعة العامة في الجزائر؟
- 2- ما هي المبررات التي تدفع الإدارة العامة إلى ممارسة الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة؟
- 3- ما حدود السلطة في بسط رقابتها على الجمعيات ذات المنفعة العامة؟ وما الوسائل التي بواسطتها تمارس الإدارة رقابتها على الجمعيات ذات المنفعة العامة.
- 4- ما المعوقات التي تحد من فعالية عملية الرقابة الإدارية المطبقة على الجمعيات ذات المنفعة العامة؟
- 5- ما هي آليات التمكين للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة؟

## رابعاً - منهج الدراسة:

إن أي دراسة علمية تخضع لمجموعة من المعايير والتقنيات العلمية، ومن المعروف أن أول الأسس التي تبني عليها أي دراسة علمية هو اختيار المنهج الذي تتم بموجبه معالجة الموضوع محل الدراسة، ونظراً لطبيعة الموضوع واختلاف توجهاته فقد تم الاعتماد على عدة مناهج بغية الإلمام بكل جوانب الموضوع للوصول إلى رؤية موضوعية هي:

- **المنهج التاريخي:** تم الاعتماد عليه لمعرفة التطور التاريخي للجمعيات في الجزائر ومختلف القوانين التي عالجته، فالدراسة القانونية القديمة لا غنى عنها في دراسة القانون الإداري، نظراً لامتداد هذه القواعد واعتبارها محل نقاش وجدال.

- **المنهج التحليلي الوصفي:** الذي له القدرة على كشف الحقائق المطلوبة وتصنيفها وترتيبها وتحليلها بهد الوقوف على مختلف نقاط الموضوع محل البحث.

- **المنهج المقارن:** وذلك بالمقارنة بين النظم القانونية للجمعيات ومراحل تطورها ومدى فعالية القوانين الحديثة من إيجابيات وسلبيات في ما يخص الموضوع.

## خامساً - أسباب اختيار الموضوع:

تعددت الأسباب التي دفعتني لاختيار موضوع البحث والموسوم ب"الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة"، نذكر منها ما يلي:

1- ازدياد اهتمام الدولة بالجمعيات، وما تشكله في الوقت الراهن من قوة ووسيلة لتنمية الاقتصاد الوطني، والتخلص من حالة التخلف التي تشهدها الدول المتخلفة في مختلف المجالات، ومواكبة التطور لنحذو حذو الدول المتقدمة.

2- إفراد قانون رقم 12/06 المتعلق بالجمعيات، أن صفة النفع العام تمثل شرطاً تضيفه الهيئة المختصة على الجمعية حسب نص المادة 38 منه، مما أثار جدلاً حول تمييز

هذا النوع من الجمعيات عن غيره، خصوصا تلك التي تقدم خدمات للجميع، وخاصة إذا عرفنا أن هذه الصفة تمنح الجمعية امتيازات السلطة العامة.

3- إن أغلب الدراسات السابقة التي تطرقت إلى موضوع الرقابة الإدارية على الجمعيات تناولت الدراسة بكل جوانبها، أما موضوع بحثنا فقد خصصناه لدراسة أهم جانب من جوانبها ألا وهو "الجمعيات ذات المنفعة العامة".

4- ازدياد المشاكل القانونية التي تثيرها الجمعيات، خصوصا وأنها تأخذ أحيانا الطابع الدولي ذلك أن الاهتمام الدولي بأنظمة المنطقة العربية وديمقراطيتها، أفاد أن التخلف راجع لعدم وجود ظاهرة الحرية وحقوق الإنسان بالتركيز على الجمعيات.

5- افتقار المكتبات الجامعية الجزائرية ولاسيما القانونية منها، بشكل خاص لمثل هذا النوع من الدراسات المتخصصة في الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة.

6- الرغبة في إبراز الجوانب الإيجابية والسلبية للجمعيات ذات المنفعة العامة.

#### سادساً - الدراسات السابقة:

بعد الإطلاع على مختلف الدراسات العلمية والبحوث الأكاديمية، التي قد يكون لها تقاطع مع البحث في موضوعه أو مباحثه، لم نجد طرح علمي يبحث في حيثيات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وجزئياتها ونظرا لأهمية الموضوع ارتأيت أنه من اللازم دراسته وإبراز جوانبه المختلفة، خاصة وأنه لم يحظ بالدراسة اللازمة، بل أكاد أقول إن هذه الدراسة نادرة، فكل الدراسات التي تناولت الجمعيات عموما، اهتمت بالجانب القانوني والاجتماعي، ورصدت آثارها في خدمة المجتمع، دون أن تمتد إلى الجانب الرقابي ومما اطلعت عليه مما كان له علاقة بموضوع البحث والدراسة ما يلي:

1- أطروحة دكتوراه في القانون العام للباحث رحموني كلية الحقوق والعلوم لسياسية جامعة تلمسان للسنة الجامعية 2014-2015 بعنوان: "تنظيم ممارسة حرية التجمع في

القانون الجزائري"، "الجمعيات والأحزاب السياسية نموذجين"، وقد تمحورت إشكالية الباحث فيها حول "مدى توفيق المشرع الجزائري في تنظيم الإطار القانوني لممارسة حرية التجمع ومدى توازن ضوابط ممارستها ومدى كفاية ضمانات ممارستها"، وقد قدم الباحث النتائج التي توصل إليها وهي أن تصنيف الجمعيات وتحديد الأعضاء المؤسسين بدقة عملا غير ذي جدوى، إذا علمنا أن الجمعية هي تجمع أشخاص على أساس تعاقدية يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح، أيضا المشرع الجزائري لم يعرف الجمعية الدينية على نحو ما فعلت الكثير من التشريعات وأخضع تأسيس الجمعية الدينية لقانون خاص، وخضوع جمع التبرعات للترخيص المسبق، وكذلك متابعة مدى إنفاقه في محله يعد في نظرنا مشروعا، نظرا 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.

وعليه فإن الباحث قسم خطته إلى بابين مسبقين بفصل تمهيدي، حيث تناول في الفصل التمهيدي "حرية التجمع بين النظامين الوقائي والردعي، أما الباب الأول فتناول فيه" الإطار القانوني لممارسة حرية التجمع"، في حين خصص الباب الثاني لدراسة "ضوابط ممارسة حرية التجمع وضماناتها"، وعليه فقد ركز الباحث على تنظيم ممارسة حرية التجمع بينما دراستنا تركز الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة .

2- أطروحة دكتوراه للباحث عبد الله بوصنوبرة كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية للسنة الجامعية 2010-2011 بعنوان "الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها في ترقية طرق الخدمة الاجتماعية في مجال رعاية الشباب"، وقد تمحورت إشكالية الباحث فيها حول "ما هو دور الحركة الجمعوية في ترقية طرق الخدمة الاجتماعية في مجال رعاية الشباب؟" وقد قدم الباحث النتائج التي توصل إليها وهي أن فترة ما بعد الاستقلال عرفت ركودا جمعويا كبيرا وسيطرة مطلقة للدولة على المجتمع بواسطة المنظمات الجماهيرية لأي غاية صدور دستور 1989 الذي فتح مجال لمرحلة جديدة مغايرة من العمل الجمعوي والمبادرات الذاتية لمختلف

القوى الاجتماعية حيث ومع صدور قانون الجمعيات 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 ظهر ما اصطلح على تسميته لدى الكثير من الباحثين الانفجار الجمعي، وذلك بنشأة آلاف الجمعيات الوطنية والولائية والمحلية حيث وجدت تسهيلات من طرف الدولة وعن أنواع الأنشطة فإن قانون الجمعيات الجزائري قد سمح للحركة الجمعوية بترقية النشاطات ذات الطابع المعني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي.

وعليه فإن الباحث قسم خطته إلى بابين حيث تناول في الباب الأول الإطار النظري والمفاهيمي للبحث في حين خصص الباب الثاني لدراسة ميدانية، وعليه فقد ركز على دراسة الحركة الجمعوية ودورها في ترقية الخدمة الاجتماعية في مجال رعية الشباب، في حين موضوع بحثنا يركز على الجمعيات ذات المنفعة العامة وكيفية الرقابة الإدارية عليها.

**3- رسالة ماجستير للباحث فاضلي سيد علي كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة 2008-2009 بعنوان "نظام عمل الجمعيات في التشريع الجزائري"، وقد تمحورت إشكالية الباحث حول "هل أحاط المشرع حرية تكوين الجمعيات بنظان قانوني يسمح لها بالقيام بأدوارها من طرف الأشخاص، ويضبط علاقتها مع الدولة؟"، وقد قدم الباحث النتائج التي توصل إليها وهي ونظرا للاختناق المالي الذي تعاني منه الجمعيات وهو ما يؤدي إلى تدهور نشاطها وتلاشي منطلق العمل التطوعي، ينبغي أن يكون من بين النصوص القانونية نصوص تكفل إعفاءات وتخفيضات للجمعيات في تكاليف إيجار المقرات التابعة للدولة وتكاليف استعمال الطاقة والهاتف، وان يتم تشجيع المانحين والمتبرعين بالتبرع للجمعيات عن طريق خصم قيمة ما يتبرعون به من وعائهم الضريبي بنسبة مقبولة، أيضا يجب على السلطة بإجراء دورات تكوينية للهيئات القيادية للجمعيات بشكل يجعلها تتبنى مفاهيم العمل المؤسسي على مستوى التنظيم والإدارة وذلك للقضاء على ظاهرة اختزال الجمعية في شخص رئيسها التي تعرفها الكثير من الجمعيات الجزائرية.**

وعليه فإن الباحث قسم الخطة إلى فصلين خصص الفصل الأول لدراسة، مفهوم الجمعيات وشروط وكيفية إنشائها وآليات تنظيمها الإداري، أما الفصل الثاني فقد خصص لدراسة مجال عمل الجمعيات، وموقعه لدى الفرد والدولة.

وعليه فإن الباحث ركز على نظام عمل الجمعيات لكن دراستنا ركزت الجمعيات ذات المنفعة العامة ، لكنها أفادتنا من الجانب القانوني للبحث.

4- رسالة ماجستير للباحثة بن لحرش نوال كلية الحقوق جامعة قسنطينة 2012-2013 بعنوان "جمعيات حماية المستهلك في الجزائر - دور وفعالية-"، وقد تمحورت الإشكالية حول مدى ممارسة هذه الجمعيات دورها لضمان تحقيق حماية المستهلكين؟! وقد قدم الباحث النتائج التي توصل إليها، وهي إمكانية الاعتراف لجمعية حماية المستهلك بصفة النفع العام ولكن هذه الصفة لا يمكن الحصول عليها إلا وفق مجموعة من الشروط والإجراءات، أيضا أنه لهذه الجمعيات دورا لا يستهان به في مجال الإعلام، التوجيه التحسيس والتمثيل، لما لهذا الدور من أهمية في إيقاظ وتثوير وعي المستهلك من جهة والرأي العام الرسمي بقضايا المستهلك والمشاكل التي يعاني منها، والكشف عنها من جهة أخرى، كما يتعين على الدولة أيضا أن تسهل على جمعيات حماية المستهلكين إمكانية اعتمادها على وسائل الإعلام، لما لها من أهمية للحد من مخاطر الاستهلاك وضرورة تخصيص وقت كاف في محطات الإذاعة والتلفزيون.

وعليه فإن الباحث قسم الخطة إلى فصلين تناول في الفصل الأول النظام القانوني لجمعيات حماية المستهلكين، أما الفصل الثاني فقد خصص لدور جمعيات حماية المستهلكين.

إذا الباحث ركز على أهمية جمعيات حماية المستهلك التي لم تتحصل على صفة النفع العام.

## سابعاً - صعوبات البحث:

من أهم الصعوبات التي واجهتنا في الدراسة:

- قلة المؤلفات القانونية المتخصصة في الرقابة على الجمعيات أو ما يطلق عليها اصطلاحاً "المعرفة الفنية"، وكيفية تطبيقها من الناحية القانونية، وبصورة أدق النظام القانوني للرقابة على الجمعيات في الجزائر.

- عدم وجود تنظيم تشريعي لهذا النوع من الجمعيات يمكننا من التحكم في الموضوع مقارنة مع التشريع في النظم المقارنة، كالمشرع المصري في قانون الجمعيات لسنة 1999.

## ثامناً - خطة الدراسة:

تم تناول موضوع البحث من خلال تقسيم خطة ثنائية تبدأ بمقدمة وتنتهي بخاتمة تعتمد على العناصر الأساسية التي من خلالها يتم تفكيك الإشكالية المطروحة ومحاولة الإجابة عنها ضمن النقاط التالية:

**الباب الأول** ندرس من خلاله الإطار النظري للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، ويقنضي حسن العرض ضرورة ضبط المصطلحات التي تشكل محور الدراسة، في **الفصل الأول** نبدأ فيه بالحديث عن ماهية الرقابة الإدارية من خلال وجهة نظر القانون والفقه، فضلاً عن الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها ثم نصل لدراسة نطاق الرقابة الإدارية أنواعها ومقوماتها، ثم ننتقل في **الفصل الثاني** للبحث في ماهية الجمعيات ذات المنفعة العامة من خلال عرض مفهوم الجمعيات ذات المنفعة العامة أنواعها وخصائصها، ثم نتطرق لدراسة أساس الحق في تكوين الجمعيات ذات المنفعة العامة وأنواعها في الجزائر، وصولاً للإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة ونظام عملها.

**الباب الثاني** يتناول دراسة واقع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي **الفصل الأول** ندرس الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

بداية من دراسة الرقابة الإدارية على الجمعية ذاتها وعلى أعضائها، وصولاً للبحث في الرقابة الإدارية على أعمال وأموال الجمعيات ذات المنفعة العامة، أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وعوامل نجاحها، من خلال دراسة الإجراءات الإدارية الموقعة على الجمعيات ذات المنفعة العامة والإجراءات الإدارية الموقعة على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة، وصولاً للبحث عن عوامل نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، ومعوقات نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، لنتهي بدراسة شروط نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة.

---

---

# الباب الأول

الإطار النظري للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية.

الفصل الثاني: ماهية الجمعيات ذات المنفعة العامة.

---

---

## الباب الأول

## الإطار النظري للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

تحتاج مقارنة موضوع الرقابة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة، كمحاولة لتفسير إلى تفكيك المصطلحات، ثم القيام ببنائها من جديد، فلا يفهم دور الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، إلا إذا عرفنا ماذا تعني كلمة الرقابة الإدارية، ثم ماذا تعني كلمة الجمعيات ذات المنفعة العامة ثانياً، ذلك أن الرقابة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة تأخذان بشكل عام معاني كثيرة، كونهما كلمات واسعة وغير محددة، ويزداد الأمر فيهما تعقيدا كلما قمنا بوصفهما، ولاسيما مع التطورات التي يشهدها العالم والتي حولت الكثير من المفاهيم باتجاهات كيفت بالأساس لخدمة أهداف وإستراتيجيات جهات ما.

إن مقارنة موضوع الرقابة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة ليس فقط الغرض منه إجراء رصد تاريخي، وحصر مفاهيمي وتوظيف تاريخ صيرورتهما وحركتهما، وتفاعل مركبتهما وتغير مفاهيمهما، بل معرفة التحركات والتحويلات والتطورات ومسراتهما الجديدة بكل ماتكتنفها من تعقيدات ومابينهما من تباينات ثقافية واقتصادية وسياسية.

الرقابة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة من المفاهيم التي لاتعرف الجمود، بل هي في حركية واستمرارية، و تأخذان معانيهما من تطور مفاهيمهما ولو استمرت هي نفس الكلمة التي تستعمل في الموضوع.

وبناء على ماسبق فإن دراستنا تكون من خلال فصلين كالآتي:

**الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية.**

**الفصل الثاني: ماهية الجمعيات ذات المنفعة العامة.**

---

---

# الفصل الأول

ماهية الرقابة الإدارية

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية أنواعها ومقوماتها.

---

---

## الفصل الأول

### ماهية الرقابة الإدارية

وفقا للقانون عملية الرقابة الإدارية من أهم الوظائف التي تقوم بها الوصاية، حيث يتم التعرف من خلالها على أن ما يتم تنفيذه على مستوى الجمعيات ذات المنفعة العامة يتم وفقا للقانون، والقانون الأساسي والنظام الداخلي، ووفق ما خطط له داخل الجمعيات.

الجمعيات ذات المنفعة العامة هي عصب حياة العمل الخيري التطوعي في المجتمع حيث أنها تؤدي الكثير من الخدمات للمواطنين في مجالات متعددة، لذلك أصبح من الضروري أن تسير هذه الأخيرة على خطة واضحة المعالم، كما أنه من الضروري أن تتأكد جهات الاختصاص عن مدى صحة عملية التنفيذ والالتزام بالخطط الموجودة، للحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الخيري، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروجه عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجعة للأسباب التي أدت إلى ذلك وهذا ماسوف نتناوله في هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين، خصصنا المبحث الأول لمفهوم الرقابة الإدارية، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لدراسة، نطاق الرقابة الإدارية أنواعها ومقوماتها.

**المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.**

**المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية أنواعها ومقوماتها.**

## المبحث الأول

### مفهوم الرقابة الإدارية

اهتم علماء الإدارة بدراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية، بهدف رفع إنتاجية المرافق العمومية على مختلف أنشطتها، فالإدارة ما هي إلا نشاط موجه نحو التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة، من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

وتقتضي دراسة هذا المبحث بيان مفهوم الرقابة الإدارية، من خلال التطرق إلى التعاريف التي قيلت بشأنها، وبيان الآراء المختلفة، وتحديد الخصائص التي تتميز بها عن غيرها، والأسس النظرية التي تقوم عليها الرقابة الإدارية، وأهم وسائلها، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المبحث، الذي تم تقسيمه إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول، تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها، والمطلب الثاني خصصناه لدراسة الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها.

### المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها

شمل موضوع الرقابة الإدارية مختلف جوانب الحياة العملية التي من خلالها يتجسد الهيكل التنظيمي لكل الأجهزة الإدارية، وذلك بممارسة العمل بطريقة صحيحة، وفقاً لما نص عليه القانون وما يترتب عليه من واجبات تضمن السير الحسن لمختلف منشآت الدولة لتحقيق المصلحة العامة.

ولتحديد مفهوم الرقابة الإدارية لا بد أولاً من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام، بوصفها نشاطاً يمارس للتحقق من قيام العمل طبقاً للقانون ووفقاً للأهداف المرسومة.

## الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

سنحاول من خلال هذا الفرع الإحاطة بأهم العناصر الخاصة بهذا المفهوم، حيث يقتضى الاقتراب من مفهوم الرقابة الإدارية توضيح ما يلي:

## أولاً- مدلول الرقابة:

نظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة وضع تعريف يتفق مع الرقابة، إلا أن هذه المحاولات تفرقت واختلقت على تعريف واضح وثابت، ذلك لاختلاف الزاوية التي يقوم كل منهم بدراسته<sup>(1)</sup>. وعليه فإن وضع تعريف جامع مانع لتحديد معنى الرقابة يعد من الأمور الشائكة والبالغة الصعوبة، وذلك للعوامل والأسباب الآتية<sup>(2)</sup>:

أ- أن الرقابة تعتبر وسيلة وليست هدفاً في حد ذاتها، إذ أنها تعد أحد الوظائف الرئيسة التي تقوم بها الجهات المنوط بالرقابة وليست لذاتها، بل الهدف منها نجاح الرقابة في تحقيق أهداف المنظمة، واختلاط الوسيلة بالهدف بلا شك يؤدي إلى الخلط بين كل منهما في وضع تعريف محدد لها.

ب- إن الرقابة تتم لأهداف متنوعة ومتغيرة، فقد تقوم من أجل التأكد من المشروعية ومدى اتفاق تصرفات الإدارة مع القانون بمعناه الواسع "الدستور، القانون، التنظيم

(1) محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008، القاهرة، ص65.

(2) لم يرجع غموض مصطلح الرقابة إلى كونه من الموضوعات المنتمية إلى حقل العلوم الاجتماعية والإنسانية فحسب، وإنما أيضاً إلى ما تشير إليه لفظ الرقابة في حد ذاته من معانٍ متعددة ومتباينة في ذات الوقت، إذ قد يحمل معنى المراجعة، وقد يحمل معنى التنظيم أو الضبط وقد يحمل كذلك معنى المقارنة، أو معنى قوة وسلطة التوجيه، بل وقد يحمل معنى السهر والملاحظة، وفي هذا المعنى فإن عملية الرقابة تتضمن عديداً من الأنشطة، لان مضمونها يختلف من نظام إداري إلى نظام إداري آخر، ولذلك فإن الأنشطة التي تحتويها تختلف بالتبعية وفقاً للاستعمال المحدد لمضمون الرقابة، ثم إن الرقابة من جهة أخرى متداخلة ومتشابكة مع كثير من الأنشطة وهذا ما يزيد من صعوبة وضع تعريف محدد. أنظر محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص66-67.

والقرارات...، أو تتم من أجل التحقق من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع المصلحة العامة ومع الأهداف والسياسة العامة، أو بمعنى آخر تتم على عنصر ملائمة تصرفات الإدارة ومن ثم تختلف الرقابة باختلاف الأهداف المنوط بالجهة الرقابية لتحقيقها<sup>(1)</sup>.

ج- اختلاف طبيعة الأجهزة القائمة على الرقابة، والتي تؤثر بدورها على اختلاف دور العمل الرقابي في حد ذاته، حيث نجد أن الرقابة السياسية تختلف عن الرقابة الإدارية والتي تختلف بدورها عن طبيعة الوسيلة الرقابية والهدف منها، وكذلك على مدى ما تتميز به الرقابة من خصائص، ويترتب على ذلك اختلاف تعريف الرقابة باختلاف الوسيلة الرقابية أو نوع الرقابة نظراً لاختلاف الهدف والغاية منها.

د- إن الرقابة تختلف غايتها النهائية أيضاً، هل يقصد بها الرقابة العلاجية؟ والتي تهدف إلى علاج الخلل، أم يقصد بها الرقابة الوقائية التي تهدف إلى منع الخلل؟ ولا شك أن معنى الرقابة يختلف مفهومه وهدفه بحسب الغاية المستهدفة منه، فهي في الحالة الأولى وسيلة، وفي الحالة الثانية تعتبر هدفاً في حد ذاتها.

هـ- إن تعريف الرقابة يرتبط بمفاهيم متعددة ومتشابهة من المنظور القانوني، هذا الأمر ناتج من أنها إحدى الموضوعات التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي مؤداه في الوقت الراهن الاستقلال والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات المختلفة في الدولة.

لكي نتوصل إلى مفهوم أمثل للرقابة من الضروري أن نتعرف على التعريف اللغوي لرقابة والتعريف القانوني لرقابة:

#### أ- التعريف اللغوي للرقابة:

الرقابة لغوياً تعني المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب، وراقبه يعني حرسه ولاحظه، وقد ورد مصدر رقيب في القرآن في مواضع كثيرة منها قوله تعالى: "إن الله

(1) محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 67.

كان عليكم رقبيا"<sup>(1)</sup>، وقوله تعالى " فخرج منها خائفا يترقب قال ربي نجني من القوم الظالمين"<sup>(2)</sup>.

ويستدل لمعنى الرقابة من هذه الآية هو محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده، وذلك عن طريق مراقبته سبحانه وتعالى لجميع النشاطات والأعمال<sup>(3)</sup>.

أما كلمة الرقابة في اللغة الإنجليزية فهي توازي كلمة "control" وكل المعاني المحيطة بهذا المصطلح تدور معظمها حول التفتيش والمراجعة، وفي اللغة الفرنسية يحمل مدلول الرقابة التفتيش، التدقيق وجهاز الضبط<sup>(4)</sup>.

### ب- التعريف القانوني للرقابة:

تعرف الرقابة بأنها عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة وفق ما حددته القواعد القانونية للدولة، حيث ازدادت الرقابة مع اتساع نشاط الإدارة وتتنوع في جميع مجالات الحياة، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن مجموعة من العمليات التي تستهدف توجيه الأداء نحو ما رسم له، من أهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير.

وعليه يمكن أن نبرز أهم التعاريف الفقهية للرقابة:

(1) سورة النساء الآية 1.

(2) سورة القصص الآية 21.

(3) ويستنبط البعض أن الرقابة بمعناها القرآني تعني تفقد وإحصاء الأعمال والأشياء على الناس وأن هذه الرقابة ينبغي أن يرتبط بها ويلزمها ما يلي: وجود تصور ملحوظ للأمر المطلوب الرقابة عليه، من خلال مجموعة من الالتزامات المحددة، والتحقق من الأمر محل الرقابة وذلك من خلال الاتصالات المحكمة، أنظر السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2007، ص 57.

(4) حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر لقعيد، تلمسان، 2010، ص 10.

- عرفت الرقابة الإدارية بأنها: "متابعة العاملين بالمنظمة تنفيذاً للخطط الموضوعة وتقويم أعمالها أولاً بأول وذلك ضماناً لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت، وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر ممكن من الأخطاء"<sup>(1)</sup>.

هذا التعريف هو جامع لكل وظائف الرقابة من تقييم الأعمال وتوجيه النشاط بما يتفق مع الخطة الموضوعة، وفي نظر الباحث هو تعريف جامع تطرق إلى الرقابة من كل جوانبها.

- وعرفت كذلك أنها: "التحقق من أن التنفيذ يتم طبقاً للخطة المقررة والتعليمات الصادرة، والكشف عن نقاط الضعف والقصور وعلاجها ومنع تكرارها"<sup>(2)</sup>، هذا التعريف ركز على دور وظيفة الرقابة، حيث ربطها بعملية التحقق من أن العمل يسير وفق الخطة والتعليمات والقواعد المحددة من قبل الإدارة، بقصد اكتشاف كل مواطن الضعف والنقص والأخطاء والانحرافات، لعلاجها وتفادي حدوثها في المستقبل.

- كما تعرف الرقابة بأنها "الإشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقاً لما هو مخطط لها"<sup>(3)</sup>.

ركز هذا التعريف أساساً على وظيفة الرقابة، حيث ربطها بأسلوب الإشراف والمراجعة التي تمارس على أعمال وأشخاص الإدارة من خلال الأجهزة سواء الداخلية أم الخارجية وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضاً رقابة الإدارة على أجهزة وأعمال الإدارة المحلية.<sup>(4)</sup>

ونتيجة لما تقدم من التعاريف التي تطرقت إلى تعريف الرقابة وتحديد معناها يمكن تعريفها بأنها: "الأداة التي بواسطتها يتم التحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة، والكشف

(1) أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1997، ص، 267.

(2) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 46-47.

(3) السيد محمد حسن الجوهري، الدفاعية على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص، 47.

(4) محمد الديداموني عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص، 71.

عن الانحرافات وتصحيحها وتحليل معوقاتهما، والسعي إلى علاجها بما يمنع حدوثها وتجاوزها مستقبلاً."

### ثانياً - مدلول الرقابة الإدارية (control administrative):

تعد الرقابة الإدارية أمراً ضرورياً في العملية الإدارية، فهي التي تحد من القصور والانحراف الذي يشوب مراحل النشاط الإداري، وتعمل على صياغة الإجراءات المضادة لذلك الانحراف، وتدارك القصور مع عدم السماح بخروج النشاط الإداري عن الحدود المرسومة له، وطرح المعالجة الناجمة للأسباب التي أدت إلى ذلك، وتعتبر من أهم أشكال الرقابة وأكثرها فاعلية إذا ما تم ممارستها في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها بوتيرة أسرع قبل استفحال المشكلات، بما يحقق السير المنتظم للإدارة، وذلك بتنفيذ ما جاء في القانون.

ويقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة من الجهات الإدارية التي تتكون من الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية<sup>(2)</sup>، فتنطوي الإدارة العمومية تصحيح الأخطاء، وتتأكد من مدى مطابقة تصرفاتها للقانون، فتصحح ما تكتشفه من أخطاء، إما من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلمات الأفراد، وما يترتب على ذلك من سحبها أو إلغائها أو تعديلها<sup>(3)</sup>.

وقد عرف الدكتور عمار بوضياف الرقابة الإدارية، بأنها وظيفة من الوظائف الإدارية وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة، قد تم

(1) بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 2.

(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الإسكندرية، 2000، ص 58.

(3) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 23.

تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة، الإشراف والمراجعة، من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقاً للخطة الموضوعية.

وعرفها الدكتور طارق المجذوب بأنها: "الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها"<sup>(1)</sup>.

كما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة وبكفاية وفي الوقت المحدد لها"<sup>(2)</sup>.

فالرقابة الإدارية تشمل الأموال والأشخاص والأعمال المادية والتصرفات القانونية، وهذه الأخيرة قد لا تقتصر على الجانب القانوني وحده، بل قد تمتد إلى الجوانب الأخرى الاقتصادية، الاجتماعية، فلا يكفي لكي تترك الإدارة غايتها أن يكون التخطيط دقيقاً والتنظيم مبنياً على أسس التعاون، وإنما يجب إجراء البحث المستمر عن مدى نجاح الإدارة الفعلي في إنجاز أعمالها، حتى لا تفشل، أو تتدنّى وظيفتها الحقيقية إلى فيستتبع ذلك أن تستبدل بالنتائج الإيجابية أضراراً، منها عدم الشعور بالمسؤولية من جانب أعمال الإدارة<sup>(3)</sup>.

إذن فالرقابة الإدارية هي عملية تساهم في التأكيد من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية المتاحة.

ويرى الباحث أن الرقابة الإدارية: هي ذلك النشاط الذي يضمن تنفيذ العمل وفقاً لما هو محدد ويكشف عن التجاوزات الحاصلة.

(1) طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2009، ص 29.

(2) طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص 529.

(3) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص 13.

## ثالثاً - أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها:

تعد الرقابة الإدارية من أهم الوظائف وأكثرها نشاطاً، كونها تهدف إلى تحقيق غاية إدارية وقانونية، من خلال تجسيدها على الواقع العملي، بما يقتضيه من إجراءات وتدبير فعالة، وتتمثل هذه الأهمية فيما يلي:

## أ - أهمية الرقابة الإدارية:

إن الهدف من الرقابة الإدارية هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها من خلال المحافظة على حسن سير المرفق العام، كما أنها أداة لتنفيذ القوانين وتبرز أهمية الرقابة الإدارية من خلال التالي:

- تهدف الرقابة الإدارية للجهة الإدارية إلى الكشف عن المشاكل والعوائق التي تقف إزاء تنفيذ الخطط العامة، وتمكنها تعديلها أو العدول عنها كلية في الوقت المناسب، وتكشف أي خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي لوحده الإدارية<sup>(1)</sup>.

- الرقابة الإدارية وظيفة مطلوبة على كل المستويات الإدارية، وليست مقصورة على الإدارة العليا فقط، وإن كانت تختلف من موقع لآخر حسب اختلاف السلطات المخولة للمديرين في المنظمة، وتتمتع الإدارة العامة بامتيازات وتمارس سلطات يؤدي سوء استخدامها إلى إلحاق الضرر بحقوق وحرريات الآخرين مما يستوجب ضرورة إخضاعها لرقابة فعالة لكي تبقى ضمن نطاق النظام ومنعها من التعسف والاستبداد.<sup>(2)</sup>

- توفير بدائل وأساليب حديثة لحل مشكلة التأخر في العمل ووضع خيارات للحد منها وتدفع بالعاملين إلى الحضور في الميعاد المقرر تلقائياً، حتى يمكن الوصول إلى معدلات العمل والإنتاج المطلوبة.

(1) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 53.  
(2) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 26.

- الحفاظ على النظام العام واحترام التدرج الرئاسي وكل فرد يعمل وفق القانون.<sup>(1)</sup>
- الرقابة الإدارية تقدم المساعدة إلى الإدارة العليا في الوزارات والدوائر الحكومية، للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفقاً للسياسة المرسومة، وإلى تزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على الواقع بهدف إحكام الرقابة، والتقييم والمساءلة.<sup>(2)</sup>
- الرقابة تحتل مكاناً إستراتيجياً هاماً بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر وتؤثر فيها بدرجة تحتم أن تكون مرتبطة بها وجوداً وهدماً، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، ومن ناحية أخرى لا يمكن لهذه الوظائف أن تتم في الواقع العملي كما هو مرسوم لها، أو على الأقل لا يمكن التحقق من أنها قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها، دون أن تكون هناك رقابة فعالة.
- قدرة الرقابة الإدارية على الكشف عن المعوقات التي تقف إزاء تحقيق الأهداف والإعلان عن التقويم والتصحيح، وتتضمن هذه العملية اتخاذ إجراءات وتدابير من شأنها توفير الظروف المناسبة، بغرض التغلب على المشكلات التي تواجهه والمحتملة في المستقبل كأن تعيد النظر في الأهداف أو السعي إلى تطويرها، بما يتلاءم ويتناسب مع السياسات الجديدة والتغيرات المطلوبة، وهي تتضمن أيضاً إجراء التعديل الضروري في الأهداف والمعايير بناءً على خبرات السابقة، حتى تكون الأهداف والمعايير مناسبة لطاقت وقدرات أجهزة التنفيذ من ناحية، ومحققة للأهداف العامة من ناحية ثانية، وملائمة أيضاً للظروف والعوامل المحيطة بالتنفيذ الفعلي من ناحية ثالثة.<sup>(3)</sup>
- وبناءً على ذلك يمكن القول أن الرقابة تعد بالنسبة للعملية الإدارية بمثابة الضمير الحي الذي يواجه الأعمال، ولقد اتسع هذا الدور وتعاضمت خطورته بعد الاتجاه إلى الرأسمالية

(1) محمد سعيد عبد الفتاح، ومحمد فريد الصحن، الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"، مرجع سابق، ص352.

(2) حمدي سليمان سحيماتالقبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص21.

(3) عبد الله طلبية، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 254.

وانكماش دور الدولة اتجاه المجالات الاقتصادية دون المجالات الاجتماعية أو المجالات الثقافية أو المجالات السياسية، التي في الأساس هي العمود الفقري للإدارة.<sup>(1)</sup>

إن أجهزة الرقابة داخل الأجهزة والوحدات الحكومية المختلفة من الضروري عليها أن تلم بكافة الأساليب والأدوات الحديثة للرقابة، حتى تستطيع تحقيق المفهوم الحديث للرقابة، وأن تكون أداة مساندة للإدارة الحكومية في المجالات المختلفة، وترجع الحكمة في ذلك إلى أن عملية الرقابة في حد ذاتها تمثل إحدى حلقات الإدارة بصفة عامة، وركن هام من أركان هيكل إدارة البرامج في القطاع الحكومي.

### ب- أهداف الرقابة الإدارية:

إن المهمة الرقابية للجهاز الإداري على أعمال الإدارة له دوافع ومبررات متميزة حتى تقوم الإدارة العامة بنشاطها الإداري على أكمل وجه، وعليه كان لابد أن يكون له وجهة يستقر عندها فينظر إلى ما أسفرت عنه تلك المهمة، ومدى تحقيقها إلى ما تسعى إليه الدولة، ومن هذا المنطلق يمكننا القول أن للرقابة الإدارية أهدافا تسعى إلى ترجمتها على أرض الواقع وتتلخص فيما يلي:

**1- التحقق من أن الأعمال تسير في اتجاه الهدف المرسوم بصورة فعالة ولهذا فهي لا تكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين والتنظيمات والتعليمات بل إنها تمتد للتأكد من أن الواجبات الإدارية، تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج وبمراعاة الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات.<sup>(2)</sup>**

**2- تهدف الرقابة الإدارية إلى تحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات، فالرقابة تتعدد وتختلف باختلاف الجهة التي تمارسها، فمثلا الوزير في وزارته هو المسؤول الأول عن إدارة المرفق الذي يمثله في إطار السياسة العامة للدولة، وعليه فإن الوزير يتابع سير العمل عن**

(1) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص58.

(2) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص47.

طريق الأجهزة المعاونة له، ويمارس الرقابة بما يكفل تحقيق الأهداف العامة للدولة، وتتدرج هذه المسؤولية بين موظفي المرفق من أعلى قمة الهرم إلى أن تصل إلى الموظفين التنفيذيين، فمن خلال رقابة السلطة العليا يمكن تحديد المسؤول عن تلك الأخطاء والانحرافات<sup>(1)</sup>.

**3-** التأكد من أن الموظفين ملتزمون بالقوانين والأنظمة لأداء العمل، فقد أصبح للرقابة الإدارية دور فعال في التزام العاملين بعملهم، وشحن همهم وطاقاتهم، من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

**4-** التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية ومدى صحة تطبيق الإدارة للقوانين وتنفيذ الموظفين للتعليمات، وبها يمكن الوقوف أولاً على سير العمل وما قد يعثره أو يشوبه من نقص، أو تقصير أو انحراف، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة التي من أجلها مارست الإدارة نشاطها، والمتمثلة في تحديد الصعوبات والعقبات التي تعترض سبيل الإدارة، ومن هنا تصل الرقابة الإدارية إلى العلاج الناجع لتقويم الخطأ وتدارك العيوب وسد الثغرات والنقص، الذي قد تقع فيه الإدارة في أثناء ممارستها النشاط الإداري، والعمل على ضمان حسن سير العمل وانتظامه<sup>(2)</sup>.

**5-** التأكد من إدراك القيادات الإدارية لكافة المعلومات الضرورية الخاصة بالمستويات الإدارية التي يشرفون عليها، حتى تتم عمليات التنسيق والتوجيه، واتخاذ القرارات بصورة سليمة، تحقق في النهاية أهداف السياسة العامة، وتحقق ارتباط الجهاز الإداري وأفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة<sup>(3)</sup>.

**6-** الوقوف على المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف بغرض علاجها، مع اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء والثغرات مع تحديد المسؤول عن الأخطاء

(1) سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، إصدار مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3، 2005، ص 321 وما بعدها.

(2) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، لا توجد سنة نشر، عمان، 1999، ص 60.

(3) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص 48.

والانحرافات<sup>(1)</sup>، وترشيد عملية اتخاذ القرارات، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه<sup>(2)</sup>.

7- تكتشف الأخطاء فور وقوعها وتوقف انحراف الإدارة وسوء استخدام السلطة الممنوحة لها والخروج عن القانون، وإلغاء ما قد يصدر من قرارات شابها شيء من هذا القبيل<sup>(3)</sup> والتأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين، والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها.

8- التحقق من أن مستوى الكفاءة في أداء الوحدات الحكومية فعال بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينهما<sup>(4)</sup>، مع الالتزام بالسياسات الإدارية، وهذا يتطلب متابعة التنفيذ من قبل الجهات المختصة، للتأكد من وضوح القرارات والتعليمات الإدارية المختلفة الموجهة لكل جهة كل حسب اختصاصه، بحيث لا يترك مجال للتأويل وبالتالي إساءة الاستخدام، الأمر الذي يقضي بالضرورة إلى تحقيق أهداف المؤسسة بكفاءة وفاعلية.

9- تساهم في الكشف عن الانحراف الإداري، والانحراف الإداري يعني استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة والتعليمات<sup>(5)</sup>.

### الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

إن خضوع الإدارة لرقابة فعالة على أعمالها يعد ضرورة للتحقق من مطابقة القرارات الصادرة من الإدارة للقواعد القانونية الملزمة، وتوقيع الجزاء على مخالفتها، بل حتى تستطيع تحقيق الغاية المرجوة منها، لا بد من توفر بعض الخصائص التي نستعرضها فيما يلي:

(1) عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق، 1995، ص 254.

(2) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص 49.

(3) عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 254.

(4) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق، ص 49.

(5) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 23 وما بعدها.

- 1- خاصية الوقائية:** تعد الرقابة الإدارية رقابة وقائية فهي لا تحد من التجاوزات التي تقع فيها الإدارة تجاه ذاتها أو تجاه الأفراد، فحسب بل أنها تعمل على أن لا يصدر أي قرار أو تصرف أو عمل إلا في حدود القانون وفي إطار احترام مبدأ المشروعية، وبما لا يدع مجالاً للشك، فإن الرقابة الإدارية تكون أكثر جدية وفعالية إذا ما التزمت بالمقومات الرئيسية، فوفاء الإدارة بالتزاماتها يجعلها قوية و يحقق لها ما كانت تصبو إليه من سير منتظم للإدارة، وبعيدا عن التعسف، وهي الرقابة الوقائية الأمثل للإدارة الناجعة.<sup>(1)</sup>
- 2- خاصية الاستمرارية:** إن الرقابة المستمرة الفاعلة تعمل على سرعة اكتشاف الأخطاء والتعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ المسؤولين عنها في الوقت المناسب لكي يتم التصحيح والتعديل.<sup>(2)</sup>
- 3- خاصية الموضوعية:** أن تكون الرقابة الإدارية موضوعية، وواقعية في تأدية وظيفتها ويتطلب هذا توافق النظام الرقابي مع حجم المنظمة وطبيعة الأنشطة التي تؤديها.<sup>(3)</sup>
- 4- خاصية الاستشراف:** تساعد في متابعة وضبط الأحداث المستقبلية واتخاذ الاحتياطات اللازمة لذلك.
- 5- خاصية التنظيم:** إن فعالية الرقابية الإدارية ترتبط بالمعلومات اللازمة عن المداخلات أو العمليات أو المخرجات في الوقت المحدد، وأن يكون النظام الرقابي ملائماً لظروف الحالة الراهنة.
- 6- خاصية الدقة:** إن الرقابة الإدارية عملية دقيقة تشير إلى الأخطاء وتحدد مرتكبيها وتبين طرق معالجتها وتصويبها.<sup>(4)</sup>

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، 2003، ص44.

(2) إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري ( مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري )، دار أبو العزم للطباعة، مصر، 2001، ص 232.

(3) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، 2003، ص45.

(4) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص29،

**7- خاصية الشمولية:** نطاق الرقابة الإدارية أوسع بكثير من الرقابات الأخرى،<sup>(1)</sup> ويبدو ذلك جلياً في أن الرقابة الإدارية بناءً على تظلم أو بدونه تتسع لتشمل بحث مشروعية القرارات الإدارية وكذلك ملائمتها، فمجال الرقابة الإدارية لا يقتصر على الأعمال القانونية والمنازعات الإدارية، بل تمتد ليشمل جميع نواحي العمل الإداري القانونية والاقتصادية والتنظيمية والإجرائية، كما تشمل كل الأعمال التي تدخل في النشاط الإداري تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعةً.

**8- خاصية التمييز:** إن الرقابة الإدارية تميز بين الأخطاء الرئيسية والثانوية، مع التركيز على معرفة أسباب تلك الأخطاء لاقتراح كيفية المعالجة<sup>(2)</sup>.

**9- خاصية الوضوح:** ونعني به وضوح الهدف من الرقابة، ووضوح الأساليب الرقابية ووضوح الأساليب أو المؤشرات المعتمدة لمقارنة النتائج الفعلية بها<sup>(3)</sup>.

**10- خاصية المساعدة:** على اختصار الجهد والوقت المصروف على عمليات الرقابة وذلك من خلال تحديد نقاط إستراتيجية في النشاط، يتم الاستغناء بتفتيشها عن تفتيش ما قبلها، حيث تدل صلاحيتها على صلاحيات ما قبلها.

**11- خاصية التوقيت والاتفاق:** حسن توقيت المعلومات المقدمة، فالمعلومات المتأخرة تفقد معناها وفائدتها بصفة جزئية أو كلية، وبذلك تصبح لا قيمة لها بعد انقضاء الوقت.

**12- خاصية الاتفاق:** عملية الرقابة علي الجهات الإدارية وغيرها وكذا عملية

الإشراف على النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها<sup>(4)</sup>.

(1) مثل الرقابة القضائية في النظام الفرنسي، فتقتصر على مشروعية القرار دون البحث في ملائمتها التي تترك عموماً إلى سلطة الإدارة التقديرية.

(2) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، 45-46.

(3) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص30.

(4) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص50.

## المطلب الثاني: الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها

حتى تكون عملية الرقابة الإدارية ناجحة، لا بد لها من أسس وقاعدة متينة تستند إليها من أجل تحقيق رقابة فعالة تؤدي إلى سير الأعمال الإدارية على أكمل وجه ممكن، ولدراسة هذه الأسس ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول الأسس النظرية للرقابة الإدارية أما الفرع الثاني فقد خصص لوسائل الرقابة الإدارية وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول: الأسس النظرية للرقابة الإدارية

للرقابة الإدارية أسس قائمة عليها في ممارسة العمل الرقابي على مختلف الأنشطة الإدارية وتتمثل هذه الأسس في مايلي :

أ- احترام مبدأ الشرعية: يقصد بالشرعية في معناها العام، سيادة حكم القانون، بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، و يؤخذ القانون هنا بالمعنى الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأياً كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها<sup>(1)</sup>.

كما عرف مبدأ الشرعية على أنه: "خضوع الجميع لحكام ومحكومين للقانون ولسيادة القانون"<sup>(2)</sup>، وهذا المبدأ يثير فكرة الدولة القانونية، ومعناها خضوع الدولة للقانون في ظل صور نشاطها و مختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها، فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تلتزم بحكم القانون عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها، والإدارة باعتبارها إحدى سلطات الدولة يتعين عليها كغيرها من السلطات أن تحترم مجموعة القواعد القانونية المنظمة للدولة و أن تمارس نشاطها في نطاقها.

(1) سليمان الصاوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 21.

(2) عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومه للطباعة، 2009،

إن الرقابة تأثر على مبدأ المشروعية حيث أن التزايد المتصاعد للنشاط الإداري في الدولة واتساع نطاق مجالاتها المختلفة، وزيادة الأعباء الملقاة على عاتقها، وكلما ازدادت العلاقات والروابط التي تنشأ بين الإدارة كونها سلطة عامة، و بين الأفراد بهدف تحقيق المصالح، كان من الضروري من إيجاد وسائل فعالة و كفيلة بإلزام الإدارة باحترام مبدأ سيادة القانون، ومنعها من التعسف في استخدام سلطتها، وهذا يستتبع بالضرورة الرقابة على أعمالها مع إمكانية إبطال المخلف للقانون منها والتعويض على للأفراد المتضررين من ذلك وهذا الموضوع الهام والدقيق الذي يصادف دراسة نشاط الإدارة وفعاليتها وضرورة الرقابة حتى يمكن التوفيق وتحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحررياتهم، بمعنى بين المصالح العامة والمصالح الخاصة.

إن إخضاع تصرفات الإدارة القانونية للأنواع مختلفة من الرقابة، أمر لا بد منه ذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية والسير الحسن للإدارة والمرافق العمومية، بغرض تحقيق المصلحة العامة على أتم وجه ممكن لأنه لاقيمة لمبدأ المشروعية إذا لم يقترن بتنظيم إداري<sup>(1)</sup>.

واحترام مبدأ المشروعية يتحقق بتوفير مجموعة من الضمانات التي تكفل احترام هذا المبدأ الأساسي والجوهرية الذي تقوم عليه الدولة المعاصرة، فلا يكفي أن نعلن مبدأ سيادة القانون كأساس للدولة، بل يتعين توفير الضمانات التي تضمن سيادة أحكامه على الجميع وحتى يحقق المبدأ نتائج المرجوة نبين الضمانات الآتية:

- لا يمكن احترام مبدأ المشروعية إلا إذا طبقت الدولة مفهومه العام وأخذت بمبادئه السامية من فصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، إذ أنه لا وجود إلى الحرية إذا اجتمعت مهمات التشريع والتنفيذ في يد هيئة واحدة أو جهة واحدة<sup>(2)</sup>.

(1) حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 67.

(2) علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج 1، دار الثقافة، عمان، 2004، ص 30.

- تأمين تدرج القواعد القانونية وارتباطها ببعضها أي خضوع القاعدة القانونية الدنيا لما يعلوها من قواعد، فالدستور يمثل أسمى القواعد القانونية في الدولة، ولهذا فهي تأتي من حيث الأهمية في قمة البناء القانوني في الدولة، وتحكم بذلك القواعد القانونية الأخرى التي يجب أن تنقيد في شكلها وموضوعها، بما تقضي به تلك القواعد الدستورية التي تعلو على ما عداها في الدولة.

- كل عمل أو تصرف تقوم به الإدارة مخالف للقانون أو ليس له أساس قانوني يعد غير مشروع، ويصبح محلاً للطعن فيه أمام الجهات المختصة بواسطة الطعون الإدارية، أو القضائية<sup>(1)</sup>.

- احترام الحقوق والحريات الفردية وحمايتها، والتي تمثل الهدف الأساسي لقيام الدولة القانونية، حيث تختلف غاية الحكومة القانونية عن الحكم الاستبدادي، حيث تسعى دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة وتهدف إلى احترام حقوق الأفراد من أي اعتداء ولو كان من أعلى السلطات في الدولة.

- ضرورة فرض وتنظيم رقابة على مشروعية السلطات الثلاث، وتتضمن حماية فعالة للقواعد القانونية المقيدة في الدولة، حتى تصبح تلك القواعد قيماً على نشاط السلطات المختلفة، بحيث إذا خولفت تلك القواعد يوقع القضاء الجزاء المقرر في القانون بخصوص التصرف المخالف، وبهذه الوسيلة تسلم القواعد القانونية من محاولة العبث بأحكامها ويستقيم أمر النظام القانوني في الدولة، ونصل بذلك إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم إذ يضمن هذا النوع من الرقابة لكل شخص تأثرت مصالحه من قرارات الإدارة سلامتها بل وإعادتها إليه إذا ما اعتدي عليها<sup>(2)</sup>.

(1) عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص163.

(2) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص 30.

ب- تشجيع الحوار بين الإدارة والمواطنين: إن من شأن الرقابة الإدارية أن تقلل من الحواجز الموجودة بين الإدارة و بين المتعاملين معها، و بالتالي تقوم الإدارة بهذه الرقابة عن طريق إصلاح بعض الأخطاء، إما بصفة تلقائية أو بناء على تدخل مباشر من المواطنين لأن الأداء العام عمل إنساني يقوم بتأديته عنصر بشري وهو عرضة للخطأ والانحراف مما يستوجب مراقبته لتفادي الأخطاء<sup>(1)</sup>.

ومن نتائج هذا الحوار أن يؤدي لا محالة إلى التخفيف من بعض العيوب التي تعرفها الإدارة من روتين و بيروقراطية، و بالتالي يجعل المواطنين أعضاء نشطين في مراقبة الإدارة والتعامل معها عوض أن تعتبر قراراتها نهائية لا يمكن مراجعتها، ومدلول هذا الحوار عن طريق الرقابة الإدارية يتعدى حدود مراقبة الشرعية، إذ قد يمتد أيضاً إلى مراقبة الملائمة التي قد يساهم في سد الثغرات التي تعجز الرقابة القضائية والسياسية عن سدها<sup>(2)</sup>.

إن الرقابة الإدارية مهما كانت أهميتها فهي لا تصل إلى درجة الرقابة القضائية، ولكنها مع ذلك لا تستطيع تجاوز الحدود المفروضة على هذه الأخيرة، التي تقتصر في أغلب الأحيان على مراقبة الشرعية، فقد تمتد وتتعدى إلى مراقبة الملائمة، ولا تقف هذه المراقبة عند تقرير واقع، بل يمكن أن تعمل على تصحيح هذا الواقع بتغيير أو إصلاحه أو جعل حد له، بصفة تلقائية أو بناءً على تدخل المواطنين<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية

بالمفهوم الفني والعلمي والتنظيمي تخضع الرقابة على الأعمال الإدارية لمقاييس أو وحدات قياس، ثم تسجل النتائج بدقة، بحيث يعلم كل فرد في التنظيم أين وقع التنظيم بالنسبة لتحقيق الأهداف، ولا يعني هذا أن الإداري عندما يباشر وظيفة الرقابة سوف يمسك بالساعة لكي يقيس الوقت والحركات، إلا أن الرقابة كوظيفة يكون لكل فرد في التنظيم

(1) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 174.

(2) عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية الرقابة القضائية، دار القلم، ط1، 2010، ص 59.

(3) نفس المرجع السابق، ص 58.

نصيب منها، وتتطلب وظيفة الرقابة الإدارية وسائل ملائمة تتكامل وتتساند لتحقيق أهداف الرقابة.

إن العمل على تحقيق أهداف الرقابة الإدارية يتطلب وجود وسائل معينة ينفذ من خلالها النشاط الرقابي، ومن هذه الوسائل مايلي:

**أولاً-التقارير الإدارية:** وتعني كلمة تقرير، عرض كتابي للبيانات، وقد يتعلق بعرض وتسجيل النشاط أو ظروف قائمة، أو قد يتعدى ذلك إلى تحليل هذه الظروف واستخلاص النتائج والتقارير الإدارية هي التقارير التي توضع لتقدير كفاية العاملين في الإدارة أو لبيان كيفية سير الأعمال الإدارية، ومن أهمها التقارير الدورية، التقارير اليومية، الأسبوعية، أو الشهرية أو الفصلية، أو الحولية، أو بعد انتهاء كل مرحلة من مراحل العمل، أو بعد انتهاء العمل كله، يقوم بوضع التقارير عادة المكلف بالعمل وتكون الجهة المخاطبة فيها المستوي الأعلى من الإدارة، وهذا للوقوف على الإنجازات والمشكلات، ومثل هذه التقارير تكون مختصرة وتحتوي على معلومات وبيانات إحصائية أو جداول وحقائق وأرقام<sup>(1)</sup>.

**ثانياً-الإشراف والمتابعة:** تتم الرقابة الإدارية عن طريق الإشراف أو المتابعة في مختلف المستويات الإدارية، والتي تتمثل في رؤساء الأقسام الذين تنحصر مهامهم في تحويل الأوامر والتعليمات إلى أفعال<sup>(2)</sup>، ويكون الإشراف الإداري فعالاً ومجدياً باتباع أسلوب الجدارة والاستحقاق عند اختيار المشرفين، ثم تدريبهم وتنمية قدراتهم ومهاراتهم، واحترامهم للمبادئ الأخلاقية العامة ومبادئ العدالة والمساواة والحياد ومن أهم وسائل الإشراف ما يلي:

-تخطيط العمل يعني تعيين خطوات التنفيذ وتحديد دور كل موظف فيها.

-التفتيش الدوري والتفتيش المفاجئ.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص59.

(2) نفس المرجع السابق، ص، 48.

أما المتابعة فهي التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعية، ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة، وهو الأمر الذي يفرض على جهة المتابعة للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة بصفة دورية منتظمة، حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها، والعمل على تداركها وعدم تكرارها.

**ثالثاً-التظلمات:** تعد التظلمات وسيلة رقابية لكونها تحمل طابع المراجعة والمتابعة حيث تضع الرؤساء في الصورة فيما يخص بعض أوجه الانحراف، أو الأخطاء مهما كان نوعها لذا فإن الشكاوي عموماً عبارة عن وسيلة من وسائل الرقابة، يمارسها المستفيدون من الخدمة ضد العاملين والمسؤولين<sup>(1)</sup>.

**رابعاً-التفتيش الإداري:** يهدف إلى التحقق من حسن أداء الأعمال ودقة إنجازها وسلامة الإجراءات المتبعة في التنفيذ، والتفتيش الإداري يسعى إلى كشف الأخطاء ومعرفة أسبابها وتحديد مسؤولية من وقع فيها، ويتم التفتيش عادة بإجراء مقابلات مع العاملين، يتم فحص أعمالهم ومناقشتهم والوقوف على المشكلات التي تواجههم، وإمكانية ترشيد عملية التنفيذ وكشف الأخطاء وتحديد أسبابها والعمل على علاجها<sup>(2)</sup>، ويتولى جهاز الرقابة التفتيش ابتغاء التأكد من إنجاز الأعمال وفقاً للقانون، والتفتيش يكون إما تفتيشاً دورياً أو مفاجئاً.

**خامساً-السجلات والإحصاءات والمراجعة الداخلية:** وهي وسيلة تساعد على جمع ورصد البيانات والمعلومات عن الأداء الفعلي والتمكن من استرجاعها عند الحاجة، لمعرفة مستوى إنجاز الأعمال وتقييمها ومقارنتها بما هو مطلوب، وعملية المقارنة تكشف عن الأخطاء والانحرافات في الأداء، والمعلومات وتمكن من البحث في مسبباتها ووضع الحلول اللائقة لها<sup>(3)</sup>.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص 61.

(2) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 49.

(3) نفس المرجع السابق، ص 50.

وتعد البيانات الإحصائية والرسوم البيانية من الأدوات الرقابية المهمة التي تبين نشاط المنظمة، وتسهل عملية متابعة النشاط، فعلى سبيل المثال تعد الإحصائيات الخاصة بالعاملين والخاصة بالإنتاج من حيث الكمية، ومن حيث النوع والإحصائيات الخاصة بالتكاليف، وغيرها عوناً للجهة الرقابية على استعمال بحوثها لوضع الحلول لمعوقات التي تواجه الإدارة<sup>(1)</sup>.

ويعتمد نوع الرقابة المستخدم أولاً وقبل كل شيء على شكل البرنامج الموضوع بمعنى أن تكون الرقابة محكمة حسب ما يتطلب البرنامج، وبسبب أن الرقابة تستخدم أعداداً محدودة من الأدوات الفنية، سنجد أن معظم أنظمة الرقابة الداخلية لها بعض الخصائص المشتركة، ولا نتصور نظام الرقابة يكون لخدمة المواقف النظرية، ولكن يخدم كل وحدة عمل في جميع المستويات<sup>(2)</sup>، والمراجعة الداخلية التقييم، أداة فعالة للتأكد من حسن التنفيذ والكشف عن الأخطاء والانحرافات في النواحي التشغيلية والمالية<sup>(3)</sup>.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص 60.

(2) محمد سعيد عبد الفتاح، ود. محمد فريد الصحن، الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"، الدار الجامعية، 2003، ص 346.

(3) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع السابق، ص 51.

## المبحث الثاني

### نطاق الرقابة الإدارية أنواعها ومقوماتها

يقتضي كل من مبدأ دولة الحق والقانون والمؤسسات، الحكمة في تدبير الشؤون العامة وتفعيل المفهوم الجديد للسلطة، الحرص على أن تقوم الإدارة العمومية بدور أساسي داخل هذا التنسيق المتكامل والهيكل المتطورة والمتجددة، والذي تجسده الدولة بكل مكوناتها ومؤسساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية.

ومن الطبيعي أن تكون الإدارة بكل مكوناتها البشرية والقانونية والمادية في خدمة المواطنين أساساً، التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، المتمثلة في مختلف المرافق العمومية الخاضعة إلى الإدارة بشكل مباشر أو غير مباشر وفي جميع المجالات الأخرى<sup>(1)</sup> وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سوف نتناول في المطلب الأول نطاق الرقابة الإدارية وفي المطلب الثاني أنواع الرقابة الإدارية وصورها.

### المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية ومبادئها

مجال الرقابة يتحدد بما تستهدفه الإدارة، فالإدارة تعني الاستخدام الكفاء والفعال للموارد المالية والإنشائية والمادية، معنى ذلك أن الرقابة لا بد وأن تشمل هذه الأبعاد الأربعة وإن كانت الموارد المالية تأتي دائماً في المقدمة، فالرقابة عمل لا بد منه في كل المجالات وسوف نتناول في هذا المطلب ضمن فرعين حيث، الفرع الأول نتناول فيه مجال الرقابة الإدارية أما الفرع الثاني فنتناول فيه مبادئ الرقابة الإدارية حتى يتسنى لنا فهم الموضوع من مختلف جوانبه.

(1) عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 11.

### الفرع الأول: نطاق الرقابة الإدارية

إن نطاق الرقابة الإدارية يشمل مختلف الجوانب الإدارية التنظيمية، ويشمل أيضا الموارد المالية والبشرية والمادية فهو يشمل ما يلي:

**أولاً- الرقابة على الموارد المادية:** إن الرقابة على الموارد المادية يشمل بعض النواحي مثل الرقابة على المخزون، والتي تستهدف ألا تكون كمية المخزون أقل من اللازم، وأكثر من اللازم وتشمل أيضا الرقابة على ضمان جودة العمل، و هناك أيضا رقابة فنية، والتي تستهدف استخدام الإدارة للإمكانيات المناسبة بما يتفق مع نوع وحجم العمل المطلوب.

**ثانياً- الرقابة على الموارد البشرية<sup>(1)</sup>:** لكي تتم إدارة الأفراد بأحسن طريقة يجب التأكد من أن الموظفون في الإدارة لهم قدرة وماهرة وأنهم متعاونون في تحقيق الأهداف، وهذا الأمر يتضمن بعض الأنشطة مثل اختيار العاملين ووضعهم في الأعمال الملائمة لهم وتدريبهم ووضع معايير تقييمها للأداء، ومنحهم علاوات أو مكافأة أو ترقية.

**ثالثاً- الرقابة على الموارد الإعلامية<sup>(2)</sup>:** إن المعلومة الدقيقة في الوقت المناسب تعتبر أصلا من أصول الإدارة، وبناءً عليه فإن الرقابة على المعلومات الغرض منها التأكد من أن التنبؤات قد تم إعدادها بدقة في الوقت المناسب، وأن المعلومات قد تم نقلها وتبادلها بين كافة المستويات الإدارية، وبهذا يقف دور الرقابة في هذه الناحية التعرف على مدي فعالية قنوات الاتصال ومعرفة المعوقات التي تحول بينها وبين أداء دورها المطلوب.

**رابعاً- الرقابة على الوقت والحركة:** يعد الوقت والجهد الجسماني من العناصر الأساسية في إنجاز الأعمال في الإدارة وبالتالي لا بد من مراقبتها، ومن هنا ظهرت أهمية دراسة الوقت والحركة.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة الجزائر 2005، ص271.

(2) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة حسناوي، الجزائر، 2007، ص 205.

إن دراسة الوقت الإنجاز العمل الإداري هي ملاحظة وتسجيل الوقت اللازم لأداء عنصر من عناصر العمل، أما دراسة الحركة فهي عبارة عن دراسة حركات العامل أثناء تأدية لعمله الإداري بغية تفادي الحركات الغير ضرورية.

### الفرع الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية من المواضيع الهامة والجوهرية كونها تشكل ضرورة قانونية، ولقد أشار دستور 1996 إلى هذه الرقابة في عدة مواد منها: "المادة 140، 39، 35، 22، 143<sup>(1)</sup>" وتخضع المرافق العامة الإدارية لمجموعة من المبادئ التي استقر عليها القضاء والفقه والتي تضمن استمرار عمل هذه المرافق وأدائها لوظيفتها، في إشباع حاجات الأفراد.

**1- مبدأ الموضوعية:** بمعنى أن يعكس النظام الجوانب الموضوعية في الرقابة وليس الجوانب الشخصية، فعندما يكون الأداء والأساليب شخصية، فإن المدير قد يتأثر في الحكم على الأداء، ولذا يجب استعمال معايير محددة وواضحة ومعلنة للمرؤوسين مع تجنب المعايير العشوائية التي تثير رفض المرؤوسين، وتشككهم في عدالة الإدارة وموضوعيتها بمعنى أن يتدخل العامل الذاتي في الرقابة، مما تؤدي المعايير الموضوعية إلى شعور العاملين بالرضا والطمأنينة والعدالة.

**2- مبدأ الدقة:** إن عدم دقة النظام الرقابي يضر بالمؤسسة حتى وإن أفادها في المدى القصير، وأن حصول المدراء على معلومات غير دقيقة من خلال الرقابة واستخدامها في إصدار القرارات، يمثل كارثة تتحمل نتائجها المؤسسة في نهاية الأمر.

**3- مبدأ الإثارة والقبول من طرف العاملين:** من الضروري أن يكون نظام الرقابة مقبولاً من العاملين فلا يجد النظام مقاومة، فإذا كان مقبولاً يحقق فعالية عالية في الرقابة، فالرقابة

(1) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4،

الصارمة تؤدي إلى استياء ينتج عنه روح معنوية متدنية، وأداء غير فعال وبالتالي تقل الكفاءة في إنجاز الأعمال الإدارية.

4- **مبدأ الحافز الذاتي:** يعني اتخاذ السبل المناسبة للمقاومة الطبيعية من جانب العاملين للنظام الرقابي لأن نظام الرقابة ينظر إلى الأمام، وذلك بوجود حافز ذاتي لتنفيذ النظام والعمل على إنجاحه، مع مراعاة العوامل النفسية عند تطبيق هذه النظم الرقابية<sup>(1)</sup>.

5- **مبدأ الواقعية:** يجب أن تقوم الرقابة على المعلومات الواقعية وليس مجرد تأويل للأوضاع، أي أن تكون هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي بالفعل، لذا تتطلب الرقابة وجود شبكة من الاتصالات في جميع الاتجاهات، لسهولة نقل المعلومات وتداولها داخل المؤسسة.

6- **مبدأ الملائمة:** يعني أن يكون النظام الرقابي صورة تعكس طبيعة نشاط الإدارة ويتلاءم مع التنظيم الخاص بها وأهدافها، مع التأكد من عدم نمطية النظم الرقابية، أي لا يوجد نظام رقابي يناسب كل الإدارات والنشاطات، بل أنه يختلف باختلاف نوعية الإدارة ومراحل التطور وطبيعة الظروف المحيطة بها، كذلك من حيث التوقيت المناسب لتطبيق الرقابة.

7- **مبدأ الاستثناء:** يجب أن يعمل أي نظام رقابي على مبدأ الاستثناء، حتى يتم لفت انتباه الإدارة للانحرافات المهمة فقط، بمعنى آخر لا يجب أن يشغل الإدارة بالها بأعمال تسير بشكل سلس وطبيعي وسهل، وهذا يضمن أن انتباه الإدارة سيكون موجهاً نحو الخطأ وسيزيل الرقابة الغير ضرورية والغير اقتصادية، وإعداد التقارير وتجنب هدر وقت ومال وجهد الإدارة<sup>(2)</sup>.

(1) علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص56.

(2) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 56.

8- مبدأ التكامل بين الرقابة والقواعد القانونية: يجب أن يتكامل النظام الرقابي مع سائر القوانين التنظيمية خصوصاً النظام التخطيطي، وأن وسائل التكامل بين التخطيط والرقابة يمكن تحديدها بوضوح، كما ينبغي على المدراء أخذ العوامل في الاعتبار أثناء قيامهم بعملية التخطيط، مثل الأهداف والإستراتيجيات السياسية الخاصة بالمؤسسة، والتي تضيف أبعاداً مكملة للنظام الرقابي، بمعنى آخر لا يمكن تصور وجود رقابة بدون معايير رقابية مستمدة من التخطيط، وبالتالي لابد من الربط بين وظيفتي الرقابة والتخطيط في أن واحد حتى يتمكن مسئول الرقابة من تفهم الخطط والمعايير، التي تمثل الأساس الجوهرى لممارسة وظيفته،<sup>(1)</sup> ولتحقيق عملية التكامل من الضروري الالتزام بالتالي:

- يجب أن لا يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، وإنما يجب أن يكون وسيلة لتحقيق أهداف موضوعية لا شخصية.

- يجب أن تعمل الرقابة على الإبلاغ الفوري عن الانحرافات، بل إن نظام الرقابة المثالي يعمل على كشف الأخطاء قبل وقوعها، معتمدة على الخبرة اللازمة وتعمل على اتخاذ الاحتياطات على تجنب تكرارها.<sup>(2)</sup>

- أن تتجح الرقابة في توجيه سلوك الأفراد، لأن النتائج المستهدفة من الرقابة لا تصبح ذات فاعلية إلا عند تأثيرها في سلوك الأفراد، لأن الرقابة وسيلة و ليست غاية.

- مبدأ استمرارية سير المرافق العامة لأن المرافق العامة تتولى تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة جوهرية في حياتهم، لذلك من الضروري أن تسعى الدولة إلى ضمان استمرارية عمل المرافق العامة.

- أن يكون نظام الرقابة مرناً أي قابل للتعديل، بحيث يتلاءم مع أي تعديل يطرأ على سير العمل.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص35.

(2) علي الشريف، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص54.

- يجب أن يسمح للموظفين بالتعبير بحرية عن مقترحاتهم وآرائهم، وأفكارهم بشأن العمل وبطريقة تسييره، وإدارته على كافة المستويات سواء كانت أفقية أو عمودية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وصورها

إن الرقابة الإدارية ما وجدت إلا لتحقيق الصالح العام، وجلب المنافع، ودرء المفسد وفي المقام الأول خضوعها للقانون، وعليه فإن التصرفات غير المشروعة جزاؤها البطلان نظراً إلى مخالفتها القواعد القانونية، وما ينتج عن ذلك البطلان من آثار، لذا كان من الضروري وجود سلطة عامة يمنحها القانون الاختصاص برقابة التصرفات، للتحقق من مدى مطابقتها للقانون والتزامها حدود ضوابطه، وقواعد إبطال ما هو مخالف لذلك، من هنا فقد قمنا بتقسيم المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الأول أنواع الرقابة الإدارية، والثاني خصصناه لصور الرقابة الإدارية، والفرع الثالث لمزايا وعيوب الرقابة الإدارية.

### الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية

الواقع أن الإدارة يمكن أن تخضع لأنواع من الرقابة، فهناك (رقابة مباشرة ورقابة غير مباشرة)، (رقابة سابقة ورقابة لاحقة ورقابة متزامنة)، (رقابة داخلية ورقابة خارجية)، (رقابة إيجابية ورقابة سلبية)، (رقابة شخصية ورقابة بيروقراطية)، (رقابة على النواتج ورقابة ثقافية ورقابة بالنتائج).

### أولاً- الرقابة الإدارية المباشرة والرقابة الغير المباشرة:

أ- الرقابة المباشرة: يتم هذا النوع من الرقابة عن طريق الملاحظة التي تلعب دوراً مهماً ومستمرًا في مراجعة النتائج، إذ يقوم المسئول بشخصه بمراقبة أعمال المرؤوسين والتحدث

(1) أحمد عبد الملك احمد بن قاسم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط1، دار الحكمة اليمنية، صنعاء، 1994، ص240.

معهم، بغرض التعرف على المعلومات الضرورية وعلى الانعكاسات التي يبديها هؤلاء الأفراد، اتجاه طبيعة العمل والتي لا يجري نقلها في التقارير المكتوبة<sup>(1)</sup>.

**ب- الرقابة الغير مباشرة:** لأسباب عديدة قد يتعذر على المسئول القيام بملاحظات شخصية لسير أعمال المشروع لهذا يلجأ المسئول إلى الرقابة غير المباشرة، وذلك عن طريق التقارير الرقابية، وتهدف هذه التقارير إلى متابعة سير عمل الإدارة واكتشاف الأخطاء المختلفة، إلا أنها تزداد فعاليتها إذا قدمت بسرعة ودقة حتى يتمكن المسئول من اكتشاف الخطأ في الوقت المناسب، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصويبه قبل أن يسبب مشكلة قد تؤثر على سير المشروع بأكمله<sup>(2)</sup>.

### ثانياً - الرقابة السابقة واللاحقة والرقابة المتزامنة:

**أ - الرقابة السابقة:** ويطلق عليها أحياناً الرقابة الوقائية، ذلك أنها تهدف إلى ضمان أن جميع القرارات والأنشطة تسير وفق ما نصت عليه القوانين والأنظمة<sup>(3)</sup>، وهذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة الأعمال مع القوانين<sup>(4)</sup>.

**ب- الرقابة اللاحقة:** وهنا يجب تقييم تصرفات وأنشطة الإدارة في هذا النوع من الرقابة والتأكد من أن أسلوب التنفيذ يتفق مع القانون، وأن معدلات الأداء تتفق مع المعايير الموضوعية، وذلك عن طريق الرجوع إلى البيانات الخاصة بالأداء من خلال الإطلاع على التسجيلات والمستندات والتقارير الدورية بالإضافة إلى التحقق في التظلمات<sup>(5)</sup>.

(1) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مرجع سابق، ص 25.

(2) نفس المرجع السابق، ص 25.

(3) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص 53.

(4) صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مؤتمر علمي دولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 09 مارس 2005، جامعة ورقلة.

(5) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص 54.

ج- الرقابة المتزامنة: هي تلك الرقابة التي تتزامن أو تكون في نفس الوقت الذي يقوم فيه المراقب بالعمل، مثلا تقوم الإدارة بالقيام بعمليات تفتيش عند بداية كل مرحلة من مراحل العمل، وهنا لاكتشاف المشاكل قبل التطرق إلى الإنجاز الأعمال المالية، ويهتم الشكل الرقابي بالمعلومات التي تصل إلى المديرين من أحوال العمل ومستوى الإنجاز المتحقق وتكشف هذه الرقابة عن الانحرافات في الأداء أثناء تنفيذ النشاط أو العمل.

ما يمكن أن نستنتج أن الرقابة المتزامنة هي رقابة أنية للعمل وتتابع الأنشطة خلال ممارستها، حيث يلاحظ المراقب الأداء ويحدد الانحرافات أو الحياض عن ما هو مقرر العمل به.

إن ما يمكن قوله هو أن تطبيق كل من الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والرقابة المتزامنة بصورة جماعية، أي تنفيذها كلها ويتسلسل حسب توقيت كل واحدة، تتحقق الأهداف الموضوعية والمخطط لها من قبل، وبالتالي يساعد على تحسين مستوى أداء المؤسسة<sup>(1)</sup>.

### ثالثا- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:

أ- الرقابة الداخلية: وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة أو المنظمة على أوجه النشاط الذي تؤديه، وتعتمد هذه الرقابة على جمع العمليات التي تؤديها المنظمة من خلال مستويات التنظيم المختلفة، وتقسّم الرقابة الداخلية إلى ثلاثة أنواع هي:

1- الرقابة الرئاسية: وهي الرقابة التي يمارس الرئيس في قمة الهرم الإداري هذه الرقابة من أجل ضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري والحكومي<sup>(2)</sup>.

2- الرقابة الوصائية: وتمارسها السلطة المركزية على الهيئات التي تتمتع بإرادة ذاتية مثل البلدية.

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص37.

(2) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، مرجع سابق، ص25.

**3- الرقابة المتخصصة:** ويقوم بها عناصر متخصصة بالعمل الرقابي تابعة لوحدات

الرقابية، تقوم بمهمة الرقابة والتفتيش على سير العمل وفقاً للقانون.

والرقابة الداخلية والتي تسمى بالمراجعة الداخلية في بعض الدول تتم عملية مراقبة نشاطات الإدارة عن طريق جهاز الرقابة الداخلية، يكون موجوداً في داخل الإدارة ويمنح في العادة استقلالاً عن الإدارات التي تقوم بمراقبة الأعمال، وذلك ضماناً لعدم التأثير في الكيفية التي يمارس بها هذا الجهاز أعماله وتقييم درجة صحة وشمولية المعلومات الإدارية التي تم توفيرها في داخل الإدارة<sup>(1)</sup> وهي رقابة ذات فعالية كبيرة لممارستها في مكان العمل وتسرع من عملية كشف الأخطاء، كما أن تكاليفها قليلة، ولا تتطلب الجهد الكبير، والمال الوفير والوقت الطويل للقيام بها.

**ب- الرقابة الخارجية<sup>(2)</sup>:** تتولى عملية الرقابة الإدارية هيئات مستقلة عن الإدارة، ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات، أهمها طبيعة نظام الحكم القائم أو التنظيم الحكومي السائد وطبيعة النشاط الحكومي<sup>(3)</sup>، وتعد الرقابة الخارجية عملاً متمماً للرقابة الداخلية، فهي تصحح أخطائها، وتكمل عملها، وتحسن أدائها، وتفعل آليات الرقابة الممارسة، وفي حالة حققت الرقابة الداخلية الأهداف، وكانت على درجة عالية من الإتقان بما يكفل حسن الأداء، فإنه ليس ثمة من داع عندئذ إلى الرقابة الخارجية<sup>(4)</sup>، وتأخذ أشكال عديدة مثل رقابة البرلمان، الرقابة القضائية.

(1) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 42.

(2) زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 47.

(3) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص 54-55.

(4) عبد الله عبد الرحمان النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 29.

## رابعاً - الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية:

أ- الرقابة الإيجابية: وهي التي تسعى إلى ترشيد الأداء والتأكد من حسن سير النشاط الإداري في ضوء العلاقات الإنسانية، ومنع الأخطاء قبل حدوثها، وهذا النوع يعمل على تحفيز الأفراد وتنمية قدراتهم، وبالتالي الرفع من مستوى أدائهم في المنظمة.

ب- الرقابة السلبية: يطلق عليها أيضاً الرقابة التقليدية، وهي التي تهدف إلى اكتشاف الأخطاء والانحرافات، وتحديد المسؤولية الإدارية على من وقع فيها وتطبيق العقوبات بحقهم حيث يقتصر دور الرقابة على كشف الأخطاء ومعاينة مرتكبيها أي أن دورها محدد فقط في اكتشاف الأخطاء دون البحث عن الحلول العملية للرقابة لتجاوز السلبيات وتفعيل الإيجابيات<sup>(1)</sup>.

## خامساً- الرقابة حسب نوع وسائل جمع الحقائق:

1- الرقابة على الوثائق والمستندات والسجلات: يكون النشاط الرقابي هنا على الوثائق والمستندات والسجلات الموجودة في المنطقة للثبوت من صحة المعلومات ومعرفة سير العمل داخل المنظمة.

2- الرقابة على سلوك العاملين وأدائهم للعمل: يعتمد على الملاحظة الشخصية لسلوك العاملين وأدائهم للعمل وتعتبر الملاحظة الشخصية من أحسن الوسائل لجمع المعلومات عن سلوك العاملين، إذ يقوم المسئول لمراقبة بنفسه لمشاهدة ما يجري للحصول على صورة واقعية لسلوكهم<sup>(2)</sup>.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مرجع سابق، ص 52.

(2) فهد بن جبران بن هادي القحطاني، واقع الرقابة الإدارية الداخلية بالأندية الرياضية الجنوبية بالمملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة أم القرى السعودية، 1435-1436، ص 18.

## الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية

إن الرقابة الإدارية هي عبارة عن قيام الإدارة بنفسها برقابة أعمالها، إذ يجوز أن تراجع نفسها فيما صدر منها من تصرفات للنظر في أمر تعديلها أو سحبها أو إلغائها، ويتم تدخل الإدارة لممارسة هذه الرقابة بثلاث صور مختلفة هي:

**أولاً - الرقابة الذاتية:** تقوم الإدارة بنفسها بتصحيح خطئها سواء عن طريق العدول عن التصرف وتعديله، أم استبداله بغيره، ويطلق عليها بالرقابة الإدارية لكونها تتم بقيام الإدارة من تلقاء نفسها بمراجعة التصرفات الصادرة عنها<sup>(1)</sup>، وإعادة النظر في قراراتها بصدد بحث ومراجعة أعمالها، لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملائمتها، وقد يقوم بذلك الموظف الذي قام بالتصرف، فيقوم بإلغاء تصرفه أو تعديله أو استبداله، إذا اكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استناداً إلى سلطته الرئاسية التي يقرها القانون في مواجهة مرؤوسيه، الذين يعملون في إدارته فيكون له - حسبما يقرره القانون - أن يلغي تصرف المرؤوس كلية أو الاكتفاء بتعديله جزئياً أو الحل محلّه أو اتخاذ تصرفاً جديداً بدلاً من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو ملائمته، فقد تنصب الرقابة على مدى صحة القرار الإداري ومطابقته للقانون، وقد يكون هدفها التحقق من مدى ملائمة القرار للظروف السائدة<sup>(2)</sup> حيث أن، الرقابة هنا تمارس من قبل المنظمة نفسها على أنشطتها وأدائها، فهي عملية داخلية تمارس ذاتياً<sup>(3)</sup>، إن التدخل التلقائي عمل اختياري وتقديري فإنها لا تثير أية إشكالية من جانب السلطة الرقابية، أما التدخل بناءً على تظلم صاحب الشأن فإنه يترتب

(1) خالد عمر باجنيد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 19.

(2) محمد عبد الله الفلاح، الرقابة الإدارية " كأداة للرقابة الشعبية"، كتاب الشعب، العدد 87، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ليبيا، 1985، ص 52.

(3) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 72.

على سلطة الرقابة التزاماً قانونياً بممارسة هذه الرقابة والرد على التظلم المقدم إليها بالرفض أو القبول<sup>(1)</sup>.

وقد تتم هذه الرقابة نتيجة تقارير يقدمها موظفون مختصون بالتفتيش على أعمال رجال الإدارة، وهذه اللجان ينشئها المشرع ويحدد اختصاصاتها، فإما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية، أو تجمعهم جميعاً جهة إدارية مركزية<sup>(2)</sup>.

**ثانياً- الرقابة الرئاسية<sup>(3)</sup>:** وهي الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية العليا على أعمال الهيئات السفلى تبعاً لعلاقة التهيئة المتدرجة والخضوع الرئاسي، ومن هذا المنطلق فالموظفون يتظلمون في رابطة ذات أدرج تصاعديّة، تنتهي إلى الرئيس الأعلى وينشأ عن ذلك أن يخضع عمل المرؤوس لرقابة الرئيس المباشر، وهذا الحق مقرر للرئيس الإداري، إذ يقع على عاتقه مسؤولية حسن سير العمل في حدود الاختصاصات التي خولها له القانون حيث تكون المسؤولية، يجب أن تكون السلطة فإن سلطة مراقبة الموظفين يجب أن تكون في يد الرئيس الإداري<sup>(4)</sup>.

غير أنه لا يجوز للرئيس الإداري إلغاء أو تعديل القرار إذا كان قد تضرر أو نجم عنه حق للغير إلا في حدود المواعيد المقررة قانوناً<sup>(5)</sup>.

**ثالثاً- الرقابة الإدارية المتخصصة:** الرقابة التي تباشر بواسطة هيئات أو لجان إدارية هي التي تخصص كل منهما برقابة نوع معين من أوجه النشاط الإداري المختلفة، وكثيراً ما تعطى هذه الأجهزة الضمانات التي تمكنها من ممارسة الرقابية، وهذه اللجان غالباً ما تتمتع

(1) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ، ص 210.

(2) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 61.

(3) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 26.

(4) سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 223.

(5) عبد الله طلبية، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 267.

بدرجة عالية من الاستقلال المالي والإداري، وغالباً ما يتمتع العاملون فيها بحصانة معينة وكثيراً ما يكون لها صلاحيات واسعة في الحصول على البيانات والمعلومات التي تكفل قيامها بالمهام الرقابية<sup>(1)</sup>، للكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجباتهم الوظيفية<sup>(2)</sup>، وكل مستويات الإدارة تخض لها، وهذا يعني شموليتها على أوجه نشاط الإدارة<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثالث: مزايا وعيوب الرقابة الإدارية

إن استخدام الجهة الإدارية لعملية الرقابة الإدارية لها مزايا تساعد المراجع على تحقيق الأهداف بشكل أفضل ولها أيضاً عيوب قد تعيق تحقيق الأهداف ومن مزاياها وعيوبها ما يلي:

- أولاً-مزايا الرقابة الإدارية: للرقابة مزايا عديدة منها ما يعود بالفائدة على الجهة الإدارية ومنها ما يعود على الأفراد العاملين على مستوى الإدارة أو خارجها ونوردها كمايلي:
- 1- القضاء على الكثير من الأخطاء والانحرافات داخل الأجهزة الإدارية للدولة والتي تعرقل تحقيق مصالح المواطنين.<sup>(4)</sup>
  - 2- التأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة والفرعية للخطط المرسومة المعتمدة.
  - 3- اكتشاف الانحرافات تمهيداً لتناولها بالدراسة والتشخيص لمسبباتها الرئيسية والفرعية وبالتالي اقتراح أوجه العلاج المناسبة في الوقت المناسب.
  - 4- التأكد من مدى مطابقة الأداء الفعلي للمسارات التي تفرضها الخطط المرسومة.
  - 5- التأكد من مدى مناسبة كل من الموارد البشرية والمادية لمتطلبات الخطط كماً ونوعاً ووقتاً.

(1) أحمد صقر عاشور الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 317 و ما بعدها.

(2) حمدي سليمان سحيماتالقبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 80.

(3) خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، ط3، دار جامعة عدن/عدن، 2000، ص134.

(4) شرف محمدجهد، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات، مرجع سابق، ص 69.

- 6- التأكد من الاستخدام الكفء لكل من الموارد المتاحة والمرتبقة بما يتفق ومتطلبات الخطة.
- 7- التأكد من أن الأداء التنفيذي يسير وفقاً للسياسات والإجراءات التفصيلية المفسرة للخطة العامة.
- 8- اطمئنان العامل الكفء لعدالة عملية المراقبة، عند تقويم أدائه الفعلي بما يسمح له بحصوله على مختلف أشكال الإثابة الممكنة.
- 9- اطمئنان العامل المقصر لعدالة عملية المراقبة عند تقويم أدائه الفعلي بإتاحته الفرصة لتجديد مهاراته (بالتدريب المناسب)، الذي يكفل له تجنب كل صور العقاب الممكنة كالخصم من الأجر، أو الحرمان من الترقى.
- 10- الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التي تعترض العمل التنفيذي وتؤثر في مدى كفايته<sup>(1)</sup>.

**ثانياً- عيوب الرقابة الإدارية:** ما يعيب علي الرقابة الإدارية أنها ليست كافية لحماية الحقوق والحريات العامة ولضمان مبدأ المشروعية، وذلك للأسباب الآتية:

- 1- تختلف هذه الرقابة من حيث قوتها ومداهما تبعاً لاختلاف النظام الإداري السائد في الدولة، فإذا كان نظاماً مركزياً كانت الرقابة قوية متسعة، نظراً لتمتع الرؤساء الإداريين في هذا النظام بسلطة رئاسية قوية، تشمل المرؤوسين في أشخاصهم وأعمالهم، مما يمكن الرئيس من فرض رقابته الشاملة على تصرفاتهم، بينما في نظام اللامركزية الإدارية، وهو الاتجاه السائد في العديد من الدول حالياً، تتمتع الهيئات اللامركزية باستقلالها في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، بحيث لا يكون للإدارة المركزية سوى رقابة وصائية مقيدة ومحصورة في نطاق معين، ولا يجوز لها تجاوزه وإلا تعرض عملها للطعن، فهي إما أن تصدق على العمل كما هو في جملته، وإما أن ترفض العمل برمته مع احتمال الطعن ضد هذا الرفض.

(1) نعمات محمد أحمد أبه، الرقابة الإدارية في المؤسسات الحكومية، مرجع سابق، ص36.

2- إن الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، فهي ليست رقابة من هيئة محايدة مستقلة ويؤدي ذلك إلى جمع الإدارة بين صفتي الخصم والحكم بالنسبة لأعمالها محل الرقابة، مما لا يحقق العدالة التي ينشدها الأفراد، خاصة وأن اعتراف الإدارة بما يقع من أخطاء أو انحراف هو أمر عسير التحقق في كثير من الأحيان وقيام دولة القانون تتطلب وجود ضمانات ووسائل عملية لإيقاف كل اعتداء على القانون يقع من قبل الإدارة<sup>(1)</sup>.

3- إن الإدارة تسعى في نطاق ممارسة الرقابة الذاتية على أعمالها، إلى تحقيق مصالحها، مما يزيد من إحساس الأفراد بعدم الاطمئنان على حقوقهم، إذا ترك الأمر لحكم هو خصم لهم في نفس الوقت دون أية ضمانات تكفل لهم تحقيق العدالة والحصول على حقوقهم.

4- مشكلة عدم الالتزام بالوقت الملائم للأداء، نظرا لعدم وجود مسؤوليات زمنية قياسية تستخدمها الإدارة داخل مواقع العمل، فالإحساس والالتزام بالوقت الملائم أصبح من الأمور النادرة الوجود في القطاع العام في كثير من الدول النامية وبصفة خاصة الجزائر.

5- مشكلة الانضباط داخل مكان العمل، من المشاهد في كثير من الوحدات الإدارية أو المرفقية فقدان الانضباط في العمل، بمعنى أن النظام أمر نادر الوجود، وليس من السهل على الفرد أو المتعامل التواصل مع الإدارة الوصول إلى ما ينبغي في يسر وسهولة.

6- عدم إدراك الضائع من الوقت، الجهد، والمال، يمثل الضياع جزءاً كبيراً من الطاقة الضائعة في مختلف وحدات القطاع العام وهذا مرجع إلى عدم إدراك مدى تأثير هذا الضياع على التكاليف من ناحية وضياع للجهود البشرية والموارد المالية، وكلما زاد حجم الضائع والمفقود كلما كان ذلك دليلاً على ضعف الرقابة.

(1) فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، نابلس فلسطين، 2011، ص 104.

7- الرقابة المشددة أو التي تلجأ إلى التهديد والقوة تخلق جو من النفور وأزمة الثقة بين القيادات والمرؤوسين مما يدفع بالمرؤوسين إلى التهرب من تحمل المسؤولية خشية التورط في الأخطاء.<sup>(1)</sup>

---

(1) نعمات محمد أحمد أبة، الرقابة الإدارية في المؤسسات الحكومية، مرجع سابق، ص 25.

---

---

# الفصل الثاني

ماهية الجمعيات ذات المنفعة العامة

- المبحث الأول: مفهوم الجمعيات ذات المنفعة العامة .
  - المبحث الثاني: الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة .
- 
-

## الفصل الثاني

### ماهية الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن معيار القوة لم يعد في اتساع إقليم الدولة، بل هو في الوقت نفسه العقبة الأولى لممارسة السلطة، لأن من الصعوبة على السلطات المركزية للدولة أن تمارس كل مسؤولياتها، وتبسط كل سلطتها على تراب الدولة بأكمله، بنفس الأداء المطلوب ومستوى الخدمات المقدمة، بفعالية وكفاءة على نحو يرضى الجميع.

نظرا لتزايد الأعباء الملقاة على عاتق الدولة، وعجزها عن تلبية احتياجات المجتمع الملحة، فإنها بحاجة إلى العمل التطوعي الخيري المتأصل في كل المجتمعات، والمتمثل أساسا في بروز مجموعة من القيم والعادات، وتركيز أنشطتها في مد يد المساعدة والعون للمحتاج، وقد تركزت في الجزائر من خلال فترة طويلة، فيما عرف بنظام تاجماعت أو العزاية أو مشايخ أو الوقف أو التويزة، حيث يتم تنظيم العمل الخيري في ظلها.

تطور هذا المفهوم بتطور العصور وحاجات أفراد المجتمع في مختلف الميادين وارتبط هذا التطور بشكل وثيق بفكرة تقديم مساعدات للمجتمع ككل، أو لشرائح محددة فتحول بذلك النشاط الخيري من الخدمة الفردية إلى خدمة اجتماعية، في شكل ما يسمى "جمعيات"، التي باتت تشكل ركيزة أساسية في تأمين الحاجيات، ومن بين هذه الجمعيات "الجمعيات ذات المنفعة العامة"، التي سنتناول مفهومها وإدارتها ضمن مبحثين:

**المبحث الأول: مفهوم الجمعيات ذات المنفعة العامة.**

**المبحث الثاني: الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة.**

## المبحث الأول

### مفهوم الجمعيات ذات المنفعة العامة

يختلف مفهوم الجمعيات من مجتمع لآخر وفي المجتمع الواحد، من فترة زمنية لأخرى، وبطبيعة الحال من منطقة لأخرى، حيث أن خصائص كل جمعية ليس مرتبط فقط بما يقره القانون من حرية احترام إنشاء الجمعيات وحرية الاجتماع، بل مرتبطة بما تمليه تقاليد ومعتقدات كل منطقة، فلا يحتكر التشريع تنظيم العمل الجمعي في المجتمع، بل لقواعد العرف الدين، وللأخلاق نصيب في تنظيم العمل لخير الإنسانية، وعليه قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين خصصنا المطلب الأول لتعريف الجمعيات ذات المنفعة العامة خصائصها وأنواعها أما المطلب الثاني لدراسة أساس الحق في تكوين الجمعيات ذات المنفعة العامة وأنواعها في الجزائر.

### المطلب الأول: تعريف الجمعيات ذات المنفعة العامة خائصها وأنواعها

إن فكرة الجمعية ليست بسيطة ولم تحدد بشكل قاطع حتى الآن، فلا يزال هذا المفهوم يخضع للعديد من الاجتهادات، وخير دليل على ذلك هو تعدد التعريفات الخاصة بالجمعية والتي لم يتفق حتى الآن على تعريف محدد لها لتباين تعريفات الجمعية، وقد عرف تطور التنظيم التشريعي للجمعيات ذات المنفعة العامة في الجزائر تطورات كثير مر بها حيث تباينت من مرحلة إلى أخرى، كما أن للجمعيات أهمية ومجموعة من الخصائص وعليه سنتناول في الفرع الأول تعريف الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي الفرع الثاني تطور التنظيم التشريعي للجمعيات في الجزائر، أما الفرع الثالث نتطرق فيه إلى أهمية الجمعيات ذات المنفعة العامة وخصائصها.

### الفرع الأول: تعريف الجمعيات ذات المنفعة العامة

اختلفت آراء وأفكار الفقهاء والمفكرين على مفهوم الجمعيات، إلا أنهم اتحدوا في كون الجمعيات هدفها هو تقديم أعمال خيرية وتطوعية، ولا تهدف إلى تحقيق الربح الشخصي، أو المادي وإنما غايتها هي تحقيق المنفعة العامة، حيث يتشارك الناس في تحقيق أهدافهم ومساعدة فئة معينة، ومصطلح الجمعيات ذات المنفعة العامة مكون من ثلاثة كلمات سنعمل على توضيحها من خلال ما يلي:

#### أولاً-تعريف الجمعيات:

يمكن التطرق إلى تعريف الجمعيات وذلك من خلال وجهة نظر ثلاثة اتجاهات وهي:

**1- التعريف الفقهي:** ينظر الاتجاه الفقهي إلى مفهوم الجمعية على أنها كيان أنشئ لغرض تقديم المساعدة والعون، لتعزيز الجهة الاجتماعية في المجالات العلمية، الثقافية والدينية أو غير ذلك من مجالات الحياة، فهي قوة اجتماعية حسب مونتسكيو Montesquieu، أما هيجل Hegel فأشاد بالجمعيات واعتبرها مرحلة من مراحل التطور باتجاه الدولة الناضجة، وفي الحاضر « هي تلك المجموعات التي تجمع بينها المصالح والعواطف والتي تتشكل عفويا في المجتمع »<sup>(1)</sup>.

وحسب سعد الدين إبراهيم هي مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف.

أما سيمون هينيبوش Simon hinnebos فالجمعيات حسبه هي شبكة الاتحادات الطوعية التكوينية والتي تبدو مستقلة عن الدولة والجماعات الأولية، ولكنها في الوقت الذي تعمل فيه على احتواء الانقسامات الاجتماعية، وتشكل منطقة عازلة بين الدولة والمجتمع

<sup>(1)</sup> برتراندو جوفيل، في السلطة التاريخ الطبيعي لنموها، ت: محمد عرب صاصيلا : منشورات وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية، 1999، ص 43.

فإنها تعمل على ربطها بالدولة وسلطتها، ومن ثم تكون الغاية الحقيقية من تكوين الجمعيات هو ملئ الفراغ بين الدولة والمجتمع.

أما محمد صفوح الاخرس يعرف بأنها: "تشكيلات اجتماعية فاعلة ومنظمة تسعى على أسس تطوعية وعلى أسس غير ربحية لتحقيق أهداف عامة، لمجموعة تعتمد أساليب الحكم الراشد ضمن أطر قانونية تضمن الشفافية وحرية التشكيل"<sup>(1)</sup> أي أن الجمعيات هي شبكات تطوعية تعمل بكفاءة وفعالية لتحقيق الأهداف، العمل يكون ممزوج برغبة من أعضاء.

**2- التعريف القانوني:** هو الذي ينظر إلى الجمعية من وجهة نظر قانونية معتمدا على الدساتير والقوانين، وقد انعكس هذا الاتجاه في جملة من التعريفات منها:

حسب قانون الجمعيات الفرنسي الصادر في 05 جويلية 1901، حيث عرف الجمعية في المادة الأولى منه بنصه الجمعية: "اتفاقية يضع شخصان أو عدة أشخاص بصفة مشتركة ودورية كل معارفهم وأنشطتهم في غرض لا يدر ربحاً"<sup>(2)</sup>.

كما عرفت الجمعية في المادة الأولى من الأمر رقم 71/79 الصادر بتاريخ 03 ديسمبر 1971، على أنها: "الاتفاق الذي يتقدم بمقتضاه عدة أشخاص وبصفة دائمة وعلى وجه مشاركة معارفهم وسائلهم المادية للعمل من أجل غاية محددة الأثر، ولا تدر ربحاً"<sup>(3)</sup>.

وفقا لقانون الجمعيات رقم 31/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، عرف الجمعية في أحكام المادة الثانية منه بقوله: "تمثل الجمعية اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها، ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين ومعنويين على أساس تعاقدية ولغرض غير مريح".

(1) سائد كراجة، المجتمع المدني في الوطن العربي، منشورات المركز الدولي لقوانين المنظمات الغير هادفة للربح، لبنان، 2006 ص19.

(2) Mohammed amin al-midan i. Droits et positions. centrarab pour l'éducation au droit international humanitaire et aux droits humains. lyon. 2003. p13.

(3) الأمر 71/79، الصادر في 03 ديسمبر 1971، الجريدة الرسمية، عدد 105.

وتضيف المادة"كما يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة، من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي، على الخصوص"<sup>(1)</sup>.

أما القانون العضوي رقم 06 / 12 المؤرخ في 15 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات، عرفت المادة الثانية منه الجمعية كمايلي:"تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة زمنية محددة أو غير محددة". وتضيف المادة السابقة الذكر أنه:"يشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح، من أجل ترقية الأنشطة، لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني"<sup>(2)</sup>.

ومن خلال نص هذه المادة نستنتج مايلي:

- الجمعية قد تكون عقد محدد أو غير محدد المدة وذلك من خلال التأكيد على الصفة التعاقدية لتكوين الجمعية.
- المشرع الجزائري أضاف كل من النشاط البيئي، الخيري والإنساني للمجالات التي تنشط فيها الجمعية.

**3- التعريف القضائي:** ينظر إلى للجمعية من زاوية قضائية وتمثل في التعريف الذي وضعته المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكمها القاضي بعدم دستورية القانون رقم 153 لسنة 1999، المتضمن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، حيث عرف الجمعيات:"بأنها واسطة العقد بين الفرد والدولة إذ هي كفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد، بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع عن طريق بث الوعي المدني، ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن

(1) قانون رقم 90-31، مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 4 ديسمبر 1990 يتعلق بالجمعيات"الجريدة الرسمية العدد53 لسنة 1990".

(2) قانون 06/12، مؤرخ في 18 صفر 1433، الموافق 12 يناير 2012 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02 لسنة 2012.

ثم تربية المواطن على ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من الحوار الحر والبناء وتعبئة الجهود الفردية والجماعية، لإحداث مزيداً من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً<sup>(1)</sup>.

إن هذا الحكم هو الذي ارتكز حوله التعريف القضائي للجمعيات ويستند علي فكرة التضامن الاجتماعي الأمر الذي يؤدي لمساعدة الحكومة، وينعكس المعني علي العمل بكل الوسائل المشروعة لضمان الشفافية والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة والمشروعات التطوعية على أداء أفضل للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها على ترشيد الإنفاق العام<sup>(2)</sup>.

وبشكل عام فإن تعريف الجمعية لا يمكن أن ينحصر باتجاه واحد، فهو ليس ذا لحن خاص، وإنما هو لحن الألحان كلها يمكنها العزف في إطاره وهو أساس وأرضية مناسبة لأي فرد لكي يعزف على إيقاعه الخاص، وقد عمدت الدراسات الحديثة إلى إعطاء صورة أكثر شمولية لتعريف الجمعية، والاهتمام بمحتوى التعريف كقاعدة لتفسير مفهوم الجمعيات ذات المنفعة العامة على أن الكثير مما كتب عن الجمعيات، يشير إلى تجمع أشخاص على أسس تعاقدية لمدة زمنية بغية تسخير معارفهم وقدراتهم لأغراض لا تهدف لتحقيق الربح، من أجل ترقية مجموعة من الأنشطة التي تساهم في رفاهية المجتمع، وحسب الباحث فالجمعيات هي تجمع إرادة شخصان أو أكثر طوعية ممزوجة بحب العمل الخيري أساسها توظيف معارفهم وإمكانيتهم وقدراتهم لتحقيق غايات أسمى بعيداً عن الربح المادي.

### ثانياً- المقصود بالجمعيات ذات المنفعة العامة:

هناك اتفاق على أن العمل الخيري مهنة مؤسسية تمارس في الجمعيات، وأن الإنسان منذ الأزل عاش مع الآخرين وتفاعل معهم تدريجياً، مما أدى إلى وجود نظم، وهذه النظم

(1) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق ذكره، ص1152.

(2) إبراهيم محمد حسنين، أثر الحكم بعدم دستورية قانون الجمعيات الأهلية، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص11.

تتطلب وجود جمعيات تحميها، حيث يقوم الناس بإتباعها وعلى هذا، فإن الجمعيات ضرورية لحل أزمات وظواهر اجتماعية، لها كيان وأساس قانوني وتتمتع بامتيازات، ولها تأثير كبير.

الجمعيات المعترف لها بالنفع العام تندرج ضمن الجمعيات العادية، أضفى عليها المشرع هذا الوصف نتيجة تخصصها في مجال معين، وتقدم خدماتها لفئة محددة من المواطنين كما أن نشاطها يغطي أكبر مساحة.

إن الاعتراف بطابع المنفعة العمومية للجمعيات يمكنها من الاستفادة من المال العام للدولة أو الولاية أو البلدية أو المتعاملين العموميين والخواص بهدف تحقيق الصالح العام وهذه هي الفكرة، التي يدور حولها معنى المنفعة العامة والتي تبرز في جميع التعاريف ويقصد بالنفع العام في صورته العامة، سد حاجيات أو تقديم خدمات عامة للمواطنين<sup>(1)</sup> يوجد بوجودها وبنعدم بانعدام وجودها، كما أن صفة العامة تشير إلى الدور المحوري للدولة لأنه يمكن أن يعد عاما كل ما ينتمي إلى مجال الدولة، مقابل المجال الخاص الذي يشمل العلاقات بين الأفراد دون تدخل من الدولة، وحسب بعض الفقهاء وإن صفة المنفعة العمومية تمنح للجمعية على الخصوص ما يسمى بالشخصية المعنوية الكبيرة على خلاف الشخصية القانونية لغيرها من الجمعيات.<sup>(2)</sup>

إن الجمعيات ذات المنفعة العامة كانت في الأصل جمعيات كغيرها من الجمعيات ونظرا لتخصصها في مجال معين، واستهدافها لفئات محددة أصبغ عليها المشرع صفة المنفعة العامة، فهي تحمل بعض الخصوصيات تجعلها تأخذ مكانة متميزة في السلم الهرمي للجمعيات، فهي تشارك الدولة في إشباع الحاجات العامة بطريقة تجعل منها جمعيات من نوع خاص، وتحظى بمكانة وعناية متميزة من جانب الدولة<sup>(3)</sup>.

(1) ملود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، بدون تاريخ، ط1، ص213.

(2) بن لحرش نوال، جمعيات حماية المستهلك، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة 2012/2013، ص53.

(3) حسين رابحة، الحركة الجمعوية والدولة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص14.

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف الجمعيات ذات المنفعة العامة في القانون رقم 12/06 وهذا سلوك شائع لدى المشرع الذي لا يقحم نفسه في التعاريف، واكتفى بنص المادة 34 منه التي تنص على خضوع هذا النوع، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا الفصل للأحكام المقررة في شأن الجمعيات، ومراد هذا يعود إلى أن المشرع الجزائري لا يحدد الدخول في التفاصيل وإنما تركها للإدارة، لكونها الأعم ولها الخبرة، بوصفها إدارة متخصصة، مما يجعلها ذلك متمتعة بصلاحيات واسعة الأغراض والتنفيذ.

وعليه فإن المشرع قد قرر أن كل جمعية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها، أو بعد تأسيسها يجوز إضفاء صفة النفع العام عليها، بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

وقد عرف الباحث الجمعيات ذات المنفعة العامة على أنها: "شبكة طوعية التكوين متخصصة في مجال معين لخدمة فئة محددة، تقع في حواشي القطاع العام والقطاع الخاص، جامعة لصفتي العام والخاص معاً".

الجمعيات ذات المنفعة العامة تتميز بامتيازات خاصة وعلى وجه الخصوص حيازة أو تملك العقارات، وإمكانية نزع الملكية العامة لصالحها تحقيقاً للأغراض التي تقوم عليها الجمعية، وهذا بغرض تمكينها من أداء عملها.

**النتائج المترتبة عن المنفعة العامة:** الهدف الأساسي للجمعيات تقديم خدمات مجانية وأن لا تسعى إلى تحقيق ربح مادي، وإلا تكون قد خرجت عن الغاية التي أنشئت من أجلها وبالتالي فإن مجانية الخدمات هي قاعدة خاصة بالنسبة للجمعيات، ولا يجب أن تعمل إلا من أجل المصلحة العامة وعليه فالجمعيات المعترف لها بصفة النفع العام تكتسب أهلية قانونية تمكنها من الحصول على تفويض المرفق العام، ذلك بغرض تنفيذ مهمة خدمة عمومية، مما يتيح لها فرصة الحصول على المال العام، كما يمكنها من الحصول على

إعانات وطنية أو دولية<sup>(1)</sup>، وتستفيد أيضا من مجموعة الامتيازات منها، حق الانتفاع بالممتلكات المنقولة وغير المنقولة التابعة للأموال الوطنية وإعفاءها من الرسوم الجمركية.

**الجهة التي تقرر وجود المنفعة العامة:** إن الجهة التي تقرر بوجود حاجة عمومية وبالتالي يجب تحقيقها هي السلطات العمومية، أي أن هذه الأخيرة هي التي تقوم وحدها بتقدير هل هناك حاجة عامة من الواجب تحقيقها، وبالتالي إعطاء صبغة النفع العام للجمعيات أم لا إن السلطة العمومية هي التي تقدر المصلحة العامة، وتحتم عليها تحديد شروط وواجبات جمعية ما، وبالتالي فإنها تقوم بمنع النشاطات التي تتعارض مع السيادة أو تشكل خطرا ونضرا لهذه الظروف، فإن النفع العام يصبح محتكرا من طرف الدولة، وبالموازاة فإن السلطات العمومية، يمكنها أن تسمح للجمعيات بممارسة نشاطها لسد فراغ يعجز النشاط الفردي عن ملئه، أو يعجز عن سده على الوجه الأكمل، وأن تمارس أعمالها بصفة حرة وفي إطار القانون.

### الفرع الثاني: تطور التنظيم التشريعي للجمعيات الجزائرية

لقد تطور هذا المفهوم تدريجيا خلال عدة مراحل، لكل مرحلة أوضاعها وسماتها الخاصة، وهكذا تتلاحق الأطوار وتختلف بين صعود وانحدار وبين تقدم وتراجع<sup>(2)</sup>، وبالتالي تأثيرها على الجمعيات تماشيا مع أهم التحولات والتطورات، المتلاحقة والمتعاضدة، التي عرفت الجزائر الحديثة على جميع المكونات الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية التي تنعكس مباشرة في الفعل الجمعي بصفته جزء لا يتجزأ من الواقع الاجتماعي، ويعنى هذا التطور معرفة صيرورة الجمعيات من جهة نشأتها وتكوينها، والمراحل التي مرت بها

(1) أنظر المادة 30 من قانون الجمعيات 12/06، مرجع سابق.

(2) زكي الميلاد، المسألة الحضارية، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، ط2، بيروت لبنان، 2008، ص 164.

والدساتير التي حمتها والقوانين التي نظمتها، وما يطرأ عليها من تغيرات وتبادلات جزئية أو كلية عرضية أو جوهرية، وذلك في إطار علاقة الجمعيات بعامل الزمن<sup>(1)</sup>.

### أولاً- تجمعات أو منطق الجماعة" قبل الإستعمار":

تجمعات قبل الإستعمار وخلال مرحلة الإستعمار تعد الأسطورة<sup>(2)</sup> القبائلية والتي بقيت لفترة من الزمن لغزا لكل من الإمبراطورية الرومانية والخلافة العثمانية، وفرنسا الاستعمارية من حيث التنظيم السياسي والإداري المفتقد للسلطة المركزية، كما يعد من أبسط الأنظمة التي يمكن للشخص أنيتصورها،<sup>(3)</sup> فهو نسق إداري متكامل وفعال أدار شؤونهم منذ قرون قائم على أساس التكافل والتضامن، ليشمل كل مجالات الحياة حيث الشعب يكفي نفسه بنفسه، يعتمد رابطة الدم والنسب والقرابة والأرض.

إن الحرب وحدها تضعف هذه الروابط وتفككها لتحل محلها رابطة الدين، وهو عنصر انسجام بين 99 بالمائة،<sup>(4)</sup> وهو عنوان قوي للتقدير والاحترام.

يعيش الأفراد في جماعة، والأملك تبقى على الشيوخ، والمحصول يستخدم للغذاء وتحت تصرف الجميع، ولا مكان فيه للفوارق التعليمية أو الثقافية، فالمحتاج يندمج مع الآخرين وبلا تكلف أو حرج، وعندما تزول غيوم الحرمان عنهم لا يتورعون برد الجميل والمعروف نظير ما تلقوه من مساعدات في الأوقات الحرجة<sup>(5)</sup>.

(1) نفس المرجع السابق، ص163.

(2) هي حقبة انقضت غير محددة تحديدا كافيا، كان الناس فيها سعداء يعرفون كيف يعيشون، الصغار يحترمون الكبار والغذاء مريئا، وهي تكشف لنا كيف كان الكون فينظرهم.

(3) هانوتو ولوتورنو، العادات القبائلية، التنظيم السياسي والإداري، ترجمة مزيان الحاج احمد قاسم، منشورات كرجا للطباعة والنشر والتوزيع، الأربعاء ناث اراتنيزوزو، 2013 ص7.

(4) محمد مبارك الميلي، عبد الله شريط، مختصر تاريخ الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، بدون طبعة، الجزائر، 1985، ص191.

(5) حمزة يدوغي، جوانب خفية من التراث الروحي الأمازيغي، الشروق، السبت 1 جانفي 2015، العدد 4604، ص20.

والذي يفسر هذه الحقيقة التاريخية هو أن الأمازيغ كانوا دائما متمسكين باستقلالهم أشد التمسك، متشبثين بشخصيتهم، وما يوافق فطرتهم وقيمهم ونظرتهم للحياة،<sup>(1)</sup>مجسدين إياه في واقع حياتهم، من خلال العلاقات التي تسير وفق منطق العرف، والعادة في أحكامها الرئيسية تحافظ على دوام واستمرار واستقرار الجماعة، كما توفر للفرد الحماية الاجتماعية والضمان الاقتصادي وتسيطر على جميع الأنشطة الاجتماعية، وتسييرها وفقا لمنطق الجماعة، فتجمعت تمثل السلطة التي تسيروهم وإليها تعود كافة السلطات، قراراتها إلزامية تشرعها من أجل العمل بها، وتنفيذها يعود لها، وتسهر دائما على توجيهها وضبطها وتقييم تعاونها قويا بين أعضائها بالنتج المادي، وفي القضايا التي تواجههم، أما في الجانب الثقافي والديني فلا توجد مؤسسة، وهي لا تكاد تخرج عن المسجد والزاوية والمكتبة، وأكبر مؤسسة تغذي أعمال تجماعتها الأوقاف.<sup>(2)</sup>

### ثانياً- الحركة الجمعوية خلال المرحلة الاستعمارية (1830-1962):

تعد الجمعيات مؤسسات قديمة، وهي نموذج للصراع الذي شهدته فرنسا خلال النصف الأول من القرن العشرين، بقيادة النقابات والجمعيات، من أجل الاعتراف بحق تكوين الجمعيات وصدر أول قانون وفي 1 جويلية 1901، حيث نصت المادة الرابعة منه على حرية إنشاء الجمعيات، ودون ترخيص من قبل السلطات التي يشكلها المواطنون، وهي مستقلة عن الدولة، و قد لحظ المشرع الفرنسي فئات ثلاث من الجمعيات وهي<sup>(3)</sup>:

#### 1- الجمعيات غير مصرح بها:

تعد جمعيات شرعية لا تملك أية شخصية قانونية، ومعرضة للحل إذا ما طلبت ذلك من كل من له مصلحة أو من وزارة الداخلية.

(1) هانوتو ولوتورنو، العادات القبائلية، التنظيم السياسي والإداري، مرجع سابق، ص 89.

(2) أب القاسم سعد الله، تاريخ الجزائر الثقافي، الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط2، الجزائر 1985، ص 223.

(3) نزيه نعيم شلال، الأحزاب والجمعيات السياسية والغير سياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، 2011، ص 229.

**2- الجمعيات المصرح بها:**

هي كل جمعية كيفت نفسها مع الوضع الجديد القائم، حيث تملك الشخصية المعنوية وممارسة نشاط معترف به.

**1- الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة:**

تعد الجمعيات المصرح بها وتخضع للإشهار، ومستوفاة لجميع الشروط التي فصلها المرسوم التنفيذي رقم 1904/09/18، المتعلق بكيفية تطبيق قانون الجمعيات، وتتوفر هذه الشروط تصدر الحكومة مرسوما، تعترف بمقتضاه لهذه الجمعية بصفة النفع العام.

بدأ تطبيق قانون الجمعيات في الجزائر بصدور مرسوم 1904/09/18، الذي يحدد كيفية تنظيم عمل الجمعيات، من إنشاء وتسيير وحل، وتم تأسيس العديد من الجمعيات الرياضية، والثقافية والموسيقية، التي تخص التجمعات الأوروبية التي تعمل على تنظيم نفسها، أما بقية التنظيمات الأخرى فكانت أنشطتها، موجهة كلية إلى الجاليات الوافدة، من أجل توفير شروط العمل (السكن، الصحة، الدراسة) بهدف السعي لاحتلال مكانة مرموقة في المجتمع<sup>(1)</sup>.

أما الحركة الجمعوية الجزائرية التي ظهرت أغلبها ذات طابع ثقافي ورياضي، أسستها النخبة الجزائرية بمشاركة الأوروبيين، وظهور الجرائد والمجلات التي نشرت الوعي وإعادة إحياء التراث العربي، ففي سنة 1907 تم إنشاء نادي "صالح باي بقسنطينة" ونادي الشباب "في تلمسان، و" الجمعية التوفيقية" في الجزائر العاصمة، و" نادي التقدم" في عنابة و"حركة الأخوة الجزائرية" التي أسست في 23 جانفي 1922، و"جمعية العلماء المسلمين"

(1) مصطفى الأشرف، ترجمة حنفي بن عيسى، الجزائر الأمة والمجتمع، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1983، دون طبعة، ص 288.

التي كان الهدف من تأسيسها، نشر الوعي والوحدة والتضامن ونشر التعليم وتهذيب السلوك وتحسين الأخلاق<sup>(1)</sup>.

وقد تعرضت الجمعية إلى العديد من الإجراءات التعسفية، فقد أصدر مارسيل رينيه وزير الداخلية، قرارا يقضي بتضييق الخناق على جمعية العلماء المسلمين<sup>(2)</sup> أما يوم 8 مارس 1938، فقد أصدرت الحكومة الفرنسية قرارا بتضييق دائرة التعليم العربي الحر، ومنع العلماء من التدريس إلا برخصة<sup>(3)</sup> ومن أهم الوسائل التي استعملتها هذه الجمعيات هي التجمعات<sup>(4)</sup>.

### ثالثاً - مرحلة الاستقلال (1962- إلى يومنا):

لقد عرفت الجزائر عقب الاستقلال سنة 1962 شغوراً قانونياً وإدارياً ومؤسسياً، مما دعا بالمشروع الجزائري إلى تبنى مرحلة انتقالية في تسيير الجمعيات، أي استمرار تنظيمها وتسييرها بموجب القانون الفرنسي لسنة 1901، وكان أول دستور للجمهورية الجزائرية الصادر عام 1963<sup>(5)</sup> معبرا عن رغبة النظام في منح الحريات الكاملة، بما فيها حرية الصحافة والاجتماع والتعبير، وهذا ما نصت عليه المادة 19، ولكن هذا لا يمنع الحكومة من حل الجمعيات ومنع الأحزاب السياسية وغلق الصحف.

وفي عام 1964 انعقد أول مؤتمر لحزب جبهة التحرير الوطني، الذي أكد على الدور القيادي للحزب، حيث قام أعضاء الحزب الواحد بالترويج لهذه لسياسة الحزب الواحد والتي تم تكريسها من خلال تأطير الفلاحين، العمال، الشباب، النساء، المجاهدين وجمعيات تعمل تحت وصايته وفق خياراته.

(1) أحمد الخطيب، جمعية العلماء المسلمين الجزائريين وأثرها في الإصلاح في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، دون طبعة، 1985، ص115.

(2) عبد الكريم بو الصفصاف، جمعية علماء المسلمين وعلاقتها بالحركات الجزائرية الأخرى، منشورات المتحف الوطني للمجاهد، دون طبعة، 1993، ص130.

(3) عبد الكريم بو الصفصاف، جمعية علماء المسلمين وعلاقتها بالحركات الجزائرية الأخرى، نفس المرجع السابق، ص131.

(4) عبد الحميد زوز، الهجرة ودورها في الحركة الوطنية الجزائرية، مرجع سابق، ص 101.

(5) دستور 1963، الجريدة الرسمية، عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

لقد شكلت التعليمات الصادرة في 02 مارس 1964 الصادرة عن وزارة الداخلية حجر الأساس في تسيير وإدارة الجمعيات ذات المنفعة العامة والتي بموجبها تم الإجازة للإدارة وأعاون الإدارة العمومية، والذين لهم علاقة مباشرة مع الجمعيات إجراء تحقيق مدقق عن أهداف ونشاط الجمعيات المصرح بها، ولسد الفراغ الموجود في هذا الميدان فقد عمل النظام على إحداث تنظيمات متشعبة بأفكاره، وكلفها بمهام، فأصدر المرسوم الثاني شهر آذار لعام 1964، ويحظر على الجمعيات التي تمارس نشاطا سياسيا تحت ستار النشاطات الاجتماعية والثقافية والفنية، والتي تشكل اعتداء على أمن الدولة، وبقي هذا القانون ساري المفعول لغاية صدور أمر رقم 79-71 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971، الخاص بالجمعيات والذي عدل في 07 جوان 1972»،<sup>(1)</sup> حيث فرض نظام الترخيص لإنشاء الجمعيات، وعدم المس بالتوجه العام للدولة مع اخذ موافقة الجهة الإدارية في تعديل القانون الأساسي أو تغيير مقر الجمعية.

ثم جاء دستور 1976<sup>(2)</sup> الذي أكد على حرية الجمعيات، فالمادة 55 منه تنص على: "أن حرية التعبير والتجمع مضمونة شرط أن لا تتعارض مع الثورة الاشتراكية"، والمادة 56 نصت على: "أن حرية الجمعيات معترف بها ويتم تطبيقها في إطار القانون"، واستمر الوضع إلى غاية سنة 1987 مع صدور القانون 15/87 المؤرخ في 21 جويلية 1987 المتعلق بالجمعيات<sup>(3)</sup>، والذي حرر العمل الجمعي وإعطائه مجالا واسعا للحركة في إطار من الثوابت، فالمادة 40 منه تشترط على الجمعيات العمل ضد المؤسسة أو الوحدة الوطنية والاختيارات الأساسية للبلاد.

(1) الأمر رقم 21/72، الجريدة الرسمية عدد 65، الصادرة في 15 أغسطس 1972.

(2) دستور 1976 الصادر بالأمر 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1975.

(3) قانون رقم 15/87، الجريدة الرسمية عدد 65، الصادرة في 29 يونيو 1987.

وكان لأحداث 1988 بالغ الأثر في حماية وتكريس الحق في تكوين الجمعيات ذات المنفعة العامة، حيث تم إقرار دستور 1989، الذي عمل على حماية حقوق الإنسان والحريات الفردية والجماعية، وحق تأسيس الجمعيات مما ادخلها في ديناميكية وزخم جمعي، فقد نصت المادة 32 من دستور 1989<sup>(1)</sup> على أن الدفاع الفردي أو عن طريق الجماعة مضمون، والمادة 41 منه حددت مجالات التطبيق في حرية التعبير والتجمع والجمعيات وجاءت المادة 43 لتؤكد على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون وأن الدولة تشجع تطوير ونمو الحركة الجموعية، والقانون يحدد كيفية وشروط تأسيس الجمعيات "ذات الطابع السياسي"، بالتالي استمدت الجمعيات قوتها من الدستور.

كما تم التغيير على مستوى القوانين، وهذا بصدور قوانين جديدة نازمة للحقوق والحريات منها قانون رقم 89 / 28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ، المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، والقانون رقم 89 / 07 المؤرخ في 03 أبريل 1989 ، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، والقانون رقم 90 / 14 المؤرخ في 02 يونيو 1990 المنظم للصحافة والإعلام.

أما القانون رقم 90 / 31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المنظم والمسير للجمعيات والذي اعترف بحرية العمل الجمعي، كرس الحق في حرية إنشاء الجمعيات ومنحها صفة النفع العام، ورفع العراقيل البيروقراطية والإدارية وتبسيط إجراءات التأسيس مع مراعاة بعض الالتزامات، حيث شهدت هذه المرحلة نموا متزايدا للجمعيات بلغ 595 جمعية<sup>(2)</sup>، وتم في سنة

(1) دستور 1989 الصادر بالأمر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 1 مارس 1989.

(2) قريد سمير، دور الجمعيات الوطنية لحماية البيئة ومكافحة التلوث في نشر ثقافة، رسالة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الأدب والعلوم الإنسانية والاجتماعية، 2010/2011، ص 117.

1992 إحداث وتنظيم المرصد الوطني لحقوق الإنسان طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 77/92 المؤرخ في 1992/02/22، ويعمل كجهاز للمراقبة وتقويم واحترام حقوق الإنسان<sup>(1)</sup>. أما دستور 1996<sup>(2)</sup> فقد عمل على تكريس الحق في إنشاء الجمعيات، ذلك ما نصت عليه أحكام المادة 41 على أن: "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"، عدل في 2002 ثم لحقه تعديل 2008، من خلال التعديلات التي أدخلها على الدستور<sup>(3)</sup>، واستمر العمل به إلى غاية صدور القانون العضوي 06 / 12 المؤرخ في 15 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات، الذي وسع من مجال نشاط الجمعية ليشمل العمل الخيري والمحافظة على البيئة وحماية حقوق الإنسان، والمجال العلمي والتربوي والثقافي، مع فرض الرقابة على نشاطها ومواردها المالية، وعلاقتها بالأحزاب السياسية ومختلف الجمعيات الدولية.

### الفرع الثالث: أهمية الجمعيات ذات المنفعة العامة وخصائصها

تعد الجمعيات ذات المنفعة العامة من أهم الجمعيات، وذلك لأنها تساهم في العمل التطوعي وتسد الحاجات غير المشبعة والقيم الغير مدركة لأهميتها ولتمييزها بخصائص متميزة.

#### أولاً- أهمية الجمعيات ذات المنفعة العامة :

اهتم الكثير من الباحثين والعلماء في شتى التخصصات والمجالات بالجمعيات فأولوها أهمية كبيرة، وعليه فإن أهمية الجمعيات ذات المنفعة العامة متعددة الأبواب، كل باب أقرب إلى زاوية معينة.

(1) حدة بولافة، واقع المجتمع المدني في الجزائر إبان الفترة الاستعمارية وبعد الاستقلال، رسالة ماجستير، 2011/2010، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 107.

(2) دستور 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة في 08 مارس 1996.

(3) الزبير بولعناصر حاروش، الحركة النقابية في الجزائر في ضل التجربة الديمقراطية 2010/1999، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2011 / 2010، ص 80.

فعلماء السياسة اعتبروا الجمعيات ذات المنفعة العامة أنها الوجه الآخر للدولة من خلالها يتمكن المواطن من المشاركة في صنع القرار، وتسيير الشأن الجمعي، مما يجسد فعلاً مبدأ المشاركة من خلال ارتباطها أساساً بمبدأ تشكيل هيئات الجمعية بالانتخاب<sup>(1)</sup> وهذه الوسيلة تعمق الديمقراطية، وتبث الوعي وتنتشر المعرفة والثقافة والتوافق في إطار حوار حر بناءً،<sup>(2)</sup> وهي مدرسة لتثقيف المواطنين في إتباع وممارسة المفاهيم الديمقراطية لاختيار من ينوب عنهم في تسيير مكتب الجمعية، وهي حلقة الوصل بين السلطة والمواطنين تلبى حاجياتهم وتحقق أهدافهم بشكل تطوعي.

كما تساهم الجمعيات في تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق السلطة والارتقاء بالدولة وتقوية بنيانها السياسي والاقتصادي، لاسيما أن القانون يمنح للجمعيات الاستقلال في إدارة المشروعات والأعمال المتصلة اتصالاً مباشراً بالحاجات الاجتماعية، وهذا الاستقلال يسهم من دون شك في تبسيط الإجراءات، وتجنب التعقيد والأنظمة الروتينية والبطء في صدور القرارات المتعلقة بمصالح الأفراد، وهذا الأسلوب يدعم الوحدة الوطنية ويحقق التكامل الوطني.

أما علماء الإدارة ومنظروها فنظروا إليها من باب أنها تجسيد لفكرة نظرية التنظيم<sup>(3)</sup> في الإدارة العامة، حيث يعمل نظام الجمعيات ذات المنفعة العامة على تطوير التنظيمات الإدارية، وخاصة في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الإدارية، وتنوعت فيه المرافق العامة تحت تأثير السياسات التي تتبعها الدول المعاصرة، ورفع الكفاءة الإدارية في أداء الوظائف التي يقوم بها مكتب الجمعية، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وتوفير الخدمات للمواطنين مع السرعة في اتخاذ القرارات التي تتصف غالباً بالحكمة والرشاد لقربها من الواقع

(1) أنظر المادة 21 من القانون الأساسي الملحق بالنموذج الاتحاديات الرياضية، بالإضافة إلى المادة 20 من القانون الأساسي للكشافة الإسلامية.

(2) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 78.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، ط2، 2007، ص 220.

الاجتماعي، ولأنها قائمة على توفير المعلومات لدى الجمعية، وبالتالي تقديم الخدمات بمستوى جيد.

أما رواد ومفكرو إدارة الأعمال فقد اعتبروا الجمعيات مؤسسة من المؤسسات التي بواسطتها يمكن تحقيق الرفاه العام، وتحسين إدارة الشأن الخيري وتسييره بكفاءة وجدارة وبأقل الإمكانيات، مع تحقيق أقصى المنافع والغايات، ففي " كتاب نخبة القادة الإداريين"، يؤكد هيريكيلهر Herb Killher على العمل الجماعي من خلال مشاركة كل الأفراد لتحقيق النجاح، وتكرار النجاح إذ يقول: « يمكن للمشاركة أن توجه السلوك وترفع الأداء لتحقيق هدف مشترك، وتغرس فيهم إحساسا بالهدف، وبذلك يصبحون موالون لرؤية التوجه العام».<sup>(1)</sup>

وعلماء الاجتماع انطلقوا من تصور عام باعتبار الجمعيات ذات المنفعة العامة صورة من صور التضامن الاجتماعي، فنظام الجمعية يحقق العدالة في توزيع الإعانات توزيعا عادلا على مختلف الجهات<sup>(2)</sup>، وهي مكان لتقاسم العمل والتخصص، فتحقق أقصى مردودية للانسجام مع الأوضاع الاجتماعية ومساعدة الفقراء واللاجئين بالعودة إلى ديارهم، وتدعيم التسامح والتضامن بين أبناء البلد الواحد، والتقليل من الفوارق بين الطبقات، إضافة إلى تقديم المساعدات وتنمية مهارات الفرد.

### ثانياً: خصائص الجمعيات ذات المنفعة العامة :

تعمل الدولة دائماً على دعم وتشجيع الجمعيات ذات المنفعة العامة ،<sup>(3)</sup> التي تقوم بدور داعم ومكمل لدورها في العديد من الأنشطة الضرورية وذات الأهمية القصوى، وهذا هو سر العلاقات الايجابية بين الجمعيات والسلطة الوصية فالأولى تدعم الثانية والثانية تساعد

(1) موكول بانديا وروبي شيل، نخبة القادة الإداريين، مركز التعريب والبرمجة، الدار العربية للعلوم، ط1 بيروت، 2005، ص50.

(2) مصطفى محمد مرسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، القاهرة، مطابع الهيئة العامة للكتاب، 1992، ص68.

(3) حسب ما جاء في المادة 29 من القانون رقم 06-12 يتعلق بالجمعيات.

الأولى للوصول إلى بلورة مواقف موحدة تجاه تلك البرامج والأنشطة، وتتميز الجمعيات ذات النفع عن الجمعيات بمجموعة من الخصائص هي كما يلي:

- تخصيص موازنة سنوية للجمعيات ذات المنفعة العامة (1).
- دفع مساعدة وإعانات ومساهمات من الدولة والجماعات المحلية، وفق أسس تعاقدية تحدد بموجبها الأهداف الواجب بلوغها.
- توفير أجهزة ومستلزمات تعتبر ضرورية لعمل تلك المؤسسات.
- وضع تحت تصرف الجمعيات ذات المنفعة العامة مستخدمين وتقنيين وإداريين، زيادة على المستخدمين المنصوص عليهم في التنظيم المعمول به، بحيث تتحمل الدولة دفع رواتبهم ومستحقاتهم المالية بما يخفف العبء عنها، وتخضع مساعدات الجهة المختصة للجمعيات إلى رقابتها وإشرافه للتأكد من سلامة التصرف في المساعدات الحكومية، وكذا مبادئ الحكم الراشد (2) بما هو محدد ومتفق عليه.
- تخضع لرقابة وزارة الداخلية وتأخذ الرقابة فحص أعمال الجمعية وثبات استعمال الإعانات والمساعدات، وتقديم الحصيلة الأدبية والمالية والتصديق على حسابات الجمعية والتحقق من مطابقتها للقوانين واللوائح والنظام الأساسي للجمعية، مع إقرارها بحضور ممثلي السلطات العمومية في أجهزتها للمداولة، والقرارات الغير عادية لا تنفذ إلا بأغلبية الحاضرين وبعد موافقة السلطات العمومية.

(1) أنظر المادة 34 من نفس القانون السابق.

(2) أنظر المادة 175 من قانون 05/13، مرجع سابق.

## المطلب الثاني: أساس الحق في تكوين الجمعيات ذات المنفعة العامة وأنواعها في

## الجزائر

حرية إنشاء الجمعيات هي قمة الحريات المدنية<sup>(1)</sup>، وبموجب هذه الحرية لا يقتصر دور الدولة على مراعاة حقوق وحريات المواطنين، والعمل على توفيرها، بل لابد وأن تجعل من المواطنين شركاء ومساهمين في الأعمال الاجتماعية، وهذه الأعمال ليست فقط مبادئ وأهدافا، وإنما هي وسائل عملية لتحقيق هذه المبادئ والوصول إلى هذه الأهداف<sup>(2)</sup>، هذه الوسائل هي إنشاء الجمعيات والانضمام إليها، وقدرتها على العمل دون التدخل بشؤونها وعليها جمع الأموال لتتمكن من العمل والقيام بنشاطاتها وتنفيذ برامجها، والتحرر من كل شكل من أشكال التدخل في عملها.

ولما كان حق إنشاء الجمعيات والتجمع مرتبطان ببعضهما فلا تقبل القسمة أو التجزئة، فمن الجائز أن يقيد حق من هذه الحقوق استنادا إلى القانون أو اللوائح أو العرف أو التحلل منها بحجة عدم إقرار هذه المواثيق، حيث نص الدين الإسلامي ومختلف الاتفاقيات العالمية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان، والمواثيق والنصوص الرسمية على الحق في تكوين الجمعيات والتجمع كحق أساسي من حقوق الإنسان، كما أن الجمعيات ذات المنفعة العامة في الجزائر على أنواع، وهذا ما سنستعرض إليه ضمن الفرعين التاليين أساس الحق في تكوين الجمعيات، وأنواع الجمعيات ذات المنفعة العامة في الجزائر.

(1) نقصد بها كل الحقوق والحريات اللصيقة بالشخصية الإنسانية وهي:

- الحق في الحياة واحترام الكرامة الإنسانية.

- الحق في الأمان.

- الحق في احترام الحياة الخاصة.

- الحق في الزواج.

- حرية الاجتماع والتجمع.

- حرية التملك.

- حرية التنقل واختيار مكان الإقامة.

(2) منصف المرزوقي، عن أي ديمقراطية تتحدثون، الدار المتوسطة للنشر، ط1، تونس، 2012، ص237.

## الفرع الأول: أساس الحق في تكوين الجمعيات

إن الحق في تكوين الجمعيات من الحقوق التي تم الاعتراف بها في الدين الإسلامي وفي مختلف المواثيق الدولية و الدساتير ومختلف النصوص القانونية حيث نجد أن هذا الحق قد تم تناوله والاعتراف به في الآتي:

## أولاً- أساس الحق في تكوين الجمعيات في الإسلام:

لقد أناط الإسلام بالفرد مسؤولية عظيمة تجاه المجتمع وفي مقدمتها أمانة الحياة<sup>(1)</sup> وسعى لتأمين الحاجات الاقتصادية والمادية للإنسان، من خلال النهي عن العزوف عن الدنيا وأن لا يبتعد عن كل مكان تستدعي الحالة فيه للعمل،<sup>(2)</sup> فهو يدعو إلى التمتع بالنعمة الإلهية، حيث يقول الله تعالى: " قُلْ مَنْ حَرَّمَ زِينَةَ اللَّهِ الَّتِي أَخْرَجَ لِعِبَادِهِ وَالطَّيِّبَاتِ مِنَ الرِّزْقِ ۗ قُلْ هِيَ لِلَّذِينَ آمَنُوا فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا خَالِصَةً يَوْمَ الْقِيَامَةِ ۗ كَذَلِكَ نُفَصِّلُ الْآيَاتِ لِقَوْمٍ يَعْلَمُونَ (32)"،<sup>(3)</sup> ويقر طرق تحصيل المال وتنمية الوضع الاقتصادي للفرد أو للأفراد في المجتمع، سواء كان ذلك بشكل فردي أو جماعي، ومن الأدلة الدالة على مشروعية تشكيل الجمعيات ما يلي:

**1- الدفاع عن الحقوق الفردية والجماعية:** هدف الجمعيات توصيل الأغراض والحقوق والمساعدات التي يطالب بها أعضاء المجتمع، وتنشط في سبيل ذلك، ومن المسلمات الفقهية حق الدفاع عن الحقوق الفردية أو الجماعية سواء كانت اقتصادية، مالية أو اجتماعية، كالدفاع عن المال والنفوس والعرض، ولما كانت الجمعيات بصددها إحقاق الحق على مستوى الفرد والجماعة، شملتها أدلة الدفاع عن الحقوق الشخصية، والانخراط في

(1) حسن رمضان فحلة، مقومات الحضارة الإنسانية في الإسلام، دار الهدى، ط1، الجزائر، 1989، ص15.

(2) وليد الشرتوني، المجتمع السياسي الحديث، بيروت، بربارباخوان، 2008، ص59.

(3) الآية 32 سورة الأعراف.

قضايا الأمة، والتواصل مع الغير، وعدم التعامل بمنطق المتفرج أو اللامسؤول،<sup>(1)</sup> لاسيما الإعانة في قضاء الحوائج والقيام بها قبل السؤال.<sup>(2)</sup>

**2- أدلة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر:** هناك ترغيب وحث كثير في الآيات والأحاديث على لزوم الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، على المسلم القادر، إذ ذكره الله تعالى في كتابه العزيز مقرونا بالإيمان به عز وجل فقال تعالى: "كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف و تنهون عن المنكر و تؤمنون بالله ولو آمن أهل الكتاب لكان خيرا لهم منهم المؤمنون و أكثرهم الفاسقون"<sup>(3)</sup> ووجه الدلالة من هذه الآية الكريمة أن المؤمن يبادر دوما إلى عمل الصالحات<sup>(4)</sup>، إن التتاهي بين الأمة أفرادا أو جماعات، يشمل الداعون الآمرون الناهون، وهو فرض كفاية لا يلزم كل الأمة ولا يليق بكل احد كالجاهل<sup>(5)</sup> وإخباره تعالى عن عباده الصالحين بأنهم يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر<sup>(6)</sup> في قوله: "الذين إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف و نهوا عن المنكر ولله عاقبة الأمور"<sup>(7)</sup>.

وفي قوله عز وجل: "والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ويقومون الصلاة ويوتون الزكاة ويطيعون الله ورسوله أولئك سيرحمهم الله إن الله عزيز حكيم".<sup>(8)</sup>

أمر الرسول صلى الله عليه وسلم به في قوله: "من رأى منكم منكرا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان"، وينبغي للأمر بالمعروف

(1) زكى الميلاد، المسألة الحضارية، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، ط2، بيروت، 2008، ص181.

(2) السيد عبد الله شير، الأخلاق، منشورات مؤسسة تلامعي للمطبوعات، بيروت لبنان، دون تاريخ، ودون طبعة، ص94.

(3) القرآن الكريم، الآية 110 سورة ال عمران.

(4) محمد الهاللي، فلنبدأ بأنفسنا، دار التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، ط1، 1994، ص26.

(5) العلامة جلال الدين محمد بن احمد المطلى والعلامة جلال الدين عبد الرحمان بن أبي بكر السيوطي، تفسير الجلالين دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، ط2، 21983، ص111.

(6) أبو بكر جابر الجزائري منهاج المسلم، دار الإمام مالك، ط1، المدينة المنورة، 2012، ص50.

(7) القرآن الكريم، الآية 41 سورة الحج.

(8) القرآن الكريم، الآية 71 سورة التوبة.

والناهي عن المنكر أن يكون منه برفق حتى يقترب إلى تحصيل المقصود،<sup>(1)</sup> فقد قال الإمام الشافعي: "من وعظه آخاه سرا فقد نصحه وزانه، ومن وعظه على نية فقد فضحه وعابه" وقوله تعالى: **"لتأمرن بالمعروف و لتنهون عن المنكر أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقابا منه، ثم تدعونهم فلا يستجيب لكم"**، ونطاق هذين الواجبين الشرعيين غير محدود، وقد وردا شاملين لكل أنواع والخيرات الاجتماعية والفردية أي عاما، فلا يشمل مجالا دون غيره وتركهما سالب للبركة، وللقيام بهاتين الفريضتين لا يهم الصورة التي يظهر فيها سواء في سورة فردية أو في صورة جماعية، من خلال تكوين الجمعيات، إذ الأصل طالما أنه شرعي فإن كل وسائله شرعية.<sup>(2)</sup>

كما أن الظلم لا يجوز لقوله صلى الله عليه وسلم فيما يرويه عن ربه عز وجل أنه قال: "يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرما فلا تظلموا"، والمعنى أن الله سبحانه وتعالى لا يظلم عباده وقوله \*فلا تظلموا\* المعنى المظلوم يقتص له من الظلم وحذفت إحدى التاءين تخفيفا، إذ أصله فلا تظلموا،<sup>(3)</sup> لذا وجب على الناس عامة أن تتكاتف وتتكاتف في سبيل رد الظلم الواقع من جهة السلطة، وكل حسب قدرته وقد تكون هذه القدرة بتكوين الجمعيات،<sup>(4)</sup> للدفاع عن حقوق الفرد أو الجماعة من الأفراد، والدفاع يكون على نحوين:

أ- إما قبل التعدي من قبل المعتدى على حقوق الأفراد، فيقوم أفراد هذه الجمعية بالترغيب أو التهريب، لجعله ينصرف عما يريد فعله، وبهذا يتم حفظ حقوق الناس، وهذا الفرض يشكل مثالا بارزا للأمر بالمعروف.

(1) الإمام الحافظ شيخ الإسلام محي الدين أبي زكريا، و يحي بن شرف النووي دمشقي الشافعي، شرح الأربعين النووية، دار الهدى، الجزائر، 2002، دون طبعة، ص 138.

(2) محمد عبد الله مغازى، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، 2005، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، الإسكندرية، دون طبعة، ص 63.

(3) الإمام الحافظ شيخ الإسلام محي الدين أبي زكريا، يحي بن شرف النووي دمشقي الشافعي، شرح الأربعين النووية، مرجع سابق، ص 106.

(4) محمد عبد الله مغازى، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 70.

ب- أن يقوم أعضاء الجمعية بعد حصول التعدي بالدفاع من أجل استعادة الحقوق المسلوقة، ورفع الظلم، وأن لا يقر المسلم ظالماً على ظلمه وأن لا يستسلموا لجائر في جورهم،<sup>(1)</sup> وهذا الفرض يشكل مثالا للنهي عن المنكر، وهو أساس المشروعية، وهذه الدعامة النظرية لتشكيل الجمعيات.<sup>(2)</sup>

**3- أدلة التعاون على البر والإحسان:** إذا كان هدف الجمعية الوقوف جنباً إلى جنب مع الحكومة في الوفاء بالمتطلبات الاجتماعية، في مجال العمل الاجتماعي، والتموي والتطور المالي والديني لأعضاء الجمعية أو غيرهم، فهذا النشاط مشروعاً، لأن أداة التعاون التي هي بمعنى الاجتماع على فعل الخير، تشمل التعاون على الخير والفعل الحسن، وذلك بمقتضى الآية الكريمة: "وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان واتقوا الله إن الله شديد العقاب"<sup>(3)</sup>، فهذه الآية لا تقتصر على الإذن بفعل الخير بل هي تأمر بذلك.<sup>(4)</sup>

### ثانياً - الحق في تكوين الجمعيات في الموثيق والنصوص الرسمية:

الحق في تكوين الجمعيات ذات المنفعة العامة، لم ينشأ من فراغ، كما أن قواعده ليست بنت اليوم، وإنما تضرب بجذورها في أعماق التاريخ الجزائري ومنذ الاستقلال، لذلك تستمد قواعد ذلك الحق جذورها من الموثيق والنصوص الرسمية، التي لعبت كلها دوراً في بلورة تلك القواعد وتجسيدها، وهكذا يشكل الحق في تكوين الجمعيات مصدر لا يمكن إنكاره من مصادر القانون، إذ في إطار الموثيق والنصوص المكتوبة، يظل هذا الحق محفوظاً.

(1) البصائر للبحوث والدراسات، الإصلاح السياسي، دائرة التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة، ط1، 2006، ص91.

(2) محمد حسن قدردان ملكي، فقه الحريات، تعريب على الموسوى، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، ط1، 2008، بيروت، ص100.

(3) القرآن الكريم، سورة المائدة، الآية 2.

(4) محمد حسن قدردان ملكي، فقه الحريات، مرجع سابق، ص100.

**1- الحق في تكوين الجمعيات في المواثيق الوطنية:** وهي التي تبنت هذا الحق في تأسيس الجمعيات وتهدف إلى حماية حقوق الفرد من ويلات وتعسف الإدارة، سواء كان من المنخرطين أو غير المنخرطين، وقد تم تقنين هذا الحق في:

**أ- الحق في تكوين الجمعيات من خلال بيان أول نوفمبر 1954<sup>(1)</sup>:** إن من بين الأهداف الرئيسية التي وضعها مفجرو ثورة نوفمبر 1954، هو احترام الحريات الأساسية للمواطنين، وقد شكل هذا المبدأ الهدف الرئيسي للثورة بعد إقامة الدولة الجزائرية، ذات السيادة ضمن أطر المبادئ الإسلامية<sup>(2)</sup>، وذلك باحترام جميع الحريات الأساسية دون تمييز عرقي أو ديني،<sup>(3)</sup> والمقصود من الحريات في بيان أول نوفمبر ما يلي:

**\* حرية التعبير:** وتشمل حرية القلم، الصحف ووسائل الإعلام.

**\* حرية التجمعات:** وبموجب هذه الحرية فإن الأفراد لهم الحق في الاجتماع، لأجل التداول والتشاور في كل أمر من أمورهم، سواء بالتأييد أو الاعتراض.

**\* حرية إنشاء الجمعيات:** حيث أن الأفراد في المجتمع لهم الحرية في تشكيل جمعيات نقابات، نوادي، منظمات، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المنشودة.

**ب - الحق في تكوين الجمعيات من خلال ميثاق 1964<sup>(4)</sup>:** إن هذا الميثاق اعتبر المنظمات الجماهيرية ضرورة، لا يمكن الاستغناء عنها لضمان نجاح مهام الحزب الواحد ومن أبرز هذه المنظمات نجد الاتحاد العام للعمال الجزائريين، المنظمة الوطنية للمجاهدين والاتحاد الوطني للنساء الجزائريات، والاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين والتنظيمات العلمية والثقافية والمهنية.

(1) أنظر في بيان أول نوفمبر 1954.

(2) الحسين بركة، أبعاد الأزمة في الجزائر، شركة دار هومة لطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، برج الكفان الجزائر، دون طبعة، 1997، ص 42.

(3) محمد العربي الزبيري، الثورة الجزائرية في عامها الأول، المؤسسة الوطنية لنشر الكتاب، الجزائر، دون طبعة، 1984، ص 252.

(4) ميثاق الجزائر، مجموع النصوص المصادق عليها من طرف المؤتمر الأول لحزب جبهة التحرير الوطني 16-21 افريل 1964.

**ج - الحق في تكوين الجمعيات من خلال ميثاق 1976<sup>(1)</sup>:** نص ميثاق 1976 على أن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وغيره من الاتحاديات، تشكل جزء من السلطة القائمة وتعمل على تطوير الوعي السياسي والتكوين الإيديولوجي للمجتمع، حيث فرض نص الأمر 57/76<sup>(2)</sup> المؤرخ في 3 ديسمبر 1971 والمتعلق بالجمعيات، نظام الترخيص لإنشاء الجمعيات، وأعطى لوزير الداخلية سلطات واسعة في منع وحل الجمعيات، هذا القانون تم تعديله في 7 جويلية 1972 بالأمر رقم 21/72، ثم لحقهما المرسوم رقم 176/72 الذي يحدد كيفية تطبيق الأمر 79/71، والمرسوم رقم 177/72، الذي يتضمن الأحكام القانونية الأساسية المشتركة للجمعيات، وقد صدر المرسومان في 27 جويلية 1975.

**2- الحق تكوين الجمعيات في النصوص الدستورية:** اهتم المشرع الجزائري بمجموع الحقوق الإنسانية، وله في هذا الخصوص باع طويل، بل بمجرد الحصول على الاستقلال كان سباقا في التنبيه إلى ضرورة احترام تلك الحقوق والعمل على حمايتها وخصوصا الحق في تكوين الجمعيات، باعتبارها تشكل الوجه الآخر للدولة في تقديم خدمات مجانية وتحقيق التنمية.

**أ- حق تكوين الجمعيات من خلال دستور 1963:** إن دستور 1963 هو أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة، بعد استعمار دام 132 سنة، فقد نصت المادة 19 من الدستور على: "أن الدولة الجزائرية تضمن مجموعة من الحريات وعلى رأسها حرية الصحافة، وحرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات والتجمع"، هذا الاعتراف الصريح لم يتبعه قانون يوضح كيفية تطبيق هذه الحقوق والحريات، ويبقى القانون الفرنسي الصادر عام 1901 والمتعلق بالجمعيات هو المطبق، وهذا التطبيق تم بموجب القانون رقم 157/62

(1) الأمر 57/76 مؤرخ في 7 رجب عام 1396 الموافق ل5 يوليو سنة 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني.

(2) الأمر رقم 79/71 المتعلق بالجمعيات المؤرخ في 03/12/1971، الجريدة الرسمية عدد 105 مؤرخة في 1971/12/24.

المؤرخ في 1962/12/31، الذي سمح بسريان التشريع الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية<sup>(1)</sup>.

**ب - حق تكوين الجمعيات من خلال دستور 1976:**<sup>(2)</sup> عاشت الجزائر فراغًا دستوريًا من 19 جوان 1965 إلى غاية صدور دستور 1976، حيث اعترف بحرية الاجتماع، وهذا ما جاء في نص المادة 56 منه، حيث نصت على أن حرية إنشاء الجمعيات معترف بها وتمارس في إطار القانون، أما المادة 55 نصت "بأن حرية التعبير والاجتماع مضمونة، ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية"، وتمارس هذه الحرية مع مراعاة أحكام المادة 73، والتي نصت على ما يلي: "يحدد القانون شروط إسقاط الحقوق والحريات الأساسية لكل من يستعملها، قصد المساس بالدستور أو بالمصالح العامة أو بوحدة الشعب والتراب الوطني أو بالأمن الداخلي والخارجي للدولة أو بالثورة الاشتراكية.

وعلاوة على ما عرفته الجزائر من تعديلات دستورية في سنة 1979 و1980<sup>(3)</sup> صدر القانون رقم 15/87 في 21 يوليو سنة 1987<sup>(4)</sup> والمتعلق بالجمعيات، ميزة هذا القانون على المستوى التطبيقي، إلغاء الاعتماد المسبق والرجوع إلى التصريح الإداري الذي كان معمولًا به قبل سنة 1971 من حيث الفترة، والأمر رقم 79/71 من الجانب التشريعي الذي تلاه المرسوم<sup>(5)</sup> رقم 16/88، والذي حدد كيفية تطبيق القانون المذكور سالفًا، ثم تلاها قرار وزير الداخلية المؤرخ في 9 أكتوبر سنة 1988 المتضمن القانون الأساسي للجمعيات استمر هذا

(1) صدر بالجريدة الرسمية رقم 2 ص 18 باللغة الفرنسية 1963، وألغي هذا القانون بواسطة الأمر 23/73 المؤرخ في 1973/07/05 ج ر رقم 62.

(2) دستور 1976.

(3) تم تعديل بعض مواد الدستور 1976 بموجب القانون 06/79 المؤرخ في 7 يوليو 1979، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 28 بتاريخ 1979/07/10.

(4) القانون رقم 15/87 المؤرخ في 1987/07/21 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة في 1989/07/29.

(5) المرسوم رقم 16/88 المؤرخ في 1988/02/02، يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 15/87 المؤرخ في 1987/07/21، المتعلق بالجمعيات ويضبط الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بينها، الجريدة الرسمية عدد 5 مؤرخ في 1988/02/03.

الوضع على حاله إلى غاية صدور القانون رقم 31/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المنضم والمسير للجمعيات.

**ج- حق تكوين الجمعيات من خلال دستور 1989<sup>(1)</sup>:** أدت التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخاصة بعد انهيار المعسكر الاشتراكي ونجاح المعسكر الرأسمالي إلى تبنى النظام السياسي الجزائري لخيار التعددية القائم على تعدد القوى والإرادة السياسية وحققها في التعايش والتعبير عن نفسها والمشاركة في إدارة وتسيير الشأن العام، والتجمع وتشكيل الجمعيات والأحزاب، وقد تزامن صدور هذا القانون مع مصادقة الجزائر على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية<sup>(2)</sup>.

تجسد هذا التغيير من خلال دستور 1989 حيث نصت المادة 32 منه على أن " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان مضمونة"، كما نصت المادة 33 على: "حق المواطن في الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وأن الحريات الفردية والجماعية مضمونة"، في حين جاءت المادة 41 بأن: "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"، أما المادة 43 فاعترفت للمواطنين بحقهم في تأسيس الجمعيات، حيث جاء فيها أن: "حق إنشاء الجمعيات مضمون وتشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية

**د- حق تكوين الجمعيات من خلال دستور 1996:** دستور 1996 عمل على تكريس الحق في إنشاء الجمعيات، ذلك ما نصت عليها أحكام المادة 41 بقولها: "حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"، عدل هذا الدستور في 2002، ثم لحقه تعديل

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 73 بتاريخ 28 ديسمبر سنة 2008، الموافق ل 30 ذو الحجة عام 1429.

(2) قانون رقم 08/89 مؤرخ في 25/04/1989، والمتضمن الموافقة على 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 يوم 16/12/1966، الجريدة الرسمية عدد رقم 17 المؤرخة في 26/04/1989.

2008، وكان مهما في المواد التي خصصها للجمعيات، حيث تناول مجموعة من الأفكار أهمها:

\* ضمان الدفاع عن الحقوق الأساسية للإنسان، وعن الحريات الفردية والجماعية بواسطة الجمعيات، سواء منها السياسية أو المدنية.<sup>(1)</sup>

\* ضمان إنشاء الجمعيات وحرية التعبير والاجتماع.<sup>(2)</sup>

\* ضمان الدولة لإنشاء الجمعيات والتشجيع على ازدهار الحركة الجمعوية.<sup>(3)</sup>

\* اعتراف للجمعيات بدورها في الدفاع عن الحريات الفردية والجماعية.<sup>(4)</sup>

وتصف المواد الإجراءات المحددة في مجال إنشاء الجمعيات، ودور الدولة في سن القوانين التي تنظم العمل الجمعوي، مع تشجيع وتطوير هذه الجمعيات لتحقيق النمو.

**هـ - حق تكوين الجمعيات من خلال دستور 2016:** أكد دستور 2016 حسب

المادة 48 على أن: "حرية التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن"، كما جاء في المادة 39 من الدستور أن: "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون".

أما المادة 54 فقد أكدت أن للجمعيات حق مضمون في إنشائها، وأن الدولة تشجع أعمالها إنجازاتها لتحقيق أهدافها وقد جاء فيها ما يلي<sup>(5)</sup>:

- حق إنشاء الجمعيات مضمون.

- تشجع الدولة الحركة الجمعوية، والقانون العضوي يحدد شروط وكيفية إنشاء الجمعيات.

(1) أنظر المادة 33 من دستور 2008.

(2) أنظر المادة 42 من دستور 2008.

(3) أنظر المادة 43 من دستور 2008.

(4) أنظر المادة 33 من دستور 1996.

(5) أنظر المادة 64 من دستور 2008.

أما المادة 64 فقد أكدت أن: "الأمالك الوقفية وأمالك الجمعيات الخيرية معترف بها ويحمي القانون تخصيصها".

### ثالثاً- حق تكوين الجمعيات في الاتفاقيات العالمية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان:

لأشك أن الحق في تكوين الجمعيات على الصعيد العالمي والإقليمي، أثار الكثير من المناقشات والجدل، حتى أصبح يحتل مكانا مميزا في إطار القانون الدولي، فقد انقضى الزمن الذي كان فيه هذا الحق هشاً وضعيفاً، إلى غير رجعة وذلك لا يدعو إلى الدهشة ذلك أن غاية أي حق يتمثل أساسا في خدمة أشخاصه، الذين يتكونون في النهاية من أفراد فالحق يهتم أساسا بالأفراد، بل هم الذين يشكلون في الواقع سبب وجوده.

#### 1- أساس حق تكوين الجمعيات في الاتفاقيات العالمية: هناك اتفاقيات عالمية عديدة

حمت الحق في تكوين الجمعيات، لا نستطيع أن نحيط بها خبرا في جميع تفصيلاتها، لذلك سنقتصر على أهميتها وذلك ببيان من يحمى هذا الحق.

#### أ- أساس حق تكوين الجمعيات في ظل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: صدر

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10 أكتوبر 1948، حيث أقرت الجمعية العامة في دورتها الثالثة بقرار رقم 218 ووافقت عليه 48 دولة، وامتنعت عن التصويت ثمان دول، تتكون من ديباجة ووثيقتين وبروتوكول اختياري وثلاثين مادة احتوت على قائمة بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.<sup>(1)</sup>

وأفرد الإعلان 20 نصا للحقوق المدنية والسياسية فالمادة 19 منه نصت على أنه: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون تدخل واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت، دون التقييد بالحدود الجغرافية" وكفلت المادة 20 حرية إنشاء الجمعيات، حيث جاء فيها: "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى

(1) نزيه نعيم شلال، المرتكز في حقوق الإنسان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط1، 2010، ص23.

جمعيات"، وتشمل هذه الحرية حرية الإنشاء وحرية التنشيط والانضمام، وحظرت الفقرة 2 وضع قيود على ممارسة هذا الحق تؤدي إلى تعطيله، أو الانتقاص منه وأجاز فقط وضع قيود لا تمس جوهر التمتع بالحق وفي أضيق الحدود وفي إطار ثلاثة معايير وهي:

1- القيود التي تشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي.

2- أن يكون الهدف من تلك التدابير الضرورية في مجتمع ديمقراطي صيانة الأمن القومي، أو السلامة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الإنسان.

3- أن تقدم هذه القيود في القانون.

ب- أساس حق تكوين الجمعيات في ميثاق الأمم المتحدة: ميثاق الأمم المتحدة يعتبر

أول وثيقة دولية اعترفت بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية،<sup>(1)</sup> وقد يتضح ذلك من خلال العبارات التي استخدمها واضعو الميثاق، فقد جاء فيها: "نحن شعوب الأمم المتحدة وقد ألبنا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي من خلال جيل واحد جلبت للإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف، وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد، وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية"،<sup>(2)</sup> أما الفقرة الثانية من المادة الأولى فقد نصت على أنه: "من مقاصد الأمم المتحدة... تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك إطلاقاً وبدون تمييز.

كما تم التأكيد على هذه حقوق في الميثاق بمناسبة تحديد صلاحيات الجمعية العامة وسلطاتها فقد نصت الفقرة "ب" من المادة الثالثة عشر على أنه: "التعاون الدولي في

(1) محمد أمين الميداني، حقوق ومواقف، المركز العربي للتربية على القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، 2003، ص 21.

(2) إبراهيم احمد خليفة، الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط1، 2007، دار الجامعة الجديدة، ص38.

الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان وحرياته الأساسية للناس كافة، دون تمييز بينهم".

**2- حق تشكيل الجمعيات في التنظيم الإقليمي:** تشكل التنظيمات الإقليمية مجموعة من الاتفاقيات الواجبة الإتباع وصولاً إلى غاية معينة كاحترام حق تكوين الجمعيات، فارتبطت الدولة بمعاهدات دولية مما يحتم تطبيقها فعلاً.

**أ- حق تشكيل الجمعيات في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان<sup>(1)</sup>:** يرجع تاريخ التنظيم الأوروبي لحقوق الإنسان إلى عام 1948، عندما دعت اللجنة الدولية لتنسيق الحركات الأوروبية إلى عقد مؤتمر في لاهاي لوضع اتفاقية أوروبية لحقوق الإنسان، صدرت توصية إلى مجلس الوزراء الأوروبي بإعداد وإصدار ميثاق، للحفاظ على الحريات الأساسية حيث حقق العديد من الانجازات، أهمها توقيع الميثاق للحفاظ على حقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>(2)</sup>، في مدينة روما بتاريخ 1950/11/4 الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 1953/9/3، وضمت الاتفاقية 69 مادة وتكونت من خمسة أقسام كما أحق بها 14 برتوكولا دخلت كلها حيز التنفيذ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 11 على ما يلي:

"- لكل شخص الحق في حرية المشاركة في الاجتماعات السلمية، وفي حرية تكوين الجمعيات، ويشمل هذا الحق حرية إنشاء النقابات مع الآخرين، والانضمام إليها للدفاع عن مصالحه.

- لا يجوز إخضاع ممارسة هذه الحقوق إلا للقيود التي يحددها القانون والتي تعد في مجتمع ديمقراطي، تدابير ضرورية لحفظ سلامة الوطن وأراضيه، والأمن العام وحماية النظام، ومنع الجريمة، وحماية الصحة والأخلاق، وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

(1) الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، معدلة بالبروتوكولين رقم 11 و14، ومتممة بالبروتوكول الإضافي والبروتوكولات رقم 4 و6 و7 و12 و13، [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ARA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ARA.pdf).

(2) نزيه نعيم شلال، المرتكز في حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 27.

ب- حق تشكيل الجمعيات في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: أنشأت منظمة الدول الأمريكية عام 1948، كأحد مقررات مؤتمر الاتحاد الأمريكي الذي عقد في بوجوتا، وحلت هذه المنظمة محل الاتحاد الأمريكي،<sup>(1)</sup> وتم التوقيع على الاتفاقية بتاريخ 1969/11/22 ودخلت حيز التنفيذ في 1978/7/18.

وتضمن الميثاق ديباجة و150 مادة وجاء في ديباجة الميثاق: " أن المهمة التاريخية لأمريكا هي أن تقدم للإنسان أرضاً للحرية ومناخاً مواتياً لتطوير شخصيته ولتحقيق أعماله المشروعة"،<sup>(2)</sup> ولبلوغ هذه الغاية، نصت المادة 16 على ما يلي: " لكل شخص حق التجمع وتكوين جمعيات مع آخرين بحرية لغايات إيديولوجية، أو دينية أو سياسية أو اقتصادية أو عمالية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو سواها.

- لا تخضع ممارسة هذا الحق إلا لتلك القيود المفروضة قانوناً، والتي تشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم.

- لا تحول أحكام هذه المادة دون فرض قيود قانونية، بما فيها حق الحرمان من ممارسة حق التجمع، على أفراد القوات المسلحة والشرطة."

ج- حق تشكيل الجمعيات في الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان: ترجع فكرة إنشاء نظام قانوني لحماية حقوق الإنسان إلى ما قبل إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية عام 1963 التي أصبحت لاحقاً الاتحاد الإفريقي،<sup>(3)</sup> هذا الميثاق الإفريقي، تم التوقيع عليه من جانب حكومات الدول الإفريقية خلال قمة نيروبي عاصمة جمهورية كينيا، في 1981/6/28

(1) حقوق الإنسان في ظل العولمة، على يوسف الشكري، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 2010، ص83.

(2) نفس المرجع السابق، ص84.

(3) إبراهيم أحمد خليفة، الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، ط1، 2007، دار الجامعة الجديدة،

ودخل حيز التنفيذ في 1986/10/21، حيث تمت المصادقة عليه من قبل ثلاثين دولة وهو الحد الأدنى الذي حدده الميثاق لدخول حيز التنفيذ.

وتتألف الميثاق من ديباجة وثمانية وستون مادة وقد جاء في الدباجة: "تأخذ في الاعتبار ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية الذي ينص على أن الحرية والمساواة والعدالة والكرامة أهداف سياسية لتحقيق التطلعات المشروعة للشعوب الأفريقية".

هذا الميثاق جمع بين الحقوق والواجبات من جانب ونص على حقوق الأفراد والشعوب من جهة أخرى، وجمع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في وثيقة واحدة.

وقد نصت المادة 10 من هذا الميثاق الإفريقي على ما يلي: "يحق لكل إنسان أن يكون وبحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي حددها القانون.

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

### الفرع الثاني: أنواع الجمعيات ذات المنفعة العامة في الجزائر

بسبب تآزم الأوضاع الاجتماعية وانتشار الفقر وتقاطعا مع مخططات الدولة، دخل العمل الجمعي في أكثر من مجال، كل مجال له اختصاصاته وأدواته وتفاصيله، من أجل الأغراض النبيلة مثل تحسن حالة الفقراء، إصلاح الآداب والسلوك، رعاية المساكين، ولم تساهم أعداد غفيرة من الناس فقط بالمال بل بالوقت الكافي والطاقة الكبيرة في قضية ما.

وهذا ما جعل من العمل الخيري نشاط كامل إلى حد كبير، كما قام محبو الأعمال الخيرية بالاتحاد مع غيرهم لتأسيس جمعيات، ونوادي، واتحاديات، والقانون شجع الاهتمام بالأنشطة كلها، هذه الأنشطة تكفلت بها جمعيات منها ثلاثة، أصبغ عليها المشرع الجزائري صفة النفع العام وهي:

أولاً- الهلال الأحمر الجزائري: للجمعيات ذات الطابع العام دور بارز في شتى جوانب النشاط الاجتماعي، من خلال التعبير عن الاتجاهات الاجتماعية والوفاء بالاحتياجات العامة، وإعطاء المستحقين وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، حيث تعمل مع مؤسسات الدولة في الوفاء بمتطلبات هذا الجانب، حيث لا يمكن الاعتماد على دور الحكومة فقط في هذا المجال، لأنه من ناحية لا يمكن أن يغطي هذا الدور في شتى مجالات العمل الاجتماعي ومن ناحية أخرى قد لا تتحقق الفعالية وتتحقق الغايات ومن ثم الدور المتعاضم للهلال الأحمر الجزائري مثلا في تقديم خدمات في المجال الاجتماعي لأنه الأعراف بتفاصيلها والأقدر على تحقيقها وهذا من خلال مجموعة القوانين التي نظمت عمل الهلال الأحمر.

ثانياً-الكشافة الإسلامية الجزائرية: من سمات المجتمع البشري أنه مسرح للتعاون، أن الناس أفراداً وجماعات يعملون على تحقيق مجموعة من الأهداف كما هي العلاقة بين الكشافة الإسلامية<sup>(1)</sup> التي حصلت على الاعتراف بطابع المنفعة العمومية عن طريق مرسوم رئاسي رقم 217/03 الصادر بتاريخ 19 مايو 2003<sup>(2)</sup> ليليه صدور المرسوم التنفيذي رقم 247/05 الصادر بتاريخ 07 يوليو 2005<sup>(3)</sup> موضحا الأحكام المطبقة على هذه الجمعية بعد الاعتراف لها بطابع المنفعة العمومية والدولة التي تشكل الحافز والموجه حيث، اعتبرت شريك في المساهمة في التوعية وتكوين جيل المستقبل وتربيته على القيم التي تشكل الحافز والموجه، حتى تثمر مجموعة من الاتجاهات والمعارف والمعايير والمشاعر اتجاه الدولة واتجاه الأدوار المختلفة، كما تتضمن التربية معرفة القيم المؤثرة.

(1) اعتمدت بقرار وزير الداخلية المؤرخ في 07 نوفمبر 1989، الجريدة الرسمية، عدد 08 الصادرة في 21 فبراير 1990.  
(2) مرسوم رئاسي رقم 217-03، المتضمن الاعتراف بصفة المنفعة العامة للكشافة الإسلامية، الجريدة الرسمية، عدد 35 الصادرة في 25 مايو 2003.  
(3) مرسوم تنفيذي رقم 247/05، المحدد للأحكام المطبقة على الكشافة الإسلامية بعد الاعتراف لها بصفة النفع العامة، الجريدة الرسمية، عدد 48 الصادرة في 10 يوليو 2005.

ويستعمل مصطلح النشاط التربوي بدل استخدام مصطلح التعليم لأنه يركز على التأثيرات الأوسع والأقل رسمية في العمل، وقد ثبت أن للبرامج التربوية التي تقدمها الكشافة الإسلامية بالتحديد تأثيرات مهمة أكبر من تأثيرات المدرسة والجامعة.

**ثالثاً-الاتحاديات الرياضية:** النشاط الرياضي ليس امتيازاً على الدولة فقط، يوجد في الجزائر كما هو الشأن في دول أخرى جمعيات تمارس دائماً نشاطات رياضية لا يستهان بها من خلال العمل على ترقية الشباب اجتماعياً<sup>(1)</sup> وإدماجهم، والتكفل بكل المواطنين دون تمييز في السن أو الجنس من خلال المساهمة في:

-تطوير الرياضة.

-تشجيع الرياضة النسوية.

-إحداث مراكز تكوين وتدريب المواهب الشابة الرياضية.

نظراً لهذه الخدمات ارتأى المشرع الجزائري أن يمنح جمعيات الرياضة مكانة وامتيازات خاصة باعتبار نشاطاتها المفيدة، ف جاء القانون 10/04 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية حيث نصت المادة 51<sup>(2)</sup> على تقاسم الوظائف بين الدولة والجمعيات الرياضية بمختلف أشكالها بشكل يجعلها الإطار القاعدي لتنشيط وترقية الرياضة، أما المرسوم التنفيذي رقم 405/05 فقد حدد شروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية.

(1) أنظر المادة 02 والمادة 16 من القانون 10/04، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتربية البدنية و الرياضة، الجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 18/08/2004.

(2) أنظر المادة 51 من القانون 10/04 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية، المرجع السابق.

وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 247/05 المتعلق بكيفيات تنظيم اتحاديات الرياضة وسيرها والاعتراف لها بالمنفعة العمومية، هذا الاعتراف بالمنفعة العمومية ترتب عنه تمويل مالي متجدد ومستمر<sup>(1)</sup>، للقيام بالوظائف التالية:

-وضع نظام المراقبة الطبية الرياضية، ومكافحة تعاطي المنشطات في الوسط الرياضي.

-وضع نظام ترقية الأخلاقيات الرياضية، لتحضير وتسيير الفرق الوطنية في إطار مشاركتها في المنافسات الدولية.

-وضع نظام المنافسة الرياضية وتسييرها، والمساهمة في ترقية التمثيل الوطني في الهيئات والمحافل الرياضية الدولية وتنسيقه مع الاتحاديات الرياضية الوطنية المهنية. - تشجيع التشاور بين مختلف المتعاملين الرياضيين الوطنيين.

---

(1) أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 247/05 والمرسوم التنفيذي رقم 405/05 يحدد كيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا شروط الاعتراف لها بالمنفعة العامة العمومية والصالح العام المؤرخ في 205/10/17. الجريدة الرسمية عدد 70 المؤرخة في 2005/10/19.

## المبحث الثاني

### الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة

يعتبر العمل التطوعي مهنة إنسانية تهدف إلى مساعدة الناس سواء كانوا أفراداً أو جماعات، للوصول بهم إلى مستوى من الحياة الكريمة، وذلك في حدود إمكانياتهم وقدراتهم كما أنها تستهدف توفير الرعاية، ونشر القيم، والوعي، والثقافة، وتعمل على رفاهية الإنسان وذلك عن طريق تقديمها خدمات من خلال جمعيات متعددة الأنواع سواء استخدم في ذلك مقياس نوع الخدمة أو نوع الهيكل التنظيمي أو أي مقياس آخر، لذلك فإن هذا التنوع يتطلب تنوعاً مماثلاً في أسلوب الإدارة وكفاءة الرقابة وجميع العوامل المؤثر في تصرفات الإدارة.

وتعد الإدارة حجر الأساس في عمل الجمعيات ذات المنفعة العامة فهي جزءاً مكملًا لكل عمليات العمل الخيري، وكمهنة أساسية تعمل في إطار نظام الجمعيات في المجتمع بالتالي فهي ليست أداة أو عاملاً مساعداً لها، بل تلعب دوراً بارزاً في إدارة برامج العمل التطوعي داخل الجمعيات الخاصة بها.

أصبح العمل الإداري يحتل مكانة أساسية في عمل الجمعية من خلال إدراك الأهداف وتشكيل الفريق والقيادة، وتوزيع الأدوار والمسؤوليات، واتخاذ القرارات وتنفيذه، وتقييمها، وسوف نتناول في هذا المبحث، ثلاثة مطالب، المطلب الأول مفهوم الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي المطلب الثاني نظام عمل الجمعيات ذات النفع أما المطلب الثالث خصصناه لدراسة نظام تمويل الجمعيات ذات المنفعة العامة .

### المطلب الأول: مفهوم الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة

تعيش الجمعيات الحديثة مرحلة من التغيير والانطلاقة فرضها التقدم العلمي والتغيير الاجتماعي الذي انعكس بدوره على عملها، وقد أدى هذا التغيير إلى اتساع نطاق عمل الجمعيات ونموها المفرط في عملها الذي امتد إلى العديد من الجماعات، ولذا وصفت الجمعيات بأنها جمعيات الإدارة، حيث تسعى جاهدة إلى تحقيق رفاهية المواطنين.

وقد فرض ذلك على الإدارة أن تكون ذات كفاءة وفعالية لزيادة قدرتها على تقديم خدمات ومواجهة المستجدات، ولقد أصبح من المؤشرات التي تدل على تقدم الجمعية مدى تقدمها إداريا، لأن السر في العمل الخيري لم يعد في القدرة على استخدام المال، وإنما أيضا استخدام الطاقات البشرية، وعليه فإننا سوف نتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع، الفرع الأول تعريف الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة، والفرع الثاني، تطور إدارة الجمعيات ذات المنفعة العامة، والفرع الثالث، سمات الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة .

### الفرع الأول: تعريف الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة

تعددت التعريفات التي تحاول تحديد معنى الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة فالبعض يركز على عمليتها ووظائفها، والبعض الآخر يحاول التركيز على الأسلوب الذي يمكننا من تحقيق الأهداف وتتمثل أهم التعاريف في الآتي:

عرفها حامد شاكر بأنها "عملية تحديد وتحقيق أهداف أي منظمة من خلال الجهد المنسق أو التعاوني"<sup>(1)</sup> يحدد هذا التعريف الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة، بأنها عملية ديناميكية مستمرة تعمل على أداء وظائف الجمعية وتحقيق أهدافها من خلال العمل التعاوني والمنسق بين العاملين بهذه الجمعية وبين المستفيدين، في هذا الإطار يعتبر فبيتر دروكر Peter Drucker في مقالة نشرتها أتلانتكمنثلي Atlantic Mantil في عام 1994 كتب يقول: "جميع المدراء يفعلون الأشياء ذاتها بصرف النظر عن الهدف الذي تسعى إليه المنظمة، يتعين عليهم جميعا أن يجمعوا الناس معا، علما بأن كل واحد منهم يملك معرفة مختلفة من أجل إنجاز شيء مشترك، كما يتعين عليهم جعل القوى البشرية منتجة من خلال إنجاز المهام بصرف النظر عن مواطن الضعف لديهم، وعليهم جميعا التفكير في النتائج المرغوبة في المنظمة، ومن ثم تحديد الأهداف بناء على ذلك"<sup>(2)</sup>.

(1) حامد شاكر ثابت، الإدارة في الخدمة الاجتماعية، مطبعة دار العالم العربي، القاهرة، 1996، دون ط، ص16.

(2) نفس المرجع السابق، ص112.

أما هارلستريكر harleightrecker فيعرفها بأنها "عملية العمل مع الناس بطرق من شأنها إطلاق طاقاتهم والربط بينها كي يتمكنوا من استثمار الموارد المتاحة، لتحقيق غرض مثل توفير الخدمات والقيام ببرامج يحتاجها المجتمع، فالإدارة عملية تجمع بين كل من الأفراد والموارد والأغراض في عملية ديناميكية مستمرة"<sup>(1)</sup>، هذا التعريف يؤكد على أن الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة عملية ديناميكية ومستمرة تسعى إلى توجيه واستثمار كل الموارد البشرية والمادية لتحقيق خدمات معينة يحتاج إليها المجتمع.

**وعليه فالإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة حسب الباحث:** هي عملية تقوم على أساس تجمع الموارد البشرية والمالية والتقنية والربط بينها بطرق الكفاية والكفاءة لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف لخدمة فئة معينة من أفراد المجتمع.

### الفرع الثاني: تطور إدارة الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن الجمعيات في محاولاتها لرعاية شؤون أو مصالح الناس وتوفير العون لهم، قد ابتدعت من الطرق والأساليب ما يمكنها من تحقيق أهدافها وغاياتها، وخدمة الفرد باعتبارها أول الطرق المهنية للعمل الخيري، منذ نشأته ارتبطت بها ارتباطا يعكس تاريخها وتطورها وأهدافها، فقد جاءت تعبيراً عن حب العمل الخيري والإحسان إلى الضعفاء والمحتاجين والفقراء لتقديم العون لهم سواء أفراد أو جماعات على أسس علمية سليمة<sup>(2)</sup>.

يعد العمل الخيري أو خدمة الجماعة طريقة ثانية للعمل التطوعي ويمكن تعريفه بأنه المجهود القائم على مهارة وخبرة معينة، والذي يبذل عن رغبة واختيار بفرض أداء واجب اجتماعي وبدون توقع جزاء مالي بالضرورة<sup>(3)</sup>، وظهرت نتيجة حاجة الأفراد للمساعدة والرعاية

1)) B. Treker -New understandings of Administration- Association Press, New York, 1961, P21. Harleigh

(2) محمد عبد الفتاح محمد عبد الله، الأسس النظرية لإدارة المؤسسات الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2002، ص23.

(3) أما التطوع يقصد به "البذل والتضحية من أجل الآخرين، إذ ينطوي على معان سامية وأهداف خيرة لدى أصحابه، كما أنه يتدرج من حيث مستوى التضحية فنجدّه يبدأ بأداء أعمال بسيطة"، العمري علي أحمد، مفهوم الخدمة التطوعية

من طرف الجماعات التي ينتمون إليها، وظهرت طريقة ثالثة وهي تنظيم المجتمع جاءت لحل المشاكل والأزمات التي قد تؤثر في تقديم الخدمات للفرد والجماعة.

وحيثما ظهرت الحاجة إلى وجود جمعيات، يمكن من خلالها تقديم الخدمة الفردية والجماعية تأكد القائمون بهذه الخدمات من ضرورة الاهتمام بالإدارة، كطريقة معاونه للعمل التطوعي، ومن هنا برزت الإدارة وزادت أهمية دورها في مهنة الخدمة الاجتماعية، العمل التطوعي يتضمن تفاعلا مستمرا بين الأفراد والجماعة، وحتى يحقق هذا التفاعل أهدافه المرجوة كان لزاما وجود جهود تنظيمية وتوجيهية ترسم له الطريق، أو بمعنى آخر فإنه لا بد من وجود إدارة رشيدة وقيادة مهنية حكيمة، وبدون هذه الإدارة تكون الجهود المبذولة لتوفير الرفاهية الاجتماعية للعملاء والمستفيدين من الخدمة معرضة للضياع أو التشتت، ولقد أثبتت التجربة أنه بزيادة اعتماد العمل الخيري على الإدارة وبتزايد أهميتها بها، فإن كفاءة الجمعيات وفعالية أنشطتها والخدمات قد ازدادت هي الأخرى على مر الأيام، والمتتبع لنشأة العمل التطوعي يجد أنه مرتبط بالجمعيات بوجه عام، باعتبار أنه نشاط إرادي غير صريح تحقق أعلى درجة من الكفاءة والفعالية<sup>(1)</sup>.

وقد تطورت هذه الجمعيات تبعا للتطورات الفكرية التي سادت الجزائر على مر الزمن بداية من التكافل والتضامن الفردي إلى الجماعي، وصولا إلى العمل الخيري المنظم المؤطر في إطار مجموعة من القوانين التي أقرها المشرع الجزائري.

إن تطور إدارة الجمعيات ذات المنفعة العامة مرتبط بوجه خاص بالجمعيات وبشكل عام بالإدارة، وقد عرفت الدولة الجزائرية التنظيم البيروقراطي منذ أمد طويل، ففي العهد التركي كان التنظيم الإداري قائما على أساس النمط العسكري، حيث كانت السلطة التشريعية من اختصاص الديوان الذي يظم القادة العسكريين وكبار الدولة، في حين السلطة التنفيذية بيد

ومجالاتها، بحث منشور، مقدم للمؤتمر العلمي الأول للخدمات التطوعية بالمملكة العربية السعودية، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، 1997، ص196.

(1) نفس المرجع السابق، ص18.

الرأي المنتخب من قبل الديوان، هذا التنظيم اتم بالضعف والتنظيم والمراقبة خاصة ما يتعلق بالإدارة المالية (عجز في صرف النفقات نحو لا عدالة في التوزيع ) في المرحلة الأخيرة من التواجد في الجزائر، بعد دخول فرنسا إلى الجزائر أسست إدارة كولونياليه، طبقت القوانين الفرنسية على الجزائر في كل المجالات، وأسست الجمعيات في ظل قانون 1904 وعملت الإدارة الفرنسية على استغلال الإمكانيات المادية والبشرية للجزائريين دون أن يكون هناك اهتمام يذكر بالإدارة وتسيير شؤونهم الإدارية اليومية.

في مرحلة الاستقلال احتفظت الدولة بالهيكل الإدارية التي أقامها الاستعمار<sup>(1)</sup>، مع تكريس البيروقراطية التي اعتمد عليها لتحقيق الفعالية التسييرية، واجهت العديد من الاختلال أدت إلى انتشار الظواهر المرضية في المؤسسات والإدارات العمومية والجمعيات ذات المنفعة العامة، وخاصة الاتحاديات الرياضية وذلك لقيامها على أسس غير طبيعية وهو ينعكس سلبا على البنية التنظيمية للجمعيات وغيرها<sup>(2)</sup>، وحتى محاولات الإصلاح الاتحاديات الرياضية والهلال الأحمر الجزائري جاءت ضمن منطقتين تجاوز العجز.

### الفرع الثالث: سمات الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة

تنتم الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة بمجموعة من السمات والخصائص تميزها عن غيرها من الأنواع الأخرى من الجمعيات وهي:

**1- المرونة:** تعد المرونة من أهم السمات التي تتصف بها إدارة الجمعيات ذات المنفعة العامة وتتحدد درجة المرونة في الأهداف وتغييرها، وفقا للتغيرات التي قد تطرأ على بيئة الإدارة أو الاستجابة لمشكلات ما، أو تطور تكنولوجي الذي يلاحق بيئة الجمعية.

**2- الارتباط بالواقع:** ويتمثل هذا الواقع في بيئة الجمعية ونطاق عملها بكل عناصر البيئة المختلفة ومكوناتها الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(1) صباح أسابع، التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2007/2006، ص 84.

(2) مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، دون ط، ص 86-87.

**3-تحديد أهداف الجمعيات ذات المنفعة العامة :** ومن ثم ترتبط الإدارة بتنفيذ السياسة في إطار الجمعية مسئولة عن تنفيذ هذه السياسات، وصياغة أهدافها الإستراتيجية في شكل أهداف تكتيكية يمكن تنفيذها على مستوى الجمعية وفقا لأهداف ومجال عملها.

**4-الحركة والتفاعلية:الإدارة في الجمعية لا تتسم بالسكون<sup>(1)</sup>وتصميم البناء والهيكل التنظيمي فحسب، بل تتعدى ذلك إلى خطوط الاتصالات والتفاعلات الرسمية وغير الرسمية الأفقية والرأسية والتفاعل مع البيئة والجمعيات الأخرى.**

**5-ديمقراطية الإدارة:** تتسم هذه الديمقراطية في صنع واتخاذ القرارات واحترام رأي الأغلبية وتقديم المصلحة العامة، حيث يعد اتخاذ القرار بالتوافق في إطار حوار حر بناء<sup>(2)</sup> الهدف الأساسي الذي تهدف الجمعيات إلى تحقيقه من خلال العمليات الإدارية المختلفة وهو الوصول إلى اتخاذ قرار مناسب لتطوير الجمعية أو إلى حل مشكلة ما تواجهها المؤسسة وتتخذ هذه العملية عدة مراحل ووسائل، أبرزها طرح مقترحات وأفكار بشكل عشوائي دون مناقشة لها، وبعد أن تنتهي هذه المرحلة، يبدأ المجتمعون بتحليل تلك المقترحات من توضيح نقاط قوتها ونقاط ضعفها، ومن ثم يتم التوصل إلى الاقتراح الأنسب وإجراء التعديلات عليه حتى الوصول إلى القرار الأنسب الذي يمكن الجمعيات ذات المنفعة العامة من القيام بأعمالها بأعلى درجات الكفاءة والفاعلية، حيث يتم إنجاز الأعمال بالطريقة المناسبة وفي الوقت المطلوب، ووفق قانون الجمعيات مع مطابقته مع القانون الداخلي للجمعية وقانونها الأساسي.

**6- الحرص:** ومفاده أن أعضاء الجمعيات ذات المنفعة العامة يتفاعلون بالحماس والإخلاص مع التقارير التي تتعلق بإدارة الجمعية وبرامجها وشؤونها المالية، وكجزء من هذا

(1) أنظر المادة 17 من قانون الجمعيات 12/06.

(2) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 78.

الواجب يتعين عليهم حضور الاجتماعات والاشتراك في المناقشات، والتصويت على القرارات التي تهم الجمعية بذاتها وتهم عملها<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: نظام عمل الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن كانت الجمعيات ذات المنفعة العامة كياناً قانونياً لتقديم خدمات، فهي في الوقت نفسه نظام مكون من مجموعة من العناصر المترابطة فيما بينها بالعديد من العلاقات، وبنية تنظيمية متسادة بغية تحقيق هدف مشترك، وهي تشكل جزءاً لا يتجزأ من المجتمع، لها مكانة هامة، فهي القوة الثالثة كما يسميها ألان فلورينى Alain Florinn ، وتساهم بشكل فعال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، ونذكر منها على الخصوص أنها مصدر الإبداع التقني الذي يعتبر شرطاً لتطور المجتمع، بفضل مكتب الجمعية، وعن طريق أعوانها، لتحقيق مجموعة من الوظائف وإدارة كوكبة من العمليات، مع توثيقها وتسجيلها باستعمال تصريح بصيغة النفاذ، أي تأمين السير العادي لأعمال الجمعية بعدة نشاطات.

تتجسد بعض هذه النشاطات في القيام بكل عمل قانوني أو مادي يصدر من عضو أو من أعضاء الجمعية، أو من عامل أو أكثر من عمال هذه الجمعية في مباشرتها للوظيفة الإدارية وعلى هذا الأساس تم تقسم هذا المطلب إلى فروعين، نتناول في الفرع الأول وظائف العملية الإدارية في الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي الفرع الثاني ندرس فيه إدارة العمل في الجمعيات ذات المنفعة العامة.

### الفرع الأول: وظائف العملية الإدارية في الجمعيات ذات المنفعة العامة

الوظائف الإدارية في الجمعيات ذات المنفعة العامة يقصد بها مجموعة من الأساليب والإجراءات القانونية الإدارية الواجب إتباعها علمستوى الجمعية، بحيث يكون هناك كيان نسميه الجمعية ذات المنفعة العامة، وهذه الوظائف تتمثل في<sup>(2)</sup>:

(1) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 95.

(2) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 17.

**الوظيفة الأولى-التخطيط:** يعد التخطيط الوظيفة الأولى من وظائف الجمعيات ذات المنفعة العامة، فهي القاعدة التي تقوم عليها الوظائف الإدارية الأخرى، والتخطيط يعنى فرض نظام معين على إزالة الفوضى.

ويعرف الأستاذ هشام الطالب، في كتابه التدريب القيادي، التخطيط، على أنه "تجميع المعلومات وافترض توقعات في المستقبل من أجل صياغة النشاطات اللازمة لتحقيق أهداف المؤسسة، وهو يضمن ارتباط العمليات التي يؤدي القيام بها إلى مجموع الآثار المتوقع تحقيقها، عندما يتم التوصل إلى مجموع النتائج.

ويعرف واترسون waterson عملية التخطيط على أنها محاولة واعية منظمة ومستمرة لاختيار أفضل البدائل المتاحة من أجل تحقيق أهداف معينة.

والتخطيط عملية مستمرة تتضمن تحديد طريقة سير الأمور، ويعنى ضرورة تحديد واضح لأهداف الجمعيات ذات المنفعة العامة الواجب تحقيقها، وكذلك أهداف الجهات المختلفة التي ترتبط بها بواسطة اتفاقات، وذلك في نطاق مجموعة من العوامل البيئية المحيطة بها والتي تشكل الإطار العام للفرص المتاحة والقيود المفروضة على الجمعيات، ثم ترجمة هذه الأهداف<sup>(1)</sup> في شكل سياسات وإجراءات، أي هو محاولة التحكم في المستقبل وتوجيهه وجهة الأهداف المحددة.

**الوظيفة الثانية-تدبير الموارد:** أي توفير المصادر المادية والبشرية والتقنية وتوزيعها على الجهات المختلفة في الجمعيات ذات المنفعة العامة وعلى مستوياتها، فأما تدبير الموارد المالية فهو النشاط المتمثل في تحديد الأموال اللازمة لأعمال الجمعية وتأمينها من مختلف المصادر المتاحة والممكنة، وأما تدبير الموارد البشرية فمعناه العمل على استقطاب العناصر البشرية القادرة على العطاء وتقسيم أنشطة الجمعية وتنظيمها وتنسيقها،<sup>(2)</sup> أي تحويل الموارد

(1) زاهد محمد ديري، إدارة الموارد البشرية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان الأردن، 2011، ص 171.

(2) تصميم المنظمة، حسين محمود حريم، ط3، 2006، ص45.

إلى خدمات، وتنظيم عملها وتحفيزها برفع الروح المعنوية عن طريق تلبية حاجياتها الاجتماعية والمعنوية، والاهتمام بتنمية قدراتها ومهارتها عن طريق التوجيه الفعال للعاملين والمتطوعين وتدريبهم، وإكسابهم مهارات في العمل الخيري وتحفيزهم،<sup>(1)</sup> حيث تتحقق أهداف الأفراد مع أهداف العمل<sup>(2)</sup>، وتعتمد الجمعية في أدائها لهذه العمليات على العلاقات التبادلية الحاصلة بينها وبين البيئة الخارجية<sup>(3)</sup>.

**الوظيفة الثالثة-التعبئة والتنظيم:** أي استثارة سلوك الأفراد على النحو الذي يؤدي إلى الوصول للأهداف المرسومة مع العمل على تنظيم الأنشطة وهذا التنظيم يتطلب<sup>(4)</sup>:

- السعي للحصول على الزمن اللازم لمعالجة المشاكل التي ينبغي حلها.

- إتقان عملية توزيع الأعمال والجهود وفقا للطاقة والاختصاص.

- تحقيق التوافق بين المهام الموزعة بكفاءة والانسجام، أي أن كل التعليمات أو الأوامر قد أحسن تنظيمها، وإنجازها، وأرسلت إلى مكانها المحدد.

**الوظيفة الرابعة-التنسيق:** ويقصد به الملائمة بين العناصر والجماعات والعمليات المختلفة بحيث، تكون جميعا وحدة متكاملة من العمل والنشاط الهادف، فلوضع خطة مرسومة بالفعل، لابد من تقسيم العمل، وتحديد الموارد المالية والبشرية، ثم توزيع المهام الأساسية بالطريقة الصحيحة، ولضمان سلامة العمل، لا بد من التنسيق بين مختلف المهام الموزعة هناك مثل يقول "إن النجاح هو محصلة اجتهادات صغيرة تتكرر يوما بعد يوم" وهذا يعني أن النجاح يتحقق بالعمل المنسق أي بالتقدم بخطوات حتى تبلغ الجمعية أهدافها<sup>(5)</sup>.

(1) زاهد محمد ديربي، إدارة الموارد البشرية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان الأردن، 2011، ص185.

(2) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص18.

(3) مؤيد سعيد سالم، نظرية المنظمة، دار وائل للنشر، ط2، 2005، ص34.

(4) ج كورتوا، ت: سالم العيسى، الطريق إلى القيادة، منشورات علاء الدين، ط2، سوريا دمشق، 2002، ص69.

(5) نفس المرجع السابق، ص185.

**الوظيفة الخامسة-التقويم:** وهو الفحص المستمر للنتائج المترتبة على الطرق والأساليب والوسائل والتقنيات التي يتم بها تنفيذ الوظائف الأربعة السالفة الذكر، بهدف تحسين العملية الإدارية وهو الوظيفة التي تنظر في الخطة لتحديد أوقات النشاط ومتى يجب التوقف،<sup>(1)</sup> عن طريق التغذية العكسية<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني- إدارة العمل في الجمعيات ذات المنفعة العامة :

إدارة العمل في الجمعيات عملية مستمرة وهو الوسيلة التي تربط بها أعداداً كبيرة من الناس، يقومون بأعمال معقدة ويرتبطون معا لتحقيق أهداف متفق عليها، فحينما وجد أكثر من فرد واحد في تنفيذ العمل وجب التنظيم، إذ يجب تحديد العلاقات البشرية المشتركة للوصول لغرض معين.

ومن هنا فإن إدارة الموارد البشرية والاجتماعات تعتبر مسألة أساسية في إدارة العمل في الجمعيات ذات المنفعة العامة، وهو أحد خصائص الإدارة والذي تناسب منه مختلف الأنشطة الإدارية.

### أولاً- الموارد البشرية في الجمعيات ذات المنفعة العامة :

إن أهمية الموارد البشرية لا جدال فيها ولا خلاف حولها، فنجاح الجمعيات يأتي عن طريق نجاح الموارد البشرية التي تنفذ السياسات والاستراتيجيات، والتي تعتبر ميزة تنافسية لا يمكن تقليدها من قبل الجمعيات الأخرى، وتشكل كنزا تعتمد عليها لتحقيق أهدافها وتعطيها

(1) إبرهيمبايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 19.

(2) إن مفهوم التغذية العكسية بشكله الواضح لم يكن موجوداً قبل القرن الثامن عشر، وقد بدأ في الظهور أولاً في المجال العملي عندما استعمل " جيمس واط " منظمه لسرعة عمل آتة البخارية ثم انتقل إلى التقاليد الأمريكية في مجال العلوم السياسية مع دافيد إستو، واقترب النظمويقصد بالتغذية العكسية، هي تلك العملية القائمة على تقييم الأفعال التي تنفذها الجهة الحكومية، أو هي ردة فعل المواطنين اتجاه ما توديه الحكومة وتستخلصه من موارد بشرية ومادية أو ماتوزعه من سلع وخدمات أو من خلال ممارسة التوجيه والرقابة والضبط أو ماتركز عليه من رموز سياسية ودينية واجتماعية، من أجل تحسين جودة هذه القرارات لإشباع القيم والحاجات الغير مدركة، وتظهر التغذية العكسية بأشكال مختلفة منها الشفوية والمكتوبة أو على صفة معلومات إلكترونية مخزنة، والعنصر الأساسي للتغذية العكسية، هو الاتصالات التي تربط ما بين المدخلات والعمليات التحويلية وعناصر المخرجات، من جهة وبين إدارة السيطرة من جهة أخرى ويشكل الوصول إلى القرارات الثانوية أمراً سهلاً عكس القرارات الكبرى.

المكانة التي تستحق، لكي تلبي طموحاتها ورغباتها واستقطابه<sup>(1)</sup> أفضل العناصر المؤهلة لشغل مواقع العمل دون أي أدوات تمييز، مع الاستخدام الأمثل للمصادر المالية وضمان النزاهة والمساءلة والشفافية، وهذه الأهمية أصبحت تحتل مكانة محورية وأساسية في الجمعيات، لكونها تهتم بالإنسان العنصر الأكثر قوة وقدرة، والعامل الأساسي المحدد لنجاح الجمعية وتطورها.

### 1- مفهوم إدارة الموارد البشرية:

**تعريف الموارد البشرية:** عرفت الموارد البشرية على أنها: "مجموعة من الأفراد المشاركة في رسم أهداف وسياسات ونشاطات، وإنجاز الأعمال التي تقوم بها المؤسسات."<sup>(2)</sup>

**المقصود بإدارة الموارد البشرية:** يقصد بإدارة الموارد البشرية على أنها: "الإدارة التي تؤمن بأن الأفراد العاملين في مختلف المستويات أو نشاطات المؤسسة، هم أهم الموارد ومن واجبها أن تعمل على تزويدهم بكافة الوسائل التي تمكنهم من القيام بأعمالهم، لما فيه مصلحتها ومصلحتهم، وأن تراقبهم وتسهل عليهم باستمرار لضمان نجاحها ونجاحهم ونجاح المصلحة العامة"<sup>(3)</sup>، والجمعية الناجحة هي التي تخلق التناسب والانسجام بين الفرد وبين ما يقوم به هذا الفرد من مهام خلال تأديته لعمله، والتناسب يتم بواسطة وسيلتين:

- **الوسيلة الأولى:** تستدعى من الجمعيات الحرص على التقريب بين المتطلبات التي تفرضها الوظائف المتوفرة لديها، من خلال وصف وتحليل الوظيفة وتقييمها، وبين المهارات أو القدرات التي تتمتع بها الموارد البشرية المتطوعة.

(1) جمال الدين محمد المرسى، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية، الدار الجامعية، ط1، 2003، الإسكندرية، ص20 -

21.

(2) حسن إبراهيم بلوط، إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، دار النهضة العربية، ط1، بيروت لبنان، 2002،

ص16.

(3) نفس المرجع السابق، ص17.

- الوسيلة الثانية: فنقوم على التقريب بين الحاجات والتوقعات التي تحملها الموارد البشرية المتطوعة، عند قبولها المشاركة في وظائف ونشاطات الجمعيات، وبين ما تقدمه بالمقابل هذه الوظائف والنشاطات من إشباع لتلك الحاجيات ومن التزام أي أو مستقبلي.

## 2- تسيير الموارد البشرية:

إن التسيير في أبسط معانيه يعنى تنظيم الجهود الفردية والجماعية، لتحقيق أهداف محددة بكفاءة وفعالية ووسائل إنسانية<sup>(1)</sup>، حيث أن العنصر البشرى هو المحور الأساسي لإنجاز الأعمال، وبلوغ فعالية الموارد البشرية، لابد من:<sup>(2)</sup>

- وضع الشخص المناسب في المكان المناسب مع إتاحة الفرص لتنمية قدراتهم وإكسابهم مهارات بطريقة علمية مدروسة.

- خلق الوظائف المناسبة بما يتناسب وقدرات أو مهارات الأفراد:

ويتطلب التسيير الجيد للموارد البشرية خلق بيئة عمل إيجابية داعمة<sup>(3)</sup> للعاملين والمتطوعين، وإبراز العلاقة العمودية التي تربط الموقع الوظيفي بالموقع الذي يعلوه<sup>(4)</sup> لضمان تقديم أقصى جهد مطلوب منهم، بإثارة الدافعية لديهم.

مع الأخذ بعين الاعتبار فهم الظروف وتأثيرها عليهم داخل الجمعية، من خلال التدريب وتقييم الأداء وتسهيل العمل اليومي وتنظيم النشاطات المختلفة، داخل الجمعية وخارجها متمثلة بالوضع الاقتصادي وتأثيره على قدرة أداء العنصر البشري، على اجتذاب القوى المتطوعة المؤهلة، مع تكوينهم وتأهيلهم وتفهم حاجياتهم، حتى تضمن مناخا إيجابيا تزدهر فيه وتتطور.

(1) حسام إبراهيم حسن، إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، دار البداية ناشرون وموزعون، ط1، عمان الأردن، 2010، ص58.

(2) حسن إبراهيم بلوط، إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، مرجع سابق، ص 29.

(3) حسام إبراهيم حسن، إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، مرجع سابق، ص59.

(4) زاهر عبد الرحيم عاطف، هندرة المنظمات، دار الراية للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2009، ص9.

## ثانياً- إدارة الاجتماعات في الجمعيات ذات المنفعة العامة :

الاجتماعات وسيلة فعالة لإدارة العمل الجمعي، سواء كان هذا العمل مؤقتاً أو مستمراً، فهي أساس العمل، حيث تعطى لأعضاء الجمعية الإحساس بالانتماء والأهمية اللذان يولدان المسؤولية والالتزام، إذ تتيح لهم فرصة لمناقشة جدول الأعمال وتبادل المعلومات، وتنسيق جميع الفعاليات في سبيل الحد الأقصى من النفع وحشد الجهود التي كانت مبعثرة، وتعزز وحدة الرأي والإرادة المثمرة.

**1-تعريف الاجتماع:** يعرف الأستاذ حسن لست الاجتماع على أنه: "لقاء يتكون من اثنين أو أكثر يرتبطون بعلاقات نفسية ظاهرة، ويجتمعون لمناقشة موضوع مشترك، من أجل الوصول إلى قرارات معينة حول الموضوع"<sup>(1)</sup>.

كما عرف على أنه: "التقاء عدد من الأفراد في مكان ما، وفي وقت محدد، لمناقشة موضوعات معينة، للتوصل إلى أهداف معينة"<sup>(2)</sup>.

كما عرف على أنه: "إرادة حرة تلاقت بغية تبادل الأفكار والآراء في موضوع معين"<sup>(3)</sup> وعليه فالاجتماعات تعقد لتحقيق مجموعة من الأهداف وعلى رأسها<sup>(4)</sup>:

-توزيع المعلومات على أعضاء الجمعية.

- الإدلاء بآرائهماتجاه الموضوع المتعلق بالاجتماع.

-يتداولون بشأن القرارات المزمع اتخاذها.

-اتخاذ القرارات بالأغلبية المحددة في القانون الأساسي والنظام الداخلي.

(1) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص42.

(2) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية مصر، 2005، ط1، ص21.

(3) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ط1، ص21.

(4) مايكل هيبيل، كيف تصبح متألماً، مكتبة جرير، ط2، حقوق الترجمة العربية والنشر والتوزيع مكتبة جرير،

2010، ص123.

من خلال ما تقدم ذكره يتبين لنا أن للاجتماعات الجمعية ذات المنفعة العامة فوائد كبيرة تعود بالمنفعة على عمل الجمعية من خلال الاجتماعات الدورية لأعضاء المكتب التنفيذي للجمعية، واجتماعات الجمعية العامة لمناقشة مختلف المواضيع ذات الصلة بعمل الجمعية وتحقيق أهدافها يساعد على تبادل الخبرات بين أعضائها، المنخرطين والعاملين كما يتم من خلال هذه الاجتماعات تحقيق النتائج التالية<sup>(1)</sup>:

- إن وجود الاجتماعات في أي جمعية يساعد على تبادل الخبرات بين العاملين.
- من خلال الاجتماعات يتم تقديم أحدث وأوضح المعلومات من أوثق المصادر.
- تعطى فرصة للجميع للمشاركة في صنع القرارات.

### المطلب الثالث: نظام تمويل الجمعيات ذات المنفعة العامة

تقوم الجمعيات ذات المنفعة العامة بتقديم خدمات معينة لفئة محددة من أفراد المجتمع الجزائري، والتي تتطلب الكثير من الأموال، كما أن تلك الخدمات بحاجة لكفاءة بشرية مؤهلة ومدربة تعمل على تنفيذها، ومن أجل إنجاز المطلوب بالكم المعلوم وبالقدر الكافي لا بد من توفر موارد مالية كافية.

إن توفير الأموال يعتمد على المصادر الذاتية المتاحة والبحث عن الموارد الخارجية (البلدية، الولاية، الوزارة المختصة، الجهات الأجنبية، القروض، الهبات)، شرط أن لا تمس بمبدأ استقلالية الجمعيات ذات المنفعة العامة، وعليه سنتناول في هذا المطلب نظام تمويل الجمعيات ذات المنفعة العامة، وسوف نقسمه إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول تعريف التمويل في الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي الفرع الثاني مصادر تمويل الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي الفرع الثالث سوف نتناول أهمية التمويل في الجمعيات ذات المنفعة العامة.

(1) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 42.

### الفرع الأول: تعريف التمويل في الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن تدهور الحالة الاجتماعية للكثير من المواطنين وزيادة حدة البطالة والفقر وانتشار الأمراض، وزيادة الاحتياجات الفردية والجماعية، وترتيب الجزائر 51 حسب مؤشر الفقر البشري سنة 2008<sup>(1)</sup>، هي الت جعلت العديد من الجمعيات، تلجأ إلى القيام بنشاط كبير أثناء المناسبات وفي فترة الكوارث الطبيعية كالزلازل، نشاط "تنبهت" له السلطات العمومية واعترفت بموجب هذه للجمعيات بصفة النفع العام.

ومع تزايد حجم الأحداث الغير متوقعة التي تحدث وتسفر عن خسائر في الأرواح وإحداث معاناة إنسانية هائلة ودمار مادي على نطاق واسع،<sup>(2)</sup> وهو ما يزيد من الطلب على المساعدات الإنسانية لمجابهتها، حيث تستلزم الحاجة المتنامية لمواجهة تلك الكوارث ضرورة توفير رأس مال خاص بالجمعية لتكون قادرة على مزاولة نشاطها وتحقيق أهدافها.

**ويقصد بتمويل الجمعيات:** تزويدها بالأموال اللازمة لتحقيق الأهداف التي قامت من

أجلها، أو ما تحصل عليه من مال خاص لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله<sup>(3)</sup>.

حيث أن الجمعيات لا تمارس أنشطة ربحية كما أنها لا تملك وسائل الإكراه والجبر التي تمكنها من تحصيل الإيرادات، فإن مهمة التمويل في الجمعيات قد تبدو أكثر تعقيد أو أكثر صعوبة، حيث أن الجزء الأكبر من مصادر تمويلها يتمثل في التبرعات والهبات التي تحصل عليها من الجهات المانحة، والمتبرعون، وهذا بدوره يؤثر على عمل وأداء تلك الجمعيات، ويؤدي إلى درجة من عدم الاستقرار، نظرا لأن مستوى النشاط مرتبط بمستوى التمويل، الذي بدوره يختلف باختلاف الظروف والمتغيرات الداخلية والخارجية ويخضع لاعتبارات كثيرة أهمها مايلي:

(1) وزارة التشغيل والتضامن الوطني سابقا، نتائج التحقيق حول مستوى المعيشة وقياس الفقر، مرجع سابق.

(2) محمد أمين الميداني، حقوق ومواقف، المركز العربي للتربية على القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 65.

(3) رجب محمد السيد الكحلوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الناشر دار النهضة العربية،

2016، ص 92.

- 1- حجم الموازنات المرصودة من قبل الدولة للجمعيات ذات المنفعة العامة.
- 2- مستوى الثقة والمصادقية التي تتمتع بها الجمعيات ذات المنفعة العامة لدى الجهات المانحة.
- 3- توافق برامج ومشاريع الجمعيات مع أهداف وسياسات توجهات الدولة.

### الفرع الثاني: مصادر تمويل الجمعيات ذات المنفعة العامة

يتميز قطاع الجمعيات بخصائص ومميزات تختلف عن خصائص ومواصفات القطاعين الخاص والعام<sup>(1)</sup>، واختلاف الخصائص يؤدي إلى اختلاف مصادر تمويل القطاع الجمعي عن القطاعين الآخرين، ولما كانت الجمعية مرهقة بما يفوق إمكانياتها،<sup>(2)</sup> فهي بحاجة لتعدد مصادر التمويل لسد الفجوة المالية، ونجاح الحصول على الأموال سوف يؤدي حتماً إلى نجاح العمل الخيري ويمكن حصر مصادر تمويل الجمعيات فيما يلي:

#### أولاً- المنح والتبرعات العلنية النقديّة والعينية<sup>(3)</sup>:

تعتبر المنح والتبرعات العلنية<sup>(4)</sup> من أهم مصادر تمويل الجمعيات، نظراً لكبر حجم نفقات الجمعيات على خدماتها وبرامجها، بصورة تفوق إمكانيّة تغطية تلك النفقات من مصادر التمويل الأخرى، ويتم اللجوء إلي المنح والتبرعات وجمعها بواسطة الحصول على ترخيص من السلطات العمومية وفقاً للنصوص القانونية المعمول بها في هذا الشأن، مع ضرورة

(1) فهمي خليفة الفهداوي، الإدارة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، عمان الأردن، 2001، ص287.

(2) جيفري د ساكس، نهاية الفقر، ترجم أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ط1، 2008، القاهرة، ص 276.

(3) نصت المادة 33 من قانون 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنه "يمكن الجمعيات أن تستفيد من مداخل ناجمة عن المساعدات المنصوص عليها في المادة 34 من نفس القانون والتبرعات العمومية المرخص بها وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، يجب تسجيل جميع الموارد والمداخل وجوبا في حساب إيرادات ميزانية الجمعية".

(4) تخضع إجراءات عملية التبرع إلى الأمر رقم 03/77، المتعلق بجمع التبرعات، المؤرخ في 19 فيفري 1977، الجريدة الرسمية عدد 16 المؤرخة في 23 فيفري 1799، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 ماي 1977، يتضمن كليات تطبيق المادة 2 من الأمر 03/77 والمتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية عدد 45 مؤرخة في 05 جوان 1977.

إبلاغ السلطات العمومية بحصيلة عملية التبرع، ولا يجوز للجمعية ذات المنفعة العامة أن تلجأ إلي جمع المال دون إذن من الجهة الإدارية الوصية ودون الحصول على ترخيص بذلك وتنقسم المنح والتبرعات إلى:

1- **المنح والتبرعات الخارجية:** وهي المنح والتبرعات التي تحصل عليها الجمعيات من مصادر متنوعة خارج نطاق الدولة، أو من مؤسسات أجنبية لها فروع داخل الجزائر، وقد أخضها المشرع للموافقة المسبقة للسلطات العمومية المختصة<sup>(1)</sup>، بحيث لا يمكن للجمعيات ذات المنفعة العامة الحصول على التمويل المالي من جهة أجنبية دون موافقة وزارة الداخلية.

2- **التبرعات المحلية:** وهي التي يتم الحصول عليها من المانحين والمتبرعين داخل الدولة سواء كانوا أشخاصا أو مؤسسات، أي أن هذه التبرعات تمنح من قبل أفراد المجتمع المحلي عكس المنح والتبرعات الخارجية، مساهمة منهم في أعباء الجمعيات ذات المنفعة العامة .

### -أساليب جمع التبرعات:

للحصول على التبرعات لابد من إتباع الأساليب والوسائل المناسبة التي تقنع وترغب المانحين، في تقديم التبرعات المطلوبة، ومن أهم تلك الوسائل:

1- إعداد المشاريع والبرامج بشكل علمي وسليم وبما يتناسب مع أهداف الجمعية ورسالتها في الوسط الاجتماعي، وهي التي تجعل منها حائزة على الدعم الخارجي أو الفاقدة له فالجمعيات الداعية إلى مكافحة الفقر، تحض بدعم أكثر من غيرها.

2- نمط القيادة له دور هام وفعال في الحصول على المساعدات، فالقيادة الخلاقة تزيد من تقوية الجمعية، وزيادة فعاليتها ونجاحها، مما ينعكس على عملية الحصول على التمويل المالي.

(1) الفقرة الثانية من المادة 30 من قانون 12/06 المتعلق بالجمعيات.

- 3- السعي لدى الجهات المختصة للحصول على التراخيص لغرض جمع التبرعات.
- 4- إبرام العقود<sup>(1)</sup> من خلال التعاقد مع القطاع الخاص أو الشركات، على تنفيذ بعض البرامج، مثل الإشهار مقابل الحصول على الدعم المالي.
- 5- إقامة أنظمة معلومات مناسبة خاصة بالجمعيات على شبكة الانترنت توضح أهدافها ونشاطاتها، وكذلك استغلال وسائل الإعلام الأخرى لنشر أهدافها ومشاريعها.
- 6- لا تعتبر المناسبات السعيدة أو الحزينة<sup>(2)</sup> فرصاً لجمع التبرعات والحصول على المساعدات.
- 7- تعتبر الشخصيات ذات السمعة والمصداقية بمثابة منارة وطنية، يتم إشراكها في جمع التبرعات، وفي الاتصال بالجهات المانحة، كونها تسهل الحصول على الأموال من الممولين.

**ثانياً - التمويل الذاتي:** إيرادات الأنشطة والخدمات التي تقدمها الجمعيات، وفيها تعتمد على جهودها الذاتية، لتوفير التمويل، وتتبع أهمية التمويل الذاتي للجمعيات، من كونه يعتبر المصدر الثاني المهم من مصادر تمويلها، بعد التمويل الخارجي والقروض وأهم مصادر التمويل الذاتي:

- 1- **العائدات المرتبطة بنشاطات الجمعية<sup>(3)</sup>:** سمح المشرع الجزائري للجمعيات ذات المنفعة العامة الاستفادة من المداخل، المتأتية من نشاطها في تغطية جزء من نفقاتها وذلك لمواجهة أي انخفاض محتمل في إيراداتها من التبرعات، وتتمثل هذه المداخل فيما تقدمه الجمعيات من خدمات وبلغ للجهة الطالبة للخدمة، كما يمكنها الاستفادة من تأجير الأملاك

(1) نفس المرجع السابق، ص 288.

(2) هانوتورولوتورنو، العائدات القبايلية التنظيم السياسي والإداري، مرجع سابق، ص 90.

(3) أنظر المادة 34 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات.

التابعة لها، والحصول على مقابل مادي، شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام، وفقا للتشريع المعمول به.

**2- الاشتراكات:** معظم الجمعيات ذات المنفعة العامة تتلقى اشتراكات من قبل أعضائها والتي ينص عليها قانونها الأساسي، الذي يحدد قيمة الاشتراكات، وهي تختلف من جمعية إلى أخرى، وما بين فئات المنخرطين وغير خاضعة للضريبة، والقانون ترك للجمعية حرية تحديد قيمة الاشتراكات<sup>(1)</sup>.

### أهمية التمويل الذاتي:

إن التبرعات على الرغم من أهميتها وضرورتها لدعم أنشطة وبرامج الجمعيات، إلا أنه لا ينبغي الاعتماد عليها كمصدر وحيد لتمويل أنشطتها وبرامجها، بل ينبغي أن تعمل تلك المؤسسات على زيادة مواردها المالية الذاتية، وذلك لعدة أسباب نذكر منها:

- عدم ثبات واستقرار التبرعات وخاصة الخارجية وخضوعها للعديد من الاعتبارات.

- يوفر التمويل الذاتي جزءا من الإيرادات، التي تمكن الجمعية من تغطية نفقاتها الإدارية، وبعض المصاريف التي ترفض المؤسسات المانحة إدراجها ضمن البرامج والمشاريع التي تدعمها.

- يساعد التمويل الذاتي الجمعيات على رفض التمويل المشروط بشروط تتنافى مع أهداف وفلسفة العمل الجمعي في الجزائر.

- يمكن التمويل الذاتي الجمعيات من المساهمة بنسب معينة في تنفيذ البرامج والمشاريع حسب اشتراطات الجهة المانحة التي يتعامل بهذا النظام.

**ثالثاً - الإعانات الحكومية والإعفاءات الجمركية:** الدولة تدعم وتشجع الجمعيات، فهي تنظر إليها على أنها ليس فقط مصدر تشريع أو رقابة، وإنما هي أيضا جهة تمويل، وتدل

(1) أنظر المادة 29 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات.

الإحصائيات أن تدخل الدولة لصالح الفئات الفقيرة متنوع يتمثل في آليات دعم الأسعار حيث تقدم إعفاءات جمركية وتعويضات مقابل نشاطات ذات منفعة عامة تتمثل في الشبكة الاجتماعية<sup>(1)</sup>، والصندوق الخاص بالتضامن الاجتماعي، لمحاربة الفقر حيث تركز أكثر من 34.7% من الفقراء في الريف للفترة 2000-2006، وشكلوا مجموع 21.83 مليون نسمة<sup>(2)</sup>، وقدر مستوى الدخل في الريف بـ 213561.22 دج مقابل 268059.74 دج في المدن<sup>(3)</sup>، وذلك راجع إلى أن الفلاحة المصدر الأساسي<sup>(4)</sup> والبرنامج الوطني للتنمية الفلاحة والريفية هدف إلى<sup>(5)</sup> تمكين كل فلاح من الاستفادة من عمله، وتعود عائداته إلى الشرائح المحرومة<sup>(6)</sup>.

أما الإستراتيجية 2005-2015 فمن أهدافها<sup>(7)</sup> تهيئة وتطوير الأقاليم الريفية، للقضاء على ظاهرة الفقر، بمشاركة العديد من الفاعلين، من بينهم الجمعيات التي تملك القدرة والفعالية على تنفيذ المشاريع والبرامج، وتبدير التمويل اللازم من خلال المساعدات الممنوحة لها من قبل الولاية أو البلدية، وتمنح كل سنة مرة واحدة قدرًا معيناً من المساعدات،<sup>(8)</sup> بشروط معينة، لضمان خدمة عمومية، حيث أن البرنامج الخماسي للفترة 2010-2014، خصص لقطاع الضمان الاجتماعي مبالغ مليار دج، وتخص هذه الاستفادة الجمعيات التي ترمى إلى إدماج الأشخاص المعوقين أو المحرومين مهنيًا مع العمل على استحداث ثلاثة ملايين منصب شغل على مدى الخماسية 400000 عملية توظيف سنويا.

(1) وكالة التنمية الاجتماعية، دليل الإجراءات العامة لوكالة التنمية الاجتماعية لسنة 2003، الجزائر، ص 4.

(2) معطيات البنك الدولي، 2013-01/26.

(3) وزارة التشغيل والتضامن سابقا، مرجع سابق.

(4) Bessaoud Omar, la stratégie de développement rural en algerie, options méditerranéennes, séries amontpellier, ciheam, n71, 2006, 2006, p79-80.

(5) Ministère de l'agriculture et du développement rural et ministère délégué chargé du développement rural, Conception et mise ouvre du projet de proximité de développement rural ( PPDR ), guide de procédures version du 7/06/03, 2006, P7.

(6) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة 2005، الجزائر، 2006، ص 34.

(7) Bessaoud Omar, Op. Cit , PP85-86.

(8) المساعدات التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية للجمعيات، تكون متعلقة بمدى ارتباط النشاط بمصالح المانح أي يدخل في مجال عمل الدولة والهيئات الأخرى.

كما يمكن للجمعيات ذات المنفعة العامة أن تحصل على إعانات من الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب، والممارسات الرياضية، والتي تدعم مساهمات الولايات والبلديات بنسبة 7 بالمائة من نتائج الضرائب المحلية في الولايات والبلديات<sup>(1)</sup>، وأيضا يمكنها الحصول على مساعدات غير مباشرة تتمثل في تحويل موظفين أو وتوظيف عمال للعمل في الجمعيات، وتحمل تكلفة أجورهم<sup>(2)</sup>، وحق الانتفاع بممتلكات تابعة لأملك الدولة<sup>(3)</sup> والمساهمة والمساهمة في تقليص معدل البطالة.

ولكون الجمعيات لا تهدف إلى تحقيق أرباح أو تحقيق منافع خاصة للقائمين عليها، ومن أجل مساعدتها على تحقيق برامجها وأهدافها، تدعمها الدولة بأسلوب الفراغ الضريبي<sup>(4)</sup> الذي الذي يعتبر من أساليب تشجيع العمل الجمعي في المجتمع، من خلال المزايا التي يقدمها للجمعيات من إعفاءات دائمة أو مؤقتة.

فقد نص القانون 12/06 على أن: "تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة، وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، شريطة عدم التصرف فيها خلال مدة تقل عن خمس سنوات، لأغراض تخالف أهدافها، ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة".

(1) المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 123/26 المؤرخ في 06/04/1996، الذي يحدد طبيعة مساهمات الولايات والبلديات من مبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية، الجريدة الرسمية عدد 22، المؤرخة في 10/04/1996.

(2) أنظر المادة 46 و 47 من المرسوم التنفيذي 405/05 المؤرخ في 14 رمضان 1426 الموافق 17 أكتوبر 2005 المحدد المحدد لكيفيات تنظيم الاتحادية الرياضية الوطنية وسيرها.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 156/93 المتعلق بمنح الجمعيات والمنظمات ذات الطابع الاجتماعي امتياز حق الانتفاع بممتلكات بممتلكات تابعة لأملك الدولة، المؤرخ في 7 يوليو 1993، الجريدة الرسمية عدد 45، المؤرخة في 11/07/1993.

(4) فمصطلح الفراغ الضريبي من المصطلحات الجديدة، يتخذ عادة أشكال متعددة لكن كلهم يهدفون إلى تخفيض جزئياً وکلی للضريبة، ومن أجل تطبيق فكرة الفراغ الضريبي يجب توفير عدة شروط لتحقيق الأهداف المرجوة.

\* أن ينصرف تطبيق هذه الامتيازات إلى أوجه النشاط ذات الأهمية الرئيسية.

\* يتعين أن تتناسب أهمية التخفيضات والإعفاءات مع أهمية النشاط، إذ لا معنى للفراغ الضريبي لنشاط لا يهم الجميع كثيراً.

\* يتطلب إنجاز سياسة الفراغ أن يكون عبء الضريبة المعفى على نشاط الجمعية مهم.

رابعاً- الهبات والوصايا: إن الجمعيات وفي إطار نشاطها بحاجة إلى أموال لتسيير أمورها وتقديم خدماتها للفئة المحددة، هذه الأموال تأتي من مصادر مختلفة، منها ما يأتي على شكل هبات ووصايا تحصل عليها الجمعيات شريطة أن لا يكون متبوعاً بشرط خاص لا يتماشى مع طبيعة أهداف الجمعية، يمكن الرجوع فيها في الأحوال التالية:

- إذا كان المتبرع يقصد به الإضرار بالورثة.
- إذا أوصى المتبرع بالثلث لجهة معينة، ثم أوصى للجمعية بما زاد على ذلك، وأفصح الورثة عن رفضهم، في هذه الحالة تصح الوصية الأولى وتبطل الثانية<sup>(1)</sup>.
- إذا كان المتبرع فاقداً الأهلية<sup>(2)</sup>.
- إذا رجع الموصي في الوصية صراحة أو ضمناً<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثالث: أهمية التمويل في الجمعيات ذات المنفعة العامة

للتمول أهمية كبيرة في عمل الجمعيات ذات المنفعة العامة إذ بواسطته تؤدي الجمعيات واجباتها وتحقق أهدافها وعد وجوده يؤدي إلى الفشل في إنجاز المهام التي أنشأت من أجلها وذلك للأسباب التالية:

- 1 - يعد المال من الأدوات الهامة في استمرار عمل الجمعيات بفعالية، وتكمن في قدرت الجمعية في امتلاكها المال، بواسطته تنفيذ أعمالها وبرامجها، وتقديم خدماتها للمستفيدين من تلك الخدمات.
- 2 - يعتبر استقرار الأساس المالي للجمعية من أهم العوامل المساعدة في توفير مجموعة من الخدمات للفقراء، ومنخفضي الدخل والمحتاجين.

<sup>(1)</sup> نصت المادة 185 من قانون الأسرة على أن " تكون الوصية في حدود ثلث التركة وما زاد على الثلث توقف على إجازة الورثة. "

<sup>(2)</sup> المادة 186 و 203 من قانون الأسرة رقم 05-09 المؤرخ في 25 ربيع الأول 1426 الموافق ل 04 مايو 2005، المؤرخة في 22 يونيو 2005.

<sup>(3)</sup> المادة 192 و 193 من نفس المرجع السابق.

- 3 - تستخدم الأموال في تنفيذ برامج وتقديم خدمات متعددة وتحقيق مستويات هامة من الكفاءة لتحقيق أهداف الجمعية.
  - 4 - يعمل على تمكين الجمعية من زيادة دخلها وتحقيق أمنها، والحد من ضعفها المالي وذلك من خلال حصولها على الأموال.
  - 5 - بفضل المال تقدم خدمات جوارية تتكيف مع خصوصيات الأفراد والجماعات.
  - 6 - المال هو أساس العمل، العمل يسير بواسطته، إذا قل أو انقطع التمويل فإن العمل التطوعي ينقطع.
  - 7 - يساعد المال على اتخاذ القرارات السليمة.
  - 8 - للجمعيات ذات المنفعة العامة أهداف تسعى إلى تحقيقها، وهذا يستلزم وجود مصادر مالية للإنفاق عليها.
- تعد الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة ضرورية لسير أعمال الجمعيات بصفة قانونية وشرعية، تمكنها من معرفة ما هو حق لها وما هو واجب عليها لإتمام وإنجاز الأهداف المسطرة.

---

---

# الباب الثاني

واقع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

الفصل الأول: الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة .

الفصل الثاني: إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وعوامل نجاحها

---

---

## الباب الثاني

## واقع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

تعد الرقابة واحدة من الوظائف الإدارية الأساسية، ولها أهمية كبيرة وقد تطورت مفاهيمها وفلسفتها ومنظورها الإداري بشكل كبير خلال العقود الأخيرة، وهي ترتبط بكل سعي إنساني ينشد تحقيق أهداف معينة كما تركز على نتائج الأعمال التي تم إنجازها ومدى تطابقها مع ما تم تحديده في الخطة والتأكد أيضا من حسن سير الأعمال.

وإذا كان للرقابة أهميتها وتأثيرها في تصحيح العمل داخل المنظمات على اختلاف مجالاتها، فإن هذه الأهمية تزداد في المجال التطوعي وخاصة في الجمعيات ذات المنفعة العامة التي تقدم مختلف الخدمات للمواطنين وتستغل طاقات الأعضاء وتوجهها بطريقة تخدم المجتمع وتترك آثار عليه، لتحقيق فعالية العمل والوصول به إلى مستوى الكفاءة، وهذا يتطلب سن قوانين وتشريعات خاصة بالرقابة الإدارية، بما يضمن تقديم خدمات بشكل إيجابي، ووجود نظام رقابي فعال يعد من أفضل الأساليب العملية لتحقيق من أن تنفيذ الأعمال، قد تم وفق القانون وفي ضوء الخطط الموضوعة والأهداف الموجودة والتعليمات الصادرة.

وفي هذا الباب سنتعرف على واقع الرقابة الإدارية من أجل الخروج بتوصيات تساهم في تطوير وتفعيل الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة وتحقيق الكفاءة وبالتالي تحقيق أهدافها وذلك من خلال الفصلين التاليين:

## الفصل الأول: الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

## الفصل الثاني: إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وعوامل

نجاحها

---

---

# الفصل الأول

الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجمعية ذاتها و على أعضائها.  
المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال وأموال الجمعيات ذات المنفعة العامة .

---

---

## الفصل الأول

### الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

نظرا للفوارق والاختلافات بين خطط وأهداف الجمعيات ذات المنفعة العامة والتنفيذ تكون الحاجة دائما للرقابة كعملية من عمليات الجهة الإدارية، ولما كانت العملية الرقابية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على الأموال وتقييم الأداء والإنجازات، وكشف الانحرافات للتأكد من أن ما انعقدت النية على تنفيذه، هو ما تم تنفيذه فعلا، في الوقت المحدد، وبالكم والكيف المطلوب، وما لم تمارس الجهة الإدارية المختصة الرقابة الإدارية فلن يكون بمقدورها التحقق من أن الأنشطة والعمليات في الجمعية، يجري تنفيذها وفقا للقانون والتنظيم المعمول به، ولن يكون هناك ضمان بأن الجمعية تتجزأ أهدافها وتنظم إمكانياتها ومواردها، وتستخدمها بكفاءة وفعالية.

كما أن للرقابة الإدارية قدر كبير من الأهمية والضرورة في أي تنظيم إداري، فإنها تستوجب اهتماماً كبيراً، ومكانة معتبرة في الجمعية ذات المنفعة العامة، لما لخدمات الجمعية من أهمية، خاصة نظرا لمساسها المباشر بفئات واسعة من أفراد المجتمع.

فالتقصير والخطأ في أداء هذه الخدمات لا يمكن إصلاحه في الكثير من الأحيان والنتائج المترتبة قد تشكل تهديداً على الأمن العام، مما يستدعي الاهتمام بموضوع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذاتها، وعلى أعضائها، وعلى تصرفاتها وأموالها، فالرقابة تضمن تقديم وتوفير أعلى مستوى ممكن من الخدمات وبالتكلفة الممكنة وهذا ما سوف نتناوله ضمن المبحثين التاليين:

**المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجمعية ذاتها وعلى أعضائها.**

**المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال وأموال الجمعيات ذات المنفعة العامة.**

## المبحث الأول

## الرقابة الإدارية على الجمعية ذاتها وعلى أعضائها

إن الرقابة الإدارية من وجهة نظر الدولة هي حماية الجمعية ذات المنفعة العامة من أخطاء العاملين فيها، والتأكد من أنها تعمل على تأكيد السياسات والنظم الإدارية الموضوعية والخطط المعمول بها، يتم تنفيذها دون أي انحرافات من أجل تحقيق أهداف بأكبر كفاية ممكنة، لذلك تسعى الدولة لاكتساب أساليب رقابية إدارية تمكنها من أداء دورها بكفاءة حيث يمكنها اتخاذ إجراءات تصحيحية ضرورية لأي انحراف يقع سواء في الحاضر أو المستقبل ومن الصعب القيام بتنفيذ هذه الأهداف دون تنوع أساليب الرقابة الإدارية بوصفها أحد أهم الركائز التي تجعلها ضرورة من الضروريات.

غير أن الواقع العملي يشير إلى أن أساليب الرقابة الإدارية غالبا ما تفرض على الجمعيات الكثير من الأحكام والشروط التي تنظم المعاملات الإدارية، كما يجب أن تمارس من أجل ضمان التأثير على سلوك الأفراد في الجمعية ذات المنفعة العامة ، تأثيرا إيجابيا لما يتفق مع مصلحة الدولة وتوجهاتها السياسية والاقتصادية.

ومن ناحية أخرى تنوع هذه الأساليب الرقابية وتعبر عن العلاقة القانونية بين الدولة والجمعيات ذات المنفعة العامة، حيث تكون الدولة هي الطرف الذي يجمع الحقائق عن الجمعية وأعضائها.

وعليه سوف تكون دراستنا ضمن مطلبين حيث خصصنا المطلب الأول لدراسة الرقابة الإدارية على الجمعية ذاتها، أما المطلب الثاني فقد خصصناه لدراسة مضمون الرقابة الإدارية على أعضاء الجمعية ذات المنفعة العامة.

**المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الجمعيات ذاتها**

تعد الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة أحد أهم الوسائل التي تلجأ إليها الدولة، للتأكد من أن مجموع البيانات والمعلومات صحيحة، حتى تتمكن من اتخاذ قرار فعال.

ونظرا لما يتسم به هذا النوع من الرقابة من مزايا عديدة، فقد اتجهت الدولة إلى استعمال أسلوب الرقابة على الجمعية ذاتها لإظهار الممارسات المخالفة للقانون والتنظيم المعمول به. لذلك نجد أن الدولة تفرض هذه الأسلوب للممارسة الرقابية على الجمعية ذاتها للاعتبارات مختلفة لاختيار صدق وكفاءة السجلات والوثائق القانونية، فمن خلال هذا الأسلوب الرقابي يتم تحدد النشاطات التي تقوم بها الجمعية خلال فترة زمنية معينة.

وغالبا ما ينظر إلى هذا الأسلوب على أنها وسيلة تجبر الجمعية وإدارتها على توخي الحذر والأمانة وهذا ما سوف نتناوله ضمن خمسة فروع، حيث نتناول في الفرع الأول الرقابة الإدارية بواسطة طلب صفة النفع العام، وفي الفرع الثاني الرقابة بواسطة إصدار التعليمات أما الفرع الثالث فقد خصصناه لدراسة الرقابة الإدارية على اجتماعات الجمعية العمومية، والفرع الرابع للبحث في الرقابة الإدارية على التعديلات الجديدة في قانونها الأساسي أو نظامها الداخلي والفرع الخامس خصص للبحث في الرقابة على نشاطات الجمعيات ذات المنفعة العامة .

**الفرع الأول: الرقابة الإدارية بواسطة طلب صفة النفع العام**

الجمعيات ذات المنفعة العامة هي جمعيات تمارس نشاطاتها وفق القانون والتنظيم المعمول به، وهي معلنة ومشهورة<sup>(1)</sup> ولكنها تقوم بتقديم خدماتها لمجموعة معينة من فئات الشعب الجزائري دون سواهم.

(1) أنظر المواد 07 إلى 12 من قانون الجمعيات 06-12 .

ولكي تكتسب أي جمعية صفة النفع العام لا بد أن تستوفي مجموعة من الإجراءات هذه الإجراءات تتمثل في دراسة الجهة الإدارية، للبيانات والوثائق والمستندات، بحيث لا تكون هناك حدود أو قيود على الإفصاح عن البيانات أو المعلومات، التي تتطلبها الجهة الإدارية والتي يكون لها مطلق الحرية في طلب هذه البيانات وفي تحديد الوقت الذي تراه مناسباً بما يمكنها من تحقيق أهدافها الرقابية.

فمن خلال هذه الرقابة تتولى وزارة الداخلية فحص ملف طلب صفة النفع العام المرسل من طرف الجمعية، عن طريق مراقبة الوثائق والتأكد من صحتها وصحة محتوياتها، كما تفحص الجهة الإدارية التقارير الأمنية<sup>(1)</sup> المرسلة إليها، لأن المشرع الجزائري وسع اختصاصات الجهة الإدارية في الحالات الاستثنائية، حتى تتجاوب بسرعة وفعالية لمواجهة كافة الأخطار ولحماية الجماعة من الحوادث والمخاطر التي تهدد الأشخاص أو الأموال<sup>(2)</sup> ويسمح بفحص هذه الوثائق، للتحقق من الاحترام الظاهر للقوانين والأنظمة المعمول بها وكذا مدى احترام قواعد التسيير والتنظيم<sup>(3)</sup> ومتابعة تطور نشاطها الخيري، من أجل البحث عن وجود خلل في الحسابات المالية، ولا يمكن الاحتجاج أمام الجهة الإدارية عند قيامها بفحص الوثائق والمستندات للسر المهني.

وتكمن أهمية الرقابة بواسطة طلب صفة النفع العام في:

- التأكد من أن اللوائح والنظم الداخلية للجمعية قد أعدت طبقاً للقانون.
- فحص المستندات والوثائق والتثبت من صحتها وفقاً للإجراءات المرسومة.
- ورود بيانات غير كاملة أو ناقصة.
- وجود بيانات وهمية عن أهداف الجمعية.

(1) تعليمية وزير الداخلية رقم 99/46 المؤرخة في 1999/12/07 والمتعلقة بتسيير ومتابعة الجمعيات المحلية.

(2) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 358.

(3) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 96.

- اسم الجمعية والتأكد من أنه مطابق لأهداف الجمعية.
- التأكد من أن العنصر البشري المؤهل لتسيير وإدارة الجمعية منقضى وفق القواعد القانونية.
- وإذا ما تأكدت الإدارة من توفر الشروط التي يتطلبها القانون وتم استيفاء الإجراءات المنصوص عليها<sup>(1)</sup>، فإنها تصدر مرسوما تعترف لجمعية بمقتضاه بأنها من جمعيات ذات المنفعة العامة، ويكون هذا الاعتراف بناء على شروط رقابية إدارية ووفقا لإجراءات محددة ولمنطق التنظيم الإداري السليم وقد حدد المرسوم 72-176 المتعلق بالجمعيات شروط الاعتراف بصفة النفع العام كما يلي:
- أن تكون الجمعية قد مارست نشاط ذات نفع عام من الناحية الفعلية، أي أن لها مسار من النشاطات و لها القدرة على تقديم خدمات وعلى النمو والتطور.
- إن الجمعية لا يكون لها اكتساب صفة النفع العام إلا بعد مضي سنة على الأقل من تاريخ حصولها على الموافقة<sup>(2)</sup>.
- أن يكون لها حد أدنى لا يقل عن مائة عضو.
- أن تملك تخصيصاً من المنقولات يبلغ 50.000 دج على الأقل<sup>(3)</sup>.
- وبما أن الجمعيات غايتها واحدة وهي تقديم خدمات، ومجالاتها مختلفة، فالمشرع الجزائري لم يضع شروطا عامة لاكتساب صفة النفع العام لكل الجمعيات بداية من قانون 87-15 الذي لم يحدد الأحكام الخاصة بهذا النوع من الجمعيات مرورا بالقانون رقم 90-31 والذي لم يحدد الشروط الواجب توفرها في الجمعية حتى تتمكن من المطالبة بصفة النفع العام والقانون الساري رقم 12-06 والذي لم يحدد الأحكام الخاصة بالجمعيات ذات المنفعة

(1) أنظر المادة 20-21-25 من المرسوم 72-176 المحدد كيفية تطبيق الأمر 71-79 المتعلق بالجمعيات.

(2) أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 72-176، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 21 من نفس المرجع السابق.

العامة ، إلا أن شروط الاعتراف بالاتحاديات الرياضية وبالمنفعة العمومية والصالح العام قد حددتها المادة 43 من المرسوم رقم 14-330 المؤرخ في 07 نوفمبر 2014 المحدد كيفية تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وكذا قانونها الأساسي النموذجي شروط الاعتراف بالمنفعة العمومية والصالح العام كما يلي<sup>(1)</sup>:

- أن يكون لها طابع الاختصاص أو الاختصاصات الرياضية.
- السمعة الوطنية والدولية للنشاطات الرياضية التي تؤطرها.
- كثافة الأنشطة المتعلقة بها.
- النتائج الرياضية المتحصل عليها.
- حجم الأعداد المؤطرة وأهميتها.
- مستوى الهيكلة والتنظيم والموقع على الصعيد الوطني.
- الأثر الاجتماعي والثقافي.

إن الاعتراف للجمعية بصفة المنفعة العمومية والصالح العام يقيد بها بجملة من الشروط فيجب أولاً أن تنشأ وفق قانون الجمعيات، مما يعني عدم الأخذ بعين الاعتبار طلبات الجمعيات المخالفة لما ينص عليه قانون الجمعيات، وثانياً يخضع القانون الأساسي للموافقة المسبقة للسلطة، مع تحديد الهياكل التنظيمية بشكل تفصيلي<sup>(2)</sup> وطريقة اختيار مجلس الإدارة وقد أوجب القانون أن يشتمل النظام الأساسي للجمعية على البيانات التالية:

**التسمية:** الإشارة إلى التسمية الكاملة والدقيقة للجمعية<sup>(3)</sup> مع مطابقتها لموضوع الجمعية بحيث يجب ألا يكون اسم الجمعية مشتبهاً مع اسم جمعية أخرى، كما يجب أن يشتق اسم

(1) الجريدة الرسمية العدد 60 المرسوم التنفيذي رقم 14-330 المؤرخ في 4 صفر عام 1436 الموافق 27 نوفمبر 2014 الذي يحدد كيفية تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي.

(2) المادة رقم 04 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية المرسوم رقم 14-330، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 2 من قانون الجمعيات رقم 06/12 الفقرة 3.

الجمعية من الغرض الذي تقوم به، فإذا كانت الجمعية تعمل مثلاً في ميدان رعاية الطفولة، يجب أن يكون اسم الجمعية "جمعية لرعاية الأيتام".

**الموضوع:** تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها في الميادين المختلفة لتنمية المجتمع وتعد من ميادين تنمية المجتمع أية أنشطة تهدف إلى تحقيق الصالح العام<sup>(1)</sup>، وتختار الجمعية الميادين التي ستعمل بها، كما يجب عليها أن تحدد نشاطها بدقة<sup>(2)</sup>، فقد يكون نشاطها اجتماعياً كما قد يكون ثقافياً أو إنسانياً، كما أن هناك جمعيات يكون موضوعها علمي أو ديني أو يرتكز على المساعدات الاجتماعية من رعاية الطفولة والأمومة، رعاية الشيوخ، أصحاب المعاشات، رعاية الفئات الخاصة والمعوقين.

**الهدف<sup>(3)</sup>:** تهدف الجمعية إلى تحقيق أهداف معينة تكون مطابقة لتسمية وموضوع الجمعية حيث منح المشرع الجزائري، للجهة صاحبة الوصاية على الجمعيات حق منع الجمعيات من تحقيق بعض الأهداف التي لا تتوافق مع الصالح العام، مثل الدعوة إلى تغيير السياسات أو التعقيب على الشؤون السياسية، أو تهديد المصلحة العامة<sup>(4)</sup> والثوابت والقيم الوطنية، مثل النظام العام والأخلاق<sup>(5)</sup>، وتتعهد الجمعية بأن لا تسعى إلى تحقيق أهداف أخرى غير ما صرحت به.

**المقر<sup>(6)</sup>:** العنوان الكامل للمقر المتخذ مركزاً لإدارة الجمعية، وهو ضروري لتحديد المسؤولية المكانية للإدارة المعنية بالحصول على صفة النفع العام، ليتمكن أي كان من

(1) أنظر المادة 13 من قانون الجمعيات رقم 06/12.

(2) أنظر المادة 2 الفقرة 3 من القانون رقم 06/12 المتضمن قانون الجمعيات.

(3) أنظر المادة 2 الفقرة 2 من القانون رقم 06/12 المتضمن قانون الجمعيات.

(4) أنظر المادة 2 من القانون رقم 31/90 المتعلق بالجمعيات.

(5) أنظر المادة 4 من قانون الجمعيات رقم 15/87.

(6) أنظر المادة 27 من قانون الجمعيات رقم 12/06.

إبلاغ الجمعيات بالأوراق والمعاملات الرسمية والخاصة الضرورية و لا يمكن نقل هذا المقرر إلا بقرار من الجمعية العامة.

**الأعضاء:** تتكون الجمعية من أعضاء مؤسسين، وأعضاء ناشطين، وأعضاء شرفيين نوجزهم فيما يلي:

**الأعضاء المؤسسين<sup>(1)</sup>:** هم أشخاص يسخرونا معارفهم وقدراتهم ووسائلهم تطوعا لغرض غير ربحي من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها في كل المجالات ولاسيما في المجال المهني والبيئي.<sup>(2)</sup>

**أعضاء ناشطون:** هم أشخاص يفوق نشاطهم نشاط المواطنين العادين<sup>(3)</sup>، يتحدد النشاط بمقدار ما يخصصه الشخص من الوقت والالتزام لنشاط الجمعية، وهم لا يتقاضون أجرا لأن القانون واضح في هذا الشأن من خلال نص المادة 2 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات والتي أقرت بأن أعضاء الجمعية سواء كانوا أعضاء مؤسسين أو ناشطون أو شرفيون على الجمعية فإنهم يسخرون معارفهم وقدراتهم وأموالهم لتحقيق هدف غير ربحي، كما أن دين يدعو إلى العطاء<sup>(4)</sup> والتعاون والتكامل ، فمكافأتهم هي شعورهم بالرضي الذاتي في دعمهم لجمعيتهم وقيامهم ببعض المهام، التي تعطيهم القدرة على المشاركة في تقرير أعمال الجمعية.

ولكي يكون الشخص من النشطاء في الجمعية فإنه بحاجة إلى كثير من الوقت المخصص للمشاركة في إدارة الشأن الجمعي، فالوقت هو العامل المحوري الثاني في هذا العمل فإن لم يكن مثل هذا الوقت لا يكون هناك عمل خيري، ولكي يبلغ الحد الأقصى من

(1) أنظر المادة 2 من القانون رقم 12/06.

(2) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 47.

(3) فرنك بيلي، بلاكويل للعلوم السياسية ، ت ر: مركز الخليج الأبحاث : مركز الخليج لنشر، ط2، 2004، ص388.

(4) على عزت بيجوفيتش، الإسلام بين الشرق والغرب ، ت ر: محمد يوسف عدس بيروت ، مؤسسة العلم الحديث لطباعة والتوزيع، ط1 ، 1994، ص 276.

الفعالية وأقصى درجات الإنسانية<sup>(1)</sup>، يكون على استعداد لأن يتنازل لقضيته الخيرية، عن الوقت المتاح له، وهنا يتأكد قول أرسطو: "إن وقت الفراغ المخصص للتفكير بالشؤون العامة هو الذي يصنع مواطناً"<sup>(2)</sup>، أما دور كهائم فإنه "يتأسف عن الأوقات التي لا يتقوى فيها الشعور الجماعي"<sup>(3)</sup>، بالحب والتعاون، وتقديم الدعم للمحتاجين، والتطوع لإنجاز الأعمال ذات المنفعة العامة .

**أعضاء شرفيون:** تمنح لمن يختاره مجلس إدارة الجمعية ممن قدموا لها خدمات مادية أو معنوية، بقرار من هذه الأخيرة ويعفى العضو الشرفي من شرط سداد الاشتراكات، كتقدير له ويسمح له بالمشاركة بقدر أكبر في الأمور التي تؤثر على الجمعية بشكل مباشر، وله الحق في حضور جلسات الجمعية والاشتراك في المناقشات دون أن يكون لهم الحق في التصويت<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بواسطة إصدار التعليمات

تعد التصرفات التي تمارسها الجمعيات ذات المنفعة العامة، بمثابة المجال الخصب لممارسة الوصاية الإدارية لاختصاصاتها، باعتبارها المسئولة عنها وعن حفظ النظام العام فهي المخولة قانونياً بعملية تنظيم عملها، من خلال إصدار القوانين والمراسيم واللوائح التنظيمية.

إن تنظيم عمل الجمعيات بحاجة ماسة إلى تعليمات تكمل القوانين لدقتها وتفصيلها فهي توضح النقاط الغامضة في النصوص التنظيمية المعمول بها كالمراسيم والمنشورات، أو تحل

(1) على عزت بيجوفيتش، الإسلام بين الشرق والغرب ، مرجع سابق، ص 298.

(2) برتران دوجونيل، مرجع سابق، ص 408.

(3) الموسوعة السوسولوجية، المجتمع الحديث في أبعاده الأساسية، ت ر، وجيه أسعد، دمشق، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، 1986، ص 526.

(4) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص

مشاكل التطبيق العملية كما أنها تفسرها بطريقة سليمة، بحيث لا تترك ثغرات يمكن استغلالها واستعمالها في أعمال منافية للقانون أو تهدد النظام العام، كما تعتبر أداة من أدوات ضبط ورقابة تحول دون تجاوز قواعد التسيير، أو الحد من الإسراف والتبذير للمال الموسوم بالعمومية.

هذه التعليمات تكون على شكل تصورات تفصيلية موضوعة تحدد النشاط الفردي والجماعي لأعضاء الجمعيات ذات المنفعة العامة حفاظا على النظام العام، وبواسطة هذه التعليمات تملّي الجهة الإدارية الوصية ( الوزارة المختصة، الولاية، البلدية ) بموجبها على الجمعيات السلوك الواجب إتباعه في تسيير وإدارة نشاطاتها وعلاقتها مع غيرها، وهذا للمحافظة على حماية النظام العام بعناصره المختلفة<sup>(1)</sup> حتى قبل اتخاذ القرار، حيث يتم الالتزام بها ويعتبر الخروج عنها مخالفة<sup>(2)</sup>.

إن الدولة تعمل على تشجيع الجمعيات، بداية من البلدية، وحسب المادة 122 من قانون البلدية<sup>(3)</sup>: "يساهم المجلس الشعبي في تشجيع الحركة الجمعوية"، والمادة 96 من قانون الولاية<sup>(4)</sup>: "يساهم المجلس الشعبي الولائي في كل نشاط اجتماعي، أما وزير الداخلية والجماعات المحلية<sup>(5)</sup> فإنه يبادر بأي تدابير من شأنها أن تنشط حركة الجمعيات وخاصة ذات المنفعة العامة وتعزيزها وتشجيعها، وهذا التشجيع يكون عن طريق إصدار تعليمات تحدد السلوك الواجب إتباعه في التسيير حتى قبل القيام بأي تصرف أو اتخاذ قرار من شأنه الإخلال بالقواعد اللازمة للحفاظ على الأمن ، دون التعسف في استغلال السلطة.

(1) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، ص307.

(2) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، 2002، ط2، الإسكندرية، ص 44.

(3) أنظر المادة 122 باب 11، من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011.

(4) أنظر المادة 96، من قانون الولاية رقم 17-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012.

(5) مرسوم تنفيذي رقم 247/94 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد53، الصادرة في 21 غشت 1994.

الجهة الإدارية الوصية، وأثناء ممارستها لعملها الرقابي على الجمعيات ذات المنفعة العامة وخلال إصدارها تعليمات تلتزم بروح القانون شكلا ومضمونا، دون تجاوز الحدود وتلتزم بالقوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال<sup>(1)</sup> وفي حالة إصدار تعليمات تتنافى مع القانون يتعرض المكلف بذلك لعقوبة، وفقا لقانون العقوبات<sup>(2)</sup> لأن حق الإدارة الوصية في إصدار تعليمات مقيدة بتحقيق التوازن بين الحقوق والحريات والمحافظة على النظام العام<sup>(3)</sup>.

إن المشرع الجزائري يضع قواعد عامة ومجردة توضح للإدارة أصول التناسب بين متطلبات العمل الجمعي ومقتضيات النظام العام وأحاطها علما بالمكانة التي منحها إياها القوانين مما يجعلها مقيدة بمجموعة من الحدود مادام ليست هناك ظروف استثنائية تبرر تجاوزها.

يكون الإطلاع على التعليمات وفقا للقواعد العامة، بعد تسجيلها في سجل الواردات الخاصة بالجمعيات ذات المنفعة العامة أو في سجل خاص بذلك وتكييفها مع القانون الداخلي للجمعية، بحيث يكون مضمون التعليمات على قدر كبير من البساطة والوضوح والتحديد وسهولة التطبيق.

إن التعليمات توضح طرق التسيير الحسن للجمعية أو القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو توضيح العلاقة بين الجمعية وغيرها من الجمعيات أو العلاقة مع الناس عموما أو علاقتها مع السلطات الرسمية كما توضح مجال العمل والتدخل وأساليب التسيير وطرق صرف الأموال والإجراءات المتبعة في تنفيذ الأعمال، وتحقيق الأهداف أو تزويد المتطوعين

(1) تنص المادة 04 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية المتضمن علاقات الإدارة بالمواطن على ما يلي "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها....".

(2) الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم والمتضمن قانون العقوبات خاصة المادة 107 منه التي تنص على "يعاقب الموظف بالسجن المؤقت من 5 إلى 10 سنوات إذا أمر بعمل تحكمي أو ماس سواء بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية للمواطن أو أكثر".

(3) عمار عوادي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 04، الجزائر، 1987، ص 999.

بمعلومات مكتوبة بشأن النظم المقررة لمعاملتهم وطرق تقديم الخدمات وكافة الوسائل التي يتعين على المتطوعين معرفتها للوصول إلى تحديد حقوقهم وواجباتهم أو احترام الرموز الوطنية كالوقوف لتحية العلم ووضع صورة رئيس الجمهورية في المكان المخصص والالتزام بالعدل الرسمية وطلب التدخل في الأمور المستعجلة ومساعدة الجهات المختصة في ما إذا طلب منها وتنشيط العمل الخيري وإقامة الملتقيات والندوات الفكرية والعمل بأقصى جهد في وقت الأزمات وتنسيق الجهود وتنفيذ الأوامر الصادرة من الجهة الإدارية، وهذه التعليمات لا تطلب نفقات إضافية<sup>(1)</sup> وتصدر التعليمات في الحالات التالية:

- وجود خلل في حسن التسيير وهذا يتطلب وجود تعليمات تتسم بقدر كبير من الوضوح والدقة وبهذا لا تكون التعليمات غير مؤسسة وفعالة، بل ينبغي أن تكون محددة واضحة ودقيقة.
- إخلال العنصر البشري العامل في الجمعية بطرق الكفاية والفعالية لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها الجمعية، أو الإخلال بالسير الحسن للجمعية وإثارة المشاكل والشغب أو الإخلال بالأمن الداخلي أو الخارجي للبلد أو التعاون مع جهات أجنبية.
- تتمثل في ارتكاب الموظفين لمخالفات قانونية نتيجة جهلهم بالقانون والتنظيمات المعمول بها، أو نتيجة تداخل بين المصالح أو في نطاق الإشراف أو في الوظائف مع الغموض في وضعية العاملين.

### الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على اجتماعات الجمعية العامة

إن الجمعيات ذات المنفعة العامة اكتسبت صفة النفع العام لقدرتها على تقديم خدماتها لمجموعة من المواطنين وفعاليتها في إدارة أعمالها بجودة عالية مما دفع بالمشروع الجزائري إلى تمييزها عن الأنواع الأخرى من الجمعيات، هذه الجودة في العمل تكون نتيجة مداخلات

(1) صبري جليبي أحمد عبد العال ، نظام الجدارة، دار الجامعة ، 2008، مصر، ط1، ص209.

تأتي من البيئة الداخلية والخارجية، ومخرجات تأخذ شكل قرارات يتم تبنيها في اجتماعات الجمعية العامة للجمعية.

إن عصب العمل الجمعي في الجمعيات ذات المنفعة العامة يكون في الاجتماعات التي تعقد دوريا، ومن خلالها تسيير وتدار دفة الجمعية ويتم فيها رسم السياسات واتخاذ القرارات، مما دفع بالمشرع الجزائري تعزيز دور الإدارة في مواجهة هذه الاجتماعات التي قد تشكل تهديدا للقوانين أو الآداب العامة أو المساس بالأراضي الجزائرية وذلك من خلال مختلف القوانين الخاصة بالجمعيات التي أخضعت اجتماعات الجمعية العامة إلى الرقابة الإدارية بمتابعتها عن كثب<sup>(1)</sup>، بحيث إذا خرجت عن الخط الذي ترسمه لها الإدارة أمكن لهذه الأخيرة أن تستخدم سلطاتها الواسعة التي يخولها القانون لترد هذه الجمعيات إلى الطريق الذي ترى وجوب سير الجمعية فيه.

ولقد أكد المشرع الجزائري في القانون رقم 89/28<sup>(2)</sup> والمتعلق بالاجتماعات العمومية التصريح بالاجتماع قبل انعقاده بخمسة عشر (15) يوماً وبصورة من خطاب الدعوى والمسائل الواردة في جدول الأعمال، والأعمال المرفقة به، ويمكنها ندب من يحضر اجتماع الجمعية العامة وهذا لكي يقوم الوالي بكافة التدابير والإجراءات للحفاظ على أمن المواطنين<sup>(3)</sup> أو الممتلكات من التخريب والعنف والإرهاب<sup>(4)</sup> ومحاربة الضوضاء<sup>(5)</sup> ومنع الإزعاج<sup>(6)</sup>.

(1) أنظر المادة 19 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات.

(2) القانون رقم 89/28 المؤرخ في 31/12/1989 المعدل والمتمم بالقانون 19/91 المؤرخ في 02/12/1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، عدد 62، الصادر في 04/12/1991، ص 2377.

(3) المرسوم رقم 373/83 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، المؤرخ في 28/05/1983، ج، ر، ج، عدد: 22، السنة 20 مؤرخة في 31/05/1983.

(4) المرسوم التشريعي رقم 05/93 مؤرخ في 09/04/1993 يعدل وينتم المرسوم التشريعي رقم 03/92 المؤرخ في 20/09/1992 المتعلق بمكافحة التخريب والإرهاب، عدد 25، السنة 30: المؤرخة في 25/04/1993.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 يونيو 1993 الذي ينظم إثارة الضجيج، عدد: 50، السنة 30، المؤرخة في 28 يونيو 1993.

(6) نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 265/96، مرجع سابق، والتي تنص ( السهر على السكنية العمومية كالحد من الضجيج والتجمعات الليلية والمشاجرات والنزاعات في الأماكن العمومية التي تفلق راحة السكان ).

تتعد اجتماعات الجمعية العامة بدعوة كتابية لكل أعضائها الذين لهم حق الحضور يبين فيها مكان الاجتماع وموعده وجدول أعمال محدد، تعرض الآراء وتتداول وتفكك فيه المشاكل والقضايا الهامة والعالقة، من خلال توظيفهم لخبراتهم، ويطرحون أمالهم ويعرضون فيها أيضا مصاعبهم، ليكون هذا التجمع المنظم مجال للممارسة الديمقراطية وصورة حيه لشكل من أشكال التفكير الجماعي، ولكي تتحقق دعوة الجمعية العامة يجب توفر شرطان هما:

أ- إعلام كافة أعضاء الجمعية عن طريق مراسلة أو خطاب يوجه إلى الأعضاء أو عن الإعلان عن طريق ملصقات أو جريدة.

ب- وجود فترة كافية ومحددة بين ميعاد الانعقاد وبين إرسال الخطابات أو الإعلان حتى يتمكن الأعضاء من التحضير لهذا الاجتماع وإعداد مقترحاتهم وتدخلاتهم، مع ضرورة إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بمحضر اجتماع الجمعية العمومية خلال 30 يوما من تاريخ انعقاده<sup>(1)</sup>.

إن الجمعية العامة تعقد اجتماعها مرة كل سنة وذلك للنظر في مجموعة القضايا التي تهم الجمعية، وهذه القضايا تتمثل في الآتي:

- 1- اعتماد الميزانية الجديدة.
- 2- اعتماد الحساب الختامي.
- 3- مناقشة تقرير مجلس الإدارة عن أعمال السنة المنتهية.
- 4- انتخاب أعضاء مجلس الإدارة.
- 5- تعيين مراقب حسابات وتحديد تكاليف أتعابه.

(1) أنظر المادة 19 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات.

كما يجوز دعوة الجمعية العامة لاجتماع غير عادي كلما اقتضت الضرورة ذلك

وتستدعي الجمعية العامة لاجتماعات غير عادية للنظر في الحالات التالية<sup>(1)</sup>:

أ- تعديل النظام الأساسي والداخلي للجمعية لضرورة من الضرورات.

ب- حل الجمعية في حالة الاتفاق على نهاية أجلها أو استحالة تنفيذ أهدافها، أو بسبب زوال السبب الذي من أجله وجدت.

ج- عزل كل أو بعض أعضاء مجلس الإدارة في حالة ارتكاب مخالفات تمس بالسير الحسن الأعمال الجمعية أو استغلال الوظيفة.

#### الفرع الرابع: الرقابة الإدارية على تعديل هيكل ونظام الجمعية

للجمعيات ذات المنفعة العامة دورا رئيسيا ومهما في حياة المجتمع الجزائري، وتحتل مركزا حساسا في الدولة، حيث من الطبيعي ووفقا لهذه المكانة التي تتميز بها يمكن أن تطرأ عليها تطورات وتغييرات أو تعديلات طارئة قد تمس القانون الأساسي أو الهيئات الإدارية أو المسيرة لها، ومن هنا يتوسع مجال الرقابة الإدارية ليشمل هذه التعديلات والمستجدات، وهذا ما تقتضيه طبيعة العلاقة بين السلطة العمومية المختصة، والجمعيات ذات المنفعة العامة حتى يتسنى لها التأكد والتحقق من مطابقتها للشروط القانونية، أو التحفظ على التعديلات الهيكلية للجمعيات ذات المنفعة العامة .

إن المشرع الجزائري أخضع التعديلات التي تمس هيكل الجمعية وأجهزة الجمعية لنظام التصريح<sup>(2)</sup> في القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، أي أنه لا يمكن للجمعية العامة للجمعيات ذات المنفعة العامة حسب المادة 22 من القانون الأساسي للاتحاديات الرياضية

(1) أنظر المادة 16 من القانون الأساسي لكشافة الإسلامية الجزائرية.

(2) أنظر المادة 18 من القانون المتعلق بالجمعيات رقم 12/06.

أن تتخذ قراراً بتعديل القانون الأساسي أو النظام الداخلي إلا بعد موافقة الوزير المختص<sup>(1)</sup> بمعنى أن هذه التعديلات لا تكون سارية المفعول، إلا من تاريخ إعلام وإشعار السلطة العمومية،<sup>(2)</sup> خلال ثلاثين (30) يوماً الموالية للمصادقة على القرارات المتخذة ونشرها في يومية إعلامية واحدة على الأقل ذات توزيع وطني<sup>(3)</sup>.

على خلاف ما كان في القوانين السابقة، حيث نجد أن المادة 13 من الأمر 79/71 تخضع كل تعديل للقانون الأساسي أو المقر إلى رخصة من وزير الداخلية أما المرسوم 176/72 المحدد لكيفية تطبيق الأمر 79/71<sup>(4)</sup> في مادته 14، فإن تعديل القانون الأساسي أو إدخال تغييرات على الإدارة، هي نفس الإجراءات المتعلقة بطلب الموافقة أي أن المشرع الجزائري قد أخضع كل تعديل أو تغيير يطرأ على الجمعية إلى نظام الاعتماد لتأمين احترام المصلحة العامة .

في حين أن القانون رقم 15/87 احتفظ بنظام الاعتماد<sup>(5)</sup>، حيث أكدت على أن أي تعديل في القانون الأساسي أو تغيير في مكان مقر الجمعية، يخضع لإجراء الاعتماد مع ضرورة إعلام السلطة الإدارية المعنية بأي تغيير،<sup>(6)</sup> أما القانون رقم 31/90 فقد أخضع التعديلات التي تمس هيكل أو أجهزة الجمعية إلى نظام التصريح.<sup>(7)</sup>

(1) تقابلها المادة 52 من القانون الأساسي النموذجي للاتحادية الرياضية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 405/05، المرجع السابق، والفقرة الأولى من المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 247/05، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 17 من القانون 31/90 المتعلق بالجمعيات.

(3) أنظر 18 / 2 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات.

(4) أنظر المادة 14 من المرسوم 176/72 المحدد لكيفية تطبيق الأمر 79/71.

(5) أنظر المادة 17 من القانون رقم 15/87 الصادر بالجريدة الرسمية، العدد 68، في 18 جمادى الثانية 1412، الموافق 21 ديسمبر 1991، المؤرخ في 25 ذي القعدة عام 1407 الموافق 21 يوليو 1987 المتعلق بالجمعيات.

(6) أنظر المادة 18 من القانون رقم 15/87، نفس المرجع السابق.

(7) أنظر المادة 17 من القانون 31/90 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

يتضح من مختلف النصوص القانونية وبالأخص قانون الجمعيات 12/06، أن الجمعية ملزمة بأن تبلغ وزارة الداخلية بأي تغيير يطرأ على مركز الجمعية، من الناحية الإدارية الأمر الذي يتيح لوزارة الداخلية دراسة الوضع العام للجمعية، وبالتالي للوزارة أن تستفسر من الجمعية (1) عن أسباب هذا التعديل أو التغيير، إذ لم تكن واضحة في أي بيان، للتأكد من أن الجمعية ذات المنفعة العامة لم تخالف القانون أو التنظيم المعمول به أو نظامها الأساسي مخالفة على أن يجري التعديل، وفقا للآلية المحددة في النظام الأساسي للجمعية أو وفقا لنظامها الداخلي لكي يكون صحيحا ومنجا لمفاعيله<sup>(2)</sup>.

إن إيداع بيان التعديل أو التغيير الذي يتعلق بإيداع أي بيان لدى الإدارة المختصة بالتعديل أو التغيير<sup>(3)</sup> الذي يطرأ على المكتب الوطني للجمعية<sup>(4)</sup> وخاصة رئيسها وأمينها العام العام والمكلف بالمالية على وجه التحديد باعتبار أن الرئيس هو الممثل القانوني للجمعية، فالرئيس والأمين العام يملكان مجتمعين حق تسير الجمعية<sup>(5)</sup> والذي من شأنه، أن يوعز للوزارة بتغيير الأشخاص المكلفين بإدارة الجمعية، والهدف منه منح الجهات المختصة علم بما تم القيام به للتعرف على المسيرين الجدد للجمعية ذات المنفعة العامة، إذ أن مجلس الإدارة هو المسئول في المقام الأول عن جميع أعمال ونشاطات الجمعية.

إن أي تعديل يطرأ على الأنظمة الأساسية والداخلية للجمعية لا يصبح نافذا إلا بعد موافقة الإدارة المختصة على هذا التعديل، خلافا لما هو الحال في نتائج الانتخابات، كما أن

(1) أنظر المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 330/14 الذي يحدد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي.

(2) نزيه نعيم شلال، دعاوى الأحزاب السياسية والغير سياسية، مرجع سابق، ص 82.

(3) أنظر المادة 181 من قانون رقم 05-13 مؤرخ في 14 رمضان عام 1434 الموافق 23 يوليو سنة 2013 يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية و الرياضية و تطويرها.

(4) أنظر المادة 184 من القانون 05/13، نفس المرجع السابق.

(5) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 97.

عدم إبلاغ الإدارة المختصة عن كل تعديل يطرأ على أنظمة الجمعيات الأساسي والداخلي وعلى هيئتها الإدارية يعد خارج إطار معرفة ورقابة الإدارة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الخامس: الرقابة الإدارية على أنشطة الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن ميزة اكتساب صفة النفع العام هي حرية نشاط الجمعية حيث خص القانون هذه الجمعيات بأن سمح بإطلاق نشاطاتها ليشمل تقريبا مجمل مناحي الحياة، فتوسع وتنوع ليشمل أي أنشطة تحقق التنمية المستدامة، سواء في ذلك الأنشطة الرياضية أو التعليمية أو الاجتماعية أو غيرها من الأنشطة، ووفقا للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون والنظام الأساسي.

إن المشرع الجزائري أعطى للإدارة الوصية على الجمعيات ذات المنفعة العامة صلاحيات واسعة لتأمين احترام المصلحة العامة والسلام الاجتماعي<sup>(2)</sup>، حيث أن أي نشاط تمارسه الجمعية يخضع لرقابة الجهة الإدارية المختصة، وتعد المادة 17 من قانون الجمعيات 12/06 حجر الزاوية في تنظيم عمل الجمعيات، بصفة عامة والجمعيات ذات المنفعة العامة بصفة خاصة ويصبح النشاط الذي تمارسه الجمعية محظورا في الحالات التالية:

- النشاط يهدد الوحدة الترابية للوطن، أو يخالف النظام العام أو الآداب العامة أو التمييز بين الجزائريين بسبب الجنس أو اللغة.
- النشاط يمس بالحريات الأساسية للأفراد والأعضاء.<sup>(3)</sup>
- النشاط يستهدف تحقيق ربح مادي أو ممارسة نشاط مماثل لذلك.

(1) نزيه نعيم شلال، دعاوى الأحزاب السياسية والغير سياسية، مرجع سابق، ص122.

(2) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص1225.

(3) أنظر المادة 28 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

• النشاط سياسي لأن ممارسته تقتصر على الأحزاب السياسية وفقا لقانون الأحزاب<sup>(1)</sup> أو ربط أي علاقة معهم، فعلى الجمعيات أن تحافظ على طابعها المختلف كليا عن الجمعيات ذات الطابع السياسي أي الأحزاب السياسية، ولا يمكن أن تكون لها أي علاقة سواء تنظيمية أو هيكلية، كما لا يمكنها أن تتلقى هبات أو تساهم في تمويلها<sup>(2)</sup>، ويقتصر النشاط السياسي للأحزاب على مايلي<sup>(3)</sup>:

1- القيام بالدعاية الحزبية أو الترويج لبرنامج حزب من الأحزاب.

2- المساهمة في الحملات الانتخابية.

3- إنفاق مال من أموال الجمعية لتأييد نشاط حزب من الأحزاب أو الدعاية للمرشحين.

4- تقديم مترشحين باسم الجمعية لخوض غمار الانتخابات النيابية أو البرلمانية.

كما حظر المشرع على الجمعيات أن يكون لها نشاط نقابي وجعل ذلك مقصورا على النقابات العمالية التي تمارس الأنشطة التالية<sup>(4)</sup>:

أ- المطالبة بحقوق أصحاب مهنة معينة.

ب- منح الشهادات أو التراخيص اللازمة لمزاولة مهنة من المهن مثل المحاماة.

وحدد القانون الأنشطة التي يمكن للجمعية ممارستها وتشمل المجال المهني والاجتماعي والعلمي والثقافي والترفيهي والثقافي والرياضي، إضافة إلى كل نشاط من النشاط البيئي والخيري والإنساني والمجالات التي فرضها استفحال المشاكل البيئية والاجتماعية مثل حالات التلوث والظروف البيئية التي تعيشها المدن الجزائرية بالإضافة إلى نشاط الجمعيات في

(1) القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية.

(2) أنظر المادة 13 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

(3) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 24.

(4) نفس المرجع السابق، ص 25.

مجال حقوق الإنسان تأثرا بالنصوص الدولية والأوضاع التي تعرفها البلدان العربية عامة والجزائر خاصة.<sup>(1)</sup>

وفي الأحوال التي ترغب فيه الجمعية إضافة نشاطات جديدة لم يكن قد تضمنها نظامها الأساسي أو العمل في أكثر من ميدان لتقديم خدمات لفئات معينة، من فئات المجتمع الجزائري يكون لها أن تتقدم بطلب للحصول على ترخيص من الوزير المختص،<sup>(2)</sup> للممارسة هذا النشاط الجديد، والجمعية لا تباشر هذا النشاط أو تعلن عنه إلي بعد الحصول على موافقة الوزارة المعنية، كما لا يمكن لها أن تسمح لغيرها بمباشرة بمكان تابع لها إلا بعد الحصول على ترخيص من الوزارة المعنية.

وإذا باشرت الجمعية نشاطا من أنشطتها خارج نطاق الجزائر العاصمة التي يقع بها مركز إدارتها فتلتزم بإخطار مديرية الشؤون الاجتماعية في الولاية، ويكون لموظفي هذه المديرية ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في القانون بالنسبة للأنشطة التي تمارس في دائرة اختصاصهم، وهذا النشاط يكون عن طريق فروع تنشأ وتشرط طبقا لأحكام القانون ولا يجوز للفروع تعديل نظامها الأساسي إلا بموافقة الجمعية، أي أن إنشاء فرع للجمعية ذات المنفعة العامة يخضع لشروط تأسيس الجمعية نفسها<sup>(3)</sup>، ويخضع لرقابة السلطة الوصية من ولاية وبلدية، وفي إدارته وتسييره يخضع للجمعية الأم التي تحدد له نشاطاته وبرامج عمله وطرق تسييره ودوره، كما تعمل على التنسيق بين كل الفروع المتوزعة في كل مناطق الوطن، ولرؤساء الفروع على مستوى الولاية والبلدية الحق في اختيار الرئيس العام للجمعية ذات المنفعة العامة.

(1) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 24.

(2) أنظر الفقرة الثانية من المادة 20 من المرسوم رقم 405/05 المؤرخ في 14 رمضان الموافق 17 أكتوبر 2005 المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا شروط توظيف الوسائل السمعية البصرية.

(3) نزيه نعيم شلال، دعاوى الأحزاب والجمعيات " السياسية والغير سياسية، مرجع سابق، ص 89.

**المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء الجمعية ذات المنفعة العامة**

لقد ظهرت أهمية الرقابة الإدارية بظهور مبدأ تقسيم العمل، وتتمثل في الإجراءات اللازمة للتأكد من أن العنصر البشري المكلف بعملية التنفيذ، قد أنجز المطلوب بطريقة سليمة وفي الوقت المطلوب، والتعرف على نقاط الضعف ومسبباته، والمسئول عنها ووضع المعايير الرقابية لتحديد العلاقة بين الجهد المبذول والنتائج، واتخاذ التدابير اللازمة لتحسينها وتطويرها إلى أرقى مستوى، يمكن الفرد من أداء العمل وفقا للقوانين الإدارية المنصوص عليها.

أعضاء الجمعية هم أساس العمل الجمعي، إنهم يتخذون القرارات وينجزون الأعمال ويقومون بالنتائج وينسقون مع بعضهم ومع غيرهم من الجهات الخارجية، وخلال ممارسة نشاطاتهم قد يكون هناك تهاون أو تقصير من طرف بعض الأعضاء، ولمواجهة هذا التقصير ألزم المشرع الجزائري الإدارة الوصية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، مراقبة أعضاء الجمعية وهو ما سنتناوله بالدراسة ضمن أربعة فروع، نتناول في الفرع الأول الرقابة بواسطة تحديد الأعضاء وفي الفرع الثاني الرقابة بواسطة التعيين أما الفرع الثالث ندرس فيه الرقابة بواسطة تعيين لجنة وخصصنا الفرع الرابع لدراسة الرقابة على تشكيلة الهيئة التنفيذية وذلك على النحو التالي:

**الفرع الأول: الرقابة الإدارية بواسطة تحديد الأعضاء**

يتشارك المواطنون عادة وبارادتهم وبصورة مستقلة عن الدولة في تأسيس وتسيير الجمعيات، عبر اتفاق يضعون معارفهم ونشاطاتهم المشتركة بشكل دائم ومستمر تحقيقا لغايات ولغرض غير الحصول على ربح مادي لمدة محددة أو غير محددة<sup>(1)</sup>، يستثمرون طاقتهم لمساعدة مختلف فئات الشعب الجزائري وفي مختلف الميادين حتى أصبحت الدولة

(1) أنظر المادة 2 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات.

تعتمد عليها في سد بعض الحاجات غير مشبعة، والقيم غير المدركة، ومن ثم كان من الضروري أن يخضع هذا التعاقد للرقابة الإدارية.

إن الجهة الوصية وفي إطار عملها وفي ظل توجهاتها ومراقبتها وتحقيقا لفعاليتها وقدرات الجمعيات، حدد لها المشرع الجزائري العدد الواجب توفره في الأعضاء المؤسسين والذي يتوافق وطابع الجمعية المؤسسة<sup>(1)</sup> في حين اكتفي القانون 31/90 بالإشارة إلى وجوب أن يكون عدد الأعضاء المؤسسين خمسة عشر (15) عضوا على الأقل، دون تحديد عدد الأعضاء، هذا الشرط يساهم في تعزيز قدرات الجمعية من خلال العنصر البشري الذي حدد مسبقا، وإذا انخفض العدد بعد التأسيس وممارسة النشاط، وبعد الحصول على صفة النفع العام، يمكن حل الجمعية إراديا دون اللجوء إلى القضاء أو تكليف هيئة جديدة لإدارة شؤون الجمعية، حيث أن قانون الجمعيات 12/06 حدد مجموعة من الشروط للانضمام أو للإدارة وتسير الجمعية ذات المنفعة العامة، حيث يحق لكل شخص متى توفرت فيه الشروط التالية<sup>(2)</sup>:

**1- بلوغ سن الرشد:** يحق لكل جزائري وجزائرية بلغ سن الرشد القانوني ثمانية عشرة سنة 18 سنة كاملة أن يدير أو يسير جمعية من الجمعيات ذات المنفعة العامة وبدون شرط أو قيد، كشرط الخدمة الوطنية، وهذا راجع لرغبة المشرع في إشراك فئة الشباب في العمل

(1) حسب المادة 06 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، فإن عدد الأعضاء المؤسسين للجمعيات يكون كما يلي:

- عشرة (10) أعضاء بالنسبة للجمعيات البلدية.
- خمسة عشر (15) عضوا بالنسبة للجمعيات الولائية، منبثقين عن بلديتين على الأقل.
- واحد وعشرون (21) عضوا بالنسبة للجمعيات مابين الولايات منبثقين عن (3) ولايات على الأقل.
- خمسة وعشرون (25) عضوا بالنسبة للجمعيات الوطنية منبثقين عن اثني عشر (12) ولاية على الأقل.

(2) أنظر المادة 04 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، والمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 330/14 المرسوم التنفيذي رقم 14-330 الصادر بتاريخ 4 صفر 1436 الموافق 27 نوفمبر 2014 المحدد كليات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية تسييرها وكذا قانونها النموذجي.

التطوعي بعدما كان سن الرشد محددًا بتسعة عشر (19) في القانون 31/90 المتعلق بالجمعيات.

**2 - الجنسية الجزائرية<sup>(1)</sup>:** إن شرط الجنسية الجزائرية لكل من يدير أو يسير جمعية من الجمعيات ذات المنفعة العامة ، جاء مطلقاً ولم يميز بين المواطنين الأصليين والمكتسبين للجنسية وهو نفس ما كان عليه في القانون السابق،<sup>(2)</sup> ولم يقيد مكتسب الجنسية الجزائرية بفترة زمنية يجب أن تمر على الاكتساب ليتمتع بحق الانضمام إلى الجمعيات ذات المنفعة العامة أو تسييرها تماشياً مع آثار اكتساب الجنسية المنصوص عليها في المادة الخامسة عشر (15) من قانون الجنسية، حيث يتمتع الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداءً من تاريخ اكتسابها فهذا الشرط جاء مطلق من ناحيتين:

أ- لم يميز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، وفي ذلك نفي لنظرية التفرقة التي تشترط على المتجنسين مرور فترة زمنية معينة، لتكون اختباراً لمدى ولائه وتعلقه بوطنه الجديد وهذا ما كان مع الأمر 79/71 المتعلق بالجمعيات واشتراط المادة 03 منه في كل من يسير جمعية أن يكون متمتعاً بالجنسية مدة عامين وعدل ومدد هذا الشرط إلى 10 سنوات<sup>(3)</sup> ونفس الأمر بالنسبة للقانون 15/87 على أن تكون مدة اكتساب الجنسية بخمسة 5 سنوات على الأقل حتى يسمح للمتجنسين بالانضمام إلى الجمعيات بصفة عامة وذات

(1) الأمر رقم 70-86، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-01، الجريدة الرسمية العدد 15 ، الصادر بتاريخ 27 فيفري 2005 .

(2) القانون 31/90 مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 4 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالجمعيات لجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 1990.

(3) الأمر 79/71 المؤرخ في 07/07/1972 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 05، الصادرة 18 يناير 1972.

المنفعة العامة بصفة خاصة وبداية من التسعينات (90) حرر التشريع من عبئ هذا الشرط<sup>(1)</sup>.

ب- لم يميز بين رجال والنساء حينما أعطى للنساء الجزائريات حق تأسيس وإدارة وتسيير الجمعيات، بما فيها الجمعيات ذات المنفعة العامة على قدم المساواة مع الرجال اعتبارا من أن حرمانهن من ذلك يعد منافيا للديمقراطية، ومنافيا للمبادئ الدستور المتضمنة تعزيز دور المرأة في المجتمع.

3- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: وذلك أن يكون أعضاء الجمعية ذات المنفعة العامة متمتعين بصفة كلية بحقوقهم المدنية والسياسية، أي أنه لم يصدر في حقهم منع ممارسة حقوقهم السياسية، ومتى منعوا من مباشرة حقوقهم كان من غير القانوني المشاركة في تأسيس أو تسير، أو اكتساب عضوية في الجمعية وحظر المشرع ممارسة هذه الحقوق على الأشخاص التالية :

- الأشخاص المحرومين من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية ولم يرد اعتبارهم بالنسبة للأعضاء المؤسسين وهو شرط وجد في القانون الأخير دون غيره من القوانين التي سبقته.

- الأشخاص الذين لم يرد لهم اعتبارهم في الحالات المنصوص عليها في القانون التجاري.

- الشخص المختل عقليا والذي وضع بناء على أمر أو حكم قضائي في مؤسسة مهياة لهذا الغرض بعد الفحص الطبي ويزول هذا المانع بزوال الحجز القضائي.

- الشخص المصاب بالجنون أو العته، أو السفه أو طرأت عليه إحدى الحالات المذكورة ويكون الحجر بناء على طلب أحد الأقارب أو ممن له مصلحة أو من النيابة

(1) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

العامة، ويجب أن يكون الحبر بحكم، وللقاضي أن يستعين بأهل الخبرة في إثبات أسباب الحبر.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بواسطة التعيين في الجمعية العامة

إن حاجة الدولة إلى أساليب رقابة إدارية فعالة بهدف تحقيق أهدافها وأهداف الجمعية معاً، وإشباع حاجات المجتمع وتقليل الفجوة الاقتصادية التي لا تزال قائمة بين أفراد المجتمع أعطت للرقابة الإدارية بواسطة التعيين أهمية كبيرة في الوقت الراهن.

التعيين هو العمل الذي يتم بموجبه انتقاء أفضل و أنسب العناصر للمشاركة في تسيير الجمعيات ذات المنفعة العامة، ولشغل وظائف محددة فيها منهم أمين عام وأمين صندوق<sup>(2)</sup> وفق شروط مواصفات معينة و مطلوب توافرها، يجري تحديد الشروط من خلال متطلبات تسيير الوظائف المحددة ومن أجل تحقيق غاية أساسية، هي تمكين الفرد من أداء مهام وظيفته بكفاءة وتحقيق أهداف الجهة الإدارية و أهداف الجمعية.

الدور المهم والحاسم لعملية التعيين في ممارسة عملية الرقابة، ولد قناعة لدى المشرع الجزائري لتبني هذا النوع من الرقابة، اعتباراً أن اقتران التعيين بالرقابة يعد علاجاً فعالاً لمشكلة سوء التسيير الذي تعاني منه الجمعيات ذات المنفعة العامة، وعاملاً يسمح بسد الفجوة القائمة بين النتائج المتوقعة والمحقة في الواقع.

تعد هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الهادفة التي تهدف إلى إدخال عناصر إلى الجمعية بطريقة قانونية، بحيث تقوم الوزارة المختصة بمحض إرادتها ووفقاً بوضع مستخدمين في الجمعية كما في حالة الأعضاء الخبراء في الجمعية العامة الاتحاديات الرياضية يتقاضون أجورهم من الدولة يحفظون للجهة الإدارية قدرتها على الرقابة والتدخل في تحديد

(1) القانون رقم 84-11، المؤرخ في 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/05، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادر بتاريخ 27 فيفري 2005، (المواد 101-102-103).

(2) أنظر المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 330/14، مرجع سابق.

هامش الحركة الممنوح للجمعيات ذات المنفعة العامة، والعمل بصيغة تشاركية للوصول إلى صيغ وحلول يتفق عليها الطرفان، ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتباره من قبل تبادل الرأي والمنافع والتعاون وبناء شراكة بين الجهة الإدارية الوصية والجمعيات ذات المنفعة العامة في تحقيق المصلحة العامة، ومن هنا فإن لها أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ أنه يحقق للجمعيات ذات المنفعة العامة غايتها في معرفة أهداف الوزارة المختصة وفي مواجهة أي مشكلة تعترضها.

ويكشف للإدارة الوصية عن خيارات الجمعية في شأن مسألة ما، ومدى دعمها لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها بشكل يحقق انسجام الأشخاص الذين المعينون من خارج الجمعية لا بد أن يكونوا أقلية ويضلون على هذا الحال<sup>(1)</sup>، ومن أبرز ما يميز هذه الوسيلة عن غيرها من وسائل الرقابة الإدارية على الجمعيات أنها من ناحية وسيلة جماعية ومن ناحية أخرى ليست ممارستها مقصورة على عضو دون غيره وإنما يتشارك جمع المعينين في ممارستها ومن بين خصائص التعيين ما يلي:

**1- التعيين وسيلة جماعية:** لتأكيد الجهة الإدارية دورها المساند لعمل الجمعيات ذات المنفعة العامة، تعين عدداً معيناً في تشكيلة أجهزتها المسيرة<sup>(2)</sup> للعمل على المشاركة في صنع القرارات وتنفيذها جماعياً، ودفعها في الاتجاه الذي تريد مراقبته، وعلى ذلك يطرح التعيين كوسيلة جماعية، إذ أن الأعضاء الذين يتحتم إلحاقهم بمجلس الإدارة بقوة القانون<sup>(3)</sup> لا بد أن يكون محدود العدد بمعنى أنهم لا يمكن أن يكونوا الأغلبية بحسب فتوى مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بطريقة اختيار أعضاء مجلس الإدارة،<sup>(4)</sup> أما المرسوم التنفيذي رقم

<sup>(1)</sup> محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 1263.

<sup>(2)</sup> أنظر المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 330/14، مرجع سابق.

<sup>(3)</sup> أنظر المادة 8 من القانون الأساسي للاتحاديات الرياضية.

<sup>(4)</sup> محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 789.

405/05 فحدد نسبة الخبراء الذين تعينهم السلطات العمومية أن لا يتجاوز عددهم 30 بالمائة عن التشكيلة الإجمالية للجمعية العامة<sup>(1)</sup> ولئن كانت الحكمة من اشتراط هذا العدد هو ضمان حسن التسيير والرقابة في عين المكان باعتبار التعيين وسيلة حوارية أكثر منها قانونية،<sup>(2)</sup> فهي تنطلق من فكرة التعاون والتشاور بين الجهة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة.

**2- المشاركة بين الحكومة والجمعيات ذات المنفعة العامة:** وهذه خاصية ينفرد بها التعيين عن غيره من وسائل الرقابة تعكس طبيعته التعاونية وذاتية الهدف من التعيين، ذلك أن التعيين يستهدف الرقابة الموضوعية والوصول إلى الحلول التوافقية، ويبرز بوضوح إستراتيجية الدمج الوظيفي التي تنتهجها الدولة وهو ما يعبر عن رؤية الحكومة لموقع هذا النوع من الجمعيات، ودورها في سد الحاجيات المجتمعية، فالقانون شجعها وأعطاهم إعفاءات ومزايا أهمها:

- الانتفاع بالمتلكات المنقولة وغير المنقولة التابعة للأموال الوطنية.<sup>(3)</sup>
- الإعفاء من الرسوم الجمركية والرسم على القيمة المضافة.

### الفرع الثالث: الرقابة الإدارية بواسطة تعيين لجنة

في كثير من الأوقات التي تتعرض الجمعية لأزمات ومشاكل وعوارض متنوعة أو تطراً ظروف جديدة أو أسباب لم تكن معلومة، والتي تستهلك من الجمعية وقتاً كثيراً وجهداً كبيراً ولا ربما امتد تأثير هذا الحدث لفترة زمنية طويلة، بحسب المقومات المادية والتنظيمية وقدرة العنصر البشري الذي تملكه الجمعية، ومن الثابت في تسيير الجمعيات ذات المنفعة العامة أنها وبحسب الظروف تتعرض للكثير من الأزمات في إدارة وتسيير شأنها، وهو ما يتطلب

(1) أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 405/05، مرجع سابق.

(2) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 372.

(3) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 156/93 المؤرخ في 7 يوليو 1993، المتعلق بمنح الجمعيات والمنظمات ذات الطابع الاجتماعي امتياز حق الانتفاع بمتلكات تابعة للأموال الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 45 لسنة 1993.

من الوزارة المختصة الاستعداد لتعاطي مع هذه الأحداث والأزمات، بشكل يضمن استمرارية هذا المرفق ويحفظ مصالحها من العبث والتعسف<sup>(1)</sup> وسوء الاستغلال.

إن المشرع الجزائري وسع مجال حركة الوزارة الوصية في ممارستها للرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة حيث حولها<sup>(2)</sup> تعيين لجنة للتسيير الانتقالي للجمعية في الحالات التالية<sup>(3)</sup>:

- عدم قدرة الجمعية ذات المنفعة العامة متابعة أعمالها بصورة طبيعية وعادية.
- شغور منصب رئيس الهيئة التنفيذية للجمعية.
- استقالة رئيس الهيئة التنفيذية للجمعية.
- عدم التمكن من انتخاب هيئة تنفيذية جديدة.
- وجود خلافات كبيرة تحول دون السير الحسن الأعمال الجمعية ذات المنفعة العامة.
- حل الجمعية إراديا.

يتم تعيين هذه اللجنة من طرف الوزير المختص تمارس مهامها تحت سلطته<sup>(4)</sup> تدرس الوضع السائد في الجمعية، والتحضير لتنظيم جمعية عامة انتخابية، وذلك بالاستناد إلى أحكام النظام الأساسي والنظام الداخلي للجمعية وتعين مسيرين اثنين تحت إشرافها، الأول يتكفل بالتسيير الإداري والمالي، والثاني يتكفل باستمرارية الأنشطة<sup>(5)</sup> التي تقوم بها الجمعيات ذات المنفعة العامة إلى غاية انتخاب هيئة جديدة تتكفل بتسيير الجمعية، على أن تعتبر مهمتها منتهية فور انتخاب هيئة تنفيذية جديدة.

(1) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص، 1051.

(2) بناء على المرسوم الذي منح صفة النفع العام وطبقا للمادة 18 من القانون الأساسي للهلال الأحمر الجزائري.

(3) المادة 17 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية، مرجع سابق.

(4) حسب ما جاء في المادة 18 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية، مرجع سابق.

(5) أنظر المادة 217 من القانون 05/13، مرجع سابق.

يمكن لهذه الإجراءات أن تكون محل طعن من طرف الجهة المتضررة أمام الجهة الإدارية المختصة، وفي حالة الرد السلبي، يمكن للمتضررين من قرار تعيين اللجة اللجوء إلى القضاء الإداري.

#### الفرع الرابع: الرقابة الإدارية على تشكيلة الهيئة التنفيذية

إن تحويل الجمعية العادية إلى جمعية ذات المنفعة العامة هو توسيع أهليتها، بحيث تصبح شخصيتها أكثر اكتمالا فيزداد عطائها لخدمة فئة معينة مقابل زيادة إمكانياتها، مما يمكنها من ممارسة نشاطاتها بكل حرية، في إطار الالتزام بالمبادئ المتعلقة باحترام القانون والتنظيمات السارية المفعول وكذا احترام الحريات الفردية والجماعية.

يتولى إدارة وتسيير الجمعية ذات المنفعة العامة هيئة محدودة العدد لحساب الجمعية العامة وتحت رقابتها هي الهيئة التنفيذية، والجمعية العامة هي التي تنتخب أعضاء هذه الهيئة، كما أنها تملك حق عزلهم وإعادة انتخاب غيرهم ومراقبة جميع أعمالهم، هذه العملية أخضعها المشرع الجزائري إلى الرقابة فحسب المادة 18 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات<sup>(1)</sup> أن الجمعية في كل مرة تقوم بإجراء انتخاب قيادات جديدة إعادة الاعتراف بها عمليا أمام الجهة الإدارية المختصة ولا يعتد بهذه التغيرات إلا ابتداء من تاريخ نشرها في يومية إعلامية واحدة على الأقل، تكون ذات توزيع وطني.

تتألف الهيئة التنفيذية من الأعضاء ويعتبر بمثابة السلطة التنفيذية، فمن الناحية القانونية هي المسؤولة عن جميع أعمالها وأنشطتها ويمثل الرئيس أو من ينوب عنه الجمعية بالتوقيع نيابة عنها على جميع العقود والاتفاقيات التي تتم بينها وبين الجهات الأخرى.

(1) أنظر المادة 18 من قانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

يتم انتخاب الهيئة التنفيذية من قبل الجمعية العامة<sup>(1)</sup> لمدة أربع سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة<sup>(2)</sup> يعقد المكتب اجتماعا عاديا كل شهر على الأقل<sup>(3)</sup> ويجوز له عقد اجتماع غير عادي بدعوة من رئيسه أو بطلب من ثلث أعضاء المكتب أو خمس أعضاء الجمعية العمومية، تكون اجتماعات المكتب صحيحة بحضور نصف الأعضاء يتخذ قراراته بالأغلبية وإذا تساوت الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحا<sup>(4)</sup> ويتولى المهام التالية<sup>(5)</sup>:

- تمثيل الجمعية لدى السلطات العمومية.
- ترؤس اجتماعات الجمعية العامة وهيئة الإدارة.
- الإشراف على أعمال الجمعية واللجان التابعة لها.
- التقاضي باسم الجمعية.
- اكتتاب تأمين يضمن النتائج المرتبطة بالمسؤولية المدنية.
- استدعاء أجهزة الجمعية، لرئاسة وتسيير المناقشات.
- اقتراح جدول أعمال دورات الجمعية العامة.
- إعداد الحصيلة وملخصات نصف سنوية عن حياة الجمعية.
- تبليغ السلطة الإدارية المؤهلة بجميع المعلومات.
- تحضير التقريرين الأدبي والمالي وتقديمه للجمعية العامة للبحث فيه.
- إشعار السلطة العمومية المؤهلة بالتعديلات التي تطرأ على القانون الأساسي، وكل تغيير يقع في الجهاز التنفيذي للجمعية.
- ممارسة سلطة النظام التسلسلي على الأعضاء المستخدمين في الجمعية، ويكلف

الأمين العام المساعد بجميع قضايا الإدارة، ويتولى بهذه الصفة مايلي:

(1) أنظر المادة 4 من القانون الأساسي للاتحاديات الرياضية، مرجع سابق.  
(2) أنظر المادة 15 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية الوطنية، مرجع سابق.  
(3) أنظر المادة 26 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية الوطنية، مرجع سابق.  
(4) أنظر المادة 27 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية الوطنية، مرجع سابق.  
(5) أنظر المادة 16 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية الوطنية، مرجع سابق.

- مسك قائمة المنخرطين.
  - معالجة البريد وتسيير المحفوظات.
  - مسك سجل المداولات لكل من المكتب التنفيذي والجمعية العامة.
  - تحرير محاضر المداولات لكل من المكتب التنفيذي والجمعية العامة.
- يتولى أمين المال بمعونة أمين المال المساعد المسائل المالية والمحاسبة، فهو مكلف بما يلي:

- تحصيل الاشتراكات.
- تسلم المبالغ النقدية والتبرعات<sup>(1)</sup> العينية التي ترد إلى الجمعية.
- قيد المبالغ النقدية والتبرعات العينية في سجلات الجمعية وحفظ هذ.
- تسيير الأموال، جرد وضبط أملاك الجمعية المنقولة والعقارية و مسك صندوق النفقات.

- تنفيذ القرارات الصادرة عن هيئة الإدارة المتعلقة بالأمر المالية واللوازم.
  - إعداد التقارير المالية وحفظ الدفاتر والمستندات المالية.
- يوقع أمين المال سندات النفقات، وفي حالة وقوع مانع يوقعها أمين المال المساعد ويوقعها بعد التوقيع الأول رئيس الجمعية أو نائبه حسب الترتيب المنصوص عليه.
- ويتكفل المكتب بما يلي<sup>(2)</sup>:

- يضمن تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي، والسهر على احترامها.
- تنفيذ قرارات الجمعية العامة.

(1) رجب محمد السيد الكحلوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص93.

(2) أنظر المادة 24 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية الوطنية، مرجع سابق.

- تسيير ممتلكات الجمعية والسهر على تئمينها والمحافظة عليها.
- تحديد الاختصاصات لكل نائب ومهام المساعدين.
- إعداد مشروع النظام الداخلي واقتراح تعديلات القانون الأساسي والنظام الداخلي.
- ممارسة السلطة التأديبية مع احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية .
- اقتراح للجمعية العامة كل الإجراءات لتحسين عملية تنظيم وتنصيب أجهزة الجمعية.
- دراسة عمليات الشطب لكل عضو من أعضاء الجمعية يرتكب مخالفة خطيرة.
- إعداد برنامج عمل الجمعية والسهر على احترام تنفيذها وضمان متابعتها.

## المبحث الثاني

## الرقابة الإدارية على أعمال وأموال الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن تمتع الجمعيات ذات المنفعة العامة بالشخصية المعنوية أعطاها سندا قانونيا للقيام بنشاطها، يترتب عنها حقوق والتزامات وتحمل مسؤوليات، وأن لها كامل الحرية والسلطة في التداول في القضايا التي تدخل في إطار صلاحياتها، إلا أن الواقع يظهر أن الجمعيات ليست الفاعل الوحيد وأن قراراتها مرتبطة بعدة جهات إدارية.

تتمتع الجهات الإدارية ( البلدية، الولاية، وزارة الداخلية ) بسلطة الرقابة علي بعض الأعمال التي تباشرها الجمعيات ذات المنفعة العامة، واكتشاف الأخطاء التي قد تحدث في إحدى العمليات، وتعمل على تحديد الانحرافات والعمل على تقويمها.

تتميز هذه الرقابة أنها مقصورة على جزء من أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة الخاضعة للرقابة، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وتهدف إلى التحقق من قيام هذه الجمعيات بأداء خدماتها بكفاءة وفعالية، كما أنها تحسن استخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من الوزارة أو الولاية أو البلدية وأنها تتطابق مع غرض حصولها على صفة النفع العام، وذلك بتوفير ملخص أحسن للوضع المالي الخاص بها، والتأكد من القيام بها بأسلوب صحيح مما يساهم في تحقيق كافة الأهداف المخطط لها، وعليه فإن الرقابة على الأعمال والمال تعتبر ذات أهمية لقدرتها على متابعة كل صغيرة وكبيرة وبأدق التفاصيل، مما يتيح لجهة الإدارة التدقيق في أعمال الجمعية والحفاظ على المال العام من العبث والإسراف والتبذير، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المبحث ضمن مطلبين نتناول في المطلب الأول الرقابة الإدارية على أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي المطلب الثاني نتناول فيه الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة.

### المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة

توجد أساليب عامة للرقابة تعد من الأدوات الأساسية للعمل الرقابي، وهذه الأساليب تختلف في مضمونها في الرقابة على المرافق العامة والجماعات المحلية أو في الرقابة على الجمعيات، ويختلف استخدام الرقابة من جمعية إلى أخرى، وقد تختلف أيضا الوسائل المستخدمة في الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة ذاتها، ذلك تبعا لنظام العمل والقانون المؤطر لنشاطها.

اهتم المشرع الجزائري كثيرا بمجموعة من الأساليب الرقابية على أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة، لحمايتها وصيانة مواردها، لذلك سنتناول هذه العناصر بالتفكيك والتحليل من خلال الفروع التالية الفرع الأول الرقابة الإدارية بواسطة الترخيص، الفرع الثاني الرقابة الإدارية بواسطة طلب المعلومات، الفرع الثالث الرقابة بواسطة التفتيش، الفرع الرابع الرقابة على الجمعيات بإمسك الدفاتر والسجلات، الفرع الخامس التصديق.

#### الفرع الأول: الرقابة الإدارية بواسطة الترخيص

تعد الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة في مجال متابعة مختلف الأنشطة وبرامج الجمعيات ذات المنفعة العامة، فلم تعد الرقابة قاصرة على بنود معينة بل أصبح من الضروري أن يمتد دورها ليشمل إصدار الترخيص.

والترخيص يعتبر صورة من صور الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة<sup>(1)</sup> وهو تدبير أقل شدة من المنع، حيث يمكن للجهة الإدارية المختصة أن تضع الاحتياطات لتفادي بعض الأخطار يمكن أن تحدث نتيجة عمل الجمعيات ذات المنفعة العامة، التي تتسم في الوقت الحاضر بزيادة حجمها من ناحية وأنشطتها من ناحية أخرى مما يترتب عليه التوسع في نطاق عملها، وبالتالي الحاجة إلى الحصول على ترخيص.

(1) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص100.

إن استخدام أسلوب الترخيص يعد من أحد الأساليب الحديثة المستخدمة في الرقابة الإدارية، حيث أشارت العديد من الدراسات بأن الجهة الإدارية لا تتوقع قيامها بعملية الرقابة على أكما وجه دون اللجوء إلى أسلوب الترخيص، وهو عبارة عن إجازة العمل والإذن به. وللترخيص معنيان:

**المعنى الأول:** هو المعنى الكلاسيكي للترخيص يراد به إحدى سلطات الإدارة للسماح للجمعيات ذات المنفعة العامة ممارسة نشاط .

**المعنى الثاني:** فيقصد به إجازة الدولة بمفهومها الواسع منح الجمعيات ذات المنفعة العامة القيام بفعل، بحيث ليس لهذه الجمعيات القيام به إلا من خلال المرور بها، نظراً لعوائق تتعلق إما بنقص الأهلية، أو بحدود الصلاحيات بحكم طبيعة الجمعيات.

إن قانون الجمعيات لم ينص على تعريف الترخيص بوصفه كآلية للرقابة، وعلى هذا الصدد يبقى تحديد مفهوم الترخيص بالنسبة إلى الجانب القانوني مبهماً.

فالترخيص يعني حصول الجمعيات ذات المنفعة العامة على إذن مسبق من الجهة الإدارية لمباشرة بعض الاختصاصات، وبهذا يعد الترخيص صورة من صور الرقابة السابقة على الأعمال<sup>(1)</sup>، ذلك يعني أن الجمعيات ذات المنفعة العامة لا تستطيع مباشرة بعض أعمالها إلا بعد استئذان الجهة الوصية وأخذ رأيها اتجاه موضوع القرار، فالترخيص هو إجراء سابق قبل مباشرة العمل واتخاذ القرار.<sup>(2)</sup>

إن الترخيص يعد شرطاً جوهرياً حتى تتمكن الجمعيات من القيام بعمل، الأمر الذي يتيح للجهة الإدارية المختصة دراسة طلب الجمعية دراسة تقنية دقيقة متأنية، تشمل جميع جوانب الطلب، وبالتالي للجهة المختصة أن تستفسر من الجمعية عن أسباب هذا الطلب إن لم يكن

(1) حمد سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2، ص58.

(2) نفس المرجع السابق، ص70.

واضحاً أو مبهماً للتأكد من أن الجمعية لم تخالف القانون ولا التنظيم المعمول به ولا يشكل خطر على النظام العام، وأنه يتوافق مع أهدافها ويخدم الصالح العام، ويتعين على الوزير المكلف بالداخلية في أجل ستين (60) يوماً من تاريخ إعلامه إصدار قرار الموافقة أو الرفض.

ويعد الترخيص الأداة القانونية الفعالة في يد الإدارة لفرض احترام التدابير والإجراءات المتعلقة بالعمل الجمعي، ويمكن استخدامه ضمن الأطر المنصوص عليها كما يلي:

1- الترخيص لجمع التبرعات<sup>(1)</sup> حسب ما نص عليه القانون<sup>(2)</sup>.

2- الترخيص باستقبال الشخصيات.

3- الترخيص لتنظيم التظاهرات والملتقيات.

4- الترخيص لتغيير إعانة عمومية<sup>(3)</sup>.

5- الترخيص لتقبل الوصايا والهبات<sup>(4)</sup>.

6- الترخيص لعقد مؤتمر صحفي.

7- الترخيص لعقد اجتماعات.

8- الترخيص لقبول منح وإعانات خارجية.

9- الترخيص للحصول على دعم مادي أجنبي.

10- الترخيص للانضمام إلى جمعيات دولية.

<sup>(1)</sup> تخضع إجراءات عملية التبرع إلى الأمر رقم 77 المتعلق بجمع التبرعات المؤرخ في 1977/05/25 يتضمن كيفية

تطبيق المادة 2 من الأمر 03/77 والمتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية عدد 45 مؤرخة في 1977/06/05.

<sup>(2)</sup> نصت المادة 29 من قانون 31/90 المتعلق بالجمعيات على أنه: "يمكن أن تكون للجمعيات عائدات أخرى زيادة على الموارد المنصوص عنها في المادة 25 من هذا القانون تأتي من جمع تبرعات علنية مرخص لها بحسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما ويتعين عليها أن تصرح للسلطة العمومية المختصة في نهاية كل تبرع بحصيلته".

<sup>(3)</sup> أنظر المادة 186 من القانون 05/13، مرجع سابق.

<sup>(4)</sup> أنظر المادة 30 من القانون 12/06، مرجع سابق.

إن الترخيص للجمعيات ذات المنفعة العامة وعدم الترخيص لها من حق الجهة الإدارية الوصية، ولهذا فإن الترخيص يمكن الإدارة الوصية من مراقبة ومعرفة كل تحركات واتجاهات ونشاطات الجمعيات ذات المنفعة العامة لتأمين احترام المصلحة العامة وحماية أموال الجمعية كما لها الحق في رفض إعطاء الترخيص، لمزاولة نشاط ما متى اتضح لها وجود تناقض بين الغاية المتوخاه من النشاط والمصلحة، و استخدام هذا الأسلوب لممارسة الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، يتوقف<sup>(1)</sup> على:

- حجم الجمعية ومدى قوتها وتأثيرها على تقديم خدمات عامة.
- التكلفة المنخفضة لاستخدام هذا الأسلوب والمنفعة الكبيرة المترتبة علي استخدامه.

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بواسطة طلب المعلومات

تكتسب الرقابة الإدارية فعاليتها من المعلومات كونها مصدراً للقوة، وأداة رئيسية في العمل الرقابي، كما تحتل مركزاً حساساً فيها، باعتبارها محركاً للعمل الرقابي، فهي تؤمن له المادة الرقابية والوثائق تتيح له القدرة على التعرف بكيفية مفصلة أو موجزة عما قيل أو ما تم فعله بمناسبة حادث معين أو نشاط أو مناقشة قضايا العمل والانضباط وتوزيع المهام وطرق تحسين الأداء وكل موضوع له علاقة بالجمعية ذات المنفعة العامة خلال اجتماع معين أو عدد المنخرطين والمتطوعين ومصادر الأموال وطرق تحصيلها وتوزيعها، وكذلك الوضع المالي للجمعية.

وفرت المعلومات بتفاصيلها، تمكن الجهة الإدارية من التعرف على حال أعمال الجمعية وصيرورتها ونشاطاتها، وعلى أوضاعها حتى تتمكن من اتخاذ أي قرارات أو إجراءات بشأن ممارسة الجمعية ذات المنفعة العامة لنشاطاتها.

<sup>(1)</sup> فتحى رزق السرافيرى، الاتجاهات الحديثة في الرقابة والمراجعة الداخلية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2002، ص203.

هذا النوع من الرقابة موجود في التشريع الجزائري، ومجسدة في الواقع العملي للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة في أكثر من مستوي وعلى أكثر من صعيد وفي مختلف النصوص القانونية، فهي تترك أثراً مكتوباً مما قيل أو تم فعله في مناسبة ما، كعرض حال عن عمل اجتماع أو عرض حال عن نشاط، أو عرض حال عن حادث، حيث أن طلب معلومات عن الجمعيات ذات المنفعة العامة قد اتخذ شكلان هما كالآتي:

أ- طلب المعلومات يكون دوماً بمبادرة السلطة العمومية المختصة بالأمر 97/71 ركز على أن طلب المعلومات عن الجمعية، يكون دوماً بمبادرة من السلطة العمومية المختصة، حيث نصت المادة 14 من الأمر 97/71 المتعلق بالجمعيات<sup>(1)</sup> على أنه: (يجوز للوالي أن يطلب في كل حين من الجمعيات التي تمارس نشاطاتها في دائرة الولاية جميع المعلومات التي يري أنها مفيدة)، في حين نصت المادة 16 من القانون 15/87 المتعلق بالجمعيات على أنه (يجوز للسلطة الإدارية المختصة أن تطلب في أي وقت من الجمعية كل المعلومات التي تراها مفيدة حسب الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم).

ب- تقديم المعلومات متوقف على مبادرة الجمعية ذاتها والمشرع الجزائري أحدث تغيير في المراكز القانونية في القانون رقم 31/90<sup>(2)</sup>، عكس المبدأ، جاعلا حصول السلطة الإدارية على المعلومات متوقفاً على مبادرة الجمعية ذاتها، وغير مرهونة بطلب السلطات العمومية المختصة حيث، جردها من الوسائل القانونية الملائمة للإلزام الجمعية بتقديم المعلومات، أو الوثائق الضرورية عن سير أعمالها وأيضاً تجريدها من السلطة القانونية لتوقيع أي عقوبات أو جزاءات على الجمعيات، وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري في القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات حيث، أبقى على المراكز القانونية دون تغييرها، وحصول الجهة الإدارية على المعلومات متوقفاً على مبادرة الجمعية.

(1) أنظر المادة 14 من الأمر 97/71 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

(2) القانون 31/90، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

## الفرع الثالث: الرقابة بواسطة التفتيش

تخضع الجمعيات ذات المنفعة العامة لرقابة الجهة الإدارية المختصة بحيث تقوم برقابة وفحص أعمال الجمعية، لتتحقق من مطابقتها للقوانين واللوائح والنظام الأساسي، بما فيها المتعلقة بإنجاز أعمال ومشاريع معينة والتي حصلت عليها من الجهة الإدارية الوصية كتوزيع الإعانات الخاصة في شهر رمضان من طرف الهلال الأحمر الجزائري، أو تجهيز المنشأة المرتبطة بهدفه<sup>(1)</sup> التابعة لدولة كحال الاتحاديات الرياضية وتجهيزها للقاعات الرياضية والملاعب.

يتكفل بهذه الرقابة خبراء<sup>(2)</sup> يعينهم الوزير المختص، يحق لهم دخول مقر الجمعية ذات المنفعة العامة أو أحد فروعها، والاطلاع على السجلات، والوثائق التي تحتفظ بها في مركز إدارتها والمتضمنة<sup>(3)</sup>:

أ- الحصيلة الأدبية والمالية.

ب- سجلات الجرد.

ج- كشف الحسابات.

د- سجل المحاسبة.

فالمشروع الجزائري وحسب قانون الجمعيات 06/12 أكد على ضرورة أن تقدم الجمعيات ذات المنفعة العامة تبريرا للخبير عن مصادر الموارد المالية، وكيفية استغلالها وعلى الجمعية أن تقدم كشف تفصيلي عن الموارد والنفقات، وذلك من خلال مسك سجل خاص بالإيرادات والنفقات، كما يحق له الاطلاع على سجل الجرد والأملاك المنقولة والعقارية

(1) أنظر المادة 100 من القانون رقم 05/13 مؤرخ في 14 رمضان 1434 الموافق لـ 23 يوليو لسنة 2013 يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها .

(2) أنظر المادة 2/182 من القانون رقم 05/13 والمادة 39 من المرسوم 330/14، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 330/14، مرجع سابق.

الخاصة بالجمعية،<sup>(1)</sup> والكشف التفصيلي لإيرادات الجمعية ونفقاتها، حتى يتمكن الخبير من الإعداد الجيد للعملية الرقابية والتحكم فيها، وفي تفاصيلها، مع السرعة في اتخاذ القرار بشأن البيان المالي في حالة وجود اختلال، كما ألزم الجمعيات بفتح حساب مالي واحد فقط بالعملة الصعبة وآخر بالعملة الوطنية لدى المؤسسة المالية أو المصرفية الوطنية في مقرها، أو لدى فروعها عبر التراب الوطني<sup>(2)</sup>، مما يسهل عمل الخبير في انجاز تقريره الذي يرفع إلى الجهة الإدارية المختصة، وإذا تبين للجهة الإدارية وقوع أخطاء جسيمة تؤثر على تحقيق الجمعية لأغراضها أو ممارستها لأنشطتها أو تنفيذ ما عهد إليها من برامج أو مشروعات كان للوزير المختص اتخاذ الإجراءات التالية<sup>(3)</sup>:

أ- وقف الإعانات النقدية والعينية.

ب- وقف المشروع المسند مؤقتا إلى غاية إزالة المخالفة.

ج- سحب المشروع المسند.

د- عزل مجلس الإدارة.

كل هذه الإجراءات والتدابير يمكن أن تكون محل طعن أمام المحاكم الإدارية، لأن المشرع الجزائري مكن الجمعية المتضررة من قرار الجهة الإدارية المختصة من الحق في إجراءات الطعن فيها، والدفاع عن حقوقها.

#### الفرع الرابع: الرقابة الإدارية على الجمعيات بواسطة مسك الدفاتر والسجلات<sup>(4)</sup>

إن منح صفة النفع العام للجمعيات أكسبها حقوق عينية<sup>(5)</sup> مما يمكنها من ممارسة نشاطها بكل ثقة ويزداد عطائها، وفي إطار الإلزام بالمبادئ المتعلقة بالقانون والتنظيمات

(1) أنظر المادة 34 من قانون الجمعيات رقم 12/06، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 38 من قانون رقم 12/06، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 217 من قانون رقم 05/14، مرجع سابق.

(4) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 141.

(5) أنظر المادة 34 من قانون 06 رقم 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

السارية المفعول ألزم المشرع الجزائري على الجمعيات ذات المنفعة العامة تقديم حساباتها السنوية إلى الإدارة المختصة، وأكثر من ذلك عليها تقديم كشف تفصيلي عن مواردها ونفقاتها باعتبار أن جميع الموارد والمداخيل مسجلة وجوبا في حساب إيرادات ميزانية الجمعية<sup>(1)</sup>، في أي وقت دون انتظار نهاية السنة المالية وذلك من خلال مسك سجل الحسابات وسجل الجرد<sup>(2)</sup>.

إن استخدام الجمعيات ذات المنفعة العامة للدفاتر المنظمة وسجلات المحاسبة والجرد<sup>(3)</sup> لها بالغ الأهمية كونها تجذب حدوث مخالفات في جانب من جوانب التسيير، كما أن من شأنها تسهيل عملية الرقابة بإثبات الدليل المادي على مدى وفرة الشروط القانونية من تسيير وتنظيم وغيرها، ذلك أن أهم مرتكز من مرتكزات العمل الجمعي هو التوثيق والاستثمار في الأرشيف الذي يتيح لها توفير المعلومات والبيانات، مما يمكنها من تقديم خدماتها إلى الفئات المحددة بكل دقة، مع إمكانية مساعدة الدولة في تقديم المعلومات التي قد تحتاج إليها في رسم السياسات العامة التوزيعية الاجتماعية والسياسة العامة التنظيمية، لضبط شؤون عمل الجمعيات حيث أن المشرع الجزائري أكد في مختلف مواد القوانين المنظمة للعمل الجمعي على ضرورة امتلاك الجمعية للسجلات والدفاتر التالية :

**أولاً- الوثائق الإدارية:** يمكن إجمال أهم الوثائق الإدارية غير المالية للجمعية فيما يلي<sup>(4)</sup>:

**أ- المراسلة:** هي وسيلة اتصال إداري تعزز وتؤكد المعلومات التي تم التوصل إليها بحيث يمكن الرجوع إليها إذا ما حدث خلاف أو ليس على ما تم الاتفاق عليه أو تبليغه من

(1) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 113.

(2) أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 330/14، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 27 من القانون الأساسي للكاشفة الإسلامية.

(4) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 33.

خبر أو إشعار، مع إثبات مثل إيداع ملف أو تصريح أو فتح فرع، ويتم ترتيب المراسلات سواء الصادرة منها أو الواردة بالطرق التي تناسب كل جمعية.

**ب- السجلات الأساسية<sup>(1)</sup>:** تحتاج الجمعية في عملية التوثيق والأرشفة إلى ضبط المراسلات الواردة إليها وتلك التي تصدر منها، وتدوين تقاريرها ومحاضرها في سجلات مختلفة ومتخصصة، بحيث يسهل الرجوع إليها عند ممارسة الرقابة وأهم السجلات هي:

**1/ سجل المراسلات:** وهي على الأقل سجل لضبط الواردات وسجل لضبط الصادرات.

**2/ سجل الاجتماعات:** سجل تدون فيه محاضر الاجتماعات والمناقشات والقرارات المتخذة.

**3/ سجل الانخراط:** يخصص لضبط أسماء ومعلومات الأعضاء المنخرطين في الجمعية.

**4/ السجل اليومي:** يخصص لتدوين الأنشطة اليومية ويضبط الظروف اللازمة لها.

**ج- التقرير<sup>(2)</sup>:** وهي وسيلة لكشف الحقيقة المتعلقة بأجر من الأجور والغرض من كتابته وإيصال المعلومات والملاحظات إلى الجهة الإدارية بطريقة واضحة ومنظمة.

إن توفير السجلات والوثائق وترتيبها في ملفات لا يكفي، فالجمعيات ذات المنفعة العامة ملزمة أيضا بترتيب الوثائق وفق الأسس المعمول بها، بحيث يسهل الوصول إلى أية وثيقة في أقل وقت وجهد ممكن عند الحاجة إليها لمراقبتها.

(1) نفس المرجع السابق، ص35.

(2) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص254.

ثانياً- الملفات المالية<sup>(1)</sup>: وهي مجموعة من الوثائق تتمثل في الآتي:

أ- وثيقة الإثبات: كل وثيقة يمكن أن تعتمد عليها الجمعية للتأكد من العملية المالية وإثباتها كالفاتورة، وكل وثيقة يتم تسجيلها يتعين ترتيبها وأرشفتها، بحيث يسهل الرجوع إليها في حالة ممارسة الرقابة من الجهة الإدارية المختصة.

ب- مسك المحاسبة<sup>(2)</sup>: بعد التأكد من ملائمة العمليات المالية يتم تدوينها في هذه السجلات التالية:

1/ السجل اليومي: يختص بتسجيل العمليات المالية عملية بعد عملية بشكل يومي.

2/ دفتر الصندوق: يختص بتسجيل العمليات التي تتم نقداً وباقي العمليات في دفاتر خاص.

3/ دفتر الأستاذ: يتم فيه ترحيل المجامع الخاصة بكل الحسابات نهاية كل.

ج- البيانات المالية: وفيها تحدد مختلف المداخل والنفقات وهي تشمل مجموعة من العمليات أهمها<sup>(3)</sup>:

1/ بيان النشاط: يحدد فيه مختلف مصادر الدخل وكيفية إنفاقها.

2/ بيان الموقف المالي: يعطي لمحة سريعة عن القيمة المالية للجمعية في تاريخه مثل المستحقات، المخزون السلعي، المعدات، العقارات.

3/ المخطط المالي: يتم فيه التخطيط للعمليات المالية المتوقعة الأشهر المقبلة سواء كان الإنفاق أو العوائد.

4/ الميزانية التقديرية: وتعد وثيقة سنوية أساسية في تسيير الجمعيات ذات المنفعة العامة لأنها تبين مختلف الوظائف والبرامج بشكل واضح.

(1) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 33.

(2) أنظر المادة 2/181 من القانون 30/13، مرجع سابق.

(3) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 72.

## الفرع الخامس: التصديق

إن إدارة وتسيير الجمعيات ذات المنفعة العامة يتطلب من الهيئة التنفيذية اتخاذ قرارات تحدث آثار إزاء أعضائها، تكون في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر<sup>(1)</sup> فهي حرة في اتخاذها وتنفيذها دون الرجوع إلى موافقة الجهة الإدارية المختصة هذا كقاعدة عامة، غير أن الاستثناء وفي حالات خاصة من هذه القاعدة هو اشتراط الجهة الوصية التصديق على الموازنة العامة للجمعيات ذات المنفعة العامة<sup>(2)</sup> من طرف محافظ الحسابات<sup>(3)</sup>.

يعد هذا التصديق أداة من أدوات الرقابة التي تملكها الوزارة المختصة اتجاه الجمعيات ذات المنفعة العامة، بواسطته تراقب نشاط الجمعيات ذات المنفعة العامة<sup>(4)</sup> بطريقة رسمية وموثقة، فهو إجراء لاحق على القيام بعمل يكشف المخالفات التي قد ترتكب من طرف المسيرين لهذا المرفق أو في حالة التخصيص غير الملائم للموارد البشرية والمالية والتقنية أو أن مخرجات قرارات تسيير الجمعيات ذات المنفعة العامة لا تخالف قاعدة قانونية أو تمس بمصلحة عامة<sup>(5)</sup>.

(1) عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور لنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2007، ص144.

(2) أنظر المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 330/14، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 182 / 2 من القانون 05/13، مرجع سابق.

(4) نصت المادة 17: "تكتسب الجمعية الشخصية المعنوية والأهلية بمجرد تأسيسها طبقا للمادة (7) من هذا القانون ويمكنها حينئذ أن تقوم بما يأتي:

- التصرف لدى الغير ولدى الإدارات العمومية
- التقاضي والقيام بكل إجراءات أمام الجهات القضائية المختصة، بسبب وقائع لها علاقة بهدف الجمعية ألحقت ضررا بمصالح الجمعية أو بمصالح الفردية أو الجماعية لأعضائها.
- إبرام العقود والاتفاقات التي لها علاقة مع هدفها.
- القيام بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية له علاقة مع هدفها.
- اقتناء الأملاك العقارية أو المنقولة مجانا أو بمقابل لممارسة أنشطتها كما ينص عليها القانون الأساسي.
- الحصول على الهبات والوصايا طبقا للتشريع المعمول به.

(5) حمد سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص71.

إن التصديق يضيف مصداقية وشرعية على عمل الجمعيات ذات المنفعة العامة، مما يمكنها من متابعة أعمالها وممارسة نشاطاتها مع حقها في طلب إعانات ومساعدات<sup>(1)</sup> جديدة بشرط أو دون شرط لمواجهة نفقاتها، ولتمويل مشاريعها من طرف الوزارة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات والهيئات العمومية والخاصة والمتعاملين العموميين والخواص، وعدم التصديق على الميزانية العامة للجمعية من طرف محافظ الحسابات يكون تحت طائلة عدم الاعتراف بأي نشاط يطرأ خارج إطار معرفة رقابة الإدارة<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة

تعد الرقابة الإدارية من الوظائف الهامة في مجال متابعة تنفيذ مختلف الأنشطة والبرامج وتقييم أدائها، فلم تعد الرقابة في العصر الحديث قاصرة على بنود الإنفاق، والاعتمادات المالية<sup>(3)</sup> المدرجة في ميزانية الجمعيات ذات المنفعة العامة فقط، بل أصبح من الضروري أن يمتد دورها لتشتمل على قياس وتقييم النتائج، والأهداف التي تحققت من وراء إنفاق هذه الاعتمادات بالاعتماد على فحص البيانات والمستندات والدفاتر فحصاً منضماً قصد الخروج برأي محايد عن الوضع المالي<sup>(4)</sup> للجمعيات ذات المنفعة العامة .

ونظراً لأهمية الرقابة وحتميتها على الجمعية ذات المنفعة العامة ، فإن التركيز على أداء دورها المالي للتحقق من مدى سلامة التصرفات المالية التي تقوم بها، والتأكد من مدى شرعية هذه التصرفات، ومدى مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها، للكشف عن أي مخالفات مالية تمت، وهذه الرقابة تمارسها وزارة الداخلية من خلال تلبيتها لمتطلبات قانونية أخرى غير قانون الجمعيات، بحيث تمارسها تبعاً لرقابة جهة رسمية أخرى منحت الحق في

(1) أنظر المادة 117 من القانون 05/13، مرجع سابق.

(2) نزيه نعيم شلال، دعاوي الأحزاب والجمعيات السياسية والغير السياسية، مرجع سابق، ص122.

(3) فتحي رزق السرافيري، الاتجاهات الحديثة في الرقابة والمراجعة الداخلية، مرجع سابق، ص290.

(4) عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط1،

2004، ص18.

الرقابة على الجمعيات استنادا لقانونها الخاص، فهناك العديد من الجهات الرسمية ذات الصفة الرقابية المالية على الجمعيات، بحكم عملها وطبيعة قوانينها، تفرض على وزارة الداخلية التعاون مع تلك الجهات الرسمية الرقابية.

وحتى يستقيم مدلول هذا الأخير، سنتناوله من خلال الفروع التالية الفرع الأول برنامج العمل كوسيلة للرقابة على الجمعية ذات المنفعة العامة ، وفي الفرع الثاني الرقابة على المنح والهبات والوصايا الخارجية، وفي الفرع الثالث الهيئات الإدارية المكلفة بالرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول: برنامج العمل كوسيلة للرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة

بحكم تخصص الجمعيات ذات المنفعة العامة في مجال معين، تمكنت من تحقيق مجموعة من الأهداف ذات تأثير فعلي على التنمية، هذه الجمعيات كانت فعالة قادرة على الإبداع والابتكار، أضافت قيمة مضافة إلى المجتمع الجزائري، بفضل العنصر البشري الكفاء والمؤهل وطرق عملها وخبرتها في مجالها<sup>(1)</sup>، مما دفع بالسلطات العمومية إلى التشاور والتنسيق معها ودعمها ماديا<sup>(2)</sup> لتحقيق نشاط ذي منفعة عامة، يتوقف هذا الدعم على انضمام الجمعية المستفادة إلى اتفاق يعد مسبقا<sup>(3)</sup>، ويبين بدقة النشاط والأعمال الواجب إنجازها لتحقيق النتائج المنتظرة، وكيفية مراقبتها طبقا للتشريع المعمول به.

تعد رقابة برنامج العمل صورة من صور الرقابة الإدارية الأكثر انتشارا، وتشرط السلطات العمومية على كل جمعية ترغب في الحصول على دعم مالي أن تبرم عقدا<sup>(4)</sup> بحيث لا تملك الجهة الوصية الخروج عن الاتفاق، كما لا تستطيع الجمعية أن تغير من

(1) وناس يحي، المجتمع المدني وحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، ، وهران الجزائر، 2004، ص207.

(2) أنظر الفقرة الثانية من المادة 34 من قانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

(3) أنظر الفقرة الأولى من المادة 35 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 2 من القرار الوزاري المشترك رقم 02، المؤرخ في 17 ديسمبر 1997 يحدد نموذج لعقد برنامج المتعلق بالدعم المالي للصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية والمصالح المحلية الإدارة المكلفة بالشبيبة والرياضة مع هياكل الحركة الجمعوية للشباب والرياضة المحلية.

توجهها إلا في حدود الاعتمادات الواردة، والقواعد والنظم المالية المعمول بها، ومن بين الأهداف التي من أجلها تستخدم برامج العمل، لضمان الشفافية في التسيير المالي والرقابة على المصروفات المختلفة، أي تكاليف الأنشطة والخدمات والأعمال التي تقوم بها، لتصل إلى الأهداف المتفق عليها، مع الأخذ بعين الاعتبار الحجم الفعلي للعمل لأنه كثيرا ما يختلف عن الحجم في الاتفاقية، وهنا من الضروري على الجهة المختصة القائمة بالرقابة أن تتأكد من أن المبالغ المالية المخصصة للأنشطة لا تمثل سوى المستوى الذي يجب أن تصل إليه التكلفة.

إن برنامج العمل يساعد الجمعيات ذات المنفعة العامة على وضع الخطط المستقبلية اللازمة لتوفير التمويل، وتجميع الموارد المطلوبة والإمكانات والاحتياجات الضرورية، للوصول إلى الأهداف في الوقت المحدد، وقد أصبحت برامج العمل تستخدم أدق التقديرات والتكاليف النمطية والمعيارية والطرق الرياضية،<sup>(1)</sup> فهذه البرامج تجمع بين التخطيط والرقابة لأن الحالة تعرض في الآجال المحددة،<sup>(2)</sup> فهي تساعد على تصحيح مسار التنفيذ بما توضحه لعملية الرقابة والمتابعة من انحرافات يجب اتخاذ القرارات المناسبة لمعالجتها وصولا إلى الأهداف ومن الضروري إدراك ما يلي:

أ- توضيح البنود والاعتمادات: حيث يتم توضيح أبواب النفقات وبنودها وأنواعها

بهدف:

- تبسيط الاتفاق سواء بالنسبة لجهة الجمعية ذات المنفعة العامة أو لجهة الرقابة.

- سهولة فهمه بالنسبة لأعضاء الجمعية وللمواطنين.

- يوفر البيانات لإعداد المشاريع في المستقبل.<sup>(3)</sup>

(1) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص118.

(2) أنظر الفقرة الأولى من المادة 6 من القرار الوزاري المشترك رقم 2 مرجع سابق.

(3) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص115.

- يفرض رقابة فعالة على تنفيذ مشروع العمل.

- يسهل إعداد الحسابات الختامية للجمعية.

- إنهاء برامج النشاط للسنة المالية اللاحقة.<sup>(1)</sup>

ب- **بيان البرامج والأداء:** بهدف تحديد وظائف الجمعيات ذات المنفعة العامة ، وقياس تكاليف الخدمات لتحقيق أهداف الخطة، ولتسهيل متابعة الأنشطة وتكون مهمة الجهة الرقابية المختصة عملية لها قيمتها فينصب اهتمامها على:

- الأهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل.
- اقتراح الأنشطة اللازمة لكل برنامج، لتحقيق الأهداف المخططة.
- تحديد تكاليف الأنشطة.

وجاء في المادة 16 من المرسوم التنفيذي 247/05: "أن الرابطة الرياضية تعد برنامجها السنوي الذي تحدد من خلاله الأهداف المخططة لها، بالاتفاق مع المصالح المكلفة بالرياضة"<sup>(2)</sup>، ولا يمكنها أن تستفيد من مساهمات الدولة أو الولاية أو البلدية إلا بعقد اتفاق مسبق بين الجمعية والجهات المانحة،<sup>(3)</sup> على أن يشمل عقد الاتفاق المسبق بين الجمعيات ذات المنفعة العامة والجهة المانحة، برنامج النشاط وكيفية مراقبتها،<sup>(4)</sup> وتفاصيل جميع مصروفات الجمعية وإيراداتها عن الفترة المالية السابقة<sup>(5)</sup> وبيان برامج النشاطات بدقة لتحقيق الأهداف المحددة في إطار خطة عامة للجهة المانحة وطبقا للسياسة العامة للدولة.

(1) أنظر الفقرة الثانية من المادة 6 من القرار الوزاري المشترك رقم 02، مرجع سابق.

(2) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 166/96 يحدد كيفية تنظيم الرياضة وتسييرها المؤرخ 1996/05/08، الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في 1996/05/12.

(3) أنظر المادة 174 من القانون 05/13 يحدد كيفية تنظيم الرياضة وتسييرها، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 30 من القانون 31/90، مرجع سابق.

(5) أنظر الفقرة الثانية من المادة 34 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

وغني عن البيان أن هذا الاتفاق يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعملية الإعداد والتقدير، فإنه لا يمكن أن تتوقع تنفيذاً سليماً للاتفاق بدون تجاوزات، وأخطاء وتقصير إلا بإعداد جيد للاتفاق مبني على أسس واضحة وسليمة، تحقق أفضل تخصيص للموارد المالية والبشرية، وفقاً لما ينبغي تحقيقه من أهداف بترشيد الإنفاق وتحقيق أكبر كفاءة ممكنة ومنع الإسراف.<sup>(1)</sup>

تضع الجمعيات ذات المنفعة العامة خطة تفصيلية تقديرية تعقد بشأنها اتفاقاً مع الجهة المختصة، هذا الاتفاق التفصيلي المحدد مقدماً للأعمال المرغوب في تنفيذها والخطوات المحددة سلفاً، لتنفيذ الأنشطة اليومية خلال المدة الزمنية المقبلة.

وفي ضوء هذه الاتفاق الذي تحدد فيه الجمعية ما يجب القيام به أين ومتى وكيف وما تسفر عنه من ملاحظات، يمكن للجهة الإدارية المختصة اتخاذ القرارات لتحقيق النتائج التي تثبت من تحقيق الأهداف المعلنة،<sup>(2)</sup> ولتحسين الأداء الفعلي وقد يتطلب ذلك تعديل بنود الاتفاق حتى يمكن تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية، ولهذا فالرقابة بواسطة برنامج عمل تعد من أهم وسائل الرقابة، سواء بالنسبة للجهة الإدارية أو الجمعيات ذات المنفعة العامة .

على الجمعيات ذات المنفعة العامة أن تأخذ بعين الاعتبار كيفية وضع برنامج عمل على أسس سليمة، وإلا فإنها لا تصلح للاستخدامات الرقابية، لهذا يقتضي الأمر أن تحدد الجمعية الأرقام التقديرية لجميع الأنشطة المختلفة والمتنوعة والتي يمكن تحقيقها واقعياً، وتعد على أسس ذات طبيعة محاسبية<sup>(3)</sup> وتحليل شامل للأحوال الاجتماعية والمالية للجمعية، مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل البيئية الخارجية التي قد تؤثر على نشاط الجمعية.

إن للرقابة بواسطة برنامج العمل مزايا رقابية وبعض العيوب من أهمها ما يلي:

**أولاً- المزايا:** لبرنامج العمل مزايا عديدة ولعل أهمها الآتي:

(1) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص105.

(2) نفس المرجع السابق، ص155.

(3) أنظر المادة 31 من القانون رقم 31/90، مرجع سابق.

- تساعد على المراقبة والتقييم وتحديد المسؤولية عن النتائج بسهولة.<sup>(1)</sup>
- تدرب أعضاء الجمعية على الاستخدام العلمي في التوقع والتقدير والاستشراف.
- تحديد الأعمال المطلوبة بعد دراسات دقيقة وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية نحوى تحقيق هذه الأعمال.
- تساعد على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وتدفع أعضاء الجمعية ذات المنفعة العامة إلى العمل على تحسين الأداء.
- تحدد كل ما تحتاج إليه الجمعية من أموال لضمان تنفيذ الأنشطة.<sup>(2)</sup>
- ثانياً - العيوب: كما أن لبرنامج العمل مزايا فهو بدوره له عيوب التالية:
  - سوء التقدير من أهم عيوب برامج العمل، فالمعايير المستخدمة مبنية على فروض وتوقعات قد تحدث، وقد لا تتم.
  - يحتاج برامج العمل واستخدامها الصحيح كوسيلة للرقابة إلى الوقت الكافي والمال الوفير لتحقيق الأهداف.
  - نجاح البرنامج مرتبط بالجهد والتفاوض والإقناع والمشاركة من جميع أعضاء الجمعية، من متطوعين ومسيرين حتى يمكن أن تستخدم كوسيلة رقابية بنجاح.<sup>(3)</sup>
  - الظرف التي تحيط بالجمعية متغيرة بتغير العوامل والتي بدورها تؤثر على فعالية برنامج العمل.

(1) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص120.

(2) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص75.

(3) عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص120.

## الفرع الثاني: الرقابة على المنح والهبات والوصايا الخارجية

الدولة تعتمد على الجمعيات ذات المنفعة العامة لتحقيق مجموعة من الأهداف، لكونها أقرب إلى المجتمع، وبالتالي أقدر على التعرف على هذه المشكلات، وأساس حلها، وذلك بطريقة فعالة كونها تضم خيرة المهتمين بالشأن العام، والحريصين على تفعيل وتشجيع العمل الموجه نحو النفع العام.

وانطلاقاً من الخصوصية المالية للجمعية ذات المنفعة العامة، وعلى رأسها محدودية المصادر والاعتماد على المساعدات والتبرعات، سواء من الداخل أو من الخارج، فالقانون سمح للجمعيات ذات المنفعة العامة بالحصول على تمويل خارجي لإدارة أعمالها وتحقيق أهدافه، مع العمل على استقطاب هذه الأموال.

الأموال التي مصدرها جهات خارجية أخضعها المشرع الجزائري لرقابة الإدارة، وقد نظم قانون الجمعيات الأحكام المتعلقة بقبول الهبات<sup>(1)</sup>، حتى لا تتحول هذه الأموال إلى وسيلة ضغط<sup>(2)</sup> وابتزاز على الجمعيات ذات المنفعة العامة أو استعمالها لأغراض تخالف الأهداف التي من أجلها حصلت على صفة النفع العام، أو استعمالها لتحقيق مصالح خاصة أو حزبية أو تحقيق مصالح تخالف المصالح العليا للبلاد، أو تخالف الأخلاق والآداب العامة كما نص قانون الجمعيات على منع الجمعيات ذات المنفعة العامة من قبول الهبات والوصايا المثقلة بأعباء أو شروط إلا إذا كانت هذه الشروط والأعباء لا تتعارض والأهداف المسطرة في القانون الأساسي وأحكام القانون.<sup>(3)</sup>

كما لا تقبل الهبات والوصايا التي مصدرها جمعيات أو هيئات أجنبية، إلا بعد أن توافق عليها السلطة العمومية المختصة التي تتحقق من مصدرها، ومبلغها ومدى توافقها مع

(1) حسب المادة 28 من قانون 31/90 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

(2) الفقرة الثانية من المادة 28 من قانون 31/90 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 32 من قانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

الهدف المسطر للقانون الأساسي للجمعية ذات المنفعة العامة ، ومن الضغوط التي تنجم عن ذلك، وتتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها، وللشروط الواردة لاتفاقياتها أو عقودها<sup>(1)</sup> بالإضافة إلى التأكد من الظروف المحيطة لهذه المساعدات، وخلوها من ضغوط<sup>(2)</sup> قد تمارس على الجمعيات ذات المنفعة العامة مقابل استفادتها من مساعدات مالية.

وقد أجازت المادة 30 من قانون الجمعيات بعد الحصول على موافقة الجهة الإدارية المختصة، أن تحصل على أموال من الخارج، أو ترسل أموالاً إلى أشخاص خارج التراب الوطني، ولم يلزم الجهة الإدارية بإخطار الجمعية برأيها خلال أجل معين،<sup>(3)</sup> من تقديم الطلب فإذا انقضت هذه المدة دون إبداء الرأي عد ذلك قبولاً للطلب، فالقانون سمح للجمعيات بتلقي أموال من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية بطريق قانونية،<sup>(4)</sup> كما يجوز لها قبول الشروط التي يضعها مقدمو المال ما لم يكن من شأنها تغيير الغرض الذي أنشئت من أجله، أو الإضرار بهذا الغرض.

### الفرع الثالث: الهيئات الإدارية المكلفة بالرقابة على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن حاجة الرقابة الإدارية إلى أجهزة تفتيش ورقابة بهدف متابعة مصير الأموال الممنوحة من قبل السلطات العمومية، وهذا للحد من الهدر والإسراف وسوء استغلال أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة لأغراض خاصة.

(1) محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت لبنان، 2005، ص288.

(2) المادة 28 من قانون 31/90، مرجع سابق.

(3) لم تحدد المادة 28 من القانون 31/90 المتعلق بالجمعيات أجلا للسلطات العمومية، الرد على طلب قبول الهيئة والوصايا القادمة من الخارج.

(4) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 1109.

لهذا عهدت القوانين والتنظيمات الجزائرية للهيئات الإدارية الرقابية أهمية كبيرة، حيث تولدت قناعة لدى المشرع الجزائري بالدور المهم والحاسم الذي يلعبه كل من محافظي الحسابات والمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، في عملية الرقابة على أساس أن اقتران الرقابة بهذه الأجهزة يعد علاجاً فعالاً لمشكلة كيفية استعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة للمساعدات المقدمة من طرف الوزارة، في حال الجمعية الوطنية أو الولاية في حال الجمعية الولائية أو البلدية في حال الجمعية المحلية، وعاملاً يسمح بسد الفجوة القائمة بينها وبين السلطات العمومية.

ومن أهم ما يتعلق بالهيئات الرقابية من وجهة نظر القانون - التنظيم القانوني، وهذا التنظيم يتعلق بالتشريعات والنصوص القانونية التي سعى المشرع إلى فرضها حتى تلتزم الجمعيات ذات المنفعة العامة بإتباعها، كما قد يتعلق بعملها الذي تبرمه الأطراف في مجال العمل الخيري، بالإضافة إلى ذلك تخضع الرقابة الإدارية إلى المبادئ القانونية التي تنظم عمل الجمعيات.

ومن هنا فإن توضيح ماهية عمل الهيئات الرقابية يعد البداية الصحيحة التي يجب أن ننطلق منها للخوض في موضوع النظام القانوني للرقابة على الجمعيات من خلال تحديد مفهوم أجهزة التفتيش والرقابة، ومن ثم تحديد عملها ودورها وبيان خصائصها، وسوف نواجه كل هذه المسائل على النحو التالي:

### أولاً- المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية هي هيئة للرقابة أحدثت بموجب المرسوم رقم 80-53 تمارس رقابة بعدية ولاحقة على التسيير المالي والمحاسبي على كل الجمعيات التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية<sup>(1)</sup> أو بمناسبة طلب هيئة عمومية في حملات

(1) أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/6 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.

تضامنية،<sup>(1)</sup> وفقا لطلبات الرقابة التي يدعو إليها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، حيث تنص المادة 01 من المرسوم رقم 53/80 على إحداث مفتشية عامة للمالية، على أنه تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت سير الحساب المباشر لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية، حيث تباشر مهامها للتسيير الحسابي والمالي لمصالح الدولة،<sup>(2)</sup> للحد من الهدر والإسراف والحيلولة دون استغلال العمل الخيري التطوعي لأغراض خاصة سواء من قبل الموظفين أو منتخبيهم<sup>(3)</sup> عن طريق التحقق من صحة أعمال الجمعية وإجراءاتها، وآلياتها ومدى التزامها بالخطط والقوانين والأنظمة.

يمثل المفتشية العامة رئيسها وهو المرجع الأول للعاملين فيها والمسئول عن حسن سير أعمالها، كما يسهر على تنفيذ أعمال الرقابة والتقييم الموكلة إليها ويمارس مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينظمون<sup>(4)</sup> في شكل وحدات منظمة من قبل رؤساء المجموعات أو رؤساء الفروع، يكون هؤلاء مفتشين للهيكل المركزية أو مصالحها الخارجية. وتتدخل المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة والتدقيق والتحقيق بناء على وثائق في عين المكان،<sup>(5)</sup> وبصورة مفاجئة أو بعد إشهار أو إشعار مسبق<sup>(6)</sup> من خلال:

1- الاطلاع على التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك ودقة الحسابات وصدقها وانتظامها.

2- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والسندات على اختلاف أنواعها التي يحوزها المسيرين والمحاسبون.

(1) أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08، مرجع سابق.

(2) المادة 01 من المرسوم رقم 53/80 مؤرخ في 2 مارس 1980 إحداث المفتشية العامة للمالية، العدد 10، ص 350.

(3) محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار وائل لنشر، الأردن، 2001، ص 52.

(4) المرسوم رقم 53/80، المادة 04، مرجع سابق، ص 350.

(5) المادة 6 من المرسوم 53/80، مرجع سابق.

(6) أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 78/92، مرجع سابق.

3- طلب الحصول على معلومات كتابية.

4- القيام بالبحث في أماكن مختلفة من أجل مراقبة الأعمال أو المعطيات في

المحاسبات العمومية.

5- القيام بأي تدقيق في عين المكان بغية التأكد من التسيير المالي والمحاسبي وإثبات

حقيقة الخدمة المنجزة<sup>(1)</sup> عند الاقتضاء.<sup>(2)</sup>

وعند ممارسة المفتشين لمهامهم يستوجب على مسؤولي الجمعية ذات المنفعة العامة (الرئيس، الأمين العام، أمين المال)، الخاضعة للرقابة والمحاسبة، تقديم كل ما يلزم من وثائق وأوراق رسمية وغير رسمية وسجلات للإطلاع عليها والاحتفاظ بها أو بصور عنها ولهم الطلب بأن توضع في تصرفهم طيلة مدة الرقابة والتفتيش والتحقق من الوسائل والإمكانات التي من شأنها تسهيل المهمة وخاصة الرد على طلباتهم والإدلاء بمعلومات دون ماطلة أو تأخر<sup>(3)</sup> وأي عرقلة لمهمة المفتشية يعد خطأ جسيماً يعرض مسؤول الجمعية ذات المنفعة العامة إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة الوصية.

أما في حالة التأخر في الرد على طلبات المفتشية دون عذر، أو عدم موافقتها بالمستندات والوثائق المطلوبة في المواعيد المحددة، ودون سبب مبرر أو الوقوف على قصور أو ضرر جسيم خلال المهمة، تعلم المفتشية العامة للمالية فورا الجهات المعنية حتى تتخذ التدابير الضرورية لحماية مصالح الجمعية ذات المنفعة العامة<sup>(4)</sup>.

دور المفتشية العامة للمالية يتوقف عند اكتشاف الأخطاء والمخالفات والجرائم فهي غير مؤهلة قانونيا لاتخاذ أي عقوبة وأيا كان نوعها.

(1) المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08، مرجع سابق.

(2) المادة 6 من المرسوم التنفيذي 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، العدد 53، ص 1691.

(3) المادة 10 من المرسوم التنفيذي 78/92 من المرسوم التنفيذي 78/92 مرجع سابق، ص 1692.

(4) المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08، مرجع سابق.

وبانتهاء المهمة التفتيشية أو التحقيقية يضع المفتش تقريراً بنتائج مهمتهم، ليصار إلى اعتماده وفقاً لقانون المفتشية، يتضمن التقرير نتائج أعمال المفتش متضمناً ما يراه من المطالب والمقترحات والتوصيات، التي من شأنها تحسين تنظيم مصالح الجمعية ذات المنفعة العامة موضوع الرقابة، وتسييرها ونتائجها بعد الانتهاء من التقرير يبلغ هذا الأخير إلى المصالح والهيئات المعنية وإلى رئيس مجلس المحاسبة<sup>(1)</sup>.

كما تقوم المفتشية العامة للمالية بتقديم تقرير سنوي يتضمن نتائج عملها وتلخيصاً لمعاينتها والاقتراحات، ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية في غضون الفصل الأول من السنة التي أعد التقرير في شأنها<sup>(2)</sup>.

### ثانياً - مجلس المحاسبة:

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، حيث تم إنشاؤه بموجب القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، وطبقاً للمادة 190 من دستور 1976، ثم دستور 1989 حسب المادة 160 منه ويليه دستور 1996 وحسب المادة 170 منه وكان مجلس المحاسبة يخضع في تنظيمه لأحكام الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، حتى جاء دستور 2016 وبحسب المادة 192<sup>(3)</sup> منه والتي نصت على:

- يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.
- يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

(1) المادة 18 من المرسوم التنفيذي 78/92، مرجع سابق، ص 1692.

(2) نفس المرجع السابق.

(3) قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري.

- يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.
- يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيئات الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش.
- وتكون السلطة الرقابية على الجمعيات ذات المنفعة العامة استناداً إلى قانون المجلس المحسابي الذي أخضعها إلى رقابته، حيث يمارس الجهاز الرقابة التالية:
  - الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.
  - الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة،<sup>(1)</sup> طبقاً للمادة 101 من قانون 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتعلق بقانون المالية.
  - الرقابة على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية.
  - ممارسة الرقابة اللاحقة على استعمال المساعدات التي تمنحها السلطات العمومية للجمعيات ذات المنفعة العامة.<sup>(2)</sup>
  - مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الوزارة أو الجماعات المحلية.<sup>(3)</sup>
- يمارس الرقابة اللاحقة على السنة المنصرمة معتمداً على الحسابات والسجلات التي يمسكها بشكل نظامي، كل من الأمر بالصرف والمسيرين والمحاسبين العموميين، ويمكنه أن

(1) أحكام المادة 101 من قانون رقم 11/99 المؤرخ في 23-12-1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000.

(2) أنظر المادة 06 من الأمر 20/95، مرجع السابق.

(3) المادة 11-12 من نفس المرجع ص 1692.

يقوم بالفحوص اللاحقة على السنوات المالية، دون أن يتعدى هذا الفحص عشر سنوات مالية متتالية.<sup>(1)</sup>

- يراقب مجلس المحاسبة التصرفات المالية لجميع الهيئات والمؤسسات العامة والجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز، ويتسع نطاق عمله ليشمل الأشخاص المعنوية ومنها، الجمعيات ذات المنفعة العامة بموجب القانون 16-01 لسنة 2016.

- يمارس مجلس المحاسبة الرقابة على العمليات المالية الخاصة بالجمعيات ذات المنفعة العامة باعتبارها خاضعة لقواعد المحاسبة، وأعطاه القانون الصلاحيات للقيام من تلقاء نفسه على أعمال الجمعية<sup>(2)</sup> بحيث يقوم بما يلي:

أ- مراقبة حسابات الجمعيات ذات المنفعة العامة من ناحية استعمال الاعتماد، عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على المستندات والدفاتر والسجلات المتحصل عليها والمستحقات العامة والمصروفات العامة.

ب- الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تشمل رقابة الهيئات المالية والمحاسبية، لتقييم وتسيير الجمعيات الخاضعة للرقابة.

ج- رقابة نوعية التسيير: يقوم مجلس المحاسبة برقابة تسيير الجمعيات الخاضعة لرقابته فيقوم بتقويم شروط استعمال الموارد المالية التقنية البشرية وتسييرهما، كما يقوم بتقييد قواعد تنظيم عمل الجمعيات الخاضعة له، ويتأكد من وجود آليات أو إجراءات رقابة داخلية ويقدم كل التوصيات التي يراها ضرورية.

(1) المادة 05، قانون رقم 32/90 مؤرخ في 17 جماد الأول عام 1411 الموافق 04 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، العدد 53، ص 1961.

(2) أحمد يوسف محمد علي، التنظيم الإداري، ط1، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 43.

د- رقابة الانضباط: في مجال التسيير المالي من خلال التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وبالتالي يتحمل مسئول الجمعية نتائج ارتكاب المخالفات التي تتعلق بقواعد الانضباط، في مجال تسيير الميزانية والمالية.

هـ- اكتشاف المخالفات التي تلحق بأموال الهيئات أو المؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته.

و- عند الحصول على تبرعات يتابع أوجه إنفاقها.<sup>(1)</sup>

ن- الحق في التقييم والاستشارة مع الحق في توقيع الجزاءات على مرتكبي الأخطاء والمخالفات.

وتبدو أهمية رقابة مجلس المحاسبة في:

\* حماية الأموال والتأكد من توفر الثقة في القيود المحاسبية.

\* التأكد من التصريح بأداء العمليات كما ينبغي، وعملية تنفيذها وقيدها بشكل مناسب، وتحديد الوصول إلى الأصول في عدد محدد من الأشخاص ومقارنة الأصول الفعلية وأرصدها الدفترية.<sup>(2)</sup>

\* التأكد من إعداد القوائم المالية وفق الأصول.<sup>(3)</sup>

رتب قانون مجلس المحاسبة على الجمعيات ذات المنفعة العامة مجموعة من الالتزامات لتتمكن من أداء عملها على أكمل وجه وهذه الالتزامات هي:

1- على الجمعيات ذات المنفعة العامة إعطاء تقرير للجهاز بالحسابات الختامية وبياناتها التفصيلية، وبحسب المواعيد المنصوص عليها في قانون الجهاز وقانون الجمعيات  
12/06.

(1) المادة 12 من الأمر رقم 20/95، مرجع سابق.

(2) ثناء على القباني، الرقابة المحاسبية الداخلية في النظامين اليدوي والإلكتروني، الدار الجامعية بدون طبعة، 2003/2002 ص 125.

(3) نفس المرجع السابق، ص 100.

2- على ممثلي الجمعيات ذات المنفعة العامة إخطار الجهاز بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية.

3- على مسيري الجمعيات موافاة مجلس المحاسبة بالبيانات اللازمة.

**وتتضمن رقابة الجهاز على الجمعيات ذات المنفعة العامة ما يلي:**

أ- مراجعة الحسابات الختامية والميزانية للوقوف على مدى صحتها، وتمثيلها لحقيقة النشاط، وفقا للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها.

ب- التأكد من تطبيق النظام المحاسبي.

ج- صحة الدفاتر بما يتفق وأصول المحاسبية.

وفي نهاية تحرياته ورقابته إذا اكتشف وقوع مخالفات مالية أو أخطاء إدارية، فإنه يقوم بإبلاغ الجهة المعنية بنشاط الجمعية بذلك، أو إلى السلطات المؤهلة بغرض اتخاذ الإجراءات اللازمة.<sup>(1)</sup>

فإذا تبين للمجلس أن الأشخاص المسؤولين عن الحسابات المالية قد قاموا بصور مخالفة للنصوص القانونية، والأنظمة النافذة بجزاء أو تحويل الأموال، فإنه يضع تقريرا بين يدي الجهة المعنية، ويطلب ملاحقتهم قصد استرجاع الأموال بكل الطرق القانونية،<sup>(2)</sup> كما يقوم بتحريك دعوى عمومية، بشأن هذه الوقائع، ويرسل صورة إلى وزير العدل بهذه المخالفات.

**ثالثاً- خضوع الجمعيات ذات المنفعة العامة لقواعد المحاسبة الداخلية:**

أدى تطور دور الجمعيات ذات المنفعة العامة وازدياد حجم نفقاتها، بالإضافة إلى التطورات التكنولوجية المتتالية، التي دخلت الحياة الإدارية والمالية، إلى زيادة الاهتمام بالرقابة على الأموال وبالعمليات الحسابية.

(1) المادة 24 من الأمر رقم 20/95، مرجع سابق.

(2) نفس المرجع السابق.

ومن أجل تعزيز الرقابة ألزم المشرع الجزائري الجمعيات بقيد حساباتها، وفقا للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة، وفي سبيل تنفيذ هذه الرقابة تلجأ الجمعية إلى تنظيم الموقف المالي كالرصيد النقدي، المخزون السلعي، والممتلكات والعقارات والمعدات والحسابات المتعلقة باشتراكات أعضائها والعائدات المرتبطة بأنشطتها، كمصادر الدخل وكيفية إنفاق مواردها، وما إذا كانت قد حققت فائضا أم تعاني العجز والمنح والهبات والتبرعات المقدمة من مختلف الجهات، وكذلك مسك الوثائق التي تتضمن بيان الحركة النقدية<sup>(1)</sup> والمستندات والدفاتر والسجلات المتعلقة بالصرف، كما تقوم بتقديم هذه المعلومات والبيانات التفصيلية للسلطة الإدارية المعنية بنشاط الجمعية لتمارس عليها الرقابة.

فالقانون أوجب على الجمعيات ذات المنفعة العامة إيداع حساباتها بصفة منتظمة إلى الوالي المختص إقليميا أو وزير الداخلية، استنادا إلى نص المادة 12 من قانون رقم 12/06 على أنه: "... يجب على الجمعيات تقديم كل المعلومات المتعلقة بعدد المنخرطين، ووضعها المالي بصفة منتظمة إلى السلطة العمومية المختصة، وفقا للكيفيات التي يحددها التنظيم".

وعليه فقد خضعت الجمعيات لرقابة وزارة الداخلية الأمر الذي يجعلها ملزمة بتنظيم حسابه السنوي في ختام كل سنة يتضمن الكشف الإجمالي لأموالها، وبيان عدد المنخرطين والتفاصيل عن مصادر الأموال.

هذا الأسلوب من الرقابة يجعل مسيري الجمعية يحرصون على الدقة في تطبيق اللوائح والتعليمات والقوانين المالية، ويمكن الجهة الوصية من التدقيق في العماليات المالية دون تعطيل أنشطة الجمعية، ودون التدخل في اختصاصاتها، بحيث يعتبر هذا التقرير سندا لوزارة الداخلية تتخذه، وتستند إليه في اتخاذ الإجراءات الوقائية المنصوص عليها، في قانون الجمعيات، وفي حالة وجود مخالفة يترتب عليها خسارة مالية أو ضياع حق من حقوقها أو

(1) إبراهيم بايزو، الأساس في العمل الجمعي، مرجع سابق، ص 60.

تعرض ممتلكاتها للضياع والتلف، فالوزارة تتخذ الإجراءات اللازمة لإرشادها نحو المستقبل.<sup>(1)</sup>

كما تستفيد من إعانات الدولة الجمعيات المحددة في المادتين الثانية والثالثة من قانون 31/90 المتعلق بالجمعيات<sup>(2)</sup>، تحصل الجمعيات على إعانات من الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية، والتي يتم تمويلها من مساهمات الولاية والبلديات بنسبة 7 بالمائة من ناتج الضرائب المباشرة المحلية في الولايات والبلديات،<sup>(3)</sup> وتدفع هذه المساهمة سنويا إلى صندوق الولاية لترقية مبادرات الشباب بموجب حوالة يعدها الآمرون بالصرف المعنيون باسم أمين خزينة الولاية.<sup>(4)</sup>

وأكد القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر المتضمن قانون المالية لسنة 1999<sup>(5)</sup> على أنه: "لا يمكن للجمعيات الحصول على إعانات أو مساهمة أو مساعدة من طرف الدولة أو الجماعات المحلية إلا بعد تبرئة ذمة الأموال التي عليها، حيث نصت المادة 101 منه على أنه: "لا تمنح الإعانات المقررة من الدولة أو الجماعات المحلية اعتبارا من أول يناير 2000 إلا بعد تقديم حساب دقيق عن صرف الإعانات، التي استقادت منها سابقا والتحقق من أوجه إنفاقها في الأهداف التي منحت من أجلها.

(1) نفس المرجع السابق، ص 65.

(2) المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 351/01 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 والمتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من القانون رقم 11/99 المؤرخ في 11 ديسمبر 1999.

(3) المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 123/96 المؤرخ في 6 أبريل 1996، الذي يحدد طبيعة مساهمة الولايات والبلديات ومبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية، الجريدة الرسمية، عدد 1996/22.

(4) المادة الثالثة من نفس المرجع السابق.

(5) قانون رقم 11/99 المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية، عدد 92، الصادرة في 25 ديسمبر 1999.

وقد أوجب المرسوم<sup>(1)</sup> على مجلس الإدارة عرض الحساب الختامي على أحد محافظي الحسابات، المسجلين بصفة منتظمة في جدول المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين لمراجعة النفقات الخاصة،<sup>(2)</sup> بمراجعة صحة النفقات الخاصة بالإعانات الممنوحة للجمعيات من حيث انطباقها مع برنامج عملها التفصيلي، وصحتها من الناحية القانونية.

وعلى الجمعيات التي ترغب في الحصول على إعانات من السلطة الإدارية، أن تعين محافظ حسابات مسجل بقائمة المهنيين لمدة 3 سنوات مالية متتالية، قابلة للتجديد مرة واحدة،<sup>(3)</sup> وعلى الجمعية أن ترسل نسخة من المحضر المتضمن تعيين محافظ الحسابات في أجل أقصاه ثلاثين 30 يوما بعد التعيين،<sup>(4)</sup> وتحدد الجمعية أتعاب محافظ الحسابات،<sup>(5)</sup> ويجب أن يشمل المحضر على توقيع محافظ الحسابات على رسالة القبول المرفق في الملحق الأول بالمرسوم 351/01، ويبين فيه صراحة عدم وجوده في حالة تناف، كما هو منصوص عليه في التشريع والتنظيم المعمول بهما، وأنه غير منخرط في هذه الجمعية التي عين محافظا لها،<sup>(6)</sup> وإذا تبين لمحافظ الحسابات وجود مخالفات جنائية في استعمال الإعانات الممنوحة للجمعية، يتعين عليه تطبيق الإجراءات القانونية المعمول بها.<sup>(7)</sup>

هذه الإعانات التي تقدمها الهيئات العامة للجمعيات ذات المنفعة العامة، تشكل حقا والتزاما على عاتق الإدارة وهي مؤكدة من خلال تسجيل مسبق في الميزانية، من قبل الهيئة

(1) انظر المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 351 /01 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 والمتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من القانون 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتعلق بمراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات.

(2) أنظر المادة الثالثة من نفس المرجع السابق.

(3) المادة 04 من المرسوم التنفيذي 351/01، مرجع سابق.

(4) المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 351/01، مرجع سابق.

(5) أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 351/01، مرجع سابق.

(6) أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 351/01، مرجع سابق.

(7) أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 351/01، مرجع سابق.

العمومية في وإذا تبين لمحافظ الحسابات أمورًا لم تبرر أو وثائق ثبوتية غير كاملة، أو تصرفات جنائية في استعمال الإعانات الممنوحة، فعليه تبليغ السلطات المعنية لاتخاذ الإجراءات.

يعد محافظ الحسابات تقريره فور إنجازه مهمة الرقابة ويقدم التقرير الكتابي إلى الجمعية حيث، يحتوي على بيان شامل يبين فيه الطريقة المتبعة، وتفاصيل نتائج مراجعة الحسابات التي قام بها.

### مع توضيح ما يلي:

1- السلطة أو السلطات المانحة الإعانات.

2- شروط المنح حسب الغاية التي ترتبط بها الإعانات.

3- الاستعمال الحقيقي الإعانات.

4- الجرد المادي للأموال موضوع الإعانة.<sup>(1)</sup>

ترسل الهيئة الإدارية في الجمعيات ذات المنفعة العامة التقرير السابق، الذي يعده محافظ الحسابات إلى أمين الخزينة، وإلى كل سلطة مانحة معنية، وإلى الجمعية العامة للجمعية، خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية.<sup>(2)</sup>

وعلى هذا الأساس فإن المحاسبة الداخلية للجمعيات ذات المنفعة العامة تساهم بصورة فعالة في تصويب الأوضاع وتحسين أدائها، مع وضع الإدارة يدها على كل ما يتعلق بالمخالفات وتمكنها من الإحاطة بكيفية سير أعمال الجمعية بما يكشف مواطن الخلل.

(1) أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 351/01، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 351/01، مرجع سابق.

---

---

# الفصل الثاني

إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وعوامل نجاحها.

المبحث الأول: إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

المبحث الثاني: عوامل نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة .

---

---

## الفصل الثاني

### إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وعوامل نجاحها

إن الجمعيات ذات المنفعة العامة وهي بصدد القيام بالأنشطة المحددة في قانونها الأساسي وفي إطار المبدأ العام الذي يقضي بحرية ممارستها، بحاجة إلى موجه ومؤطر تسترشد به يسمح لها بتحقيق المبتغي ويتيح لها مباشرة أعمالها في أحسن الظروف وذلك قصد توفير خدمة مميزة لفئة معينة.

ونظم المشرع آليات الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة ، ووضعها في إطارها القانوني، بحيث تشمل كافة جوانب النشاط الذي تمارسه سواء كان ماليا أو إداريا أم قانونيا ورتب جزاءات لمن يخالفها.

وتختلف نوع العقوبة حسب درجة مخالفة القانون والتنظيم المعمول به، منها ما هو موجه للجمعيات كشخصيات معنوية، ومنها ما هو موجه للأشخاص الطبيعية القائمة عليها ومنها ما هو مرتبط بنشاطها المالي.

على الرغم من تبني الجهة الإدارية المختصة هذه الأساليب لممارسة الرقابة على الجمعيات، إلا أن واقع الرقابة لم يصل إلى الحد الأدنى من الفعالية والكفاءة، ويرجع ذلك إلى وجود معوقات تحول دون تطبيق الرقابة الإدارية على الجمعيات، ومن هنا فإن الحاجة لمعرفة معوقات الرقابة الإدارية لدى الجهة المختصة فيها ملحة لإيجاد الحلول المناسبة لها وهذا ما سوف نتناوله بالدراسة ضمن مبحثين:

**المبحث الأول: إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة.**

**المبحث الثاني: عوامل نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة.**

## المبحث الأول

### إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن الحريات العامة التي تمارسها الجمعيات ذات المنفعة العامة تعد مجالاً من مجالات ممارسة الرقابة الإدارية عليها من طرف الجهات المختصة، فهي المخولة قانونياً بعملية تنظيمها وسيرها ونشاطها، حيث تتمتع بسلطة اتخاذ الإجراءات المناسبة وتطبيقها عليها إذا ما خالفت أحكام القانون والتنظيم المعمول به.

هذه الإجراءات لا تهدف إلى ردع الجمعيات وتهديدها بقدر ما تهدف إلى تحقيق مبدأ الالتزام بأحكام التشريع المعمول به.

إن الإجراءات تكون كترتيب لاحق عن عملية الرقابة، أقر القانون أنواعاً من الإجراءات على الجمعية ذات المنفعة العامة، وهذا ما سوف نتناوله في المطلب الأول للإجراءات الإدارية الموقعة على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي المطلب الثاني ندرس فيه الإجراءات الإدارية الموقعة على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة، والمطلب الثالث خصصناه للإجراءات الإدارية الموقعة على الأشخاص الطبيعيين القائمين على شؤونها وذلك على النحو الآتي:

### المطلب الأول: الإجراءات الإدارية الموقعة على الجمعيات ذات المنفعة العامة

الجمعيات ذات المنفعة العامة لها ميزة تميزها عن غيرها من الجمعيات، وهي أنها تمارس أنشطتها بحرية وبدعم مالي من السلطة المختصة بتوزيع المال العام.

نظم المشرع الجزائري آليات الرقابة على الجمعيات بصفة عامة وذات المنفعة العامة بصفة خاصة، ووضعها في إطارها القانوني ورتب جزاءات لمن يخالفها، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المطلب حيث نقسمه إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول حل الجمعيات

ذات المنفعة العامة، وفي الفرع الثاني وقف نشاط الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي الفرع الثالث سحب صفة النفع العام عن الجمعيات ذات المنفعة العامة .

### الفرع الأول: حل الجمعيات ذات المنفعة العامة

للجمعيات ذات المنفعة العامة نهاية قد تؤول إليها، تعتمد في صيرورتها على القوانين التي شرعها لها المشرع، وتتأثر حياتها بعوامل داخلية وأخرى خارجية، تزيده إدراكا أنه يمكن أن تكون سببا في فنائها، هذا الفناء قد يكون بصفة إرادية طبقا لمبدأ سلطان الإرادة، كما يمكن أن يحمل طابعا عقابياً أو ردعياً محض من طرف القضاء في حالات معينة.<sup>(1)</sup>

#### أولاً- الحل الإرادي:

الجمعيات ذات المنفعة العامة هي جمعيات مشهورة اكتسبت صفة النفع العام<sup>(2)</sup> بعد أن استوفت مجموعة من الإجراءات تقدم خدمات لفئة معينة من الشعب الجزائري، هذه الجمعيات مشكلة من أفراد لديهم اتحاد وتوافق سواء كان هذا التوافق لمدة قصيرة أو ثابتاً ومستمرًا، تربطهم روابط اجتماعية هي بالأساس متغيرة وذلك بسبب التحولات الاقتصادية والعلمية والفنية وازدياد التجارب البشرية في ميدان العمل الخيري، مما يمكن أن يكون سبباً في زوال هذا الكيان القانوني من الوجود عن طريق اتفاق أعضاء مجلس الإدارة على حل الجمعية، وبالتالي فالحل عبارة عن إرادة ورغبة المؤسسين بالاتفاق لاحقاً مع بعضهم البعض على إنهاء الوجود القانوني للجمعية، ونهاية الجمعية تتحقق بمجموعة من الأسباب لعل أهمها ما يلي:<sup>(3)</sup>

#### 1- استحالة مشروع الجمعية: وهذا يمثل الأصل، فالجمعية تشهد بعض الصراعات

الداخلية بين أعضائها والتي تتعلق غالباً بالمنافسة على امتلاك السلطة والتحكم في الجمعية

(1) مفتي فاطيمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 122 .

(2) محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق 405.

(3) مفتي فاطيمة، دراسة تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 123.

وتسييرها أو في حالة نقص عدد أعضاء الجمعية إلى ما دون الحد الأدنى لتأسيسها، سواء بالانسحاب الإرادي أو الوفاة أو غيرها من الأسباب.

**2- استفاء الجمعية لأجلها:** أحيانا قد يتفق الأعضاء المؤسسون للجمعية إلى تحديد فترة حياتها بشكل دقيق ضمن القانون الأساسي.

**3- انتفاء السبب من وجود الجمعية:** وفي هذا الصدد يتم حل الجمعية طوعا بزوال السبب الذي من أجله وجدت أو ببلوغها الأهداف المسطرة ضمن القانون الأساسي أو بتحقيق الغرض الذي تأسست من أجله أو استحالة تحقيقه.

وتتمثل إجراءات الحل الإداري للجمعيات ذات المنفعة العامة فيما يلي:

**أ-** يتقرر حل الجمعية على لسان الجمعية غير العادية<sup>(1)</sup> ليس بالإجماع وإنما بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الحاضرين ويعتبر كل حل مخالف للقانون الأساسي والنظام الداخلي للجمعيات ذات المنفعة العامة تحت طائلة عدم الاعتراف به من قبل الجهة الإدارية الوصية.

**ب-** يتم الفصل في أيلولة أملاكها المنقولة والعقارية طبقا للتنظيم الساري المفعول وعلى إثر ذلك يتعين على مكتب الجمعية تنفيذ قرارات الجمعية العامة غير العادية وإخطار السلطات العمومية المختصة، ولا يسري مفعوله إلا بعد موافقة السلطة العمومية<sup>(2)</sup> وهذه الأخيرة يبقى لها واسع الصلاحيات في اتخاذ كل التدابير الضرورية واللازمة عن طريق القيام بتكليف وتحويل الاختصاصات الملقاة على عاتق الجمعية إلى هيئة أخرى لضمان استمرارية النشاط<sup>(3)</sup> المقصود طبقا لمبدأ استمرارية المرفق العام.

(1) المادة 60 من القانون الأساسي للاتحاديات، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 53 من القانون الأساسي النموذجي للاتحادية الرياضية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، الملحق بالمرسوم التنفيذي 405/05.

(3) أنظر الفقرة الثانية من المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 247/05، مرجع سابق.

## ثانياً - الحل القضائي:

ينتظر المشرع من الجمعيات ذات المنفعة العامة أن تحترم القانون وأن تلتزم على نحو كافي بالمعايير القانونية، هذه القوانين قد تنتهك سواء بارتكاب مخالفات أو عدم التزام بمضامينه، وعندما تقع هذه التصرفات التي يعاقب عليها القانون تصبح الجمعية غير جديرة لإدارة العمل التطوعي وغير قادرة على تسيير شؤونها والحفاظ على مصالحها من التعسف وسوء الاستغلال وتجسيدياً لدولة القانون يمكن حلها عن طريق القضاء بناءً على:

- طلب السلطات العمومية المختصة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في ثلاثة حالات وهي:<sup>(1)</sup>

1- عندما تمارس الجمعية نشاطاً أو عدة أنشطة أخرى غير تلك التي نص عليها القانون الأساسي، بمعنى أن الجمعية خالفت الهدف الذي تكونت من أجله، فهذه النوع من المخالفة يفرض على السلطة الوصية رفع دعوة قضائية أمام المحكمة الإدارية.

2- إذا تحصلت الجمعية على أموال تزد إليها من تنظيمات أجنبية خرقت أحكام المادة 30 من القانون، والذي يتوجب الحصول على الموافقة المسبقة من السلطات أي مخالفة إجراءات التصريح .

3- عند إثبات توقفها عن ممارسة نشاطها وتعذر استمرارها في أداء رسالتها<sup>(2)</sup> بشكل واضح وتعود السلطة التقديرية في ذلك للقاضي الذي يثبت من التوقف التام للجمعية عن ممارسة نشاط.

4- بناء على طلب المعني بالأمر أمام الجهة الإدارية المختصة إذا كان له مصلحة في ذلك، كأن يتضرر من نشاط جمعية مثلاً، إلا أن الدعوى التي يرفعها الغير يتوجب أن

(1) راجع المواد 39 من القانون المتضمن قانون الجمعيات 06/12، مرجع سابق.

(2) رجب محمد السيد الكحلوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار النهضة العربية، جامعة أسيوط، 2016، ص 107.

تكون فيها المصلحة شخصية ومباشرة، ولذلك تعد الدعوى غير مقبولة قانوناً إذا كانت المصلحة تنحصر في الادعاء بأن نشاط الجمعية لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. أما إذا كان من حرك الدعوى عضواً في الجمعية ذاتها، فإن دعواه مقبولة شكلاً وتبقى مسألة بحث مدى توافر عدم مشروعية الهدف من الناحية الموضوعية لقاضي الموضوع، كما يمكن الحكم على الجمعية بعقوبة تكميلية تتمثل في حلها، ويكون ذلك بسبب الجرائم المنسوبة إليها<sup>(1)</sup>.

وفي كلتا الحالتين أي حالة طلب الحل من السلطات العمومية أو في حالة طلب الغير فإن المشرع الجزائري فصل في الجهة الإدارية المختصة بالحل القضائي للجمعية حيث، فصل بين المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في حالة ما إذا كانت السلطات العمومية من طلبت الحل وبين الجهة القضائية المختصة، في حالة طلب الحل القضائي من الغير أي اللجوء إلى القضاء المدني، وذلك بالاعتماد على طبيعة النشاط محل النزاع وهو ما لم يكن منصوصاً عليه في القانون السابق<sup>(2)</sup>.

وبما أن الجمعية شخصاً اعتبارياً له كيان قانوني مستقل عن مؤسسيه، فإن ذلك يقتضي بقاء الشخصية الاعتبارية للجمعية حتى تمام تصفية أموالها، والمشرع الجزائري لم يحدد ميعاد لبدء أثر 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 تبقى شخصية الجمعية إلى حين تصفية كامل ممتلكاتها وتحديد مالها<sup>(3)</sup>، وتتمثل عموماً في

(1) رحومني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 169.

(2) مفتي فاطيمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 129.

(3) رحومني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائريين مرجع سابق، ص 170.

تسوية كافة العمليات والمسائل العالقة<sup>(1)</sup>، من استغلال الأصول المالية المتبقية واسترداد الديون الواقعة في ذمة الغير أو دفع المبالغ المالية المستحقة للدائنين والتي تتعلق أساساً باقتراضات البنوك والمؤسسات المالية الأخرى، وتسوية وضعية العقود إن وجدت، وتسليم الأملاك لأصحابها أو إرجاعها لذمة الجمعية، وبعد ذلك يتم الشروع في تقسيم ممتلكات الجمعية باسترجاع الحصص الأصلية للجمعية طبقاً لما جاء في قانونها الأساسي.

وعدا ذلك فإنه يتم عقد دورة طارئة للجمعية العامة التي تفصل في توزيع الحصص طبقاً لمصادره، أو بالنسبة للأصول المتبقية بعد تبرئة الذمة المالية للجمعية، فإنه لا يتم تقسيم الحصص لأن ذلك سيكون بمثابة تقسيم للأرباح، ومع ذلك يجوز للأعضاء أن يطالبوا بالحصص العينية التي قدموها، سواء كانت منقولاً أو عقاراً إذا نص القانون الأساسي على ذلك، فإذا لم تعد الحصة العينية لصاحبها، فإنه لا يمكن أن تؤول لأي عضو آخر<sup>(2)</sup> بل يتم منحها إلى جمعية أخرى تتأشد نفس الأهداف أو يتم إرجاعها إلى الدولة، وقد تكون التصفية غير مفيدة إذا لم يكن للجمعية رصيد مالي أو أملاك وغير ملتزمة من قبل الغير بعقد أو دين كما يمكن أن تكون عملية التصفية بسيطة، فتتم خلال الجمعية العامة للجمعية المنعقدة بغرض حل الجمعية.

### الفرع الثاني: وقف نشاط الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن ممارسة الدولة لعملية الرقابة على أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة والمتعلقة بتنظيمها وسيرها وأموالها، بهدف الحرص على مطابقة الأعمال مع أحكام القانون، فهي تقوم بالإشراف والتوجيه والتأطير حتى تنجح هذه الجمعيات في أداء رسالتها بكفاءة وفعالية، فيتحقق المطلوب من منحها صفة النفع العام وهو تقديم خدمات مميزة لفيئه معينة من فئات الشعب الجزائري.

(1) مفتي فاطيمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص130.

(2) مفتي فاطيمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص130.

وكرتريب لاحق لعملية الرقابة الإدارية، خصص القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات عقوبات على الجمعيات ذات المنفعة العامة طبقاً للشروط والكيفيات المطبقة على الجمعيات، هذه العقوبات لا تأخذ طابعاً جزائياً، ويتعلق الأمر بوقف النشاط الذي يكون بقرار إداري وليس قضائي تتمتع به السلطة المختصة، وذلك في حالة ما إذا تدخلت الجمعية في الشؤون الداخلية للبلاد<sup>(1)</sup> أو مست بالسيادة الوطنية .

إضافة إلى هذا نصت المادة 3/41 على التعليق المؤقت للجمعية بصفة مؤقتة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.<sup>(2)</sup>

وبموجب القانون رقم 05/13 المتعلق بالأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، يحق لوزير الرياضة وقف نشاط الجمعيات الرياضية التي لها صفة النفع العام في الحالات التالية:<sup>(3)</sup>

- وجود اختلالات جسيمة.

- عدم احترام التشريع المعمول به في مجال التعاقد.

- ارتكاب أخطاء تترتب عليها مسؤولية.

- عندما تتطلب مقتضيات الحالة المحافظة على النظام العام والمنفعة العمومية.

- وتتمثل إجراءات تعليق نشاط الجمعية فيما يلي:<sup>(4)</sup>

(1) أنظر المادة 39 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

(2) أحالت المادة 40 من قانون الجمعيات 06/12، إلى الأفعال المنصوص عليها في المواد 18، 15، 19، 28، 30، 55، 63 والتي 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.

(3) راجع المواد 07 إلى 12 من القانون المتضمن قانون الجمعيات 06/12، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 41 من قانون الجمعيات 12/06، مرجع سابق.

\* يسبق قرار التعليق لنشاط الجمعية إعدار بموجب مطابقة أحكام القانون في أجل محدد.

\* عند انقضاء أجل ثلاثة أشهر من التبليغ، وإذا بقي الإعدار بدون جدوى تتخذ السلطات العمومية المختصة قرارًا إداريًا بتعليق نشاط الجمعية.

\* يكون هذا القرار محل تبليغ للجمعية، بحيث يصبح التعليق ساري المفعول ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

\* تملك الجمعية حق الطعن بالإلغاء في قرار التعليق أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة.

خلافاً لقانون الجمعيات 31/90 والذي تضمنت المادة 32 منه عقد الاختصاص بتعليق نشاط الجمعيات إلى السلطة القضائية، حيث يتم ذلك بناءً على عريضة تقدمها السلطة المختصة، وبما أن قرار وقف النشاط هو قرار إداري صادر عن السلطة العمومية المختصة فيحق للجمعية ذات المنفعة العامة الطعن فيه<sup>(1)</sup> أمام القضاء الإداري.

### الفرع الثالث: سحب صفة النفع العام عن الجمعيات ذات المنفعة العامة

" من يمتلك القوة يمتلك الحق ومن كان ضعيفاً عليه أن يعمل على تجنب الإقصاء" قول أطلقه الكوردينال الفرنسي ريشوليو (1642/1588)<sup>(2)</sup> قديماً، محددًا بذلك الإطار العام وحدود التحرك فيه وفاصلاً في نوع العقوبة أيضاً لمن تجرأ على تجاوز المناطق المحرمة.<sup>(3)</sup>

(1) أنظر المادة 217 من القانون رقم 05/13، مرجع سابق.

(2) الكوردينال ريشوليو، هو رجل دولة ورجل دين ونبيل فرنسي، كان وزير الملك لويس الثالث عشر، أصبح كوردينالاً سنة 1922 ومن ثم سيد الوزراء، حتى وفاته سنة 1642 هو من خرجي السربون ومؤسس أكاديمية اللغة الفرنسية، يعتبر أول رئيس وزراء في التاريخ لم يكن محبوباً بسبب القرارات الصارمة التي يتخذها.

(3) أسماء بن قادة، أفكار خارج المزاج، دار القصة للنشر، الجزائر، 2013، ط1، ص 277.

ووفقا لهذا المنطق وكترتيب لاحق لعملية الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة ، وفي حال انتهاك القانون والتنظيم المعمول به فإن للجهة الرسمية التي تملك قوة القانون أن تسحب صفة النفع العام من الجمعيات التي اكتسبتها بعد توفر شروط معينة واتخاذ إجراءات، وبعد موافقة الجهة الرسمية المعنية وإصدارها قرارا بذلك.

وبما أن المشرع الجزائري لم يحدد معايير اكتساب صفة النفع العام في القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، وبما أنه لم يصدر مرسوماً يحدد تفاصيل اكتساب الصفة ونزعها، فإن كل ما في الأمر أن المشرع أشار إلى الامتيازات التي تستفيد منها الجمعية التي تكتسب صفة النفع العام وأوجه استعمالها وفي مقابل ذلك لم ينص صراحة على كيفية فقدان أو سحب هذه الصفة.

عل خلاف القانون 12/06 الذي لم يتضمن في مختلف أبوابه الأحكام الخاصة بالجمعيات ذات المنفعة العامة ، فإن القانون 05/13 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، خصص ضمن تبويبه شروط منح صفة النفع العام وشروط سحبها<sup>(1)</sup> وبأكثر تفصيل في المرسوم التنفيذي رقم 330/14 المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها.

خولت المادة 217 من القانون 05/13 لوزير الشباب والرياضة نزع صفة النفع العام للاتحاديات الرياضية في حالة وجود اختلالات جسيمة أو عدم احترام أعضاء الجمعية للقوانين المعمول بها أو عدم التزامهم بالتشريع المعمول به في مجال التعاقد والتسيير ومراقبة استعمال المساعدات والإعانات العمومية أو ارتكاب أخطاء تترتب عليها مسؤولية مسيري هيئات الاتحادية الرياضية الوطنية وكذا الهياكل المنظمة لها، بالإضافة إلى الحالات التالية:

<sup>(1)</sup> قانون رقم 05-13 الصادر في الجريدة الرسمية، يوم الأربعاء 22 رمضان عام 1434هـ الموافق ل 31 يوليو سنة 2013، العدد 39 يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها.

- عدم مطابقة القوانين الأساسية والأنشطة الاتحادية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- خرق مسيري الاتحادية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- المساس بالنظام العام أو الآداب العامة.
- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء الاتحادية تمنع سيرها أو تعيق نشاطها.
- عدم احترام برامج وأهداف السياسة الوطنية للرياضة.
- اختلالات ونقائص مؤكدة وضارة لتطوير الاختصاصات الرياضية.
- عدم تطبيق قواعد مكافحة تعاطي المنشطات.
- عدم احترام الإطار الذي تدرج فيه العلاقات بين الوزير والاتحاديات الرياضية.
- ولوزير الشباب والرياضة وبعد أخذ رأي اللجنة الوطنية والمرصد الوطني للرياضة التدابير التأديبية أو التحفظية التالية:
- توقيف الإعانات والمساعدات العمومية حتى تتخذ الاتحادية الرياضية الوطنية أو الهياكل المنظمة لها التدابير اللازمة.
- سحب تفويض مهمة الخدمة العمومية الممنوحة للاتحادية الرياضية الوطنية.
- سحب الاعتراف بالمنفعة العامة الممنوحة للاتحادية الرياضية الوطنية.
- التوقيف المؤقت لأنشطة الاتحادية الرياضية الوطنية.
- التوقيف المؤقت أو الإقصاء لعضو أو أعضاء الأجهزة المسيرة للاتحادية الرياضية.
- وضع إجراءات تسيير خاصة ومؤقتة من أجل ضمان استمرارية أنشطة الاتحادية الوطنية أو الرابطة أو النادي الرياضي.
- يمكن أن تكون التدابير التي يتخذها الوزير المكلف بالرياضة محل طعن طبقا لتشريع والتنظيم المعمول بهما.

ويتم تبليغ أعضاء الجمعية فور صدوره لضمان حق الجمعية في الدفاع عن نفسها وتقديم الحجج اللازمة للاحتفاظ بهذه الصفة.<sup>(1)</sup>

أما في حالة حل الجمعية إرادياً تفقد صفة النفع العام إذا وافقت على هذا الحل السلطات الإدارية المختصة لأن حل الجمعية يخضع لإدارة الأعضاء وإرادة السلطة العمومية وفي حالة الرفض تتخذ التدابير التي تراها مناسبة لاستمرار نشاط الجمعية المعترف لها بصفة النفع العام.

إن سحب صفة النفع العام من الجمعية يفقدها الامتيازات التي كانت تتمتع وعلى وجه الخصوص عدم الحجز على أموالها كلها أو بعضها، وإمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة تحقيقاً للأغراض التي تقوم بها الجمعية<sup>(2)</sup> وإسناد بعض الأنشطة أو المشروعات أو البرامج أو إدارة إحدى المؤسسات التابعة للوزارة المختصة، ففي حالة فقدانها لهذه الامتيازات لسبب أو لآخر تصبح في وضع الجمعيات العادية بنفس المستوى من المعاملة والرقابة.

### المطلب الثاني: الإجراءات الإدارية الموقعة على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة

يشكل التمويل عنصراً أساسياً لعمل الجمعيات ذات المنفعة العامة، يمكنها من جذب العنصر البشري القادر على العطاء والتواصل مع الفئات المقصودة، فالمال يشكل عصبها للقيام بنشاطها بكفاءة، لذا أحياناً تجد الجمعيات نفسها عاجزة عن سد نفقاتها المطلوبة وتحقيق الهدف الذي أسست من أجله<sup>(3)</sup> وهو تحقيق النفع العام.

وتفادياً لهذا العجز وضع المشرع الجزائري طرقاً قانونية تستطيع من خلالها تمويل حاجاتها المادية وأنشطتها، وإدارة شأنها.

(1) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 1166 و ص 1167.

(2) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص 1247.

(3) رجب محمد السيد الكحلوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 92.

ومن أهم مصادر التمويل المساعدات والمساهمات المالية التي تمنحها الدولة، وتخضع هذه الأموال لرقابة الدولة لحمايتها من التبذير أو التبيد أو لسوء استخدامها أو الاختلاس. وكرتتيب لاحق للرقابة اتجه المشرع الجزائري إلى إعطاء السلطات العمومية المختصة الحق في سحب أموال الجمعية، وهذا ما سوف نتناوله في الفرع الأول سحب أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي الفرع الثاني توقيف الإعانات والمساعدات المالية للجمعيات ذات المنفعة العامة.

### الفرع الأول: سحب أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة

أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة أغلبيتها تأتي من ميزانية الدولة، حيث يتم تمويلها طبقا لقواعد العامة لتمويل الجمعيات فهي تحصل على الدعم المادي لإدارة شؤونها وتسيير أمورها وتقديم خدمات للفئات المقصودة من هدفها، يتم الحصول عليها من الدولة أو الولاية أو البلدية بشرط أو بدون شرط، تخضع للرقابة<sup>(1)</sup>، وفعالية هذه الرقابة لن تتحقق إلا بتكريس السبل الكفيلة لقمع بعض الممارسات والمخالفات السلبية.

ومن أجل ذلك مكن المشرع الجزائري للسلطات المختصة اتخاذ التدابير التحفظية الضرورية لحماية المال العام من التبذير وسوء الاستغلال أو التحويل التي قد تفرض على رؤساء الجمعيات من قبل جماعات المصالح والضغط.

ومن بين هذه التدابير سحب المساعدات والإعانات والمساهمات من الجمعية إذا تبين للسلطات المانحة أن هذه الإعانات استخدمت الأغراض غير الأهداف التي تنشدها الجمعية أو أن هذه المساعدات الممنوحة بشرط قد صرفت على خلاف مقتضيات بنود العقد المبرم بين الجمعية أو الجهة المانحة<sup>(2)</sup> وفي حالة تحويل الإعانات والمساعدات إلى جهات

(1) أنظر المادة 99 من القانون 05/13.

(2) أنظر المادة 37 من قانون 12/06، المتضمن قانون الجمعيات.

أخرى<sup>(1)</sup> غير الجهة المحددة مقدما وفي حالة تغير تخصص إعانة عمومية دون موافقة صريحة من الوزير.<sup>(2)</sup>

إضافة إلى أن المساعدات والمساهمات العمومية تسحب في حالة سحب التفويض بمهمة الخدمة العمومية إلى غاية رفع مكتب الجمعية التحفظات التي أدت إلى سحب المساعدات والمساهمات.<sup>(3)</sup>

### الفرع الثاني: توقيف الإعانات والمساعدات المالية للجمعيات ذات المنفعة العامة

إن الإعانات التي تقدمها السلطات العمومية المختصة، سواء من القاعدة الأساسية للدولة أو الولاية أو الوزارة بمثابة اعتراف بالدور الذي تلعبه الجمعيات ذات المنفعة العامة في تقديم خدمات لفئة خاصة متعلقة بهدفها، كما تعتبر وسيطا تحقق من خلالها السلطة السياسات العامة التوزيعية ذات الطابع الاجتماعي.

وقد نصت المادة 34 من قانون 12/06 المتعلق بالجمعيات عن إمكانية استفادة الجمعيات ذات المنفعة العامة من إعانات، هذه الإعانات لا تمنح تلقائيا<sup>(4)</sup> وإنما على الجمعيات أن تطلبها.<sup>(5)</sup>

ألزام القانون المتعلق بالجمعيات أن يخضع صرف هذه الأموال العمومية للرقابة وعلى السلطات العمومية القيام بعملية الرقابة طيلة السنة وأن تجري الرقابة التي تراها ضرورية

(1) أنظر المادة 185 من القانون 05/13، المتضمن قانون يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها.

(2) أنظر المادة 186 من القانون 05 / 13، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها.

(3) أنظر المادة 51 من المرسوم التنفيذي 330/14.

(4) رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 150.

(5) يتكون ملف طلب الإعانة من الآتي: "وصل تسجيل الجمعية، برنامج النشاط، خطط العمل، حصيلة 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" وفي حالة اقتناء تجهيزات (رأي المدير الولائي للقطاع المعني، تأشيرة الخزينة العمومية، دليل التسيير الإداري والمالي للجمعيات، مشار إليه، ص115.

لحسن صرف الأموال والتي تحقق لها مصلحة أكبر، ومن أجل تحقيق ذلك فلها أن تطلع على كل الوثائق التي تراها ضرورية للقيام بالرقابة وعلى الجمعيات أن تتمكن من ذلك.

يترتب على هذه الرقابة وفي حالة وجود اختلالات بصورة صارخة في صرف الأموال أن تعلقها إذا لم تقدم حساباتها السنوية المعتمدة من قبل محافظ الحسابات، الذي يعد تقريراً كتابياً يبين فيه بدقة تفاصيل مراجعة حساباته التي قام بها وترسل إلى الهيئة الإدارية للجمعية تقريرها محافظ الحسابات<sup>(1)</sup> إلى أمين الخزينة وإلى كل سلطة مانحة معينة وإلى الجمعية العامة للجمعية ذات المنفعة العامة في أجل أقصاه 31 من مارس من السنة المالية، كما يتم تعليق الإعانات والمساعدات في حالة سحب صفة النفع العام<sup>(2)</sup> إضافة إلى الحالات التالية:<sup>(3)</sup>

أ- في حالة لم تقدم الجمعية الحسابات والوثائق التي تثبت نفقتها بعنوان السنة المالية المنصرمة.

ب- إذ لم تستعمل الإعانات والمساعدات والمساهمات الممنوحة طبق لبنود العقد.

(1) حسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 01 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001، يتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من القانون رقم 99-11، المؤرخ في 23 سبتمبر 1999، والمتعلقة بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، ووزارة المالية الجريدة الرسمية، العدد 67 لسنة 2001 على ما يجب أن يتضمنه تقرير محافظ الحسابات المعتمد:

- السلطة أو السلطات المانحة للإعانات.
  - هذه الإعانات والوثائق التي تقدمها الجمعية.
  - قائمة المكلفين بطلب الإعانات والأشخاص المكلفين بالالتزام بالنفقات وتحديد هويتهم.
  - الاستعمال الحقيقي للإعانة.
  - تطابق استعمال الإعانة الممنوحة مع الغرض الذي خصصت من أجله.
  - جرد مادي للأموال المنقولة وغير المنقولة المكتسبة أو موضوع الإعانة.
- (2) أنظر المادة 95 من قانون 05/13.

(3) أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 247/5 المؤرخ في 7 يوليو سنة 2005 متعلق بالكشفة الإسلامية.

### المطلب الثالث: الإجراءات الإدارية على أعضاء الجمعية

إن تأطير النشاط الجمعي بصفة عامة ونشاط الجمعيات ذات المنفعة العامة بصفة خاصة من الناحية العملية، لن يتحقق بكفاءة وفعالية إلا بتكريس السبل الكفيلة بقمع الممارسات والمخالفات السلبية، والتي يمكن أن تجد لها سبيلا عن طريق التنظيم.

وإيماننا بهذا المبدأ أعد المشرع الجزائري في مختلف النصوص القانونية عقوبات جزائية صارمة تهدف من خلالها إلى تحقيق العدالة الإدارية وهذا ما سنتناوله ضمن الفرعين التاليين الفرع الأول عزل مجلس إدارة الجمعية ذات المنفعة العامة ، وفي الفرع الثاني العقوبات الجزائية المقررة على أفراد الجمعيات ذات المنفعة العامة .

#### الفرع الأول: عزل مجلس إدارة الجمعية ذات المنفعة العامة

مجلس الإدارة هو الهيئة تنفيذية في الجمعيات ذات المنفعة العامة ، يتكون من مجموعة من الأشخاص يتم انتخابهم من طرف الجمعية العامة، يمارسون مهامهم في إطار القانون والتنظيم المعمول به، وقد يمارسون نشاطهم بما يخالف إجراءات القانون ويعرض الجمعية إلى التهديد بجزاءات إدارية قد تعيق نشاطها.

ومن أجل ذلك فقد تأكد في ذهن المشرع وفي القوانين المتعلقة بالجمعيات أن عزل مجلس الإدارة هو الطريق الأمثل لقمع مثل هذه الممارسات السلبية.<sup>(1)</sup>

إن عزل مجلس الإدارة هو وسيلة من وسائل العمل الرقابي بواسطته تستطيع الجهة الوصية من ممارسة الرقابة على أعضاء الجمعية، من خلال ممارستهم لنشاطاتهم في إدارة وتسيير الجمعية، والعزل نوعان:

**1/ العزل الذي يتم بمبادرة ذاتية من أعضاء الجمعية ذات المنفعة العامة وهو المنصوص عليه في المادة 23 من القانون 12/06 المتعلق بالجمعيات ومن أهم أسبابه،**

(1) فاطيمة مفتي، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 136 .

الوفاة أو الحكم بعقوبة أو عرقلة السير الحسن للجمعية أو حالة الخطأ الجسيم الذي يترتب عنه عقوبة أو عدم تسديد الاشتراكات أو في حالة عدم احترام القوانين أو عدم احترام القانون الأساسي<sup>(1)</sup> في هذه الحالة يلتزم أعضاء الجمعية ذات المنفعة العامة بتقديم استقالتهم حسب الأصول إلى أعضاء الجمعية.

2/ العزل الذي يتم عن طريق الوزارة المختصة وهو المنصوص عليه في القانون 05/13 المتعلق بالاتحاديات الرياضية ومن بين أسباب العزل<sup>(2)</sup>:

- وجود اختلالات جسيمة.
  - عدم احترام التشريع والتنظيم في مجال التعاقد والتسيير ومراقبة استعمال الإعانات.
  - ارتكاب أخطاء جسيمة تترتب عنها مسؤولية.
  - الحفاظ على النظام العام والمنفعة العامة.
  - الحكم على أعضاء الهيئة التنفيذية بعقوبة سالبة للحرية أو عقوبة جنائية<sup>(3)</sup>.
- إن عزل مجلس الإدارة يعتبر تمهيدا لإمكانية المحاسبة واللجوء إلى القانون محدودة التطبيق في القانون الجزائري، نتيجة لتعقيد الإجراءات المتعلقة بمسألة المتابعة القضائية إلى درجة عدم تقديم الجهة الوصية ببلاغ إلى النائب العام، والحصص الدقيق للعزل واستخدامه ووسائل إثارته، فالواقع العملي يشير إلى عدم تحقيق محاسبة الأفراد أمام الجمعية نتيجة لخلو القانون الأساسي من نص المحاسبة.

### الفرع الثاني: العقوبات الجزائية المقررة على أفراد الجمعيات ذات المنفعة العامة

في ظل تطور العمل الخيري واتساعه ليشمل مجالات وأنشطة مختلفة ومتنوعة جديدة وقديمة، نظم المشرع الجزائري النشاط الخيري الذي تديره وتشرف عليه الجمعيات ذات

(1) أنظر المادة 23 من القانون الأساسي النموذجي للاتحاديات الرياضية.

(2) أنظر المادة 117 من القانون 05/13.

(3) أنظر المادة 23 من القانون الأساسي للاتحاديات الرياضية.

المنفعة العامة ، بإصداره نصوصاً قانونية تأطره وتنظم سلوك الأفراد، حيث تضمن حق الدولة في العقاب على الأفعال التي تنال من مصالح الدولة والجديرة بالحماية، وتدرجت العقوبات حسب جسامة الأفعال<sup>(1)</sup> التي تعتبر جرائم ولها أثر قانوني يتمثل في العقوبات الجزائية التي تنظم الإكراه البدني "السجن-الحبس"، أو عقوبات مالية تتمثل في "غرامة مالية" وهذا ما سوف ندرسه ضمن:

### أولاً- العقوبات الجزائية "الإكراه البدني":

تنص المادة 46 من قانون 12/06 المتعلق بالجمعيات على توقيع عقوبة الحبس من ثلاثة(3) أشهر إلى ستة (6) أشهر وغرامة مالية تقدر بين مائة ألف دينار (100000 دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (300000)، بخلاف القانون القديم 31/90 الذي كان قد أقر عقوبة الحبس من سنتين إلى ستة(6) أشهر وبالمقابل كانت قيمة الغرامة المالية ما بين (5000) دج إلى (100000) دج إلى ما بين (100000) دج إلى (300000) دج لكل:

(2)

- عضو مسير في جمعية لم يتم تسجيلها ويمارس نشاطاً باسمها.
- كل عضو مسير في جمعية لم يتم اعتمادها ويمارس نشاطاً باسمها.
- كل عضو مسير في جمعية معلقة ويستمر في النشاط باسمها.
- كل عضو مسير في جمعية تم حلها.

كما يتعرض كل عضو مسير في جمعية إلى عقوبة الحبس من ستة "6" أشهر إلى سنة وغرامة مالية تقدر بين خمسون ألف دينار (50000 دج) إلى مائة ألف دينار (100000 دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف<sup>(3)</sup>:

(1) محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، مرجع سابق، ص 188.

(2) أنظر المادة 46 من القانون 12/06.

(3) للمزيد أنظر المادة 224 من القانون رقم 05/13.

- في حالة تحويل إعانة مالية لغير الوجهة التي وجهة إليها.
  - في حال تغير تخصيص إعانة عمومية دون موافقة صريحة من الوزير.
- وبالتالي اعتبر المشرع هذه الأفعال جنحة إما لقلة الجسامه أو لوجود سياسة التجنيح.

### ثانياً - عقوبات مالية " غرامة مالية":

الجمعيات ذات المنفعة العامة في تنظيمها وسيرها تخضع للقانون 12/06 المتعلق بالجمعيات، مثل غيرها من الجمعيات العادية والجمعيات الدينية<sup>(1)</sup> والمؤسسات والوداديات والجمعيات الطلابية<sup>(2)</sup> والجمعيات الأجنبية، الذي يظم بين طياته مجموعة من المواد لتقويم سلوك الأفراد، هذه المواد القانونية تأمر وتنهاي وتبرز الآثار المترتبة عن مخالفة أحكام القانون والتنظيم المعمول به، بحيث يترتب عنها جزاءات قانونية تتمثل في عقوبة الغرامة.<sup>(3)</sup>

يعاقب بغرامة مالية تتراوح ما بين ألفي (2000 دج) وخمسة ألف دينار (5000 دج) لكل من<sup>(4)</sup>:

- لم يبلغ السلطات العمومية المختصة بالتعديلات التي تدخلها الجمعية على قانونها الأساسي.
- لم يبلغ السلطات العمومية المختصة بالتغيرات التي تطرأ على هيئتها التنفيذية خلال الثلاثين (30) يوم الموالية للمصادقة على القرارات المتخذة.
- كل من رفض تقديم محاضر اجتماعات الجمعية.
- كل من لم يقدم التقارير الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة العمومية المختصة إثر انعقاد جمعية عامة عادية أو استثنائية، وفي أجل ثلاثين يوماً الموالية للمصادقة عليها.

(1) أنظر المادة 47 من القانون رقم 12/06.

(2) أنظر المادة 48 من القانون رقم 12/06.

(3) أنظر المادة 49 من القانون رقم 12/06.

(4) أنظر المادة 20 من القانون رقم 12/06.

كما يعاقب بغرامة مالية من خمسين ألف (50000) إلى مائة ألف دينار (100000 دج) في حالة (1):

أ- عدم التصريح بالمواد المستلمة.

ب- عدم تقديم الحسابات إلى الإدارة.

كما يعاقب من يرتكب جريمة خيانة الأمانة بالحبس لمدة تتراوح ما بين ثلاثة أشهر إلى ثلاثة سنوات وبغرامة مالية تتراوح من 500 دج إلى 20000 دج واعتبرها جنحة، وذلك حسب نص المادة 376 من الأمر رقم 115/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات،<sup>(2)</sup> يعاقب على تحويل أو اختلاس أملاك الجمعية وكذا استعمالها لأغراض شخصية أو أخرى غير تلك المنصوص عليها في القانون الأساسي طبقاً للتشريع المعمول به<sup>(3)</sup>، حيث لم يحدد المشرع نوع العقوبة بدقة، وإنما ترك ذلك للتشريع المتعلق باختلاس الأموال وتحويلها.

(1) أنظر المادة 229 من القانون 05/13.

(2) الأمر رقم 156/66 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو 1966 ، الجريدة الرسمية، عدد 49، الصادر في

11 يونيو المتضمن قانون العقوبات 1966.

(3) أنظر المادة 2/31 من القانون 12/06.

## المبحث الثاني

## عوامل نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

مما لا شك فيه أن جمعيات الغد سوف تختلف إلى حد كبير مع جمعيات اليوم، فمن يحاول أن يقرأ ما يحدث ويتغير يجد أن البشرية اليوم تحت رحمة المشكلات المزمّنة والتحديات المترابطة، وهذا وجه من أوجه الأزمة التي تعصف بالمجتمعات المعاصرة<sup>(1)</sup>، فإن الإدارة التي تسعى إلى تحقيق الاستمرار يجب أن تتصف بقدرة عالية من التكيف والمرونة حتى يمكنها التعامل بفعالية مع المتغيرات الشبه يومية في بيئة أعمالها.

إن هناك حاجة مستمرة لتبني استراتيجيات في مجال الرقابة حتى يمكن تحسين جودة العملية الرقابية على الجمعيات ذات المنفعة العامة بما يساعدها في النهاية على مواجهة التحديات واستغلال الفرص، وتتفرد التحديات والقضايا التي تواجه رقابة الإدارة على الجمعيات، ويأتي في مقدمة هذه التحديات عدم الاستقرار، فالتغير عملية مستمرة وبالتالي فإن الإدارة تجد نفسها في محاولة التوافق مع المتغيرات، فالجمعية في حالة من الاستمرارية والنشاط والتغير، كذلك الرقابة الإدارية يجب أن تتسم بالتغيير والتطور المستمر، بحيث يكون أكثر استجابة للمتغيرات والتحديات السائدة.

والرقابة الإدارية بحد ذاتها تعد أداة لتحسين عمل الجمعيات ذات المنفعة العامة وتشخيص أسباب الفشل بعقلانية وموضوعية وحيادية وتحدد مواطن اختراق القانون، وأماكن التعطيل وأسباب الفشل التي انسأقت إليها الجمعيات ذات المنفعة العامة في السنوات الأخيرة، ونتيجة لذلك فإننا سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، نتناول في المطلب الأول معوقات نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وفي المطلب الثاني ندرس شروط نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة.

(1) على حرب، تواطؤ الأضداد، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، ط1، 2008، ص111.

**المطلب الأول: معوقات نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة**

إن الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة تمثل ضرورة لحمايتها وحماية أموالها وتفعيل أدائها والتزامها بالقانون لتحقيق أهدافها، ولكن قد تواجه الإدارة تحديات قد تضعف قدرتها على أداء عملها الرقابي بالكفاءة والفعالية المطلوبة، من هذه الناحية نجد أن العديد من المعوقات التي تؤثر على قدرة الإدارة في ممارسة عملها الرقابي على الجمعيات ذات المنفعة العامة.

ولقد أوضحت الدراسات المتعددة عن الرقابة أنها فاشلة في جوانب مختلفة، ذلك أنه يوجد خطأ لا محالة في النظام الإداري، كما أثبتت عملية التحليل أن هناك عدد من الأسباب التي تقف حجر عثر أمام نجاح الإدارة في الرقابة، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المطلب حيث نقسمه إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول المعوقات القانونية للرقابة الإدارية، وفي الفرع الثاني المعوقات التنظيمية، وفي الفرع الثالث سوف نتناول المعوقات الفنية.

**الفرع الأول: المعوقات القانونية**

المعوقات القانونية شكلت أحد أهم أسباب فشل العمل الرقابي باعتبارها ركيزة أساسية في العمل الإداري وتتمثل في مجموعة من المعوقات وأهمها ما يلي:

- أولاً: صعوبة تفعيل الرقابة والإشراف الإداري بسبب تضخم حجم الجهاز الإداري وتعدد نشاطاته<sup>(1)</sup>.

- ثانياً: سوء صياغة القوانين واللوائح مما قد يرجع فشل الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل، وذلك نتيجة غموض القوانين وتداخلها في بعض الأحيان الأمر الذي يؤدي إلى تخلف العمل الرقابي.

(1) عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص343.

- **ثالثاً:** عدم تدعيم القوانين باللوائح التنفيذية التي تفسر هذه القوانين وكيفية تطبيقها بشكل تفصيلي، لكي لا يكون هناك مجال للموظفين علي سوء تنفيذ القوانين.
- **رابعاً:** تعقد اللوائح والإجراءات<sup>(1)</sup> وليس أدل على ذلك من كثرة التجارب القائمة لتبسيط الإجراءات.
- **خامساً:** ضعف الحماية الممنوحة للأشخاص والوحدات الإدارية التي تمارس أعمال المساءلة.
- **سادساً:** لم يتغير النظام القانوني بنفس السرعة التي تغيرت بها الجزائر أي تخلف الإجراءات الإدارية وعدم مواكبتها للتطورات الحديثة.
- **سابعاً:** تدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد، حيث أن شريحة كبيرة ممن يتولون المسؤولية في الإدارة الجزائرية يفتقرون إلى الثقافة الإدارية ناهيك عن الثقافة القانونية،<sup>(2)</sup> فالجهل الإداري في فهم الإجراءات الرقابية وتطبيق الطرائق الحديثة والناجحة، يجعل العملية الإدارية عملية معقدة فنقل الحركة والعمل وينخفض المنسوب الإيجابي في أداء الرقابة.
- **ثامناً:** ضعف الإحساس بمدى قيمة العمل الرقابي، فبعد أن كان العمل الرقابي هو المانع لسوء استغلال المال العام وهو جانب من جوانب القوة لصناعة المستقبل المتين لوطننا أصبح الكثير والكثيرات ممن يشغلون مناصب إدارية مؤثرة في العمل الرقابي على الجمعيات ذات المنفعة العامة يصنعون الأساليب الخاطئة في ممارسة الرقابة، وهو ما جعلنا نصل إلى هذا المستوى من الانحدار والرداءة، وبمعنى آخر الجهل بقيمة الرقابة يؤدي إلى ضياع الجهود واليأس، أما العلم بها يعد برهاناً لرؤية واضحة وعزيمة صادقة، وهي وقود التقدم ووسيلة الحفاظ على المال العام وتحقيق الأهداف.

(1) عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2014، ص284.

(2) محمد خالد مها ينني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، القاهرة، مصر، ملتقى العربي الثالث المنعقد في الرباط المملكة المغربية مايو 2008، ص 52.

- **تاسعاً:** كثرة التغير في القوانين والنظم والتعليمات، وأحيانا كثرة إعادة الهيكلة يجعل من الصعب ممارسة المساءلة<sup>(1)</sup> بصورة منتظمة وكعملية متصلة.
- **عاشراً:** غياب النصوص التشريعية التي تعطي الحق للمكلف بالرقابة أدوات يستطيع من خلالها محاسبة الجمعيات ذات المنفعة العامة بالرغم مما تضمنه قانون الجمعيات.
- لم يتغير النظام القانوني بنفس السرعة التي تغيرت بها الجزائر، أي تخلف الإجراءات الإدارية، وعدم مواكبتها لروح العصر وحاجة المجتمع الجزائري.

### الفرع الثاني: المعوقات التنظيمية

يشكل الهيكل التنظيمي للجهات الإدارية المكلفة بالرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة الأساس لتنظيم العمل والعلاقات الخارجية سواء على مستوى الإدارة مع بعضها أو على مستوى الموظفين وداخل كل إدارة، إذ يبين الهيكل التنظيمي توزيع السلطات والمسؤوليات على الموظفين.

تعتبر المعوقات التنظيمية من أهم العوائق التي تحد من فعالية الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وتضعف قدرة الإدارة على أداء عملها بالكفاءة والفعالية الموجودة وفي هذا المجال نجد المعوقات التنظيمية التي تؤثر على قدرة الإدارة على القيام بعملية الرقابة كمايلي:

- **أولاً:** عدم الفصل في المهام بين الموظفين في الإدارات الجزائرية، ومن ثم تداخل السلطات والمسؤوليات فيما بينهم.
- **ثانياً:** ضعف أجهزة الرقابة الداخلية وتضارب التعليمات أو عدم وضوحها وعدم توزيع المهام والمسؤوليات.

(1) نفس المرجع السابق، ص 285.

- **ثالثاً:** عدم وضوح السياسات العامة للإدارة مما أنتج ازدواجية وتضارب بين المسؤولين مما أدى إلى تكبير الجهاز الإداري<sup>(1)</sup>.
- **رابعاً:** عدم انتماء القيادة الإدارية للصالح العام، وغياب معايير الإنجاز الدقيقة يشجع الموظفين على الخروج عن أخلاق الوظيفة العامة.
- **خامساً:** سرعة دوران القيادات الإدارية مما يولد رغبة في استغلال المنصب بشكل سريع.
- **سادساً:** صعوبة الاتصالات وتعقدها داخل الإدارة الأمر الذي يؤدي غالباً إلى ارتباك العمل الرقابي وصعوبة حسم الأمر حول موضوع ما في الوقت الملائم والمناسب<sup>(2)</sup>.
- **سابعاً:** عدم دقة المعلومات المتدفقة من الجمعيات ذات المنفعة العامة إلى الإدارة لما قد يطرأ عليها من تحريف متعمد أو غير متعمد<sup>(3)</sup>.
- **ثامناً:** الافتقار إلى هدف محدد من الرقابة ليس هناك أمل في نجاح الرقابة التي لا تمتلك هدف مركزي أو هدف محدد.
- **تاسعاً:** يسود الإدارة نظام فوضوي مازال يعتمد على الورق في الرقابة الإدارية إلى جانب قلة المساءلة في كثير من الأحيان وانعدامها أحياناً أخرى، والتي تأتي من عدم وجود سياسات منظمة وضابطة لتصرفات الإدارة<sup>(4)</sup>.
- **عاشراً:** نقص الوسائل وهذا هو السبب الشائع لفشل الرقابة بين الإداريين الذين يكلفون بهذا العمل دون أن تكون لهم وسائل تساعدهم على أداء مهامهم بكفاءة وفعالية.
- **إحدى عشر:** ضعف المساءلة في الأجهزة الإدارية<sup>(5)</sup>، حيث يكون لدى معظم الإداريين علاقة شخصية قوية بالأجهزة المحاسبية والقانونية، ومن هذا المنطق لا يكثرثون

(1) عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص343.

(2) رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ط، 1996، ص151.

(3) نفس المرجع السابق، ص151.

(4) عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثارها في مكافحة الفساد، مرجع سابق، ص، 285.

(5) عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديد، لبنان طرابلس، 1، 2011، ص340.

بما سوف تقوم به الأجهزة المكلفة بالرقابة، بل إن البعض قد يعرف تحركات هذه الأجهزة ولجان التفتيش.

- اثني عشر: ضعف الرقابة القانونية التي تهدف إلى التأكد من أن المكلف بالعمل الإداري قد أنجز المطلوب وفقاً للقانون مع انسجامها مع الأنظمة.

- ثلاثة عشر: غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة وهو ما يفتح المجال أمام التخلي عن الصرامة في تفعيل العمل الرقابي.

- أربعة عشر: فقدان هيبة القانون في المجتمع<sup>(1)</sup> بصفة عامة والإداريين بصفة خاصة حيث أن المكلف بالرقابة يملك تعطيل القانون، وقتل القرارات في مهدها، وبالتالي تقل كفاءة الرقابة.

- خمسة عشر: الافتقار إلى الكوادر المؤهلة والمدرّبة<sup>(2)</sup> نتيجة هيمنة الولاءات الاجتماعية التقليدية التي تؤدي إلى شيوع المحسوبية وعدم وصول الكفاءة القادرة على العطاء والابتكار إلى مراكز صنع القرار.

### الفرع الثالث: المعوقات الفنية

الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة بحاجة إلى دعم، كي يصل أداؤها إلى المستوى المطلوب والذي يساهم في تحقيق أهداف الإدارة وإلزام الجمعية باحترام القانون فهذه الإدارة ليست إدارة ذات طابع روتيني، وإنما تتميز بالحاجة إلى الكثير من الخبرة الفنية والمعرفية ومن المعوقات التي تؤثر على أداء الموظفين هي كالاتي:

- أولاً: تأخر الإداريين أكثر مما هو متعلق بنمو التقنية و التنظيم، فهم منطوون، ولا يتعاطون القيادة الإدارية للصالح العام، وأن استقراراً بسيطاً لنتائج العمل الرقابي فيها يوضح ضعف التأثير في الواقع العملي للعمل الرقابي، فلا يختارون أفضل العناصر القادرة على

(1) المرجع نفسه ص342.

(2) محمد خالد مها يمني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، مرجع سابق، ص53.

العطاء، وابتكار أفضل الطرق لتحقيق المطلوب والوصول إلى الأهداف، لأن الإداريون لا يتحركون حيث يتاح أن يتحركوا أو يتخذوا مبادرة بعددين عن الطموح، راضين بالواقع دون محاولة التغيير وهم محكمون بقانون قرآني أزلي، كما جاء في الآية الكريمة "إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم"<sup>(1)</sup>.

- **ثانياً:** إن قضية "الرقابة عند المكلف بالعمل بها مازالت تتمحور كونها مجرد عمل، ولم تتحول إلى تصرف واضح نعرف ماذا نريد منها لأنفسنا"<sup>(2)</sup>، بمعنى آخر، الرقابة الإدارية بقيت مجرد تصور ذهني في فكر المكلف بها ولم تتحول إلى اعتقاد راسخ الذي بدوره يتحول إلى سلوك إيجابي فعال.

- **ثالثاً:** التخمين بدل التفكير وهذا ما يدفع الشعور باللامبالاة معظم العاملين في القطاع الحكومي لعدم الاهتمام بالحصول على الحقائق التي تساعد على التفكير بدقة، أي أنهم يفضلون العمل من منطق بيروقراطي توصلوا إليه بالتخمين أو الأحكام السريعة.

- **رابعاً:** الأنساق الفكرية للقيادات الإدارية، أو ما يمكن تسميته "بالمرجعيات الإدراكية التي تنظر بنوع من الشك وأحيانا التخويف اتجاه ما يصدر عن الآخر"<sup>(3)</sup>، ويرجع هذا إلى الانغلاق الشديد الذي يميز هذه الأنساق الفكرية، مما يشكل عائقاً جوهرياً في التنازل عن صلاحيات واسعة للإداري، وتشجيعه العمل الرقابي، والتمكين لنخب مؤهلة من تحقق المطلوب، بما هو متاح من الوسائل، وهذا هو سر ضعف الصلاحيات المخولة قانونياً للإدارة في الجزائر.

- **خامساً:** شعور العاملين في الأجهزة الإدارية بأن هذه الأجهزة أداة لخدمة أطراف معينة وخاصة في المجال الجمعي وتوزيع الأموال للجهات التي تخدم أطراف معينة وليست

(1) سورة الرعد الآية 11.

(2) زكى الميلاد، كيف نبتكر مستقبلنا في عالم متغير، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي ببيروت، ط2، 2008، ص116.

(3) حسين بوقارة، إشكاليات مسار التكامل في المغرب العربي، مطبعة دار هومة، ط1، الجزائر، 2010، ص 63.

أداة لخدمة المجتمع، كما أن العمل الرقابي على الجمعيات ذات المنفعة العامة "لا تشكل موضوعاً لمناورات إغراء واحتواء"<sup>(1)</sup>.

- **سادساً:** الأسباب المتعلقة بالاجتهادات الذاتية للموظفين بتفسير الأنظمة والتعليمات بالإضافة إلى الاجتهاد الشخصي، في ظل غياب النص النظامي أو عدم وجود أدلة في الإدارة.

- **سابعاً:** الامتناع عن تنفيذ المسألة التأديبية في حالة عدم احترام وقت العمل، أو امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، أو وعدم الالتزام بالأوامر وتوجهات الرؤساء وعدم تحمل المسؤولية.

- **ثامناً:** انعدام الشفافية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالرقابة، وهذا ما يدفع بالموظف المكلف بالرقابة إلى عدم الفهم المنطقي للقرارات وهو يقوم بتنفيذها.

- **تاسعاً:** عدم إعلام الإدارة المكلف بعملية الرقابة بأسباب التغيير في السياسات والتوجهات وضعف المشاركة في تحديد التوجهات واتخاذ القرارات العامة، الأمر الذي أدى إلى استمرار الخلل في علاقة السلطة بالجمعيات والذي نتج عنه سيطرة السياسي علي الساحة التنفيذية، والساحة التشريعية<sup>(2)</sup>.

- **عاشراً:** العجز عن تكوين نخبة من الإداريين القادرين على ممارسة العمل الرقابي بفعالية من خلال القيام بالأفعال الصحيحة وبأدائها على أكمل وجه وهذا العجز يمكن في مستويين:

**المستوى الأول:** العجز عن تقديم إداريين يتناسبون مع مستوى العمل الإداري، وممارسة الرقابة بما يتناسب مع طبيعة العمل الذي لا يعنى الكثير من المعرفة ولكن المعرفة التي يمكن تطبيقها بفعالية ومثابرة.

(1) برتران دوجوقنيل، في السلطة التاريخ الطبيعي لنموها، مرجع سابق، ص 403.

(2) ياسين قوتال، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة عنابة، 2016، ص 417.

**المستوى الثاني:** يكمن في العجز عن تحويل بعض الطاقات الشابة المتخرجة من المدرسة العليا للإدارة ومن الجامعات إلى قيادات داخل الإدارة تتقن فن الرقابة وتركز كل جهودها لتحسينها، وتضعها موضع التنفيذ، بالإضافة إلى الافتقار إلى قدوة واضحة المعالم في اتخاذ القرارات الصارمة والناجحة أثناء القيام بالعمل الرقابي.

وعليه فإن هذه الأسباب في مجملها تعطل دور الإدارة في تحقيق الفعالية في رقابة الجمعيات ذات المنفعة العامة، وأن هذه المعوقات تدفع صانع القرار السياسي إلى التفكير في إعادة بعث الرقابة الإدارية وتنويع أساليبها وتعزيز الأسلوب التشاركي كبديل عن العقوبات التي يمكن أن توظفها بعض الأطراف الداخلية لتغطية فشلها، والأطراف الخارجية من خلال الاستثمار في هذا الموضوع، وإثارة المشاكل، ومع توسع وسائل الاتصال من قنوات فضائية ومواقع التواصل الاجتماعي كاتويتر وفيسبوك ووتساب، كما يصفها فرانسيس فوكوياما بـ"المعرفة القابلة للاستخدام"، وهي تقنية بسيطة سهلة الاستخدام، وعلى مسيرو الجمعيات أن يعوا ويدركوا بأن الوضع دقيق يتطلب التعاون مع الإدارة.

### المطلب الثاني: شروط نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

إن الإدارة الجزائرية كغيرها من إدارات العالم حريصة على التفكير في مستقبل الإدارة وكيف تتكيف مع التطورات لتجاوز الصعوبات التي تعرفها، ولكنها لم تفكر في مستقبل المحرك الأساسي لعمل الإدارة، وهو العمل الرقابي كقيمة أساسية يمنع وقوع المخالفات القانونية من طرف الجمعيات ذات المنفعة العامة ويحل مشاكلها ويرفع من كفاءتها، وتبقي فعالية الإدارة من دونها مجرد محاولات لإيجاد مخرج لمشكلة الجمعيات التي تعيشها.

إن الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة تهدف إلى التأكد من قيامها بدورها وتحقيق أهدافها وفقا للقانون، وتقلل من أخطائها وتمنعها من الخروج من المسار الموضوع لها، ويتحقق هذا بتبني إستراتيجية بعيدة المدى تقوم على أن العمل الرقابي هو الأساسي وهو ما نعيشه اليوم، وينبغي الانطلاق منه للتفكير في المستقبل، ولكي تقوم الجهة

الوصية بعملية الرقابة الإدارية، على الجمعيات ذات المنفعة العامة على خير وجه، يتطلب ذلك توفر شروط وقواعد معينة تؤدي لتحقيق قيمة مضافة للعمل الرقابي من خلال استخدام هذه الأساليب بكفاءة وفعالية، والتي سنتناولها في هذا المطلب، بحيث تم تقسيمه إلى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول تفعيل نظام الرقابة أما الفرع الثاني نتناول فيه إعادة الاعتبار للعمل الرقابي والفرع الثالث خصصناه للبحث في تفعيل منظومة القيم.

### الفرع الأول: تفعيل الرقابة الإدارية

إن العمل الخيري له أهمية كبيرة، نضرا لمساسه المباشر بأفراد المجتمع، ولأن الخطأ في أداء هذه الخدمات يحدث أضرار ونتائج لها آثار سلبية، وبسبب زيادة الخدمات التي تقدمها الجمعيات ذات المنفعة العامة لا بد من وجود رقابة إدارية فعالة على خدمات هذه الجمعيات لضمان احترام القانون، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ومنع التجاوزات، ولتفعيل الرقابة الإدارية من الضروري الالتزام بالنقاط التالية:

- أولاً: زيادة عدد اللقاءات بين الجهة الإدارية المكلفة بالرقابة ومسؤولين الجمعية ذات المنفعة العامة وعلى التعاون بينهم فلا يمكن عزل احدهم عن الآخر، فالعمل الخيري كثافة أغنى من أن يتهدهه فرد أو قلة من الناس، أما التضييق كما يتجسد في الفكر اليعقوبي أو ما يمكن تسميته "بالمرجعيات الإدراكية تنظر بنوع من الشك وأحيانا التخويف اتجاه ما يصدر عن الآخر، فما عادت تحدث نقلة نوعية في المنظومة الرقابية، بل هي تخرب العلاقات بين الإدارة والجمعية وتسهم في حرمان الدولة من اكتساب القدرة على النمو والتطور والتوقف عن التعامل مع الرقابة كأنها نموذج كامل.

- ثانياً: الاستعانة بخبرات متخصصة في مجال الرقابة الإدارية من داخل الإدارة، كونها أكثر دراية بظروف العمل الرقابي واحتياجاته.

- ثالثاً: زيادة البرامج التدريبية حول الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة مع التركيز على الرقابة الذاتية، لتصبح اتجاهاتهم نحو الرقابة عليها إيجابية وتحول هذه الاتجاهات إلى قناعات قائمة على الرضا الوظيفي<sup>(1)</sup>.

- رابعاً: توثيق الأخطاء والانحرافات ونشرها في التقارير الدورية للجهة الرقابة كما هو الحال مع نموذج الشركات العالمية<sup>(2)</sup>، حيث إن أهم أدت في قيادة المشاريع كانت مجموعة من المجلدات ترافق على الدوام المسئول الميداني عن تنفيذ المشروع، وقد جمعت فيه جميع المشاكل التقنية والفنية أو الإدارية التي واجهت الشركة منذ نشأتها، وقابل كل عطل أو مشكلة أو معوق يواجهه القائد الميداني للمشروع، كانت المجادلات تقترح عليه أكثر من حل مدروس، تم تجربته وتوثيقه في مشاريع سابقة وبدوره يقوم المسئول الميداني عن تنفيذ المشروع، بتدوين كل صغيرة وكبيرة من يوميات المشروع، وتوثيق ما يكون قد واجهه من مشاكل ومعوقات، ومعها الحلول التي ابتكرها المهندسون والفنيون الميدانيون لتجاوز العطل أو المعوق، ويسمون هذا الجزء بالنشاط بالتجربة المدعمة الذي سوف تستفيد منها الشركة في انجازات قادمة حتى إن أهم ما تلتفت إليه الشركة الأم بعد انتهاء المشروع، هو البحث المعمق والممنهج مع المسيرين والمهندسين والتقنيين المدانين لما أضافه هذا المنتج من خبرة تعتبر كقيمة تضاف إلى رصيد الشركة مثل العوائد المالية، وما ينفذ على مستوى الشركات له نظير في عملية الرقابة حتى يكون الأفراد المتعاطبين على الإدارة مضطرين للابتكار العجلة مجدداً، بل يستفيد من الخبرة المتراكمة المدعمة والمثمرة وفي هذا تكمن قدرة الإدارة على التعامل السريع والسليم مع المستجدات التي تحدث في داخل الجمعيات ذات المنفعة العامة.

(1) بدرية بنت عبد الله بن خليفة المقيمي، فعالية الرقابة الإدارية بكليات العلوم التطبيقية في سلطنة عمان، جامعة نزوى، رسالة ماجستير، 2013، ص95.

(2) نفسه ص 96.

## الفرع الثاني: إعادة الاعتبار للعمل الرقابي

جوهر الرقابة هو ضمان أن الخطط تحقق النتائج المرغوبة، ووجود نظام رقابي فعال يساعد الإدارة في ممارستها لعملية الرقابة، للجمعيات في تسييرها لنشاطها<sup>(1)</sup> بكفاءة وفعالية وتؤمن الموارد من الخسارة الناجمة عن الإهدار والتجاوز وسوء الإدارة والأخطاء.

من الطبيعي أن الجمعيات ذات المنفعة العامة تؤثر مباشرة في حياة الناس وكيفية حصولهم على مساعدات لتحسين مستوى عيشهم، لأن ذلك يعطيهم الحق في أن يستفيدوا من هذه الإعانات وحل بعض المشاكل الاجتماعية التي يعيشونها، والجمعيات تسعى بكل ما لها من إمكانيات مادية أو بشرية لتحقيق الهدف التي أنشأت من أجله، والحرص على عدم الوقوع في أخطاء وتجاوزات وسوء تسيير، وتفعيل آليات الرقابة الإدارية على وقوع تلك الأحداث هو أمر مهم في الجمعيات ذات المنفعة العامة.

الإدارة تعد مسؤولة عن الرقابة من أجل تجنب المخاطر وزيادة إمكانية تحقيق الأهداف لذلك تقع على الإدارة مسؤولية تنظيم وتوجيه الأعمال، بما يكفل التيقن الفعلي من أي الأهداف سوف تتحقق ويكون رد الاعتبار للعمل الرقابي من خلال العناصر التالية:

**أولاً- الاتصال:** يعرف الاتصال على أنه وسيلة التعرف بالأهداف والقرارات وتوضيحها لجميع العاملين، وتوزيع العمل وحل المشكلات، وتتبع المجهودات<sup>(2)</sup> وهو أيضا عملية تبادل الأفكار والمعلومات وإحداث تفاهم بين الناس، وكأطراف في عملية الاتصال يقوم الأفراد باستخدام الرموز في تكوين الرسائل للتعبير عن أفكارهم ومشاعرهم وأرائهم، وهي عملية مستمرة ومتبادلة، ويترتب على سرعة إنجازها نجاح العملية الإدارية، وتعد الاتصالات نشاط إداري واجتماعي وإنساني ونفسي، تتفاعل في إطاره جهود مختلف العاملين وأرائهم

(1) مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 96.

(2) مصطفى حجازي، الاتصال الفعال في العلاقات الإنسانية والإدارة، مرجع سابق، ص 17.

وأفكارهم عبر قنوات اتصال معينة لكي يتم الوصول إلى أفضل صيغة للعمل الإداري في المنظمة<sup>(1)</sup>.

تمكن الاتصالات إطلاع الرؤساء على نشاط المرؤوسين ونقل توجيهاتهم وتعليماتهم وتشجيع التعاون والعمل بروح الفريق وتحديد المشكلات وإيجاد الحلول الملائمة لها، كذلك يستطيع المرؤوسين توصيل مشكلاتهم إلى رؤسائهم في العمل إضافة العنصر التالية:

**1-** تعرف أعضاء الجماعة أو فريق العمل بما تقوم به البعض منهم من أعمال لكي يقتدوا بها أو يمتنعوا عنها، ذلك أن الاتصال يساعد على توجيه سلوك الأفراد وهو وسيلة فعالة للتعلم والتطوع للأفراد في المنظمة.

**2-** يساهم الاتصال بالتنسيق بين مختلف أوجه النشاط في الجمعية، خصوصاً تلك التي يذلها الأعضاء أو التي تقوم بها الأجهزة الإدارية المختلفة.

**3-** يساهم الاتصال في نقل المعلومات والبيانات والإحصاءات إلى مختلف الأفراد والمجموعات والجهات والأقسام، بحيث تستطيع المنظمة العمل وفق صيغة تنسيقية متكاملة.

**4-** يؤدي الاتصال إلى التفاهم الإنساني والعمل على حل الصراعات، وتسهيل عملية اتخاذ القرار والخروج من الأزمات، كما يحقق الرضا لدى الجمهور بصفة عامة فيما يتعلق بنشاط الجمعية وتكوين صورة طيبة عنها لدى المعنيين بأمرها.

**5-** الاتصالات وسيلة التعرف بالأهداف والقرارات وتوضيحها لجميع العاملين، وتوزيع العمل وحل مشكلاته<sup>(2)</sup>.

(1) نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مذكرة ماجستير، 2011 فلسطين، ص124.

(2) مصطفى حجازي، الاتصال الفعال في العلاقات الإنسانية والإدارة، مرجع سابق، ص19.

6- تعد عملية الاتصال وسيلة يعبر الأفراد من خلالها عن مشاعرهم وحاجاتهم الاجتماعية ونجاحاتهم وإحباطاتهم، ومن شأن ذلك أن يخدم حلة التوازن المطلوبة في سلوك الفرد.

7- الاتصالات هي تفاعلات بين الإدارة والجمعيات ذات المنفعة العامة لتبادل المعلومات بهدف تحقيق مجموعة أهداف لكلا الطرفين، ناهيك عن كونه عاملاً مهماً يساهم إلى حد كبير في زيادة قدرتنا واحتمالات نجاحنا.

8- الاتصالات المثمرة تشيد جسور الاتصال من التعاون والتفاعل مع الغير والمشاركة بالمعلومات والتنسيق وتشكيل شبكات، فهذه الأنشطة كلها على جانب كبير من الأهمية في عالم العمل الرقابي المعاصر المتمسم بالسرعة والتكنولوجيا المتقدمة والتغير الدائم.

إن المعلومات المتدفقة من الجمعيات ذات المنفعة العامة إلى الجهة المكلفة بالعمل الرقابي والتي تكون على درجة عالية من الوضوح، تعطي للجهة الإدارية القدرة على الاتصال الفعال، لتزويد المكلف بالرقابة بعناصر السرعة والدقة والفعالية في انجاز مهام العمل الرقابي الذي يكون له بالغ الأثر في تحسن أداء وقدرات الجمعية ذات المنفعة العامة على عكس هذا عندما يكون الاتصال مشوش بين الإدارة والجمعيات، فإن العمل الرقابي سيتأثر بالسلب، لأن الاتصالات الفعالة تساهم في بناء الجمعيات وتحسن مستوى أداء العمل الرقابي عليها وتزيد التقارب والتواصل معها<sup>(1)</sup>.

**ثانياً - المساءلة الإدارية:** تشكل المساءلة عاملاً مهماً ومحورياً في كافة العمليات الإدارية وبالأخص في العملية الإدارية الرقابية، وهي إحدى القيم التي تسعى إلى إحقاق الحقوق في مواجهة تعسف الإدارة على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وتحقيق الأهداف وتمكن من محاسبة المكلف بالعمل الرقابي أين يمكن أن يخرق القوانين الأعراف السائدة.

(1) رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دون طبعة، دار النهضة العربية القاهرة، 1996، ص144.

وقد عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP<sup>(1)</sup> المساءلة على أنها: "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش"، أما المسؤولية تعني التعهد أو الالتزام بإنجاز واجبات محددة ومفهوم المساءلة يشير إلى أن المستخدم مسئول عن نتائج عمله وعن تقديم إجابات وتفسيرات عما يقدمه أن هناك جهة إدارية تقوم بمساءلته وتكون العلاقة بينهما علاقة مبنية على تحديد أهداف واضحة متفق عليها وتهدف المسائلة إلى تحقيق إلى الإجابة عن السؤال لماذا المساءلة؟ ويرى بيتراكين أن أهداف المساءلة ضمن الأهداف التالية:

- 1- المساءلة كوسيلة للرقابة: إن الرقابة سابقة لعملية المساءلة تركز على نتائج العمليات الرقابية فإنها تشكل أداة لتوجيه السلوك لأن الشعور بحصول المسائلة بموجب نتائج الرقابة يفرض على العاملين ومتخذي القرارات الإدارية إعطاء اهتمام أكبر، لجل النتائج المترتبة على قراراتهم المتساوية مع الخطط المرسومة.
- 2- إن المساءلة تضمن حسن إدارة المكلفين بالرقابة وتزيد الالتزام بالقيم وأخلاقيات العمل الإداري.
- 3- المساءلة تخفض السلبية في الأداء العمل الرقابي وتشخص مواطن الضعف والقوة ومعرفة العوامل المؤدية إلى تطور عمل الرقابي وبيان مواطن القوة وكيفية استغلالها لتحقيق الأهداف<sup>(2)</sup>.

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP إختصاراً United Nations Development Programme هو عبارة عن شبكة تطوير و تنمية عالمية تابعة لمنظمة الأمم المتحدة يعمل وفقاً لإجراءات الجمعية العامة للأمم المتحدة و مديره ثالث أعلى منصب في الأمم المتحدة بعد الأمين العام و النائب تهدف المنظمة لتدعيم التغيير و ربط المعرفة و الخبرة لمساعدة الأشخاص في كافة دول العالم خصوصاً العالم النامي على عيش حياة أفضل يعمل به 177 دولة يساعدهم البرنامج في عمليات التنمية منهم 17 دولة عربية.

(2) صباح أسباع، التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2007/2006، ص43.

4- تركز على المساءلة الإدارية والقانونية فالأولى تضمن مسألة المكلف بالرقابة بهدف التأكد من تنفيذ اللوائح والقوانين، والثانية تتأكد من تطبيق المبادئ الدستورية والقوانين والالتزام بها.

### أهمية المساءلة:

للمساءلة دورا محوريا في تشكيل وتوجيه العمليات والنشاطات اليومية للمنظمة وتمثل المساءلة قيمة في النسق القيمي للمجتمع قبل أن تكون مجرد آليات وأن القيمة ترتبط بتحقيق قيم أخرى أبرزها الديمقراطية، والشفافية من خلال السعي إلى تحقيق الكفاءة والفعالية والجودة وتتمثل أهمية المساءلة في:

1- توجيه طاقات المؤسسة نحو الأهداف الإستراتيجية.

2- تنظم الأفراد طبق لإستراتيجية المؤسسة.

3- توجيه تركيز الموظفين على نتائج أعمالهم.

وتعتبر الرقابة عمل يجسد المسؤولية التي لا تكتمل إلا بمسألة القائمين على أمر المسؤولية حيث ارتبط الحديث عن المسألة في الفكر التطبيقي الإداري بالمسؤولية وحدود ممارسة السلطة الإدارية بهدف تنفيذ العمل الرقابي بكفاءة وفاعلية.

إن الرقابة عملية سابقة للعملية المسألة، فالمسألة تركز على نتائج الرقابة فهي تشكل أداة لتوجيه السلوك، لأن الشعور بالحصول على المساءلة بموجب الرقابة، يفترض على المكلف بالعملية الرقابية إعطاء اهتمام كبير لجعل النتائج المترتبة عن قراراتهم متوافقة مع الأهداف المرسومة.

كنتيجة فإن المساءلة تعبر عن التزام الإدارة بتقديم حساب عن طبيعة ممارسة العمل الرقابي، بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه الإدارة وهي منظومة تنظم آليات وعناصر لضمان

النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري والمالي وتحقيق الصالح العام،<sup>(1)</sup> وتوسع دائرة الرقابة وتعني التزام الموظف بالاختصاصات الموكلة إليه في الإطار القانوني.

**ثالثاً - نظم المعلومات الإدارية:** إن نجاح الإدارة يرجع بالدرجة الأولى إلى جودة وتوفير نظام من المعلومات، يقوم بجمع وتنظيم وإيصال وعرض البيانات المصنفة، لاستخدامها أو الاستفادة منها في مجال الرقابة.

عرف الحميدي نظام المعلومات الإدارية بأنه "نظام منهجي محسوب قادر على تكامل البيانات قصد توفير المعلومات الضرورية لصنع القرارات، كما يقوم النظام بحصر المعلومات التي يستعملها وخبزنها بواسطة نظام معالجة البيانات، فنظام المعلومات الإدارية يعد نظاماً فرعياً من النظام الشامل للمنظمة، يختص بجمع البيانات المتصلة بنواحي النشاطات المختلفة للمنظمة سواء من داخلها أو خارجها ومعالجة هذه المعلومات وتحويلها إلى معلومات مفيدة لحل المشكلات صنع القرارات في المستويات الإدارية جميعها"<sup>(2)</sup>.

تعد البيانات ذات المصدقية مورداً رئيسياً من موارد الإدارة ومصدرًا مهماً من مصادر نجاحها، كما تعتبر عاملاً من عوامل زيادة كفاءة وفاعلية النشاط الرقابي، الأمر الذي يجعل من وجود أنظمة المعلومات الإدارية في الإدارة ذات أهمية خاصة، حيث تساعد الإدارة على القيام بوظيفة الرقابة بنجاح وكفاءة عالية، ونظراً للتطور التكنولوجي أصبحت أنظمة المعلومات تحتل مكانة واسعة ذات أهمية في المجال الرقابي حيث أنها:

- 1- تدعم نظم المعلومات الإدارية التي بدورها تفعل عملية الرقابة الإدارية.
- 2- تؤثر نظم المعلومات الإدارية على أداء العمل وتزيد من فعالية الرقابة، حيث تؤدي إلى تحسن كبير في كفاءة وسرعة تنفيذ الرقابة.

(1) محمد رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 199.

(2) نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مرجع سابق، ص 25.

3- تقليل أعباء القيام بالأعمال الروتينية والتي تتطلب عدد كبير من الموظفين، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض الوقت اللازم لإنجاز هذه الأعمال<sup>(1)</sup>، إضافة إلى ارتفاع جودة الخدمات وتحسين الاتصال مع الأطراف الخارجية المرتبطة ببيئة عمل الإدارة.

4- تقييم نشاط العمل الرقابي وتقييم النتائج بهدف تصحيح الانحرافات والمساعدة على استشراف المستقبل، والاحتمالات المتوقعة بهدف الاستعداد في حالة وجود خلل في تحقيق الأهداف.

إن بناء نظام رقابي فعال يعتمد على نظم المعلومات الإدارية التي توفر المعلومات الصحيحة المتجددة التي تستند إليها الإدارة، حيث توفر المعلومات يجعل الإدارة في وضعية مستقرة مع زيادة كفاءة العملية الرقابية، وبالتالي تحقق الإدارة أهدافها في ممارس عملها على الجمعيات ذات المنفعة العامة ، التي تتطلب اهتماما خاصا بسبب مسؤوليتها المزدوجة وهي تزويد المحتاجين بالمساعدة ودفعي الأموال والمتبرعين بما يساوي النفود التي دفعوها.

**رابعاً - تفعيل الوقت لتقييم منجزات الرقابة:** مفهوم الوقت مفهوم متحول ومتغير، عرف تغيرات من العصور الغابرة إلى العصر الرقمي، الذي جعل الإدارة تخضع له في تسييرها ذلك أن عنصر الوقت وترشيده واستخدامه هو السبيل إلى التقدم للمجتمعات الإنسانية<sup>(2)</sup>.

لقد بات مفهوم الزمن من الأبعاد الأساسية للتحويلات الإدارية، فتطور عمل الإدارة قاده إلى التخلي عن التطورات السابقة للمفهوم واستبداله بمعنى ذي طبيعة كونية تعبر عن السرعة المذهلة لتفاعل المعطيات والبيانات فيما بينها مدفوعة بقوة تحسن الأداء وترتيب وتنفيذ الرقابة في إطار أولويات متوازنة على قاعدة" كلما تقلص الزمن كلما زادت فعالية الرقابة على اعتبار أن استيعاب مفهوم الزمن إلى جانب المعرفة، أصبح من أهم أسس نجاح الرقابة الإدارية، بعد أن وفرت تقنيات الاتصال إمكانية الرقابة الآنية لأعمال الجمعيات ذات

(1) مجدي عريف، نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 57.

(2) محمد فتحي، أجديات التفوق الإداري، دار التوزيع والنشر الإسلامية، دون طبعة، 2000، ص 156.

المنفعة العامة والتي لا تتطلب أكثر من إدراج البيانات بعد أن أصبح الحاسوب جزء من العملية الرقابية ذاتها.

إنها ثقافة الزمن والتي يتحتم على الإدارة الجزائرية أن تتعايش معها، ففي الإدارة أنك تسارع المعلومات وكثافتها أدوات الفعل الإداري عند المكلف بالرقابة، بسبب قصر المدة الزمنية الممنوحة للتفكير واتخاذ القرار حتى أصبح الإداريون المكلفون بالرقابة بحاجة إلى مختص في إدارة الوقت للتعامل مع الوقت.

كل هذا يؤكد أن هذه المرحلة تختلف عن المرحلة السابقة، حيث غير مؤشر الوقت مطالب الجميع بالدخول في معركة التقدم القائمة على السرعة والآنية، حتى لا تقع خارج الزمن ومن ثم تحقيق الرفاه<sup>(1)</sup>.

ومن ثم فإن الإدارة أصبحت تشعر وكأنها في حالة صراع، هذا الصراع له ضحايا كما للوقت ضحايا، وهم الذين لم يحسنوا تنظيم جدولهم الزمني، وعليهم أن يدفعوا ضريبة الوقت من ضياع الجهد والمال وسوء التسيير والتبذير، الأمر الذي يضع الرقابة في حالة فشل وكذلك الأفراد من نساء ورجال ممن لم يكتسبوا مؤهلات جديدة، تتناسب مع المفهوم الجديد للوقت سيجدون أنفسهم خارج المجال الزمني our chon.

إن المفهوم الجديد للوقت لا يرحم أحد وسيجرف الجميع دون تمييز إن لم يجرى استيعاب طبيعته والتعامل معه بذكاء وفعالية، لذلك لابد من التخلص من الإيقاع البطيء والنمط القديم في تسيير الوقت للحصول على المطلوب لإدارة الوقت بالطريقة الصحيحة هي السبيل الأمثل لنجاح العمل ومن ثم زيادة فعالية الرقابة، وتنقلص مشاكل الرقابة للوصول إلى الحد الذي يمكن التعامل مع الوقت والقيام بالإجراءات الوقائية التي تحافظ على

(1) محمد فتحي، أبعديات التفوق الإداري، مرجع سابق، ص154.

الجمعيات ذات المنفعة العامة من الوصول إلى منطقة الأزمات، يسمى مبدأ باريتو<sup>(1)</sup> تحصل على 80% من النتائج عن 20% بالأنشطة، فضلا عن حتمية تجاوز البيروقراطيات المعطلة عبر تغير المهمات والوظائف وطرق التسيير، وفقا لما هو مهم بالفعل وما هو فعال لإبقاء العلاقات وتدعيمها، وتحقيق النتائج مما يؤدي إلى الحفاظ على التوازن بين الرقابة وعمل الجمعيات ذات المنفعة العامة .

**خامساً - تبسيط إجراءات العمل:** تعد الإجراءات والقواعد في الإدارة ضرورة من ضرورات العمل الرقابي الإداري، التي تركز في نظامها على التنظيم وتسعى إلى استمرارية العمل الرقابي وفقاً لآليات محددة وتعليمات مكتوبة وقوالب ثابتة، ومع مرور الوقت تصبح الإجراءات عبئاً ثقيلاً على المكلف بالعمل الإداري الرقابي، حيث لا تؤدي الدور المنوط بها وهو توفير الجهد والمال والوقت، وتصبح روتيناً يومياً خالياً من الإبداع والتطوير ويؤخر إنجاز العمل الرقابي.

ولتفعيل العمل الرقابي لابد من وجود استراتيجيات تعمل على تبسيط الإجراءات الرقابية وتخلصها من التعقيد والغموض وتسهل إجراءاتها وتسجيلها وحفظها<sup>(2)</sup> بوضع خطوات مرسومة ومتسلسلة لتحقيق الرقابة وتقليل الأعباء غير الضرورية، لتقليل من الجهد الذهني ورفع كفاءة أداء العمل الرقابي.

(1) ولفريد فريتز باريتو Vilfredo Federico Damaso Pareto (ولد في باريس 15 يوليو 1848 - جنيف 19 أغسطس 1923) هو عالم اقتصادي و إجتماعي شهير وصاحب مبدأ باريتو المعروف بقاعدة 80-20 في علم الإدارة، وهو أيضا صاحب النظريتين الاقتصاديتين أمثلية باريتو و أفضلية باريتو وله مدرج إحصائي عرف بإسم مخطط باريتو، وكذلك توزيع باريتو الاحتمالي وهو صاحب المقولة الشهيرة التاريخ هو مقبرة من الطبقات الأرستقراطية.بدأت القصة عندما توصل الاقتصادي الايطالي باريتو في العام 1906 إلى أن 20% من الأفراد يستحذون على 80% من الثروات في بلاده ثم جاء جوران الباحث في مجال إدارة الجودة في العقدين الثالث والرابع من القرن الماضي ليؤكد على مبدأ كون القليل هو الأهم والأغلب قليل الأهمية وأخذ هذا المبدأ عند جوران مجالاً أوسع فلم يشمل الاقتصاد فقط بل شمل الكثير من المناحي وينص ذلك المبدأ على أن 20% من الأسباب تؤدي إلى 80% من النتائج وبالتالي فإن الـ 80% المتبقية تؤدي إلى 20% من النتائج. <https://www.bayt.com/ar/specialties/q/24433>.

(2) مجدي عرف، نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 58.

إن تبسيط الإجراءات يتم من خلال إزالة التعقيد والتداخل من خلال دراسة علمية لعملية الرقابة وتشخيص مشاكل العمل، والعمل على الوصول إلى الحلول المناسبة قصد تحقيق هدفين استراتيجيين هما:

1- الوصول إلى أحسن الطرق المؤدية إلى تحقيق أهداف الرقابة بفعالية، وذلك في ظل الإمكانيات المتاحة.

2- الحد من الروتين الذي ينشأ من خلال الالتزام بإتباع لوائح العمل مما، يكلف عبء الجهد والوقت والمال.

إن تفعيل الإجراءات وتبسيطها يضع الإدارة في موضع قابل للتطور والنمو والاستمرارية، وبالتالي تحقق لنا مجموعة أهداف أهمها:

- تسهيل العمل الرقابي.
- اختصار الوقت وزيادة السرعة والدقة في إنجاز الرقابة<sup>(1)</sup>.
- توفير الجهد، وتخفيض التكلفة، وسهولة الرقابة.
- إحكام الرقابة على تنفيذ أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة، من خلال وجود خطوة متسلسلة تضمن بأن تنفيذ الأعمال تم حسب الطريقة المقررة.
- سرعة إنجاز العمل الرقابي على الجمعيات ذات المنفعة العامة بالتحديد المسبق للخطوات وبالتالي، السرعة في إنجاز العمل الرقابي مما يقلل الوقت.
- تحسين الرقابة لتجنب الفوضى عند القيام بالعمل الرقابي، وبالتالي الحد من الارتجالية والاجتهادات الشخصية.
- التقليل من الأعمال الكتابية وبالتالي التقليل من النفقات المالية.
- تحقيق درجات أعلى من الرقابة لمتابعة نشاطات الجمعيات ذات المنفعة العامة.

(1) نفس المرجع السابق، ص 59.

وبفضل تطبيق الإجراءات الجديدة وتوضيح الميزات المتوقعة من تطبيقها ولاسيما فيما يتعلق بالوفرة في الوقت والجهد والمال، يتم بتفعيل العمل الرقابي من كل جوانبه وتتحقق الفعالية الرقابية.

**سادساً - الشفافية:** من أهم المفاهيم الإدارية التي تساهم في تفعيل الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة ، والتي لها أهمية كبيرة في معالجة العديد من المشاكل الرقابية كغموض في القوانين واللوائح المعمول بها، هو مفهوم الشفافية الذي يقصد به الطريقة النزيهة في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به بالضبط، وتشير إلى ما يمكن الرؤية من خلاله<sup>(1)</sup>، حيث تساهم في زيادة درجة أداء الرقابة، لأن غيابها يكرس الضبابية وكلما زادت معايير الشفافية في عملية الرقابة قلت الأخطاء، وكلما قلت الشفافية زادت أخطاء الرقابة.

والشفافية هي عكس السرية في مجال الإدارة، ويكون الفعل أو النشاط شفافا إذا كانت المعلومات حوله متوفرة وواضحة، والأعمال متاحة ومنظورة بشكل أكثر تحديداً كما تعني توفير المعلومات اللازمة حول الجمعيات، وتوضيح البنى والهيكل التنظيمية والنظم المالية والإجراءات الإدارية المتبعة في الجمعية، والتي تمكن الجهة الإدارية من التعرف إلى الجمعية وفهم مهامها المطلوبة بما لا يتعارض مع توجهات الدولة، و تهدف الشفافية إلى:

**1- تعزيز الرقابة الإدارية وزيادة كفاءتها من خلال الدقة والوضوح في الإيرادات والممارسات الإدارية المعمول بها.**

<sup>(1)</sup> يسرى الحسنات، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني، الجامعة الإسلامية غزة، 2012-2013، ص10.

- 2- تعمل الشفافية علي المشاركة في اتخاذ القرارات، وتسمح بتوعية المواطنين وإطلاعهم علي الخيارات المتاحة، وتحقيق العدالة في تقييم أداء العاملين والوصول إلى ما يعرف بالنظام المفتوح، إضافة إلى كونها آلية لتحقيق المسالة<sup>(1)</sup>.
- 3- القضاء على الروتين.
- 4- تحقيق الانسجام بين الهيئات وصانع القرار<sup>(2)</sup>.
- 5- توفير الوقت، المال، الجهد وتجنب الفوضى في عمل المكلف بالرقابة.
- 6- تعزيز الدور الرقابي.

إن الشفافية تركز في مضمونها على التأكد من عنصرين مهمين هما:

أ- **العلانية:** وهي الخطوة الأولى للرقابة الإدارية ويتوجب على الجمعيات ذات المنفعة العامة توفيرها بكافة السبل عبر مجموعة وسائل الإعلام بما يتيح توفير العلانية للأجهزة الرقابية.

ب- **القانونية:** تمثل النص القانوني من حتمية إلزام الجهات الإدارية مجالها الحر في الرقابة وكشف الخلل، مما يحد من تعقد الأوضاع وضياع الأموال.

من خلال مفهوم الشفافية يتضح أن توفرها أصبح شرطاً أساسياً في عمليات الرقابة، إذا رغبت الجهة الإدارية بالارتقاء بمستوى عملياتها إلى مستوى الجودة وأن متطلبات نجاح الشفافية متعددة ومن أهمها:

- 1- ضرورة توفير قنوات اتصال واضحة ومحددة تمكن مجموع المكلفين بالرقابة من الإبلاغ عن حالات الانحراف بسهولة ويسر، دون التعرض للإجراءات المعقدة والطويلة.

<sup>(1)</sup> عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص90.

<sup>(2)</sup> Maya Courbage (Stagiaire à l'ADEMA) et Gabrielle Moles (Juriste, bénévole à Passerelles et Compétences) «Dysfonctionnements éthiques et de gouvernance des associations : la responsabilité morale des dirigeants »

Etude lancée à l'initiative de la Commission Inter Associative de France Bénévolat.

Direction : Dominique Thierry Vice-président national de France Bénévolat Mars 2011,p6.

- 2- الاعتماد على تدوير المكلف بالرقابة، بحيث لا يستمر في مكان واحد لفترة طويلة  
تمكنه من بناء علاقات شخصية وتعرضه للابتزاز والمساومة حتى يتم تعزيز الشفافية.
- 3- تبسيط إجراءات العمل الرقابي بما يسمح بأداء الأنشطة الرقابية دون تقصير.
- 4- تزويد الهيئة الرقابية بالتقارير المالية والإدارية بانتظام.
- 5- على الجمعيات ذات المنفعة العامة أن تحدد أهدافها بوضوح والسياسات التي تتبعها  
وتسعى إلى تحقيقها لأن التعقيد والتداخل يعيق العمل الرقابي.

وللشفافية أهمية كبيرة فهي تعمل على المشاركة في اتخاذ القرارات، وتسمح بتوعية المواطنين وإطلاعهم على الخيارات المتاحة، وتحقق العدالة في تقييم أداء العاملين والوصول إلى ما يعرف بالنظام المفتوح، إضافة إلى كونها آلية لتحقيق المساءلة إضافة إلى ما يلي:

- 1- تحقق الشفافية النزاهة للموظف والابتعاد عن الاجتهاد الشخصي في تفسير القوانين والأنظمة والتوسع في اللامركزية وبساطة الهيكل التنظيمي للمؤسسات وسهولة توصل المعلومات من القمة إلى القاعدة والتغذية العكسية، لأن وجود تشريعات واضحة وشفافة يؤدي إلى تنمية الثقة لفئات المجتمع والحفاظ عليها.
- 2- إن الشفافية مطلوبة في المنظمات الإدارية فيما بين القيادات مع بعضهم البعض وبين القيادات والعاملين وذلك حتى لا تكون المنظمة غامضة في توجهاتها مما يقلل روح الانتماء لها لأن الشفافية تعزز روح الولاء لدى العاملين ويزيد من إنتاجه<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: تفعيل منظومة القيم

إن نجاح العمل الرقابي لا يكون بنوعية بنود القانون، ولا بأحكام صياغتها، إنما يكون بنوعية المسيرين من الرجال والنساء الذين يقومون بتنفيذه ويتشاركون في تطبيقه، هؤلاء هم حجر الأساس لنجاح العمل الرقابي على الجمعيات ذات المنفعة العامة، بفضل القيم التي

<sup>(1)</sup> يسرى الحسنات، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، مرجع سابق، ص13.

يحملونها، وهذه القيم لعلها لا تزيد عن ثلاثة، الكفاءة والأخلاق والعدل، وهي الشروط التي أصبحت اليوم وحدها القادرة على أن تكون موضوع منافسة لبناء نظام رقابي فعال، وهي القادرة على التمييز بين من يملك الكفاءة والأخلاق من الرجال والنساء القادرين على مكاشفته بحقيقة الواقع الجمعي، وهذا ما ينبغي أن يتمحور حوله جهدنا في نطاق الحلول المطروحة أمامنا لمواجهة صعوبات المستقبل وتتمثل هذه القيم في:

**أولاً- الأخلاق:** إن التزام الإداريين من الرجال والنساء بالمعايير الأخلاقية يضمن النجاح، هذا النجاح يتجاوز التوقعات الشائعة عند المسؤولين، أي تحقق الانسجام مع الأهداف التي حددتها الإدارة، ذلك أن الأخلاق تقوم على منطق ما يجب أن تكون عليه الأمور، فهي ذات طابع معياري تتجاوز المكان والزمان.

فالخلق عبارة عن هيئة للنفس راسخة تصدر عنها الأفعال بسهولة ويسر من غير الحاجة إلى فكر وروية<sup>(1)</sup>.

إن الضمير الأخلاقي يعزز التشريعات القانونية فهو وسيلة فعالة لتحقيق النجاح وتكراره ذلك أن الموظف الإداري في الإدارة يتصرف وفقاً لدستور أخلاقي ينسجم مع توجهات الإدارة وخيارتها.

في ظل التغيرات المتسارعة والتطور التكنولوجي ووفرة البيانات وتوجه الإدارة إلى عملية التحديث والتطور للانسجام مع البيئة الداخلية والخارجية تحتاج إلى وجود معايير أخلاقية يمكن ممارستها في كل يوم من قبل كل إداري، فهي منقوشة في الذاكرة وما على المرء إلا أن يكيف نفسه داخليا مع هذه القيم لكي يعمل بطريقة مثمرة وحافلة بالإنجازات ويضمن للإدارة الاستقرار والقوة، مما يتيح لنا التغلب على عيوبنا ونقائصنا بدل من أن نبدد طاقاتنا المادية والبشرية في إخفائها وتعزيزها وحمايتها.

(1) جواد شير، الأخلاق، منشورات الأعلى للمطبوعات، بيروت، لبنان، بدون تاريخ، بدون ط، ص 10.

إدراك الموظف في الإدارة الجزائرية لمواطن الضعف في الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة ، بالمقارنة مع الإمكانيات يجعله أكثر ميلا إلى العمل في سبيل تحقيق الأهداف من هذه الرقابة الآن هذا السلوك يعتبر تلقائيا عند كل الإداريين ولكنه يحتاج لكي يكون فاضل إلى عمل مضني يتطلب حمل النفس على الأعمال التي يقتضيها الخلق المطلوب<sup>(1)</sup>.

كما يتطلب جهدا متواصلا وإخلاصا خلال فترة عمله تؤدي هذه العملية حتما إلى أن يصبح تدريجيا كل مكلف بعملية الرقابة على الجمعيات أكثر تلاؤما حتى يصل إلى الاستحقاق دون تعب فيراكم الخبرات تلوي الخبرات فيتحقق المطلوب وفقا للقوانين الأخلاقية دون أي نوع من الإكراه ومع ذلك فإن الفرد المتمسك بالأخلاق المدافع عنها يتبنى الفضيلة بحرية لأنه يفهم في الواقع ما يعنيه هذا ويتصرف في عمله تماما للقناعة الداخلية فيكيف سلوكه مع الواقع العملي ويبدل الجهد المطلوب مستخدما دائما الطرق المفيدة وكافة الوسائل القانونية لتحقيق الأهداف التي من أجلها استلم وظيفته وليس بسبب نوع القانون الذي يأمره أو يمنعه من التصرف على نحو خاطئ.

إن تحقيق رقابة إدارية فعالة على الجمعيات ذات المنفعة العامة يمر حتما عبر طريق تبني سلوك أخلاقي منسجم مع ديننا ومتناغم مع معايير الكون والطبيعة.

**ثانياً-الجدارة:** تعني الجدارة الكفاءة على أساس الاستحقاق، إذا فشلنا حيث نجح الآخرون نقوم بتحليل جدارتنا بالمعنى المناسب لتحديد التدريب الذي نحتاجه، أو مدى قدرتنا على إنجاز أعمالنا أو ما الذي قمنا به فعلا لتحقيق ما نريد هذه الجدارة تتطلب من المرء أن يعمل بجد وإخلاص لكي يحسن عمله ويحقق النجاح<sup>(2)</sup>.

(1) جواد شبر، الأخلاق، منشورات الأعلى للمطبوعات، مرجع سابق، ص10.

(2) أسلوب الجدارة هو مدخل حديث نسبياً (1971) لإدارة الموارد البشرية، ارتبط مولده بحل مشكلة صادفتها وزارة الخارجية الأمريكية تتعلق باختبارات القبول لشغل إحدى الوظائف الحساسة، كانت اختبارات القبول لشغل هذه الوظيفة (على دقة هذه الاختبارات وتعقيدها) غير كافية لعمل اختيارات صحيحة بين المتقدمين لشغل الوظيفة، حيث ثبت بعد استخدامها لسنوات عديدة عدم وجود علاقة بين نتائج اختبارات المتقدمين لشغل الوظيفة ومستوى الأداء الفعلي للناجحين منهم (بعد التعيين) في ميدان العمل.

الموظف الجدير هو عضواً فعالاً يفهم متطلبات العمل الإداري الرقابي والثقافة الإدارية والمعايير المعتمدة في العمل والسياسات والخطوات، ويعرف الأسباب التي تكمن وراء المشكلات التي تواجه عملية الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، ويبلور الرؤى والمقترحات المتعلقة بها ويضع الحلول المناسبة لها.

إن للعنصر البشري الجدير دور رائد في قيادة الإدارة الجزائرية وصار أداة رئيسية للعملية الرقابية الفعالة، فهو الذي يستطيع رسم خطط الرقابة والتوجهات وتقديم التصور الذهني لنتيجة الرقابة وأهدافها في المستقبل، وطرح البدائل والخيارات ووضع الحلول لها وذلك من خلال توظيف جدارته في خدمة قضية الرقابة على الجمعيات.

**ثالثاً - تبني معايير خاصة بالعمل الإداري الرقابي:** والمعيار يقصد به مجموعة من المقاييس والقواعد المنظمة للقيام بالعمل الإداري يستند إلى منطق ما يمكن أن تكون عليه الأمور يتم عن شعور ملموس بالمسؤولية تستند إلى منطق ما يمكن أن تكون عليه الأمور أو ما يراد لها أن تكون عليه لذا فإنها تتسم بالخصوصية وتملك طابعاً محلياً أو فئوياً وتجسد ما هو لائق أو مناسب في سياق محدد، فهي التزام طوعي جماعي ذو طابع عملي ينم عن شعور ملموس بالمسؤولية الاجتماعية.

إن تبني الجهاز الرقابي ميثاقاً يضع الأمور في مكانها الصحيح ويبعد عن الجهة الإدارية أي ممارسات فيها لبس أو سوء تقدير، حيث من الضروري أن يتضمن هذا الميثاق أدوات لقياس التزام المكلف بالعمل الرقابي بمجموعة من القيم الواجب مراعاتها أثناء أداء مهامه وفي علاقته مع الجمعيات وعلى رأسها الأمانة والنزاهة والشفافية والمصداقية، بحيث تستطيع كل جهة مكلفة بالرقابة قياس مدى التزامها بتلك القيم وتشخيص أي حالات أو ممارسات مخالفة لهذه القواعد، ومتابعتها دون التجني على أي جهة رقابية، إذا تم تبني هذا الميثاق وتفعيله يمكن أن يكرس فعالية العمل الرقابي ويضمن تطبيقاً أكثر فعالية للقوانين في

هذا المجال، وبضاعف من قدرتها على إنجاز الأهداف ويكون مؤشرا متطورا لقياس مدى الالتزام بالقيم.

هذه المدونة هي التزام أخلاقي طوعي ممزوج بمحبة العمل أساسها المعرفة من قبل الجهة الإدارية والموظفين، حيث يكون الضمير أداة رقابية داخلية، إلى جانب ذلك تحقق تعزيز القيم السليمة للوظيفة العامة، بأن تصبح رسالتها وقيمها الخاصة بناء على تلك القيم فهي تعبر عن احترام الموظف لقواعد العمل بموجب القيم والقانون وأحكامه، حيث تشمل هذه المدونة منظومة القيم.

**رابعاً- التعاون:** يعد التعاون عنصراً هاماً من متطلبات الرقابة الإدارية فهو ذو أهمية جلية وإمكانية مفتوحة وفرص متاحة لتحسن أداء العمل الرقابي، ذلك أن التعاون يعزز من قدرات الإدارة إلى الوصول إلى المعطيات والمعلومات والمعارف التي يحتاجها الإداريين من أجل اتخاذ قرارات سريعة بخصوص عملية الرقابة<sup>(1)</sup> التي تتكيف مع محيطها الخارجي وقدرتها على التعامل بمستويات أفضل بواسطة المشاركة التي تساعد على بناء قدرات العاملين والتعرف على الفروق الفردية لديهم، من خلال التشارك واستغلال الفرص المتاحة لتوظيف مهاراتهم وقدراتهم، وهذا يجعل العاملين لديهم قدرا عاليا من الانتماء لصالح العمل الرقابي.

إن العمل التعاوني للعاملين يتيح لهم استغلال الفرص المتاحة وتجنب المخاطر وكيفية التعامل مع الجمعيات لإنجاز ما يوكل لهم بكفاءة، بحيث تساعدهم المشاركة على التواصل والقدرة على تفعيل الرقابة بفعل تراكم الخبرات.

والتعاون يشجع العاملين على تبادل الأفكار بهدف تحديد وصياغة أهداف الرقابة الإدارية على الجمعيات وحل المشكلات واتخاذ القرارات، وتعتبر مشاركة العاملين في وضع القرارات وسيلة فعالة لرفع أداء العمل الرقابي، خاصة إذا ارتبط بوضع أهدافها العامة عبر

(1) مجدي عريف، نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، 2008، ص 74.

المشاركة والمداولة، بحيث يتصرف كمنتج وفاعل يشارك في تشخيص مشكلة الرقابة ولمشاركة العاملين العديد من الفوائد أهمها:

1- أن الإداريين الذين يشاركون في عملية الرقابة يكونوا أكثر مسؤولية، حيث يصبحون أكثر التزام في تحقيق الأهداف.

2- تؤدي المشاركة والتعاون إلى تعدد وجهات النظر وبالتالي تعدد الخيارات المتاحة والتعاون يكون بتشكيل فريق عمل يساهم في تنفيذ الأعمال بصورة أسرع.

3- المشاركة تعمل على تعديل بعض الاختلالات التي تظهر في تنفيذ العمل الرقابي والنتيجة بالأساس عن الاستبداد، كما تعمل على استغلال الطاقات البشرية من مهارات وذكاء وتوظيفها لتحقيق الأهداف.

4- إن التعاون مابين الإداريين وتشكيلهم لفريق عمل يساهم في تنفيذ الرقابة بصورة أسرع وأقل تأخير<sup>(1)</sup>.

ولتحقيق مشاركة فعالة ينبغي توفر الشروط التالية:

- 1- توفير نظام معلومات يقدم تغذية راجعة عن أداء العمل الرقابي.
  - 2- قيادة ديناميكية قادرة على الارتقاء بالمنظمة إلى رؤية مشتركة.
  - 3- تقديم المنح والمساعدات والإرشاد والابتعاد عن أسلوب الرقابة المحكمة.
  - 4- تحفيز العاملين والمشرفين على إبداء الآراء وتقديم المقترحات دون الخوف من النقد.
- إن واقع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة يخالف الواقع العملي، ذلك أن المسؤولين الإداريين أو مسؤولي الجمعيات ليست لديهم معرفة صحيحة عن القوانين الواجب اتباعها وكيفت تحصيل النتائج المراد تحقيقها، من خلال العلاقة المفقودة بين الجانبين من حوار واتصال وتشاور وتعاون، يمكن من تحقيق عمل ناجح في شتى المجالات وبين مختلف مؤسسات الدولة.

(1) نفس المرجع السابق، ص 74.

---

---

خاتمة

---

---

## خاتمة

ختاما لدراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وما يكتسي هذا الموضوع من أهمية في طرح العديد من الإشكالات الآتية والمستمرة والمتعلقة بالرقابة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة على حد السواء، نجد أن هذه الدراسة أسست عن طريق البحث والتحليل، حيث بدأنا هذه الدراسة بالبواب الأول واستعرضنا فيه الإطار النظري للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وأوضحنا ماهية الرقابة الإدارية، وذلك في الفصل الأول، أما الفصل الثاني فقد بحثنا فيه عن الجمعيات ذات المنفعة العامة من خلال التطرق إلى الماهية وصولاً إلى الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة .

ثم تعرضنا في الباب الثاني إلى واقع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة بحثنا فيه الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وأهم الأساليب الرقابية المفروضة على الثلاثي المتشكل من الأعضاء والأعمال والمال وذلك كله في الفصل الأول، أما الفصل الثاني فقد تطرقنا فيه إلى إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وعوامل نجاحها، وبحثنا فيه إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، وعوامل نجاحها، وصولاً إلى معوقات نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وشروط نجاحها.

انطلاقاً من ذلك تكونت لنا صورة واضحة عن موضوع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، يمكننا من استنتاج العديد من النتائج وطرح الاقتراحات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة:

## أولاً- النتائج:

إن بحثنا في موضوع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة مكننا من استنتاج العديد من الملاحظات والنتائج التالية:

- الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة لا تكشف الأداء الجيد أو الأداء الضعيف، وذلك بسبب وجود أكثر من جهة تراقب عمل الجمعيات (البلدية والولاية، الوزارة المختصة).

- تواجه الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة عدد من الصعوبات (وجود تعقيدات وروتين في نظم الرقابة الإدارية، غياب المعلومات الدقيقة في عملية الرقابة القصور في التخطيط لعملية الرقابية ) كل ذلك قد يعيق عملها، مما يؤدي إلى تراجع في الأداء بسبب عدم وجود نظام متكامل، ورأي عام فعال يؤثر في السلطة الحاكمة.

- وجود الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة أمر ضروري لضمان التزام هذه الجمعيات بأحكام التشريع والتنظيم المعمول به، ذلك أن الالتزام لا يتحقق إلا بهذا النوع.

- إن معظم الدارسين والباحثين لازالوا يعتمدون على القانون الفرنسي الصادر 1901 كوسيلة لدراسة الجمعيات ذات المنفعة العامة، لأن المشرع الجزائري لم يضع تنظيماً تشريعياً لهذه الفئة من الجمعيات، كما أنه لا توجد صيغة جامعة وموحدة لمنح صفة المنفعة العامة، حيث تنتوع الأشكال والصور التي يرد فيها صفة النفع العام.

- المشرع الجزائري وفي قانون الجمعيات 12/06 المتعلق بالجمعيات لم يتطرق في جميع موادّه إلى تدخل الإدارة في شؤون إدارة الجمعية، لاسيما في شأن الانتخابات والنزاعات التي يمكن أن تنشأ، كما لم يتضمن أحكاماً خاصة تتعلق بتعديل أنظمة الجمعية.

## ثانياً-الاقتراحات:

في ضوء هذا التشخيص لإشكالية الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة، والنتائج التي أسفرت عنها الدراسة، ما أقترحه على سبيل المعالجة لبعض التصورات والآليات ما يلي:

## أ- بالنسبة للقوانين المنظمة لعمل الجمعيات:

إن النصوص القانونية التي تدير الجمعيات ذات المنفعة العامة والصادر سنة 2012 لم تعد تطابق الواقع الجديد الذي تعيشه الجزائر من تطورات داخلية وخارجية، كما أن هذه النصوص تكون في بعض الأحيان غير واضحة خصوصا ما تعلق بطبيعة العلاقة بين الإدارة والجمعيات، والتحرر من عقدة أولوية الدولة على الجمعية وتصحيح هذا المفهوم بحيث يمكننا في البداية تحديد معنى الدولة ومعنى الجمعيات، فالدولة ظاهرة قانونية والسلطة هي المقوم الأساسي لقيامها وهي هياكل قائمة بذاتها يمثلها النظام السياسي، أما الجمعيات فهي مجموعة من الأفراد في تنظيمات مستقلة عن الدولة يحكمها قانون الجمعيات وتشتغل في كل الميادين، فالجمعيات تولد في إطار القانون الذي ينظمها وتحت إشراف الدولة حتى تحقق الأهداف، ولا تتناقض الاختصاصات مع مؤسسات الدولة والعمل على ضمان أوسع مجال ممكن لحرية إنشاء الجمعيات، والتوقف عن التعامل مع نموذج الرقابة كأنه نموذج كامل، مثل هذا المسعى يصنع جمعيات متخشبة ويحول القيم الخيرية إلى ثقافة بائدة، أو باستخدامه كوسيلة لتضييق عليها كما هي التجارب التي مرت بها الجمعيات الجزائرية، أو كوسيلة لتكريس كل طاقات الجمعية لتحقيق تعبئة شاملة تفتقر إلى رؤية إستراتيجية واضحة الخطوط وبينه المعالم تأخذ شكل التأييد والحشد والمساندة، والأحسن هو التعامل مع الجمعيات كأساس للتعاون، يمكن توظيف هذا التعاون في خدمة المجتمع، وتجاوز المفهوم الذي يظهر كأنه عقوبة أو الاعتقاد الضمني بخطئه، والاشتغال بمفهوم الاعتراف المتبادل

لأن كل الأطراف حاجتها لبعضها البعض، والقاعدة أن تقر الجمعيات للجهة الإدارية بمشروعيتها في العمل الرقابي، وأن تؤمن هذه الأخيرة بحق الجمعيات وعدم التدخل في الأمور التي من اختصاصها، ودعمها مادياً ومعنوياً، وأن تعمل في حرية لتحقيق الأهداف المعلنة والمنفق عليها، فالأهم هو أن نتعامل مع الجمعيات لا بوصفها أرقى ولا أدنى بل كونها جماعة لها إيجابيات ومنافع، كما لها عيوبها أو أثر سلبي، وأن مهمتها المشاركة مع الإدارة في تقديم خدمات لفئة من أفراد المجتمع.

الدولة والجمعيات بهذا المعنى واقعان وضرورتان، الأولى تحقق الوحدة في المجتمع والثاني تحقق وتوفر بعض حاجيات للأفراد، وسيطرة الدولة على الجمعيات تقضي على الحرية قولاً وعملاً وسيطرة الجمعيات على الدولة تقضي على هبة الدولة في الداخل والخارج.

فالقضية إذا ليست أولوية الدولة على الجمعيات أو العكس بل قيام الدولة والجمعيات معاً دولة قوية وجمعيات قوية، يعملان في إطار القانون فلا يستبد إحداهما على الآخر فالدولة متمثلة في الجهة الإدارية تراقب الجمعيات منذ التأسيس مروراً بالنشاط المزاول والأهداف، حتى تتحقق من أن كل الأمور تسير وفق المطلوب، والجمعية لها أن توفر المطلوب منها وتعطيها للجهة الإدارية، لمراقبتها دون التوجس منها ولا تنظر إلى الرقابة على أنها أداة تسلطية بل هي من صميم عملها، فالرقابة العامل المحرك وهي عنصر هام من عناصر العمل الإداري.

لذا من الضروري إعادة النظر في هذه النصوص وتكييفها حتى تتواءم والتطورات الجديدة، بوضع نظام رقابي متطور على الجمعيات ذات المنفعة العامة، بحيث يحتوي هذا النظام على معايير للأداء وأدوات الرقابة الإدارية ويقوم بكشف كل أنواع المخالفات والانحرافات، مع العمل على جعل العملية الرقابية دائمة ومستمرة وبنصوص واضحة

وبإطارات ذات كفاءة، كما من الضروري أن تسفر عملية الرقابة على تطبيق على كل الأشخاص الذين يثبت مخالفتهم للقوانين، لأن الرقابة إذ لم تقترن بعقوبة زجرية تكون بدون فائدة وتفقد المعنى وتشجع في المقابل على الانحراف وإهدار المال العام، كما يتجسد في أرض الواقع من سوء تسيير وسرقة الأموال.

### ب- بالنسبة لآليات تفعيل الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة:

إن تحسين أداء الإدارة في ممارسة الرقابة الإدارية على الجمعيات يستدعي بذل مجهود من طرف كل إدارة على حدا، وذلك عن طريق إعادة النظر في ثلاثة محاور أساسية تتمثل في:

1- بناء مخطط لعملية الرقابة الإدارية من حيث نوع الرقابة، وطريقة ممارسة كل نوع، والسلوك الذي يتحلى به المكلف بعملية الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة حيث أن:

- نوع الرقابة المقدمة يعني أداء جميع تفاصيل الرقابة بأكثر الطرق الممكنة فعالية مع التحسين المستمر والتدريب والتطوير لبلوغ مزيدا من الكفاءة الدائمة.

- طريقة ممارسة الرقابة يعني عادة ممارسة كل أنواع الرقابة الإدارية وفي جميع الأوقات، بهدف تأمين احترام المصلحة العامة والتأكد من احترام القوانين والكشف عن الأخطاء.

- بالنسبة لسلوك المكلف بالعمل الرقابي الرقابة يعني عادة ممارسة سلوك إنساني متناغم مع القوانين ومرن يحث على التعاون بين الجهة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة.

- إن الإلزام بنوع وطريقة ممارسة الرقابة غير كاف للحفاظ على رقابة دائمة وفعالة فالأخلاق، التي تتبناها الإدارة وهي تمارس عملية الرقابة هي عمل قوي تحدد نجاعة الرقابة

حيث أكد علماء القانون والإدارة وخاصة رواد العلاقات الإنسانية هذه النقطة أكثر من غيرها في أثناء وصفهم للعوامل التي تقضي إلى نجاح الرقابة، فأكدوا على ضرورة أن يكون السلوك متناغم متناسق مع القوانين، وأصروا على أن يكون المكلف بالرقابة الإدارية ذو أخلاق عالية.

2- إدماج الوسائل التكنولوجية الحديثة في ممارسة العمل الرقابي على الجمعيات ذات المنفعة العامة قصد مواكبة الدول المتقدمة، علما أن هذه الوسائل التكنولوجية الحديثة متوفرة اليوم في الجزائر وتصنع محلياً، ويمكن استبدال الملفات الورقية بوسائل تكنولوجية، حيث تساهم في سرعة الإنجاز والتدقيق الجيد، سيكون استعمال الإعلام الآلي والإنترنت لممارسة الرقابة، لأنها تستوعب كل المعلومات بسهولة وبشكل إلكتروني، ولا يكون على عاتق الجمعية إلا تحميل المعلومات والبيانات التي تحتوي محتوى عملها وإدراج 'فلاشات' للتوضيح والإرشاد والمراقبة.

3- فيما يخص المكلف بالعمل الرقابي وحتى تستطيع الإدارة القيام بواجبها والمتمثل في ممارسة الرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة، فإنها مطالبة بالاهتمام بالعنصر البشري وهذا باختيار أكفاء العناصر ذلك أن الإداريين سواء كانوا نساء أو رجالاً ممن يرغبون في ممارسة العمل الإداري، لا بد أن يدركوا التغيير المتسارع الذي دخل بالعلاقة بين الدولة ككيان قائم بذاته، والجمعيات ككيان قانوني، فالعامل المهيمن في عملية الرقابة وكذا العلاقة المستقبلية بينهما ستكون أشبه بشركة تتضمن كل من الجهة الإدارية والجمعيات ذات المنفعة العامة، والناس الذين يحصلون على الخدمة.

---

# قائمة المراجع

---

قائمة المراجع:

- القرآن الكريم على رواية ورش بن نافع.

أولاً - النصوص الرسمية:

أ- الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963،  
الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 1976،  
الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1974.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 1989،  
الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 ماي 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996،  
الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

ب- القوانين:

- 1- قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011.
- 2- قانون الجمعيات رقم 12-06 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 يناير  
2012.
- 3- قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق ل 21  
فبراير سنة 2012.

القوانين - العضوية، العادية:

أ-القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية.

ب-القوانين العادية:

2- الأمر 57/ 76 مؤرخ في 7 رجب عام 1396 الموافق ل5 يوليو سنة 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني.

3- الأمر رقم 156/66 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو 1966، الجريدة الرسمية، عدد 49، الصادر في 11 يونيو المتضمن قانون العقوبات 1966.

4- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 06/09، الجريدة الرسمية، العدد 15/2009 بتاريخ 25 فيفري 2009.

5- الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية المعدل والمتمم بالأمر رقم 05- 01، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر بتاريخ 27 فيفري 2005.

6- الأمر رقم 71/79 المتعلق بالجمعيات المؤرخ في 03/12/1971، الجريدة الرسمية عدد 105، مؤرخة في 1971/12/24.

7- الأمر رقم 03/77، المتعلق بجمع التبرعات، المؤرخ في 19 فيفري 1977، الجريدة الرسمية عدد 16 المؤرخة في 23 فيفري 1799.

8- الأمر رقم 77 المتعلق بجمع التبرعات المؤرخ في 25/05/1977 يتضمن كيفية تطبيق المادة 2 من الأمر 03/77 والمتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية عدد 45 مؤرخة في 05/06/1977.

- 9- الأمر رقم 06/79 المؤرخ في 7 يوليو 1979، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 28 بتاريخ 10/07/1979 المتضمن تعديل بعض مواد دستور 1976.
- 10- الأمر 79/71 المؤرخ في 07/07/1972 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 05، الصادرة 18 يناير 1972.
- 11- قانون رقم 05-13 الصادر في الجريدة الرسمية، يوم الأربعاء 22 رمضان عام 1434هـ الموافق ل 31 يوليو سنة 2013، العدد 39 يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها.
- 12- القانون 31/90 مؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 4 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالجمعيات الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 1990.
- 13- قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري.
- 14- القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/05، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادر بتاريخ 27 فيفري 2005.
- 15- القانون رقم 87/15 المؤرخ في 21/07/1987 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة في 29/07/1989.
- 16- قانون رقم 87/15، الجريدة الرسمية عدد 65، الصادرة في 29 يونيو 1987.
- 17- قانون رقم 89/08 مؤرخ في 25/04/1989، والمتضمن الموافقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبرتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16/12/1966، الجريدة الرسمية عدد رقم 17 المؤرخة في 26/04/1989.

- 18- القانون رقم 28/89 المؤرخ في 31/12/1989 المعدل والمتمم بالقانون 19/91 المؤرخ في 02/12/1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، عدد 62، الصادر في 04/12/1991.
- 19- قانون رقم 11/99 مؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية، عدد 92، الصادرة في 25 ديسمبر 1999.
- 20- القانون رقم 15/87 الصادر بالجريدة الرسمية، العدد 68 في 18 جمادى الثانية 1412، الموافق 21 ديسمبر 1991، المؤرخ في 25 ذي القعدة عام 1407 الموافق 21 يوليو 1987 المتعلق بالجمعيات.
- 21- قانون رقم 32/90 مؤرخ في 17 جماد الأول عام 1411 الموافق 04 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، العدد 53.

#### المراسيم التنظيمية:

#### -المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم رقم 405/05 المؤرخ في 14 رمضان الموافق 17 أكتوبر 2005 المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها، وكذا شروط توظيف الوسائل السمعية البصرية.
- 2- المرسوم رقم 53/80 مؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق 1 مارس 1980 يتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة.
- 3- المرسوم رقم 373/83 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، المؤرخ في 28/05/1983، عدد 22، السنة 20 مؤرخة في 31/05/1983.
- 4- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية المتضمن علاقات الإدارة بالمواطن.

5- المرسوم رقم 16/88 المؤرخ في 1988/02/02، يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 15/87 المؤرخ في 1987/07/21، المتعلق بالجمعيات ويضبط الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بينها، الجريدة الرسمية عدد 5 مؤرخ في 1988/02/03.

**-المراسيم التنفيذية:**

6- المرسوم التنفيذي 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، العدد 53، ص 1691.

7- المرسوم التنفيذي رقم 01 / 351 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 والمتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من القانون 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتعلق بمراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات.

8- المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.

9- المرسوم التنفيذي رقم 330/14 المرسوم التنفيذي رقم 14-330 الصادر بتاريخ 4 صفر 1436 الموافق 27 نوفمبر 2014، المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وتسييرها وكذا قانونها النموذجي.

10- المرسوم التنفيذي رقم 14-330 المؤرخ في 4 صفر عام 1436 الموافق 27 نوفمبر 2014 العدد 60، الذي يحدد كيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي.

11- المرسوم التنفيذي رقم 123/26 المؤرخ في 1996/04/06، الذي يحدد طبيعة مساهمات الولايات والبلديات من مبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية، الجريدة الرسمية عدد 22، المؤرخة في 1996/04/10.

- 12-** المرسوم التنفيذي رقم 156/93 المتعلق بمنح الجمعيات والمنظمات ذات الطابع الاجتماعي امتياز حق الانتفاع بممتلكات تابعة لأملاك الدولة، المؤرخ في 7 يوليو 1993، الجريدة الرسمية عدد 45، المؤرخة في 11/07/1993.
- 13-** المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 27 يونيو 1993 الذي ينظم إثارة الضجيج، عدد 50، السنة 30، المؤرخة في 28 يونيو 1993.
- 14-** المرسوم التنفيذي رقم 247/94 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 53، الصادرة في 21 غشت 1994.
- 15-** المرسوم التنفيذي رقم 123/96 المؤرخ في 6 ابريل 1996، الذي يحدد طبيعة مساهمة الولايات والبلديات ومبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية، الجريدة الرسمية، عدد 22 لسنة 1996.
- 16-** المرسوم التنفيذي رقم 166/96 يحدد كيفية تنظيم الرياضة وتسييرها المؤرخ 08/05/1996، الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في 12/05/1996.
- 17-** المرسوم التنفيذي رقم 351/01 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 والمتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من القانون رقم 11/99 المؤرخ في 11 ديسمبر 1999.

**-المراسيم التشريعية:**

- 1-** المرسوم التشريعي رقم 05/93 مؤرخ في 09/04/1993 يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 03/92 المؤرخ في 20/09/1992 المتعلق بمكافحة التخريب والإرهاب، عدد 25، السنة 30، المؤرخة في 25/04/1993.

**-القرارات:**

- 1-** تعليمة وزير الداخلية رقم 99/46 المؤرخة في 07/12/1999 والمتعلقة بتسيير ومتابعة الجمعيات المحلية.

2- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 ماي 1977، يتضمن كفايات تطبيق المادة 2 من الأمر 03/77، والمتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية عدد 45 مؤرخة في 05 جوان 1977.

3- القرار الوزاري المشترك رقم 02، المؤرخ في 17 ديسمبر 1997 يحدد نموذج لعقد برنامج المتعلق بالدعم المالي للصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية والمصالح المحلية الإدارة المكلفة بالشبيبة والرياضة مع هياكل الحركة الجمعوية للشباب والرياضة المحلية.

### أولاً-المراجع باللغة العربية:

1- أب القاسم سعد الله، تاريخ الجزائر الثقافي، الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط2، الجزائر 1985.

2- إبراهيم احمد خليفة، الالتزام الدولي باحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ط1، دار الجامعة الجديدة، 2007.

3- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري"مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري"، دار أبو العزم للطباعة، مصر، 2001.

4- أبو بكر جابر الجزائري منهاج المسلم، دار الإمام مالك، ط1، المدينة المنورة، 2012.

5- أحمد الخطيب، جمعية العلماء المسلمين الجزائريين وأثرها في الإصلاح في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، دون طبعة، 1985.

6- أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1997.

7- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985.

- 8- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دراسة مقارنة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985.
- 9- أحمد عبد المالك احمد بن قاسم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط1، دار الحكمة اليمنية، صنعاء، 1994.
- 10- أحمد يوسف محمد علي، التنظيم الإداري، ط1، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 11- أسماء بن قادة، أفكار خارج المزاج، دار القصة للنشر، ط1، الجزائر، 2013.
- 12- الإمام الحافظ شيخ الإسلام محي الدين أبي زكريا، و يحي بن شرف النووي الدمشقي الشافعي، شرح الأربعين النووية، دار الهدى، الجزائر، 2002.
- 13- اندريه هوريو، القانون الدستوري، بيروت، 1980، المترجم من الفرنسية في، محمد فايز عبد أسعيد، قضايا الساسة العام، بيروت، دار الطليعة 1986.
- 14- بتران دوجوقنيل، في السلطة التاريخ الطبيعي لنموها، ت ر محمد عرب صاصيلا، منشورات وزارة الثقافة، سوريا، 1999.
- 15- البصائر للبحوث والدراسات، الإصلاح السياسي، دائرة التوزيع والنشر الإسلامية، القاهرة ، ط1، 2006.
- 16- ثناء على القباني، الرقابة المحاسبية الداخلية في النظامين اليدوي والإلكتروني، الدار الجامعية بدون طبعة، 2003/2002.
- 17- ج كورتوا ، ترجمة سالم العيسي، الطريق إلى القيادة، منشورات علاء الدين ، ط2، سوريا دمشق، 2002.
- 18- جان بيار كوت وجان بيار مونيي، من أجل علم اجتماع سياسي، الجزء الأول، ترجمة محمد هناد، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.

- 19- جمال الدين محمد المرسى، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية، الدار الجامعية، ط1، الإسكندرية، 2003.
- 20- جواد شبر، الأخلاق، منشورات الأعلى للمطبوعات، بيروت، لبنان، بدون تاريخ.
- 21- جيفري د ساكس، نهاية الفقر، ترجم أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ط1، 2008، القاهرة.
- 22- حامد شاكر ثابت، الإدارة في الخدمة الاجتماعية، مطبعة دار العالم العربي، القاهرة، 1996.
- 23- حسام إبراهيم حسن، إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، دار البداية ناشرون وموزعون، ط1، عمان الأردن، 2010.
- 24- حسن إبراهيم بلوط، إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، دار النهضة العربية، ط1، بيروت، 2002.
- 25- حسن إبراهيم بلوط، إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، دار النهضة العربية، ط1، بيروت لبنان، 2002.
- 26- حسن رمضان فحلة، مقومات الحضارة الإنسانية في الإسلام، الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، ط1، 1989.
- 27- الحسين بركة، أبعاد الأزمة في الجزائر، شركة دار هومة لطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، برج الكفان الجزائر، دون طبعة، 1997.
- 28- حسين بوقارة، إشكاليات مسار التكامل في المغرب العربي، مطبعة دار هومة، ط1، الجزائر، 2010.
- 29- حسين بوقارة، إشكاليات مسار التكامل في المغرب العربي، مطبعة دار هومة، ط1، الجزائر، 2010.

- 30- حمد سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط2، عمان، الأردن.
- 31- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، لا توجد سنة نشر، عمان، 1999.
- 32- خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، ط3، دار جامعة عدن/عدن، 2000.
- 33- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2008.
- 34- رجب محمد السيد الكحلوي، حدود الرقابة الإدارية على الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار النهضة العربية، جامعة أسيوط، 2016.
- 35- رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ط، 1996.
- 36- زاهد محمد ديرري، إدارة الموارد البشرية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان الأردن، 2011.
- 37- زاهر عبد الرحيم عاطف، هندرة المنظمات، دار الراجحة للنشر والتوزيع ، ط1، الأردن، 2009.
- 38- زكي الميلاد، المسألة الحضارية، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، ط2، بيروت، 2008.
- 39- زكي الميلاد، المسألة الحضارية، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، ط2، بيروت لبنان، 2008.
- 40- زكي الميلاد، كيف نبتر مستقبلنا في عالم متغير، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي بيروت، ط2، 2008.

- 41- سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، إصدار مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 3، 2005.
- 42- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ.
- 43- سائد كراجة، المجتمع المدني في الوطن العربي، منشورات المركز الدولي لقوانين المنظمات الغير هادفة للربح، لبنان، 2006.
- 44- سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 45- سليمان الصاوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 46- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- 47- السيد عبد الله شير، الأخلاق، منشورات مؤسسة تلاعلمي للمطبوعات ، بيروت لبنان، دون تاريخ، ودون طبعة.
- 48- السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف الإسكندرية، القاهرة، 2007.
- 49- طارق المجدوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2009.
- 50- عبد الحميد زوزو، الهجرة ودورها في الحركة الوطنية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط2، الجزائر، 1985.

- 51- عبد الرؤف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ط1، 2004.
- 52- عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية الرقابة القضائية، دار القلم، ط1، 2010.
- 53- عبد الكريم بو الصفصاف ، جمعية علماء المسلمين وعلاقتها بالحركات الجزائرية الأخرى، منشورات المتحف الوطني للمجاهد، دون طبعة، 1993.
- 54- عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2014.
- 55- عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديد، ط1، لبنان طرابلس، 2011.
- 56- العلامة جلال الدين محمد بن احمد المحلى والعلامة جلال الدين عبد الرحمان بن أبى بكر السيوطى، تفسير الجلالين، دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، ط2، 1983.
- 57- على حرب، تواطؤ الأضداد، الدار العربية للعلوم ناشرون، ط1، بيروت، 2008.
- 58- على عزت بيجوفيتش، الإسلام بين الشرق والغرب ، ت ر: محمد يوسف عدس، بيروت، مؤسسة العلم الحديث لطباعة والتوزيع، ط1، 1994.
- 59- على يوسف الشكري، حقوق الإنسان في ظل العولمة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 2010.
- 60- علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة، عمان، 2004.
- 61- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر، جسور لنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007.

- 62- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2005.
- 63- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 64- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومه للطباعة، الجزائر، 2009.
- 65- عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، ط2، الإسكندرية، 2002.
- 66- فتحي رزق السرافيري، الاتجاهات الحديثة في الرقابة والمراجعة الداخلية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2002.
- 67- فرنك بيلي، بلاكويل للعلوم السياسية، ت ر: مركز الخليج الأبحاث مركز الخليج لنشر، ط2، 2004.
- 68- فريد توفيق نصيرات، إدارة منظمات الرعاية الصحية، دار المسير للنشر والتوزيع، ط1، عمان الأردن، 2008.
- 69- فهمي خليفة الفهداوي، الإدارة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، عمان الأردن، 2001.
- 70- محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 71- محمد مبارك الميلي، عبد الله شريط، مختصر تاريخ الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، بدون طبعة، الجزائر، 1985.
- 72- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- 73- محمد العربي الزبيري، الثورة الجزائرية في عامها الأول، المؤسسة الوطنية لنشر الكتاب، الجزائر، دون طبعة، 1984.
- 74- محمد الهلالي، فلنبدأ بأنفسنا، دار التوزيع والنشر الإسلامية، ط1، القاهرة، 1994.
- 75- محمد أمين الميداني، حقوق ومواقف، المركز العربي للتربية على القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، 2003.
- 76- محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، مطبعة دحلب، الجزائر، 1993.
- 77- محمد حجازي، الاتصال الفعال في العلاقات الإنسانية والإدارية، دار الطليعة، بيروت، ط1، 1982.
- 78- محمد حسن قردان ملكي، فقه الحريات، تعريب على الموسوي، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي، ط1، بيروت، 2008.
- 79- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت لبنان، 2005.
- 80- محمد سعيد سلطان، السلوك الإنساني في المنظمات الإنسانية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط1، الإسكندرية، 2002.
- 81- محمد سعيد عبد الفتاح، ودمحمد فريد الصحن، الإدارة العامة، "المبادئ والتطبيق"، الدار الجامعية، 2003.
- 82- محمد عبد الفتاح محمد عبد الله، الأسس النظرية لإدارة المؤسسات الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2002.
- 83- محمد عبد الله الفلاح، الرقابة الإدارية" كأداة للرقابة الشعبية"، كتاب الشعب، العدد87، المنشأة العامة للنشر، طرابلس، ليبيا، 1985.

- 84- محمد عبد الله مغازي، الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
- 85- محمد على الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1، عمان الأردن، 2012.
- 86- محمد فتحي، أبجديات التفوق الإداري، دار التوزيع والنشر الإسلامية، بيروت، لبنان، دون طبعة، 2000.
- 87- محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق ، ط1، دار وائل لنشر، الأردن، 2001.
- 88- محمد قاسم، السياسة العامة رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل، دار وائل لنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط2، 2005.
- 89- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربية، القاهرة، مصر، 1992.
- 90- مصطفى الأشراف، ترجمة حنفي بن عيسى، الجزائر الأمة والمجتمع، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1983.
- 91- مصطفى حجازي، الاتصال الفعال في العلاقات الإنسانية والإدارة، دار الطليعة، ط1، بيروت، لبنان، 1982.
- 92- ملود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، بدون تاريخ، ط1.
- 93- منصف المرزوقي، عن أي ديمقراطية نتحدثون، الدار المتوسطية للنشر، ط1، تونس، 2012.
- 94- موكول بانديا وروبي شيل، نخبة القادة الإداريين ، ت ر: مركز التعريب والبرمجة: بيروت: الدار العربية للعلوم، ط 1، 2005.

- 95- نادية عيشور، الصراع الاجتماعي بين النظرية والممارسة، دار بهاء الدين لنشر والتوزيع، قسنطينة، 2008.
- 96- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- 97- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة حسناوي ، الجزائر، 2007.
- 98- نزيه نعيم شلال، المرتكز في حقوق الإنسان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط1، 2010.
- 99- نزيه نعيم شلال، دعاوى الأحزاب والجمعيات السياسية والغير سياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2011.
- 100- نصر محمد عارف، إبستيمولوجيا السياسة المقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط2، لبنان، 2002.
- 101- وناس يحي، المجتمع المدني وحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران الجزائر، 2004.
- 102- هانوتو ولوتورنو، العادات القبائلية، التنظيم السياسي والإداري، ترجمة مزيان الحاج احمد قاسم، منشورات كرجا للطباعة والنشر والتوزيع، الأربعاء ناث اراثنيزبوزو، 2013.

ثانياً- الرسائل الجامعية:

- 1- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
- 2- بن لحرش نوال، جمعيات حماية المستهلك، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة 2013/2012.

- 3- حدة بولافة، واقع المجتمع المدني في الجزائر إبان الفترة الاستعمارية وبعد الاستقلال، ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2010/2011.
- 4- حسين رابحة، الحركة الجمعوية والدولة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010-2001.
- 5- حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر لقايد، تلمسان، 2010.
- 6- رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري "الجمعيات والأحزاب السياسية نموذجين"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2014.
- 7- الزبير بولعناصر حاروش، الحركة النقابية في الجزائر في ظل التجربة الديمقراطية 1999/2010، رسالة ماجستير جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2010/2011.
- 8- شرف محمد محمد جهاد، أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية، رسالة ماجستير، 2005.
- 9- صباح أسباع، التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007.
- 10- عبد الله بوصنوبر، الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها في ترقية طرق الخدمة الاجتماعية في مجال رعية الشباب"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2011.
- 11- فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، نابلس فلسطين، 2011.

- 12- فهد بن جبران بن هادي القحطاني، واقع الرقابة الإدارية الداخلية بالأندية الرياضية الجنوبية بالمملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة أم القرى السعودية، 1435-1436.
- 13- قريد سمير، دور الجمعيات الوطنية لحماية البيئة ومكافحة التلوث في نشر ثقافة، جامعة باجبي مختار عنابة، رسالة ماجستير، 2010/2011.
- 14- مجدي عريف، نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، 2008.
- 15- نعمات محمد أحمد أبه، الرقابة الإدارية في المؤسسات الحكومية، رسالة ماجستير، جامعة الخرطوم، 2005.
- 16- نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مذكرة ماجستير، 2011 فلسطين.
- 17- ياسين قوتال، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام، الجزائر، 2016.

### المراجع الأجنبية:

- 1- Abdelhamid Ibrahim, l'économie Algérienne D' hier A Demain , OPU, Alger, 1991.
- 2- Abdelmajid bouzidi, les années 90 de l'économe Algérienne, Op.Cit.
- 3- Benachenhou Abdelatif, la migration rurale en Algérie, éditions de entreprise national de l'imprimerie, commerciale, Alger.
- 4- Bulletin du FMI , Septembre 1992.
- 5- CNES, projet de RNDH, 1998, Op.Cit.
- 6- Coué d'Alger (ch.adç) 27-01- 1982) ministère de la justice c/m soua m'ha'r .a.s.j'n02'1984.

7- Etude lancée à l'initiative de la Commission Inter Associative de France Bénévolat, Direction Dominique Thierry Vice-président national de France Bénévolat, Mars 2011.

8- Maya Courbage (Stagiaire à l'ADEMA) et Gabrielle Moles (Juriste, bénévole à Passerelles et Compétences) «Dysfonctionnements éthiques et de gouvernance des associations, la responsabilité morale des dirigeants »

9- Ministère de l'agriculture et du développement rural et ministère délégué chargé du développement rural, Conception et mise ouvre du projet de proximité de développement rural ( PPDR), guide de procédures version du 7/06/03, 2006.

10- Ministère de la Santé et de la reforme Hospitalière, Population et développement en Algérie, rapport National CIPD, 2003.

11- Mohammed amin al-midan i. Droits et positions .centre arabe pour l'éducation au droit international humanitaire et aux droits humains .Lyon.2003.

12- Treker-New understandings of Administration- Association Press, New York, 1961.

### الأبحاث والمقالات:

1- تصريح السلطات الرسمية الجزائرية، 10 نوفمبر 1983.

2- جريدة الشروق، فوزي أوصديق، " شرعية الانجازات وتسيير الشأن العام"، عدد 10، 2349 جويلية 2008.

3- عمار عوابدی، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد رقم 04، الجزائر.

4- عبد الله بن دعيده، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط- الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، فبراير 2005.

- 5- العمري علي أحمد، مفهوم الخدمة التطوعية ومجالاتها، بحث منشور، مقدم للمؤتمر العلمي الأول للخدمات التطوعية بالمملكة العربية السعودية، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، 1997.
- 6- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، التقرير التمهيدي حول الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لـ PAS، 1998.
- 7- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة 2005، الجزائر، 2006.
- 8- محمد خالد مها ينني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، القاهرة، مصر، ملتقى العربي الثالث المنعقد في الرباط المملكة المغربية مايو 2008،
- 9- معطيات البنك الدولي، 2013-01/26.
- 10- وزارة التشغيل والتضامن الوطني سابقا، نتائج التحقيق حول مستوى المعيشة وقياس الفقر.
- 11- وكالة التنمية الاجتماعية، دليل الإجراءات العامة لوكالة التنمية الاجتماعية لسنة 2003، الجزائر.
- 12- ميثاق الجزائر، مجموع النصوص المصادق عليها من طرف المؤتمر الأول لحزب جبهة التحرير الوطني 16-21 أبريل 1964.
- 13- حمزة يدوغي، جوانب خفية من التراث الروحي الأمازيغي، مقال منشور، الشروق، السبت 1 جانفي 2015، العدد 4604.

المصادر الإلكترونية:

7- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، معدلة بالبروتوكولين رقم 11 و14، ومتممة بالبروتوكول الإضافي والبروتوكولات رقم 4 و6 و7 و12 و13.

[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ARA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ARA.pdf)

8- ولفريد فريتز باريتو Vilfredo Federico Damaso Pareto

<https://www.bayt.com/ar/specialties/q/24433>

---

# الفهرس

---

الصفحة	العناوين
2	مقدمة
	<b>الباب الأول: الإطار النظري للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة</b>
	<b>الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية</b>
18	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
18	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها
19	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية
19	أولاً: مدلول الرقابة
23	ثانياً: مدلول الرقابة الإدارية
25	ثالثاً: أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها
29	الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية
32	المطلب الثاني: الأسس النظرية للرقابة الإدارية ووسائلها
32	الفرع الأول: الأسس النظرية للرقابة الإدارية
35	الفرع الثاني: وسائل الرقابة الإدارية
36	أولاً: التقارير الإدارية
36	ثانياً: الإشراف والمتابعة
37	ثالثاً: التظلمات
37	رابعاً: التفتيش الإداري
37	خامساً: السجلات والإحصاءات والمراجعة الداخلية
39	المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية أنواعها ومقوماتها
39	المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية ومبادئها
40	أولاً: الرقابة على الموارد المادية
40	ثانياً: الرقابة على الموارد البشرية
40	ثالثاً: الرقابة على الموارد الإعلامية
40	رابعاً: الرقابة على الوقت والحركة
41	الفرع الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية

44	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وصورها
44	الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية
44	أولاً: الرقابة الإدارية المباشرة والرقابة الغير مباشرة
45	ثانياً: الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة والرقابة المتزامنة
46	ثالثاً: الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية
48	رابعاً: الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية
48	خامساً: الرقابة حسب نوع جمع الحقائق
49	الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية
49	أولاً: الرقابة الذاتية
50	ثانياً: الرقابة الرئاسية
50	ثالثاً: الرقابة الإدارية المتخصصة
51	الفرع الثالث: مزايا وعيوب الرقابة الإدارية
51	أولاً: مزايا الرقابة الإدارية
52	ثانياً: عيوب الرقابة الإدارية

### الفصل الثاني: ماهية الجمعيات ذات المنفعة العامة

57	المبحث الأول: مفهوم الجمعيات ذات المنفعة العامة
57	المطلب الأول: تعريف الجمعيات ذات المنفعة العامة خصائصها وأنواعها
58	الفرع الأول: تعريف الجمعيات ذات المنفعة العامة
58	أولاً: تعريف الجمعيات
61	ثانياً: المقصود الجمعيات ذات المنفعة العامة
64	الفرع الثاني: تطور التنظيم التشريعي للجمعيات الجزائرية
65	أولاً: تاجماعت أو منطق الجماعة
66	ثانياً: الحركة الجمعوية خلال المرحلة الاستعمارية "1830-1962"
68	ثالثاً: مرحلة الاستقلال "1962 إلى يومنا هذا"
71	الفرع الثالث: أهمية الجمعيات ذات المنفعة العامة وخصائصها
71	أولاً: أهمية الجمعيات ذات المنفعة العامة

73	ثانياً: خصائص الجمعيات ذات المنفعة العامة
75	المطلب الثاني: أساس الحق في تكوين الجمعيات ذات المنفعة العامة وأنواعها في الجزائر
76	الفرع الأول: أساس الحق في تكوين الجمعيات
76	أولاً: أساس الحق في تكوين الجمعيات في الإسلام
79	ثانياً: الحق في تكوين الجمعيات في المواثيق والنصوص الرسمية
85	ثالثاً: حق تكوين الجمعيات في الاتفاقيات العالمية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان
89	الفرع الثاني: أنواع الجمعيات ذات المنفعة العامة في الجزائر
90	أولاً: الهلال الأحمر الجزائري
90	ثانياً: الكشافة الإسلامية الجزائرية
91	ثالثاً: الاتحاديات الرياضية
93	المبحث الثاني: الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة
93	المطلب الأول: مفهوم الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة
94	الفرع الأول: تعريف الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة
95	الفرع الثاني: تطور إدارة الجمعيات ذات المنفعة العامة
97	الفرع الثالث: سمات الإدارة في الجمعيات ذات المنفعة العامة
99	المطلب الثاني: نظام عمل الجمعيات ذات المنفعة العامة
99	الفرع الأول: وظائف العملية الإدارية في الجمعيات ذات المنفعة العامة
102	الفرع الثاني: إدارة العمل في الجمعيات ذات المنفعة العامة
102	أولاً: الموارد البشرية في الجمعيات ذات المنفعة العامة
105	ثانياً: إدارة الاجتماعات في الجمعيات ذات المنفعة العامة
106	المطلب الثالث: نظام تمويل الجمعيات ذات المنفعة العامة
107	الفرع الأول: تعريف التمويل في الجمعيات ذات المنفعة العامة
108	الفرع الثاني: مصادر تمويل الجمعيات ذات المنفعة العامة
108	أولاً: المنح والتبرعات العلنية النقديّة والعينية
110	ثانياً: التمويل الذاتي
111	ثالثاً: الإعانات الحكومية والإعفاءات الجمركية

114	رابعاً: الهبات والوصايا
114	الفرع الثالث: أهمية التمويل في الجمعيات ذات المنفعة العامة
<b>الباب الثاني: واقع الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة</b>	
<b>الفصل الأول: الممارسة العملية للرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة</b>	
120	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجمعية ذاتها وعلى أعضائها
121	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الجمعية ذاتها
121	الفرع الأول: الرقابة الإدارية بواسطة طلب صفة النفع العام
127	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بواسطة إصدار التعليمات
130	الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على اجتماعات الجمعية العامة
133	الفرع الرابع: الرقابة الإدارية على تعديل هيكل ونظام الجمعية
136	الفرع الخامس: الرقابة الإدارية على أنشطة الجمعيات ذات المنفعة العامة
139	المطلب: الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء الجمعية ذات المنفعة العامة
139	الفرع الأول: الرقابة الإدارية بواسطة تحديد الأعضاء
143	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بواسطة التعيين في الجمعية العامة
145	الفرع الثالث: الرقابة الإدارية بواسطة تعيين لجنة
147	الفرع الرابع: الرقابة الإدارية على تشكيلة الهيئة التنفيذية
151	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال وأموال الجمعيات ذات المنفعة العامة
152	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعمال الجمعيات ذات المنفعة العامة
152	الفرع الأول: الرقابة الإدارية بواسطة الترخيص
155	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بواسطة طلب المعلومات
157	الفرع الثالث: الرقابة الإدارية بواسطة التفتيش
158	الفرع الرابع: الرقابة الإدارية على الجمعيات بواسطة مسك الدفاتر والسجلات
159	أولاً: الوثائق الإدارية
161	ثانياً: الملفات المالية
162	الفرع الخامس: التصديق
163	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة

- 164 الفرع الأول: برنامج العمل كوسيلة للرقابة على الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 167 أولاً: المزايا
- 168 ثانياً: العيوب
- 169 الفرع الثاني: الرقابة على المنح والهبات والوصايا الخارجية
- 170 الفرع الثالث: الهيئات الإدارية المكلفة بالرقابة على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 171 أولاً: المفتشية العامة للمالية
- 174 ثانياً: مجلس المحاسبة
- 178 ثالثاً: خضوع الجمعيات ذات المنفعة العامة لقواعد المحاسبة الداخلية
- الفصل الثاني: إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة وعوامل نجاحها**
- 185 المبحث الأول: إجراءات الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 185 المطلب الأول: الإجراءات الإدارية الموقعة على الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 186 الفرع الأول: حل الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 186 أولاً: الحل الإداري
- 188 ثانياً: الحل القضائي
- 190 الفرع الثاني: وقف نشاط الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 192 الفرع الثالث: سحب صفة النفع العام عن الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 195 المطلب الثاني: الإجراءات الإدارية الموقعة على أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 196 الفرع الأول: سحب أموال الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 197 الفرع الثاني: توقيف الإعانات والمساعدات المالية للجمعيات ذات المنفعة العامة
- 199 المطلب الثالث: الإجراءات الإدارية على أعضاء الجمعية
- 199 الفرع الأول: عزل مجلس إدارة الجمعية ذات المنفعة العامة
- 200 الفرع الثاني: العقوبات الجزائية المقررة على أفراد الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 201 أولاً: العقوبات الجزائية "الإكراه البدني"
- 202 ثانياً: عقوبات مالية "غرامة مالية"
- 204 المبحث الثاني: عوامل نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة
- 205 المطلب الأول: معوقات نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة

205	الفرع الأول: المعوقات القانونية
207	الفرع الثاني: المعوقات التنظيمية
209	الفرع الثالث: المعوقات الفنية
212	المطلب الثاني: شروط نجاح الرقابة الإدارية على الجمعيات ذات المنفعة العامة
213	الفرع الأول: تفعيل الرقابة الإدارية
215	الفرع الثاني: إعادة الاعتبار للعمل الرقابي
217	أولاً: الاتصال
217	ثانياً: المساءلة الإدارية
220	ثالثاً: نظم المعلومات الإدارية
221	رابعاً: تفعيل الوقت لتقييم منجزات الرقابة
223	خامساً: تبسيط إجراءات العمل
225	سادساً: الشفافية
227	الفرع الثالث: تفعيل منظومة القيم
228	أولاً: الأخلاق
229	ثانياً: الجدارة
230	ثالثاً: تبني معايير خاصة بالعمل الإداري الرقابي
231	رابعاً: التعاون
234	الخاتمة
241	قائمة المراجع
264	الفهرس
	ملخص الدراسة

---

---

# ملخص الدراسة

---

---

### ملخص الدراسة:

عرفت الجزائر على غرار الكثير من الدول تطورا ملحوظا عبر التاريخ، وأدت الجمعيات وظائف حيوية في المجتمع عبر مر الزمن، جسده بعد الاستقلال، رغم الظروف المتدهورة، إلا أنها أوجدت مكانة لها بين المؤسسات الاجتماعية والرياضية، والثقافية، وتم إقرار إنشاء الجمعيات من خلال دستور 1989، حيث تمثل الجمعيات الواسطة بين الدولة والفرد، والكفيلة للارتقاء بشخصية الإنسان، عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة، ومن ثم تربية المواطنين على أساس ثقافة الديمقراطية في إطار حوار حر وبناء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لمزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وتعد الجمعيات ذات النفع العام من أهم الجمعيات التي أعطى لها المشرع الجزائري صفة النفع العام، حيث أن ممارستها لأعمالها يحتاج إلى ضوابط إجرائية، تكون من خلال ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين تنظم الإطار القانوني لممارسة هذه الحرية، للحفاظ على النظام العام، من خلال ما يسمى بالرقابة الإدارية، التي تضمن الأداء الفعلي للأهداف التي أنشئت من أجلها.

**Résumé :**

L'Algérie comme beaucoup d'autres pays, s'est développée de manière significative à travers l'histoire, les associations avaient des fonctions vitales dans la société au fil du temps, son corps après l'indépendance, malgré la détérioration des conditions, mais il a créé sa place parmi les institutions sociales, sportives, et culturelles, la création d'associations a été approuvée par la constitution de 1989, où ils représentent les associations simples entre l'état et l'individu, et la promotion de la personnalité humaine, en sensibilisant et en diffusant les connaissances, et ensuite éduquer les citoyens sur la base de la culture démocratique dans le cadre du dialogue constructif sous une forme libre et construction, mobiliser les efforts individuels et collectifs pour un développement social et économique.

Les associations de bienfaisance, l'une des associations les plus importantes que le législateur a accordé au public, comme l'exercice de leur travail a besoin de contrôles procéduraux, ce sera par la promulgation de l'autorité législative des lois régissant le cadre juridique pour l'exercice de cette liberté, pour maintenir l'ordre public, grâce au soi-disant contrôle administratif, ce qui assure la performance réelle des objectifs pour lesquels il a été créé.

**The abstract of the study:**

Algeria witnessed a remarkable development across history like many states, The associations did vital jobs ( functions) in society across the time and that embodied after independence ,though the bad circumstances but they had good standing among the other social ,sport, cultural institutions, The forming associations were decided through 1989 constitution ,where the associations represented the intermediary between state and individual and that were responsible for rising the human character by dissemination the consciousness and spreading the knowledge. And then educated the citizens on the basis of democratic culture in a positive free framework for individual and comm. unity for more economical and social development.

The public beneficial associations are considered as the important ones that the Algerian legislator give them the quality of public beneficial .when they practice their tasks or duties need to a restricted producers through what laws enacted by legislative to organize the lawful framework to practice this freedom and to preserve the public organization and protect it by what called the administrative observance, which achieves the actual performance for the desired aims of associations.