مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية
Al-Kawakibi Democracy Transition Center

واقع المجتمع المدنـــــي في تونس

إعداد
الأستاذة أنوار منصري
بمساعدة شيماء الرياحي

تقديم
أمين الغالي

سبتمبر 2022

مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية
Al-Kawakibi Democracy Transition Center

واقع المجتمع المدني في تونس

2022

إعداد

الأستاذة أنوار منصري بمساعدة شيماء الرياحي

تقديم

أمين الغالي

الكتاب

الحجم: صفحة 29.7/21 صم

الورق: 135 غ (الداخلي) + 350 غ (الغلاف) - Couché

عدد الصفحات: 80 صفحة

الطّبعة: الأولى

تصميم الغلاف و الإعداد الفنّي: أنيس المنزلي

ALPHAWIN STUDIO / anismenzli@hotmail.fr

تم إعداد هذه الدراسة بمساهمة من :

تم اعداد هذه الدراسة من قبل مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالاعتماد على منهجية بحث civic space CSpl لمنظمة CIVICUS وبدعم من منظمة اوكسفام وبتمويل من وزارة الفدرالية الالمانية للتعاون الدولي BMZ.
هذه الدراسة لا تعبر عن موقف المنظمات الداعمة أو الجهات الممولة.

OXFAM

مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية
Al-Kawakibi Democracy Transition Center

سحب من هذا الكتاب 200 نسخة في طبعته الأولى

ISBN : 978-9938-14-779-7

© جميع الحقوق محفوظة لمركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية

سبتمبر 2022 • تونس

www.kawakibi.org

التقديم

يواصل المجتمع المدني في تونس المساهمةَ في بناء دولة جديدة على الصعيد الديمقراطي والتنموي والاجتماعي والثقافي والتربوي والعلمي من خلال تطور عدد الجمعيات وتنامي أنشطتها ومساهماتها وشراكاتها على المستوى الدولي والوطني والمحلي. ويتعزز دور المجتمع المدني أيضا خلال الأزمات من قبيل تلك التي شهدتها تونس في السنوات الأخيرة وما زالت تشهدها اليوم، على غرار الأزمة الصحية 'كوفيد' والأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية... ومختلف انعكاسات هذه الأزمات على المواطنين نساء ورجالا وعلى الفئات الهشّة (فقراء، ومهاجرون، وعاملات...).

لكن هذه الصورة لا تعكس حقيقة التحديات والعراقيل التي تواجهها منظمات المجتمع المدني على الصعيد القانوني والمؤسساتي والإجرائي وعلى الصعيد السياسي والمعنوي. فمن النواحي القانونية والمؤسساتية والاجرائية، تواجه الجمعيات محاولات لتغيير القوانين المنظمة لها خصوصا المرسوم عـــ88ـدد لسنة 2011 الذي يتمسك به المجتمع المدني نظرا لطابعه التحرري، ومحاولات إدراجها ضمن قوانين تتّسم بالتضييق من ذلك مثلا قانون السجل الوطني للمؤسسات. كما تواجه الجمعيات تضييقا ممنهجا في إجراءات التسجيل وضعفا في التمويل العمومي للجمعيات وتعقيدات في الوصول إلى التمويل الخارجي. أما على الصعيد السياسي والمعنوي، فيواجه المجتمع المدني خطاب التخوين الذي يطلقه عدد من السياسيين على غرار رئيس الجمهورية وعدد من الإعلاميين وصناع القرار والاتهامات الباطلة بتمويل الإرهاب. كما شهدت الفترة الأخيرة تراجعا في نسق التواصل والتعاون والتنسيق بين هياكل الدولة ومنظمات المجتمع المدني.

وفي محاولة لتحليل هذا الوضع، بادر مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بإعداد هذه الدراسة الموسومة بـ «واقع المجتمع المدني في تونس – 2022» في مواصلة لدراسة مماثلة تم إعدادها سنة 2016 وتطبيقا لمنهجية البحث نفسها التي ترتكز على مقاربة تشاركية (اجتماعات موسعة، ولقاءات ثنائية...)، وقد اختارت الاستئناس بمنهجية بحث قام بها شركاء دوليون (Civicus, ICNL, Article 19, WMD). وقد أنجزت هذه الدراسة الخبيرة أنوار منصري، قاضية بالمحكمة الإدارية وناشطة في المجتمع المدني بمساعدة من القاضية شيماء الرياحي. كما أُنجز البحث بدعم من منظمة Oxfam وبالتنسيق مع عدد من الجمعيات في نطاق «مجموعة العمل حول فضاء المجتمع المدني» التي تعمل على الدفاع عن فضاء المجتمع المدني وتطويره.

ويأمل مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية أن تمثل هذه الدراسة مرجعا تعتمد عليه الجمعيات ومؤسسات الدولة ذات العلاقة والسياسيون والقضاة والخبراء والجامعيون وشركاء تونس الدوليون في تحليلهم لواقع المجتمع المدني في تونس ومن أجل تطوير التشريعات والإجراءات التي تمس من عمل الجمعيات ومن حرية التنظم. ولتعزيز الدور المرجعي للدراسة، تضمّن فصلها الأخير جملة من التوصيات الموجهة إلى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وإلى الجمعيات. وسيسعى مركز الكواكبي للتّحوّلات الدّيمقراطيّة وشركاؤه إلى تطبيق هذه التوصيات في مختلف المجالات بالشراكة والتنسيق مع جل الفاعلين من مؤسسات الدولة وغيرهم.

أمين الغالي
مدير
مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية

المخطط التفصيلي

المقدمة 5

منهجية التقرير 10

الجزء الأوّل: تأسيس الجمعيات 10

1. النّظام القانوني المنطبق على تأسيس الجمعيّات 11

أ. الدستور 11

ب. الاتفاقيات الدولية 12

ج. القوانين الوطنية 13

2. إجراءات تأسيس الجمعيّات 14

أ. أحكام عامّة بخصوص التزامات الدّولة والجمعيّة والشّروط الواجب احترامها 14

ب. شروط التّأسيس والتّكوين 16

ج. الشروط المالية المتعلقة بتأسيس الجمعيات 17

د. تحديد أهداف الجمعيّة 17

هـ. الوثائق المطلوبة لتكوين جمعيّة 19

و. إجراءات التّصريح وأجل تأسيس الجمعية 19

ح. إدارة الجمعيات 20

ط. إجراءات خاصّة بتأسيس فروع الجمعيّات الأجنبيّة 22

ي. التحديات على مستوى تنزيل القانون عدد 88 لسنة 2011 24

الجزء الثاني: تسيير الجمعيّات 26

1. النّظام القانوني المنطبق على تأسيس الجمعيّات 27

أ. التزامات إدارية في تسيير الجمعيات 27

ب. التزامات تتعلق بالشفافية المالية في تصرف الجمعيات 28

- النّظام القانوني المنطبق على تمويل الجمعيّات 29
- التمويل العمومي 31
- التمويل الأجنبي 35

2. حلّ الجمعيّات 39

أ. أشكال الحل 40

ب. إجراءات الحلّ 40

ج. فقه قضاء بخصوص الحل 41

الجزء الثالث: العلاقة بين مؤسسات الدولة ومكونات المجتمع المدني 44

1. المقاربة التشاركية آلية للتأثير في السياسات 45

2. آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية 49

3. المقاربة التشاركية ووضع الاستثناء 49

الجزء الرابع: المجتمع المدني والوصم بالإرهاب **51**

1. دور المجتمع المدني في معاضدة مؤسسات الدولة للخروج من القائمة الرمادية 52

2. مدى تصنيف الجمعيات بالقائمة الوطنية للأشخاص والتنظيمات والكيانات المرتبطة بالجرائم الإرهابية 53

3. دور المجتمع المدني في مناهضة التطرف العنيف 54

الجزء الخامس: المجتمع المدني وحريّة التعبير **56**

الجزء السادس: المجتمع المدني والتظاهر السلمي **59**

1. الإطار العام 60

2. حرية التجمع خلال حالات الطوارئ والاستثناء 61

3. الحريات زمن الاستثناء 61

4. حرية التنظم والطوارئ الصحية 62

الجزء السابع: حرية الإبحار في الفضاء الرقمي والعمل الجمعياتي **63**

1. حدود فضاء الإبحار 64

2. الإطار القانوني والمؤسسي لتأطير الإبحار عبر الانترنت 65

3. الفضاء الرقمي داعم لحرية الرأي والتعبير 66

4. الحد من النفاذ إلى الفضاء الرقمي 66

5. أيّ دور للقضاء على ضوء المنظومة القانونية المتاحة 67

الجزء الثامن: الحق في النفاذ إلى المعلومة وحرية التنظّم **68**

1. حماية قضائية للحق في النفاذ إلى المعلومة 69

2. تطور المنظومة التشريعية للحق في النفاذ إلى المعلومة 70

3. إصدار القانون المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة 70

التوصيات **72**

توصيات موجهة إلى مجلس نواب الشعب 73

توصيات موجهة إلى الحكومة 74

توصيات موجهة إلى القضاء 76

توصيات موجهة إلى الجمعيات 77

الخاتمة **78**

المقدمة

يكتسي الحق في تكوين الجمعيات أهمية قصوى في تمكين أفراد المجتمع من المطالبة بالتمتع الكامل بجميع الحقوق والحريات المضمونة دوليا ومحليا، باعتبارها الإطار الذي يقع فيه التعريف بهذه الحقوق أولا، والتوعية بأهميتها ثانيا، ثم التعبئة من أجل المطالبة بها وتكريسها. فلا يمكن إرساء مجتمع ديمقراطي ما لم يكن فيه للفرد حق في التعبير وإبداء الرأي بحرية من أجل الدفع نحو التغيير إلى الأفضل في اتجاه ضمان الحقوق لكل إنسان.

وتعتبر حرية تكوين الجمعيات أم الحريات، وهي الأساس في إرساء مجتمع ديمقراطي وتعددي[1]، إذ إن تطور جميع الحقوق والحريات الأخرى يرتبط بمدى احترام هذا الحق من عدمه. فهو يمثل الوسيلة للتعبير عن الذكاء الجماعي المواطني من جهة، ومقاومة الفقر والتهميش والفردانية[2]، من جهة أخرى، فضلا عن أنّه لا يمكن الفصل بين إرساء هذا الحق وتكريس دولة القانون.

ونظرا للوعي الشامل بأهمية هذا الحق، فإنّ مختلف الصكوك الدولية أكدت على ضرورة تكريسه في جميع المجالات دون تمييز سواء منها السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي[3]. ولم تكتف المنظومة الدولية بإرسائه في اتفاقية واحدة، بل تمّ إدراجه في اتفاقيات متعددة باعتباره ركيزة مؤسسة لجميع الحقوق الإنسانية الأخرى.

أمّا على المستوى الفردي، فإنّ هذا الحق يترجم في تكوين جمعية مع أفراد آخرين تؤلّف بينهم رؤية متجانسة لموضوع ما، من قبيل تمكين الجمعيات من القيام بأنشطة لتحقيق مصالح للمنخرطين فيها أو لفئة معينة. وهو يشمل كذلك الحق في تكوين نقابات والانضمام إليها. وفي ضوء ما تقدم، فإنّ تكريس الحق في تكوين جمعيات يُترجم على الساحة في إطار احترام التعددية الجمعياتية والنقابية وضمان التمثيلية لجميع الآراء على اختلافها. ولا يكون هذا الحقّ ناجزا إلا إذا كانت الحريةُ في التعبير التي تُعَدُّ الوسيلة المثلى لإبداء الرأي بخصوص السياسات العمومية والقضايا التي تهم الشأن العام، حرّيةً مضمونةً. ويقتضي الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف ضمان النفاذ إلى المعلومات والبيانات من جهة والتعبير دون خوف من قمع السلطة أو انتهاكات للحرمة الجسدية والمعنوية للناشطين والناشطات من جهة أخرى.

وتهدف الجمعيات إلى تحقيق تعاون مشترك، أو غاية في نشاط مشترك، وهي لا تهدف إلى تحقيق أرباح لصالح لأعضائها، وتعمل من خلال أنشطتها على توعية الأشخاص المعنيّين بأهدافها ونشاطها وتحفيزهم وتشجيعهم على التفكير في هذه المواضيع، ومراقبتها، والمشاركة في خلق حلول تتناسب مع ما يطرح من إشكالات والمساعدة في حلّها عن طريق خطّة عمل في الغرض[4]. ولا تخضع الجمعيات لتأثير السّلطة وإنّما تسعى إلى الضّغط عليها من خلال العمل في ميادين مختلفة بصفة مستقلة نسبيا عن هياكل الدّولة.

وفي ضوء ما تقدم، تقتضي ممارسة الحق في تكوين الجمعيات توفر بيئة قانونية لا تفرض قيودا[5] قد تفرغ ذلك الحقّ من محتواه، إلاّ في حدود ما يجيزه القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتكون هذه الاستثناءات مبررة بشرطين متلازمين أولهما **الضرورة** التي يقتضيها مجتمع ديمقراطي، وثانيهما **التناسب** الذي يفرض على الدول الالتزام بتدابير تتناسب والأهداف المشروعة[6] من أجل حماية الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم[7].

ولا تقتصر دراسة البيئة القانونية لحرية التنظيم على النصوص الدستورية والتشريعية والترتيبية المنظمة لها بصفة مباشرة فحسب، بل هي رهينة بيئة قانونية أشمل تتناول جميع الحقوق ذات الصلة. فلا معنى لحرية التنظم في غياب حق التعبير أو التظاهر السلمي، كما أنّ عدم احترام الحقوق والحريات بصفة عامة من شأنه أن يحدّ من هذه الحرية، فالحقوق الإنسانية كلّ لا يتجزّأ. ولا يكون تقييم احترام هذه الحقوق بتقييم النصوص التي تكرّسها وتؤطرها فقط، بل يكون خصوصا عبر معاينة تنزيلها على مستوى الواقع الذي يعيشه الفرد. وتستوجب قراءة هذا الواقع وعيا بأهمية الحق في وجوده والدفاع عنه لأن التجربة، على الأقل في تونس، أثبتت أنّ العزوف عن ممارسة الحق وعدم الاكتراث للانتهاكات المتعددة للحقوق والحريات أدى إلى جعل هذه الانتهاكات سياسة ممنهجة تبنتها السلطة الحاكمة. ويبدو أنّ الأفراد لعبوا دورا أساسيا في استمرار هذه السياسة لسنوات بسبب صمتهم عن الانتهاكات التي استهدفتهم.

---

1 يراجع حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الصادر في 18 جوان 2020: "CJUE, 18 juin 2020, CE c./ Hongrie, aff. C-78/18.

2 Liberté d'association : 2021, une année sous haute surveillance ? Accueil Colas Amblard

3 يراجع بخصوص الحق في التظاهر السلمي والحق في تكوين جمعيات:
المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والثقافية والمادة 11 من الاتّفاقيّة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (1953) والمادة 10 من الاتفاقية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (1981).

4 انظر غادة حلايقية: مقال «ما هي الجمعية »، سبتمبر 2013

5 يراجع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 13: طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)

6 تم احترام هذه الشروط في دستور الجمهورية التونسية في الفصل 49 منه.

7 يراجع المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحقّ إلاّ تلك التي ينصّ عليها القانون وتشكّل تدابير ضروريّة، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السّلامة العامّة أو النّظام العام أو حماية الصحّة العامّة أو الآداب العامّة أو حماية حقوق الآخرين وحريّاتهم. ولا تحول هذه المادّة دون إخضاع أفراد القوّات المسلّحة ورجال الشّرطة لقيود قانونيّة على ممارسة هذا الحقّ.
ليس في هذه المادّة أيّ حكم يجيز للدول الأطراف في اتّفاقيّة منظّمة العمل الدوليّة المعقودة عام 1948 بشأن الحريّة النّقابيّة وحماية حقّ التّنظيم النّقابي اتّخاذ تدابير تشريعيّة، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخلّ بالضّمانات المنصوص عليها في تلك الاتّفاقيّة».

وهيّأت هذه السياسة، المنتهكة للحقوق والمهمشة لجزء من الشعب، أرضية للانتفاضة من أجل استرجاع حق طبيعي وهو الحق في التعبير، وانتهت إلى إسقاط سلطة قائمة على الترهيب. وتحررت جميع الأصوات في سياق ثوري كانت شعاراته الأساسية متأصّلة في منظومة حقوق الإنسان ألا وهي «شغل، حرية، كرامة».

وحرّر المسار الثوري، لا فقط المواطنين والمواطنات من قيود الاستبداد والدّكتاتوريّة، بل فسح كذلك المجال واسعا للمنظّمات الوطنيّة التي نشأت قبل الثورة للعمل بأكثر أريحيّة واستقلال من جهة، وأتاح الفرصة أمام عديد الجمعيات الناشئة للمشاركة في الشأن العام من خلال حرية التنظم داخل الفضاء العام، من جهة أخرى.

وشهدت الجمعيات التونسية خلال فترة ما بعد الثورة نجاحات مهمّة رافقتها أحيانا أخرى إخفاقات. فبعد مرور أكثر من عشر سنوات على اندلاع الثورة وتطور الأوضاع السياسية في البلاد التي تشهد لا فقط حالة طوارئ، بل حالة استثنائيّة بالخصوص، أصبحت الجمعيات اليوم تخوض معركة وجود بين سلطة تبحث عن الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بعيدا عن النقد والرقابة والمساءلة، وبين مجتمع مدني نجح في فرض وجوده باعتباره فاعلا أساسيّا في المجتمع التونسي يرفض التنحي عن مركزه الذي اكتسبه بتراكمات الماضي من خلال منظمات تاريخية عريقة وجمعيات جديدة مناضلة أبت إلاّ أن تكون العين الرقيب، بصرف النّظر عن اللون السياسي للحاكم.

وتجد هذه الدراسة أهميتها اليوم في ضوء التغيرات التشريعية والترتيبية، وخصوصا التحولات الدستورية التي ما فتئت تمرّ بها الدولة التونسية بعد 25 جويلية 2021، وما رافق ذلك من مساع حثيثة لاستنباط تغييرات جذرية وعميقة بخصوص مشاركة المواطنين والمواطنات في الشأن العام وتغيير آليات ذلك، بما يستدعي الوقوف عند ما آلت إليه الأمور بخصوص الجمعيات باعتبارها الإطار المنظم للدفاع عن حقوق الإنسان والحريات الفردية والجمعية إلى حدّ هذا التاريخ، وذلك من باب التقييم والتقويم حتّى يحافظ هذا الإطار على نجاعته ومقاصده في دولة ديمقراطية تقوم على المواطنة التشاركية فعليّا، والفعالة في صنع القرار والمساءلة.

ولا يسعنا في هذا المستوى سوى التذكير بأنّ المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيّات اتُّخذ ردّة فعل على قانون مقيد لحرية تكوين الجمعيات، فحصّنها من جميع أشكال التضييق والاستثناءات والقيود التي يمكن أن تمارس ضدها، وكرّس المبادئ الرامية إلى خلق بيئة ملائمة للجمعيات من خلال التخلي عن نظام التصريح لصالح نظام الإعلام أو الإخطار وفتح مجال تأسيسها لكل شخص يبلغ من العمر 16 سنة دون أن يحدّ من هذا الحق بشروط تتعلق بالحياة الخاصة مثل الإدلاء بما يفيد خلوّ سجلّ المعني بالأمر من السوابق العدلية. وقد جعل من النشاط الجمعياتي بيئة حاضنة للشباب والشابات ابتداء من سن 13 سنة ليتكونوا على مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان ونبذ العنف والكراهية ومن أجل تهيئتهم حتى يكونوا أصحاب قرار في المستقبل. كما لم يُخضع الجمعيات في نشاطاتها وأعمالها إلى ترخيص الإدارة أو تمويلها، إذ فتح لها المجال في التمويل من المانحين المنتصبين بطريقة قانونية حتّى إن وُجدوا خارج حدود الوطن، على أن يبقى المبدأ بالنسبة إلى الجمعيات، حسب هذا القانون، هو حرية الاختيار حتى وإن وقع الاختيار على حلّ الجمعية نفسها، فلها ذلك وبمحض إرادتها أن تختار لمن تحيل ممتلكاتها.

غير أنّ تطبيق المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه واجهته مستجدات سياسية دعمت الجمعيات أحيانا وأضعفتها أحيانا أخرى. فلئن دعم دستور 2014 حق التنظيم وحرية التعبير والفكر والرأي والمعتقد والضمير، فإن أحداثا إرهابية فرضت استصدارا لقانون ضد الإرهاب ومناهض لتبييض الأموال وتفعيل حالة الطوارئ واستخدام قانون التظاهر. وهو القانون عدد 4 لسنة 1969 المؤرخ في 24 جانفي 1969 والمتعلق بالاجتماعات العامة والمواكب والاستعراضات والمظاهرات والتجمهر. وقد دفع واقع الجمعيات أصحاب القرار إلى كثير من المحاولات للحدّ من حرية التنظم بتقديم مقترحات عدّة قصد إلغاء المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه وذلك منذ سنة 2016.

وقد أجريت دراسة قصد تشخيص وتقييم البيئة القانونية والواقعية لمنظمات المجتمع المدني الفاعل في تونس بالاعتماد على **المحاور الأساسية** المتعلقة بـــــ:

- **تكوين الجمعيات وتأسيسها:** فقد تبيّن أنّ التحرر في التكوين لم يسايره تحرر في الإدارة المشرفة على التسجيل، واستغلت بعض الفراغات التشريعية لإرساء فقه إداري مضيق على حرية التكوين، تحول من خلال الممارسات إلى ترخيص ودعمته التضييقات.
- **تسيير الجمعيات:** رغم وجود التزامات في التسيير تؤسس للشفافية وحق النفاذ إلى المعلومة، فإنّ غياب المهنية عند بعض الجمعيات في التعاطي مع قواعد التسيير من جهة وتراخي إدارة الجمعيات في ضمان تطبيق مقتضيات القانون أديا إلى إضعاف العمل الجمعياتي، وسمحا للمشرّع بالتدخل باسم الشفافية والحكومة لإلزام الجمعيات بالتسجيل في سجل المؤسسات.
- **الحصول على الموارد المالية:** إنّ حرية الجمعيات على مستوى القانون في اختيار ممولها في المشاريع التي تعمل على إنجازها تبقى في أغلب الأحيان مجرد إعلان مبدئيّ لأنّ الحصول على التمويل العمومي لا يتم إلا عبر إجراءات معقّدة تعجز الجمعيات الناشئة خصوصا عن

متابعتها وتخطيها. أما التمويل الأجنبي، وعلى أهميته في مساعدة الجمعيات في إنجاز مشاريعها، إلاّ أنّه أدى في بعض الحالات إلى تجاوزات، وفي حالات أخرى إلى فرض برامج من قِبل الشركاء المانحين. وفي المقابل لم تتخذ التدابير التي من شأنها أن تساهم في تجاوز هذه الهنات، بل تمّ التضييق من خلال الحدّ من الوصول إلى الموارد المالية.

- **الحق في حرية التعبير:** تمّ فرض هذ الحق خلال الثورة، ومكن المناخ الثوري من ممارسته حتى في غياب إطار تشريعي يكتنفه، إلى أن تمّت دسترته. غير أن قوانين أقلّ درجة من الدستور ومخالفة له بقيت سارية المفعول. وتنامى الخطاب المناهض لحرية التعبير وقدّم باعتباره حجة للتصدي للإرهاب ومزج الشأن العام بصبغة أخلاقية.

- **التجمع السلمي:** وهو حق ضمنه الدستور التونسي دون قيد أو شرط ومارسه الشعب قبل سنة 2011 في تحدّ لقوانين جائرة في التظاهر، غير أنّه رغم دسترة هذا الحق، فإنّ ممارسته تقتضي تنظيمه. لكن الإرادة السياسية القائمة لم تتخذ قانونا ينظم هذه الحرية وفق المعايير الدولية وأبقت على القانون عدد 4 لسنة 1969 المذكور أعلاه والذي يتعارض وهذه الحرية، فضلا عن تنامي الممارسات التي تحد منها.

أما **المحاور الاختيارية** فكانت بالشراكة مع فريق الخبراء الذي تم الرجوع إليه قصد تشريكه في الخيارات والملحوظات للتعليق عليها. وكان هذا الاختيار مرتبطا بالتحديات التي تفرضها المستجدات في تونس. وقد تمّ الانتهاء إلى تكوين الملاحظات التالية:

- **المقاربة التشاركية للمجتمع المدني:** رغم بعض الممارسات الجيّدة التي عهدناها ما بعد سنة 2011 والمتعلقة أساسا بالمقاربة التشاركية للمجتمع المدني في اتخاذ القرارات وصياغة القوانين وكذلك الدستور والتي خلناها مكسبا، أضحت اليوم مهدّدة رغم مأسستها في وزارة تختص بالمجتمع المدني، إضافة إلى خلق خطة مكلف بمهمة يُعنى بالتواصل مع المجتمع المدني في أغلب الوزارات وبرئاسة الجمهورية وبمجلس نواب الشعب. كما تم فرض هذه المقاربة في مجلة الجماعات المحلية. إلاّ أنّ التواصل أضحى في بعض الحالات مسألة صورية لا غير، لذا تمّ اختيار المحور الخاص **بعلاقة المجتمع المدني بالحكومة.**

- **الحق في النفاذ إلى المعلومة:** إن العمل الجمعياتي لا يمكن أن يكون مؤثرا وفاعلا ما لم يكن للجمعيات الحق في النفاذ إلى المعلومة، وهو الحق الذي وقع تكريسه بموجب المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرّخ في 26 ماي2011 والمتعلّق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية. وهو النصّ القانوني المؤسّس لهذا الحق ببلادنا. وتمّ تدعيمه بصفة أشمل بمقتضى المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المنظم للجمعيات والمدستر بالفصل 32 منه، إلا أنه لا يزال يشهد تصديا من الهياكل المعنية بالنفاذ إلى المعلومة رغم إرساء هيئة عمومية مكلفة بالنفاذ إلى المعلومات بموجب القانون عدد 22 لسنة 2016 الذي ألغى و عوض المرسوم عدد 41 لسنة 2011 . ومن هذا المنطلق ارتأينا الخوض في مدى نفاذ الجمعيات إلى المعلومة.

- **هشاشة الأمان بالفضاء الرقمي:** إن تواصل الجمعيات في مجال تدخلها لا يقتصر على الفضاء العام في المجال المادي فحسب بل أضحى الفضاء الرقمي مساحة مهمة تلج إليها الجمعيات للتعريف بأنشطتها وللحشد من أجل الدفاع عن قضاياها. وفي المقابل فإنّ الأمان بهذا الفضاء غير مضمون دائما، وأصبح أداة للتضييق على حرية التعبير والرأي. ووجب لذلك التعرض **إلى الحق في الإبحار عبر الإنترنت.**

منهجية التقرير

يأتي هذا التقرير إثر صدور التقرير الأوّل بخصوص واقع المجتمع المدني في تونس في الفترة الممتدّة بين ما بعد الثورة وإلى غاية سبتمبر 2016، تاريخ صدور تلك الدّراسة. وبالتّالي فإنّ هذا التقرير يُعتبر تتمّة للأوّل وتحيينا له.

ولكتابة هذا التقرير تم الجمع بين المقاربتين القانونية والواقعية من خلال استجلاء جدوى القاعدة القانونية وفاعليتها في ضمان وتكريس الحق من جهة ومدى وعي المتلقي بها عند ممارستها من جهة أخرى. كما أنه لم يتمّ الاكتفاء بالإطار الواقعي والقانوني التونسي. فتمّ تنزيل هذه الدّراسة في إطار أشمل مقارنة بالالتزامات الإقليمية والدولية من جهة، وتقييم مدى تحقيق أهداف حرية التنظم بممارستها في إطار القانون دون قيد أو شرط من جهة ثانية. لذا كان من المنتظر الانفتاحُ على دراسات مقارنة في الغرض. وبالنظر إلى ضيق الوقت ومحدودية الإمكانات، تمّ الاكتفاء بالوسائل التالية:

- **مجموعات الدعم:** تمّ منذ البداية التأكيد على اختيار هذه المجموعات وفق المعايير التالية:
  - احترام تمثيل النساء سواء من خلال جمعيات تدافع عن حقوق النساء أو عبر نساء قياديات في الجمعيات.
  - احترام تمثيلية جغرافية وذلك بعدم الاقتصار على الجمعيات الموجودة في العاصمة فقط، إذ تمّ تمثيل جمعيات في الجهات لأنّ ظروف العمل تختلف وتواصلهم مع إدارة الجمعيات ليست واحدة.
  - احترام تمثيلية الجمعيات ذات الاختصاصات المتعددة.
- **المراجع الفقهية والرقمية والمصورة:** تمّ البحث عن المراجع من خلال الإنترنت، واعتمدت مقالات وتصريحات تلفزية وإذاعية ذات أهمية. ولم يكن من الممكن الحصول عليها لو تم الاكتفاء بالمراجع المكتوبة. وفي نفس الإطار، اعتمدت مراجع وكتب متخصصة في المجال وبحوث وتقارير. وتم في هذا الإطار التركيز على ما اتّسم منها بالمصداقية والمهنية، مما يجعل منها مصدرا موثوقا وناجعا للمعلومة. فضلا عن أنّه تمّ دراسة البيئة القانونية التونسية وإثراؤها بالتجارب المقارنة لبلدان متقاربة من الناحية الجغرافية والتاريخية، وخصوصا المناخ السياسي والاجتماعي.

الجزء الأوّل
تأسيس الجمعيات

يعتبر الحق في تكوين الجمعيات عنصرا أساسيّا من أسس الديمقراطية التشاركية بما أنّه السبيل للمواطنين والمواطنات حتى يدلوا بدلوهم في الشأن العام بصورة بناءة ومسؤولة. وبالتّالي فقد كرّس القانون الوطني، أسوة بما اقتضته النّصوص الدولية والمعايير العالمية بهذا الخصوص، الحقّ في تكوين جمعيات. وتعزّز ذلك بتكريس هذا الحق دستوريا في دستور 2014 وإصدار المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيّات، بما أنّهما المرجعيتان القانونيتان لتنزيل هذا الحق وممارسته في إطار دولة القانون. وهو ما سيتمّ تناوله بالدرس فيما يلي وتدعيم ذلك بما أدت الممارسات إلى خلقه والإسفار عنه.

1. النّظام القانوني المنطبق على تأسيس الجمعيّات

قامت المنظومة الدستورية في تونس منذ الاستقلال على تكريس الحق في تأسيس الجمعيات. وتدعّم ذلك بمختلف النّصوص القانونية والترتيبيّة التي عكست وفاء الدولة التونسية بالتزاماتها الدولية بهذا الخصوص. وكان الاتجاه عموما يقوم على مزيد تدعيم هذا الحق والتّأي به عن المقاربات المناهضة للحقوق والحريات الفردية والجماعية والتشديد في ذلك بما عساه يُحرّر النشاط الجمعياتي ويدعمه.

أ. الدستور

تنصّ أحكام الفصل 35 من الدّستور التّونسي المؤرّخ في 27 جانفي 2014 على أنّ «حريّة تكوين الأحزاب والنّقابات والجمعيّات مضمونة. وتلتزم الأحزاب والنّقابات والجمعيّات في أنظمتها الأساسيّة وفي أنشطتها بأحكام الدّستور والقانون وبالشّفافيّة الماليّة ونبذ العنف»، إلى جانب ذلك يتضمّن هذا الدّستور أحكاما عامّة فضلا عن باب الحقوق والحريات مثلما ورد بالفصول من 21 إلى 49 منه تضمن ممارسة النّشاط الجمـعيّاتي في مناخ ديمقراطي. وأكدّ الفصل 65 من الدستور أن تنظيم الجمعيات يتمّ اتّخاذه في شكل قوانين أساسيّة[8]. ولهذا التصنيف التشريعي دلالة على أهمية هذه الحرية التي تستوجب لتنظيمها توافق الأغلبية من النواب عليها على خلاف القوانين العادية الأخرى التي يمكن أن تمر بتصويت ثلث النواب فقط.

وبقراءة دستور 27 جانفي 2014، وفي سياق ردة الفعل على ما ورد في دستور 1959 من إقرار للحق ثم الحد منه بالإحالة على القانون الذي ينص عند تنظيمه على جملة من القيود التي تفرغ أحيانا الحق من محتواه، فقد تمّ العمل على دسترة الحقوق والحريات دون قيود، كما أنه تمّ، في بعض الحالات، التصدي حتى للتضييقات بصفة استباقية. ومن ذلك مثلا ما ورد في الفصل 31 الذي نص على أنّ «حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر مضمونة.» وبالنظر لما شهدته هذه الحريات من قيود مارستها السلطة حتى قبل الإصداح بها وبصفة قبلية، فقد قضى الدستور بهذا الخصوص أنّه «لا يمكن ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات».

وقد بقيت المرجعية الوحيدة لتقييد جميع الحقوق والحريات هي أحكام الفصل 49 من دستور 2014 الذي ينسحب على جميع الحقوق والحريات. وينصّ على أنه لا يمكن تقييدها إلا بقانون يضع ضوابط تخضع إلى ضرورات أساسية لا تمس من جوهر الحق ولا تخل بمبدأ التناسب والضابط المراد حمايته، إذ يعبّر هذا الفصل عن منهج يقوم على ضرورة إخضاع القيود المتعلقة بالحقوق والحريات إلى ما يقتضيه التعايش في دولة مدنية ديمقراطية في إطار الاستجابة لضرورات محدودة، ويخضع من ناحية أخرى إلى الضوابط التي يضعها المشرع بالموازنة بين القيود المسلطة على الحقوق والحريات وموجباتها عبر إجراء التناسب.

وفي المقابل فإن هذه الضمانات الدستورية لم تعد مطلقة وثابتة بالنظر إلى وجود إمكانية للمساس بالنص الدستوري في إطار إعداد مقترح جديد للدستور يعرض لاحقا على الاستفتاء، وهذا على ضوء المستجدات المتعلقة بإعلان حالة الاستثناء من خلال تفعيل أحكام الفصل 80 من الدستور[9] التي تمنح صلاحيات أوسع لرئيس الجمهورية في تسيير الأوضاع خلال تلك المرحلة. ورغم الإعلانات المتعددة لهذا الأخير بتمسكه بالدستور، إلا أن الارتداد عليه يبقى ممكنا، وإن تمّ فقد يكون في اتّجاه الرّجوع إلى التوجّه التأسيسي لدستور 1959 الذي كان يقر الحق أو الحرية من حيث المبدأ ثم يوجهها ويحيل إلى أن ممارستها تتم: «في حدود القانون»[10] أو «طبقا للشروط التي يضبطها القانون»[11] أو «إلا في الحالات الاستثنائية التي يضبطها القانون»[12].

8 - تقتضي أحكام الفقرة 2 من الفصل 65 من دستور الجمهوريّة التّونسيّة المؤرّخ في 27 جانفي 2014 أن «تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية: الموافقة على المعاهدات، تنظيم العدالة والقضاء، تنظيم الإعلام والصحافة والنشر، تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها، تنظيم الجيش الوطني، تنظيم قوات الأمن الداخلي والديوانة، القانون الانتخابي، التمديد في مدة مجلس نواب الشعب وفق أحكام الفصل 56، التمديد في المدة الرئاسية وفق أحكام الفصل 75، الحريات وحقوق الإنسان، الأحوال الشخصية، الواجبات الأساسية للمواطنة، السلطة المحلية، تنظيم الهيئات الدستورية، القانون الأساسي للميزانية. يدخل في مجال السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون».

9 جاء فيه أنه لرئيس الجمهورية **في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها**، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن **يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية،** وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويُعلِنُ عن التدابير في بيان إلى الشعب. ويجب أن **تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال**، ويعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة. وبعد مضي ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتُّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما. ويُنهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى الشعب.

10 الفصل 10 - لكل مواطن حرية التنقل داخل البلاد وإلى خارجها واختيار مقر إقامته في حدود القانون.
الفصل 14 - حق الملكية مضمون ويمارس في حدود القانون.

11 الفصل 8 حرية الفكر والتعبير والصحافة والنشر والاجتماع وتأسيس الجمعيات مضمونة وتمارس حسبما يضبطه القانون .والحق النقابي مضمون.
الفصل 13 – فقرة 2 كل فرد فقد حريته يعامل معاملة إنسانية في كنف احترام كرامته طبقا للشروط التي يضبطها القانون.
الفصل 7 - يتمتع المواطن بحقوقه كاملة بالطرق والشروط المبينة بالقانون، ولا يحد من هذه الحقوق إلا بقانون يتخذ لاحترام حقوق الغير ولصالح الأمن العام والدفاع الوطني ولازدهار الاقتصاد وللنهوض الاجتماعي.

12 الفصل 9 حرمة المسكن وسرية المراسلة وحماية المعطيات الشخصية مضمونة إلا في الحالات الاستثنائية التي يضبطها القانون.

ويطرح مسار إعداد الدستور الجديد مخاوف حول الشفافية ووضوح الرؤية بالنسبة إلى الحقوق والحريات وخصوصا حرية تكوين الجمعيات ضرورة أنّ ما تم تأكيده في التوطئة والبابين الأول والثاني من الدستور 2014 لم يعد من الضمانات المؤكدة والتي يمكن احترامها من جهة لأن مستقبله غير واضح في ظل مشروع رئاسي متضمن لدستور جديد[13]. وهو ما يتدعّم بما صرّحت به لجنة البندقية من أنّ أيّ إصلاح ديمقراطي دائم يجب أن يتّم مع احترام الدّستور وصلاحيّات المؤسّسات الدّيمقراطية وضمانات حماية الحقوق الأساسيّة لجميع الأفراد، بمن فيهم المشتبه في ارتكابهم للفساد، ضد أيّ تدخّل تعسّفي.[14] ولا خلاف في أنّ البقاء في حالة التدابير الاستثنائية يحدّ بطبعه من الحقوق والحريات لتعطل السير العادي لدواليب الدولة وما تجيزه حالة الاستثناء من تقييد لها بدعوى مجابهة الخطر الداهم.

وبالنظر إلى أنّ الأمر عدد 117 لسنة 2021 المؤرخ في 22 سبتمبر 2021 والمتعلق بالتدابير الاستثنائية الذي تمّ بموجبه ضبط التسيير المؤقت لدواليب الدولة، قد نص في الفصل 20 منه على أن «يتواصل العمل بتوطئة الدستور وبالبابين الأول والثاني منه، وبجميع الأحكام الدستورية التي لا تتعارض مع أحكام هذا الأمر الرئاسي»، فإن إمكانية الرجوع عن الصياغة الضامنة للحقوق والحريات تبقى واردة. ويمكن أيضا التراجع عن المبدأ الذي وردت فيه صياغته بصفة مطلقة وكانت أساسا بصفة لاحقة في التضييق منه.

ويمكن اعتبار أنّ ما ورد بهذا الفصل لا يضمن الإبقاء على باب الحقوق والحريات لأنّ «الواو» اللاحقة لمواصلة العمل بتوطئة الدستور وبالبابين الأول والثاني منه يمكن أن تشمل بخصوص الشرط التعليقي أو التوقيفي لهذه الاحكام «التي لا تتعارض مع أحكام هذا الأمر الرئاسي». ومن بينها أيضا الأحكام الواردة بالتوطئة وبباب الحقوق والحريات. ويستشف هذا التأويل بالأساس من تغيير رئيس الجمهورية لما ورد بتوطئة دستور 2014 بخصوص: تغيير تاريخ الثورة التونسية مثلا، كما ورد بتوطئة الدستور بموجب الأمر الرئاسي عدد 223 لسنة 2021 المؤرّخ في 7 ديسمبر 2021 والمتعلّق بضبط أيام الأعياد التي تخول عطلة لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والذي أصبح معه، حسب الفصل الأول منه، عيد الثورة يوم 17 ديسمبر، وذلك في تعارض مع ما ورد بأول فقرة من توطئة دستور 2014 من أن الثورة هي 17 ديسمبر 2010 - 14 جانفي 2011 [15].

إنّ الظرفية السياسية للبلاد بعد 25 جويلية 2021 أثبتت عزم رئيس الجمهورية وإقدامه على تغيير المقتضيات الواردة بالدستور باعتماد المراسيم، من ذلك تغيير تاريخ الثورة التونسية من 14 جانفي إلى 17 ديسمبر، وفتح المجال للتعاطي السياسي مع الحريات بدعوى التصدّي للفشل في التعاطي مع الخطاب العنيف والدّعوة إلى الكراهية باسم حريّة التعبير أو الرأي من خلال رصد بعض التجاوزات لبعض الجمعيات بما يتنافى ومبدأ الدولة الديمقراطية.

ومن خلال هذا الظرف القانوني والسياسي الطارئ في تونس، فإنّ وضع سؤال في إطار الاستشارة الإلكترونية المنظّمة من قبل رئاسة الجمهورية خلال الثلاثي الثاني من سنة 2022 فيما يتعلّق بالعمل الجمعياتي، وهو الموضوع الذي كان من المفترض أن يوضع على طاولة النقاش من أجل إحداث تغيير فعلي. غير أن الأسئلة الموضوعة ضمنه تنم عن توجه نحو عدم الرضاء أو الوصم، ورغم ذلك فإن نتائج الاستشارة بينت وجود ثقة في العمل الجمعياتي بنسبة 75 %.

ب. الاتفاقيات الدولية

صادقت الجمهوريّة التّونسيّة بتاريخ 18 مارس 1969 على العهد الدّولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة الصّادر بموجب قرار الجمعيّة العامّة لمنظّمة الأمم المتّحدة المؤرّخ في 16 ديسمبر 1966، كما وافقت على الانضمام إلى البروتوكول الاختياري الملحق به بموجب المرسوم عدد 3 لسنة 2011 المؤرّخ في 19 فيفري 2011. وأقرت هذه الاتفاقية التي تتنزّل في مرتبة أعلى من القوانين الوطنية وأدنى من الدستور في المادة 22 منها أنّه:«1- لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه .2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، من أجل صيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق ..3 وليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير

13 « L'état d'exception et la qualification juridique », François Saint-Bonnet.
Il donne 2 interprétations :
- l'état d'exception est entendu comme un moment pendant lequel les règles de droit prévues pour des périodes de calme sont transgressées, suspendues ou écartées pour faire face à un péril.
- l'état d'exception consiste en une modification en profondeur de certains systèmes juridiques pour faire face à certains périls durables tels que le terrorisme, modification en profondeur parce que les règles mises en œuvre pour lutter contre ce péril sont révélatrices (au sens quasi photographique du terme) du système politique et juridique dans lequel elles sont en vigueur. « Ni État de droit, ni État d'exception. L'état d'urgence comme dispositif spécifique ? » Didier Bigo et Laurent Bonelli.

14 تصريح رئيس لجنة البندقية حول حالة الاستثناء في تونس، 26 أوت 2021، https://www.coe.int/ar_TN/web/tunis/-/declaration-du-president-de-la-commission-de-venise-sur-l-etat-d-exception-en-tunisie

15 ورد بالفقرة الأولى من توطئة الدستور ما يلي : اعتزازا بنضال شعبنا من أجل الاستقلال وبناء الدولة والتخلّص من الاستبداد استجابة لإرادته الحرّة، وتحقيقا لأهداف ثورة الحرية والكرامة، ثورة 17 ديسمبر 2010 - 14جانفي 2011، ووفاءً لدماء شهدائنا الأبرار ولتضحيات التونسيين والتونسيات على مرّ الأجيال، وقطعا مع الظلم والحيف والفساد.

تشريعية، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.»

وعلى هذا الأساس، يجب أن تكون ممارسة الحق في تكوين الجمعيات في بيئة قانونية لا تفرض قيودا. وذلك مثلما ورد بتقرير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، والتعليق العام رقم 13 إذ تكون الاستثناءات لحرية التنظيم على أساس شرطين متلازمين أولهما شرط الضرورة لمجتمع ديمقراطي، وثانيهما احترام شرط التناسب الذي يفرض على الدول الالتزام بتدابير تتناسب والأهداف المشروعة.

وبمصادقتها على البروتوكول الملحق بالعهد الدّولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسّياسيّة، تكون الدولة التونسية ملزمة بالجواب على ما يثار ضدها من انتقادات تتعلق بهذه الحقوق، بما في ذلك الحق في تكوين الجمعيات والتظاهر السلمي وحرية التعبير والرأي، عملا بالفصل 5 منه والذي يخول لها تلقي رسائل من الأفراد ومواجهة الدولة بها، فضلا عن قبول الشكاوى بعد استنفاذ جميع السبل الوطنية.[16]

ولئن مكنت المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان الدول الأعضاء من صلاحية وضع قيود على ممارسة الحقوق المكفولة ضمنها، باعتبارها الأساس القانوني الدولي للإعلان عن حالة الطوارئ في الحالات الاستثنائية، فإنها نظمتها حتى لا تؤدي إلى تعسف في استعمال السُلط والانحراف بها نحو الدكتاتورية بغطاء الطوارئ والحفاظ على الأمن.

ومن بين النصوص الدولية التي نظمت هذه الحالات الاستثنائية نذكر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية المعتمد بتاريخ 16 ديسمبر 1966 والذي دخل حيز التنفيذ في 23 مارس 1976 وانخرطت فيه تونس بموجب القانون عدد 30 لسنة 1968 المؤرخ في 29 نوفمبر 1968. وقد وضع الضوابط لإعلان الحالات الاستثنائية وتقييد الحقوق والحريات بالمادة الرابعة منه بخصوص الضوابط المتعلقة بممارسة هذا الحق والتي يجب توفيرها لإضفاء المشروعية على تقييد ممارسة الحقوق والحريات الأساسية وهي تتمثل فيما يلي:

- **تهديد حياة الشعب أو الأمة؛**
- **الإعلان الرسمي عن حالة الطوارئ؛**
- **ضرورة اقتران الهدف من هذا الإعلان بحماية المصلحة العامة؛**
- **تحديد المدة وتحقيق التوازن؛**
- **التنصيص القانوني على هذه الحالة بالقانون الداخلي للدولة وخصوصا الدستور؛**
- **ضرورة تكريس حقوق لا يجوز تعطيلها مثل الحق في العمل وضمان شروط عادلة في التأجير والحق النقابي والحق في الإضراب مثلما وردت في المواد 6 و7 و8.**

ج. القوانين الوطنية

يخضع تكوين الجمعيّات في تونس بالأساس إلى مقتضيات المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيّات والذي يتضمّن 49 فصلا، وقبله كان يخضع إلى مقتضيات القانون عدد 154 لسنة 1959 المؤرّخ في 7 نوفمبر 1959 والمتعلّق بالجمعيّات. في حين كانت الجمعيّات الأجنبيّة تخضع لمقتضيات القانون الأساسي عدد 80 لسنة 1993 المؤرّخ في 26 جويلية 1993 والمتعلّق بانتصاب المنظّمات غير الحكوميّة بالبلاد التّونسيّة، وقد ألغيت هذه الأحكام بموجب الفصل 46 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.

ونشير في هذا المستوى إلى أنّه تمّ إعداد المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيّات من الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثّورة والإصلاح السّياسي والانتقال الدّيمقراطي المحدثة بموجب المرسوم عدد 6 لسنة 2011 المؤرّخ في 18 فيفري 2011، وقد تضمّنت تركيبتها ممثّلين عن الهيئات والمنظّمات والجمعيّات ومكوّنات المجتمع المدني طبقا للقائمة الصّادرة بموجب قراري الوزير الأوّل المؤرّخين في 14 مارس و5 أفريل 2011 والمتعلّقين بتعيين أعضاء الهيئة العليا المذكورة[17]. وصدر هذا المرسوم في إطار المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرّخ في 23 مارس 2011 والمتعلّق بالتّنظيم المؤقّت للسّلط العموميّة، والتي تكتسي الصّبغة التّشريعيّة منذ صدورها عملا بالفصل 4 من المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المذكور[18]، وهو ليس في حاجة بالتّالي إلى المصادقة عليه لاحقا من قِبَلِ مجلس نوّاب الشّعب، كما لا يجوز تنقيحه أو إلغاؤه إلّا بنصّ قانوني يكتسي نفس المرتبة التّشريعيّة باعتباره أضحى بعد المصادقة على الدستور من صنف القوانين الأساسية [19].

16 الفصل 5. : «تنظر اللجنة في الرسائل التي تتلقاها بموجب هذا البروتوكول في ضوء جميع المعلومات الكتابية الموفرة لها من قبل الفرد المعني ومن قبل الدولة الطرف المعنية.
2. لا يجوز للجنة أن تنظر في أية رسالة من أي فرد إلا بعد التأكد من:
أ. عدم كون المسألة ذاتها محل دراسة بالفعل من قبل هيئة أخرى من هيئات التحقيق الدولي أو التسوية الدولية،
ب. كون الفرد المعنيّ قد استنفد جميع طرق التظلم المحلية المتاحة. ولا تنطبق هذه القاعدة في الحالات التي تستغرق فيها إجراءات التظلم مددا تتجاوز الحدود المعقولة.
3. تنظر اللجنة في الرسائل المنصوص عليها في هذا البروتوكول في اجتماعات مغلقة.
4. تقوم اللجنة بإرسال الرأي الذي انتهت إليه إلى الدولة الطرف المعنية وإلى الفرد.»

17 - يراجع في ذلك: "الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثّورة، مداولات الهيئة"، الجزء الثّاني، من شهر جوان إلى أكتوبر 2011، المطبعة الرّسميّة، تونس جانفي 2012.

18 - يراجع في ذلك: علي كحلون، "القوانين الانتقاليّة: مجموعة القوانين التّونسيّة للمرحلة الانتقاليّة الأولى الصّادرة ما بين 14 جانفي و23 أكتوبر 2011 مع التّعليق"، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختصّ، تونس، 2012.

19 - يراجع ملحوظات مندوبة الدولة السيدة أنوار منصري في القضية الابتدائيّة بالمحكمة الإداريّة عدد 124593.

أمّا بخصوص مجال تطبيق المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيّات، فنذكّر بأنّ بعض الجمعيّات تخضع، بالإضافة إلى أحكام هذا المرسوم، إلى قوانين خاصّة بها وذلك على غرار:

- الجمعيّات الرّياضيّة الخاضعة لمقتضيات القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1995 المؤرّخ في 6 فيفري 1995 والمتعلّق بالهياكل الرّياضيّة،
- مؤسّسات التّمويل الصّغير الخاضعة لمقتضيات المرسوم عدد 117 لسنة 2011 المؤرّخ في 5 نوفمبر 2011.
- الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الخاضع لموجبات القانون عدد 30 لسنة 2020 المؤرخ في 30 جوان 2020.

فضلا عمّا سبق بيانه، فإنّ مجال تطبيق المرسوم لا يشمل، حسب صريح الفصل 47 منه «الجمعيّات الخاضعة لأنظمة قانونيّة خاصّة»، ونذكر منها النّقابات الخاضعة لأحكام مجلّة الشغل، مثل نقابات المالكين الخاضعة لأحكام مجلّة التّهيئة التّرابيّة والتّعمير ومجلّة الحقوق العينيّة؛ والهيئات المهنيّة مثل عمادة المهندسين الخاضعة لأحكام المرسوم عدد 12 لسنة 1982 المصادق عليه بالقانون عدد 41 لسنة 1997 المؤرّخ في 9 جوان 1997، وهيئة الخبراء المحاسبين الخاضعة لأحكام القانون عدد 108 لسنة 1988 المؤرّخ في 18 أوت 1988، والهيئة الوطنيّة للمحامين الخاضعة لأحكام المرسوم عدد 79 لسنة 2011 المؤرّخ في 20 أوت 2011، والعمادة الوطنيّة للأطبّاء الخاضعة لأحكام القانون عدد 21 لسنة 1991 المؤرّخ في 13 مارس 1991؛ ومجامع مالكي الزّياتين الخاضعة لأحكام المرسوم عدد 1 لسنة 1971 المؤرّخ في 20 أوت 1971؛ والمجامع الغابيّة الخاضعة لأحكام مجلّة الغابات والأمر عدد 2373 لسنة 1996 المؤرّخ في 9 ديسمبر 1996؛ والجمعيّات التّعاونيّة الخاضعة لأحكام الأمر العليّ المؤرّخ في 18 فيفري 1954.

2. إجراءات تأسيس الجمعيّات

يخضع تكوين الجمعيّات في تونس إلى أحكام عامّة وأخرى خاصّة وردت بالمرسوم عدد 88 لسنة 2020[20] المؤرّخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيّات. غير أنه تم بصفة ضمنية تنقيحها بموجب القانون عدد 52 لسنة 2018 المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات، وهو ما كان له تأثير مهم على حرية تكوين الجمعيات.

أ. أحكام عامّة بخصوص التزامات الدّولة والجمعيّة والشّروط الواجب احترامها

في إطار المحاولات المتعددة لتنقيح المرسوم عدد 88 لسنة 2011، تم تقديم عديد المقترحات، من ذلك إعادة صياغة مشروع قانون أساسي جديد يتعلق بالجمعيات، ويكون فيه تقييد أكثر لحرية تكوين الجمعيات، وإدراج قيود تتعلق بتمويلها، وفرض قيود أكثر على تسييرها، إلا أنها لم تمر بفضل ضغط المجتمع المدني، وخصوصا شبكة الجمعيات التي كان لمركز «الكواكبي للتحولات الديمقراطية» دور مهم في تأسيسها بمعيّة الجمعيات الأخرى، وذلك من أجل التصدي إلى المساس بهذا المرسوم وبالممارسات الجيدة التي تم تضمينها به، واحترامه للمعايير الدولية، والعمل على مناصرة عدم المساس به خصوصا في غياب محكمة دستورية تراقب مدى احترام الضوابط المتعلقة بالحق في تكوين الجمعيات و الحريات المتعلقة بها. وتم في هذا الغرض التواصل مع الهيئات الأممية على غرار المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات الذي زار تونس سنة 2018 في مهمة رسمية، وكانت هذه الزيارة فرصة لعقد لقاءات مع مكونات المجتمع المدني على غرار مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية.

وتبرز أهمية الديناميكية الجمعياتية في التأثير على أصحاب القرار في إطار دولة القانون التي تكون فيها للجمعيات حرية في التعبير والنشاط وخصوصا المناصرة في إطار المرسوم عدد 88 لسنة 2011، فضلا عن تقييم الواقع والمناخ السياسي المطروح فيهما التنقيح أو تعويض المرسوم بقانون أساسي.

وعلى هذا الأساس تم التراجع لاحقا عن تقديم الحكومات المتعاقبة منذ 2012 لمشاريع في الغرض رغم تعددها بدعوى تحسين العمل الجمعياتي. ونذكر منها وضع منصة إلكترونية أحدثت بموجبها منصّة لإدارة الجمعيات، والإشراف عليها. وهو مجلس يسمى «مجلس إدارة منصة الجمعيات»، برئاسة الوزير المكلف بحقوق الإنسان والعلاقة مع المجتمع المدني. ونشير أيضا إلى مشروع قانون أساسي يتعلق بالجمعيات ومؤسسات النفع العام والمنظمات الدولية غير الحكومية، تمّ بموجبه الاعتماد على إخضاع تأسيس الجمعيات إلى نظام التصريح عبر منصّة إلكترونية للجمعيات.

20 دلال العروسي، "دليل تكوين الجمعيّات وتسييرها وفق مقتضيات القانون التّونسي"، نشريّات "جمعيّتي"، سبتمبر 2014.

وفي المقابل، وبمناسبة إعداد القانون المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات الصادر تحت عدد 52 لسنة 2018 المؤرخ في 29 أكتوبر 2018 [21] أُدرجت الجمعيات من بين المؤسسات التي يتوجب عليها التسجيل بدعوى دعم الشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية، والحال أنّه ليس للجمعيات أي نشاط اقتصادي. وهي حسب مناصري هذا الادراج مطالبة بالإدلاء بالمعلومات والبيانات والوثائق الخاصة بها من أجل حفظها ووضعها على ذمة العموم وهياكل الدولة المعنية بتلك المعلومات.

وتجدر الإشارة إلى أنّه على الرغم من وجود هذه الآليات في دول أخرى على غرار هولندا والمتعلق بالترسيم في سجل المؤسسات، ، فإنها لا تشمل إلا المنظمات ذات النفع العام (fondations) لقيام هذه الأخيرة بنشاط تجاري ولو لغايات غير ربحية. وبصرف النظر عن مبادئ الحوكمة والشفافية المقررة بالفصل 3 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، وما تضمنه من أحكام تتعلق خصوصا بالتمويل، فقد تبيّن لاحقا بالمصادقة على هذا القانون عدد 52 لسنة 2018 أنّ هذا الإدراج قد أدى إلى المساس بالعديد من أحكام المرسوم[22] وذلك نحو التضييق من الحق في تكوين الجمعيات من خلال ما يلي:

- تم التدخل في مجال الجمعيات بموجب قانون عادي والحال أن الفصل 65 من الدستور نص على أنّ تنظيم الجمعيات وتمويلها يكون بقانون أساسي، وبالتالي فإن في ذلك خرقا للدستور، ولا يمكن هكذا المساس بالجمعيات والتزاماتها أو حقوقها ونظامها القانوني إلا بنص تشريعي يتخذ شكل قانون أساسي.

- تم بموجب المرسوم عدد 88 لسنة 2011 التخلي عن العقوبات الجزائية والمالية لمسيري الجمعيات في قطع مع منظومة قانون الجمعيات الصادر تحت عدد 154 لسنة 1959. غير أنه وبعد المصادقة على القانون المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات الذي ينص على عقوبات سجنية باعتبارها جزاء الامتناع عن التسجيل أو التأخير في القيام به أو إعطاء بيانات غير صحيحة أو إيداع قوائم مالية خارج الآجال القانونية، مثلما ورد بالفصول 51 و52 و54 و55،[23] تم التراجع عن هذا المكسب وتنقيح الفصل 15 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الذي ينصّ على أنّه "لا يعدّ مؤسسو ومسيرو الجمعيات والمنخرطون فيها مسؤولين شخصيا عن الالتزامات القانونية للجمعية". ولا خلاف في أن ما ورد بقانون السجل الوطني للمؤسسات سيُثني الاشخاص عن تكوين الجمعيات والنشاط بها، وذلك لأنهم سيكونون مهددين نتيجة ذلك، كما أنّ هذا التنصيص من شأنه أن يؤدي إلى عزوف عن تكوين جمعيات تنشط في المجال المدني باعتبار أن ما ورد بالقانون عدد 88 لسنة 2018 يرتب عن مجرد تأخير في التسجيل عقوبات مالية أو بدنية سالبة للحرية.

- وبموجب المنشور عدد 3 لسنة 2021 المؤرخ في 24 فيفري 2021 والمتعلق بوجوب طلب مضمون من السجل الوطني للمؤسسات في جميع المعاملات مع المتعاملين الاقتصاديين الموجه من رئيس الحكومة إلى الوزراء ورؤساء المؤسسات والمنشآت العمومية، تمّ إيقاف جميع الخدمات التي تسديها في علاقة بالمعنيين بالتسجيل بما في ذلك الجمعيات رغم إدلائهم بما يفيد احترام جميع مقتضيات التسجيل، وذلك وفق الفصل 7 من القانون عدد 52 لسنة 2018 المؤرخ في 29 أكتوبر 2018 والمتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات وبالتسجيل بالسجل الوطني للمؤسسات وتحيينه، وألزم تبعا لذلك الهياكل العمومية بمطالبة المتعاملين الاقتصاديين بالإدلاء بمضمون محين من السجل الوطني للمؤسسات في معاملاتهم معها. ومن خلال تجربة الجمعيات وخصوصا في علاقة بانتداب عاطلين وعاطلات عن العمل بجمعيات في إطار العمل التطوعي[24]، فإن مكتب التشغيل والعمل المستقل لا يكتفي بالوثائق الرسمية (نشر الإحداث بالرائد الرسمي، والمعرف الجبائي، والنظام الأساسي للجمعية)، بل أصبح يفرض عليهم ما يفيد التسجيل بسجل المؤسسات باعتباره وثيقة موجبة في صورة غيابها يفضي الأمر إلى عدم تمكين الشبان والشابات من عقود انتداب.

- كانت الجمعيات معفاة من معاليم التسجيل وعلى الأكثر لا يتجاوز الأمر أجرة عدل التنفيذ والبريد، فأصبحت اليوم ملزمة أيضا بدفع معاليم التأخير في التسجيل بالسجل الوطني للمؤسسات (تكبدت إحدى الجمعيات[25] مصاريف تسجيل مع فوائض التأخير قدرها 90 دينارا والحال أن تسجيل الجمعية لا يتجاوز 10 دنانير).

21 تم الطعن لعدم الدستورية في مشروع القانون المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات وصدر قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 04/2018 مؤرخ في 4 سبتمبر 2018 والمتعلق بالطعن في دستورية مشروع القانون عدد 30/ 2018 الخاص بإحداث السجل الوطني للمؤسسات. وانتهى إلى عدم دستورية الفصل 10 من مشروع القانون عدد 30/2018 المتعلق بإحداث السجل الوطني للمؤسسات (الفصل المتعلق بالمعطيات الشخصية) (ورفض الطعن في ماعداه).

22 كما سيتم بيانه في كل المراحل المتعلقة بدورة الجمعية (تكوين – اكتساب الشخصية القانونية – التغييرات الإدارية في مستوى الهيئة – التمويل – توقيف النشاط – الحل – التقاضي ...)

23 الفصل 51 ـ كل تسجيل أو تنقيح أو تشطيب أو إدراج بيانات أو إيداع الوثائق بما في ذلك القوائم المالية بعد الآجال القانونية يترتب عنه دفع غرامة تأخير للمركز تحدد بنصف مبلغ المعلوم المستوجب عن العملية المعنية عن كل شهر تأخير أو جزء منه.

الفصل 52 ـ إذا عاين المركز تقاعس المعني بالأمر عن إتمام إحدى العمليات المذكورة بالفقرة الأولى من الفصل 42 وبالفصل 51 فإنه يحرر محضر معاينة في الغرض يعلمه به بأي وسيلة تترك أثرا ويدعوه إلى إتمامها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الإعلام وإذا لم يمتثل المعني بالأمر يتولى المركز تعليق سجل المؤسسة وإحالة محضر المعاينة وما يفيد الإعلام إلى النيابة العمومية.

الفصل 54 ـ يعاقب بخطية من ألف دينار إلى خمسة آلاف دينار كل شخص مسجل تعمد الإدلاء ببيانات منقوصة قصد التسجيل أو التنقيح أو التشطيب أو إتمام البيانات الناقصة بالسجل. وتضاعف الخطية بالنسبة إلى الشخص المعنوي والترتيب القانوني.

الفصل 55 ـ يعاقب بالسجن مدة خمس سنوات وبخطية قدرها خمسون ألف دينار كل من تعمد تقديم تصريح مخالف للحقيقة أو تقديم بيان كاذب أو تعمد مخالفة أحكام الفصل 10 من هذا القانون قصد التسجيل أو التنقيح أو التشطيب أو إتمام بيانات منقوصة.

24 جمعية تالة المتضامنة.

25 جمعية تالة المتضامنة.

ب. شروط التّأسيس والتّكوين

يخضع تكوين الجمعيات إلى نظام التّصريح حسب مقتضيات الفصل 10 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 [26]، بعد أن كان في ظل قانون الجمعيات لسنة 1959 خاضعا عمليا لنظام الترخيص. وساهم نظام التصريح في تطور عدد الجمعيات المحدثة سنويا بنسق تصاعدي خصوصا بعد عام 2011 حيث تضاعف العدد من 228 جمعيّة سنة 2010 إلى 198[24] جمعية إلى حدود 21 جانفي 2022 [27]، وبلغ عدد الجمعيات بإقليم تونس (تونس، وأريانة، وبن عروس، ومنوبة) 7779 أي بنسبة 32.15% من مجموع الجمعيات.

واستمرّ هذا التطور في نسق الإحداث حتّى في السنوات الأخيرة. فإلى غاية سنة 2016 كان عدد الجمعيات 18143. وأصبح العدد، حسب آخر الإحصائيات المنشورة من قبل مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات «إفادة» يقدر بـ 24198، أي إنّه لم يتمّ إحداث سوى 6050 جمعية جديدة منذ سنة 2016.

ولئن كانت أحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011 تتميّز بالصّبغة التّحرّريّة، إلاّ أنّها في المقابل أوجبت على الجمعيّة الالتزام باحترام عدد من الشّروط القانونيّة والماليّة الخاصّة بمناسبة التّصريح بتكوينها، فإن المبادرات في تكوين الجمعيات أضحت تتعرض إلى تضييق نابع من طريقة تعامل إدارة الجمعيات مع المتقدمين بمطالب في التكوين فضلا عن تنقيح المرسوم في جانبه التحرري بموجب القانون عدد 52 لسنة 2018 والمتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات.

• الشّروط الخاصّة بالأعضاء المؤسسين والمؤسسات

- من يحق له تكوين جمعية؟

تكوين الجمعيات في تونس مخول لكلّ شخص طبيعي، تونسي أو أجنبي مقيم في تونس، على أن لا يقلّ عمره عن ستّة عشر (16) سنة، كما له الانتماء إليها أو الانسحاب منها [28]، مع العلم أنّ اكتساب الأهلية القانونية في تونس يكون في سنّ الثامنة عشرة (18).

وشهدت المشاريع المقدمة لتنقيح المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مقترحا يتعلق بشرط السن للترفيع فيه إلى 18 سنة، تحقيقا تبعا لذلك لشرط الأهلية والقدرة على الإلزام والالتزام. في حين يرى معارضو التنقيح أنّ سن 16 سنة يسمح للطفل بالحق في العمل حسب مجلة الشغل، وأنّ هذه السن تشجّع على التزام الشباب والشابات بالعمل الجمعياتي، **خصوصا أنّ المادّة 15 من اتفاقية حقوق الطفل تقتضي أن «تعترف الدول الأطراف بحقوق الطفل في حرية تكوين الجمعيات وفي حرية الاجتماع السلمي. 2. ولا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأية قيود غير القيود المفروضة طبقا للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم.»**

- من يحجر عليه تكوين جمعية؟

حسب المرسوم عدد 88 لسنة 2011 فإنّه يحجر على مؤسّسي ومسيّري الجمعيّة أن يكونوا ممّن يضطلعون بمسؤوليّات ضمن الهياكل المركزيّة المسيّرة للأحزاب السياسيّة [29].

وبالنظر إلى التوجس المخيّم طيلة العشرية الأولى من إنفاذ المرسوم ووجود تداخل بين الأحزاب والجمعيات، وخصوصا في ظل تأثير البعض منها في المسارات الانتخابية، فقد تم تقديم مقترح في المشاريع التي صاغتها الحكومات يقضي بتوسيع قاعدة التحجير على كل من الهياكل الجهوية والمحلية لقطع كل صلة بين الكيانين.

إلى جانب ما سبق، فإنّ الأجنبي غير المقيم بتونس لا يتمتع بالحق في تأسيس جمعية. وقد أثارت هذه المسألة صعوبات في حق الأجانب الذين هم جزء من المسيرين في فروع جمعيات أجنبية والذين يستمدون صفتهم من الإقامة في تونس بالانتماء إلى الجمعية الأم الأجنبية.

كما أصبح هذا الشرط الذي تحكمه قواعد القانون المتعلق بالأجانب في تونس[30] رهين الحصول على بطاقة الإقامة من جهة أخرى غير إدارة الجمعيات، وهي وزارة الداخلية التي تتعامل مع هذه المسألة بطريقة أمنيّه بل أنه أضحى من الصعب الحصول عليها لأن المتقدم بطلب الإقامة ملزم لاكتساب صفة مقيم بقبول تأسيس فرع من جمعية أجنبية.

26 ويعدّ ذلك أهمّ تطوّر مقارنة بقانون سنة 1957، يراجع في ذلك:
- بدر الشّافي، "حرية تأسيس الجمعيات بالأنظمة المقارنة فرنسا، مصر، تونس، المغرب"، منشور على الموقع التّالي: http://www.alkanounia.com
- منير السّنوسي، "البيئة القانونيّة لمؤسّسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق"، تونس، سبتمبر 2013، ص. 5، منشور على موقع: www.icnl.org

27 حسب مركز إفادة.

28 - الفصل 8 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.

29 - الفصل 9 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.

30 القانون عدد 7 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بحالة الأجانب بالبلاد التونسية.

- **العدد الأدنى لتأسيس جمعية**

حسب المرسوم عدد 88 لسنة 2011 فإنّ العدد الأدنى لتأسيس جميعة هو شخصان. وتعدّ جمعية اتفاقية بين مؤسسيها يعملون بمقتضاها وبصفة دائمة على تحقيق أهداف باستثناء تحقيق أرباح [31].

ومن المفيد في هذا المستوى الإشارة إلى أنّ الباب التّاسع المتعلّق بالأحكام الانتقالية والختاميّة من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 في الفصل 48 منه قد استثنى صراحة من مجال تطبيق الأحكام المتعلّقة بالتّأسيس كلاّ من الجمعيّات والمنظمات غير الحكوميّة الموجودة بالبلاد التّونسيّة بصفة قانونيّة قبل صدور المرسوم والمتحصلة على ترخيص وفق قانون الجمعيات لسنة 1959. وفي المقابل نصّ على ضرورة امتثالها إلى أحكام هذا المرسوم فيما عدا الأحكام المتعلّقة بالتّأسيس في أجل سنة بداية من تاريخ دخول هذا المرسوم حيّز التّنفيذ.

ج. الشروط المالية المتعلقة بتأسيس الجمعيات

من أهم مميزات المرسوم عدد 88 لسنة 2011 أنه لا يشترط، لتكوين جمعية، أعباء مالية، مما شجع العديد من الأشخاص على تكوين جمعيات. فلا وجود لشرط يتعلق بتوفير رأسمال أدنى يجب على المؤسسين ضمانه، ذلك أنّ الغاية من تكوين الجمعية ليست ربحية، بل هي تقوم أساسا على مبدأ التطوع. وتكريسا لهذه الفلسفة، لم يحمّل القانون مؤسسي الجمعية أية أعباء مالية أو رسوم لطلب التسجيل.

عدا ما ذكر، تتمثل المصاريف المستوجبة عند طلب التسجيل والتي يتحملها المؤسسون في تكاليف إرسال المراسلة إلى إدارة الجمعيات وأجر العدل المنفذ [32] في معاينة وجود الوثائق المطلوبة وليس التأكد من صحتها.

غير أن صدور القانون عدد 52 لسنة 2018 ألزم المؤسسين والمؤسسات وكل من له جمعية بالتسجيل ضمن قاعدة السجل الوطني للمؤسسات، وهو ما أثقل كاهل الجمعيات بمعاليم تتعلق بالتسجيل بسجل الجمعيات وشبكات الجمعيات الخاصة بها [33]، فضلا عمّا تتكبده من مصاريف أخرى بعنوان التحيين والخطايا عن التأخير [34]، مع ضرورة إعادة إيداع العقود والوثائق والسجلات التي تمسكها الجمعية.

د. تحديد أهداف الجمعيّة

لم يفرض المرسوم على الجمعيات تصنيفات معيّنة بل ترك لها حرية اختيار الأهداف التي تراها ملائمة للغاية من تكوينها. وفي المقابل تلتزم الجمعية باحترام مبادئ دولة القانون والدّيمقراطيّة والتعدديّة والشفافيّة والمساواة وحقوق الإنسان، كما ضُبطت في الاتفاقيّات الدوليّة المصادق عليها من طرف الجمهوريّة التونسيّة، بما يعني أن الأهداف التي لا تندرج في هذا الالتزام تؤدي إلى عدم تسجيل الجمعية إذا كانت الغاية منها مثلا مناهضة حقوق الإنسان.

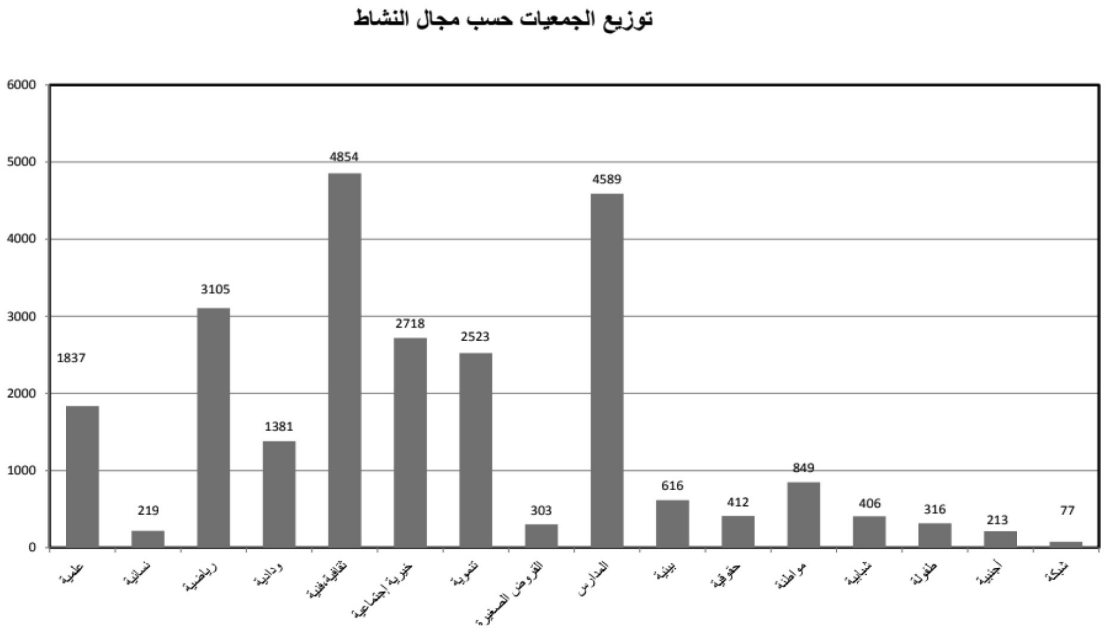
أما الالتزام السلبي الذي على الجمعية احترامه، فهو تحجير الدّعوة إلى العنف والكراهية والتعصّب والتّمييز على أسس دينيّة أو جنسيّة أو جهويّة، أو ممارسة أعمال تجاريّة لغرض توزيع الأموال على أعضائها للمنفعة الشخصيّة، أو استغلال الجمعيّة لغرض التهرّب الضريبي، أو أن تجمع الجمعية الأموال لدعم أحزاب سياسيّة أو مرشّحين مستقلّين إلى انتخابات وطنيّة أو جهويّة أو محليّة، أو أن تقدّم لهم الدّعم المادّي. وهذا التحجير يتعلق بالأنشطة التي تقوم بها.

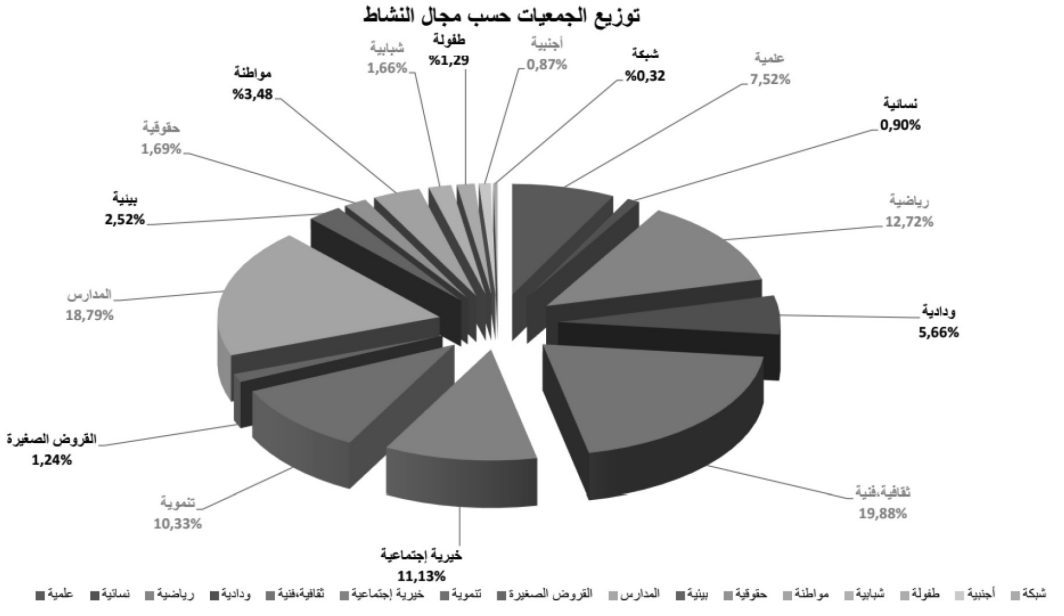
وباحترام الجمعيات لهذه الأهداف فإنّ **القانون لا يخول للإدارة مرجع نظر الجمعيات أن تتدخّل في أهداف الجمعية** المعنية حتى وإن كانت تجمع بين اختصاصات مختلفة. ففي السابق لم تكن هناك مطبوعة موحدة للتسجيل باعتبار أنّ لكل جمعية الحق في حرية اختيار الأهداف، خصوصا بعد أن قطع المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مع قانون سنة 1959، وألغى التصنيف[35]، وأبقي حيزا مهما للجمعيات لاختيار أهدافها، ولو تعلقت بمجالات متعددة على غرار التنمية في الجهة، وحقوق النساء، و ضمان الحقوق الثقافية. وبالتالي فإنّ المرسوم المذكور قد حرر الجمعيات من النشاط في مجال دون آخر وترك لها حرية اختيار الأهداف. غير أنّه تمّ، من الناحية الواقعية وضع **أنموذج أعدّه مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات** (إفادة) فيما يتعلّق بتحديد أهداف الجمعية. وهو الأنموذج الذي **لا تقبل بغيره إدارة الجمعيات لدى رئاسة الحكومة.**

وتوازيا مع هذه الممارسات، فإنّ الفصل 20 من القانون عدد 52 لسنة 2018 قضى بأن يذكَرَ: «اسم الجمعية وعنوان مقرها **ونوع نشاطها** والأوراق المودعة **وطبيعتها** وتاريخ الإيداع»، والحال أن المرسوم لا يصنف ولا يسند أي تصنيف للجمعيات. وهو ما يمكن اعتباره **تنقيحا ضمنيا** للمرسوم عدد 88 لسنة 2011 في اتّجاه التضييق على الجمعيات. ويتأكّد ذلك من خلال الاطلاع على موقع إفادة الذي يقدم الجمعيات على أساس الاختصاص، **وحدد لها 17 صنفا.**

31 الفصل 2 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.
32 لم يحدد المرسوم أجرة العدل المنفذ وتتراوح بين 80 دينارا و120 دينارا أما الرسالة مضمونة الوصول فهي لا تتجاوز في كل الحالات 10 دنانير.
33 حسب إحدى الجمعيات فإنها تصل إلى 150 دينارا.
34 حسب احدى الجمعيات فإن تسجيل جمعية مكونة منذ 2011 يبلغ 10 دنانير ولكن بالنظر للتأخير في التسجيل فتم دفع 90 دينارا.
35 جاء بالفقرة 2 من الفصل الأول من القانون عدد ..... لسنة 1959 أنه وتخضع أيضا الجمعيات حسب نشاطها وغاياتها إلى التصنيف التالي : الجمعيات النسائيّة- الجمعيّات الرياضيّة - الجمعيّات العلميّة- الجمعيّات الثقافيّة والفنيّة -الجمعيّات الخيريّة والإسعافيّة والاجتماعية - الجمعيّات التنمويّة - الجمعيّات الوداديّة - الجمعيّات ذات الصبغة العامّة.

وفي هذا الإطار، وللتطبيع مع هذه الممارسة المخالفة للمرسوم، أصبح مركز إفادة يعتمد التصنيف أساسا في توثيقه وبياناته ودراساته المتعلقة بالعمل الجمعياتي.





رسم بياني أعده مركز إفادة

ويعدّ هذا التنقيح الضمني **مساسا بحرية تكوين الجمعية** التي يخضعها القانون إلى تصنيف معين وهو ما من شأنه أن يشكل **تضييقا على أنشطتها وسبيلا لمراقبة أنشطتها** على ضوء التصنيف، وينتج عنه تدخل إدارة الجمعيات للتّنبيه على الجمعيات في صورة قيامها بأي نشاط لا يندرج في الصنف (وعادة التكييف يرجع للسلطة التقديرية للإدارة) الذي أدرجت به **وينجرّ عنه تفعيل الأحكام الردعية في حقها.**

هـ. الوثائق المطلوبة لتكوين جمعيّة

يقوم تكوين الجمعيات في تونس على **نظام التصريح** الذي يتجسّد في أن يرسل الراغبون في تأسيس جمعيّة جملة من الوثائق إلى الكاتب العام للحكومة تتمثّل في:

أ- مكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ يتضمّن تصريحا ينصّ على اسم الجمعيّة وموضوعها وأهدافها ومقرّها ومقرّات فروعها إن وجدت؛

ب- نسخة من بطاقة التّعريف الوطنيّة للأشخاص الطّبيعيّين التّونسيّين المؤسّسين للجمعيّة أو نسخة من بطاقة تعريف الولي عند الاقتضاء؛

ج- نسخة من شهادة الإقامة فيما يخصّ الأجانب؛

د- نظيرين من النّظام الأساسي يمضيهما المؤسسون أو من يمثّلهم.

ومن التنصيصات المهمّة الواجب تضمينها في النّظام الأساسي الخاصّ بالجمعيّة، الاسم الرّسمي للجمعيّة باللّغة العربيّة وبلغة أجنبيّة عند الاقتضاء، وعنوان المقرّ الرّئيسي للجمعيّة، وبيان أهداف الجمعيّة، ووسائل تحقيقها، وشروط العضويّة بها، وحالات انتهائها، وحقوق العضو وواجباته، من قبيل بيان الهيكل التّنظيمي للجمعيّة، وطريقة الانتخاب، وصلاحيّات كلّ هيئة من هيئاتها، فضلا عن تحديد الجهة داخل الجمعيّة التي لها صلاحيّة تعديل النّظام الدّاخلي واتّخاذ قرار الحلّ أو الاندماج أو التّجزئة، وتحديد طرق اتّخاذ القرارات وآليّات فضّ النّزاعات، ومعلوم الاشتراك الشّهري أو السّنوي إن وجد.

وفي هذا الإطار أكدت مصالح إدارة الجمعيات أنّ عديد الملفات التي ترد عليها بخصوص طلبات تأسيس الجمعيات تكون غير مستوفية للشروط القانونية من حيث الوثائق أو البيانات [36].

والملاحظ حاليا أنّ إدارة الجمعيات برئاسة الحكومة أصبحت، ورغم أن عدل التنفيذ هو المكلف من الجمعية بالتثبت من هذه الوثائق، **تتعمد التدخل فيما يقدّم إليها من وثائق بدعوى غياب الوثائق والتنصيصات.**

وبالإضافة إلى ذلك، تمّ بموجب القانون عدد 52 لسنة 2018، فرض الإدلاء بوثيقة إضافية من أعضاء الهياكل المسيرة للجمعية تتمثل في **وثيقة الحالة الزوجية ونظام الزواج عند الاقتضاء.** وفي صورة **اختيار نظام الاشتراك في الأملاك بين الزوجين**، لا تخضع البيانات المتعلقة بالقرين للإشهار.

كما تم إلزام أعضاء المكاتب التنفيذية بإيداع **قائمة محينة للمسيرين بالسجل الوطني للمؤسسات، وهو التزام لم يكن محمولا عليهم فيما قبل، باعتبار أنّ الالتزام الوحيد هو ذاك المتعلق بالإعلام بتنقيح أدخل على نظامها الأساسي لا غير (الفصل 16 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 [37]).**

و. إجراءات التّصريح وأجل تأسيس الجمعية

تقتضي الإجراءات المتّبعة في هذا الخصوص أن يتمّ التثبّت، بواسطة عدل منفّذ عند إرسال المكتوب، تضمّنه البيانات المنصوص عليها بالفقرة أعلاه، وتحرير محضر في نظيرين يسلّمهما إلى ممثّل الجمعيّة. ويتولّى من يمثّل الجمعيّة في أجل لا يتجاوز سبعة (7) أيام عند تسلم بطاقة الإعلام ببلوغ الإيداع (وصل الإيداع) القيام بإعلان بالمطبعة الرّسميّة للجمهوريّة التّونسيّة ينصّ على اسم الجمعيّة وموضوعها وهدفها ومقرّها، مرفقا بنظير من الحجّة الرّسميّة المذكورة بالفصل 10 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، على أن تنشر المطبعة الرّسميّة للجمهوريّة التّونسيّة الإعلان وجوبا في الرّائد الرّسمي في أجل خمسة عشر (15) يوما انطلاقا من يوم إيداعه. ويعتبر عدم رجوع بطاقة الإعلام بالبلوغ في أجل ثلاثين (30) يوما من إرسال المكتوب المشار إليه أعلاه بلوغا.

وعلى خلاف قانون سنة 1959 الذي منح الإدارة **أجل 3 أشهر لدراسة ملف الجمعية،** ثم إن لم يصدر قرار بالرفض من قبل وزير الداخلية تعتبر الجمعية قد تكونت، وهو ما أقرته المحكمة الإدارية [38]، فإنّ تكوين الجمعية في ظل المرسوم عدد 88 لسنة 2011 يتم بمرور سبعة (7) **أيام من إرسال المكتوب للإدارة العامة للجمعيات. ويكون أقصى أجل لتكوينها هو 30 يوما و لا يمنح القانون سلطة لرفض التكوين .**

36 من ذلك مثلا :
عدم احتواء الملف على جميع الوثائق المنصوص عليها بالفصل 10 من المرسوم سالف الذكر؛
عدم التفرقة بين التصريح ومحضر الجلسة التأسيسية وفي غالب الأحيان الاكتفاء بمحضر جلسة تأسيسية فقط وهي وثيقة غير منصوص عليها بالفصل 10 من نفس المرسوم؛
إرسال نسخة مجردة من مشروع النظام الأساسي عوضا عن نسختين يمضيهما المؤسسون أو من يمثلهم كما هو منصوص عليه بالفصل 10؛
إرسال ملف طلب التصريح دون التقيّد بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 10 المتعلقة بتثبت عدل منفذ من البيانات المطلوبة؛ إرسال ملف طلب التصريح بتكوين الجمعية عن طريق البريد العادي أو البريد السريع أو مكتب الضبط دون التقيّد بشرط الإرسال عن طريق البريد مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ وفقا للفقرة الثانية من الفصل 10 من نفس المرسوم؛
إرسال مطالب تصريح بتكوين جمعيات خاضعة لأنظمة قانونية خاصّة على غرار جمعيات التعاونيات، وجمعيات الصيادين، ومجامع التنمية الفلاحية، والهياكل الرياضية، ومؤسسات التمويل الصغير...
إرسال ملفات لطلب التصريح بتكوين فروع جمعيات أجنبية لا تحتوي على بطاقة إقامة سارية المفعول للمؤسسين الأجانب؛
إرسال ملفات لطلب التصريح بتكوين فروع جمعيات أجنبية لا تحتوي على الوثيقة المثبتة لوجود الجمعية الأم بصفة قانونية وفقا لقانون بلدها؛
إرسال ملفات لطلب التصريح بتكوين فروع جمعيات أجنبية لا تحتوي على وثائق غير مترجمة إلى اللغة العربية بواسطة مترجم محلف وفقا للفقرة الثانية من الفصل 21 من نفس المرسوم؛
إرسال ملفات لطلب التصريح بتكوين شبكة جمعيات لا تحتوي على الوثائق المطلوبة بالفصل 27 من نفس المرسوم.

37 الفصل 16 – يعلم مسيرو الجمعية الكاتب العام للحكومة عن طريق مكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ بكلّ تنقيح أدخل على نظامها الأساسي في أجل أقصاه شهر من تاريخ اتخاذ قرار التنقيح ويقع إعلام العموم بالتنقيح عبر وسائل الإعلام المكتوبة وعبر الموقع الإلكتروني للجمعية إن وجد.

38 الحكم الابتدائي عـــــ125405ـــــدد الصادر في 9 فيفري 2017 وسام بن مبروك / وزير الداخلية رئاسة الحكومة «وحيث يستخلص بتأمل الأحكام سالفة الذكر أنّ العبرة في تكوين الجمعيات في ظلّ القانون عدد 154 لسنة 1959 هي انقضاء الأجل المستوجب دون توصّل المعني بالتصريح بقرار في رفض التكوين، الأمر الذي تكون معه الجمعيّة موضوع التداعي قد تكوّنت بعد استيفاء شرط أجل 3 أشهر وكذلك إدراج اسمها بالرائد الرسمي وإشهارها في 13 أكتوبر 2011.» الحكم الابتدائي عـــــ125404ـــدد الصادر في 9 فيفري 2017.

وتعتبر الجمعيّة مكوّنة قانونا إذا اكتفينا بتطبيق المرسوم عدد 88 لسنة 2011 منذ تاريخ إرسال المكتوب إلى الكتابة العامة للجمعيات برئاسة الحكومة. **وتكتسب الشّخصيّة القانونيّة** انطلاقا من تاريخ نشر الإعلان بالرّائد الرّسمي للجمهوريّة التّونسيّة.

ونلاحظ في هذا المستوى أنه على إثر إصدار القانون عدد 52 لسنة 2018، تمت **إضافة التزامات أخرى** على الجمعية تتعلق بالتسجيل بسجل الجمعيات وشبكات الجمعيات الذي يقتضي إعادة إيداع ذات الوثائق التي تم إيداعها بالكتابة العامة للجمعيات. ويكون عليها بصفة مسبقة التأشير عليها من قبل **الإدارة المعنية ليتم لاحقا إيداعها بالمركز الوطني لسجل المؤسسات.**

ومنذ تاريخ تكوين الجمعية حسب المرسوم عدد 88 لسنة 2011، فإنها لا تحتاج إلى القيام بإجراءات أخرى دورية أو مرتبطة بمسارها قصد إعادة إثبات وجودها القانوني. وتظلّ منذ التكوين قائمة ما عدا إذا ارتأت حلّ نفسها أو اتُّخذ في شأنها قرار في الحلّ.

ويعتبر **الفرق واضحا في المرسوم بين التكوين واكتساب الشخصية القانونية**، باعتبار أنّ التكوين يتم منذ الإيداع بإدارة الجمعيات في حين أن اكتساب الشخصية القانونية يكون عبر النشر بالرائد الرسمي.

- وفي المقابل تظل الجمعية ملزمة لا فقط بإعلام إدارة الجمعيات بالتغييرات التي تطرأ على مستوى الجلسات الانتخابية، وتغيير الهيئة المديرة والإعلام بمحاضر الجلسات المعنية أو غيرها من التغييرات، بل كذلك مؤسسة السجل الوطني للمؤسسات مثلما ورد بالفصل 23 من القانون المتعلق به. وهو ما يتطلب **جهدا مضاعفا لجمعيات** جل أعضائها من المتطوعين والمتطوعات، **ويحدّ تبعا لذلك من حرية تكوين الجمعيات التي أصبحت لا تقتصر على النشر بالرائد الرسمي فحسب، بل كذلك تنشر بجريدة رسمية مخصصة للإشهار وبموقع المركز الوطني للمؤسسات الرسمي جميع العمليات المتعلقة بالمؤسسة بهدف إعلام الغير بوضعيتها القانونية حسب ما اقتضاه الفصل 46 من القانون عدد 88 لسنة 2011.** واعتبر القانون عدد 52 لسنة 2018 أن هذا الإشهار بالجريدة الرسمية التابعة للمركز يقوم مقام الإشهار بالرائد الرسمي بالنسبة إلى العمليات التي أوجب هذا القانون إشهارها، سواء لصحتها أو للاحتجاج بها على الغير، بقطع النظر عن كل نص قانوني مخالف.

وأمام هذا التوازي في الإجراءات، فإنّ تكوين الجمعيات ومواصلة نشاطها والإعلام الدوري بسجلاتها الدورية وقوائمها وما يترتب عنه **من استنزاف لطاقتها**، كان حريّا بإدارة الجمعيات أن تتكفّل لوحدها بتحقيقه باعتبار أن هذا المركز (الذي له مداخيل متأتية من عمليات التسجيل أيضا)[39] هو في تواصل مع بقية مؤسسات الدولة ومن بينها إدارة الجمعيات دون أن تكون هناك حاجة إلى القيام بالإيداع مرّة ثانية من قبل الجمعيات.[40]

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه في بعض الصيغ لمشاريع القوانين حول إعادة تنظيم الجمعيات، يتزامن التكوين واكتساب الشخصية القانونية مع النشر بالرائد الرسمي، دون أن يكون التكوين مرتبطا بتاريخ الإيداع.

وبمراجعة القانون عدد 52 لسنة 2018، يتبين أنّه اشترط وثائق مستحدثة وغير موثقة حتى في إدارة الجمعيات، على غرار وثيقة تفيد التكوين القانوني للجمعية.

كما أن إيداع التسجيل يخضع إلى مراقبة يجريها المركز حسب صريح الفصل 23، وذلك من خلال ما يتوصل به من بيانات ووثائق بموجب تشبيك قواعد البيانات و يكون بالتشبيك مع كل الإدارات أو الهياكل المتداخلة.

ح. إدارة الجمعيات

يعدّ إسناد الاختصاص إلى السلطة التنفيذيّة في منح ترخيص من عدمه من أهم العوائق التي تفرض قيودا دون رقابة على الجمعيات، وتعدّ مدخلا للحدّ من حرية التنظيم. وتمّ القطع مع نظام الترخيص ليصبح طلب تكوين جمعية يتم بمجرّد إعلام أو إخطار بالتّأسيس ينجرّ عنه تكوينها فعلا بعد مرور الأجل القانوني. و لم يمنح المرسوم سلطة للإدارة المعنية لرفض التكوين قبل انقضاء أجل معين (يمكن لوزير الداخلية في أجل 3 أشهر من تاريخ إيداع طلب تكوين جمعية أن يتخذ قرارا برفض التكوين كما كان الأمر في قانون 1959) .

وقد ساهم نظام التصريح في تشجيع العديد على تكوين جمعيات، غير أنّ التغيير في نظام التكوين وفي التنظيم صُلب الإدارة المختصة في التسجيل ساهم في تعطيل النظر في المطالب. وكان التمشي بعد الثورة يرتكز على تجنّب المقاربة **الأمنيّة** في التسجيل نحو **مقاربة مدنيّة**، إذ بعد أن كانت الجمعيات خاضعة لأنظار وزارة الداخلية، تم بموجب المرسوم عدد 88 لسنة 2011 إحالة هذا الاختصاص إلى رئاسة الحكومة. وقد اتّسم تنظيم الهيكل المعني بتلقّي التّصريحات بالتّكوين بنوع من عدم التّناسق، إذ رغم أنّ إدارة الحريّات العامّة وشؤون الجمعيّات بالإدارة العامّة للشّؤون

39 الفصل 6 - تتكون موارد المركز من:
المنحة المتأتية من ميزانية الدولة، الإتاوات التي يفرضها التشريع الجاري به العمل والمعاليم الموظفة بعنوان الخدمات التي يسديها، الموارد الذاتية، الهبات.

40 الفصل 3 - يتم وجوبا في إطار تشبيك قواعد البيانات العمومية، التبادل الإلكتروني الحيني للمعلومات والبيانات والوثائق بين المركز الوطني لسجل المؤسسات وجميع المؤسسات والهياكل العمومية المعنية ومنها: الإدارة المكلفة بالجباية -البنك المركزي التونسي -اللجنة التونسية للتحاليل المالية - الإدارة العامة للديوانة -الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - الهيئة التونسية للاستثمار-وكالة النهوض بالصناعة والتجديد- الجماعات المحلية -المعهد الوطني للإحصاء - الإدارة المكلفة بالجمعيات
ويبرم المركز الوطني لسجل المؤسسات، في هذا الإطار، الاتفاقات التي يراها ضرورية مع الهياكل والمؤسسات العمومية تحدد بمقتضاها البيانات والمعلومات الضرورية التي يجب تبادلها لضمان شفافية وحينية قاعدة بياناته.

السّياسيّة بوزارة الدّاخليّة ألحقت في مرحلة أولى برئاسة الحكومة بمقتضى أحكام الفصل الأوّل من الأمر عدد 640 لسنة 2012 المؤرّخ في 25 جوان 2012 والمتعلّق بإلحاق هيكل برئاسة الحكومة، إلاّ أنّه صدر لاحقا الأمر عدد 641 لسنة 2012 المؤرّخ في 25 جوان 2012 والمتعلّق بإحداث وحدة مكلّفة بمتابعة شؤون الجمعيّات والأحزاب برئاسة الحكومة.

واتسمت إدارة الجمعيات **بضعف الموارد البشرية والمادية اللازمة لمجابهة العدد الكبير من المطالب الوافدة عليها**، مما انعكس سلبا على تكوين بعض الجمعيات التي جوبهت ببيرقراطية وطول انتظار تجاوز الاجال المعقولة وعطّلت بالتالي تكوينها وفق ما يقتضيه المرسوم عدد 88 لسنة 2011.

إلى جانب ذلك صدر الأمر الحكومي عدد 465 لسنة 2016 المؤرّخ في 11 أفريل 2016 والمتعلّق بإحداث وزارة العلاقة مع الهيئات الدّستوريّة والمجتمع المدني وحقوق الإنسان، وضبط اختصاصاتها وصلاحيّاتها. ونصّ بفصله الرابع أن تتكفّل الوزارة في مجال العلاقة مع المجتمع المدني بالمشمولات التالية على وجه الخصوص:

- إعداد واقتراح مشاريع القوانين والنصوص الترتيبية المتعلقة بالمجتمع المدني،
- ضمان احترام حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والنشاط في إطارها وتطويرها والحفاظ على استقلاليتها،
- دعم دور الجمعيات في مجال التنمية، والعمل على تركيز الآليات الكفيلة بتكريس التحاور المتواصل بين الحكومة والمجتمع المدني،
- العمل على تدعيم العلاقة بين الحكومة والمجتمع المدني وتشريك المجتمع المدني في ضبط الخيارات والبرامج الحكومية،
- اقتراح السياسات العامة للتمويل العمومي للجمعيات، والعمل على تطوير التشريع المتعلق بالأحزاب السياسية.

ومن خلال إعادة هيكلة الحكومات وإحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة كانت هذه الوزارة من أكثر الوزارات التي استهدفها التغيير مع كل تحوير وزاريّ، فتأرجحت بين وزارة مستقلة أو وزارة تحت رئاسة الحكومة (وزير معتمد لدى رئيس الحكومة مكلف بالعلاقات مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني)، لتنتهي إلى إدارة عامة بمصالح العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني برئاسة الحكومة في آخر تحيين للحكومة بتاريخ 11 أكتوبر 2021.

وقد تكون لهذه **المراوحة وعدم الاستقرار في إدارة الجمعيات بين هياكل مختلفة انعكاساتٌ سلبيةٌ، خصوصا في ظل غياب رؤية لطريقة تعامل مؤسسات الدولة و تعاطيها مع العمل الجمعياتي ومتطلباته.**

وبخصوص التمشي الذي توخته الدولة في التعامل مع الجمعيات، فإنّها اقتصرت على **إدارة مركزية مقرّها بتونس العاصمة**، والحال أنّ هذه الإدارة، وعلى خلاف قانون 1959 الذي أسندها إلى الولاة بالجهات، لم تسع لخلق **إدارات لا محورية** تمثّلها على مستوى الجهات.

وقد يبدو من الظاهر أنّ طالبي التسجيل يمكنهم الاكتفاء بمراسلة عبر البريد وانتظار علامة البلوغ لإشهار التكوين. لكن **واقعيا** يضطر هؤلاء، بالخـــصوص في صورة تلـــقي مراسلة من الإدارة، **إلى التنقل إلى تونس العاصمة** لتسوية وضعيتهم. وهو ما أكّده لنا ممثّلو الجمعيات الذين تمّ اللقاء بهم في الجهات وخصوصا الناشئة منها، فأشاروا إلى تكبّدهم لمصاريف التنقل إلى العاصمة لمتابعة ملفاتهم لدى إدارة الجمعيات بتونس العاصمة.

ويتجه التأكيد على أن أحكام الفصل 2 من مجلة البريد تقتضي أنّ الإشعار بالاستلام: «وهو وصل يطلبه المرسل عند إيداع مراسلة مسجلة أو برقية مصرح بها، ويقع إرجاعه إليه بمجرد تسليم المراسلة إلى المرسل إليه» وتبعا لذلك ليس للإدارة العامة للجمعيات من موجب لعدم إرجاع الوصل بالتسلم. وفي المقابل فإنّه لا يتم إرجاع هذه الإثباتات.

ومن خلال المشاريع التي تم إعدادها بخصوص الجمعيات تم في البعض منها **اقتراح وضع إدارات جهوية لتقبل مطالب التكوين.**

وما تمت معاينته بالإدارة العامة للجمعيات في الأغلب هو تعطيل أغلب الجمعيات التي تحترم في تكوينها القانون، وذلك **لأسباب غير معلومة، وغير مبررة** يرجعها البعض إلى كثرة المطالب **وعدم كفاية الموارد البشرية**، فيما يرى البعض الآخر أنّ هذا التراخي يرجع إلى **عدم تأهيل قدرات الساهرين على هذه الإدارة**، ويرجع فريق آخر ذلك إلى **الرجوع إلى ممارسات قديمة ترمي إلى تعطيل التسجيل تمرّس عليها عديد الموظفين سابقا وتصل إلى حدّ التدخل في الأهداف وإملائها على طالبي التسجيل.** وهو ما تم تأكيده من قبل مجموعات الدعم في الجهات التي اضطر البعض منها إلى تغيير بعض الأهداف للحصول على إثبات البلوغ/ الإشعار بالاستلام.

وقد كان الحجر الصحي سببا في تقلص مطالب تكوين الجمعيات، وفي المقابل لم يتم ملاحظة أي تدبير من إدارة الجمعيات يهدف إلى تيسير تقبل المطالب أو إيداع الوثائق المطلوبة لدى هذه الإدارة، كما لم تتول وضع أيّة منصة أو تتصل بإدارات محلية يمكنها أن تتلقى هذه الوثائق. وقد كان من بين المشاريع المختصة إحداث منصة جمعيات[41]. وهي بوّابة إلكترونية توطن على شبكة الأنترنت لتسجيل الجمعيات وإدراج البيانات المستوجبة والإعلامات وجميع التحيينات طبق القانون، ووضعها على ذمة العموم ومؤسسات الدولة المعنية بتلك المعلومات.

41 هي منصة خاصة بالجمعيات دون غيرها و «يرأس مجلس الجمعيات ممثل عن رئيس الحكومة ويتركب من أعضاء يمثلون القضاء الإداري والعدلي والمالي والإدارات المعنية والمجتمع المدني».

وقد أكدّ ممثلو وممثلات الجمعيات في اجتماعاتنا بهم في كل من منطقتي الكريب والقيروان على صعوبة التواصل مع إدارة الجمعيات برئاسة الحكومة. فبالإضافة إلى بعد المسافة عن العاصمة وعدم الوضوح في أيّام ومواقيت العمل بهذه المصلحة، فقد تمّ التنويه من قبل المشاركين إلى تعدد مشاكل التواصل المباشر مع من يمثلون هذه الإدارة بالخصوص فيما يتعلّق بـــ:

- غياب التواصل الإلكتروني وغياب كل أجندة يمكن للمعنيين اتباعها للتواصل مع الإدارة المعنية حتى إنّ هناك من اضطر إلى التنقّل إلى العاصمة مرتين للحصول على الوثائق.
- فرض إجراءات غير منصوص عليها بالتشريع الجاري به العمل (من باب وضع صنف الجمعية ، مد بوثائق غير منصوص عليها بالمرسوم ...) تفضي إلى تجاوز الآجال القانونية للبتّ في الوثائق المحالة عليها من أجل تكوين الجمعيات.
- فرض نماذج تتعلق بالأنظمة الأساسية للجمعيات وحصر إسناد الموافقة على تكوين هذه الجمعيات في اعتماد هذه الوثيقة، ورفض كل وثيقة خارج هذا الأنموذج الذي توجد به تضييقات ويحدّ من الحق في تكوين الجمعية.
- تدخل في الأهداف وطلب حذف كلّ هدف تكون الغاية من ورائه مراقبة الهيئات العمومية وتقديم مقترحات لتحسين أدائها، بدعوى أنّ هناك هياكل رقابية تابعة للدولة تقوم بهذه الاعمال، وتعتبر أن في ذلك تدخلا في مهام الدولة (وهو تدخل مخالف للفصل 5 من المرسوم عدد 88 الذي أعطى الحق للجمعيات في تقييم دور مؤسسات الدولة وتقديم مقترحات لتحسين أدائها).

ط. إجراءات خاصّة بتأسيس فروع الجمعيّات الأجنبيّة

• النظام القانوني المتعلق بفروع الجمعيات الأجنبية

يخصّص المرسوم عدد 88 لسنة 2011 **بابا كاملا يضع به أحكاما تتعلّق بالجمعيّات الأجنبيّة** [42]، وقد جاء في الفصل 25 منه أن الجمعيات الأجنبية تخضع، في ما عدا أحكام هذا الباب، إلى نظام الجمعيات الوطنية نفسه، كما عرّفت أحكام الفصل 20 الجمعية الأجنبية بأنّها «فرع جمعيّة مؤسّسة بموجب قانون دولة أخرى»، كما أوجبت أن يتأسّس فرع الجمعيّة الأجنبيّة في تونس وفق أحكام هذا المرسوم، وخوّل للجمعية الأجنبية أن تؤسس في تونس فروعا لها في كنف احترام التشريع الوطني الجاري به العمل. ويستشف من ذلك أنّ اتفاق أجانب مقيمين في تونس على تكوين جمعية أجنبية غير موجودة قانونا بموجب قانون دولة أخرى غير ممكن، فالتكوين يقتصر على تمثيلية للجمعية الأم بفرع لها في تونس.

ويتجسّد تأسيس فرع الجمعيّة الأجنبيّة في تونس[43] في إرسال الجمعيّة المعنية مكتوبا مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ إلى الكاتب العام للحكومة يتضمّن اسم الجمعيّة، وعنوان المقرّ الرّئيس لفرع الجمعيّة في تونس، وبيانا للنّشاطات التي يسعى فرع الجمعيّة إلى ممارستها في تونس، وأسماء مسيّري فرع الجمعيّة الأجنبيّة التّونسيّين أو الأجانب المقيمين في تونس وعناوينهم، ونسخة من بطاقة تعريف المسيّرين التّونسيّين ونسخة من شهادة إقامة أو من جواز سفر المسيّرين الأجانب، ونظيرين من النّظام الأساسي يمضيهما المؤسّسون أو من يمثّلهم، ووثيقة رسميّة تثبت أنّ الجمعيّة الأجنبيّة الأمّ مكوّنة قانونا في بلدها. كما اشترط في المعلومات والوثائق المنصوص عليها أن تكون مترجمة إلى اللّغة العربيّة بواسطة مترجم رسمي محلّف. ومثلما هو الحال بالنسبة إلى الجمعيات الوطنية، يجب أن يتثبّت عدل منفّذ عند إرسال المكتوب من أنّه يتضمّن البيانات المذكورة أعلاه ويحرّر محضرا في نظيرين يسلّمهما إلى ممثّل الجمعيّة.

وعلى خلاف نظام التصريح المتعلق بالجمعيات التونسية، أسند المرسوم صلاحية للكاتب العام للحكومة في **رفض تسجيل جمعية أجنبية** بموجب قرار معلل في غضون ثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلّم المكتوب [44]، عند التّعارض الواضح بين النّظام الأساسي للجمعيّة الأجنبيّة ومقتضيات الفصلين 3 و4 من المرسوم المذكور[45]. وتجدر الإشارة إلى أنّ المرسوم كان في هذا المجال محترما للمعايير الدولية بأن ألزم الإدارة في أجل سابق الوضع ومحدد بتعليل قرارها، وهو ما من شأنه أن يمكّن الجمعية الأجنبية من تصحيح إجراءاتها. وبالإضافة إلى ذلك وفي إطار احترام مبدأ الشرعية خوّل لمؤسسي فرع الجمعية الأجنبية بتونس الطّعن في شرعيّة مقرّر رفض التّسجيل حسب الإجراءات المعمول بها في مادّة تجاوز السّلطة طبقا لأحكام القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرّخ في 1 جوان 1972 والمتعلّق بالمحكمة الإداريّة.

كما نصّ المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على أنّه في صورة صدور حكم بالإلغاء عن المحكمة الإدارية[46] يتعيّن إعلام الكاتب العام بحكم المحكمة الإداريّة النّهائي والقاضي بإلغاء مقرّر الرفض، ثم يتولّى من يمثّل فرع الجمعيّة الأجنبيّة في أجل لا يتجاوز سبعة (7) أيام ودون إعادة تقديم

42 - الباب الثّالث، الجمعيّات الأجنبيّة، الفصول من 20 إلى 25.

43 - الفصل 22 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011

44 - الفصل 22 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.

45 - الفصل 3 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 بأن «تحترم الجمعيّات في نظامها الأساسي وفي نشاطها وتمويلها مبادئ دولة القانون والدّيمقراطيّة والتعدديّة والشفافيّة والمساواة وحقوق الإنسان كما ضُبطت في الاتفاقيّات الدوليّة المصادق عليها من طرف الجمهوريّة التونسيّة»، كما يُحجّر على الجمعيّة حسب مقتضيات الفصل 4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 «أن تعتمد في نظامها الأساسي أو في بياناتها أو في برامجها أو في نشاطها الدّعوة إلى العنف والكراهية والتعصّب والتّمييز على أسس دينيّة أو جنسيّة أو جهويّة؛ وأن تمارس الأعمال التجاريّة لغرض توزيع الأموال على أعضائها للمنفعة الشخصيّة أو استغلال الجمعيّة لغرض التهرّب الضريبي؛ وأن تجمع الأموال لدعم أحزاب سياسيّة أو مرشّحين مستقلّين إلى انتخابات وطنيّة أو جهويّة أو محليّة أو أن تقدّم الدّعم المادّي لهم ولا يشمل هذا التّحجير حقّ الجمعيّة في التّعبير عن آرائها السياسيّة ومواقفها من قضايا الشّأن العام».

46 - الفصل 22 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.

ملف جديد في الغرض، إيداع إعلان بالمطبعة الرّسميّة للجمهوريّة التّونسيّة ينصّ على اسم الجمعيّة وموضوعها وهدفها ومقرّها، مرفقا بنظير من المحضر، على أن تنشر المطبعة الرّسميّة للجمهوريّة التّونسيّة الإعلان في الرّائد الرّسمي وجوبا في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما انطلاقا من يوم إيداعه. وهو نفس الإجراء بالنسبة إلى الجمعيات التي لم يتم رفض مطلب تسجيلها بتولّي من يمثّل الجمعيّة الأجنبيّة في أجل لا يتجاوز سبعة (7) أيّام عند تسلّم بطاقة الإعلام ببلوغ الإعلان إلى المطبعة الرّسميّة للجمهوريّة التّونسيّة، وهو ينص على نفس المقتضيات[47].

وفي جميع الحالات وكما هو الشأن أيضا بالنسبة إلى الجمعيات التونسية، يعتبر عدم رجوع بطاقة الإعلام بالبلوغ في أجل ثلاثين (30) يوما من إرسال المكتوب المشار إليه أعلاه بلوغا حسب مقتضيات الفصل 23 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011. كما أنّ الإعلام بتكوين الجمعية لا ينجر عنه التزامات ماليّة تجاه الدّولة ولا ينجرّ عنه دفع معاليم خاصة بالجمعيات الأجنبية.

والملاحظ بخصوص تكوين فرع من جمعية أجنبية بتونس، أنّه **تم القطع مع التشاور المسبق مع وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الداخلية،** كما نص على ذلك القانون السابق والملغى بموجب المرسوم 88 لسنة 2011[48]. فضلا عن ذلك فإنّ موضوع المنظّمات ذات النّفع العامّ (fondations) قد شكل عقبة أمام الحق في تكوين جمعية **لعدم التنصيص على هذا الصنف في المرسوم المذكور،** والحال أنها تشترك مع الجمعيات بخصوص أهدافها غير الربحية. ولكن يبدو من خلال مشاريع القوانين المتداولة أنّه تمّ **إعداد مشروع قانون لتنظيم هذا الصنف وإدراجه في القانون الوطني،** وتم تعريف **المؤسسة ذات النفع العام** بأنها «الذات المعنوية التي تحدث بمقتضى تصرف قانوني يتم من خلاله تخصيص دون رجعة فيه، لأموال أو حقوق أو منافع من قبل شخص أو مجموعة أشخاص طبيعيين أو معنويين أو منهما معا قصد إنجاز عمل يهدف إلى تحقيق نفع عام دون مقابل أو ربح.»

• دور القضاء في حماية حرية الجمعيات فيما يتعلق بفروع الجمعيات الأجنبية

يلعب القضاء الإداري دورا أساسيا في إنصاف فروع الجمعيات الأجنبية التي خصها المرسوم بسلطة مهمة إذ لا يقتصر دوره على إلغاء قرار الرفض المخول للكاتب العام للحكومة الذي يمارس سلطة رقابية بصفة مسبقة للتأكد من مدى احترام طلب التسجيل لأحكام القانون الوطني، بل منح في المقابل الحق للجمعية الأجنبية الطاعنة في القرار القاضي برفض تسجيلها أمام المحكمة الإدارية. ويكفي بموجب صريح نص القانون صدور حكم نهائي في الإلغاء ليكون سندا للجمعية المعنية في تسجيلها مباشرة والإعلان عن ذلك بالمطبعة الرسمية للجمهورية التونسية ودون حاجة إلى تدخل الكتابة العامّة للحكومة. واعتبرت المحكمة أنّ تعهدها قد تمّ في إطار ضمان مقومات دولة القانون التي يضمن من خلالها القضاء رقابة مدى احترام مبدأ حرية التنظيم[49].

وانتهت المحكمة إلى إقرار المبادئ التالية:

أ. بخصوص اكتساب صفة جمعية:

- تكوين فرع جمعية أجنبية يقتضي بداهة وجودا قانونيّا معترفا به للجمعية الأجنبية في بلدها. وتصنيفها بموجب قانون الدولة التي تكونت فيها لا يعني بالضرورة أنّ الاعتراف بانتصابها بدولة أخرى يقتضي خضوعها لنفس النظام القانوني للدولة المعنية بتسجيل فرعها. وغياب الشكل القانوني المتعلّق بمنظّمة ذات النّفع العامّ «Fondation» صلب المنظومة القانونية التونسية لا يعني بصفة آلية رفض كل كيان يحمل هذه التسمية، لأنّ معيار التفريق المحدد هو نشاط الجمعية ومسألة تحقيق الأرباح أو توزيعها على منخرطيها من عدمه.
- عدم وجود غاية ربحية للمؤسسة في أنشطتها وإن وجد بها نشاط اقتصادي فإن الأرباح، إن وجدت، لا توزّع على الأعضاء بل هي وسيلة لتحقيق الهدف الجمعياتي للمؤسسة.
- بخصوص الأساس القانوني لتطبيق المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على المؤسسات ذات النفع العام وذلك استنادا إلى الفصل 35 من الدستور والمادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:
- ورد مصطلح الجمعيات في الدستور على إطلاقه ولم يخصصه فقط للجمعيات الوطنية، إذ يشمل بالضرورة الجمعيات الأجنبية والجمعيات الإقليمية والدولية، وهي التزامات تطبق على قدم المساواة بين كل الجمعيات دون تمييز.
- سبب رفض تكوين فرع الجمعية لم يكن مؤسسا على أي قيد من القيود المسموح بها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي لا تدخل في أيّة تدابير ضرورية لصيانة الأمن القومي أو السّلامة العامّة أو النّظام العام أو حماية الصحّة العامّة أو الآداب العامّة أو حماية حقوق الآخرين وحريّاتهم، بل كان مؤسسا على أنّ الجهة المدعية مصنفة باعتبارها مؤسسة، ولا تكتسي صفة جمعية في بلد المنشأ.

47 - الفصل 23 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.
48 - القانون عدد قانون أساسي عدد 80 لسنة 1993 مؤرخ في 26 جويلية 1993 يتعلق بانتصاب المنظمات غير الحكومية بالبلاد التونسية.
49 القضيّة عدد: 154297 بتاريخ 16 جانفي 2020 مؤسسة «ستيشتينق بارك» / الكاتب العام للحكومة.

ي. التحديات على مستوى تنزيل القانون عدد 88 لسنة 2011

رغم صبغته التحررية، فإنّ تنزيل المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على أرض الواقع أثبت وجود هنات في التطبيق مثلت عائقا أمام تسجيل العديد من الجمعيات كما بيّن الواقع وجود فراغات تشريعية في هذا النصّ فتحت مجالا للسلطة التنفيذية حتّى تعطل التكوين، ومن أهمها ما يلي:

- لم يتعرّض المرسوم عدد 88 لسنة 2011 إلى مسألة **النّقص في البيانات**، إذ لم يتضمّن التّنصيص على الإجراءات الواجب على الإدارة توخّيها لطلب استكمال البيانات المطلوبة المنصوص عليها بالفصل 10 بالنّسبة إلى الجمعيّات الوطنيّة، وذلك في صورة تقديم التّصريح منقوصا من بعض تلك البيانات[50].
- لم يتعرّض المرسوم إلى مسألة إمكانيّة **رفض الكاتب العام للحكومة تسليم بطاقة الإعلام بالبلوغ**، وبالتّالي لم يضبط النّتائج القانونيّة التي قد تنجرّ عن ذلك، رغم وجود هذه الممارسة على مستوى الواقع الإداري لأنّ التسليم لم يعد آليا[51].
- في المقابل تم سد هذا الفراغ صلب القضاء المختص الذي تلتجئ إليه الجمعيات.
- يلاحظ على صعيد الواقع أنّ إرسال ملف تكوين جمعيّة برسالة مضمونة الوصول لم يعد كافيا، بل وجب انتظار وصل الإعلام بالبلوغ/ الإشعار بالاستلام الذي لم يعد يسترجع بصفة آليّة[52]، فضلا عن أنّ **مصالح المطبعة الرّسميّة للجمهورية التونسية** المكلفة بنشر إشهار التكوين بالرائد الرسميّ للبلاد التّونسيّة **ترفض الإشهار ما لم يتمّ الإدلاء بما يفيد تسلم علامة البلوغ**، في مخالفة صريحة لأحكام الفصل 11 المرسوم عدد 88 لسنة 2011، الذي يوجب على المطبعة الرّسميّة **إدراج إشهار تكوين الجمعيّة بالرّائد الرّسمي، ولو في صورة عدم إرجاع علامة البلوغ من قبل مصالح الكتابة العامّة للحكومة،لأن المرسوم اعتبر أنّه** بعد مضيّ أجل شهر من تاريخ المراسلة الموجّهة إلى الكاتب العامّ للحكومة وجب إشهار التكوين [53]. وأضحى عدم الحصول على هذه الوثائق اليوم عائقا أساسيا في وجه حرية التنظم، رغم أنّ الحصول عليها بالنسبة إلى صائغي المرسوم كانت بديهية.
- لم ينّص المرسوم على طرق الطعن في قرارات رفض التسجيل، مما يعني أنّه لا وجود لمثل هذه القرارات، ولكن واقعيا تصدر عديد القرارات دون سند قانوني. وفي هذا الإطار، تم سد هذا الفراغ من القضاء الإداري مثلما تم بالنسبة إلى الجمعية البهائية التي ألغت المحكمة قرار رفض تسجيلها استنادا إلى القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية[54]. و في المقابل أقرت المحكمة الإدارية لنفسها الحق في بسط رقابتها على تدخل الإدارة باتباع إجراءات للحد من تكوين الجمعيات معتبرة أنه و على خلاف ما دفعت به إدارة الجمعيات من أنها تمارس في ما خوله لها الفصل 45 من مرسوم 88 لسنة 2011، فإنّها قد أصدرت قرارا يقضي برفض تكوين جمعية و هو قرار إداري خاضع لرقابتها ، وأن تفعيل أحكام الفصل 45 لا يكون إلا بالنسبة للجمعيات التي تم تكوينها قانونا و انتهت إلى أن ما أتته إدارة الجمعيات يعدّ من قبيل **الرقابة السابقة على تكوين الجمعية ويتعارض بالتالي مع فلسفة وروح المرسوم** المتعلق بالجمعيات التي أخضعها المشرّع لنظام **التصريح لا الترخيص** [55] .

وتمّ تسجيل بعض الممارسات التي تعدّ خرقا لحرية التنظيم نتيجة هذا الفراغ التشريعي الذي **منح للأعوان الإداريين سلطة في توجيه طالبي التسجيل**، وقد أكد العديد ممن تمّ سؤالهم أنّه تمّ الانحراف بنظام التسجيل أو الإخطار نحو نظام ترخيص وفرض إكراهات لم يأت بها المرسوم من ذلك مثلا:

- **تدخّل الإدارة العامّة للجمعيّات في الأهداف** التي تضمّنها الجمعيّات صلب أنظمتها الأساسيّة من خلال طلب تعديلها والحال أنّها محترمة لمقتضيات الفصلين 3 و4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011[56].

50 يراجع في نفس السّياق: منير التنوسي، «البيئة القانونيّة لمؤسّسات المجتمع المدني في تونس: الواقع والآفاق»، تونس، سبتمبر 2013، ص. 10، منشور على موقع: www.icnl.org

51 خلال حلقة النّقاش حول «واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الأحد 24 أفريل 2016 بنزل جولدن ياسمين-القصبة من ولاية القيروان وكذلك الحلقة التي تمت في نفس الغرض يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة. ونفس والملاحظة قدّمت خلال حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

52 - محمد الفاضل الحمدي، «الجمعيات: من التصريح إلى التأشير عود على بدء»، صحيفة «الضّمير»، 21 ديسمبر 2015.

53 - «تقرير سنة 2015 حول الانتهاكات المسلّطة على الجمعيّات في تونس»، إعداد المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، مارس 2016، ص. 5.

54 انظر الحكم الصادر في القضية عدد 133204 بتاريخ 21 فيفري 2019

55 « وحيث أنّ هذا الفصل (45) ورد بباب العقوبات التي يتمّ تسليطها على الجمعيات التي تكوّنت بعد بصفة قانونية واكتسبت الشخصية القانونية بعد أن تم نشر الإعلان بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية مثلما اقتضت ذلك أحكام الفصل 12 من ذات المرسوم، وهي غير صورة الحال ضرورة أنّ الجمعية موضوع التداعي لم تتكوّن بعد بدليل أنّ الإدارة طالبت العارض بضرورة تغيير التسمية التي تعدّ من العناصر الأساسية التي يتضمنها التصريح لتأسيس الجمعية تطبيقا لأحكام الفصل 10 من ذات المرسوم، وهو ما يعدّ من قبيل الرقابة السابقة على تكوين الجمعية ويتعارض بالتالي مع فلسفة وروح المرسوم المتعلق بالجمعيات التي أخضعها المشرّع لنظام التصريح لا الترخيص».

56 - خلال حلقة النّقاش حول «واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الأحد 24 أفريل 2016 بنزل جولدن ياسمين-القصبة من ولاية القيروان، أشار أحد الحضور بصفته عضوا مؤسّسا لجمعيّة أنّ الوحدة المكلّفة بمتابعة شؤون الجمعيّات والأحزاب التّابعة لرئاسة الحكومة طلبت منه حذف هدفين من مطلب التّصريح وكذلك 3 أهداف من النّظام الأساسي لجمعيّته من جملة 7 أهداف، وتمثّل الهدفان في «مراقبة منظومة المشاركة في تسيير الشّأن العامّ، و»مراقبة التزام مؤسّسات الدّولة والمؤسّسات المدنيّة بمعيار الشّفافيّة».

- نفس الملاحظة قدّمت خلال حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

- طلب الإدارة العامّة للجمعيّات من مؤسّسي الجمعيّات **تغيير فصول من الأنظمة الأساسيّة لجمعيّاتهم** تمسّ من طريقة أخذ القرارات داخل الجمعيّة وحوكمتها، الأمر الذي آل إلى تخلّي بعض الجمعيّات عن إتمام إجراءات تكوين جمعيّاتهم نتيجة لشروط مجحفة ولا قانونيّة[57] تطلبها الإدارة المعنية[58].

- مخالفة الإدارة العامّة للجمعيّات والأحزاب لروح المرسوم عدد 88 لسنة 2011 من خلال **إرشاد الجمعيّات وفق صيغ سابقة الوضع** مثلما كان الأمر في قانون 1959، والحال أنّ المرسوم منح الحرية للجمعيات في اختيار طرق وضع أنظمتها الأساسية. كما **أرست تقاليد إدارية لم يأت بها المرسوم** تتمثل في تخصيص أيّام بعينها في الأسبوع (يومي الأربعاء والجمعة) لاستقبال ممثّلي الجمعيّات مباشرة بمقرّ الإدارة بتونس العاصمة[59].

- رصد مخالفات على مستوى المطبعة الرّسميّة وذلك بتسلّم نصّ إشهار تكوين الجمعيّة وقبض معلوم الإشهار مع تسليم الفاتورة، غير أنّها لا تقوم بالإشهار في **انتظار وصول فاكس مرسل من قبل مصالح الإدارة العامّة للجمعيّات والأحزاب تُضمَّنُ به قائمة الجمعيّات التي يسمح بإدراج إشهارها بالرّائد الرّسمي**، وهو ما يعيد إلى الوجود الممارسات الأمنيّة السابقة التي أضحت من الشروط التي لم يأت بها المرسوم [60].

- تدخّل مصالح المطبعة الرسمية في نصّ الإشهار وذلك باقتراح إضافة بعض البيانات الواردة به أو إلغائها، كما تقوم في بعض الحالات بعرض نصّ الإشهار المقدّم من قبل ممثّل الجمعيّة على الإدارة العامة للجمعيّات والأحزاب لتبدي رأيها بالموافقة أو برفض النصّ أو بطلب تعديله[61]. وللتصدي لذلك أرسى القضاء العدلي سابقة مهمة بموجب الحكم الاستعجالي الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2015 في القضية عدد 55108 المرفوعة من قِبَل مؤسسة حسن السعداوي ضد المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، وانتهى القضاء فيها إلى إلزام المطبعة الرسمية بنشر الإعلان المودع لديها في 23 سبتمبر 2015 والمتعلق بتكوين الجمعية، وذلك في أول عدد من الأعداد التي ستصدرها اعتبارا من تاريخ إعلامها بهذا القرار والإذن بالتنفيذ على المسودة.[62]

- ولمواجهة هذه الخروقات يمكن لمؤسسي الجمعية التقاضي أمام القضاء الإداري الذي أسنده المشرّع بموجب القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرّخ في غرّة جوان 1972 ولاية عامّة في النّزاع ذي الصبغة الإداريّة، إذ تقتضي أحكام الفصل 2 منه أن تنظر المحكمة الإداريّة بهيئاتها القضائيّة المختلفة في جميع النّزاعات الإداريّة عدا ما أسند إلى غيرها بنصّ خاصّ، كما تقضي أحكام الفصل 5 منه بأن تهدف دعوى تجاوز السلطة إلى ضمان احترام المشروعيّة القانونيّة من قبل السّلط التّنفيذيّة، وذلك طبقا للقوانين والتّراتيب الجاري بها العمل والمبادئ القانونيّة العامّة. وينصّ الفصل 6 من ذات القانون على أن يقبل القيام بدعوى تجاوز السّلطة من قِبَل كلّ من يثبت أنّ لديه مصلحة ماديّة كانت أو معنويّة في إلغاء مقرّر إداري ما، كما ضبط الفصل 7 منه الحالات التي يمكن فيها القيام بدعوى تجاوز السّلطة وهي: عيب الاختصاص، وخرق الصّيغ الشّكليّة الجوهريّة، وخرق قاعدة من القواعد القانونيّة، والانحراف بالسّلطة أو بالإجراءات.

ولئن كان القانون العام في تونس يخول لطالبي تكوين الجمعية التقاضي أمام المحكمة الإدارية، إلاّ أنّ **طول آجال التقاضي** [63]، **مقارنة بالطابع الاستعجالي لتكوين جمعية تبقى من بين الأشياء التي تثني الجمعيات عن تقديم قضايا في الغرض** باعتبار أنّ جلّ القضايا المرفوعة من الجمعيات تستهدف قرارات حل جمعية وليس رفض تكوينها، وذلك لأسباب متعددة أهمها عدم التنصيص على هذه الامكانية بالمرسوم عدد 88 لسنة 2011 من جهة وعدم معرفة طالبي التسجيل بهذه الإمكانية وفق القانون العام، فضلا عن فقدان الثقة في قضاء ناجز يحترم الأجل المعقول للبت في الدعاوى، وأخيرا لتعنت الإدارة في تنفيذ الاحكام.

كما طالب العديدُ من الجمعيّات بإيجاد **سبل تقاض مستعجلة أمام القضاء الإداري تبت في أصل دعوى قرارات رفض التسجيل.** فيما أفادت بعض الجمعيّات والأفراد بأنهم أضحوا يحبذون العمل الفردي التطوّعي والنّشاط التّلقائي بعيدا عن التنظّم في شكل جمعيّة بما أنّه تبيّن أنّ هذه الطّريقة تعطي أكثر حريّة في النّشاط وبأقلّ عوائق[64].

57 انظر موقع إدارتي https://idaraty.tn/ و الذي تضمن في شروط تكوين الجمعية وثائق إضافية لم ينص عليها المرسوم و اسند الحق للإدارة في التدخل لتعديل النظام الأساسي للجمعية على خلاف المرسوم و فقه قضاء المحكمة الإدارية .

58 - «تقرير سنة 2015 حول الانتهاكات المسلّطة على الجمعيّات في تونس»، إعداد المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، مارس 2016، ص. 5.

- خلال حلقة النّقاش حول "دراسة واقع الجمعيّات في تونس" التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة "جمعيّتي"، يوم الأربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ "جمعيّتي" بتونس العاصمة، أشار الحضور إلى تخلّيهم عن تأسيس عديد الجمعيّات جزاء هذه الممارسات المخالفة للقانون.

59 «تقرير سنة 2015 حول الانتهاكات المسلّطة على الجمعيّات في تونس»، إعداد المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، مارس 2016، ص. 5.

60 «تقرير سنة 2015 حول الانتهاكات المسلّطة على الجمعيّات في تونس»، إعداد المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، مارس 2016، ص. 5.

61 «تقرير سنة 2015 حول الانتهاكات المسلّطة على الجمعيّات في تونس»، إعداد المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، مارس 2016، ص. 5.

62 «الحريات في قفص الاتهام، دور القضاء في حماية الحقوق والحريات: تحت إشراف وحيد الفرشيسي، سنة 2021 / منظمة هنرش بول ص.251.

63 انظر الحكم الصادر في القضية عدد 133204 بتاريخ 21 فيفري 2019 تم تقديم الدعوى في جوان 2013 (6 سنوات)

انظر الحكم الصادر في القضية عدد 125405 بتاريخ 9 فيفري 2017 تم تقديم الدعوى في جوان 2011 (6 سنوات)

انظر الحكم الصادر في القضية عدد 154297 بتاريخ 16 جانفي 2020 تم تقديم الدعوى في جانفي 2018 (- 2 - سنتين)

64 حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

الجزء الثاني

تسيير الجمعيّات

1. الآثار القانونيّة للتّأسيس

من الآثار القانونيّة المترتّبة مباشرة عن تأسيس الجمعيّة واكتسابها الشّخصيّة القانونيّة، خوّل الفصل 13 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 للجمعيّات المكوّنة قانونا حقّ التقاضي واكتساب الملكية والتصرف في مواردها وممتلكاتها. كما يمكن للجمعية أن تقبل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا. وأجاز الفصل 14 منه لكلّ جمعية القيام بالحقّ الشّخصي أو ممارسة الدعوى المتعلقة بأفعال تدخل في إطار موضوعها وأهدافها المنصوص عليها في نظامها الأساسي. وفي المقابل لا يمكن للجمعية، إذا تمّ ارتكاب هذه الأفعال ضد أشخاص معينين بذواتهم مباشرة، رفع هذه الدعوى إلاّ بتكليف كتابي صريح من الأشخاص المعنيين بالأمر.

إلى جانب ذلك نزع الفصل 15 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الصّبغة الجزائيّة عن النّشاط الجمعيّاتي، إذ تقتضي أحكامه ألا يعدّ مؤسسو الجمعية ومسيروها وأجراؤها ومنخرطوها مسؤولين شخصيا عن الالتزامات القانونية للجمعية. ولا يحق لدائني الجمعية مطالبتهم بسداد الديون من أموالهم الخاصة، وذلك في قطيعة تامة مع قانون 1959 الذي أخضع المسيرين في الجمعية إلى المسؤولية الجزائية.

وهذا المكسب تم المساس به كما سبق بيانه بموجب القانون عدد 52 لسنة 2018 والمتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات الذي رتب جزاءات مالية وسجنية عن بيانات مغلوطة أو عدم الإدلاء بوثائق تصل العقوبات فيها إلى تسليط عقوبة **السجن مدة خمس سنوات وبخطية قدرها خمسون ألف دينار على** كل من تعمد **تقديم تصريح مخالف للحقيقة أو تقديم بيان كاذب**، والحال أنّ لرهانات المؤسسات الاقتصادية ولغاياتها من ارتكاب مثل هذه المخالفات تأثيرا على الشفافية وحوكمة المؤسسات وعلى السوق الاقتصادية والجباية، في حين أن الجمعية ليس لها في الأغلب نشاط تجاري ربحي، ولا يمكن أن تكون خاضعة لنفس العقوبات التي تتعرض لها المؤسسات الاقتصادية لاختلاف المحتوى والغاية.

أ. التزامات إدارية في تسيير الجمعيات

وضع المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على كاهل الجمعيّات المكوّنة قانونا عدّة التزامات وواجبات، ومن ذلك أن:

- خوّل الفصل 17 منه للجمعية تحديد شروط العضوية الخاصة بها دون تدخل من إدارة الجمعيات، على ألا تخالف أحكام هذا المرسوم. ويشترط في عضو الجمعية أن يكون تونسي الجنسية أو أجنبيا مقيما في تونس، بلغ ثلاث عشرة (13) سنة من العمر، ويقبل كتابة بالنظام الأساسي للجمعية ويدفع معلوم الاشتراك فيها.

- أكدّ المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على ضرورة تفادي مبدأ تضارب المصالح، إذ حجّر مشاركة أعضاء أو أُجراء الجمعية في إعداد أو اتخاذ قرارات من شأنها أن تؤدي إلى تعارض بين مصالحهم الشخصية أو الوظيفية ومصالح الجمعية.

- أوجب الفصل 16 من ذات المرسوم على مسيري الجمعية **إعلام** الكاتب العام للحكومة عن طريق مكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ بكلّ تنقيح يقع إدخاله على نظامها الأساسي في أجل أقصاه شهر من تاريخ اتخاذ قرار التنقيح، ويقع إعلام العموم بالتنقيح عبر وسائل الإعلام المكتوبة وعبر الموقع الإلكتروني للجمعية إن وجد. وهذا الالتزام محمول كذلك على الجمعية تجاه المركز الوطني لسجل المؤسسات بموجب القانون عدد 52 لسنة 2018.

وزيادة على هذا الالتزام، أضاف القانون المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات في فصله 32، ضرورة إيداع الجمعيات قائمة محينة للمسيرين، أي أن كل تغيير وجب على الجمعيات إيداعه بالسجل (استقالات، وإقالات، وتعويض، وحلول محل الغير في المسؤوليات، وتغييرها ..).

- أوجبت مقتضيات الفصل 19 من المرسوم عدد 88 أن يضبط النظام الأساسي للجمعية وجوبا طرق تعليق نشاطها مؤقتا أو حلها، وكذلك قواعد تصفية أموالها والأصول الراجعة إليها بالنّظر في صورة حلها بمبادرة منها وفق مقتضيات نظامها الأساسي. ويُحمل هذا الالتزام عليها كذلك تجاه المركز الوطني لسجل المؤسسات بموجب القانون عدد 52 لسنة 2018 [65].

- تكون هذه الالتزامات بصفة عامة دورية وليست مرتبطة بمسار أنشطة الجمعية باعتبار أنّ اجتماع أعضائها أو مكتبها لا يكون بترخيص أو إخطار موجّه إلى إدارة الجمعيات. وفي المقابل، وعند انعقاد جلسة عامة عادية أو خارقة للعادة تلتزم الجمعية فقط بدعوة أعضائها للمشاركة في أشغالها دون أن ترسل مكتوب إعلام في الغرض إلى إدارة الجمعيات. والجمعية ليست ملزمة كذلك بالإعلام مسبقا بأسماء المترشحين في صورة انتخاب هيئة مديرة جديدة. وفي المقابل تلتزم بإعلامها بنتائج جلساتها فحسب حتى تكون على بيّنة بالأشخاص المنتخبين الجدد الذين ستتعامل معهم لاحقا.

65 الفصل 11 من القانون المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات: يتم التنصيص بالسجل وجوبا على:
- قرارات الدمج والحل والتنبيه أو تعليق النشاط المرتبطة بالجمعيات وشبكات الجمعيات.
- قرار تعيين المصفي القضائي.
- بيان الأموال المنقولة وغير المنقولة.
- قرارات التجميد طبقا لأحكام التشريع المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.
- عدم إيداع التصاريح الجبائية لمدة اثني عشر شهرا بصفة متتالية.

ب. التزامات تتعلق بالشفافية المالية في تصرف الجمعيات

تتحمل الجمعيات، طبقا للنظام القانوني الجاري به العمل، التزامات تتمثّل أساسا في الإعلام والنشر والمساءلة من خلال إخضاعها للرقابة على عملها وأنشطتها وتمويلها بالخصوص، وهو ما سيتمّ التطرق إليه في ما يلي:

• الإعلام والنشر

لضمان شفافية عمل الجمعيات وخصوصا في علاقة **بالتمويل الأجنبي** الذي خصّه المرسوم بإجراءات معينة، إذ ألزم المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الجمعيات إضافة إلى نشر المساعدات والتبرعات والهبات الأجنبية مع ذكر مصدرها وقيمتها وموضوعها بإحدى وسائل الإعلام المكتوبة وبالموقع الإلكتروني للجمعية في ظرف شهر من تاريخ قرار طلبها أو قبولها، بإعلام الكاتب العام للحكومة بكل ذلك بمكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ في نفس الأجل.

كما ألزم المرسوم المذكور كل جمعية تتجاوز مواردها السنوية مائة ألف (100.000) دينار بتعيين **مراقب لحساباتها** يتم اختياره من ضمن **خبراء محاسبين** مرسمين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية، أو مرسمين بجدول مجمع المحاسبين بالبلاد التونسية في قائمة «المختصين في المحاسبة». وإن تجاوزت مواردها السنوية مليون (1.000.000) دينار فعليها أن تختار **مراقبا أو عدة مراقبي حسابات** من بين المرسمين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين للبلاد التونسية.

وعلى هذا الأساس يلتزم مراقب الحسابات برفع **تقريره إلى الكاتب العام للحكومة** وإلى رئيس الهيئة المديرة للجمعية في أجل شهر ابتداء من تاريخ تبليغه القوائم المالية للجمعية. وعلى ضوء تقرير مراقبة الحسابات تصادق الجلسة العامة العادية على القوائم المالية للجمعية أو ترفض المصادقة عليها.

وإضافة إلى إيداع تقرير للكتابة العامة للجمعيات، تلزم كذلك الجمعية **بنشر قوائمها المالية مرفقة بتقرير مراقبة الحسابات بإحدى وسائل الإعلام المكتوبة وبالموقع الإلكتروني للجمعية** إن وجد، في ظرف شهر من تاريخ المصادقة على هذه القوائم المالية[66].

وقد أضاف الفصل 32 من القانون عدد 52 لسنة 2018 علاوة على ذلك، أنه على الأشخاص الطبيعيين الماسكين وجوبا لمحاسبة طبقا للتشريع الجاري به العمل والأشخاص المعنويين والجمعيات أن يودعوا القوائم المالية الواجب إعدادها طبقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل وتقارير مراقبي الحسابات بالسجل في أجل أقصاه موفّى الشهر السابع الموالي لختم السنة المحاسبية.

وفيما يتعلق بالجمعيات التي تنتفع **بتمويل عمومي**، فقد ألزم المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الجمعية بتقديم **تقرير سنوي يشمل وصفا مفصلا لمصادر تمويلها ونفقاتها إلى محكمة المحاسبات**[67]. وفي هذا الإطار تمّت خلال سنة 2022 مراقبة عدد من الجمعيات في ما يتعلق بتمويلها الخارجي من قِبَل محكمة المحاسبات.

القضاء، كما جاء في الفصل 45 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011، عن عدم احترام الفصل 44 منه، حل الجمعية[68]. وهو ما تم في قضايا متعددة تمّ نشرها أمام المحكمة الابتدائية بتونس، منها القضية عدد **94902 بتاريخ 23 جوان 2021، إذ جاء بها** أن الجمعية المطلوبة (جمعية خيرية) تحصلت على تمويل عمومي خلال سنة 2012 من الدولة التونسية. وقد خلا الملف مما يثبت أنها تولت تقديم تقرير سنوي يشمل وصفا مفصلا لمصادر تمويلها ونفقاتها إلى دائرة المحاسبات طبق القانون.

كما تم بموجب التنقيح الضمني بمقتضى القانون المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات، إلزام الجمعيات بأن تودع القوائم المالية الواجب إعدادها طبقا للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل، وتقارير مراقبي الحسابات، بالسجل في أجل أقصاه موفى الشهر السابع الموالي لختم السنة المحاسبية. غير أن القانون المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات سالف الذكر وضع أجلا قانونيا للإيداع، وألزم الجمعيات بالإضافة إلى تقديم هذه القوائم إلى إدارة الجمعيات بإعادة إيداعها أيضا بالمركز الوطني لسجل المؤسسات، والحال أن ذات القانون قد نص على ضرورة التشبيك بين مختلف الإدارات بخصوص البيانات. وهو ما من شأنه أن يكون مصدر استنزاف لجهود إضافية من قِبَل القائمين على هذه الجمعية، وبذل مصاريف بصورة تفتقد لكلّ جدوى وعقلانية.

• الرقابة على تصرف الجمعيات

لا تتعدى الرقابة على عمل الجمعيات الرّقابةَ الشرعية، ولا تتدخل الإدارة في طرق التسيير التي ارتضتها الجمعية في نظامها الأساسي. كما لا تُلزمُ الإدارة من حيث المبدأ الجمعية بتبني أهداف وسياسات الحكومة أو التعاون مع الحكومة في اختيار أهدافها. وفي المقابل تقوم بعض المصالح الإدارية وخصوصا التفقدية الملحقة بوزارة الشؤون الاجتماعية وصندوق الضمان الاجتماعي بالقيام في إطار القوانين سارية المفعول والتراتيب الجاري بها العمل، ومنها خصوصا الأمر عدد 2369 لسنة 2012 المؤرّخ في 16 أكتوبر 2012، والمتعلق بضبط برامج الصندوق الوطني للتشغيل،

66 الفصل 43 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.
67 الفصل 44 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011.
68 حكم ابتدائي 79118 بتاريخ 7 ديسمبر 2018

وشروط وصيغ الانتفاع بها، بإجراء تفقد للتأكد من وجود الموظفين الذين أعلنت الجمعية عن تشغيلهم بموجب عقود تشغيل. وهذا التفقد، ولئن كان إجراءً مقبولا، إلاّ أنّه يتمّ دون إعلام مسبق.

كذلك توجد عديد الجمعيّات التي توظّف أُجَراء، وتعدّ تبعا لذلك قطاعا مشغّلا، وتتكبّد عديد الجمعيّات خسارة الكفاءات التّابعة لمكاتب التّشغيل والعمل المستقلّ الذين تدفع لهم الدّولة أجورهم بما أنّ عقد التربّص يدوم سنتين، ويتمّ تسريح الأجير بانتهاء تلك المدّة بعد اكتسابه خبرة وتجربة طويلة مدّة التّكوين[69]. كما أنّ نسبة مهمّة من الجمعيات مرّت من مرحلة التطوع إلى المهنية في التصرف الإداري والمالي، وكذلك من مرحلة التواجد الموسمي إلى الاستقرار باعتبارها مكونا أساسيا في المجتمع. وأضحت تبعا لذلك شريكا في التشغيل. وقد وجب تمتيعها بالامتيازات التي تتمتع بها الشركات بعنوان التشجيع على الاستثمار، ومنها مثلا ما يتعلق بالإعفاء من المساهمات لتشغيل المعوقين والإعفاء من المساهمات لتشغيل الشباب، إضافة إلى تكفل الدولة بمساهمات الأعراف في الضمان الاجتماعي.

وفي المقابل، ومن الناحية الواقعية تغيّر التعامل مع الجمعيات بخصوص التشجيع على استيعاب الشباب للعمل بها، والاعتراف بمركزهم القانوني في الدولة في القطاع الذي يعملون ضمنه، إذ رغم وجود مناشير في الغرض[70]، فإن العاملين بالجمعيات يواجهون صعوبات جمّة في الحصول على بطاقات هوية تتضمن خطتهم صلب الجمعية. وقد ازداد الأمر صعوبة خلال الخمس سنوات الأخيرة. وتعددت الشهادات خلال اللقاء بممثلي وممثلات الجمعيات في الجهات عما يتعرضون له من تضييقات خصوصا خلال هذه المدّة، فالبعض منهم أشار إلى أنه كان يكفي الإدلاء بشهادة عمل من الجمعية المشغلة معرّفة بالإمضاء حتّى يتم تمكين المعني من بطاقة تعريف وطنية تحمل الخطة التي يشغلها، غير أنّ ذلك أضحى في بعض الحالات مستحيلا.

ولا خلاف في هذا المجال بأن الحصول على بطاقة هوية هو حق أساسي لجميع المواطنين والمواطنات وقد وضع الأمر عدد 717 لسنة 1993 الأمر عدد 717 لسنة 1993 المؤرخ في 13 أفريل 1993 والمتعلق بضبط المواصفات المادية والفنية لبطاقة التعريف الوطنية والوثائق الواجب تقديمها للحصول عليها أو لتعويضها والذي اكتفى بالنسبة لطالب استخراج بطاقة تعريف وطنية الإدلاء بشهادة عمل لا غير [71].

ومن خلال الاتصال بإدارة مراكز الأمن، اتضح أن لهؤلاء منشورا يتضمن حق المكلفين بمشروع أو الذين تربطهم علاقة شغلية بجمعية في إدراجها ضمن بطاقة التعريف الوطنيّة باعتبارها مهنة، وفي المقابل يحجر إسناد مهنة رئيس جمعية أو خطة مسير في جمعية ببطاقة الهوية، وهذا أمر لئن كان مشروعا باعتبار أن مسيري الجمعية لا يعملون بها، فإنّ الأمر يزداد تعقيدا بالنسبة إلى العاملين في فروع للمنظمات الدولية من خلال المرور بإجراء يتعلق بمصادقة وزارة الخارجية والولاية التي يوجد بترابها مقر الجمعية.

وأوجب ذات النص، الذي تجاوز محتوى الأمر الترتيبي عدد 717 لسنة 1993 ، أن الإدراج ببطاقة الهوية يستوجب:

- شهادة عمل أصلية معرفة بالإمضاء من رئيس الجمعية أو الكاتب العام (صلوحية 3 أشهر) أو نسخة مطابقة للأصل من عقد العمل.
- مضمونا حديث العهد (صلوحية 3 أشهر) من السجل الوطني للمؤسسات والراجع بالنظر إلى الجمعية أو المنظمة.
- ما يفيد الاختصاص أو الشهادة العلمية عند الاقتضاء (والحال أن العمل الجمعياتي هو مواطني وتكوين المهارات داخله لا يحتاج إلى شهادة تثبت الاختصاص أو المستوى التعليمي).
- ما يفيد التأجير عند الاقتضاء.

كما تبيّن من خلال هذه الوثيقة أنّ الإدارات الأمنية ارتأت التشديد في تمتيع الشباب بهذا الحق، فضلا عن أنّه وحتى عند الإدلاء بجميع هذه الوثائق، فإنّ مقدمي المطالب لا يحصلون عليها في أجل معقول.

ويرى الملاحظون أن الرقابة المسلطة على الجمعيات تقتصر على تلك التي تقدم تقاريرها للإدارة، في حين تفلت منها الجمعيات التي لا تقدم تقارير. كما أنّ إدارة الجمعيات غير قادرة على القيام برقابة ذات جدوى بسبب غياب الإمكانات المادية والبشرية، وخصوصا تشتت الاختصاصات فيما يتعلق بالرقابة.

• النّظام القانوني المنطبق على تمويل الجمعيّات

يتميّز النّظام القانوني المنطبق على تمويل الجمعيّات بتعدّد النّصوص الصادرة في الغرض، فبالإضافة إلى أحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرّخ في 24سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الجمعيّات، نجد المرسوم عدد 117 لسنة 2011 المؤرّخ في 5 نوفمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم

69 - حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

70 منشور من الوزير الأول عدد 41 بتاريخ 21 ديسمبر 2004 حول التشجيع على تشغيل حاملي الشهادات العليا بالجمعيات ضمن تدخلات الصندوق الوطني للتشغيل 21-21 وكذلك منشور من الوزير الأول عدد 15 بتاريخ 8 أفريل 2006 حول التشجيع على تشغيل حاملي الشهادات العليا بجمعيات الوقاية والإدماج الاجتماعي وجمعيات الطفولة الفاقدة للسند ضمن تدخلات الصندوق الوطني للتشغيل 21-21

71 وهي حسب المراجع الإدارية شهادة عمل بالنسبة إلى الوظيفة العمومية وبالنسبة للقطاع الخاص شهادة عمل معرفة بالإمضاء من قبل المشغل ونسخة من مضمون السجل التجاري، وذلك دون ذكر الأشخاص الذين يعملون بالجمعيات الذين يمكن تصنيفهم في القطاع الخاص.

نشاط مؤسّسات التّمويل الصّغير، وكذلك القانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرّخ في 30 ديسمبر 1992 والمتعلّق بنظام محاسبة المؤسّسات، والقانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرّخ في 7 أوت 2015 والمتعلّق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال، والأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرّخ في 18 نوفمبر 2013 والمتعلّق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التّمويل العمومي للجمعيّات، والأمر عدد 630 لسنة 1982 المؤرّخ في30 مارس 1982 والمتعلّق بضبط طرق مراقبة الجمعيّات ذات الصّبغة الاجتماعيّة والمتمتّعة بمنح الدّولة والجماعات العموميّة، والقوانين الأساسيّة المتعلّقة بالميزانيّة الماليّة السنويّة، وقرار وزير الماليّة بتاريخ 1 مارس 2016 والمتعلّق بتحديد المبالغ المنصوص عليها بالفصول 100 و107 و108 و114 و140 من القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرّخ في 7 أوت 2015 والمتعلّق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.

ومن المعلوم أنه ينجرّ عن تأسيس الجمعيّات مفعول مالي يتراوح بين الحقوق والواجبات. فقد أوجب الفصل 39 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على الجمعية أن **تمسك محاسبة طبق النظام المحاسبي للمؤسسات** المنصوص عليه بالقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرخ في 30 ديسمبر لسنة 1996 والمتعلق بنظام المحاسبة للمؤسسات، على أنّ أحكام الفصل 39 من ذات المرسوم اقتضت أن **تضبط المعايير المحاسبية الخاصة بالجمعيات بقرار من وزير المالية،** وقد صدر هذا القرار بعد أكثر من 6 سنوات. وهو قرار من وزير المالية مؤرخ في 13 فيفري 2018 ومتعلق بالمصادقة **على معيار المحاسبة الخاص بالجمعيات والأحزاب** السياسية والوحدات ذات الأهداف غير الربحية الأخرى.

وقد نص القرار على مفهوم الوحدة ذات الأهداف غير الربحية المشمولة بالمعيار المحاسبي 45 كما يلي :

الوحدات ذات أهداف غير ربحيّة

والغاية من فرض مسك الجمعيات لقوائم مالية هو توفير المعلومات حول طرق تصرفها ماليا من خلال تتبع مواردها ونفقاتها حتى تتمكن الجهات المعنية بالرقابة في إطار دولة القانون من التدخل عند الاقتضاء قصد التصدي للمخالفات أو منع تدفقات مالية تتوصل بها وتكون مشبوهة، وذلك لقيس أدائها ومتابعة تدفقاتها النقدية، وكل معلومة أخرى مفيدة بهدف أخذ القرارات اللازمة من قبل مستعملي هذه القوائم الماليّة، بما يهدف إليه المعيار المحاسبي. كما تم تحديده بقرار من وزير المالية «المعيار المحاسبي 45» سعيا إلى دعم شفافيّة الإيداع المالي، فضلا عن الضبط الموحد لقواعد المحاسبة بالاعتماد على دفاتر المحاسبة والحسابات وذلك طبقا لأحكام نظام المحاسبة للمؤسّسات.

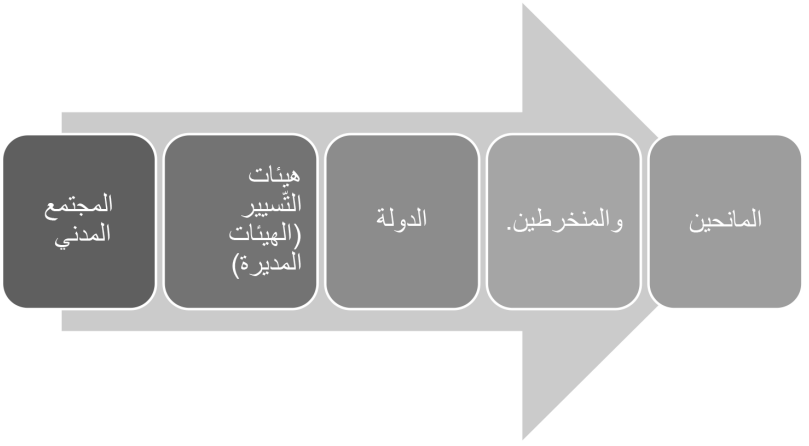
ويجب الأخذ بعين الاعتبار عند إعداد القوائم الماليّة للوحدات ذات الأهداف غير الربحيّة مسألة التوازن بين المنافع والتكلفة والأهميّة النسبيّة، وكذلك العناية باتفاقية الوحدة المحاسبية التي ينصّ عليها الإطار المرجعي للمحاسبة الماليّة.

اعداد القوائم المحاسبية بالموازنة بين

كما تعتبر فرضيّة محاسبة التّعهد أساسيّة عند تقييد العمليّات التي تقوم بها الوحدات ذات الأهداف غير الربحيّة، إذ يجب تقييد هذه العمليّات عند وقوعها وليس عند خلاصها.

هذا، وانطلاقا من مبدأ ضمان صحة وجدية وشفافيّة المعلومات الماليّة، فإنّ محاسبة الوحدات ذات الأهداف غير الربحيّة يجب أن تنظم حسب ما ينص عليه نظام المحاسبة الخاص بالمؤسّسات مع إدراج بعض التعديلات التي يتطلبها طابعها غير الربحيّ وخصوصية مجال نشاطها.

الغاية من القوائم المالية توفير معلومات تلبّي حاجيات



ويجب أن يمكّن هذا المرجع، بالإضافة إلى احترام الميزات النوعيّة للمعلومة الماليّة كما تم ضبطها بالإطار المرجعي للمحاسبة، من توفير أكثر شفافيّة للإبلاغ المالي، وضبط موحد للقواعد المحاسبية بالاعتماد على دفاتر المحاسبة والحسابات وذلك طبقا لأحكام نظام المحاسبة الخاص بالمؤسّسات.

وبعد إصدار هذا القرار الذي تزامن مع إخضاع الجمعيات للتسجيل بالسجل الوطني للمؤسسات، فإنّه لا مجال للقول بإفلات الجمعيات من الرقابة في تسييرها المالي.

وفي نفس السّياق أوجب الفصل 40 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 على الجمعية وفروعها أن تمسك سجلات معيّنة تتمثّل في سجل الأعضاء الذي تدون فيه أسماء أعضاء الجمعية وعناوينهم وجنسياتهم وأعمارهم ومهنهم؛ وسجل مداولات هياكل تسيير الجمعية؛ وسجل النشاطات والمشاريع، ويدوّن فيه نوع النشاط أو المشروع؛ وسجل المساعدات والتبرعات[72] والهبات والوصايا مع التمييز بين النقدي منها والعيني، والعمومي والخاص، والوطني والأجنبي.

• التمويل العمومي

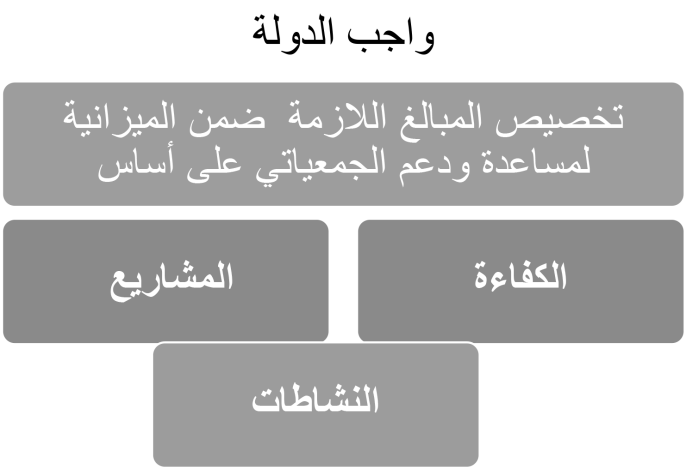
يعدّ التمويل العمومي وسيلة لتحفيز الجمعيات على تحقيق أهداف الصالح العام مثلما تضبطه الحكومة في سياستها الوطنية والقطاعية، وقد عرّف الأمر عدد 5183 لسنة 2013 التمويل العمومي على أنه: «المبالغ المالية المخصصة ضمن ميزانية الدولة أو ميزانيات الجماعات المحلية أو المؤسسات ذات الصبغة الإدارية أو المؤسسات والمنشآت العمومية أو الشركات ذات المساهمات العمومية بنسبة تفوق 34% من رأس مالها أو المنشآت ذات الأغلبية العمومية، بهدف دعم الجمعيات ومساعدتها على إنجاز المشاريع وعلى تطوير نشاطها، وذلك على أساس الكفاءة وجدوى المشاريع والنشاطات».

ويتميّز هذا الصّنف من التّمويل خصوصا بسمته غير المتجانسة إذ ينقسم إلى تمويل مباشر عن طريق منح تُسند إلى الجمعيّات بناء على طلبات مباشرة تتقدّم بها هي نفسها، أو تمويل غير مباشر «لتنفيذ مشاريع تندرج في مجال نشاط الهيكل العمومي وتهدف إلى تحقيق النّفع العام. ويكون ذلك إمّا تبعا لدعوة للترشح يطلقها الهيكل العمومي المعني، أو تبعا لاتّفاقيّة شراكة بمبادرة من الجمعيّة».[73]

72 حكم ابتدائي 79118 بتاريخ 7 ديسمبر 2018 :«أنكرت المدعى عليها حصولها على هبات وتبرعات وأن الكتب القرآنية لا تمثل تبرعات وهو ما يفنده تقريرها المالي في باب المداخيل وباب التبرعات الذي تضمن وجود تبرعات مالية وأخرى عينية تمثلت في كتب قرآنية».

73 محمد صالح بن عيسى، التمويل العمومي للجمعيات في تونس، مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية:
https://www.kawakibi.org/wp-content/uploads/2020/01/financement-publique.pdf

ويتم عادة إسناد هذا التمويل بصفة محايدة وبصرف النظر عن المرجعية الإيديولوجية للجمعية، وطبيعة نشاطها، باعتبار أنّ أهم معيار لقبول منح التمويل العمومي هو احترام الفصلين 3 و4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011. كما أوجبت مقتضيات الفصل 36 من هذا المرسوم على الدولة تخصيص المبالغ اللازمة ضمن الميزانية لمساعدة الجمعيات ودعمها على **أساس الكفاءة والمشاريع والنشاطات**، في حين أوجب الفصل 37 من ذات المرسوم على الجمعية أن تلتزم بصرف مواردها على النشاطات التي تحقق أهدافها، و مكّنها من المشاركة في طلبات العروض التي تعلن عنها السلطات العمومية، على أن تدخل المواد أو الخدمات المطلوبة في طلب العرض ضمن مجال اختصاص الجمعية.



وهذه الشراكة مهمة في حسن سير المرافق العمومية من جهة وكذلك لضمان قرب هذه الأنشطة المزمع القيام بها عن طريق جمعيات مستقرة في الجهة المعنية مباشرة بإدارة هذه المصالح من جهة أخرى. كما يقع توظيف كفاءات وخبرات الجمعيات في الأغراض التي اكتسبتها من تجربتها الميدانية وتلقيها لدعم تقني في المجال المعني من مجالات الشراكة.

وقد صدر الأمر عدد 5183 لسنة2013 المؤرّخ في 18 نوفمبر 2013 والمتعلق بضبط معايير إسناد التمويل العمومي للجمعيات[74] وإجراءاته وشروطه، وأدرج علاوة على الطّلب المباشر، الدّعوة إلى التّرشّح وكذلك اتّفاقيّة الشّراكة لإسناد الأموال العموميّة لفائدة الجمعيّات.

- يجدر التذكير بأنه تم عرض مشروع أمر يتعلق بالتمويل العمومي للجمعيات سنة 2018 على المحكمة الإدارية، فلاحظت أنّه عملا بأحكام الفصل 65 من الدستور الذي نص على أن تتخذ في شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بتنظيم الجمعيات وتمويلها، أن مواصلة العمل بآلية الأوامر الحكومية في مادة ضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات تعدّ خرقا صارخا لأحكام الدستور واعتداء على مجال اختصاص المشرع، واقترحت العدول عن مشروع الأمر الحكومي[75].

• أشكال التمويل العمومي

ضبط الفصل 10 من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 معايير إسناد التمويل العمومي للجمعيات غير الحكومية كالآتي: «يسند التمويل العمومي للجمعيات:

- في إطار الدعوة للترشح أو في إطار اتفاقية شراكة باعتماد منهجية اختيار على أساس المعايير التالية:
- النتائج الكمية والنوعية المرتقبة من إنجاز المشروع،
- التمشي المقترح لإنجاز المشروع وآجال التنفيذ المقترحة،
- عدد فروعها وعدد منخرطيها وعدد أجرائها،
- الكفاءة والتجربة العملية لمسيري الجمعية وللفريق المشرف على تنفيذ المشروع،
- مشاركة الجمعية في الندوات والدورات التكوينية، وتعطى الأولوية للمشاريع التي تقدم في إطار شبكة جمعيات.

ويسند التمويل العمومي إلى الجمعيات في **إطار الطلبات المباشرة** باعتماد منهجية اختيار على أساس المعايير التالية:

- أهمية النشاط والبرامج والتدخلات المنجزة سابقا من قبل الجمعية،
- أهمية النشاط والبرامج والتدخلات المزمع إنجازها مستقبلا».

74 وتم تنقيح الأمر في مناسبتين وذلك بموجب أمر عدد 3607 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 والأمر عدد 278 لسنة 2015 المؤرخ في 1 جوان 2015 والأمر عدد 568 لسنة 2016 مؤرخ في 17 ماي 2016.

75 انظر/ ـي المبادئ المقررة في أحكام المحكمة الادارية وآرائها الاستشارية 2107/2018/2019 صفحة 140.

ويستخلص من أحكام الباب الخامس من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 المتعلّق بالمتابعة والرقابة ضرورة احترام مبدأ الشفافية في التمويل العمومي، من خلال رفع الهيكل العمومي المعني بإسناد التمويل وجوبا لوزارة الإشراف والكتابة العامة للحكومة ولوزارة المالية ولمحكمة المحاسبات تقريرا سنويا يتضمن حجم التمويل العمومي المسند لكل جمعية وقائمة الجمعيات المستفيدة وأوجه إسناده[76]، وكذلك خضوع الجمعيات المنتفعة بالتمويل العمومي إلى الرقابة من خلال رفعها وجوبا إلى الهيكل العمومي المعني وإلى وزارة المالية تقريرا سنويا حول استعمال الأموال العمومية المنتفع بها، وتقدّم إنجازها للمشاريع التي حصلت بعنوانها على تمويل عمومي[77].

وفي نفس الإطار، تقتضي أحكام الفصل 21من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 أنّه «علاوة على الالتزامات المنصوص عليها بالمرسوم عدد 88 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه وخصوصا الفصل 44 منه، تخضع الجمعيات المنتفعة بالتمويل العمومي إلى **رقابة ميدانية من قبل أعوان التفقديات والمصالح الفنية الراجعة بالنظر إلى وزارة الإشراف**. كما تخضع إلى رقابة وتفقد من قبل هياكل الرقابة العامة طبقا للتراتيب الجاري بها العمل وذلك فيما يتعلق بأوجه التصرف في التمويل العمومي المسند».

كما رتّب الأمر المتعلّق بالتّمويل العمومي المذكور أعلاه جزاء على عدم احترام الجمعيّة المنتفعة بذلك التّمويل لالتزاماتها، إذ أوجبت أحكام الفصل 22 منه على الجمعية التي لم تحترم بنود العقد كليا أو جزئيا تجاه الهيكل العمومي المعني **إرجاع كامل أو ما تبقى من مبلغ التمويل العمومي المتحصل عليه ما لم تتول تسوية وضعيتها في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ التنبيه عليها**، في حين منعت مقتضيات الفصل 23 من ذات الأمر على الجمعية التي لم تحترم بنود العقد، بخصوص إنجاز المشاريع التي انتفعت بعنوانها بتمويل عمومي أو لم ترفع التقارير الدورية المشار إليها بالفصل 20 من هذا الأمر، أن تنتفع مجددا بتمويل عمومي وذلك إلى حين تسوية وضعيتها طبقا لأحكام هذا الأمر.

وعلى الرغم من رأي المحكمة الإدارية الاستشاري الذي أوصى بعدم التشريع للتمويل العمومي بواسطة أمر ترتيبي، لأن فيه خرقا للفصل 65 من الدستور، فإن الحكومة لا تزال تجدد مفعول هذا الأمر وذلك بالتمديد بصفة استثنائية في آجال تطبيق الفصل 25 مكرر من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 والمشار إليه أعلاه إلى غاية 31 ديسمبر 2022، وهو الفصل المتعلق بتمكين بعض المنظمات على غرار الاتحاد الوطني للمرأة من المنح التي تتكفل بها الدولة وصناديق الضمان الاجتماعي بعنوان نفقات التأهيل والتربية المختصة والرعاية بالبيت للأشخاص ذوي الإعاقة بمؤسسات التربية المختصة المسيرة من قبل جمعيات رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة.

• البلديات والتمويل العمومي

كانت مجلة الجماعات المحلية الصادرة بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 متناغمة مع مقتضيات المرسوم عدد 88 لسنة 2011، إذ اعتمدت ذات المعايير المتعلقة بضوابط الشفافية وتكافؤ الفرص والمنافسة. وبالإضافة إلى التمويل النقدي، فإنها نصت على تمويل عيني يساعد الجمعيات. فيمكن لها بناء على برامج تحدّدها مجالس الجماعات المحلية:

- منح مساعدات ماليّة للجمعيّات من أجل دعم أنشطتها الاجتماعية والثقافية والرياضية والبيئية. كما لها أن تمكّن الجمعيات المذكورة من:
- استغلال مختلف الفضاءات والتجهيزات في أنشطة ذات نفع عام وفقا لبرامج وشروط تصادق عليها الجماعة المحلية.

وعلى خلاف الأمر المتعلق بالتمويل العمومي، كانت إجراءات الحصول على التمويل العمومي المحلي قائمة على شروط شفافة وهي:

- إشهار الغرض من التمويل،
- إشهار شروط تقديم الملفات للحصول على الدعم وصيغ فرزها وإعلان نتائج الفرز، على أن ترفق مطالب الترشح وجوبا بنسخة من النظام الأساسي للجمعية، وبآخر تقرير أدبي ومالي مصادق عليهما طبقا للقانون.

كما تم إقرار آلية **«عقد ــ برنامج»**، وهي تعاقد يبرم بين الجماعة المحلية والجمعيات التي تتمّ المصادقة على حساباتها المالية طبقا للقانون، على أن يتمّ إدراج برنامج النشاط موضوع التعاقد بالموقع الإلكتروني للجماعة المعنية.

وفي إطار احترام مبدأ الشفافية، ألزم الفصل 111 من مجلة الجماعات المحلية البلديات بأن تنشر قبل 15 نوفمبر من كل سنة تقريرا يتضمن **قائمة الجمعيات المنتفعة بالدعم بعنوان تلك السنة وملخصا لأنشطتها.**

• مراقبة التمويل العمومي من قبل محكمة المحاسبات ودور محكمة المحاسبات

تضطلع محكمة المحاسبات، باعتبارها المؤسسة العليا للرقابة على التصرف في المالية العمومية، بمهمة مراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية. ومع التنامي الكبير لعدد الجمعيات والتسهيلات القانونية التي أقرها المرسوم عدد 88 لسنة 2011

76 - الفصل 19 من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 .
77 - الفصل 20 من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 .

لإحداث الجمعيات، أصبح من الضروري إيجاد الصيغ الكفيلة بممارسة المحكمة لرقابة ذات جدوى وفعالية على الجمعيات تأخذ بعين الاعتبار الإمكانات المتاحة.

وتقوم محكمة المحاسبات، حسب أحكام الفصلين 13 و153 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 والمتعلّق بمحكمة المحاسبات، بتقدير نتائج المساعدة الاقتصادية أو المالية مهما كان شكلها. وهي تلك التي تمنحها الدولة للجمعيات والتي تكتسي على الأخصّ شكل منحة أو إعفاء جبائي أو اختصاص أو ضمان. فضلا عن ذلك، تتولى المحكمة التأكد من مدى مطابقة المنح للأحكام القانونية ومن مدى استخدامها في الأغراض المخصصة لها، وفقا لمتطلبات حسن التصرف. فالتمويلات التي تصرف لفائدة الجمعيات في إطار برامج التعاون الدولي، تمثّل في الواقع هبات لفائدة الدولة التونسية التي تسهر على تنفيذها ومتابعتها أساسا من خلال عضويتها ضمن الهياكل المحدثة لقيادة البرامج والتصرف فيها.[78]

وشملت أهم الهياكل العمومية المتدخلة في تنظيم قطاع الجمعيات رئاسة الحكومة والوزارة المكلّفة بالتعاون الدولي ووزارة الشؤون الخارجية ومركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات، إضافة إلى الوزارات القطاعية المكلّفة بالمرأة وبالشؤون الثقافية وبالفلاحة والصيد البحري والموارد المائية وبالبيئة والتي تم انتقاء برامج التعاون الدولي التي تشرف عليها بناء على أهمية الدور الموكول إلى الجمعيات في تنفيذ تلك البرامج والتمويلات التي تحصّلت عليها في الغرض.

- ## رقابة محكمة المحاسبات على التمويل الأجنبي للجمعيات

إستخلصت محكمة المحاسبات من رقابتها على التمويل الأجنبي للجمعيات عبر هياكل الدولة أن الجمعيات تحصلت على حوالي 184 مليون دينار في شكل مساعدات وهبات أجنبية خلال الفترة الممتدة من جانفي 2010 إلى موفى جويلية 2019. وارتفع مبلغ التمويلات الأجنبية للجمعيات من 1,8 مليون دينار خلال سنة 2010 إلى 33,7 مليون دينار خلال الأشهر السبعة الأولى من سنة 2019. وخلال الفترة الممتدة من جانفي 2012 إلى موفى جويلية 2019 استأثرت 45 جمعية من بين 1385 جمعية انتفعت بتمويل أجنبي بما نسبته 56% من جملة التمويلات الأجنبية، منها 41 جمعية موجودة بولايات تونس الكبرى. وهو ما يعكس تفاوت النسيج الجمعياتي بين الجهات في قدرته على استقطاب التمويلات الأجنبية وعلى تصميم المشاريع الجمعياتية وتنفيذها.

- ## العوائق والهنات بخصوص حصول الجمعيات على التمويل العمومي

رغم أهميته في ضمان استمرارية نشاط بعض الجمعيات، فإنّ التمويل العمومي يشهد بعض النقائص الراجعة إلى ما يلي:

- تعدّد الوثائق المطلوب توفيرها والمكوّنة لمطلب التّمويل العمومي، كما أنّ نشر طلبات العروض في بعض الأحيان يكون غير رسمي وعلى صفحات التّواصل الاجتماعي للهيكل المسدي للتّمويل، ويتمّ إضافة شرط عدم الحصول سابقا على تمويل عمومي[79].
- غياب الحياد لدى أعضاء اللجنة الفنية المتعهدة بالتمويل العمومي بسبب غياب ممثلين عن المجتمع المدني من جهة ولوجود تضارب مصالح في أغلب الأعضاء باعتبارهم أيضا مسيرين في جمعيات غير حكومية من جهة أخرى.
- معـــايير الاختيار والإسناد في التّمويل العموميّ لا تتّسم بالموضوعيّة الكافية، إذ أنّ أغلب المنتفعين من التّمويل العمومي هم من الوداديّات المتكوّنة من الموظّفين العموميّين التّابعين للإدارات[80]، وقد أصبح هذا التمويل جزءا من مرتب الأعوان العمومين،حتى إنه وعلى المستوى المحلي أصدر وزير الشؤون المحلية منشورا عدد 7 مؤرخا في 3 سبتمبر 2021 متعلقا بتنظيم شروط إسناد التمويل العمومي لودادية الأعوان المحليين. وهو ما أدّى بالبعض إلى التّفكير في مقاضاة اللّجنة الفنيّة العموميّة المختصّة في منح التّمويل العمومي وحجبه، بما أنّها تعمل خلافا لمبدأ الموضوعيّة والشّفافيّة في التّعامل.
- وتم تقنين هذا الاستثناء المتعلق بعدم إخضاع الجمعيات للمعايير المستوجبة من أجل الحصول على تمويل عمومي في الفصل 25 جديد[81] والفصل 25 مكرر من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 إذ جاء فيه:

«-أضيف بمقتضى الأمر الحكومي عدد 568 لسنة 2016 والمؤرخ في 17 ماي 2016 - كما يمكن أن تُستثنى من تطبيق أحكام هذا الأمر وإلى غاية

78 http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D9%85%D9%86-%D9%86%D8%AD%D9%86_11_82

79 حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

80 وزارة العدل أسندت مثلا بعنوان سنة 2020 الصادر عنها مبلغا قدره 2.750.000.000 دينار لودادية أعوان وزارة العدل و300.000.000 دينار لتعاونية القضاة و2.5000.000 دينار لجمعية القضاة.

81 الفصل 25 (جديد) - تستثنى من تطبيق أحكام هذا الأمر المنح التي تتكفل بها الدولة وصناديق الضمان الاجتماعي بعنوان نفقات التأهيل والتربية المختصة والرعاية بالبيت للأشخاص ذوي الإعاقة بمؤسسات التربية المختصة المسيرة من قبل جمعيات رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة.
كما تستثنى من تطبيق أحكام هذا الأمر المنح والتمويلات والأجور المسندة إلى الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي إلى غاية 31 مارس 2016. وتضبط إجراءات وشروط إسنادها بمقتضى قرار من وزير الشؤون الاجتماعية.

31 ديسمبر 2022، المنح والتمويلات والأجور المسندة للجمعيات المحدثة قبل صدور المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات التي تتوفر فيها الشروط التالية:

- تتميز بدور فعال ونشط على المستويين الجهوي والمحلي في إطار معاضدة مجهودات الدولة من خلال توفير فروع جهوية ومحلية ومقرات وممتلكات عقارية ومنقولة وأجراء من مختلف الأصناف،
- تواجه صعوبات مالية تهدد مصادر عيش العاملين بها،
- تمتلك القدرة والكفاءة المطلوبة في التصرف وتنفيذ المشاريع في المجال التنموي والاجتماعي،
- خضعت للمساءلة والرقابة المالية للدوائر الرقابية الرسمية،
- تعتمد القواعد والمبادئ الأساسية في التصرف في المال العام،
- أثبتت سلامة وضعيتها المالية تجاه إدارة الجباية والصناديق الاجتماعية.

على أن تتولى الجمعيات المعنية بهذا الاستثناء العمل على تطهير وضعيتها المالية خلال المدة المحددة أعلاه.

وتضبط سنويا قائمة في الجمعيات التي ينطبق عليها هذا الإجراء بمقتضى قرار من رئيس الحكومة.»

وتم بموجب قرار من رئيس الحكومة بتاريخ في 13 أفريل 2020 [82] تحديد قائمة في هذه الجمعيات دون أن يتم، كما أشار إلى ذلك الفصل 25 مكرر سابق الذكر، متابعة مدى تطهير الوضعية المالية لهذه الجمعيات التي تمتعت بالاستثناء الذي يستوجب أن لا يتحول إلى قاعدة. وهذه المنظمات هي الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي والاتحاد الوطني للمرأة التونسية، والاتحاد الوطني للمكفوفين وجمعية الكشافة التونسية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدولة على وعي تامّ بأنّ إسناد التّمويل العمومي للجمعيّات غير منظّم وشفّاف وواضح وموضوعي ومحايد بصفة كافية، بما أنّها تتعامل مع هذا الإجراء باعتباره وسيلة تدخّل ذات صبغة اجتماعية، فضلا عن غياب قاعدة بيانات متطوّرة ومتكاملة داخل الإدارة ذات صلة بالعلاقة بين السّلط الإداريّة ومكوّنات المجتمع المدني[83]. ويبدو أنّ الإدارة ومكونات المجتمع المدني تتفق على وجود هنات وجب تفاديها من خلال تنقيح النصوص المتعلقة بالتمويل العمومي:

• التمويل الأجنبي

على ضوء الصعوبات التي تواجهها الجمعيات للحصول على تمويل من الهياكل العمومية وضعف هذه الموارد واستئثار عدد محدود بأغلبية المنح، فإنّها تجد في التمويل الأجنبي ملاذا لمعاضدة أنشطتها سواء تمّ بصفة مباشرة أو عبر اتفاقات تعاون دولي أبرمتها الدولة التونسية مع شركائها بصفة ثنائية أو متعددة الأطراف والتي تمثل في الحقيقة هبات لفائدة الدولة التونسية، وتسهر على تنفيذها ومتابعتها من خلال عضويتها ضمن الهياكل المحدثة لقيادة البرامج والتصرف فيها. ولعلّ تحرير هذا التمويل مهم لعدم وجود موارد مالية كافية للدولة التي تعيش عجزا، خصوصا أنّ التمويل العمومي، إن وجد، فإن جزءا كبيرا منه يوجه إلى وداديّات الأعوان وغيرها من الهياكل المرتبطة بالوظيفة.

وفي هذا الاطار فإنّ تنمية موارد الجمعيات المالية يعد حسب المادة 13 من إعلان منظمة الأمم المتحدة لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان حقا أساسيا إذ جاء بها أنه :«لكل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية، وفقاً للمادة 3 من هذا الإعلان[84]». وورد هذا النص على إطلاقة مما يكون معه التمويل الأجنبي الذي نص عليه المرسوم كما الصكوك الدولية حقا أمميا لا يمكن للدولة التونسية التي صادقت وانخرطت في هذه المنظومة الحقوقية التفصي منه.

وقد شهدت الجمعيات التي تتلقى تمويلات أجنبية تشويها ما بعد 25 جويلية 2021 انتهى برئيس الجمهورية إلى طلب منع التمويل من الخارج[85] معتبرا تلك الجمعيات، «امتدادا لقوى خارجية» مضيفا أنّه: «لن نسمح بأن تأتي هذه الأموال للجمعيات للعبث بالدولة التونسية أو القيام بحملات انتخابية»، مؤكدا على أنّه «لا مجال أيضا إلى أن يتدخل في شؤوننا أحد لا بأمواله ولا بضغوطاته، نحن شعب له سيادته وكرامته»، وأنه «لا مجال للتلاعب بالقوانين حتى يتم شراء الذمم ويتم تهريب الأموال عن طريق هذه الجمعيات».

وفي هذا السياق يتجه التذكير بأنّ التمويل الأجنبي في الدول الديمقراطية يعتبر وجها من أوجه استقلالية الجمعيات التي لا تكون فقط رهينة

82 قرار من رئيس الحكومة مؤرخ في 13 أفريل 2020 يتعلق بضبط قائمة الجمعيات المنصوص عليها بالفصل 25 مكرر من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 والمتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات.

83 إجابة ممثلة وزارة المالية بمناسبة اللقاءات المباشرة المنظمة في إطار هذه الدراسة.

84 المادة 3 «يشكل القانون المحلي المتسق مع ميثاق الأمم المتحدة والالتزامات الدولية الأخرى التي تقع على عاتق الدولة في ميدان حقوق الإنسان والحريات الأساسية الإطار القانوني الذي ينبغي أن يجري فيه إعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها، وتنفيذ جميع الأنشطة المشار إليها في هذا الإعلان من أجل تعزيز تلك الحقوق والحريات وحمايتها وإعمالها بشكل فعال.»

85 انظر تصريح رئيس الجمهورية قيس سعيد على صفحة فيسبوك لرئاسة الجمهورية بتاريخ 22 فيفري 2022 .

لتمويل عمومي من السلط العمومية ممّا قد يترتب عنه حد من حرية التنظم لتماهي أنشطة الجمعيات مع الدولة التي تجعل من الجمعيات عنصر إسناد لا غير لسياسات الدولة وتنزع عنها الجانب النقدي. كما أن الجمعيات التي لا علاقة لها بمراكز اتخاذ القرار لا يمكنها بأي شكل من الاشكال أن تكون امتدادا لقوى أجنبية وتؤثر في مسارات الدول. فضلا عن أنّ الدولة بمختلف سلطها العمومية تتلقى تمويلات أجنبية هي في الأغلب مرتبطة بشروط وتؤثر بالضرورة في توجهات الدولة وحرية اختيار سياساتها العمومية.

وبخصوص الحصول على التمويل الأجنبي، كان المرسوم عدد 88 لسنة 2011 محترما للمعايير الدولية التي تستوجب رقابة لاحقة، حيث كان التحجير الوحيد المنصوص عليه في هذا المرسوم يتعلّق بقبول مساعدات أو تبرعات أو هبات صادرة عن دول لا تربطها بتونس علاقات دبلوماسية أو عن منظمات تدافع عن مصالح وسياسات تلكم الدول. وفي سياق متابعة ذلك الأمر، ألزم المرسوم الجمعيات بنشر تلك التمويلات في الصحف وإعلام الكتابة العامة بها، لكن يعدّ تدخل هياكل إدارية أخرى في الترخيص للحصول على هذه التمويلات أو اشتراط تأشيرها عليها على غرار لجنة التحاليل المالية أو غيرها، انتهاكا وتضييقا على حرية التنظم واستمرارية الجمعيات، لذا فإن الرقابة القضائية تبقى هي الحل الأمثل للتعليق أو الحل إذا لم تمتثل الجمعيات المعنية لتلك المقتضيات[86].

• طرق متابعة التمويلات الأجنبية من قبل الهياكل المختصة

تتعدد الهياكل الموكول لها قانونيا مهمّة رقابة التمويل الأجنبي للجمعيات غير الحكومية التونسية ومن بينها البنك المركزي ولجنة التحاليل المالية ومحكمة المحاسبات ووزارة المالية واللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب.

ولم يكن التّمويل الأجنبي يتعرض لعوائق أو لشروط مختلفة، إذ كانت له أهميّة في تحقيق الدّعم المالي والاستقرار المادّي للجمعيّات، خصوصا أنّ الشّروط القانونيّة الواجب احترامها في ظل المرسوم عدد 88 لسنة 2011 تتمثّل في مقتضيات الفصلين 35 و39 منه فحسب، باعتبار أنّ الجمعيات ملزمة باحترام التّصريح بذلك طبقا لمقتضيات الفصلين 41 و44 من المرسوم المذكور.

ولا يخفى أن القضاء يعد رقيبا على احترام الجمعيات لموجبات المرسوم المذكور فيما يتعلق بإجراءات التمويل الأجنبي، إذ إنّ المحكمة الابتدائية بتونس اعتبرت في إحدى القضايا المعروضة أمامها أن عدم احترام إجراءات الإعلام والنشر ، يترتب عنه حلّ الجمعية من ذلك مثلا ما ورد بالحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية بتونس في القضية عدد 95026 بتاريخ 23 جوان 2021 :«حيث ثبت من خلال الاِطلاع على المراسلة الموجهة من الممثل القانوني للجمعية المطلوبة إلى رئاسة الحكومة والمضمنة بمكتب الضبط لديها بتاريخ 27 ماي 2013 أن الجمعية المدعى عليها تعمّدت قبول تمويل أجنبي قيمته 17.225.910 دينارا قصد إنجاز مشروع بعث ورشة في تعليم الخياطة تشرف على تنفيذه وتسييره الجمعية المذكورة (...) حيث ثبت للمحكمة أن المدعي قام بالتنبيه على المطلوبة في مناسبة أولى بتاريخ 12/05/2014 وفي مناسبة ثانية بتاريخ 12/04/2018 مطالبا إياها بالإدلاء بما يفيد تحديد مصدر التمويل الأجنبي المتحصل عليه وتاريخ حصولها عليه وتقديم الإثباتات المتعلقة بنشر هذا التمويل الأجنبي الذي تحصلت عليه طبق ما يقتضيه القانون وفي الآجال القانونية. وحيث خلا ملف القضية مما يثبت أن المطلوبة قد أدلت بما يثبت اِمتثالها لمقتضيات الفصول المشار إليها أعلاه من المرسوم.»

أمّا بخصوص العوائق الواقعيّة للتّمويل الأجنبي، فقد صرّحت ممثّلة وزارة الماليّة بأنّ اختصاصات لجنة التّحاليل الماليّة وصلاحيّاتها قد تحدّ نوعا ما من حجم وسهولة النّفاذ إلى التّمويل الأجنبي، وأكّدت في نفس الإطار أنّ توفّر مناخ يتّسم بسهولة الولوج والنّفاذ إلى المعلومة ويضمن شفافيّة المعلومة ومرونة إجراءات الوصول إلى التّمويل الأجنبي من شأنه أن يقلّل من المخاطر المرتبطة بهذا النّوع من التّمويلات التي تهدّد سيادة الدولة وأمن المواطنين وتحد من رهانات الحوكمة بصفة عامّة، خصوصا بدعوى وجود ارتباط وثيق بين التّمويل الأجنبي وتمويل الإرهاب وتبييض الأموال والتهرّب الضّريبي وتمويل الأحزاب السّياسيّة[87]، بما هي أمور تعدّ مخالفة لمقتضيات الفصل 4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 التي حجّرت استعمال الجمعيّات لموارد تمويلها في أهداف غريبة عن نشاطها المدني[88].

وأمّا بشأن دور البنك المركزي في مراقبة التّمويل الأجنبي للجمعيّات، فقد صرّحت ممثّلته أنّ معظم عمليّات التّمويل تتمّ نقدا، ممّا يجعل من المستحيل مراقبتها، في حين أنّ العمليّات التي تتمّ عن طريق التحويلات البنكيّة تخضع لرقابة آليّة وينظّمها منشور محافظ البنك المركزي عدد 15 لسنة 2013 المؤرّخ في 7 نوفمبر 2013 والمتعلّق بمؤسّسات القرض، والذي عوّض المنشور عدد 7 لسنة 2007 المتعلّق بمقاومة تبييض الأموال، والذي كان مهملا ولم يتمّ توجيهه إلى البنوك المعنيّة[89].

86 من خلال مشروع المرسوم المتعلق بالجمعيات و المسرب تم تضييق فرص حصول الجمعيات على تمويل أجنبي باستحداث إجراء جديد لكل جمعية يمكنها الحصول على هذا الصنف من التمويل و هو ترخيص من لجنة التحاليل المالية ، و هو ما يعد تراجعا عن المكتسبات الواردة بالمرسوم عدد 88 لسنة 2011

87 - «Quelle indépendance pour les O.N.G. ? Des enjeux de transparence, autonomie, financements, etc. », Dossier « Les O.N.G., acteurs incontournables de la Solidarité internationales ? », Institut-Bioforce-Developpement, 20 novembre 2012, Disponible sur: http://www.Ritimo.org

- « O.N.G. : Entre exigence d'indépendance et recherche de financement », Emille Barrau, Philippe Ryfma (dir.), Sciences Po. Paris, Janvier 2001, Projet «Bawia, Gaëlle Wicart, Aventure n° 93, Automne 2001, La Guilde Européenne du Raid, Disponible sur: http://www.pwc.bawiya.com

- « Les O.N.G., outils d'intelligence économique ? », Publications de groupe de travail « InfoLabo ».

88 - إجابة ممثلة وزارة المالية بمناسبة اللقاءات المباشرة المنظمة في إطار هذه الدراسة .

89 - تصريحات ممثلة عن البنك المركزي بمناسبة اللّقاءات المباشرة المنظّمة في إطار هذه الدّراسة.

ويحرص البنك المركزي على مراقبة شراء وتركيز جميع البنوك الخاصّة لمنظومة مقاومة تبييض الأموال، موضوع الفصول 26 وما بعدها من المنشور عدد 15 لسنة 2013، وتعرف هذه المنظومة باسم «اعرف حريفك» Know your Customer، وهي منظومة معلوماتيّة ذكيّة تتعلق بتجميع جملة من المعلومات حول صفة ووضع الحريف، كما تتمّ مطالبته آليّا بتحديد المنتفع الحقيقي أو الواقعي من الحساب[90]. وتهدف إلى رقابة الحساب من حيث تصفية حجم التحويلات الماليّة filtrage والحرفاء وأطراف عمليّة التّحويل profilage، وفي صورة وجود تحويل مشبوه سواء من حيث حجم قيمة التّحويل أو الجهة المصدرة أو المستفيدة من التّمويل، تقوم المنظومة المعلوماتية الذّكية بإرسال إشعار آلي إلى البنك الذي عليه إجراء بحث، إن تراءى له أنّ العمليّة تستحقّ المتابعة، دون إعلام حريفه، وفي صورة تكرار العمليّات الماليّة المريبة، مع تقديم الحريف لتبريرات غير مقنعة، يعلم البنك الخاصّ لجنة التحاليل الماليّة التي تفتح بحثا معمقا في الغرض يسمّى «تصريح بشبهة» déclaration de soupçon، ويتولّى متابعته موظفون وأخصّائيون تابعون لوزارة الداخليّة والديوانة. ويتمّ في موفّى البحث إمّا الإقرار والمصادقة على وجود شبهة، وبالتّالي تحيل لجنة التّحاليل الماليّة تقريرا في ذلك إلى القضاء، أو يتمّ حفظ الشّبهة. ويضمّن ذلك أيضا في تقرير حفظ[91].

ويحرص البنك المركزي على تركيز جميع البنوك لمنظومة الرقابة الداخلية وإجرائها سواء على الوثائق أو على الميدان، لذلك يرسل سنويّا عديد المذكّرات إلى البنوك تحتوي على دعوة وتذكير بضرورة احترام مقتضيات منشور حافظ البنك المركزي عدد 15 لسنة 2013 المؤرّخ في 7 نوفمبر 2013 والمتعلّق بمؤسّسات القرض وما تضمّنه من تنصيصات وأحكام تتعلّق بـــ:

- مقاومة تبييض الأموال،
- مقاومة الإرهاب،
- إخضاع البنوك لمهام رقابة عامّة ودوريّة بواسطة فرق المراقبة التي تقوم بعمليّات تفقّد.
- إجراء مهام رقابيّة خاصّة ومعمّقة ويتمّ إرسال فريق عمل خاصّ إلى مقرّ أحد البنوك[92].

وقد أقرّ البنك المركزي أنّه لم يتّخذ عقوبات ضدّ البنوك بخصوص عديد العمليّات المشبوهة بين أواخر سنة 2011 وأواخر سنة 2013 وذلك لتزامنها مع صدور مرسوم الجمعيّات الذي تميّز بطابعه التحرّري، وقد كان الإجراء المعمول به قبل سنة 2011 يتمثّل في أنّ وزارة الداخليّة تعلم البنك المركزي بإحداث جمعيّة قد تكون موضوع شبهة أو بوجود عمليّات صرف مشبوهة (ذلك أنّ عمليّات الصّرف لا تخضع جميعها لترخيص من البنك المركزي).

ومنذ أواخر سنة 2011 تمّت مطالبة البنوك بوضع «مخطّط عمل» تتعهّد باحترامه تجاه البنك المركزي الذي يتابع من جهته مدى تنفيذ تلك البنوك للالتزامات المضمّنة في ذلك المخطّط، وقد تمّ في نفس السّياق سنة 2016 إحداث «مهمّة أفقيّة» بالبنك المركزي لمتابعة مدى وفاء البنوك بتعهّداتها موضوع المخطّط المذكور، وتتراوح العقوبات المسلّطة على الإخلالات بين التّوبيخ والإنذار والخطيّة، وأقصاها سحب الرّخصة retrait d'agrément[93].

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى ضرورة التّمييز بين مهام البنك المركزي ولجنة التحاليل المالية وانفصالهما واستقلالهما الهيكلي عن بعضهما البعض، ففي حين يهتم البنك المركزي بمؤسّسات القرض ومراقبة مدى توفّرها على منظومة رقابة معلوماتية ذكيّة، فإنّ لجنة التحاليل المالية تختصّ في تلقّي البلاغات بخصوص العمليّات المشبوهة من جميع المتداخلين بمن في ذلك التجّار العاديون والقباضة والديوانة والخدمات السياحية، ثمّ تفتح بحثا وملفّ «تصريح بشبهة» وتتابع مآله، وهي لا تعدّ مؤسسة رقابة بنكيّة أو هيئة قضائيّة، كما لا تخضع لإشراف البنك المركزي، وإنّما كلّ ما في الأمر أنّ لهما أدوارا تتكامل فيما بينهما في مجال مقاومة تبييض الأموال[94]. كما أن لهذه الأخيرة دورا في الإبلاغ لدى اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب بالجمعيات محل شبهة إرهاب أو تلك التي قد يوحي نشاطها بارتكابها أو مشاركتها في عمل إرهابي بحكم عضويتها في اللجنة المذكورة (الفصل 109 من القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال). وينسحب أيضا على الجمعيات الفصل 100 من القانون عدد 26 لسنة 2015 سالف الذكر والذي يلزمها بمسك قائمة في المقابيض والتحويلات والإيداعات النقدية التي لها علاقة بالخارج، وتتضمّن بيانا في المبالغ المتصلة بها وموجبها وتاريخها مع التعريف بالشخص الطبيعي أو المعنوي المعني بها، ويُنهى نظير منها إلى مصالح البنك المركزي التونسي. وتعفى الجمعيات حسب القرار الصادر في الغرض، ما لم يتجاوز حجم مقابيضها السنوية أو مدخراتها القابلة للتصرف 30 ألف دينار[95].

90 - تصريحات ممثلة عن البنك المركزي بمناسبة اللّقاءات المباشرة المنظّمة في إطار هذه الدّراسة.
91 - تصريحات ممثلة عن البنك المركزي بمناسبة اللّقاءات المباشرة المنظّمة في إطار هذه الدّراسة.
92 - تصريحات ممثلة عن البنك المركزي بمناسبة اللّقاءات المباشرة المنظّمة في إطار هذه الدّراسة.
93 - تصريحات ممثلة عن البنك المركزي بمناسبة اللّقاءات المباشرة المنظّمة في إطار هذه الدّراسة.
94 - تصريحات ممثلة عن البنك المركزي بمناسبة اللّقاءات المباشرة المنظّمة في إطار هذه الدّراسة.
95 قرار من وزير المالية مؤرخ في 1 مارس 2016 يتعلق بتحديد المبالغ المنصوص عليها بالفصول 100 و107 و108 و114 و140 من القانون عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.

• العوائق والهنات المسجلة فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي

- ضعف إدارة الجمعيات في مراقبة التمويل الأجنبي

كشفت بعض المصادر[96] أنه تم الوقوف على وجود 4 جمعيات خيرية جرى تكييفها على أنها «مشبوهة» من قبل الكتابة العامة للحكومة، وقد تحصلت خلال الفترة 2012-2019 على مبلغ قدره 27,7 مليون دينار وتواصل تحصّلها على تمويلات أجنبية قدرها 23,9 مليون دينار رغم شروع الكتابة العامة للحكومة في إجراءات تسليط العقوبات القضائية عليها، مما من شأنه أن ينجر عنه تنامي مخاطر استعمال التمويل الأجنبي للجمعيات في أنشطة غير شرعية. وفي نفس السياق، تولى الكاتب العام للحكومة **طلب تعليق نشاط 439 جمعية** منها **251 جمعية ذات نشاط مشتبه في ارتباطه بالإرهاب وبغسل الأموال، وجاء متبوعا بطلب حل 197 جمعية لتماديها في مخالفة أحكام الفصلين 3 و4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011**، رغم التنبيه عليها وتعليق نشاطها واستنفاذ طرق الطعن في شأن قرار التعليق.

وتواترت الأخبار حول وجود شبهات بخصوص نشاط عدد من الجمعيّات الخيريّة في تونس، وتوجيه اتّهامات للبعض منها بدعمها للإرهاب من خلال ما توفّره للعناصر الإرهابيّة من تمويلات تصل في بعض الحالات إلى توفير الأسلحة والمؤونة لهم، أو أنّ جزءا من هذه الجمعيّات كان جسرا لتسفير الشّباب إلى أماكن النّزاعات وبؤر التوتّر. وأعلنت لجنة التحاليل المالية في البنك المركزي التونسي في هذا السياق عن إحالة ملفات 36 جمعية على القضاء بشبهة تمويل الإرهاب والفساد المالي والاستيلاء على الأموال.

وأكد الكاتب العام للجنة المذكورة أن القضاء قام بحلّ **47 جمعية تورطت في تلقي تمويلات أجنبية مشبوهة**، مشيرا إلى أن قيمة الأموال المجمدة من العملات التونسية والأجنبية في شبهات غسل الأموال بلغت نصف مليار دينار (ما يعادل 170 مليون دولار)،[97] بعضها وُجّه لتنفيذ عمليات إرهابية في تونس. وكشفت تقارير سابقة للجنة، أن جمعيات تنشط تحت غطاء خيري أسهمت في تمويل ونقل نحو 6000 من الشباب التونسي إلى بؤر التوتر في العراق وسوريا والتحاقهم بتنظيم «داعش»[98].

وفي إطار المجهود الذي قامت به الدولة عملا بأحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011 ، بالإضافة إلى القانون المتعلق بمكافحة الإرهاب وتبييض الأموال، فقد تم التصدي في الأغلب إلى هذه الظاهرة حتى إنّ عدد الجمعيات المعنية بالتتبع أمام القطب القضائي للوقاية من الإرهاب ليس بالعدد الكبير، بالإضافة إلى أن عدد الجمعيات التي تم إدراجها بالقائمة الوطنية للأشخاص والتنظيمات والكيانات المرتبطة بجرائم الإرهاب لم تتجاوز الاثنتين: الجمعية القرآنية ابن عمر (الرقاب سيدي بوزيد) وجمعية الإيمان (طبرقة جندوبة). كما تمّ إدراج شخصين، أحدهما بوصفه ممثلا قانونيا لجمعية (جمعية اليقين لتعليم القرآن الكريم)، والآخر له شبهة استعمال جمعية لأغراض تمويل شباب في عمليات إرهابية (جمعية الإمام مالك).

- محدوديّة محتوى المرسوم عدد 88 لسنة 2011

لا يمكن حاليا اعتبار المرسوم هو المحدد للنظام القانوني الوحيد المتعلق بتمويل الجمعيات، إذ إن الجمعيات باعتبارها كيانات معنوية تخضع لقوانين وتراتيب أخرى تطبق عليها مثلها مثل المؤسسات الاقتصادية. وهو ما تم تقنينه بموجب النص التشريعي المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات والقانون الأساسي المتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.

وفضلا عن غياب آليات ووسائل المتابعة التي تمكّن الإدارة من مطالبة الجمعيّة أو إلزامها بتوخّي إجراء معيّن أو استكماله، إذ يقتصر الأمر على مجرّد التّذكير والتّنبيه على الجمعيّات في صورة عدم احترامها لمقتضيات المرسوم، خصوصا بالنّسبة إلى الجمعيّات التي لا تتقيّد بقواعد النّشر والإفصاح عن مصادر التّمويل، ولم يرتّب المرسوم أي أثر قانونيّ عن عدم القيام بذلك الإجراء.

ويرى البعض من الملاحظين أنّ السّبب الحقيقي لتعطّل الرّقابة على الجمعيّات ليست فقط كثرتها، لكن أيضا عدم تطبيق أحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011، بعد أن اتّضح أنّ الدّولة لم تقم بما يلزم لردع الجمعيّات المخالفة للمرسوم في ما يتعلق بالإفصاح عن قوائمها الماليّة سنويّا أو مسك حساب جار، كما أوضحوا أنّه عموما وفيما يتعلّق بالتّمويل الأجنبي أو الخارجي، فإنّ التجاوزات المسجّلة لا تنفي وجود جمعيّات تصرّح بانتظام في وسائل الإعلام عن التّمويلات الخارجيّة التي تحصّلت عليها وقائمة المشاريع التي أنجزتها بفضل تمويل أجنبي، كما أنّ الجهات الأجنبيّة المانحة تفصح بدورها في تقاريرها السّنويّة عن المساعدات الماليّة التي تقدّمها للجمعيّات في تونس، في وسائل الإعلام وفي مواقعها على الأنترنت[99].

96 انظر مقال تحت عنوان :»قيس سعيد يفتح ملف الجمعيات المشبوهة :تمويلات بالمليارات و تجاهل تام لقرارات إيقاف النشاط» : الشعب نيوز على الرابط التالي: .https://echaabnews tn/ar/article/print/2064/%D9%82%D9%8A%D8%B3

97 انظر المقال الصادر في السلطات التونسية تلاحق الجمعيات المتورطة في الإرهاب والفساد المالي، بتاريخ 3 افريل 2022 https://www.skynewsarabia.com/middle-east

98 انظر المقال الصادر في السلطات التونسية تلاحق الجمعيات المتورطة في الإرهاب والفساد المالي، بتاريخ 3 افريل 2022 https://www.skynewsarabia.com/middle-east

99 - يراجع في ذلك على سبيل المثال: «تفاعلات المنظّمات الوطنيّة والدوليّة بعد الثّورة: الواقع والآفاق»، منتدى المجتمع المدني، الحمامات، 13-12-11 ديسمبر 2015، تحت إشراف الشّبكة الأوروبيّة المتوسّطيّة لحقوق الإنسان، من إعداد القضاة أنوار منصري، وفيصل بوقرّة، وختام الجماعي، وسماح الفرجاني وألفة بن عاشور، تونس 2016، ص. 50.

- تداخل النصوص القانونية وغياب الشفافية في التعاطي مع التمويل الأجنبي

يعاب على المشرّع اعتماد إجراءات من خارج المرسوم ممّا ساهم في إضعافه، إذ يعدّ ذلك تقييدا لإيجابيّات المرسوم وخرقا لمبدأ الثّقة في التّشريع، وخصوصا التّنصيص بالفصلين 100 و101 من القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرّخ في 7 أوت 2015 والمتعلّق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال على قواعد محاسبيّة وقواعد تمويل موازية وملزمة، ويعاب كذلك استعمال المشرّع ولجوؤه إلى ما يعرف فقها «بتقنية المفاهيم غير المحدّدة les notions à contenu ou à géométrie variable / concepts à point de chute multiples»[100]، وهي «عبارات» تحتوي على مضامين قابلة للتّأويل بطرق مختلفة وشتّى، وبالتّالي من شأنها أن يترتّب عنها نتائج قانونيّة مختلفة حسب الحالة، ومن ثمّة ذكر عبارة «قواعد التّصرّف الحذر» الواردة بالفصول 99 و102 و106 من قانون الإرهاب. وتخوّل هذه القواعد للوزير المكلّف بالماليّة إخضاع الذّوات المعنويّة التي يُشتبه في ارتباطها بأشخاص أو تنظيمات أو أنشطة لها علاقة بالجرائم المعنيّة بهذا القانون، أو التي خالفت القواعد المتعلّقة بتمويلها أو بمسك حساباتها، إلى ترخيص مسبق فيما يتعلّق بقبول أيّة تحويلات ماليّة واردة عليها من الخارج في صورة مخالفتها، أو أن يطلب من رئيس المحكمة الابتدائيّة المختصّ ترابيّا أن يأذن بإخضاع الذّات المعنويّة المشتبه بها إلى عمليّة تدقيق خارجي بواسطة خبير أو عدّة خبراء مختصّين، يتمّ تعيينهم بمقتضى إذن على عريضة. وتم التنبيه إلى خطورة أن يتمّ تحويل هذه الصّلاحيّة إلى أداة للتّضييق على العمل الجمعيّاتي[101].

بالإضافة إلى ما سبق، فإنّ الالتزامات المحمولة على الجمعيات بموجب القانون عدد 52 لسنة 2018 لا تتلاءم مع ما تم إقراره بموجب قرار من وزير المالية المؤرخ في 13 فيفري 2018 والمتعلق بالمصادقة على معيار المحاسبة الخاص بالجمعيات والأحزاب السياسية والوحدات ذات الأهداف غير الربحية الأخرى المتضمن بمعيار المحاسبي 45 من أن هذه الأخيرة ليس لديها أهداف غير ربحيّة، وهي هياكل محدثة لغايات اجتماعية، أو تعليميّة، أو دينيّة، أو إنسانيّة، أو سياسيّة أو لغايات أخرى، وأنّها لا تصدر عموما سندات ملكيّة قابلة للتحويل، ولا تهدف أساسا إلى الحصول على منافع اقتصادية لأعضائها أو للجهات المموّلة لها. وهي تجمع الأموال من المانحين دون أن يكون لها مقابل ذلك فوائد أو أرباح تتناسب مع أموالهم الممنوحة. ولا تتعلق أنشطتها ببيع السلع وتسديد الخدمات لغايات ربحية، كما أنه ليس لديها سندات ملكية محددة قابلة للبيع أو للتحويل أو للشراء أو تمكن من الحصول على الأرباح المتبقية في حالة تصفية الوحدة.

إن التمويل الأجنبي يظل من أهم الموارد التي تمول الجمعيات، خصوصا بسبب وجود تعقيدات إدارية فيما يتعلق بالتمويل العمومي. كما أن انخراطات الأعضاء تبقى غير كافية، لذا تلتجئ أغلب الجمعيات إلى المانحين الأجانب. وقد حذّر البعض من ذلك مؤكدا على ترشيد التّمويل الأجنبي ومراقبته، ولو باسم السّيادة الوطنيّة[102] بما أنّه ينمّ عن عديد المخاطر[103]. وعند التفاوض مع المنظّمات غير الحكوميّة، أشار البعض إلى أنّ بعضها ممّن له انتماءات أجنبية يطلب من الجمعيات تغيير أنشطتها ضمن شرط من شروط التّمويل، دون أن تتدخّل في الأهداف[104]. كما أنّ بعض الجمعيّات الأجنبيّة تضع بندا باتفاقية التّمويل يعطي للجهة المانحة صلاحيّة تحديد أهداف الأنشطة موضوع التّمويل[105].

وفي المقابل استهجن البعض حملة التّشويه الممنهجة للنّشاط الجمعيّاتي والتي يتمّ التّسويق لها إعلاميّا وكذلك إداريّا من خلال مراسلات لجنة التّحاليل الماليّة، ومطالبة الحكومة بنشر قائمة الجمعيّات المشبوهة بنشاطها حتّى لا يتمّ معاملة جميع الجمعيّات على أساس الشّبهة[106].

2. حلّ الجمعيّات

يعكس الخيار التشريعي الذي ينتهجه المشرع في آليات حل الجمعيات والسبل المتّبعة مقاربة حقوقية في الغرض. وفي قطع المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مع الحل وإسناد هذا الاختصاص إلى القضاء رسالة مهمة وجوهرية تتماشى وحرية التنظم والتي تجعل من القضاء هو صاحب الاختصاص المبدئي والأول في الحل، وليس رقيبا على قرارات الإدارة في الحل.

100 - يراجع في ذلك: فيصل بوقرّة، «دور القاضي الدّستوري في رقابة مقوّمات الجودة والنّوعيّة في صياغة القاعدة القانونيّة»، مجلّة الأخبار القانونيّة، عدد 204/205، جويلية-سبتمبر 2015، ص.ص. 27-24.

101 «تفاعلات المنظّمات الوطنيّة والدوليّة بعد الثّورة: الواقع والآفاق»، منتدى المجتمع المدني، الحمامات، 13-12-11 ديسمبر 2015، تحت إشراف الشّبكة الأوروبيّة المتوسّطيّة لحقوق الإنسان، من إعداد القضاة أنوار منصري، وفيصل بوقرّة، وختام الجماعي، وسماح الفرجاني وألفة بن عاشور، تونس 2016، ص.ص. 51-50.

102 حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الأحد 24 أفريل 2016 بنزل جولدن ياسمين- القصبة من ولاية القيروان.

- حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

103 «آثار التمويل الأجنبى لمنظمات المجتمع المدنى في مصر وتونس»، نشريّات المركز الديمقراطي العربي، قسم البرامج والمنظومات الديمقراطية، إعداد الباحثين تامر عبد الحميد ومحمد مرتضى، تحت إشراف أ. إسلام حجازى.

«مخاطر التمويل الأجنبي والرسمي لمنظمات المجتمع المدني»، رشيد بن بيّة، الحوار المتمدّن، العدد 3091، 11 أوت 2010.

104 أشار إلى ذلك أحد الحضور بصفته عضوا مؤسّسا لجمعيّة بمناسبة حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الأحد 24 أفريل 2016 بنزل جولدن ياسمين-القصبة من ولاية القيروان.

105 - حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

106 حلقة النّقاش حول «دراسة واقع الجمعيّات في تونس» التي نظّمها مركز الكواكبي للتحوّلات الدّيمقراطيّة بالشّراكة مع منظّمة CIVICUS ومساعدة «جمعيّتي»، يوم الإربعاء 4 ماي 2016 بمقرّ «جمعيّتي» بتونس العاصمة.

ويضمن هذا الخيار المنصوص عليه بالمرسوم ضمانات للجمعيات ضرورة أن حلّها يكون باعتماد تدرج يسبقه التنبيه، ثم التعليق الذي يمكن الاعتراض عليه أمام القضاء، ثم وفي مرحلة أخيرة إثر التأكد من عدم استجابة الجمعية للشروط الواردة بالمرسوم، تتولى الإدارة المعنية رفع قضية في الحل أمام القضاء يتم خلالها احترام مبدأ المواجهة ومقارعة الحجة بالحجة وضمان حقوق الدفاع، ويحكم فيها القاضي.

وقد أقرّت المحكمة الإدارية هذا التوجه الحقوقي واعتبرت في حكمها الصادر في القضية عدد 140822 بتاريخ 13 جوان 2019 أنّه متى تعلق الأمر باختصاص أسند إلى السلطة القضائية فإنّه لا مجال للمساس به من قبل سلطة إدارية، ولو في نطاق صلاحيات الضبط الإداري المخول لها. ولا يبقى لهذه الأخيرة سوى اتخاذ تدابير تحفظية لم ينص القانون صراحة على رجوعها بالنظر إلى المحاكم المختصة. وانتهت المحكمة إلى أن تعليق نشاط الجمعيات وحلها يرجع حصرا إلى المحكمة الابتدائية بتونس العاصمة، وأن قرار الوالي الرامي إلى إيقاف نشاط الجمعية، قد تجاوز الصلاحيات المخولة له بالقانون واعتدى على اختصاص قضائي أصيل، وهو ما سلط عليه القاضي الإداري تبعا لذلك حكمه، لا فحسب بإلغائه بل **انحدر به إلى درجة المعدومية.**

أ. أشكال الحلّ

أوجبت مقتضيات الفصل 19 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 أن يضبط النّظام الأساسي للجمعيّة طرق تعليق نشاطها مؤقّتا أو حلّها، وكذلك قواعد تصفية أموالها والأصول الرّاجعة إليها في صورة حلّها بمبادرة منها وفق مقتضيات نظامها الأساسي. وخوّلت مقتضيات الفصل 32 منه للجمعيّات ذات الأهداف المتماثلة أو المتقاربة، أن تندمج مع بعضها وتكوّن جمعيّة واحدة، وذلك وفقاً للنّظام الأساسي لكلّ منها. وتخضع إجراءات الدّمج وتأسيس الجمعيّة الجديدة لأحكام هذا المرسوم. وأقرّ المرسوم نوعين من الحل، إما:

- اختيارياً بقرار من أعضائها وفق نظامها الأساسي،
- أو قضائيّا بمقتضى قرار من المحكمة.

وكان المرسوم في هذا الإطار متطابقا مع المعايير الدولية لإسناده سلطة الحلّ للقضاء وليس للإدارة. وأثبت هذا الخيار نجاعته من خلال تمكين الجمعيات من حقوق الدفاع وحق المواجهة مع الإدارة.

وفي صورة اتخاذ الجمعية قرارا بإرادتها بحلّ نفسها، أوجب المرسوم عليها إبلاغ الكاتب العام للحكومة عن طريق مكتوب مضمون الوصول مع الإعلام بالبلوغ، خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ صدوره وتعيين مصف قضائي. أما إذا كان حلّ الجمعية قضائيا، فتقوم المحكمة بتعيين المصفي.

وبموجب الحلّ، يتعيّن على الجمعية المعنيّة أن تقدم لأغراض التصفية بياناً بأموالها المنقولة وغير المنقولة. ويعتمد هذا البيان في الوفاء بالتزاماتها ويوزع المتبقي منها، إلا إذا كانت تلك الأموال متأتية من المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا فتؤول إلى جمعية أخرى تماثلها في الأهداف، تحددها الهيئة المختصة للجمعية وفق تظامها الأساسي.

وفي حالة التّصفية، يجب على الجمعية التي تمتعت بتمويل عمومي، إلاّ أنها لم تحترم بنود العقد كليا أو جزئيا تجاه الهيكل العمومي المعني، أن ترجع كامل أو ما تبقى من مبلغ التمويل العمومي المتحصل عليه ما لم تتول تسوية وضعيتها في غضون ثلاثة (3) أشهر من تاريخ التنبيه عليها، عملا بمقتضيات الفصل 22 من الأمر عدد 5183 لسنة 2013 والمتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات[107].

وفي المقابل يطرح القانون عدد 52 لسنة 2018 مسألة الشطب الآلي للأشخاص المعنويين والذي يرجع إلى المركز الوطني لسجل المؤسسات، إذا حصل له علم بتوقف مؤسسة عن العمل بصفة نهائية، وإشعار المعني بالأمر حالا بأية وسيلة تترك أثرا. وإذا ثبت أنّ المرسل إليه لم يعد يباشر نشاطه أو لم يقم بالتصريح الجبائي لمدة سنتين متتاليتين، فإن المركز يضع بالسجل بيانا في التوقف عن النشاط أو في عدم التصريح الجبائي، ويتم تنفيذ الشطب نهائيا عليه بعد مرور أجل عام من تاريخ ذلك التنصيص[108].

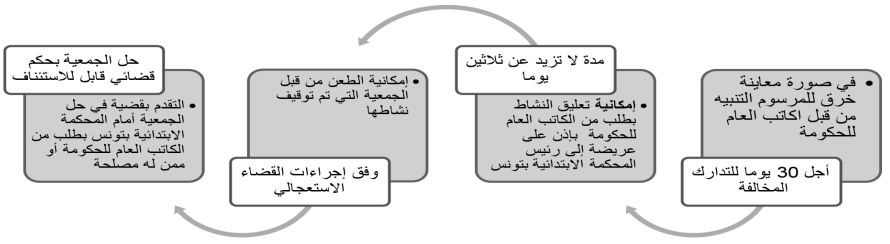
ب. إجراءات الحلّ

ضبط الفصل 45 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 إجراءات تسليط العقوبات على الجمعيّات المخالفة لأحكام المرسوم. واعتمد في نصه التدرج في الحلّ، وذلك من خلال الإجراءات التالية:

1. التنبيه على الجمعية بخصوص المخالفة المرتكبة التي يحددها الكاتب العام للحكومة، وينبه الجمعية بضرورة إزالتها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوما (30) انطلاقا من تاريخ تبليغ التنبيه.
2. تعليق نشاط الجمعية، فإذا لم تستجب الجمعية للتنبيه، يتقدم الكاتب العام للحكومة بإذن على عريضة إلى رئيس المحكمة الابتدائية بتونس الذي يمكنه اتخاذ قرار قضائي في تعليق نشاطها، ولها الطعن في قرار التعليق وفق إجراءات القضاء الاستعجالي.
3. حلّ الجمعية، ويتم حلّها بحكم صادر عن المحكمة الابتدائية بتونس بطلب من الكاتب العام للحكومة أو ممن له مصلحة وذلك في حالة تمادي الجمعية في المخالفة رغم التنبيه عليها وتعليق نشاطها واستنفاد طرق الطعن في شأن قرار التعليق.

107 حسب إجابة ممثلة عن وزارة المالية بمناسبة اللقاءات المباشرة في إطار هذه الدراسة.
108 الفصل 41 من القانون عدد 52 لسنة 2018

مسار تتبع الجمعيات في صورة مخالفة أحكام المرسوم



ج. فقه قضاء بخصوص الحل

أسند المرسوم عدد 88 لسنة 2011 للقضاء العدلي اختصاص حلّ الجمعيات في صورة عدم استجابتها للشروط المستوجبة قانونا.

وبمراجعة بعض الأحكام الصادرة عن المحكمة الابتدائية في الغرض، يتضح أن القاضي العدلي اعتمد تمشيا في معالجة هذه الملفات في إطار القضاء الذاتي والحقوقي الذي لا يرتقي إلى الأخذ بعين الاعتبار طبيعة النزاع الذي هو نزاع إداري بين هيكل عمومي، وهو الكتابة العامة للحكومة التي تمتلك سلطة الضبط الإداري من جهة، وتسيير مرفق عمومي من جهة أخرى. وهي بالتالي لها من الإمكانات ما يؤهلها للتقاضي، والجمعية باعتبارها شخصا معنويا خاصا.

ومن خلال ذلك، يتضح أنّ القضاء يطبق إجراءات الحل كما وردت بالمرسوم ويرتب عن عدم اعتراض الجمعية على قرار تعليق النشاط أمام القضاء بصفة آلية قبول مطلب الحل بصرف النظر عمّا يقدم من حجج أثناء التقاضي بخصوص طلب الحل و تقوم كذلك وغق الفصل 33 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 بنعيين مصفيا لها [109]. وفي المقابل تعتبر أن عدم إدلاء الكتابة العامة للحكومة بما يفيد التنبيه على الجمعية يعد إخلالا يترتب عنه رفض دعواه في الحل [110].

• حدود المرسوم عدد 88 لسنة 2011

يستنتج من أحكام الفصل 45 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 أنّ الكاتب العام للحكومة يلعب دورا محوريّا بشأن مراقبة الجمعيّات وحلّها[111]. وأمام تنامي ظاهرة الجمعيّات الخيريّة التي تدعي الحكومة أنّها الممولة للإرهاب والمستعملة باعتبارها غطاء لتبييض وغسل الأموال والقيام بعمليات إرهابية[112]، تمّ استبعاد أحكام المرسوم، وبالتالي نزع اختصاص الكتابة العامة لصالح الولاة على أساس ما يتمتعون به من سلطة ضبط إداري بالجهات التي خولت لهم اتخاذ قرارات بشأن غلق بعض الجمعيّات. كما صدر خلال سنة 2014 عن خليّة الأزمة التي تكوّنت في عهد حكومة السيّد المهدي جمعة قرارات بحلّ حوالي 150 جمعيّة بدعوى مساندتها للإرهاب، وكان ذلك بالاعتماد على تقارير واردة من وزارة الدّاخليّة، حيث تمّ اتخاذ هذا القرار خارج إطار المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المنظّم للجمعيّات والذي يستوجب احترام جملة من الضّمانات قبل حلّ الجمعيّات والتدرّج في العقوبة بداية من التّنبيه الإداري إلى التّعليق المؤقّت للنّشاط مدّة شهر وصولا إلى الحلّ القضائي.

وقد قام الولاة داخل جهاتهم بإصدار قرارات في غلق مقرّات الجمعيّات ، زيادة على دعوة رؤساء وممثّلي هذه الجمعيّات إلى مراكز الأمن واستجوابهم وتحرير محاضر عدليّة في ذلك. وقام البعض من ممثّلي الجمعيّات بالطّعن في هذه المقررات غير الشّرعيّة لدى المحكمة الإداريّة.و انتهت المحكمة في بعض أحكامها إلى التصريح بعدم شرعية القرارو اعتبار ما أتاه الوالي من باب التعدي على السلطة القضائية المختصة وحدها في إيقاف نشاط الجمعيات أو حلها[113]. كما سجّل عدم رجوع السّلطات عن هذه القرارات. وبيّن المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، من خلال متابعته للقضايا المنشورة، أنّ المبرّرات المقدّمة كانت كلّها ذات صبغة أمنيّة وموجّهة ضدّ الأشخاص الطّبيعيّين لا ضدّ الجمعيّة باعتبارها شخصا معنويا له استقلاله المالي والإداري عن الأشخاص المكوّنين له[114].

109 حكم ابتدائي صادر عن المحكمة الإدارية عدد 140822 بتاريخ 13 جوان 2019
110 حكم ابتدائي عدد 59128 بتاريخ 1 أفريل 2017
111 محمّد الفاضل الحمدي، «دور الكاتب العام للحكومة في مراقبة الجمعيّات»، مجلّة الأخبار القانونيّة، عدد 218/219، أفريل 2016 ، ص.ص. 15-14.
112 حسب التّصريح الإعلامي لوزير العلاقة مع الهيئات الدّستوريّة والمجتمع المدني وحقوق الإنسان بتاريخ 23 أفريل 2016 فإنّ أكثر من 157 جمعيّة يشتبه في علاقتها مع تنظيمات إرهابيّة.
- يراجع كذلك:
- بسمة بركات، «جمعيات تونسية تبيّض الأموال وتموّل الإرهاب»، صحيفة «العربي»، 29 جويلية 2015.
- ابتسام جمال، «عددها بلغ 18 ألفا: هل استغلّ الإرهاب طوفان الجمعيات؟»، صحيفة «الشّروق»، 14 جانفي 2016.
- تصريح سليم البريكي مدير عام الجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة لـ«الصباح»، «بعض الجمعيات تحوم حولها شبهات تمويل الإرهاب وتبييض الأموال»، 11 ماي 2014.
113 محمّد الفاضل الحمدي، «دور الكاتب العام للحكومة في مراقبة الجمعيّات»، مجلّة الأخبار القانونيّة، عدد 218/219، أفريل 2016 ، ص.ص. 15-14.
114 - «تقرير سنة 2015 حول الانتهاكات المسلّطة على الجمعيّات في تونس»، إعداد المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، مارس/ آذار 2016، ص. 14.

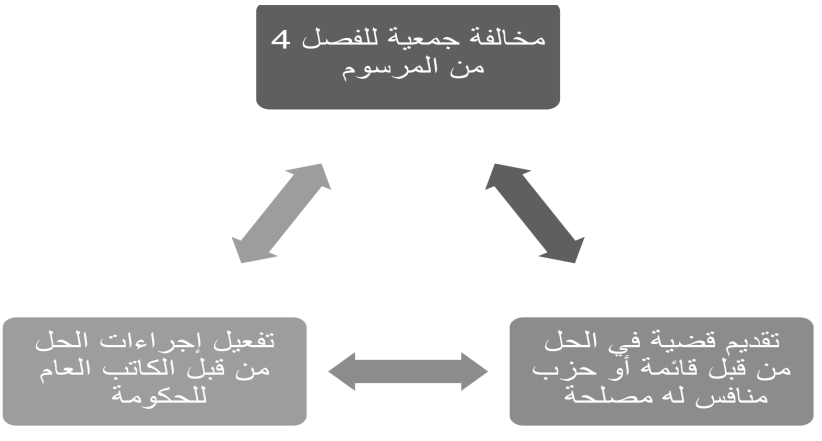
وفي مرحلة ثانية، قام الكاتب العام للحكومة بواسطة المكلّف العام بنزاعات الدّولة بإجراءات قضائيّة لحلّ عشرات الجمعيّات، احترم خلالها الكاتب العام التدرّج في العقوبات. وتمثلت أسباب أخذ قرارات الحلّ فيما يلي: **1)** الإعلام بحصول الجمعيّة على تمويل أجنبي خارج الآجال القانونيّة التي حدّدها المرسوم بشهر من تاريخ طلب المساعدات أو من تاريخ قبولها. **2)** عدم إرسال نسخة من التّقرير المالي والأدبي للجمعيّة إلى الكاتب العام للحكومة. **3)** عدم تحيين النّظام الأساسي للجمعيّة مع مقتضيات المرسوم عدد 88 لسنة 2011. **4)** عدم توجيه نسخة من التّقرير المالي للجمعيّة في صورة الحصول على تمويل عمومي من الهياكل العموميّة للدّولة. **5)** وجود إمضاء في محضر جلسة لشخص سبق وأن قدّم استقالته من الجمعيّة. **6)** عدم إشهار الموازنات الماليّة للجمعيّة بوسائل الإعلام المكتوبة. ويلاحظ أنّه تمّ الاعتماد على إخلالات شكليّة لا علاقة لها بدعم الإرهاب مثلما يتمّ التعلل به. وهذه الإخلالات الشّكليّة من المفروض أن لا تؤدّي بالكاتب العام للحكومة إلى المطالبة بحلّ الجمعيّة، إذ كان من المفروض الاكتفاء بالتّنبيه على الجمعيّات التي لم تحترم هذا الإجراء مثلما ينصّ على ذلك المرسوم[115].

ولم تتخذ الدّولة التدابير اللازمة لإنشاء قاعدة بيانات للجمعيّات النّشطة في البلاد، و لم تضع خطّة عمل لمتابعة نشاطها، خصوصا أنّه وحسب تصريحات بعض الناشطين في المجتمع المدني توجد جمعيّات نشطة غير مسجّلة ونشاطاتها مريبة، وذلك بالإضافة إلى تسجيل عدم كفاية منظومة البيانات بخصوص الجمعيّات التي يديرها مركز الإعلام والتّكوين والدّراسات والتّوثيق حول الجمعيّات («إفادة»)، المحدث بمقتضى الأمر عدد 688 لسنة 2000 والمؤرّخ في 5 أفريل 2000 طبقا لمقتضيات القانون عدد 100 لسنة 1999 المؤرّخ في 13 ديسمبر 1999 والمتعلّق بمراكز الإعلام والتّكوين والدّراسات والتّوثيق.

ولئن خول المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بالجمعيات إبداء آراء سياسية، فإنّه منع صراحة على الجمعيات في **الفصل الرابع** منه أن تجمع الأموال لدعم أحزاب سياسية أو مرشحين مستقلين إلى انتخابات وطنية أو جهوية أو محلية، أو أن تقدم الدعم المادي لهم. ولا يشمل هذا التحجير حق الجمعية في التعبير عن آرائها السياسية ومواقفها من قضايا الشأن العام.

حق في التعبير عن آراءالجمعية السياسية ومواقفها من قضايا الشأن العام مضمونة دون دعم مالي

ومن هذا المنطلق فإنّه يمنع على الجمعيات تقديم أيّ دعم خلال الفترة الانتخابية (حسب الفصل 50 من القانون المتعلق بالانتخابات تدوم شهرين (60 يوما قبل يوم الاقتراع) وليس فقط الحملة الانتخابية التي تمتد فحسب على فترة 21 يوما قبل يوم الاقتراع.



115 «تقرير سنة 2015 حول الانتهاكات المسلّطة على الجمعيّات في تونس»، إعداد المرصد الدّولي للجمعيّات والتّنمية المستدامة، مارس 2016، ص. ص. 16-15.

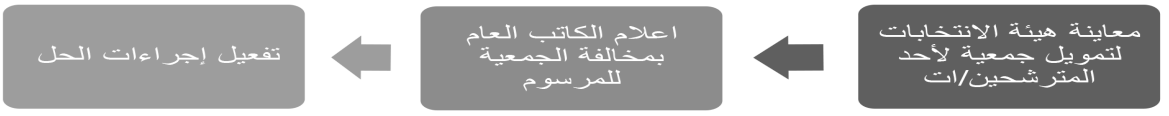
وفي هذا الإطار، كان المترشح للرئاسة «نبيل القروي»، قبل انطلاق الحملة الانتخابية وحتى الإعلان عن ترشحه، يقوم بتجميع الأموال والمساعدات باسم «جمعية خليل تونس». وواصل أثناء الحملة الانتخابية عبر ذات الجمعية مع المعوزين دفعَ إعانات لصالح الفقراء. وكانت حملة نبيل القروي تتم عبر من يساعدهم سواء بصفة تلقائية أو بمقابل.

كما قامت جمعية «عيش تونسي» التي انطلقت باعتبارها منظمة في المجتمع المدني تنشط في مجال الرياضة والثقافة، وانتشرت بانتدابات متعددة لشبان وشابات بكامل تراب الجمهورية، وذلك بتمويل أجنبي، غير أنها تقدمت باسم الجمعية بوصفها قائمات مستقلة بالانتخابات التشريعية لسنة 2019 بدعوى تقديم عريضة تحت مسمى «وثيقة التوانسة»، من أجل الإمضاء أولا ثمّ اعتمادها لاحقا باعتبارها برنامجا سياسيا لهذه القائمة.

وقد أثارت هذه المسألة إشكالا كبيرا لم تنجح الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو الحكومة في التعامل معه وفق القانون، بمقتضى أنّ ولاية الهيئة شاملة، وكان بإمكانها إعلام الكاتب العام للحكومة بخرق الجمعية للمرسوم والأثر المترتب عن شفافية ونزاهة العملية الانتخابية.

ولئن لم يمر مشروع القانون الذي يقصي مترشحا كان قد استغل لمدة سنة سابقة للانتخابات جمعية خيرية، فإنّه كان على إدارة الجمعيات التوجه نحو القضاء لإيقاف نشاط الجمعية وإنذارها، وإن لم تستجب وواصلت نفس نشاط الدعم المالي للمرشح فلا مناص من أن تحلها عبر حكم قضائي لمخالفتها الفصل 4 من قانون الجمعيات. وكان بإمكان الهيئة الوطنية للانتخابات من خلال مراقبيها متابعة نشاط الجمعية ورصد أنشطتها عند الحملة. وكان المترشح الذي كان مودعا بالسجن قد استعمل نشاطه الجمعياتي في حملته الإعلامية، وأعاد تذكير الناخبين والناخبات بأنشطته الخيرية من جهة، وكذلك للضغط من خلال الإعلام قصد الإفراج عنه أيضا[116].

ولا خلاف في أن استعمال الجمعيات لأغراض انتخابية يشكل حسب صريح الفصل 4 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 مخالفة يستوجب حسب الفصل 45 من ذات المرسوم موجبة لإيقاف النشاط والحل لاحقا، وذلك حتى لا يتمّ خرق مبدأ المساواة بين المترشّحين والمترشحات في الانتخابات. كما أنّ الجمعيّات وعلى خلاف الأحزاب، لها إمكانية للتمتع بتمويل أجنبيّ على خلاف الأحزاب التي يمنع عليها القانون صراحة اللجوء إلى تمويل أجنبي [117].



يطرح هذا التعاطي مع الجمعيات مسألة حياد إدارة الجمعيات التي كان عليها إثارة التتبعات بخصوص هذه الجمعية وغيرها من الجمعيات الممولة للحملات الانتخابية، وغياب التعاطي المؤسسي المحايد، خصوصا إذا كان للجمعيات المخالفة سند في البرلمان أو الحكومة. ولم يكن هذا الأمر يخفى على إدارة الجمعيات من خلال ما يتوفر لديها من بيانات، منها ما هو ظاهر للجميع عبر وسائل الإعلام التقليدية والرقمية، ومنها ما يمكن استنتاجه من البيانات التي ترجع لمختلف المتدخلين في الشأن الجمعياتي، ومن ذلك لجنة التحاليل المالية والسجل الوطني للمؤسسات.

116 يراجع تقرير حول ملاحظة مكانة النساء في المسار الانتخابي خلال الانتخابات الرئاسية السابقة لأوانها والانتخابات التشريعية لسنة 2019، إعداد أنوار منصري رابطة الناخبات التونسيات ، فيفري 2020

117 انظر الفصل 19 المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المتعلق بالأحزاب الذي جاء به :» يحجر على الأحزاب السياسية قبول:

- تمويل مباشر أو غير مباشر نقدي أو عيني صادر عن أية جهة أجنبية.
- تمويل مباشر أو غير مباشر مجهول المصدر.
- المساعدات والتبرعات والهبات الصادرة عن الذوات المعنوية، خاصة كانت أو عمومية باستثناء التمويل المحمول على ميزانية الدولة.
- تبرعات وهبات ووصايا صادرة عن أشخاص طبيعيين تتجاوز قيمتها السنوية ستين ألف (60.000) دينار بالنسبة إلى كل مانح.

الجزء الثالث

العلاقة بين مؤسسات الدولة ومكونات المجتمع المدني

واكب المجتمع المدني التطور السياسي في تونس وتعزيز دولة القانون والمؤسسات من خلال إرساء مبدأ الديمقراطية التشاركية وتعزيز حقوق الإنسان كما هو متعارف عليه عالميا[118]. وتمكنت الجمعيات من التحول من قوة احتجاج كان هدفها الأساسي معارضة السلطة والحدّ من تعسّفها وبطشها، إلى قوّة ضغط واقتراح تساهم بشكل ناجع في بناء المسار الانتقالي وفي شغل فضاء فاعل في الشأن العام. واستطاعت من خلالها الاضطلاع بدور جديد قائم على مبدأ التشاركية عبر الاقتراح وخلق مبادرات للتغيير، أن تنجح في أحيان كثيرة في توجيه السياسات العامة وفرض التوجهات الحقوقية.

1. المقاربة التشاركية آلية في التأثير في السياسات

كان لأداء المجتمع المدني أثر إيجابي بعد الثورة، وذلك إثر انهيار مؤسسات الدولة وحلّ مجلس النواب ومجلس المستشارين، إذ كان هو البديل لملء الفراغ في لحظة مفصلية غابت فيها الدولة. وبعد 14 جانفي 2011 تمّ إحداث «هيئة تحقيق أهداف الثورة والانتقال الديمقراطي» التي لعبت على مستوى الواقع دور المشرّع، ولو أنّها، وحسب المرسوم المحدث لها، تقترح فقط مشاريع مراسيم، وعلى رئيس الجمهورية أن يصادق عليها لاحقا.

واعترافا بدور المجتمع المدني في لعب دور أساسي ومؤثر في سبيل إرساء مقاربة حقوق الإنسان في مجالات متعددة، كان لهذا الأخير تمثيليات لا فقط باعتباره شريكا أو ملاحظا أو متابعا بل باعتباره جزءا من مركز اتخاذ القرار، إذ تم تمكينه من عضوية هيئات عمومية مستقلة على غرار الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهيئة الحقيقة والكرامة وهيئة النفاذ إلى المعلومة وهيئة الاتجار بالأشخاص وغيرها من الهيئات والكيانات العمومية، فضلا عن وجود تمثيل للمجتمع المدني بلجان استشارية أو وسيطة على غرار مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة و الرجل والمرصد الوطني للقضاء على العنف ضد المرأة.

وحافظت الجمعيات على هذا الدور المؤثر في مواقع صنع القرار، إذ قامت بالتأثير في مسار كتابة الدستور. وتم تتويج المسار من خلال دور الرباعي الراعي للحوار الوطني في تجنب حرب أهلية بإيجاد أرضية حوار بين جميع التيارات المؤثرة في الساحة السياسية والخروج بمبادرة مواطنيّة في إطار تداول سلمي على السلطة ورسم خارطة طريق يلتزم بها جميع الفاعلين، بالإضافة إلى دوره الفعال في الشأن الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

وعبر اكتساب الخبرة، تمكّنت مكونات المجتمع المدني من التحول من قوة احتجاج كان شغلها الشاغل معارضة السلطة [119]، إلى قوّة ضغط واقتراح تساهم بشكل فاعل في صنع السياسات الوطنية من خلال **اقتراح الإصلاحات المستوجبة** ذات الصبغة الاجتماعية والإنسانية والبيئية والحقوقية.

وتمّ فتح حوار مستمر مع مكونات المجتمع المدني التي كانت لا تقتصر على تقديم توصيات تتعلق بمشروع قانون معروض على اللجان فحسب، بل أصبحت تقدم مشاريع قوانين وتسلمها إلى اللجان البرلمانية للاستعانة بها لاحقا [120] عند صياغة القوانين.

وتم تتويج هذا المسار بدسترة مبدأ التشاركية في اتخاذ القرار من خلال توطئة الدستور التي حددت المبادئ التي تقوم عليها الدولة التونسية وتحدد أهم ملامحها. إذ تم التأكيد أنّ نظام البلاد هو نظام جمهوري تشاركي [121]. وتمت كذلك دسترته باعتباره شرطا لقيام الحكم المحلي وتكريس اللامركزية في إدارة الشأن المحلي على مستوى الأقاليم والجهات والبلديات، إذ جاء بالفصل 139 من الدستور :»تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون».

وفي هذا المجال يتجه التأكيد إلى أن المجتمع المدني فرض نفسه في الساحة العامة باعتباره قوة اقتراح، وأصبح فاعلا أساسيا في مجال رسم السياسات العامة والقوانين[122] وغيرها من المجالات ذات البعد الاجتماعي والاقتصادي.

118 - يراجع الفصل 3 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الذي جاء به أنّه: تحترم الجمعيات في نظامها الأساسي وفي نشاطها وتمويلها مبادئ دولة القانون والدّيمقراطية والتعددية والشفافية والمساواة وحقوق الإنسان كما ضبطت في الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من طرف الجمهورية التونسية . كما جاء بالفصل 4 فقرة أخيرة أنّه: ثالثا – أن تجمع الأموال لدعم أحزاب سياسية أو مرشحين مستقلين إلى انتخابات وطنية أو جهوية أو محلية أو أن تقدم الدعم المادي لهم ولا يشمل هذا التحجير حق الجمعية في التعبير عن آرائها السياسية ومواقفها من قضايا الشأن العام.

119 تعتبر الجمعية «سلطة مضادّة للحدّ من تعسّف كلّ من الإدارة العموميّة والسّلطة السياسيّة» ولهذا تعدّ في الواقع عنصرا هامّا للديمقراطيّة. "التمويل العمومي للجمعيات" دراسة من إعداد مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية ديسمبر 2014، صفحة 7.

120 في ما يتعلق بمشروع القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء تقدمت جمعية القضاة التونسيين ونقابة القضاة واتحاد القضاة الإداريين ورابطة الناخبات التونسيات بمشاريع قوانين في الغرض للمجلس.

121 الفقرة الثالثة من توطئة الدستور التي تعتبر جزءا لا يتجزأ منه حسب الفصل 148 من دستور 2014 وجاء فيها: «وتأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، في إطار دولة مدنية السيادة فيها للشعب عبر التداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات الحرة وعلى مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها، ويكون فيه حقُّ التنظّمِ القائمِ على التعددية، وحيادُ الإدارة، والحكمُ الرشيد هي أساسَ التنافس السياسي، وتضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الإنسان واستقلالية القضاء والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات والعدل بين الجهات».

122 تقدمت الشبكة الأورومتوسطية والمنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بمقترح مشروع قانون على البرلمان يتعلق بالقضاء على التمييز العنصري في جوان 2016، فتم تبنيه من قبل جميع الكتل النيابية وتقديمه باعتباره مبادرة نشريعية من النواب وتم الانطلاق منه لتقديم الحكومة لاحقا لمبادرة حكومية حول ذات الموضوع.

• تكريس الديمقراطية التشاركية في الشأن الوطني

تتمثل الديمقراطية التشاركية في جملة من الآليات التي ظهرت في الديمقراطيات العريقة لتحدّ من الهوة التي تفصل بين المواطنين وممثليهم في السلط السياسية والمتأتية من أنّ مشاركة المواطنين والمواطنات لا تكون إلا بشكل محدود يقتصر على انتخاب من سيحكمهم وفي شكل **مناسباتي** أي في فرص متباعدة مرّة كل أربع أو خمس أو ست سنوات، يترك خلالها الحكام لحالهم، بما يخوّل لهم الانحراف بالسلطة التي بين أيديهم إلى حين موعد الانتخابات اللاحقة [123].

وتمت مأسسة هذا التوجه التشاركي عبر حوكمة مفتوحة، وذلك بإصدار منشور في الغرض وهو **المنشور عدد 31 لسنة 2014 المؤرخ في 30 أكتوبر 2014 حول اعتماد مسار تشاركي في إعداد النصوص القانونية** والذي تم توجيهه إلى جميع الوزراء وكتاب الدولة، والذي جاء فيه أنّه: «حرصا على ضمان بلوغ الأهداف المرجوة من إرساء مسار تشاركي في إعداد النصوص القانونية، فإن الوزارات وكذلك الهيئات المكلفة بإعداد النصوص القانونية تتولى اختيار مشاريع النصوص التي ترغب في عرضها على استشارة العموم وتوجيهها إلى رئاسة الحكومة (مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة) على محمل إلكتروني، إضافة إلى محمل ورقي. ويكون المشروع مرفقا بوثيقة شرح الأسباب مع بيان المصلحة أو الإدارة التي أعدت المشروع والعنوان الإلكتروني لرئيسها والمدة المقترحة للعرض على استشارة العموم.» ونصّ هذا المنشور على مبدأ الشفافية بنشر جميع التعليقات الواردة في الغرض، ثم متابعتها من قبل مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة، وإحالة التعليقات الواردة على البوابة إلى الوزارة أو الهيكل الذي أعد مشروع النص والذي يلزم في المقابل بالتفاعل إيجابيا مع التعليقات التي ترد من العموم، والأخذ بها قدر المستطاع، بما يحقق الغاية المنشودة من اعتماد مسار تشاركي لإعداد النصوص التشريعية والترتيبية موضوع هذا المنشور.

وقد اختلف التواصل بين المجتمع المدني وأصحاب المبادرة التشريعية قبل إعلان حالة الاستثناء باعتماد طريقتين:

1. سعي الحكومة باعتبارها صاحبة المبادرة التشريعية إلى عرض مشاريعها على الجهات والتنقل إليهم والأخذ بعين الاعتبار ملحوظاتهم بعد أن يكون المشروع تم نشره سابقا[124].

2. كان التواصل بين مجلس النواب[125] والمجتمع المدني يتم عبر جلسات الاستماع. ولم تكن إجراءات الاستماع إلى الجمعيات معقدة إذ يكفي أن تودع مطالب في الغرض في أجل معقول في مكتب الضبط في المجلس ليحيلها على اللجنة المختصة، حتى يتم الاستجابة عادة لها. وإذا تم رفض المطلب، يتم إعلام الجمعيات المعنية ويطلب منها مدّ مجلس النواب بالمقترحات بطريقة كتابية. وتجدر الملاحظة إلى أن جلسات الاستماع قد أعاقت في مرحلة معينة عمل المجلس النيابي، مما اضطره إلى وضع روزنامة في الغرض.

وفي هذا الاطار وضع البرلمان ميثاق تعاون بين مجلس النواب والمجتمع المدني[126] تضمن بالخصوص إقرار ا بصفة متبادلة مبادئ التشاركية والثقة والاحترام المتبادل والحياد والمساواة والشفافية ومبدأ التقييم والمتابعة.

وقد ساهمت مبادرات الجمعيات في تغيير مسار بعض القوانين خصوصا عند الالتجاء إلى الإعلام، وجعلها قضية رأي عام. وتقييم هذا التواصل يبقى رهين النتائج المترتبة عنه، فاقتصر في بعض الحالات على مجرد الاستماع [127]، فيما أثر في حالات أخرى في مسار بعض القوانين[128].

وحرص النظام السياسي القائم قبل 2019 إلى إحداث خطة تتكفل بالتواصل مع المجتمع المدني وذلك في رئاسة الجمهورية ومجلس نواب الشعب. وبالنسبة إلى الحكومة، فإنّه إضافة إلى إحداث وزارة مختصة، فإن بعض الوزارات أحدثت خطة مكلف بالعلاقة مع المجتمع المدني على غرار وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الشؤون الاجتماعية.

وكان المجتمع المدني خلال المسار الانتقالي صمام أمان ضد بعض الانحرافات، وتابع أصحاب القرار برقابة دائمة، أزعجت ولكنها أثرّت. وبعد انتخابات 2014 كانت هناك محاولات لتقنين حضور المجتمع المدني بالمجلس، لكن بفرض بعض القيود. غير أنّ هذا المشروع لم يمر بضغط من المجتمع المدني (عريضة ممضاة من 15 جمعية)، منها أن حضورها يكون بشروط تتعلق بالتخصص والصبغة القانونية للجمعية ومعرفة مصادر تمويلها.

---

123 انظر/ي دراسة: "أي مكانة للنساء في تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية والمشاركة في أخذ القرار على المستوى المحلي ولاية مدنين مثالا" إعداد أنوار منصري، رابطة الناخبات التونسيات جويلية 2019.

124 مشاريع القانونين المتعلقين بالعدالة الانتقالية، وبالقانون الانتخابي، وبالجماعات المحلية ومجلة المياه.

125 ويقوم مجلس نواب الشعب، اعتمادا على مبدأ الشفافية، بنشر جميع النصوص المتعلقة بمشاريع قبل المصادقة عليها أمام الجلسة العامة والتقارير المصاحبة لها على الموقع الإلكتروني المخصص لها وتوضع على ذمة العموم للاطلاع عليها في أجل معقول. وتدعمت هذه السياسة بالنسبة إلى الوزارات بتكريس رئاسة الحكومة للحوكمة المفتوحةopen goverment ، إذ تضع المشاريع والإستراتيجيات الحكومية على الموقع الإلكتروني للحكومة عملا بأحكام الفصل 32 من الدستور الذي ينص على أن تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. وتسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال.» وعلى مستوى الواقع لئن كانت الإمكانية متاحة للوصول إلى البرامج والإسترتيجيات، فإنّ هناك منظمات لا تنفذ إليها إلاّ عند الحاجة الماسة قصد الإطلاع على برنامج أو استراتيجية مرتبطة بنشاطها. وعادة ما يكون ذلك عبر بيان وجود المعلومة على مواقع الحكومة من خلال وسائل الإعلام. ويرى البعض أنّ الحكومة لم تضع بعد استراتجيات اتصالية للتعريف بها على أهميتها.

126 للاطلاع على نسخة من الميثاق على الرابط: http://www.chambre-dep.tn/site/main/AR/societe_civile/charte.jsp

127 مشروع القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء.

128 مشروع القانون المتعلق بالنفاذ إلى المعلومات.
مشروع مجلة الجماعات المحلية.
مشروع القانون المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة.

وبعد 2011، أصبح إضفاء مشروعية على المبادرات الحكومية رهين تشريك المجتمع المدني، ويُكتب عادة لهذه المبادرات الحكومية أن تمر. أما إذا تم اتخاذها بصفة أحادية، فإنّها تجد معارضة لا فقط من الأحزاب وإنما كذلك من الجمعيات، مثلما تم الأمر في اقتراح الحكومة لمشروع قانون لحماية الأمنيّين. وتراوحت العلاقة حسب الموضوع بين تنسيق وتعاون أحيانا، وبين معارضة وتصادم أحيانا أخرى.

• تمثيلية المجتمع المدني في هياكل عمومية وهيئات مستقلة

تم تثمين عمل المجتمع المدني من قبل السلطة التشريعية عند إعداد النصوص المتعلقة بإحداث الهيئات والهياكل العمومية. وتم ذلك في الهيئات التالية:

- العضوية في تركيبة هيئات عمومية مستقلة وهياكل عمومية

أصبح ممثلو المجتمع المدني جزءا من مراكز اتخاذ القرار داخل هيئات عمومية تقريرية، وهم أيضا يشاركون لجانا129 وهياكل عمومية في اختصاصات لها تأثير على السياسات العمومية.

- **الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:** إذ ورد في الفصل 20 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 أن تركيبة الهيئة بها «سبعة أعضاء على الأقل عن منظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية من ذوي الكفاءة والخبرة في المسائل ذات العلاقة بمهام الهيئة». وتم إرساء هذا المبدأ أيضا **بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد: إذ نص الفصل 35** من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017 والمتعلق **بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد**[130] **أنّ مجلسها** يتركب من عضو نشط بمنظمات وجمعيات المجتمع المدني المعنية بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

- **الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري** وفي مجلسها تتدخل الجمعيات الأكثر تمثيلية في قطاعات القضاء والصحافة والمهن السمعية البصرية والمنشآت الإعلامية والاتصالية لترشيح أعضاء يختار من بينهم رئيس الجمهورية عضوا في القطاعات الأربعة المعنية.

- **هيئة الحقيقة والكرامة** التي جاء بالقانون المحدث لها، وهو القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 ديسمبر 2013 والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية، أنّه حسب الفصل 20 منه: «يكون من بين أعضاء الهيئة وجوبا: ممثلان عن جمعيات الضحايا وممثلان عن الجمعيات المدافعة عن حقوق الإنسان ترشحهم جمعياتهم...»

129 مثال اللجنة الاستشارية المشتركة مكلفة بمتابعة برنامج الحكومة المفتوحة: متكونة من ستّة عشرة (16) عضوا ثمانية (08) منهم يمثلون أهمّ الهياكل العمومية المتدخلة في مجال الحكومة المفتوحة وثمانية (08) يتمّ اختيارهم لتمثيل المجتمع.

130 وهي الهيئة التي نصّ عليها الفصل 130 من دستور2014 والتي حلت قانونا محلّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المحدثة بمقتضى المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011. (لم يتمّ إلى حدّ تاريخ صياغة هذا الدليل تفعيلها).

- **الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب** وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة: يحتل ممثلو وممثلات المجتمع المدني بهذه الهيئة النصيب الأكبر فهي تتركب من 16 عضوا باعتبار رئيستها، وهم مُنتخبون عن ستة (06) أصناف ومنهم ستة أعضاء (06) عن منظمات المجتمع المدني المدافعة عن حقوق الإنسان، وذلك مثلما نص عليه القانون الأساسي عدد 43 لسنة 2013 مؤرخ في 21 أكتوبر 2013 والمتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب.

- **هيئة النفاذ إلى المعلومة:** تم تقنين ذلك في الفصل 41 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس والمتعلق بالنفاذ إلى المعلومة: وجاء به أن من بين الأعضاء في تركيبة مجلس الهيئة المتكونة من تسعة (9) أعضاء، ممثل عن الجمعيات النشطة في المجالات ذات العلاقة بحق النفاذ إلى المعلومة باعتباره عضوا.

- **الهيئة الوطنية لمكافحة الاتجار بالأشخاص:** أحدثت بمقتضى القانون الأساسي عدد 61 لسنة 2016 المؤرخ في 3 أوت 2016 والمتعلق بمنع الاتجار بالأشخاص ومكافحته. وتضم الهيئة في تركيبة مجلسها ممثلين اثنين مختصين من النشطاء في الجمعيات ذات الصلة بمجال مكافحة الاتجار بالأشخاص، بصفتهما عضوين.

- **مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل:** من أهم الممارسات الجيدة التي جاء بها الأمر الحكومي عدد 626 لسنة 2016 مؤرخ في 25 ماي 2016 والمتعلق بإحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل هو اعتماد المقاربة التشاركية التي عرفتها الجمهورية التونسية ما بعد ثورة 17 ديسمبر 2010- 14 جانفي 2011، وذلك لا على مستوى التشاور والاستدعاء عند الحاجة فقط، بل **بتعيين شخصيات من المجتمع المدني باعتبارهم أعضاء قارين بالمجلس،** أربعة (4) ممثلين عن جمعيات نشطة في مجال تمكين المرأة، ولهم كما لبقية الأعضاء والعضوات **صوت مؤثر في اتخاذ القرار.** وينظر هذا المجلس الذي يترأسه رئيس الحكومة في إدراج مقاربة النوع الاجتماعي في السياسة العمومية الوطنية والقطاعية.

- **المرصد الوطني لمناهضة العنف ضد المرأة:** تم إحداث هذا المرصد بمقتضى القانون الأساسي عدد 58 لسنة 2017 المؤرخ في 11 أوت 2017 والمتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، وخصوصا الفصلين 40 و41 منه. وصدر أمر حكومي عدد 126 لسنة 2020 مؤرخ في 25 فيفري 2020 يتعلق بإحداث مرصد وطني لمناهضة العنف ضد المرأة وضبط تنظيمه الإداري والمالي وطرق سيره. وقد نصّ على أنه يساعد المدير العام للمرصد مجلس علمي يتضمن في تركيبته ستة (6) ممثلين عن الجمعيات والمنظمات العاملة في المجال.

- **اللجنة الوطنية لمناهضة التمييز العنصري:** تم بموجب قانون أساسي عدد 50 لسنة 2018 مؤرخ في 23 أكتوبر 2018 والمتعلّق بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، إحداث هذه اللجنة التي تم حسب الفصل 11 منه إلحاقها بالوزارة المكلفة بحقوق الإنسان. وهي مكلفة بجمع ومتابعة مختلف المعطيات ذات العلاقة، وبتصوّر واقتراح الاستراتيجيات والسياسات العمومية الكفيلة بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وأقر الفصل وجوبية أن يكون من بين التركيبة تمثيلية للمجتمع المدني، إذ نصّ على أنه: «وتضبط بمقتضى أمر حكومي كيفية إحداثها ومشمولاتها وتنظيمها وطرق تسييرها وإجراءات عملها وتركيبتها على أن يراعى في ذلك مبدأ التناصف وتمثيلية المجتمع المدني.»

• تكريس الديمقراطية التشاركية في الشأن المحلي

لعل من أهم الإنجازات التي دعمت مبدأ التشاركية هي مجلة الجماعات المحلية التي تم بموجبها ترجمة ما ورد بالفصل 139 من الدستور، إلاّ أنّه لم يتعرض إلى آلياتها.

ويعدّ إدماج وتشريك المواطن والمواطنة في الشأن المحلي من بين الآليات التي تمكن من أن **تتحول حقوق المواطن من حقوق موسمية تبدأ مع كل استحقاق انتخابي** وتنتهي **بانتهائه، إلى حقوق دائمة ومستمرة ومباشرة تمارس بشكل يومي وعن قرب،** لذا وجب تمكين الجمعيات المحلية خصوصا من الحق في **الإخبار،** وكذلك في **الاستشارة** بالنسبة إلى القرارات التي تدخل في مجال اختصاص المجلس المنتخب. وعلى ضوء ذلك يمكن لها تقديم مقترحات حتى يكونوا مشاركين في اتخاذ القرار [131].

131 انظر دليل رابطة الناخبات التونسيات حول ملاحظة مكانة النساء في المسار الانتخابي ، 2014 وقد تم تحيينه في 2018

2. آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية

من أجل مأسسة نهج الديمقراطية التشاركية وجعلها مستدامة وواضحة المعالم في هيكلة البلديات، تم التنصيص في مجلة الجماعات المحلية الصادرة بموجب القانون عدد 29 لسنة 2018 والمؤرخ في 29 ماي 2018 على لجنة مختصة في هذا المجال، وهي لجنة الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة. وتضطلع بمهام إنفاذ الآليات التشاركية والتواصل مع المتساكنين ومكونات المجتمع المدني وخصوصا متابعة التوصيات التي ستنبثق عن هذه المشاركة والتفاعل.

كما نصت المجلة على ضرورة اعتماد جميع اللجان آليات الديمقراطية التشاركية من خلال دعوة الجمعيات كما الأفراد للمشاركة والإدلاء برأي غير ملزم في الشأن البلدي. و قد أقرت إجراءات وجب أن تعتمد، من ذلك ما ورد بالفصل 30 منها من خلال مسك **سجل** يتضمّن مكونات المجتمع المدني المعنيّة بالشأن المحلي، وآخر يتضمن آراء وتساؤلات المتساكنين ومكونات المجتمع المدني والإجابات عنها. ولهذا السبب صدر أمر حكومي في الغرض ينظم إنفاذ الفصل 30 تحت عـدد 401 لسنة 2019 المؤرخ في 6 ماي 2019 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات إعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية.

ويقتضي إعمال مبادئ الشفافية[132] حرية تدفق المعلومات وسهولة النفاد إليها ويسر نشرها وتداولها، وذلك في الوقت المناسب، على أن تكون تلك المعلومات صحيحة، وعلى درجة كافية من الدقة والوضوح. ويصبح بالتالي نفاذ الجمعيات إلى المعلومة وإلى مراكز اتخاذ القرار، والسياسات المعتمدة وطرق تنفيذها ممكنا ويسيرا.

ويجب أن يعتمد ذلك المبدأ في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية وآليات الديمقراطية التشاركية وصيغها ومخطط التنمية المحلية وإعداد مشاريع أمثلة التهيئة الترابية والتنمية [133] وإعداد ميزانياتها السنوية وبرنامج الاستثمار البلدي وبرنامج تجهيز البلدية وأمثلة التخطيط العمراني[134]. وأقرت المجلة المجالات التي تلتزم فيها الجماعة المحلية باعتماد التشاركية، غير أنّها لم تعتمد صيغة واحدة في إدماج هذه الآلية.

وتجدر الملاحظة أنّه خلال اللقاءات مع مكونات المجتمع المدني في الجهات، لم تكن العلاقة بين الجمعيات وبعض البلديات في أحسن حالاتها ضرورة، حيث أن اللجان أو المجلس البلدي فيها عندما ينتصب في إطار الجلسات التشاركية لا يقوم بدعوة الجمعيات الفاعلة أو الناقدة في الجهة، فضلا عن أن هذه الأخيرة تجد صعوبة في النفاذ إلى المعلومة ونشرها. كما أنّ الشراكات بين البلديات والجمعيات ليست سلسة وتتوجس منها البلديات. ويرى بعض الحاضرين أن عدم وجود الخبرة والتكوين المفترضين في أعضاء المجلس المحلي، وذلك مقارنة بالنشطاء في المجتمع المدني، أمر لافت للانتباه.

3. المقاربة التشاركية ووضع الاستثناء

رغم أنّه كان من المتوقع، بعد إعلان التدابير الاستثنائية وازدراء الأحزاب من طرف جزء من الرأي العام، كما ذهب إلى ذلك رئيس الجمهورية، أن تعتمد هذه الفترة مشاركة واسعة وفاعلة وناجزة لمنظمات المجتمع المدني باعتبارها بديلا، خصوصا بعد مراكمتها لتجربة مهمة. وكانت أولى المؤشرات دالة على ذلك من خلال اللقاءات التي تمت مباشرة بعد 25 جويلية 2021 حيث التقى رئيس الجمهورية يومي 26 و27 جويلية 2021 مع عدد من المنظمات الوطنية (الاتحاد العام التونسي للشغل والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان والاتحاد العام للمرأة والجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات إضافة إلى منظمة الأعراف ونقابة الصحافيين).

وكان من المفترض أيضا أن يتم وضع خارطة طريق تشاركية خلال فترة الاستثناء، خصوصا بعد إلغاء جميع المؤسسات الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية، على غرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين[135]. وكان أيضا من المنتظر أن تنعكس هذه المقاربة التشاركية في هيكلة الحكومة بإسناد مركز مهم للحقيبة المتعلقة بالعلاقة مع المجتمع المدني، خصوصا بالنظر إلى الصلاحيات التي أسندت إلى رئيس الجمهورية في إصدار مراسيم، مع إلغاء رقابة المحكمة الإدارية عليها، وبالتالي كان من المنتظر أن تكتسب المشروعية عبر التواصل مع المجتمع المدني[136].

وعلى عكس ما كان منتظرا، فإنّ الوزارة المكلفة بالتواصل مع المجتمع المدني، ولئن لم تكن دائما حاضرة في تركيبة جميع الحكومات، إذ تراوحت بين وزارة أو وزارة ملحقة برئاسة الحكومة أو كتابة دولة لدى رئاسة الحكومة أحيانا، غير أنه وفي آخر حكومة تم تعيينها (حكومة نجلاء بودن في

132 جاء بالفصل 34 من مجلة الجماعات المحلية أنه :»تلتزم الجماعات المحلية بضمان شفافية التصرف والتسيير وتتخذ كل الإجراءات والوسائل التي تسمح بالاطلاع على المعلومات المتعلقة خاصة بـ:
مشاريع القرارات الترتيبية للجماعة المحلية/ التسيير المالي / التصرف في الأملاك/ العقود المبرمة من طرف الجماعة المحلية/ الأشغال والاستثمارات المزمع إنجازها من طرف الجماعة المحلية.
تلتزم الجماعات المحلية باعتماد التدقيق الداخلي للتصرف والإعلام بنتائجه. وتدعم الدولة الجماعات التي تعتمد منظومة التدقيق والمراقبة.

133 صدر الأمر الحكومي عدد 401 لسنة 2019 المؤرخ في 6 ماي 2019 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات إعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية.

134 الفصل 119 من مجلة الجماعات المحلية.

135 الفصل 21 من الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 «. تُلغى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

136 الفصل 7 من الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 « لا تقبل المراسيم الطعن بالإلغاء.

11 أكتوبر 2021)، خلال فترة الاستثناء، لم تتضمن في التركيبة أي هيكل أو شخص مكلف بهذا الملف، وعلى أنّه تمّ تكليف أحد مستشاري رئيسة الحكومة، السيد حاتم القفصي، بهذا الملف بعد فراغ دام شهرا. فضلا عن غياب الحوارات بعد 27 جويلية 2021 مع مكونات المجتمع المدني أو ما يسمى بالوساطات بين أصحاب القرار والشعب، زيادة على توقفها.

وبعد 27 جويلية 2021 في إطار إعلان حالة الاستثناء، تراجع هذا الدور، وأصبح المجتمع المدني[137] الذي كان قوة اقتراح، يعتبر من قبل أصحاب وصاحبات القرار أجساما «وسيطة» وجب استبعادها ليكون التعاطي مباشرا مع المواطنين والمواطنات عبر وسائل إلكترونية أو ما يسمى «الاستشارة الوطنية الرقمية». ويشار في هذا الصدد إلى أن من يتمتعون من سكان تونس باتصال منتظم بالشبكة العنكبوتية، لا تتجاوز نسبتهم 66 %، كما صرحت وزارة الشؤون الاجتماعية أن عدد الذين يعانون من الأمية بلغ مليوني تونسي أي ما يشكل 18 % من تعداد سكان البلاد، أضف إلى ذلك أن الاتصال بالأميين حصل في أحيان كثيرة عبر التواصل المباشر بقوافل توجه إليهم على عين المكان. وهذا ما يطرح مسألة شفافية الاستشارة وحيادها، لأن الوساطة بين من يحمل الاستبيان حتى في الشرح والتوضيح قد تحمل توجيها.

ويجدر التذكير بأن محتوى الاستشارة حصل بدون مشاركة مفتوحة حول المحاور والأسئلة، والتي تلقت نقدا واسعا من طرف الأطراف الأكاديمية والمدنية والسياسية، باعتبارها انتقائية وموجهة ومفتقدة للمعايير العلمية والمهنية للاستشارات.

كما أنه وعلى مستوى تركيبة ديوان رئيس الجمهورية قيس سعيّد لا وجود لمستشار مكلف بالعلاقة مع المجتمع المدني[138]، على خلاف الديوان السابق له، وهو ما يعكس من حيث المبدأ، وبصرف النظر عن حالة الاستثناء، رؤية الرئاسة لدور المجتمع المدني.

أما الخطط التي تم تكريسها ببعض الوزارات فلم تعد فاعلة، واقتصر الأمر في تواصلها مع المجتمع المدني على تلقي ما تقترحه من توصيات بخصوص بعض السياسات أو لقاءات في إطار شراكة لا غير، إذ أنها لم تعد فاعلة وناجزة خصوصا خلال فترة الاستثناء.

137 - أحزاب جمعيات نقابات.

138 في المدة النيابية للرئيس الراحل الباجي قائد السبسي كانت هناك مستشارة أولى مكلفة بالعلاقة مع المجتمع المدني وبالملفات الاجتماعية وهي السيدة سعيدة قراش.

الجزء الرابع

المجتمع المدني والوصم بالإرهاب

1. دور المجتمع المدني في معاضدة مؤسسات الدولة للخروج من القائمة الرمادية

اكتسب المجتمع المدني في تونس مهارات وحرفية في مجالات متعددة، ولعل أهمها تلك المتعلقة بحرية التنظم، وكان محور دراسات متعددة انتهت جميعها إلى اعتبار أن النظام القانوني المنظم للجمعيات يعد متلائما مع المعايير الدولية، وهو كفيل بإرساء الشفافية والحوكمة، وهو رأي لا يشاركه فيه أصحاب القرار، وخصوصا الحكومة والبرلمان اللذين كانا لا يفوتان فرصة للتلويح بتغيير هذا النظام.

ولمواجهة هذا التوجه، تم تكوين فريق عمل حول حرية تكوين الجمعيات، يضم مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية، وأوكسفام تونس، ومحامون بلا حدود، والفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان بتونس، والشبكة الأورومتوسطية للحقوق، ومنظمة العفو الدولية، وهيومان رايتس ووتش، وسوليدار، والمنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والبوصلة، وجمعيتي، والمرصد التونسي للجمعيات والتنمية المستدامة، ومراقبون، وعتيد، وأكسس ناو، والرابطة التونسية لحقوق الإنسان. وكان يسعى إلى أن يضمن تكريس حرية التنظم، والتصدي لمحاولات المساس بحرية تكوين الجمعيات، وخصوصا فيما يتعلق بمحاولات الحكومة تعديل واستبدال المرسوم 88 لسنة 2011 المنظم للجمعيات. وقامت هذه المجموعة منذ تكوينها بحملات مناصرة تمثلت بالأساس في:

- حملة مناصرة مع وزارة حقوق الإنسان والعلاقة مع المجتمع المدني والهيئات الدستورية تهدف إلى عدم مراجعة المرسوم 88 المنظم للجمعيات.

- حملة مناصرة مع الشركاء الدوليين للدولة التونسية وهياكل الأمم المتحدة وخصوصا مهمة المقرر الخاص حول الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات السيد Clément Nyaletsossi Voule الذي عقد لقاءات في إطار زيارته إلى تونس من 17 إلى 28 سبتمبر 2018 من أجل تقييم حق التجمع السلمي وتكوين الجمعيات في البلاد. وتمّ خلال هذا الاجتماع التأكيد على أن تهديد هذا الحق يمر بالضرورة بتنقيح المرسوم عدد 88 لسنة 2011، وأنّ النقائص التي تمت ملاحظتها على المستوى الواقعي تعود إلى عدم إنفاذ أحكام المرسوم التي وضعت أسسا لرقابة عمل الجمعيات، فضلا عن النقص الفادح في الإطار البشري للإدارة العامة للجمعيات التي تعجز بالعدد المحدود لأعوانها من جهة وبغياب الموارد المادية واللوجستية من جهة أخرى عن التعامل مع منظوريها، فضلا عن أن هذه الإدارة لم يتم رقمنتها وظلت تعمل بوسائل تقليدية. كما تم خلال هذا اللقاء بيان توجس المجتمع المدني من غياب الشفافية بخصوص طريقة عملها وتعطيلها غير المبرر للعديد من الملفات، وهو ما يحتاج إلى إعادة حوكمة هذه الإدارة لضمان الجدوى والنجاعة في التعامل مع الجمعيات.

- حملة مناصرة مع مجلس نواب الشعب تهدف إلى تطوير التعديلات المقترحة على مشروع قانون حالة الطوارئ وقانون سجل المؤسسات الوطني.

وكانت رغبة السلطة في تغيير النظام القانوني للجمعيات قائمة صلب حكومات متعددة وتبرر بأن المرسوم عدد 88 لسنة 2011 هو السبب في تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال وأن الحفاظ على الشفافية وشرعية التمويل لا يكون إلا عبر المصادقة على قانون أساسي جديد منظم لعمل الجمعيات. وهو ما تمت ترجمته في تقييم الدولة التونسية من قبل مجموعة العمل الدولي (GAFI) لسنة 2016 .

وقد أظهر تقرير التقييم المتبادل للدولة التونسية العديد من النقائص وأيضا العديد من التحسينات. ومن بين هؤلاء، قطاع الجمعيات (الذي تم تقييمه من خلال التوصية رقم 8) والذي كان **متطابقا** إلى حدّ كبير مع متطلبات مجموعة العمل المالي. ورغم هذا التقييم الإيجابي، فإنّ الحكومة التونسية ارتأت تصنيف هذا القطاع على أنه قطاع معيب. ورتبت عن ذلك جملة من الإصلاحات التي اقترحتها والتي من بينها خصوصا مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية للجمعيات، وعلى رأسها تعديل الإطار القانوني، وخصوصا المرسوم عدد 88 لسنة 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات بدعوى أنها هي الحل من أجل الحد من مخاطر التجاوزات المالية فيما يتعلق بتمويل الإرهاب.

وتم الترويج إلى أنّ تلقي التمويلات والتصرّف فيها من قبل المجتمع المدني في تونس هي أبرز مدخل لتسليط مزيدٍ من الضغط عليه والتشريع لمراقبته من خلال تتبّع الأموال التي يتلقّاها ويتصرف فيها، خصوصا بعد أن طالبت الحكومة الجمعيات، في شهر جوان 2017 [139]، بالكشف عن مصادر جميع الأموال التي تتلقاها من الخارج أو أن تتعرض للحل في حالة عدم الامتثال، وذلك بغرض التثبّت من شرعيّة المسالك التي يتمّ تلقيها عبرها ومآل هذه الأموال في إطار سياسة مكافحة الجرائم المنظمة وعبر الوطنية والحدّ من تسرّب الأموال المتأتيّة من مصادر وممارسات غير مشروعة ضمن المنظومة المالية في تونس والمنع من إتاحتها بغرض ارتكاب الجرائم أو تيسيرها وأساسا الجرائم الإرهابيّة. وانتهت كل هذه الادعاءات بالمصادقة على القانون عدد 52 لسنة 2018 المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات الذي أخضع الجمعيات لضرورة التسجيل فيه.

وعلى خلاف مكونات المجتمع المدني ومنها خصوصا الجمعيات والمنظمات التي أنجزت عديد الدراسات وكانت حاضرة في مختلف جهات الجمهورية ومصاحبة للجمعيات في مختلف أنشطتها، فإنّ النظام القانوني المنظم للجمعيات ليس هو السبب في تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال،

139 بلاغ رئاسة الحكومة في 12 جوان 2017 في إطار تنفيذ مقتضيات المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلق بتنظيم الجمعيات وخصوصا الفصول 3، 4، 41، 44 منه، متوفّر على الرابط التالي: http://www.pm.gov.tn/pm/actualites/actualite.php?id=10298&lang=ar

بل إنّ الحفاظ على الشفافية وشرعية التمويل لا يكون عبر تنقيح القوانين ، بل خصوصا عبر تعزيز آليات المراقبة وحسن إنفاذه عبر تعزيز إدارة الجمعيات لوجستيا وبشريا.

ولدحض التصنيف الذي أسند للدولة التونسية بخصوص المنظمات غير الربحية، بادرت 3 منظمات من المجتمع المدني بفتح حوار مع المؤسسات الحكومية المعنية، واقترحوا خطة عمل لإعادة التقييم. وذلك عبر مزيد التحكم في آلياته المقترحة من مجموعة العمل المالي.

ولهذا الغرض تألفت مجموعة مكونة من ممثلين عن المؤسسات الحكومية، وهم اللجنة التونسية للتحاليل المالية، وممثلون عن البنك المركزي والإدارة العامة للجمعيات واللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب ولجنة القروض الصغرى، وممثلون عن المجتمع المدني وهم منظمة محامون بلا حدود وجمعية "جمعيتي" والمرصد التونسي للجمعيات والتنمية المستدامة وأيضا مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية باعتباره هيكل دعم لهذه الديناميكية.

وتعد هذه الشراكة **مبادرة متميزة تخرج عن المعتاد والمألوف** تم خلالها اجتماع الهياكل الرسمية مع منظمات المجتمع المدني باستعمال مهارات جمعت بين مهنية وحنكة المجتمع المدني القريب من واقع الجمعيات وله خبرة دولية في التعاطي مع هذه المسائل، ومؤسسات عمومية يكون عملها هو الحاسم في التقييم.

وتم تعزيز هذا العمل باستنجاد المجتمع المدني بخبراء دوليين من قبل منظمات HSC و ICNL وبخبير من **Green Acre من** أجل دعم خبرة الهياكل العمومية وكذلك دور المجتمع المدني في الخروج من هذا التصنيف.

هذا وقد توّج ذلك المجهود بإخراج الجمهوريّة التونسيّة من قائمة الدّول التي تخضع لمتابعة مجموعة العمل المالي على ضوء تقرير الزّيارة الميدانيّة التي أجريت بتونس يومي 16 و17 سبتمبر 2019، والذي عكس التقدّم الملحوظ الذي حقّقته من أجل تلافي أوجه القصور المتعلّقة بمنظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب[140]، وأبرز اعتراف اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب بالدّور الفعال والضروري للمجتمع المدني في مكافحة الإرهاب والتوقي منه.[141]

وأضحت الدولة التونسية فيما يتعلق بالتقييم المتعلق بقطاع المنظمات غير الربحية من بين 6 دول في العالم متحصلة على علامة **"مطابق".**

وهذا النجاح هو نتاج ديناميكية عمل في تونس و نادرة الوجود على مستوى بقية الدول ، وخلال أشهر من العمل، أظهرت مجموعة العمل انضباطا ودقة مثالية. وإن انفتاح المؤسسات الحكومية التي كانت غير مقبلة على هذا التعاون مع المجتمع المدني هو الذي يستحق أن يتم تمييزه بشكل خاص.

وتعكس هذه التجربة أهمية الدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في مؤازرة ومعاضدة جهد الدولة أينما تعوزها الإمكانات أو الخبرات، وتضرب أيضا للعالم مثالا عن تجربة ناجحة في الشراكة، لا باعتبارها جسما وسيطا بل بوصفها جزءا لا يتجزأ من مخطط الإنقاذ والمصلحة العامة، ومن خلال صدى التجربة success story وهي اليوم محل متابعة من الفاعلين الدوليين مثل GIZ وهياكل من الأمم المتحدة على غرار Expertise France .

وكان من المنتظر أن يتم الاستثمار في هذه التجربة والتسويق لها وطنيا ودوليا، لكن في المقابل لم يتم إدراجها حتى في تقرير اللجنة.

2. مدى تصنيف الجمعيات بالقائمة الوطنية للأشخاص والتنظيمات والكيانات المرتبطة بالجرائم الإرهابية

في هذا الإطار، وبصرف النّظر عن آليات المراقبة التي نصّ عليها المرسوم عدد 88 لسنة 2011 فيما يتعلّق بالحصول على أموال مشبوهة أو التصرّف فيها عبر مسالك غير قانونيّة، يمكن اعتبار نظام التصنيف في القوائم الإرهابية الذي اقتضته قرارات مجلس الأمن المتّخذة طبقا لأحكام الفصل 7 من ميثاق الأمم المتّحدة وتنزيله في المنظومة التشريعية التونسية أحد الأمثلة، إن لم يكن أبرزها، على كفاءة المنظومة القانونية الحالية في الرّقابة على الجمعيات وغيرها من مكوّنات المجتمع المدني خصوصا تلك المكوّنة قانونيّا ومدى انخراطها في ممارسات غير قانونية في صورة وجودها[142].

وبالاطلاع على القائمة الوطنية للأشخاص والتنظيمات والكيانات المرتبطة بالجرائم الإرهابية حسب آخر تحيين لها في منشور بتاريخ 16 ديسمبر 2021، بموقع اللّجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب[143]، يتبيّن أنّه لا وجود لمنظمّة أو جمعيّة وطنية واحدة مدرجة بهذه القائمة. وهو ما يعكس فاعلية ونجاعة نظام الرّقابة على منظّمات المجتمع المدني في تونس، وأنّ وجود آلية التصنيف، وما ينجرّ عنه من تدابير احترازيّة، يعتبر في حدّ ذاته ضمانة

140 اللجنة التونسية للتحاليل المالية، بيان صحفي، 18 أكتوبر 2019. يمكن الاطلاع على هذا البيان على الرّابط التّالي: https://www.cga.gov.tn/fileadmin/contenus/pdf/communique_de_presse.pdf

141 جاء هذا في القائمة المعدّة والمنشورة من قبل اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب في ما يتعلّق بالتّدابير الواجب اتّخاذها في إطار مقاومة جميع أشكال التطرف والاستقطاب للعناصر الإرهابية وحرمانها من الوسائل التي تمكنها من تنفيذ مخططاته والتي تشمل «العمل على أن تلتزم الطبقة السياسية ومكونات المجتمع المدني بالتخلي عن أي خطاب يبرر الأعمال الإرهابية»، متوفّر على الرّابط التّالي: http://www.cnlct.tn/?page_id=131

142 توصيات مجموعة العمل المالي FATF المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلّح، نسخة محدثة، 2019. متوفّرة على الرّابط التّالي صفحة 40. على سبيل المثال المعلومات المحددة التّي تثبت الارتباط أو الأنشطة المزعومة، طبيعة المعلومات (استخبارات، أجهزة إنفاذ القانون، القضاء، الإعلام، اعترافات الشخص...) والمعلومات أو المستندات الدّاعمة التي يمكن تقديمها لتأييد الموقف.

143 يمكن الإطّلاع على هذه القائمة عبر الرّابط التّالي: http://www.cnlct.tn/wp-content/uploads/2021/12/16-12-2021ar.pdf

ومؤشرا على انخراط تونس في المنظومة العالمية لمكافحة الإرهاب ومنع سبل تمويله على النحو الذي تقتضيه المعايير الدّولية. ولذا فإنّه لابدّ من التأكيد على أنّه لا يجب لسياسة الدّولة في إطار مكافحة الإرهاب أن تكون مطيّة للحدّ من الحقوق والحرّيات المخوّلة للمجتمع المدني والمكتسبة إلى حدّ الآن، ومن ذلك التضييق عليه وإفراغ الضمانات المتاحة له من كنهها، بل لا بدّ أن تكون الحقوق والحريات حافزا لتدعيم نشاطه ومؤازرة تحرّكاته، وأن يكون كلّ قيد مرتبطا بتأهيل تشريعي وتقدير للضرورة لا يؤدّي إلى إزالة روح الحق بل ينبغي أن يتناسب معه.

وانطلاقا من ذلك، وبالرّغم من عدم صدور أيّ قرار إداري أو حكم قضائي بإدانة أيّة جمعيّة مكوّنة بصفة قانونيّة في ما يتعلّق باستقبال تمويلات مشبوهة أو التصرّف فيها في غرض مخالف للقانون رغم وجود ملفات لا تتجاوز في اقصى الحالات 10 جمعيات لا تزال في طور التحقيق ، يكون نظام التصنيف الذي اقتضاه القانون المتعلّق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال ضمانة كافية لمنع تمويل الإرهاب، خصوصا أنّ التصنيف في القائمات الوطنية يعتبر بالإضافة إلى كونه في نهاية المطاف وصما للجمعية المعنية، وإن كان تلقّي جمعيات ذات صنف معيّن أموالا من دول معيّنة يعتبر مؤشرا وبداية شبهة وباعثا على الرّيبة طبقا للمخيال العام، على غرار تلقّي الجميعات الدينية لتمويلات من دولة قطر[144].

وفي النّهاية لابدّ من التنويه إلى أنّ التصنيف في القائمة الوطنية أو الأمميّة، وإن كان يشكّل تدبيرا ذا صبغة احترازية وغير مرتبط بإدانة قضائية، فهو يبقى مؤسسا على شبهات ارتباط بالإرهاب وعلى معايير للإدراج ترتكز على عنصر الرّيبة والشكّ الذي يؤوّل طبقا للمنظومة التي تحكمه ضدّ الشخص أو الكيان المعني، وبالتّالي فهي مدخل لتجاوز السلطة والانحراف بالإجراءات، ومنها المرور إلى التضييق على مكوّنات المجتمع المدني، في صورة توفّر قرائن قد تفيد ارتباطها بأعمال أو كيانات مشبوهة، وهو ما يدعو إلى التفكير في ترشيد منظومة الاستدلال على العلاقة بين الشخص أو الكيان المعني بالإدراج، ومدى ارتباطه بالإرهاب حتّى لا يتمّ السقوط في باب الانحراف بالسلطة المخوّلة للجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب.

3. دور المجتمع المدني في مناهضة التطرف العنيف

عرفت تونس في الفترة التي تلت الثورة انفتاحا غير مسبوق على كافة أطياف المجتمع ومكوّناته سواء بالدّاخل أو بالخارج. وكانت السبل مفتوحة ومهيأةً، بفضل مناخ الحرّيات الذي عرفته البلاد آنذاك، وبسبب دخول العديد من الأفكار المتطرّفة إلى البلاد، وتنامي خطاب الكراهية وجرائم الكراهية عبر الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي وفي الواقع، والترويج لكلّ ذلك بمجتمع كان إلى حدّ تلك الفترة لا يعرف سوى أنموذج مجتمعي وثقافي واحد سِمَته الغالبة هي الاعتدال. وسرعان ما بدأت هذه الأفكار في البروز والتبلور والتنظّم، ومنها التأثير في العقول بهدف تغيير الأنموذج المجتمعي السائد. وهي أفكار تتّسم بتطرّفها وتهديمها لكافة مظاهر الاعتدال والانسجام السائدة. ولكونها أفكارا غير مؤسسة على مستوى الدّولة، وإنّما حصيلة إفرازات هجينة لبعض الأطياف المعزولة وتخبّط بعض مكوّنات المجتمع التونسي أو الدولي في أنموذج التطرّف، كان لابدّ لمجابهة هذه الأفكار والكيانات بنفس الوسائل وبذات الأطر التي نشأت منها وهو بالتحديد المجتمع المدني.

وانطلاقا مما تمّ الانتهاء إليه أعلاه، وتأكيدا على دور المجتمع المدني باعتباره محفّزا وعنصرا فعّالا في إطار مناهضة التطرّف والتوقّي منه ومقاومته، فإنّ المجتمع الدّولي، ممثّلا في منظمّة الأمم المتّحدة، وباعتبار الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب وخطة عمله لمنع التطرف العنيف، أدرك الحاجة إلى إشراك المجتمع المدني معتبرا أنّ إشراك منظمات المجتمع المدني أصبح عنصراً مهما في تنفيذ مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب للولايات المتعلقة بمنع ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف. ووضع لذلك استراتيجية إشراك المجتمع المدني لدعم المكتب ولجنة التنسيق ومجموعات العمل قصد المشاركة بشكل أفضل مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني على الصعيد العالمي والإقليمي والمستويات الوطنية[145]. وهو ما يفترض أن تتّخذ الدّول الأعضاء مختلف التّدابير من أجل تنزيل هذه الاستراتيجية على المستوى الوطني.

وفي هذا الإطار، لا يسعنا إلّا أن نؤكّد أنّه كان، ولا يزال، لأفراد المجتمع المدني الوطني الدور المهم في استنباط السُبل السلمية والشرعية للتصدّي لهذه الأفكار على غرار القيام بالنّدوات والنفاذ إلى المنصّات الإعلامية بهدف التوعية والمقاومة وتحقيق المُصالحة بين كافة أفراد المجتمع وضمان وحدته. وهو لذلك "فضاء من فضاءات التنشئة على الحقوق الاجتماعية والمواطنة المسؤولة التي يُبنى على أساسها مستقبل تونس، من خلال التصدي لجميع الظواهر الدّخيلة على الشعب التونسي، وضدّ جميع الحركات الهدّامة المتطرّفة، عبر نشر ثقافة الاعتدال والحكمة والتسامح والمشاركة المدنية وتدعيم الأنشطة الثقافية"[146]. فإلى جانب الدور الذي تقوم به مؤسسات الدّولة من تتبّع واستقصاء وردع وتدابير احترازية وإدانة وعقاب في إطار مقاومة التطرّف، كان لا بدّ للمجتمع أن يقوم بدوره حتّى يكون التصدّي والمناهضة والوقاية في أبعاد أشمل وأنجع. وهنا يكون للمجتمع المدني، أفرادا ومنظمات، الدور الأهمّ في تكريس أفضل الممارسات وتنفيذ أفضل المقاربات الوطنية والدّولية للتوقّي من الأسباب الاجتماعية والثقافية لظاهرة التطرّف ومعالجتها، خصوصا بالنّظر إلى إمكانات المجتمع المدني في الحشد والتنظّم والمناصرة من أجل التصدّي لهذه الظاهرة.

144 مقال «الشتاوي: قطر تموّل 99 بالمائة من الجمعيات الدينية والدّعويّة»، منشور بموقع «كابيتاليس» بتاريخ 14 جوان 2017، متوفّر على الرابط التّالي: http://www.kapitalis.com/anbaa-tounes/2017/06/14

145 الأمم المتّحدة، مكتب مناهضة الإرهاب، «مشاركة المجتمع المدني»، يمكن الإطّلاع على هذه الإستراتيجية عبر الرّابط التّالي: https://www.un.org/counterterrorism/ar/civil-society-engagement

146 رياض بشير، «دور المجتمع المدني في مقاومة التطرف والعنف وترسيخ مفهوم السلم الاجتماعي بمدينة مدنين بالجنوب الشرقي التونسي»، منشور على موقع «صوت المذنينيّ» بتاريخ 2 جوان 2020. متوفّر على الرّابط التّالي: https://www.sawtelmednini.com/archives/945

ومن هذا المنطلق، فإنّ مرصد الوقاية من التطرّف العنيف (OPEV)[147]، من بين ما يوصي به، وباعتبار أنّ العمل المنجز بالبلاد التونسية يمثّل أنموذجا للممارسات الدّولية الجيّدة في هذا المستوى، خصوصا في ما يتعلّق بالتّعاون بين مؤسسات الدّولة ومختلف مكوّنات المجتمع المدني لمجابهة ظاهرة التطرّف بمختلف أشكالها وصورها، يوصي بما يلي:

- أن يؤدّي التعاون بين اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني إلى تطوير أنظمة تنسيق لتحديد الممارسات الجيدة والدروس المستفادة خلال أنشطة الوقاية من التطرف العنيف.
- تعزيز الجهود الرّقابية فيما يتعلّق بتطور خطاب الكراهية على الشبكات الاجتماعية من خلال تطوير ما يسمى بتحليل «البيانات الضخمة» وأدوات المراقبة / المتابعة. وهو ما من شأنه أن يسمح بإنشاء آليات للإنذار المبكر وردّ الفعل السريع من أجل منع العنف، بالإضافة إلى آليات حل النزاعات البديلة مثل الحوار والتفاوض والوساطة والمصالحة والتحكم والعدالة التصالحية من أجل حل النزاعات وتحقيق السّلام الدّائم.
- مراقبة العلامات الدّالّة والنظر فيها في سياق التحولات الاجتماعية التي تحدث على المستويات الوطنية والمحلية أيضا مع التركيز على التفاعلات بين مختلف مكونات المجتمع وفهم محدداتها وأسبابها وآثارها في إطار مقاربة شمولية واستباقية ووقائيّة.
- حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وغيرهم من الفاعلين في المجتمع المدني الذين يسعون جاهدين إلى تحقيق العدالة والكرامة والتغيير الاجتماعي...

إضافة إلى ما سبق بيانه، يتّجه الحديث حول دور المجتمع المدني في مقاومة التطرّف العنيف إلى التفكير في فئة النّساء والشّباب ودور هذين المكوّنين من المجتمع في التوقّي والتصدّي لهذه الظاهرة، فالقوانين الحالية، وإن كانت تبدو مناصرة لفكرة تعزيز دور النّساء والشّباب في المشاركة في الحياة العامّة، إلّا أنّ الممارسات الواقعيّة أثبتت قصور دور النّساء في الخوض في موضوع التطرّف العنيف.

147 مرصد الوقاية من التطرف العنيف (OPEV) «خارطة طريق توصيات المجتمع المدني التونسي للوقاية من جميع أشكال التطرف العنيف في البلاد التونسية»، ديسمبر 2020. متوفّر على الرّابط التّالي: https://opev.org/wp-content/uploads/2021/01/ROAD-MAP-Version-AR-PDF-V1.0-.pdf

الجزء الخامس

المجتمع المدني وحريّة التعبير

يتنزّل الحديث عن ثنائية المجتمع المدني وحريّة التعبير في إطار التفكير بخصوص تعزيز الحيز المتاح للمجتمع المدني وحمايته بما يضمن مشاركته التامة في الحياة العامّة، كما أنّ ممارسة حريّة التعبير من شأنها أن تيسّر النفاذ إلى بقيّة الحقوق والحرّيات على غرار التجمّع السلمي وتكوين الجمعيّات. فحرّية التعبير حق أساسي من حقوق الإنسان على النحو المنصوص عليه في المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[148]، وهي تغذي الهدف الإنمائي الأوسع المتمثل في تمكين الناس، وقد كرّسها الدّستور التونسي بالفصل 31 منه الذي ينصّ على أنّ "حرية الرأي والفكر والتعبير والإعلام والنشر مضمونة. لا يجوز ممارسة رقابة مسبقة على هذه الحريات". وقد كرّسها المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم الجمعيات بالفصل 5 منه عندما اعترف صراحة للجمعيات المكوّنة قانونا بالحق في تقييم دور مؤسسات الدولة وتقديم مقترحات لتحسين أدائها.

وبناء عليه، كانت حرّية التعبير، ولا تزال، الوسيلة الأساسية والرّئيسة لتوسيع المشاركة الديمقراطية وتعميقها عبر مشاركة مجموعات المتطوعين والجمعيات والمنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية وتعزيزها للوعي بالحقوق من خلال الحشد والمناصرة، ووضع الاستراتيجيات، وتحريك المطالبات، وتأدية دور الرقيب.

ومن هذا المنطلق، لطالما تمّ تقديم حرّية التعبير باعتبارها مفهوما شاملا تعلّقت به جملة من الحرّيات الأخرى على غرار حرّية الإعلام والصحافة والوصول إلى المعلومات وتدفّقها والولوج إلى الوسائل الكافية والكاملة في إطار شفاف ومسؤول وقانوني ومتساوٍ بين جميع أفراد المجتمع، وذلك في إطار ضمان التكريس الأفضل لحرّية التعبير. هذا وتعتبر حرّية التعبير الوسيلة السلمية الأكثر نجاعة بالنسبة إلى المجتمع المدني للتعبئة والمناصرة حتّى في ما يتعلّق بالمواضيع الأشدّ إثارة للجدل[149] ومنها تحقيق بقيّة الحريات. وهي شرط ضروري لإرساء مبادئ الشفافية والمساءلة التي تمثل بدورها عاملاً أساسياً لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

وتعتبر حرّية التعبير المكسب الأهم في تونس منذ الثورة، وقد كانت ولا تزال وسيلة المجتمع المدني بمختلف أطيافه ومكوّناته من أجل إلقاء الضوء على مطالبه وآرائه، وهو ما يتضمّن القيام بحملات مناصرة وحوارات على مختلف وسائل الاتصال والقنوات التلفزية والمشاركة في منصات التواصل الاجتماعي لزيادة الوعي وحشد التأييد من أجل تنظيم المظاهرات والمسيرات السلمية بغية فرض المطالب الشعبية والتواصل مع الأحزاب السياسية وصناع القرار الرئيسيين بهدف إدراج مطالبهم ضمن أجندات هؤلاء والتواصل مع المؤسسات العامة والحكومة لتكوين شراكات قوية من أجل التنمية.

ومن هذا المنطلق، تؤكّد "منظمة المادة 19" على دور المجتمع المدني في تكريس حرّية التعبير وحمايتها من تعدّد المحاولات لاستهدافها بشتّى السّبل. وقد تنوّعت آليات التحرّك كلّما عُرضت مشاريع قوانين جديدة أو استجدّت أحداث من شأنها أن تُقيّد حريّة التعبير والصحافة. فشملت إجراء تحرّكات عاجلة وتوجيه رسائل جماعيّة مفتوحة وإطلاق حملات مناصرة عديدة وإصدار تقارير وتنظيم لقاءات وندوات وتيسير مناقشات عميقة على شبكات التراسل الإلكتروني والميديا الاجتماعيّة وبعض المنابر الإعلاميّة بهدف زيادة الوعي وحشد التأييد"[150].

غير أنّها لا تزال تتسّم بالهشاشة والتهديد في كلّ حين، خصوصا أنّ بعض القوانين بقيت على حالها ولم تشملها تنقيحات تتلاءم وجوهر هذا الحق. هذا كما لم يعد السياسيون يتوانون عن الجهر بخطاب الكراهية والرّفض إزاء مكوّنات المجتمع المدني بتعلة حريّة التعبير كذلك، فتمّت محاصرة الأفراد في بوتقة القوانين التي لا تمتّ لحرّية التعبير بصلة، وتمّت ملاحقة المدوّنين أمنيا من أجل آرائهم بناء على قوانين متضاربة وغير دستورية، مستغلّين بذلك الطفرة القانونية في النّصوص الحمّالة لمختلف أوجه التأويلات وذات الصبغة العمومية بما يثير القلق حول الحرّيات الفرديّة.

وفي هذا الصدد، نشير إلى أنّ الزّيارات المجراة بكلّ من ولايتي القيروان وسليانة يومي 10 نوفمبر و11 ديسمبر 2021 من أجل اللّقاء بممثّلين عن المجتمع المدني والاستماع إليهم، بيّن اعتماد سياسة الشخصنة في ما يتعلّق بنشاط أعضاء الجمعيات في هذين الولايتين، حيث يتمّ التضييق على ممارستهم لدورهم الرّقابي على نشاط السلط المحليّة والجهويّة، فيذكر ممثّلو المجتمع المدني الذين تمّ اللّقاء بهم أنّه كثيرا ما يتمّ استعمال القانون العام الجزائي لتتبّع النّاشطين في شخصهم دون صفاتهم باعتبارهم ممثّلين عن جمعيات ومنظمات محليّة ووطنية. وهو ما اعتبروه تضييقا في اتّجاه حثّهم على الاستقالة من العمل الجمعياتي. وما زالت السلط المحليّة ترتكز على تهمتي الثلب والتشويه وعلى تواتر التشاريع المتضاربة والقوانين القديمة واللادستورية بهدف تتبّع النشطاء عند تعبيرهم عن آرائهم أو حشدهم لبقيّة أفراد المجتمع قصد مناصرة الحملات التّي ترمي إلى تسليط الضوء على عمل السلط المحليّة، وما زال توظيف الأجهزة الأمنية والقضائية للتضييق على الحريات وتقييدها عن طريق التتبّع والهرسلة التي قد تبلغ بهم في بعض الأحيان حدّ التهديد والتخويف واستغلال السلطة الأبوية التي لا تزال قائمة في الأوساط المحافظة على أبنائهم وبناتهم من أجل حثّ الأبناء وثنيهم عن انتقاد عمل السلط المحلية.

148 ينصّ هذا الفصل على أنّ «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية».

149 حركة عالمية لحقوق الإنسان، «تونس: المجتمع المدني يتحرك من اجل المصادقة على مجلّة الحرّيات الفرديّة»، 30 جانفي 2020. متوفّر على الرّابط التّالي: https://cutt.ly/0IRbvj8

150 منظمة المادة 19، «المسار الإصلاحي لحريّة التعبير وقطاع الإعلام في تونس»، مقال منشور على موقع المنظمة بتاريخ 25 سبتمبر 2020. متوفّر على الرّابط التّالي:/https://cutt.ly NIY4Sg4

هذا وشدّد أفراد المجتمع المدني الحاضرون في هاتين الولايتين على شدّة الرّقابة البَعدية بخصوص حرّية التعبير، وذلك بالرّغم من أنّ الفصل 5 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه يكرّس للجمعيات الحقّ في تقييم دور مؤسسات الدولة وتقديم مقترحات لتحسين أدائها. ومن هذا المنطلق تتالت الدّعوات في اتّجاه تنقيح القوانين الوطنية وملاءمتها مع المقتضيات الدستورية بطريقة تكفل التطبيق الأنجع للحقّ في التعبير بالنسبة إلى الجمعيات في تونس.

ففي مستوى آخر، يرى البعض أنّ الحقّ في التجمّع والتنظّم هو من الحقوق القابلة للانتقال إلى الفضاء الرّقمي، وهي بذلك قابلة للتحوّل إلى أداة للحشد والمشاركة التي يمكن من خلالها تجاوز ما فُرِض على المجتمعات في العالم خلال السنتين الأخيرتين اللتين شهدتا جائحة الكوفيد 19، وفي حدود الامتثال للتدابير التي تفرض التّباعد الجسدي واضطرار نسبة كبيرة من المجتمع إلى الانتقال إلى المنابر الرّقمية لممارسة حقّهم في التعبير والتنظّم والحشد والتشبيك وتبليغ آرائهم ودعوة الناس إلى التحرّك والتعبير عن تضامنهم في إطار مجموعات ضغط. غير أنّ هذه من شأنها أن تجلب أنظار السلطة سريعا لها عن طريق تسليط رقابة رقمية متطفّلة بشكل يؤثّر سلبا على الحقوق والحرّيات، فعلى سبيل المثال ترى المنظمات العالميّة، في هذا الصدد، أنّ من شأن تنامي التقنيات الرقمية الحديثة أن يعزّز قدرات السلط العمومية على استخدام التكنولوجيا الرقمية، وخصوصا الرقابة الجماعية، التي تستخدم التحليل البيومتري للتعرف على الأشخاص الذين شاركوا بشكل سلمي في تجمع ما، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، وسائل التعرف على الوجه والمشية والصوت[151]. وهو ما من شأنه أن يحرم الأفراد من حقّهم في التظاهر بحرية وتكوين الجمعيات للدّفاع عن حقوقهم.

وفي النّهاية لابدّ من التأكيد على حاجة أفراد المجتمع وبالخصوص المجتمع الوطني إلى بيئة سليمة تتوفّر بها ضمانات دولة الحقوق والحرّيات ودولة القانون، وخلق حيز للمشاركة الحاسمة للمجتمع المدني في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، دون أن نغفل عن ذكر أنّ ما يؤدّيه الفاعلون في المجتمع المدني، يقومون به، في الكثير من الأحيان، على حساب حرياتهم الشخصية. وهذه البيئة السليمة لا تقوم إلّا على ركائز أقرّتها المعايير الدّولية على أساس قابلية مؤسسات الدولة والأفراد الذين يمثّلونها، باعتبارهم شخصيات عامّة، للإذعان لفكرة الرّقابة المجتمعية والمساءلة، وذلك دون التّعدي على الحياة الخاصّة والشخصية لهؤلاء، حتّى لا يتمّ السّقوط في الثلب. وهو ما لا يمكن لأيّ فرد من أفراد المجتمع أن يؤيّده. وعلى الرغم من الاعتراف بدور المجتمع المدني، فإنّه لا تزال هناك حاجة إلى الاعتراف بأنّه يفيد الدول ويقوّيها، لأنه يوصل أصوات الناس وشواغلهم إلى السلطات المختصة.

151 منظمة «أكسس ناو»، الدفاع عن الحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات في العصر الرقمي: عمليات التفكيك وعمليات الحجب وعمليات الرقابة، جويلية 2020. متوفّر باللغة الانقليزية على الرّابط التّالي: https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/07/Defending-Peaceful-Assembly-Association-Digital-Age.pdf وملخصّه، باللّغة العربية، متوفّر على الرّابط التّالي: https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2021/05/Defending-Assembly-Association-Snapshot-AR.pdf

الجزء السادس

المجتمع المدني والتظاهر السلمي

1. الإطار العام

ما انفكّت المنظّمات الدّولية، وفي مقدّمتها منظّمة الأمم المتّحدة، تؤكّد على أهميّة التجمّع والتظاهر السلميين بوصفهما رافدا من روافد المشاركة السلميّة في بناء السياسات العامّة بدولة ما، ومراقبة المواطنين للحكّام، والضغط في سبيل التغيير. وهكذا اعتبر تكريس هذا المبدأ من قبل الدّول، دليلا على ديمقراطيتّها الفعلية وارتكازها على قيم الإنسانية واحترام حقوق الفرد والمجموعات. وهو لذلك يتسم بالطابع المطلبي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية والبيئية.

وبصرف النّظر عمّا يمكن أن تتسبّب فيه التحرّكات والتجمّعات السلمية من تبعات، وما يمكن أن تستنبطه من أفكار يتمّ الترويج لها بهدف الحشد والمناصرة، وما قد تتسبّب فيه بحكم حجمها أو طبيعتها، في عرقلة حركة السير أو الأنشطة الاقتصادية على سبيل المثال سواء كانت مقصودة أم غير مقصودة، فإنّها لا تستوجب إعادة النظر في الحماية التي وجب أن تحظى بها هذه التجمعات. لذا، فإنّ الدّول ملزمة بإدارة جميع الاضطرابات أو المخاطر التي يمكن أن تنشأ عن هذه التحرّكات. وفي نفس الوقت، لا يجب أن تكون عمليات الضبط الإداري التي يخوّلها المشرّع لمؤسسات الدولة تعلّة للحدّ منها، بما في ذلك التجمعات التلقائية التي تكون في العادة رداً مباشراً على الأحداث الجارية، سواء كانت منسّقة أم لا. ومن ذلك إفراغها من كنهها.

والجدير بالذّكر في هذا المستوى، أنّه بعد أكثر من 10 سنوات من أحداث الثورة والتي ارتكزت أساسا على التحرّكات العفوية والتّجمعات السلمية من قِبل مختلف مكوّنات المجتمع، أفرادا ومنظمات، لا يزال المجتمع يَرْزح تحت طائلة أحكام القانون عدد 4 لسنة 1969 المؤرخ في 24 جانفي 1969 والمتعلّق بالاجتماعات العامّة والمواكب والاستعراضات والمظاهرات والتجمهر، بما أنّه النصّ القانوني الذي يتمّ على أساسه التأطير القانوني لعملية فضّ المظاهرات من قبل أعوان الأمن، ويحدد إجراءات الإعلام عن حضور عناصر الأمن، وعن قرارهم بتفريق التجمهر، وإجراءات تفريق التجمّعات، وبالتّالي تحديد الضوابط ومسؤولية قوات الأمن الداخلي إبّان مباشرتهم لأعمال الضبط الإداري في التصدّي للمتظاهرين.

وفي نفس الإطار، تشير بعض التقارير، خصوصا الصحافيّة منها، إلى أنّ السلطات الأمنية واصلت في منحى عدم الالتزام، في أغلب الأحيان، بالمقتضيات التشريعية، وعلى هِناتها، فيما يتعلّق بالتدرّج في تشتيت المظاهرات. ومن ذلك يُذكر أنّ المحتجّين في حملة **«مانيش مسامح»** اضطروا إلى التشابك مع قوّات الأمن خلال الاحتجاجات أمام مجلس نواب الشعب ومختلف المدن في ماي وسبتمبر 2017 وذلك في إطار الحيلولة دون تمرير القانون المتعلّق بالمصالحة الإداريّة.

هذا وقد شهدت سنة 2021، على سبيل الذكر لا الحصر، استخداما مفرطا للعنف من قِبل عناصر الأمن التونسي قصد قمع المتظاهرين الذين كانوا يحتجّون ضدّ الصعوبات الاقتصادية ويطالبون بالعدالة الاجتماعيّة. وراجت الأخبار بشأن ضرب عناصر من الشرطة للمتظاهرين، واعتقال المئات منهم[152]، وعدد هام من بينهم كانوا قصّرا[153]، فأطلقوا الغاز المسيل للدّموع بشكل مفرط لتفريق التجمّعات، واعتدوا على الصحافيين. وشهدت بداية تلك السنة وفاة المرحوم «هيكل الراشدي» (21 عاما)، من سبيطلة، يوم 18 جانفي 2021 بعد إصابته في الرأس إثر تدخّل الشرطة أثناء مظاهرة[154].

وتأكيدا لما سبق، يرى الملاحظون غياب ما يثبت تطبيق الفصول عدد 16 و17 و18 من القانون عدد 4 لسنة 1969 والمتعلق بالاجتماعات العامة والمواكب والاستعراضات والمظاهرات والتجمهر التي تحدد العبارات التي على ممثل السلطة المختصة استخدامها من قبيل عبارة «امتثلوا للقانون، تفرقوا»، أو الإعلان عن وجود ممثل السلطة المختصة على عين المكان، أو توجيه عبارة «إنذار أول، تفرقوا وإلا سيقع استعمال القوة»، ثم توجيه تحذير أخير بعبارة «إنذار أخير، تفرقوا وإلا سيقع استعمال القوة»[155]. كما أنّ جمعيات، على غرار «منظمة المادة 19»، تشير إلى أنّه على خلفيّة اندلاع مظاهرات ومسيرات ترفع شعارات سياسية واقتصادية واجتماعية في عدة مناطق من الولايات التونسية في جوان 2021، ووقوع مواجهة البعض من الاحتجاجات من قِبل القوات الأمنية بشكل غير متناسب من خلال حملة إيقافات واسعة طالت حتّى المدوّنين، على خلفية آرائهم المساندة لهذه الاحتجاجات التي تأتي في سياق أزمة سياسية واقتصادية تمرّ بها البلاد، فإنّها تؤكّد على فرض التزام السلطات التونسية باحترام حقّ المواطنين في الاحتجاج السلمي وحرية التعبير و«حقّ الأفراد في التعبير عن آرائهم ومطالبهم عبر التظاهر والاحتجاج، وتدعو إلى إطلاق سراح الموقوفين وإيقاف التتبّعات بشأن المحتجين السلميين والمدونين، وتذكّر السلطات التونسية بالتزامها الدستوري والدولي في حماية المحتجين من جميع الانتهاكات وأشكال الوصم»[156].

وفي نفس الإطار، تعدّدت المؤاخذات في شأن القانون عدد 4 لسنة 1969 سابق الذّكر. فتمّ اعتباره أحد الأبواب التي تشرّع إلى الإعدام خارج إطار القضاء[157]، وذلك طبقا لأحكام الفصل 3 من القانون عدد 70 لسنة 1982 والمؤرخ في 6 أوت 1982 والمتعلق بضبط القانون الأساسي العام لقوات

152 Tunisia protests: Hundreds arrested as clashes continue, BBC World, 91 January 2021, available at: https://www.bbc.com/news/world-africa-55713555

153 Ghaya BEN MBAREK, "Families say Police Abused, Abducted Minors in Mass Sweeps as Protests continue", Nawaat, 25 January 2021. Available at: https://nawaat.org/2021/01/25/families-say-police-abused-abducted-minors-in-mass-sweeps-as-protests-continue/

154 منظمة العفو الدولية، «تونس: يجب أن تحققوا في ملابسات وفاة شاب إثر استخدام الشرطة التعسفي للغاز المسيل للدموع»، تقرير منشور على موقع المنظمة بتاريخ 28 جانفي 2021. متوفر على الرابط التالي: https://www.amnesty.org/ar/latest/news/2021/01/tunisia-investigate-circumstances-of-a-young-man-death-2/

155 عصام الدين القمودي، «تعلم عوم».. شاهد جديد على عنف قوات الأمن في تونس»، موقع تنس الترا، 9 أفريل 2018. متوفّر على الرّابط التّالي: shorturl.at/mtxDV

156 منظمة المادة 19، «تونس: على السلطات التونسية احترام حق المواطنين في الاحتجاج السلمي وحرية التعبير»، 21 جوان 2021، مقال متوفّر على الرّابط التّالي: shorturl.at/acmBY

157 اللجنة الدولية للحقوقيين، «عدالة وهمية، إفلات مستمر من العقاب: ضعف آليات الانتصاف وجبر الضرر الفعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في تونس»، 2016، متوفّر على الرّابط التّالي: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57ee8ca44، الصفحات 46 و47.

الأمن الداخلي[158]. وهو ما تمّ تأكيده في القضية عدد 95646 الصادرة عن المحكمة الابتدائية العسكرية الدائمة بالكاف[159] والتي تعلّقت بعدد من الحوادث المنفصلة التي وقعت بين 8 و10 جانفي2011 في القصرين، وبين 8 و12 جانفي في تالة، ويوم 14 جانفي في القيروان وتاجروين وأسفرت عن وقوع 22 قتيلا و615 جريحا وتعلّقت بجناة من أعوان قوّات الأمن الدّاخلي أدينوا بعمليات القتل ومحاولات القتل. وهو ما يدلّ على ضعف التزام أعوان قوّات الأمن الدّاخلي بالضوابط القانونية لاستعمال الأسلحة، والتدرّج في ذلك، خصوصا أنّ هذا القانون لا يفرض أيّ معيار للحدّ من استخدام القوّة لما هو ضروري ومتناسب مع خطورة التهديد والهدف المشروع المراد تحقيقه[160].

وللتذكير، فإنّه في نطاق الالتزام بحماية الحقّ في التجمّع على مستوى القضاء، فإنّ الدّولة ملزمة بإعمال المساءلة وتوفير سبل لتتبّع انتهاكات هذا الحق. وهو ما كرّسته المحكمة الإدارية التي ما فتئت تركّز على أنّ اللّجوء إلى استعمال العنف والقوّة في تشتيت المظاهرة، بما في ذلك السلاح والذخيرة والقنابل المسيلة للدّموع، لا يتمّ إلا بعد أن يكون الأعوان المكلّفون بإنفاذ القانون «استنفذوا إشارة سمعية أو ضوئية من شأنها أن تحذر المتجمهرين تحذيرا ناجعا، وأنهم في هذه الحالة ملزمون باستعمال التدرج في تشتيت المظاهرة، ضرورة أن التظاهر أو التجمهر يبقى من الحقوق المكفولة بموجب القانون عدد 4 لسنة 1969 الذي نصّ في فصله الأوّل على أنّ الاجتماعات العامة حرة ويمكن أن تنعقد بدون سابق ترخيص»[161]، وهو ما من شأنه أن يؤكّد على أنّه لا يجوز تفريق التجمعات إلّا في حالات استثنائية، وهي أن لا يعود التجمع سلمياً، أو في حال كان هناك دليل واضح على وجود تهديد وشيك بحدوث أعمال عنف خطرة لا يمكن مواجهتها بوسائل أخرى، مثل الاعتقالات التي تستهدف عناصر معينة، كما ينبغي تجنب استخدام القوة في تفريق التجمعات، وينبغي استخدام الحد الأدنى من القوة اللازمة فقط.

2. حرية التجمع خلال حالات الطوارئ والاستثناء

تعتبر أغلب مكوّنات المجتمع أنّ مصادرة الحقّ في التجمّع والتظاهر والمحاولات المتكرّرة والمتواترة في الحدّ منه تحت مطيّة حالة الطوارئ والوضع الاستثنائي تعد مدخلا من مداخل الدكتاتوريّة ومؤشّرا على ضرب مقومات الديمقراطية ودولة القانون في تونس وحصرها في مربّع «الإجراءات الاستثنائية». هذا وقد أثبتت التجارب تخبّط السلطات وفشلها في التعامل مع الاحتجاجات زمن الحالات الاستثنائية من ذلك، على سبيل الذكر، ما عاشته تونس مؤخرا بتاريخ 14 جانفي 2022، وما تمّ خلال ذاك اليوم من تطبيق لإجراءات صارمة من أجل منع المحتجين والمتظاهرين من الوصول إلى شارع الحبيب بورقيبة عبر تعزيز التواجد الأمني وتكثيفه وغلق المساحات التي تعوّد المحتجون التظاهر فيها بعد أن منعت الدولة التجمّع في إطار التدابير الاستثنائية التي اقتضاها الأمر الرّئاسي عدد 117 لسنة 2021 والمؤرخ في 22 سبتمبر 2017 والمتعلق بالتدابير الاستثنائية. فتمّ نتيجة لذلك تضييق الخناق على المتظاهرين، وتمّ الاعتداء على المشاركين في تلك التجمّعات من مواطنين ومصوّرين وصحافيين وحقوقيين، حيث إنه تمّ منع ثلاثة أحزاب ومناصريهم من التظاهر في شارع الحبيب بورقيبة[162] بعد أن تمّ الحشد لذلك باستعمال وسائل التّواصل الاجتماعي. ولوحظ تركيز الأسيجة بمحيط شارع الحبيب بورقيبة من كل صوب، وكان المرور إلى الشارع يستوجب إجراءات استثنائية على غرار التفتيش، ومنع ولوج السيارات، ومطالبة المارّة بالاستظهار بوثائق الهويّة، وتحديد المسارات، وما يتضمّن كلّ ذلك من اعتداءات على حرمة الأجساد والمعطيات الشخصيّة وتضييق على حريّة التنقّل وتحديد المكان[163]. وقد بلغ هذا التضييق ذروته عندما استعملت قوات الأمن الغاز المسيل للدموع وخراطيم المياه لتفريق المحتجين في شارع محمد الخامس وسط العاصمة، في محاولة لمنعهم من دخول شارع الحبيب بورقيبة.[164]

لذا، فإنّه بالنّظر لكون الحدّ من حق التّجمع ذا صبغة استثنائية، فإنّه لا بدّ من التأكيد على أنّه «يجب على الدول التي لا تتقيد بالتزامات المادة 21 أن تثبت أنّ الوضع السائد يشكّل تهديدا لحياة المجتمع. كما يجب عليها أن تثبت أنّ التدابير التي لا تتقيّد بالتزمات الدولة تستوجبها مقتضيات الوضع على نحو صارم[165].

3. الحريات زمن الاستثناء

ومن هذا المنطلق، فإن حالة الطوارئ تعتبر حالة استثنائية لا يجوز أن تتحول إلى حالة عادية لتسيير دواليب الدولة وتصبح مستمرة إلى أجل غير مسمى. وبصرف النظر عن حالة الطوارئ الأمنية، فقد شكلت جائحة «كوفيد19-» أزمة لا فقط في تونس بل في مختلف أنحاء العالم. وأحدثت اضطرابا على مستوى العالم. واستنادا إلى خطورة هذا الوباء العابر للقارات، سعت الدولة إلى حماية مواطنيها ومواطناتها والأفراد المستقرين بها من خلال

158 يقتضي هذا الفصل أنّه «يقع استعمال الأسلحة من قبل أعوان قوات الأمن الداخلي طبقا للتشريع الجاري به العمل وخصوصا لأحكام الفصول 39 و40 و42 من المجلة الجنائية أو في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها بالقانون عـ4ـدد لسنة 69 المؤرخ في 24 جانفي 1969 والمتعلق بالاجتماعات العامة والمواكب والاستعراضات والمظاهرات والتجمهر وبالخصوص أحكام الفقرة الثانية للفصل 20 منه».

159 اللجنة الدولية للحقوقيين، «عدالة وهمية، إفلات مستمر من العقاب: ضعف آليات الانتصاف وجبر الضرر الفعالة لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في تونس»، المرجع السابق، الصفحة عدد 48.

160 على سبيل المثال، يمكن، بموجب الفصل 21 من القانون عدد 4 لسنة 1969، استخدام القوة ليس فقط لتفريق كل تجمهر مسلّح بل أيضا كلّ تجمهر" غير مسلح قد ينتج عنه إخلال بالراحة العامة"، والنوعان من التجمهر محظور بموجب الفصل 13 من القانون نفسه. ويسمح باستخدام وسائل القوة المختلفة، بما في ذلك في نهاية المطاف القوة القاتلة عن قصد بهدف تفريق المحتجين من دون معايير الضرورة أو التناسب.

161 يراجع على سبيل الذكر الحكم الصادر في القضية عدد 141712 بتاريخ 15 جويلية 2020 (قرار غير منشور).

162 آمنة يفرني، «الأمن التونسي يمنع 3 أحزاب من التظاهر في شارع «بورقيبة»، مقال منشور بتاريخ 14 جانفي 2022 على موقع الأناضول. متوفّر على الرّابط التّالي: shorturl.at/lntwU

163 يسرى الشيخاوي، «الحقوق والحريات في تونس.. إلى الوراء در»، موقع حقائق أون لاين، 14 جانفي 2022. متوفّر على الرّابط التّالي: shorturl.at/nEOY3

164 يتدعّم هذا القول بالمقال الذي يمكن الإطلاع عليه بموقع «فرونس 24» المنشور بتاريخ 14 جانفي 2022 على الرابط التالي: shorturl.at/nIPV4

165 المركز الدولي لقوانين المجتمع المدني، (ICNL)، «الدليل المرجعي الحق في التجمع السلمي»، 2021، متوفّر على الرّابط التالي: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Guide.pdf

اتخاذ تدابير وإجراءات وقائية وأخرى علاجية. وجرّت هذه الازمة، ذات الطابع الصحي البحت، استتباعات أثرت على السير العادي لدواليب الدولة ومختلف مؤسساتها.

وساعد وباء كوفيد-19 على تعميم حالة الطوارئ الصحية التي هي حالة نادرة لم تعرفها الدول سابقا. ففرضت مسألة خطر العدوى وغياب علاج للمرض اتباع تدابير قانونية تخرج عن السير العادي لدواليب الدولة. وانتهت إلى توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وتمكينها بدعوى الحد من خطر الجائحة، إلى تعزيز دور المؤسسات الأمنية في التصدي للمخالفين لقواعد الحجر، وهو ما أدى إلى تضييق مساحة الحقوق والحريات في الدولة.

4. حرية التنظم والطوارئ الصحية

تعيش الدولة التونسية حالة طوارئ منذ 14 جانفي 2011. وقد تواصل تمديدها إلى غاية 5 مارس 2014، ثم وعلى إثر هجوم سوسة المسلح في جوان 2015، ثم من بعده الهجوم الإرهابي على موكب الأمن الرئاسي بالعاصمة التونسية بداية من جويلية 2017، لا تزال حالة الطوارئ معلنة في البلاد التونسية، وتتجدد كل مرة. وتم في البداية مرافقة الأزمة بأوامر رئاسية في منع الجولان، من قبيل منع التجمعات لأكثر من 3 أشخاص في الأماكن العامة، ولما احتدت الأزمة اتجه الأمر نحو مواجهتها بالتدخل بإجراءات استثنائية تتعلق بمجالات يحكمها التشريع. وبالنظر إلى استحالة انعقاد جلسات مباشرة لأعضاء البرلمان، صدر خلال الموجة الأولى من الكوفيد بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية القانون عدد 19 لسنة 2020 مؤرخ في 12 أفريل 2020 ويتعلق بالتفويض إلى رئيس الحكومة في إصدار مراسيم لغرض مجابهة تداعيات انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19). ويقضي القانون بأنّه يُفوّض بمقتضى هذا القانون إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم لمدّة شهرين ابتداء من تاريخ دخوله حيّز النفاذ، لغرض مجابهة تداعيات انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) وتأمين السير العادي للمرافق الحيوية.

ومن بين المجالات التي تم تفويضها لتكون محل تدخل باتباع إجراءات استثنائية، مجال الحقوق والحريات. فلردع المخالفات المتعلقة باحترام منع الجولان خلال الحجر الصحي، تم التنصيص على عديد العقوبات المالية وحتى السجنية لمن يتعمد خرق الحجر الصحي، وذلك بموجب مرسوم من رئيس الحكومة عدد 9 لسنة 2020 مؤرخ في 17 أفريل 2020، ويتعلق بزجر مخالفة منع الجولان وتحديده والحجر الصحي الشامل والتدابير الخاصة بالأشخاص المصابين أو المشتبه بإصابتهم بفيروس كورونا-كوفيد – 19[166].

كما شدد الخبير كليمنت نياليتوسي فول، مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات[167] على «أن منظمات المجتمع المدني أساسية في مساعدة الدول على وضع سياسات شاملة ونشر المعلومات وتوفير الدعم الاجتماعي للمجتمعات الضعيفة المحتاجة». كما أكد[168] أنه عندما يتم اعتماد قوانين أو لوائح جديدة، فإن أيّة قيود على الحقوق المفروضة يجب أن تلتزم بمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب:

- **أولاً:** ضمان احترام الإجراءات القانونية الجديدة لحقوق الإنسان.
- **ثانياً:** التأكد من عدم استخدام طوارئ الصحة العامة باعتبارها ذريعة لانتهاك الحقوق.
- **ثالثاً:** لا يمكن تأجيل الديمقراطية إلى أجل غير مسمى.
- **رابعاً:** ضمان المشاركة الشاملة.
- **خامساً:** ضمان حرية تكوين الجمعيات والتجمع عبر الإنترنت.
- **سادساً:** حماية حقوق مكان العمل لحرية تكوين الجمعيات والتجمع.
- **سابعاً:** ضمان حرية التعبير.
- **ثامناً:** تأمين مشاركة المجتمع المدني في المؤسسات متعددة الأطراف.
- **تاسعاً:** التضامن الدولي مطلوب أكثر من أي وقت مضى.
- **عاشراً:** الانعكاسات المستقبلية لكوفيد19- والاستجابة إلى الدعوات الشعبية من أجل الإصلاح.

وشدد على أهمية التدفق الحر للمعلومات باعتباره أمرا حاسما في أوقات الأزمات، داعيا إلى تجنب القوانين التي تجرم «الأخبار الكاذبة[169]»، بما في ذلك تلك التي تستهدف المدافعين عن حقوق الإنسان. وبين أنه من غير المقبول إعلان قيود شاملة على حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

166 الفصل 5 - يعاقب كل من لا يمتثل للتدابير المذكورة بالفصل 3 من هذا المرسوم بخطيّة يتراوح مقدارها بين 1000 و5000 دينار. وتضاعف الخطيّة في صورة العود. ولا يحول تطبيق العقوبة المنصوص عليها بهذا الفصل دون تطبيق العقوبات الواردة بالفصول 217 و225 و312 من المجلّة الجزائيّة وبالفقرة الثانية من الفصل 18 من القانون عدد 71 لسنة 1992 المؤرخ في 27 جويلية 1992 المشار إليه أعلاه إذا اقترن عدم الامتثال بشبهة نقل العدوى إلى الغير. وفي صورة وقوع تتبع جزائي من أجل ارتكاب إحدى الجرائم الواردة بالفقرة الثالثة من هذا الفصل يتم إيواء الموقوفين أو المحكوم عليهم بمؤسسة سجنية أو بمركز إيواء معدّ للغرض تنطبق عليه الأحكام التشريعيّة والترتيبيّة المتعلقة بالمؤسّسات السجنية.

167 خبير من الأمم المتحدة: لا يجب أن تعيق القيود المفروضة في زمن كوفيد19- حريّة التجمّع وتكوين الجمعيات. https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25792&LangID=A

168 المبادئ التوجيهية العشرة خبير أممي: يجب ألا توقف القيود المفروضة بسبب كوفيد19- حرية التجمع وتكوين الجمعيات. https://news.un.org/ar/story/2020/04/1053192

169 مشروع قانون مبروك كرشيد مثالا حول الاخبار الزائفة.

الجزء السابع

حرية الإبحار في الفضاء الرقمي والعمل الجمعياتي

يعد الفضاء الرقمي مجالا افتراضيا يتعامل من خلاله الأفراد والمجموعات. ويعتمد بالأساس على وجود الحواسيب وشبكة الانترنت. وبالإضافة إلى الكمّ الهائل والكبير من المعلومات والأجهزة التي تتعامل مع الفضاء السيبراني، فهو يضم البرمجيات والعناصر المادية وغير المادية في الحاسوب، والتي تضم عددا لا متناهيا من الحواسيب والشبكات والبرمجيات والمستخدمين. ويعتبر الخبراء الفضاء الإلكتروني من أهم أدوات وأذرع الجيوش الإلكترونية الحديثة، بكونه أصبح مركز الصراع العالمي.[170] ويقدم الفضاء الإلكتروني لمستخدميه إمكانية مشاركة المعلومات والبيانات المختلفة والتفاعل والنقاش والمشاركة في المنتديات المختلفة سواء اجتماعية أو ثقافية وتبادل الأعمال التجارية، وأنشطة عديدة ومختلفة.

وهذا الفضاء أصبح بالنسبة إلى مكونات المجتمع المدني فضاء حرية يعبر من خلاله عن بياناتهم وآرائهم وتظاهراتهم وأنشطتهم. كما يمثل فضاء للتعبئة بخصوص مختلف التظاهرات التي تدخل في مجال اهتمامهم. ومكّن مستخدميه من الوصول إلى المعلومات وتبادل الأفكار خارج نطاق وقيود الحدود الجغرافية التي يقيمون داخلها[171].

1. حدود فضاء الإبحار

بخصوص إتاحة هذا الفضاء للمواطنين والمواطنات، كانت الجمهورية التونسية من أولى الدول العربية التي أعلن فيها عن دخول شبكة الانترنت سنة 1991، وتم تباعا إحداث "الوكالة التونسية للأنترنت" سنة 1996. وعلى مستوى الواجهة التشريعية[172] والتنظيمية، صدرت عدة نصوص في الغرض، لعل أهمها مجموعة من القرارات الترتيبية[173] التي خولت للسلط الإدارية وضع أغلب التحركات عبر الشبكة العنكبوتية تحت المراقبة أو الترخيص، وكذلك استعمالها باعتبارها أداة لتجريم صاحبها بناء على قانون مكافحة الإرهاب [174].

وفي المقابل، فإن هذا الفضاء تم استغلاله من قبل نشطاء المجتمع المدني باعتباره فضاء حرية واستعمل لكسر الرقابة، ومن ذلك خصوصا أثناء الثورة ونقل هذه الأحداث التي تم التعتيم عليها من قبل وسائل الإعلام الكلاسيكية.

2. الإطار القانوني والمؤسسي لتأطير الإبحار عبر الانترنت

تم بعد الثورة رفع الحجب. وأضحى الفضاء غير مكبل بقيود السلطة، وفي المقابل تمت المحافظة على قوانين سابقة وتنقيح البعض منها على غرار مجلة الاتصالات الصادرة بمقتضى القانون عدد 1 لسنة 2001 والتي تم تنقيحها بالقانون عدد 10 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أفريل 2013، كما تم إصدار أوامر ترتيبية واتخاذ بعض الأوامر الترتيبية القائمة بغاية حوكمة المجال الرقمي على غرار الأمر عدد 412 لسنة 2014 المؤرخ في 16 جانفي 2014 والمتعلق بضبط شروط وإجراءات إسناد ترخيص لممارسة نشاط مشغل شبكة افتراضية للاتصالات. ومن ذلك الأمر عدد 2152 لسنة 2014 المؤرخ في 19 ماي 2014. كما وقع تنقيحه بمقتضى الأمر الحكومي عدد 452 لسنة 2015 المؤرخ في 9 جوان 2015 والمتعلق بممارسة أنشطة الدراسات وإدماج وإنجاز الشبكات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال. والأمر الحكومي عدد 195 لسنة 2017 المؤرخ في 1 فيفري 2017 والمتعلق بضبط قواعد وإجراءات الدعوة إلى المنافسة لإسناد إجازة أو إجازات لإقامة واستغلال شبكة نفاذ لتوفير خدمات أنترنت الأشياء.

ومن المفترض ألا يتحول هذا الفضاء إلى وسيلة للترويج للعنف والإرهاب، وأن يكون فضاء للتعبير ولممارسة الحقوق والحريات. ولا يمكن أن يتم ذلك إلا بالقطع مع سياسة الإفلات من العقاب لمن ارتكب جرما في هذا الفضاء، وعدم تحويل وجهته من قبل مؤسسات الدولة لترويج مرتاديه والحد من حريتهم، كما لا يجب أن يكون صوت الحكومات الوحيد الموجه للرأي العام. بل لا بد من فتح الطريق نحو حرية التعبير لضمان أمن الأشخاص النشطاء بالمجتمع المدني الذين يريدون إسماع صوتهم ويناضلون من أجل حماية الحقوق والحريات.

170 https://cyberone.coA1-% /

171 يراجع تقرير المادة 19 على الرابط التالي:
https://www.article19.org/data/files/medialibrary/3014/12-04-02-LA-tunisia-AR..

172 القانون عدد 83 لسنة 2000 المؤرخ في 9 أوت 2000 والمتعلق بالمبادلات والتجارة الإلكترونية.
مجلة الاتصالات الصادرة بمقتضى القانون عدد 1 لسنة 2001 المؤرخ في 15 جانفي 2001 وعلى جميع النصوص التي نقحتها أو تممتها وآخرها القانون عدد 10 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أفريل 2013.
القانون عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004 والمتعلق بحماية المعطيات الشخصية.
القانون عدد 5 لسنة 2004 المؤرخ في 3 فيفري 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية.
القانون عدد 51 لسنة 2005 المؤرخ في 27 جوان 2005 والمتعلق بالتحويل الإلكتروني للأموال.
القانون التوجيهي عدد 13 لسنة 2007 المؤرخ في 19 فيفري 2007 والمتعلق بإرساء الاقتصاد الرقمي.

173 الامر عدد 501 لسنة 1997 مؤرخ في 14 مارس 1997 يتعلق بالخدمات ذات القيمة المضافة للاتصالات.
قرار من وزير المواصلات مؤرخ في 22 مارس 1997 يتعلق بالمصادقة على كراس الشروط الضابط للشروط الخاصة بوضع واستغلال الخدمات ذات القيمة المضافة للاتصالات التلماتيكية والسمعية.
قرار من وزير المواصلات مؤرخ في 22 مارس 1997 يتعلق بتعريف وتصنيف الخدمات ذات القيمة المضافة للاتصالات.

174 الفصل 4 من قانون عدد 75 لسنة 2003 مؤرخ في 10 ديسمبر 2003 يتعلق بدعم المجهود الدولي لمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال:»توصف بإرهابية، كل جريمة، مهما كانت دوافعها، لها علاقة بمشروع فردي أو جماعي من شأنه ترويع شخص أو مجموعة من الأشخاص، أو بثّ الرعب بين السكان، وذلك بقصد التأثير على سياسة الدولة وحملها على القيام بعمل أو على الامتناع عن القيام به، أو الإخلال بالنظام العام أو السلم أو الأمن الدوليين، أو النيل من الأشخاص أو الأملاك، أو الإضرار بمقرات البعثات الدبلوماسية والقنصلية أو المنظمات الدولية، أو إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة بما يعرّض حياة المتساكنين أو صحتهم للخطر، أو الإضرار بالموارد الحيوية أو بالبنية الأساسية أو بوسائل النقل أو الاتصالات أو بالمنظومات المعلوماتية أو بالمرافق العمومية.

3. الفضاء الرقمي داعم لحرية الرأي والتعبير

أمام انغلاق الفضاء المدني المادي، خصوصا بعد جائحة كوفيد 19، طورت مكونات المجتمع المدني وسائل مناصرتها عبر الفضاء الرقمي وخصوصا في تونس عبر الفايسبوك. وكانت أبرز الحملات تلك المتعلقة بمناصرة حقوق النساء. ولعل أهمها تلك المتعلقة بالقضاء على العنف ضد المرأة مثل حملة «آنا زادة» التي تهدف إلى تشجيع النساء اللواتي كن ضحايا لتحرش أو اعتداء جنسي، على سرد قصص الاعتداء عليهن واستعراض الظروف التي أحاطت بتلك الحوادث، وقد مكّن هذا الفضاء من كسر حاجز الصمت المتعلق بالعنف المسلط على النساء خصوصا أن هذه الحملة انطلقت إثر قيام نائب بالبرلمان أثناء حملته الانتخابية بالتحرش بإحدى التلميذات، ولم تتم متابعته لاحتمائه بالحصانة البرلمانية. ومكنت هذه الحملة التي ضمت جمعيات نسوية متعددة من مرافقة الضحية أمام القضاء مع النزول إلى الشارع في يوم أداء النواب الجدد للقسم.

وهذه القضية حاليا أمام القضاء بعد أن تم رفع الحصانة على النواب بعد 25 جويلية 2021.

كما تم إطلاق حملات بيئية في منطقة عقارب شارك فيها عدد من الجمعيات ومن النشطاء في المجتمع المدني والمواطنين تحت شعار «سكر المصب»، وذلك لمطالبة الحكومة بتحمل مسؤوليتها في إنهاء سكب مادة الفوسفوجيبس في البحر بمنطقة قابس بغاية وضع حد للانتهاكات البيئية التي تشهدها المنطقة منذ عقود، مؤكدين على حق أهالي الجهة في العيش في بيئة سليمة. وانضم إليهم نواب الجهة في مجلس النواب وعدد من المنظمات الوطنية[175]، ذلك أنهم «لم يلمسوا إرادة جادة من الحكومة في التعامل مع الملف البيئي. ولا تزال أغلب المشاريع البيئية تراوح مكانها، وهو ما يخالف أحكام الدستور الذي ينص على حق المواطن في العيش في بيئة سليمة.

وتم الاستلهام من ذات الحملة بمنطقة عقارب أيضا، حيث تم إطلاق حملة مشابهة عبر وسائل التواصل الاجتماعي لغلق مصب النفايات واحترام الحكم القاضي الصادر استعجاليا عن المحكمة والقاضي بغلق هذا المصب.

وفيما عدا ما ذكر، فإن هذا الفضاء أفرز نوعا جديدا من أشكال التعبير وهو ما اصطلح عليه «بصحافة المواطن»، والتي يتم من خلالها إبداء آراء من أفراد وجماعات تؤثر في الرأي العام، و"المواطن الصحفي" هو مصطلح يرمز إلى أعضاء من عامة الشّعب (عموم الناس) يلعبون دورا نشطا في عملية جمع ونقل وتحليل ونشر وتداول الأخبار والمعلومات عبر مختلف أدوات شبكة الإنترنت ووسائلها المتنوعة. ويتم تصنيف هذا النشاط ضمن الأنشطة المواطنية والمدنية غير الربحية، حيث لا يهدف من ورائه صاحبه إلى تحصيل الكسب المادي أو بيع المحتوى، بل يسعى إلى تطويع المهارات التي يملكها في مستوى النشر والتدوين من أجل تبليغ صوت الناس والتشهير بالفساد والممارسات المخلة بقيم الحوكمة الرشيدة والديمقراطية، ولفت نظر المسؤولين إلى القضايا التي تهم الناس على المستوى المحلي على وجه الخصوص، حيث لا توجد تغطية إعلامية كافية من وسائل الإعلام الاحترافي»[176].

4. الحد من النفاذ إلى الفضاء الرقمي

رغم ما يتم الإعلان عنه من تحرر الفضاء الرقمي، فإن ذلك لم يحصنه من أي تدخل لأوجه متعددة منها ما هو موجه للنشطاء والناشطات عبر وسائل التواصل الاجتماعي ومنها ما هو مؤسسي عبر تضييق الخناق بتنقيح القوانين.

وفي إطار حالة الطوارئ، جرت عديد الإيقافات في حقّ مدونين ومدونات التجؤوا إلى الفضاء الرقمي بُغية التعبير عن نقدهم لتعاطي السلطة مع أزمة الكوفيد. فكان أن استرجع النظام آليات التضييق. وفي هذا السياق ألقي القبض، في أفريل عام 2020، على المدوّنين "أنيس المبروكي" و"هاجر عوادي"، بعد نشرهما لتدوينات انتقدا فيها طريقة توزيع السلطات التونسية للمساعدات العينية والنقدية المخصصة للعائلات الفقيرة بعد تفشي وباء "كوفيد-19" وتأثيره على مستوى دخل هذه الأسر. وكانت التّهم التي واجهاها تتعلّق بـ"هضم جانب موظف عمومي" على معنى الفصل 125 من المجلة الجزائية و"إحداث ضجيج أو ضوضاء من شأنهما تعطيل صفو النظام العام" على معنى الفصل 316 من المجلة الجزائية[177]. وكانت التتبّعات أثيرت ضدّ "أنيس المبروكي" بعد أن اشتكى به معتمد المدينة من أجل التصوير والبث المباشر لوقفة احتجاجية، فتعرض إلى الاحتجاز لمدة تزيد عن عشرة أيام لتقوم المحكمة بعد ذلك بإطلاق سراحه.

كما مثُلث المُدوّنة "آمنة الشرقي" أمام مُمثّل النيابة العمومية بالمحكمة الابتدائية بتونس يوم 6 ماي 2020 فاستجوبها في غياب محاميها، ثم أحالها على الدائرة السادسة بنفس المحكمة لجلسة يوم 28 ماي 2020 بتهمة "الدعوة إلى الكراهية بين الأديان والأجناس والسُكّان". ووُجّهتْ هذه التهمة إليها على خلفية نشرها تدوينة على حسابها الخاص على شبكة التواصل الاجتماعي الفايسبوك، وإثر تعرّضها لحملة تكفير وتهديد واسعة

175 ذكر رئيس جمعية «قابس: بيئة وصحة» أن أبناء مدينة قابس «متمسكون بتاريخ جوان 2017 الذي تم الاتفاق عليه في جلسة سابقة باعتباره آخر أجل لإنهاء سكب الفوسفوجيبس في البحر، وكافة الجمعيات البيئية ومكونات المجتمع المدني متفقة على مواصلة الحراك إلى حين وضع حد لتلويث البحر بهذه المادة.
وذكر الكاتب العام لجمعية التنمية المستدامة بشاطئ السلام أن «هياكل الدولة التي ركزت المجمع الكيميائي التونسي ولوثت بحر المنطقة بالفوسفوجيبس، تتحمل وحدها مسؤولية التلوث ويتعين عليها إيجاد الحلول الكفيلة بمعالجة هذا الملف وتعويض المنطقة عن الأضرار التي لحقتها».

176 وليد الماجري، «دليل المواطن الصحفي»، مركز تطوير الإعلام، أكتوبر 2019. متوفّر على الرّابط التّالي: https://ar.mdc.tn/wp-content/uploads/2020/01/citizen-journalism-guide.pdf (صفحة 12)

177 منظمة العفو الدولية، «تونس: ضعوا حداً للملاحقة القضائية لمدونين بسبب انتقادهما السياسة الحكومية في التصدي لتفشي وباء كوفيد19-»، 21 أفريل 2020. متوفّر على الرّابط التّالي: https://www.amnesty.org/ar/latest/news/2020/04/tunisia-end-prosecution-of-bloggers-for-criticizing-governments-response-to-covid19/

النطاق، لتقرر المحكمة سجنها لمدة 75 يومًا مع تأجيل التنفيذ[178]. ومَثُل يوم 20 ماي 2020، أمام وكيل الجمهورية بقرنبالية المدوّن "شاكر الجهمي" بعد سماعه من الحرس الوطني بقرنبالية وتحرير محاضر ضدّه، وذلك بناء على شكوى تقدم بها ضدّه وضدّ 3 مدونين رئيس بلدية فندق الجديد اتّهمهم فيها "بالتهجّم عليه" إثر نشرهم تدوينات وقع التعرّض فيها للوضعية البيئية المتدهورة في منطقة التوتة، ولعدم استجابة السلطات البلدية بفندق الجديد لمشاغل وطلبات المواطنين. وأحيلوا على القضاء.[179]

وتتالت الملاحقات بعد ذلك لتشمل، على سبيل الذكر، تتبّع المدعو "سليم الجبالي" صاحب صفحة "وزير ضغط الدم والسكري"، يوم الاثنين 31 ماي 2021 والتحقيق معه من قبل النيابة العامة العسكرية بتونس على خلفية ثلاث تدوينات نشرها في شهري فيفري ومارس 2021 اعتبرت "مسيئة إلى الرئيس التونسي قيس سعيد"، وتمّت إحالته على الدّائرة الجناحية لمحاكمته. وعلى إثر ذلك أصدر القضاء العسكري يوم 17 جوان 2021 حكما بثلاثة أشهر سجنا نافذة في حقّه قبل أن يتّم إطلاق سراحه في 2 جويلية 2021[180]. وقامت السلطات في أكتوبر 2020 بدعوة المدونة «مريم بريبري»، وهي ناشطة تونسية في مجال مناهضة الإفلات من العقاب، للمثول أمام القضاء التونسي، بعد أن رفعت إحدى النقابات الأمنية شكوى ضدها في ولاية صفاقس اتهمتها فيها بالإساءة إلى الأمنيين والمسّ من سمعتهم. وفي جويلية 2020 صدر حكم على المدونة التونسية «آمنة الشرقي» بالسجن لمدة ستة أشهر، بسبب منشورات على صفحتها اعتبرت مسيئة إلى الدين الإسلامي.[181]

ونذكّر بأنّه إضافة إلى الحالات المذكورة أعلاه، تمّت محاكمة العديد من المدونين الآخرين بسبب تدوينات على غرار «أميرة منصور» في 2018 اتّهمت فيها رئيس الحكومة، يوسف الشاهد، بترقية مسؤولين في الديوانة دون وجه حقّ واتهمت بانتهاك الفصل 128 من المجلة الجزائية والفصل 86 من مجلة الاتصالات. فأدينت ابتدائيا بكلتا الجريمتين، وقضت بسجنها شهرا عن كل تهمة، مع وقف التنفيذ. وأما المدعو «هشام الماجري» فقد حوكم في 6 سبتمبر 2017 بشأن انتقاد وجهه عبر فيسبوك إلى رئيس الجمهورية يتهمه فيه بالاستخدام «المفرط» للقوة من قبل قوات الأمن، واتهامه مدير سجن ومسؤولين آخرين بالفساد. وتمّت تبرئته في أكتوبر 2018[182]. واعتقل، في حيّ المروج، قرب العاصمة، الطالب «أحمد غرام» (25 عاما) في منزله بسبب منشورات على «فيسبوك» انتقد فيها الشرطة، وشجب الإفلات من العقاب، وقد وجّهت إليه السلطات تهمة «التحريض على بث الفوضى «فأمضى 11 يوما في الإيقاف قبل أن يُبرّأ ويُطلق سراحه[183]. وفي هذا الإطار تعتبر «منظمة المادة 19» أنّ اقتياد الشباب من منازلهم وإيقافهم بسبب نشرهم لتدوينات ناقدة للمؤسسة الأمنية أو مساندة للاحتجاجات يمثل إجراء غير متناسب وغير ضروري في مجتمع ديمقراطي[184].

ويستبطن هذا التعاطي مع النشطاء في المجتمع المدني إفراغا لمحتوى الفصل 5 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 الذي يعطي الحق للجمعيات في تقييم أداء مؤسسات الدولة، باعتبار أنّ الاتهامات الموجّهة لمن وقع تتبّعهم تعلّقت في أغلبها باتهام مسؤولين عموميين بجرائم مرتبطة بوظائفهم دون تقديم أدلّة تدينهم على أساس أحكام الفصل 67 [185] من المجلّة الجزائيّة المتعلّق بسجن كل «من يرتكب أمرا موحشا ضدّ رئيس الدولة» إلى حدود 3 سنوات، والفصل 128 [186] والفصل 245 [187] الذي يعرّف التشهير والقذف باعتبارهما جريمتين جنائيتين ويعاقب عليهما بمقتضى الفصل 247 [188] من نفس المجلة بالسجن مدة 6 أشهر وسنة على التوالي وهي مقتضيات تعود إلى سنة 1956، وبموجب الفصل 86 من مجلة الاتصالات[189] ذي الصياغة الفضفاضة من القانون الذي يعود إلى سنة 2001.

178 النقابة الوطنية للصحافيّين التونسيين، «التنسيقة الوطنية للحقوق والحريات تنبه إلى انتهاكات لحرية الإعلام والتعبير والضمير»، 27 ماي 2020. متوفّر على الرابط التالي:.https://cutt.ly/uIO0UCq

179 النقابة الوطنية للصحافيّين التونسيين، نفس المصدر السابق.

180 مقال منشور بتاريخ 2 جويلية 2021 على موقع «بزنس نيوز»، https://ar.businessnews.com.tn/ououooo-ouu-ouuouu-ouuu-ouooouu,520,20201,3

181 محمد معمري، « مدوّنو تونس في مرمى الملاحقة القضائية»، موقع العربي الجديد، 13 جويلية 2021. متوفّر على الرابط التالي: https://cutt.ly/xIPpHY1

182 هيومن رايتس واتش، «تونس: احتجاز مدوّنين انتقدوا مسؤولين. إيقافات واتهامات تتسبب في رقابة ذاتية»، 25 جانفي 2019. متوفّر على الرابط التّالي: https://www.hrw.org/ar/news/2019/01/25/326770

183 بدر السلام الطرابلسي، «بن عروس: البوليس والنيابة العمومية والسجون، منسجمون في القمع»، موقع نواة، مقال منشور بتاريخ 2 فيفري 2021. متوفر على الرابط التالي: .shorturl.at/mtT19

184 منظمة المادة 19، «تونس: على السلطات التونسية احترام حق المواطنين في الاحتجاج السلمي وحرية التعبير»، 21 جوان 2021، مقال متوفّر على الرّابط التّالي: shorturl.at/acmBY

185 ينصّ الفصل 67 من المجلّة الجّزائية على أنّه «يعاقب بالسجن مدّة ثلاثة أعوام وبخطية قدرها مائتان وأربعون دينارا أو بإحدى العقوبتين فقط كل من يرتكب أمرا موحشا ضد رئيس الدولة في غير الصور المبيّنة بالفصلين 42 و 48 من مجلة الصحافة.»

186 ينصّ الفصل 128 من المجلة الجزائية على أنّه «يعاقب بالسجن مدة عامين وبخطية قدرها مائة وعشرون دينارا كل من ينسب لموظف عمومي أو شبهه بخطب لدى العموم أو عن طريق الصحافة أو غير ذلك من وسائل الإشهار أمورا غير قانونية متعلقة بوظيفته دون أن يدلي بما يثبت صحة ذلك.»

187 يقضي الفصل 245 من المجلّة الجّزائية بأنّه «يحصل القذف بكل إدعاء أو نسبة أمر لدى العموم فيه هتك شرف أو اعتبار شخص أو هيئة رسمية. ويمكن إثبات الأمر الحاصل منه القذف في الصور المقرّرة بالفصل 57 من مجلة الصحافة».

188 ينصّ الفصل من المجلّة الجّزائية أنّه «يعاقب مرتكب القذف بالسجن مدة ستة أشهر وبخطية قدرها مائتان وأربعون دينارا. ويعاقب مرتكب النميمة بالسجن مدة عام وبخطية قدرها مائتان وأربعون دينارا.»

189 ينصّ الفصل 86 من مجلّة الاتّصالات على أنّ «يعاقب بالسجن لمدة تتراوح بين عام وعامين وبخطية من مائة إلى ألف دينار كل من يتعمد الإساءة إلى الغير أو إزعاج راحتهم عبر الشبكات العمومية للاتصالات.»

5. أي دور للقضاء على ضوء المنظومة القانونية المتاحة

إنّ التعاطي غير المتوقع بخصوص الفضاء الرقمي يرجع إلى تعايش عدة **أحكام متناقضة** في المنظومة التشريعية مما يفضي إلى تأويلات وتطبيقات مختلفة لتلك الأحكام، ويترتب عن ذلك **انعدام الأمن القضائي والقانوني**، وتصبح تبعا لذلك الحقوق والحريات التي يدافع عنها المجتمع المدني مهددة. وذلك جرّاء انعدام الدقة وغياب الوضوح.

ويمكن الاستشهاد في هذا الإطار بالاختلاف بين الفصل 245 من المجلّة الجزائية الصادرة سنة 1968 والفصلين 55 و56 من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 بخصوص الثلب[190]، إذ تقيم اعتبارا للإجراءات المضمّنة بمجلة الإجراءات الجزائية القانون العام المتعلق بالإجراءات أمام المحاكم وآليات الاحتفاظ والتتبع والتحقيق والمحاكمة وتحديد الأطراف المتدخلة في المسار الجزائي من ضابطة عدلية ونيابة عمومية وقضاة تحقيق ومحاكم، وصلاحيات كل منها، وضمانات المتهم في الاحتفاظ والإيقاف التحفظي وكافة أطوار البحث والتحقيق والحكم، وشروط التمتع بالعفو العام والخاص والتسليم. وقد تم تنقيح هذه المجلة عدة مرات كان من أهمها تنقيح سنة 2016 سعيا إلى تدعيم ضمانات المتهم خلال الاحتفاظ والإيقاف التحفظي والحط من فترة الاحتفاظ وجعله بإذن من وكيل الجمهورية.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإنّه ومع التأكيد على أهمية حرّية التعبير وحرية الرأي وحق كل إنسان في الاختلاف في التفكير والتعبير عن رأيه علناً والجهر به ونشره في حدود الضوابط القانونية التي تبقى استثناء لا يجوز التوسع فيه، فإنّ البعض يلاحظ أنّ بعض القوانين السارية تشكّل عامل إضعاف لحرية التعبير والإعلام[191] وبوابة للعودة لسياسة الحجب والرقابة في تونس[192]، من ذلك على وجه الخصوص بعض الأحكام الواردة بالقانون عدد 26 بتاريخ 7 2015 والمتعلّق بمكافحة الإرهاب.

ومن هذا المنطلق تتالت الدعوات إلى تعديل القوانين التي تجرّم **الخطاب السلمي** بما في ذلك تلك التي تتعلّق بإهانة رئيس الجمهورية[193]، ونشر **«معلومات كاذبة»**، **والتشهير** في اتّجاه اعتبارها **قضية مدنية** وليست مسألة جنائية[194] أو تلك المتعلّقة بغموض بعض عبارات النّصوص على غرار عبارة «هضم جانب موظف عمومي» الواردة بالفصل 125 من المجلّة الجزائية ومفهوم «الأخلاق الحميدة» الذي يختلف تعريفه باختلاف ثقافة كلّ مجموعة بشرية خصوصا بالنّظر إلى مبدأ التأويل الضيّق للنصّ الجزائي.

كما بقيت مجلّة الإجراءات الجزائيّة غير مواكبة للطفرة المعلوماتية والاتصالية التي عرفتها البلاد ولا تزال منذ 2011 خصوصا في إطار **البحث وإثبات الجرائم الإلكترونية والقيام بالمعاينات وتتبع المخالفين.**

190 يذكر الفقه الأمثلة التّالية: التناقض بين الفصلين 60 و64 من المرسوم عدد 115 لسنة 2011 والفصلين 121 مكرر و121 ثالثا من المجلة الجزائية، وبين الفصلين 50 و51 من المرسوم المذكور والفصل 220 مكرر من المجلة الجزائية، والفصلين 47 و49 من المرسوم المذكور والفصلين 303 مكرر و303 ثالثا من المجلة الجزائية أو التعارض بين الفصلين 55 و57 من المرسوم والفصل 86 من مجلة الاتصالات أو التعارض بين الفصل 60 من المرسوم والفصل 121 من مجلة حماية الطفولة.

191 على سبيل المثال يرى الملاحظون أنّ القانون الأساسي عدد 26 لسنة 2015 المؤرخ في 7 أوت 2015 والمتعلق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال ينصّ على مجموعة من الجرائم والمخالفات التي تم تعريفها بشكل فضفاض، من خلال مصطلحات غامضة تفسح المجال لتأويلات ذاتية قد تؤدي إلى ضغوط غير مقبولة على وسائل الإعلام والصحافيين عند تغطية أحداث مرتبطة بأنشطة إرهابية مفترضة أو بمواقف السلطات إزاء هذه الأحداث، أو حتى في حالة بث آراء تنتقد سياسة السلطات العمومية.

كل هذه الجرائم والجنح والمخالفات تقابلها عقوبات قاسية وسالبة للحرية، وخصوصا منها تلك التي تنص عليها المقتضيات التالية:

الفصل 5: التحريض على ارتكاب جريمة إرهابية.

الفصل 21: نشر، بسوء نية، خبرا مزيفا، معرضا بذلك سلامة الطائرات والسفن المدنية إلى خطر أثناء الملاحة.

الفصل 31: الإشادة بالإرهاب

الفصل 34: العديد من الجنح والمخالفات

الفصل 37: الامتناع عن إشعار السلطات المختصة حالا بما أمكن له الإطلاع عليه من أفعال وما بلغ إليه من معلومات أو إرشادات حول ارتكاب إحدى الجرائم الإرهابية المنصوص عليها بالقانون أو احتمال ارتكابه.

الفصل 58: الامتناع عن كشف الهوية الحقيقية للمخترق، التي يعاقب عليها القانون بسنة إلى 20 سنة سجنا وغرامة تتراوح بين 15.000 و30.000 دينار.

https://www.menamedialaw.org/sites/default/files/library/material/tunisiaar_02_final.pdf مصطفى بن لطيف، «حرية التعبير والإعلام في تونس: النصوص والسياق»، 2018.

192 ضحى بن يوسف، « الإرهاب وتكنولوجيا المعلومات والاتصال: بوابة العودة لسياسة الحجب والرقابة في تونس»، موقع نواة، 29 أوت 2015. يمكن الإطلاع عليه عبر الرّابط التّالي: http://bit.do/NAWAT

193 إنّ الأحكام الواردة بالفصل 67 من المجلّة الجزائية بخصوص «ارتكاب أمر موحش ضدّ رئيس الدولة» تتسم بالغموض فالعبارات المستعملة تحتمل العديد من المعاني بحيث يمكن أن يتّخذ هذا «الأمر الموحش» أشكالا متعدّدة من قبيل الثلب أو الشتم ومدى اعتبار الاعتداء بالقول الموجّه إلى أحد أفراد أسرته (زوجته أو ابنته أو أمّه) اعتداء عليه وهي مسائل تتعارض ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وهو نفس الأمر بخصوص عبارة «هضم جانب موظف عمومي» الواردة بالفصل 125 من المجلّة الجزائية.

194 تونس تلاحق الآراء على الإنترنت مقال «هيومن رايتس واتش» بتاريخ 15 أكتوبر 2019. متوفر على: https://www.hrw.org/ar/news/2019/10/15/334444

الجزء الثامن

الحق في النفاذ إلى المعلومة وحرية التنظم

تكمن أهمية النفاذ إلى المعلومة بالنسبة إلى الجمعيات في تمكينها من آليات مراقبة مدى شفافية العمل الإداري وتسيير المرافق العمومية أو غيرها من المنشآت المشمولة بقانون النفاذ للمعلومة، وهي تضع أمامها إمكانات لتصورات وتوصيات من أجل اقتراح توجيهات يمكن أن تستوجبها سياسات المؤسسات العمومية.

ولئن كانت سبل النفاذ إلى المعلومة بالنسبة إلى الأفراد مرتبطة بالوصول إلى وثيقة إدارية أو غيرها رهين وعي المعني بالأمر بوجود سبل للتقاضي تكون في الاغلب غير متاحة للجميع بسبب غياب التواصل بشأنها من جهة، وطول نشر القضايا من جهة أخرى، وعدم تنفيذ الاحكام الصادرة من جهة ثالثة.

1. حماية قضائية للحق في النفاذ إلى المعلومة

رغم غياب نص قانوني خاص بالنفاذ إلى المعلومة، كانت المحكمة الإدارية ملاذا قضائيا عبر القضاء الاستعجالي، وذلك بموجب أحكام الفصل 81 من قانونها الصادر تحت عدد 40 لسنة 1972 والمتعلق بالمحكمة الإدارية[195]، وكان للمحكمة الإدارية فقه قضاء في مجال تمكين منظوري الإدارة من الوثائق الإدارية التي تحجبها عنهم بدعوى غياب الجدوى في مدها أو لوجود سلطة تقديرية في الغرض، خصوصا إذا ما ارتبطت بالمراكز القانونية للمعنيين بها [196].

واعتبرت المحكمة الإدارية أنه من المبادئ التي تسوس علاقة المواطن بالإدارة حق المتعاملين معها في الاطلاع على سائر الوثائق الإدارية المتصلة بأوضاعهم القانونية وأخذ نظائر أو نسخ منها عند الاقتضاء. ولا يستثنى من ذلك سوى الوثائق ذات الصبغة الأمنية أو السرية أو تلك التي تهم أشخاصا آخرين[197]. وفي هذه الحالة ألزمت القائم بالدعوى ببيان إثبات مصلحته في الاطلاع عليها ومدى صلته بها [198].

وبعد الثورة، أضحى مطلب النفاذ إلى المعلومة الذي ارتبط بمعرفة ما كان يدور بدواليب الدولة من تصرف في الأموال العمومية أو الموارد البشرية من أسرار كانت محجرة عليهم في قائمة أولويات الشعب بدعوى التخلص من منظومة سابقة وإرساء مسار جديد قائم على التحرر من التعتيم وغياب الشفافية. ورافق الحراك المجتمعي تكوين جمعيات احتاجت في عملها ونشاطها إلى النفاذ إلى المعلومة باعتبارها إحدى الركائز الأساسية للتعايش السلمي، فضلا عن أنّها المحدد في ضبط العلاقات بين السلطة ومنظوريها من مواطنين وأفراد ومؤسسات، كما رافق النشاط الجمعياتي ما بعد 2011 ثقافة تفعيل دور التونسيين والتونسيات في مكافحة الفساد ومقاومته، وهو الأمر الذي تمت ترجمته في صدور المرسوم عدد 41 المؤرخ في 26 ماي 2011 والمتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للمؤسسات العمومية 2011، والذي أقر بصفة واضحة للجمعيات حقها في النّفاذ إلى المعلومة بوصفها شخصا معنويّا، إذ جاء في الفصل 3 منه أنّه :» لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية كما تم تعريفها بالفصل 2 من هذا المرسوم، سواء كان ذلك بإفشائها بمبادرة من الهيكل العمومي أو عند الطلب من الشخص المعني، مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها بهذا المرسوم.» وتأكد هذا الحق لاحقا بصفة واضحة وصريحة بموجب الفصل 5 من المرسوم المتعلق بتنظيم الجمعيات[199] في أنّه للجمعية حق الحصول على المعلومات.

وكانت صياغة هذا الفصل منطوية على فلسفة منطقية تراتبية كان الحق في النفاذ إلى المعلومة أولها حتى تكون سندا لممارسة بقية الحقوق. ولعل أهمها هو الحق في تقييم أداء مؤسسات الدولة واقتراح توصيات لتحسين عملها، وهو من صميم عمل مكونات المجتمع المدني.

195 قرار استعجالي 713947 بتاريخ 15 مارس 2017

الفصل 82:- في صورة التأكد يمكن لرئيس الدائرة الابتدائية أو الاستئنافية المتعهدة بالنظر في قضية منشورة لديها أن يأذن استعجاليا بإلزام المدين المدعى عليه بأن يدفع لدائنه مبلغا على الحساب إذا لم يتبين له وجود منازعة جدية حول أصل الدين.

ويمكن في جميع حالات التأكد لرئيس الدائرة الابتدائية أو الاستئنافية أن يأذن استعجاليا بمعاينة أية واقعة مهددة بالزوال ومن شأنها أن تكون محل منازعة إدارية.

196 القضيّة عدد 713689 تاريخ القرار: 9 أوت 2017 : طلب ورقة امتحان: وحيث خلافا لما دفعت به الجهة المطلوبة من تحجير الاطّلاع على أوراق تحارير المترشحين استنادا إلى قرار ترتيبي صادر عن وزير التّربية في 14 ماي 2008، فإنّ النفاذ للمعلومة بما فيها الحصول عليها على حالتها دون نقل لمحتواها من الهيكل العمومي المعني، حقّ دستوري يندرج في إطار تعزيز مبدأ الشفافية في التعامل مع الهياكل العمومية في علاقة بمنظوريها خصوصا إذا ثبت صلتها بمصلحتهم وبمراكزهم القانونية.

وحيث أنّ طلب المدّعي ينسجم مع مبدأ شفافية المناظرة ويندرج ضمن الضمانات الأساسية التي تجوز المطالبة بها في نطاق تجميع الحجج والمؤيدات للوقوف على أسباب منح منظور المدعي لعدد معيّن في مادّة الحساب والتأكد من صحّة الأعداد التّي أسندت له توصّلا لإظهار الحقوق الناشئة عن مركزه القانوني من هذه الناحية وترجيح أنسب السبل القانونية لذلك على ضوء ما يبرز له من معطيات عند الاقتضاء.

197 القضية عدد 210249 بتاريخ 14 مارس 2017.

القضية عدد 125119 بتاريخ 27 جانفي 2017.

القضية عدد 124848 بتاريخ 14 جويلية 2017.

198 قرار استعجالي 713462 بتاريخ 1 جوان 2017.

القضية عدد 125119 بتاريخ 27 جانفي 2017.

القضية عدد 124848 بتاريخ 14 جويلية 2017

199 الفصل 5 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011. للجمعية : أولا. حق الحصول على المعلومات.

ثانيا ـ حق تقييم دور مؤسسات الدولة وتقديم مقترحات لتحسين أدائها.

ثالثا ـ حق إقامة الاجتماعات والتظاهرات والمؤتمرات وورشات العمل وجميع الأنشطة المدنية الأخرى.

رابعا ـ حق نشر التقارير والمعلومات وطبع المنشورات واستطلاع الرأي.

2. تطور المنظومة التشريعية للحق في النفاذ إلى المعلومة

كانت الجمعيات صاحبة الأهداف المتعلقة بتقييم أداء مؤسسات الدولة والتي تضمنت في نظامها الأساسي ما يفيد مقاومتها للفساد أكثر الجمعيات الطالبة للنفاذ إلى المعلومة، خصوصا أن الوثائق المتاحة بهذا المرسوم لها من الأهمية ما يجعل العمل الجمعياتي أكثر مهنية من جهة المتابعة أو التقييم أو التوصيات[200].

وضمن المرسوم عدد 41 لسنة 2011 الحق في التقاضي بالنسبة إلى الجمعيات على غرار غيرها من المتقاضين، في صورة رفض الهيكل العمومي مدها بالوثائق المطلوبة، يمكن لهذه الأخيرة القيام أمام المحكمة مثلما ورد بالفصل الذي قضى بأنه يعتبر عدم رد الهيكل العمومي المعني على المطلب في الآجال رفضا ضمنيا يفتح الحق في رفع الدعاوى الإدارية والقضائية.

وفي هذا الاطار، مارست عدة جمعيات، على غرار جمعية بوصلة[201] وأنا يقظ[202] وجمعية عتيد[203] والمنظمة التونسية للدفاع عن التلميذ [204]، حقها في التقاضي في مجال نشاطها. وتم في الأغلب قبول هذه المطالب، ما عدا تلك التي تمس بأصل النزاع، وإذا تعلقت أحيانا بافتعال وثيقة ليست في حوزة الإدارة المعنية.

وما تمت ملاحظته خلال إنفاذ هذا المرسوم أنه لم يكن مجال تطبيقه يشمل من الناحية العضوية جميع الإدارات وخصوصا المنشآت العمومية. كما أنّ الوثائق المشمولة به لا تغطي جميع المجالات التي يُفترض فيها الصبغة العمومية.

وقد تنامى الوعي بأهمية هذا الحق في النفاذ إلى المعلومة الذي سيظهر جليا في دسترته لاحقا ليكون أساسا لتغيير المرسوم والعمل على تجاوز النقائص التي شابته.

3. إصدار القانون المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة

• قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة

لقد ضمن الحق في النفاذ إلى المعلومة متابعة الجمعيات لمسائل التصرف في المرفق العام وتحسين جودة أدائه. كما انفتح حول هذه الهياكل نقاش حول طرق وآليات وضع سياساتها العمومية[205]، أو حوكمتها وحسن تصرفها في المال العام[206] ومتابعة تنفيذها وتقييمها.

أما تيسير نفاذ الجمعيات وغيرها من الأشخاص إلى المعلومة فهو مكفول بوضع شخص في كل هيكل معني مكلف بالنفاذ إلى المعلومة، وتوفير استمارة يملؤها الشخص المعني لطلبها. وقد رتب القانون إجراءات تنجر عن رفض تمكين المعني بالأمر من المعلومة من ذلك التظلم لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة وفي صورة رفض هذه الأخيرة يمكنه التوجه إلى الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن هناك من جانب الجمعيات التي هي مشمولة بهذا القانون والمتمتعة بالتمويل العمومي من لم تقم في الأغلب بإنشاء وتحيين مواقع إنترنت خاصة بها حتى تنشر من خلالها جميع المعطيات التي لها علاقة بسير العمل والقرارات والوثائق الصادرة عنها أو عن مختلف فروعها.

وأمام الإلزام القانوني بالنشر التلقائي وتعنت المؤسسات والهياكل المعنية أحيانا بواجب النشر، يظل التقاضي هو السبيل للحصول على المعلومة.

ويعد الامتناع عن الإفصاح عن المعلومة، وعدم احترام الآجال، وإعطاء تأويلات وتفسيرات بهدف المماطلة، أو في بعض الحالات الاستجابة الجزئية والتعلل بالمسّ بالمعطيات الشخصية للأفراد؛ من أبرز الإخلالات التي ترتكبها مؤسسات الدولة في تعاطيها مع مطالب النفاذ إلى المعلومة، حسب تقارير الهيئة. ويترجم تعاطي الوزارات ومؤسسات الدولة والهياكل المعنية مع قانون النفاذ إلى المعلومة، وتشبّث الكثير منها بالامتناع عن توفير معطيات ومعلومات، فكرا محافظا ومنغلقا يرى أن المعلومة هي حكر على الجهاز الذي ينتمي إليه وأن طلبها من الغير يعد تطفلا على أجهزة الإدارة، فهي جزء من السلطة ومن علويتها مقارنة بغيرها من الأفراد، ومن باب أولى وأحرى الجمعيات. ويرى بعض الإداريين أن

200 الفصل 5 من المرسوم عدد 41 لسنة 2011 : على الهيكل العمومي المختص أن ينشر بصفة منتظمة المعطيات الإحصائية الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك الحسابات الوطنية والمسوحات الإحصائية التفصيلية، كل معلومة تتعلق بالمالية العمومية بما في ذلك المعطيات المتعلقة بالاقتصاد الكمي وتلك المتعلقة بالمديونية العمومية وأصول وديون الدولة، والتوقعات والمعطيات حول النفقات المتوسطة الأمد وكل معلومة تتعلق بتقييم النفقات والتصرف في المالية العمومية وكذلك المعطيات التفصيلية عن الميزانية على المستوى المركزي والجهوي والمحلي، والمعطيات المتوفرة لديه حول الخدمات والبرامج الاجتماعية.

201 القضية عدد 144470 بتاريخ 2017 جمعية بوصلة / وزير الوظيفة العمومية والحوكمة..

202 القضية الاستعجالية عدد 713415 بتاريخ 31 جانفي 2017 أنا يقظ / وزير الوظيفة العمومية والحوكمة

203 قرار الجلسة العامة القضائية للمحكمة الصادر في بتاريخ 19 سبتمبر 2013

204 الحكم الصادر في القضية عدد 137519 بتاريخ 23 ماي 2019 المنظمة التونسية للدفاع عن التلميذ/ وزير التربية

205 رئاسة الجمهورية وهياكلها، رئاسة الحكومة وهياكلها، مجلس نواب الشعب، الوزارات والمنشآت العمومية، البنك المركزي، الهيئات الدستورية، الهيئات العمومية المستقلة.

206 أشخاص القانون الخاص الذين يسيّرون مرفقا عموميا والجمعيات والهياكل التي تنتفع بتمويل عمومي.

حصول الجمعيات على معلومات لدى الإدارة هو مدها بسلاح ضدها من أجل التهجم عليها أو في صورة ما كانت الجمعية المعنية تشتغل على موضوع هو من اختصاص الهيكل المعني (مقاومة الفساد، الحوكمة، المالية العمومية ...)، فهو سيخلق نوعا من التنافس يكون فيه للجمعيات تميز مقارنة بالهياكل المعنية. ويرجع البعض هذا الحجب إلى عدم نشر ثقافة النفاذ إلى المعلومة وعدم تكوين الهياكل حول القانون المتعلق بها، وهو مصدر من مصادر الشرعية وملزم لها وموجب لمساءلتها في صورة عدم احترامه.

يضاف إلى ذلك أن الاستثناءات التي نص عليها الدستور تمثّل ثغرات قانونية تلجأ إليها المؤسسات أو السياسيون للتهرّب من تطبيق النص الدستوري، وأن القضايا التي طرحت أمام المحكمة الإدارية بخصوص استئناف الأحكام بشأن النفاذ إلى المعلومة دليل على احتمال تعدّد التأويلات.

أما الاستثناءات التي تم تضمينها بالقانون وصبغتها القابلة لعدة تأويلات، فقد اختلفت بين الإدارات المعنية وهيئة النفاذ إلى المعلومة والمحكمة الإدارية، فقد كانت عائقا أمام إرساء الشفافية ووضوح الرؤية بين مختلف المتداخلين، إذ أنّ النص واحد والتأويلات مختلفة، بل متضاربة أحيانا.

أما بخصوص طلب وثائق تتعلق بميزانية المحكمة الإدارية، فالمبدأ هو النشر، لكن المحكمة لا تنشر، وقد رفضت طلب النفاذ لهذه الوثائق المقدمة من جمعية أنا يقظ عندما تقدمت بقضية أمام هيئة النفاذ إلى المعلومة تم الإذن إثرها بتمكين الجمعية من الوثائق، واستأنف الرئيس الأول للمحكمة الإدارية القرار فتم نقضه بدعوى أن المحكمة الإدارية مستثناة صراحة من واجب النفاذ إلى المعلومة باعتبارها من الجهات القضائية الوحيدة التي استثناها القانون.

وفي بعض الحالات تم الرجوع إلى تأويل المصطلحات تأويلا ضيقا من شأنه أن يؤسس إلى التهرّب من تطبيق القانون، وهي كما كانت دائما معطيات تتعلق بـ» الأمن العام أو الدفاع الوطني أو العلاقات الدولية، والمعلومات المتعلقة بحماية المعطيات الشخصية والملكية الفكرية وهويّة الأشخاص الذين قدّموا معلومات».

• دور الحق في النفاذ إلى المعلومة في دعم العمل الجمعياتي

أحدث القانون المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة هيئة مستقلة للنظر في الطعون المرفوعة من أصحاب الحق ضد قرار الرفض الصادر عن الهيكل المعني[207]. وتم اعتبار القرارات التي تصدر عنها قرارات قضائية ابتدائية الدرجة يمكن الطعن فيها استئنافيا أمام المحكمة الإدارية.

ويتبين من خلال تصفح التقرير الوحيد المنشور لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة بعنوان سنة 2018 [208] أن التقاضي بخصوص رفض مطالب النفاذ إلى المعلومة كان في الأغلب من الجمعيات.

وبينت الهيئة أنها تلقت من مجموع القضايا المنشورة لديها 45 % من الأشخاص المعنويين (شركات وجمعيات). وبلغت نسبة الجمعيات التي تقدمت بطعون 87 % مقارنة بالشركات التي لم تتجاوز 13 %.

كما أنه وبخصوص كتلة الدعاوى المرفوعة من مكونات المجتمع المدني، فإن الجمعيات المهنية لم يتجاوز عددها 11 %، فيما بلغت نسبة الدعاوى المرفوعة من الجمعيات الناشطة في مجال حقوق الإنسان 89 %.

كما بلغ عدد القضايا المرفوعة من الجمعيات والمنظمات منذ جانفي 2018 إلى غاية 17 جانفي 2022، حسب رئيس هيئة النفاذ إلى المعلومة، 1332 قضيّة، مقابل 28 قضية مرفوعة من الأحزاب. وتكون بذلك نسبة الدعاوى المرفوعة من المنظمات والجمعيات قد بلغت ما يقارب 98 %.

ويبرز ذلك جليا العلاقة الوثيقة بين ضمان الحق في النفاذ إلى المعلومة واستدامة عمل الجمعيات، إذ أن جمعية أنا يقظ قد قدمت 179 مطلبا في النفاذ إلى المعلومة خلال سنة 2020 [209].

وتبرز هذه الإحصائيات العلاقة الجدلية بين عمل الجمعيات وحاجتهم للنفاذ إلى المعلومة، وأن في حجب المعلومة عنهم حدّا من حرية نشاطهم وتهديدا لحرية التنظم كما كفله الدستور والمعايير الدولية.

وتعكس كذلك نسبة الدعاوى المرفوعة من الجمعيات مدى التزامها وتمسكها بالأهداف التي تكونت من أجلها.

وفي الختام يتضح تلازم الحق في التنظيم والحق في النفاذ إلى المعلومة. والأكيد أن المساس بأحدهما سيؤثر بالضرورة في الآخر.

207 يراجع الفصل 30 – من القانون عدد 22 لسنة 2016 :«يمكن لطالب النفاذ إلى المعلومة في حالة رفض مطلب التظلّم من قبل رئيس الهيكل أو عند عدم ردّه خلال أجل عشرة (10) أيام من تاريخ توصّله بالمطلب أن يطعن في هذا القرار لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة المشار إليها بالفصل 37 من هذا القانون وذلك خلال أجل لا يتجاوز العشرين (20) يوما من تاريخ بلوغ قرار الرفض الصادر عن رئيس الهيكل إليه أو من تاريخ الرفض الضمني».
وتبتّ الهيئة في الدعوى في أقرب الآجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجلا أقصاه خمسة وأربعون (45) يوما من تاريخ توصّلها بمطلب الطعن ويكون قرارها ملزما للهيكل المعني.
الفصل 31 - يمكن لطالب النفاذ أو للهيكل المعني الطعن في قرار هيئة النفاذ إلى المعلومة استئنافيا أمام المحكمة الإدارية، في أجل الثلاثين (30) يوما من تاريخ الإعلام به

208 يراجع التقرير المنشور على موقع هيئة النفاذ إلى المعلومة http://www.inai.tn

209 يراجع التقرير الأدبي لمنظمة أنا يقظ لسنة 2020 ص 15 منه .https://www.iwatch.tn

التوصيات

من خلال هذا التقييم للعمل الجمعياتي يتضح أن المرسوم عدد 88 لسنة 2011 يعد نصا محترما لحرية تكوين الجمعيات والتنظم، وأن كل مساس به يعد بالضرورة تهديدا للبناء الديمقراطي ودولة القانون، باعتبار أن جل مشاريع القوانين التي تم طرحها تتجه جميعها نحو التضييق وتهديد الحقوق والحريات المضمونة دستوريا، وأن هذا المجال الذي وضعه الدستور في مجال القوانين الأساسية، يعكس أهميته في إرساء الجمهورية. ولا يجوز المساس به ما لم تستكمل الدولة مؤسساتها (محكمة دستورية) ويتم مناقشته وتقييمه في إطار لا فقط مؤسسي بل كذلك مجتمعي واسع.

ويبقى توفير بيئة قانونية تسمح بازدهار الأنشطة المجتمعية رهين إيمان مؤسسي وسياسي بدور المجتمع المدني في البناء الديمقراطي. ويجب أن يتم تفعيل أحكام المرسوم ثم تقييمه، كما أن تأويل النصوص القانونية يقتضي أن تُعتمد مقاربة حقوقية يكون فيها القضاء المستقل هو الضامن لها. لذا، فإن إصلاح القوانين يفترض بالضرورة تهيئة أرضية إدارية قادرة على المتابعة من خلال إدارة ذات كفاءة عالية تحترم مبادئ الحياد والمساواة.

ويقتضي تجاوز العراقيل التي تعيق عمل الجمعيات في تونس إتباع سياسة تشريعية تعتمد المقاربة الحقوقية في تنظيم العمل الجمعياتي، دون المساس بمبدأ الحرية، مع ضمان الدعم اللوجستي والبشري للإدارات المعنية بتطبيقه.

كما أنّ التضارب في المرجعيات بين النّصوص التي صدرت قبل 2011 والتي كانت في مجملها مقيّدة للحريات، والنصوص الأخرى التي تكتسي علوية عليها وخصوصا دستور 2014، يدخل الإرباك على المستهدفين منها والمنفذين لها والحاكمين بها.

التوصيات والمقترحات

• التوصيات العامة

من خلال دراسة واقع المجتمع المدني، يتضح أنه وعلى الرغم من وجود بعض النقائص على مستوى المرسوم عدد 88 لسنة 2011 فيما يتعلق خصوصا بغياب مؤسسة المنظمات ذات النفع الـــــعام (fondations) والتي ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة أو مهمة خيرية تتعلق أساسا بالجوانب الاجتماعية والصحية والتربوية والرياضية والثقافية والبيئية. ورغم وجود هذا الفراغ، فإن فقه قضاء المحكمة أخضع هذه الكيانات للمرسوم باعتبار غياب الصبغة التجارية لهذه المؤسسات (القضية عدد 154297 بتاريخ الحكم 16 جانفي 2020)، فضلا عن تسجيل المنظمة الدولية غير الحكومية التي لا يوجد مانع لتسجيلها على معنى المرسوم، لكن احتاج إلى تدقيق خاص بخصوص نظامها القانوني وطرق الطعن في قرارات رفضها.

كما أثارت مسألة تنظيم التمويل العمومي إشكالا ارتبط بالمعايير المعتمدة، وأثارت مسألة تنظيمه وإسناده إلى الجمعيات والمنظمات إشكالات قانونية من أهمها صبغة النص (التمويل العمومي حاليا منظم بمقتضى أمر ترتيبي، والحال أنه لا يمكن تنظيمه على ضوء الدستور إلا بقانون).

كما أثارت مسألة النفاذ إلى إداراة الجمعيات إشكالات متعددة لعل أهمها تدخل العاملين بها لعدم إرجاع علامة البلوغ كما تقتضيه مجلة البريد، لذا فإن وضع منصة جمعيات إلكترونية توطن على شبكة الإنترنت لتسجيل الجمعيات وإدراج البيانات المستوجبة والإعلامات وكل التحيينات طبق القانون ووضعها على ذمة العموم يعد من بين أهم الإصلاحات، مع الإبقاء على التسجيل الوارد بالمرسوم لمن لا يستطيع النفاذ إلى هذه المنصة في غياب تغطية بالجهة التي يوجد بها.

المقترحات العامة

إصدار نصوص تشريعية خاصة تتعلق بـــــ:

- المنظمات ذات النفع الـــــعام.
- المنظمة الدولية غير الحكومية.
- وضع منصة إلكترونية لتسجيل الجمعيات.

التّوصيات المتعلقة بالعمل الجمعياتي

• توصيات موجهة إلى مجلس نواب الشعب

- تنقيح القانون عدد 52 لسنة 2018 المؤرخ في 29 أكتوبر 2018 والمتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات **وإخراج الجمعيات من الذوات المعنوية الخاضعة له**، لأن الجمعيات ليس لها نشاط اقتصادي ربحي، فضلا عن تسليط القانون المذكور عقوبات سجنية على مسيري الجمعيات، والحال أن هذه العقوبات تم التخلي عنها بموجب المرسوم عدد 88 لسنة 2011، فضلا عن تعارضه مع مقتضيات الفصول 31 و35 و49 من الدستور.
- مزيد تحديد وضبط الموانع القانونيّة المفروضة على الجمعيّات دون الحدّ والمساس من الحريّات العامّة ومدنيّة الدّولة والعمل الجمعيّاتي،

مع التّأكيد على ضرورة عدم توظيف العمل الجمعياتي لخدمة لا فقط المترشحين والمترشحات أثناء الانتخابات بل وكذلك الأحزاب السّياسيّة، **وذلك من خلال تنقيح المجلة الانتخابية.**

- ضرورة دعم سبل الطعن أمام القضاء الإداري باتباع إجراءات استعجاليه تتعلق بقرارات رفض التسجيل ولا تتجاوز في أقصى الحالات 30 يوما من تاريخ تقديم الطعن، وذلك في إطار القانون المنظم للقضاء الإداري.
- ضرورة ملاءمة مقتضيات المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المتعلّق بتنظيم الأحزاب السياسيّة أو أيّ نصّ جديد مع أحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011، وتجريم ومعاقبة الأحزاب التي استفادت من تمويلات صادرة عن جمعيّات وذلك من خلال القانون المنظم للأحزاب أو المجلة الانتخابية .
- تنزيل أحكام الفصل 65 من الدستور وتنظيم التمويل العمومي للجمعيات بموجب قانون أساسي.
- توضيح وتنسيق بين صلاحيات واختصاصات الدّولة والبنك المركزي ولجنة التحاليل المالية ودعمها، وتشريك هيئة مكافحة الفساد والرّشوة للاستقصاء حول الأموال الأجنبيّة المشبوهة التي تحوّل إلى الجمعيّات الوطنيّة، وذلك بتنقيح القوانين المتعلقة بكل قطاع بطريقة منسجمة ولا تحيل على تنازع في الاختصاصات.
- ضرورة سحب الامتيازات الجبائية والعناية من الدّولة بالجمعيّات التي تنشط في ميدان المساعدة الاقتصاديّة والاجتماعيّة من خلال إقرار تشجيعات اقتصاديّة وتحفيزات جبائيّة لفائدتها.
- إدراج تشجيعات وحوافز ماليّة لفائدة الجمعيّات في قانون الماليّة وقانون الميزانيّة العامّة للدّولة وخصوصا تلك المتعلقة بالخصم على بعض الضّرائب غير المباشرة، باعتبار الجمعيات شريكا للدولة في السياسة التشغيلية، وسحب الامتيازات التي تتمتع بها الشركات بعنوان التشجيع على الاستثمار منها مثلا تلك المتعلقة بالإعفاء من المساهمات لتشغيل المعوقين والإعفاء من المساهمات لتشغيل الشباب إضافة إلى تكفل الدولة بمساهمات الأعراف في الضمان الاجتماعي.
- تشجيع الجمعيّات التّنمويّة التي تعمل في المجال الاقتصادي واعتبارها شريكا في الديناميكية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد التونسية، وتمكينها من بعض الحوافز الواردة بمجلة الاستثمار مع تنقيح النصوص الجبائية لتمكينها من حوافز مالية وجبائية مع ضمان الرقابة المستوجبة قصد تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها.
- ضرورة تحديد آجال معقولة بخصوص صرف الأموال على مستوى البنك المركزي من خلال تنقيح مجلة الصرف، مع اعتماد منشور صادر عن محافظ البنك المركزي يحث البنوك على التعامل الإيجابي مع الجمعيات وتوحيد المنافع المالية بين الجمعيات والشركات (قروض، وتحويلات دولية، ودفتر صكوك، وفتح حسابات...)

• توصيات بخصوص حرية التجمع

- ضرورة إلغاء قانون عدد 4 لسنة 1969 المتعلّق بالتّظاهر والاستعراضات لتعارضه مع أحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011، ومع الدستور. وإصدار قانون أساسي يكرس الحق في التظاهر السلمي وحماية المتظاهرين من خلال أمن جمهوريّ.
- ضرورة إصدار قانون أساسي يتعلق بالتدابير الاستثنائية المنصوص عليها بالدستور وإلغاء أمر الطّوارئ وتعويضه بقانون أساسي ينظم هذه الحالة ويضمن بها الحقوق والحريات مع وضع بصفة واضحة ودقيقة الضوابط يمكن أن تحدّ منها وفق مبدأي الضرورة والتناسب مع ضمان المحاكمة العادلة لمن تشملهم هذه التدابير .
- العمل على اتخاذ قوانين تنص على أنّ ممارسة الحريات الأساسية على غرار التجّمع السلمي والتظاهر، ولا تكون ممارستها خاضعة لتصريح مسبق من السلطات بل فقط بإشعار مسبق مع التنصيص على التدابير الرامية إلى صون السلامة العامة وحفظ النظام العام وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم. وينبغي أن يخضع هذا الإشعار لتقييم التناسب دون الإفراط في الإجراءات البيروقراطية[210].

• توصيات موجهة إلى الحكومة

- ضرورة وضع نصوص ترتيبية واضحة تمكّن الهياكل المتداخلة من تنفيذ أحكام المرسوم حتّى لا يقع المساس واقعيا بصبغته التحررية.
- ضرورة دعم إدارة الجمعيات بالموارد البشرية الكافية وضمان تكوين المنتمين إلى هذه الإدارة ودعم قدراتهم في مجال اختصاصهم وتعزيز مواردها المالية واللوجستية.
- ضرورة التصدي إلى الممارسات الإداريّة الخارجة عن القانون والتي تتعرض لها بعض الجمعيّات، وخصوصا تلك التي تمت معاينتها على مستوى إجراءات التّسجيل، مثل مسألة عدم تسليم علامة البلوغ ورفض النشر، ولو انقضى أجل 30 يوما على تقديم الطلب في التكوين

210 تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، 21 ماي 2012. متوفر على الرابط التالي: https://undocs.org/ar/A/HRC/20/27

بالنّشر بالرّائد الرّسمي (موضوع الفصول 11 و12 و22 و28 من المرسوم)، والوقوف على الإخلالات في تقديم المطالب، وتمكين المعنيّين بها من تجاوزها، وتقديم دعاوى قضائيّة في الغرض في صورة عدم احترام الإدارة لالتزاماتها.

- ضرورة التصدي لكل المحاولات المتعلقة باستعمال الإدارة لسلطتها في مجال الإعلام بالبلوغ أو رفض النشر أو تسليم الوصولات أو عدم الرد على المطالب للحد من حرية تكوين ونشاط الجمعيات.
- ضرورة انتهاج الرقمنة باعتبارها آلية متاحة للتسجيل ومتابعة إيداع التقارير.
- ضرورة تفعيل صلاحيّات الإدارة العامة للجمعيات وتعزيزها بفريق يختص في الشؤون القانونية والنزاعات حتّى يتسنّى له تلقي ما ترصده إدارة الجمعيات من مخالفات، والقيام أمام المحكمة المختصة وفق مقتضيات المرسوم لتتبع جميع المخالفات للمرسوم عدد 88 لسنة 2011، بما في ذلك تلك الجمعيّات الرّافضة بصفة قطعية للمبادئ الأساسيّة موضوع الفصلين 3 و4 من المرسوم.
- ضرورة تكوين العاملين في إدارة الجمعيات حول المقاربات الحقوقية والمعايير الدولية المتعلقة بحق تكوين الجمعيات وحرية التنظم.
- ضرورة توفير آليّات لفرض تطبيق أحكام المرسوم والحدّ من استعمال قوانين أخرى من شأنها أن تفقده نجاعته.
- ضرورة تكريس إدارات لا محورية للإدارة العامة للجمعيات في الجهات قصد تقريبها من المواطنين والمواطنات وتيسير عمليات التوعية والمراقبة واحترام القانون.
- السعي إلى خلق التشبيك بين إدارة الجمعيات ومركز إفادة والإدارة العامة للعلاقة مع المجتمع المدني لحسن سير العمل الجمعياتي ولمتابعة الجمعيات في أنشطتها وتأطيرها، وخصوصا تبادل المعلومات الإحصائية والبيانات بين الهيكلين.
- تفعيل التّمويل العمومي في إطار الشّفافيّة بما تقتضيه أحكام الفصل 36 من المرسوم وأحكام الأمر عدد 5183 لسنة 2013 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 والمتعلق بضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات، والعمل على احترام مبدأ المساواة في إسناد التمويل العمومي، وتجاوز الاستثناء الوارد بالفصل 25 مكرر من خلال مراقبة الجمعيات المستفيدة من هذا الاستثناء.
- تمكين العاملات والعاملين بالجمعيات من الحق في الهوية، وذلك بوضع الخطة التي يشغلونها على بطاقة التعريف الوطنية، و ذلك وفق ما ورد بالأمر عدد 717 لسنة 1993 الأمر عدد 717 لسنة 1993 المؤرخ في 13 أفريل 1993 والمتعلق بضبط المواصفات المادية والفنية لبطاقة التعريف الوطنية والوثائق الواجب تقديمها للحصول عليها أو لتعويضها والذي اكتفى بالنسبة إلى طالب استخراج بطاقة تعريف وطنية الادلاء بشهادة عمل لا غير [211].
- ضرورة تفادي تضارب المصالح داخل اللّجان الفنيّة على مستوى كل الهياكل العمومية المختصّة في منح التّمويل العمومي وضرورة تمثيلية المجتمع المدني باللجنة المعنية مثلما ورد بالأمر عدد 5183 لسنة 2013.
- ضرورة إتباع الادارة العامّة للجمعيات سياسة تواصلية وإعلامية للتعريف بالنصوص القانونية المؤطرة للعمل الجمعياتي والانفتاح على الجمعيات.
- ضرورة تنزيل الإدارة العامّة للجمعيات لأحكام الرّقابة في الواقع باتخاذ نصوص ترتيبية تضمن التصدي لجميع الانتهاكات التي تطال قانون الجمعيات.
- ضرورة العمل على تعميم صرف المنح العموميّة على كل الجمعيات بصفة محايدة وموضوعية، واعتماد معايير واضحة وشفافة في نشر طلب الترشح للحصول على التمويلات بطريقة تضمن النفاذ إليها بسهولة.
- تجميع وتحيين جميع النصوص المشتتة والمتعلقة بالرقابة على تمويل الجمعيات، وتنظيم حملات توعية قصد إحاطة الجمعيات بها، وضرورة الاحتكام إلى قواعدها عند ممارسة نشاطها، ودعم الجهات الرقابية للقيام بعملهم وفق قواعد محاسبية دقيقة تعتمد الشّفافيّة والإفصاح عن الموارد الماليّة.
- حوكمة العمل الحكومي بفرض آلية للتنسيق بين جميع الإدارات والوزارات المتدخلة في الشأن الجمعياتي كل حسب اختصاصه، وذلك باعتماد قاعدة بيانات موحدة وشاملة وعامة تتقاسم فيها جميع المعلومات عن الجمعيّات لتخفيف العبء على الجمعيات، مع ضرورة اعتماد مقاربة تضمن حسن التصرف والجدوى من الرقابة. ويتوجّب ضبط استراتيجية رقابية ناجعة لمسح أغلب الجمعيات.
- العمل على دعم إمكانية الجمعيات والدّفع نحو قيامها بأنشطة من شأنها أن تكون لها عائدات ماليّة متأتّية من التّمويل الذّاتي والتّشجيع على صيغة الاقتصاد التّضامني.
- دعم قدرات الجمعيات في ما يتعلق بمختلف المسائل المتعلقة بالتمويل والحصول عليه، وإنجاز المشاريع، والتصرّف في الموارد العينية والنقدية والحسابيات، ومسك الدفاتر وإعداد التقارير، وتطوير وتحيين برامج التكوين والرسكلة المتعلّقة بهذه المجالات عبر تدعيم دور

211 وهي حسب المراجع الإدارية شهادة عمل بالنسبة للوظيفة العمومية وبالنسبة للقطاع الخاص شهادة عمل معرفة بالإمضاء من قبل المشغل و نسخة من مضمون السجل التجاري، وذلك دون ذكر الأشخاص الذين يعملون بالجمعيات الذين يمكن تصنيفهم في القطاع الخاص.

مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات «إفادة»، بالإضافة إلى العمل على الإعلام والتعريف بخصوص هذا المركز ودوره، والحث على الانخراط في برامجه وحتّى لا مركزيته.212

- ضرورة رصد الميزانيات الكفيلة بدعم هياكل الرقابة على العمل الجمعياتي، بما في ذلك الإدارة العامة للجمعيات،
- ضرورة مواصلة العمل على رفع توصية إلى لجنة التحاليل المالية قصد العمل على تطبيق توصيات تقرير التقييم، والمحافظة على تقييم تونس الحالي مع ضرورة نشر التقارير المتعلقة بها.
- تعزيز الوسائل البشريّة والتّقنية والمادّيّة لمراكز جمع البيانات والإحصائيات المتعلقة بالجمعيات، سواء تلك التي لها صبغة عمومية «إفادة» (مركز الإعلام والتّكوين والدّراسات والتّوثيق حول الجمعيّات) أو كذلك تلك التي لها صبغة خاصة مثل قاعدة بيانات «جمعيتي»، والعمل على أن تكون هذه المراكز فضاء له مصداقية وموثوقا به، ويمكن الرجوع إليه لا فقط من قبل الهياكل العمومية، بل كذلك من قِبَل المنظمات الوطنية أو الدولية.
- الدّعوة إلى توضيح وتفسير معنى «التصرّف الحذر» الوارد بقانون الإرهاب.
- دعم طرق مواجهة الجمعيّات الخارجة عن القانون وتيسير إجراءات حلّها. وفق التشريع الجاري به العمل مع ضمان الحق في محاكمة عادلة تضمن الحق في الدفاع و المواجهة.
- التّضييق من السّلطات الواسعة لوزير الماليّة فيما يتعلّق بتتبّع الجمعيّات بدعوى الإرهاب، ومزيد ضبط وتأطير صلاحيّاته بما يتماشى مع مقتضيات مرسوم الجمعيّات، وفرض رقابة قضائيّة على جميع التّجاوزات المحتملة.

• بخصوص حرية التجمّع

- تكوين أعوان الأمن على استعمال الوسائل البديلة لحلّ النّزاعات، وأهمّها الحوار والتفاوض والتصرّف في النّزاعات والتدريب السيكولوجي على مزيد ضبط النفس خلال الأوضاع الاستثنائية والطارئة، مع التأكيد على ضرورة احترام حقوق الإنسان.
- التدريب بخصوص استعمال الأسلحة بجميع أنواعها، وما يتّفق معها من مهارات وقدرات خاصّة بحفظ الأمن في التّجمعات، باعتبارها حدثا خاصّا يستوجب وسائل عمل مغايرة من أجل العمل حفظ الأمن الرّوتيني.
- يجب أن لا تؤدّي عملية جمع المعلومات الشخصية ومعالجتها أثناء التجمّعات والمظاهرات، من قبل السلطات عن طريق أجهزة التسجيل والتصوير والشرطة السرية، إلى التدخل التعسفي أو غير القانوني في خصوصيّة الأفراد وعدم احترام معطياتهم الشخصية .

• توصيات موجهة إلى القضاء

- ضرورة تكوين القضاة والقاضيات سواء في القضاء العدلي أو الإداري أو المالي حول المعايير الدولية المتعلقة بحرية التنظم، من قبيل المرسوم عدد 88 لسنة 2011 ومختلف النصوص القانونية المتعلقة بالعمل الجمعياتي.
- ضرورة العمل على دعم استقلاليّة القضاء حتى يتحمّل مسؤوليته في ردع جميع التجاوزات، وخلق مناخ سليم للعمل الجمعياتي، والاستئناس بفقه القضاء الحقوقي في مجال الجمعيات.
- ضرورة توعية القضاة والقاضيات حول تحديات الآجال المتعلقة بالبت في جميع النزاعات المتعلقة بالجمعيات وآثارها، لا فقط على القائمين بالدعاوى، بل خصوصا على الفضاء المدني.
- ضرورة التعريف بفقه القضاء في مجال حرية تكوين الجمعيات وحرية التنظّم والاستئناس بالأحكام التي تعتمد مقاربة حقوقية حتى تكون مرجعا قضائيا تعتمده المحاكم عند البت في النزاعات المعروضة على القضاة والقاضيات.
- ضرورة تدريب كل المتدخلين في المجال الجمعياتي والقضائي كل حسب اختصاصه حول العمل الجمعياتي، ومن بينهم خصوصا المحامون، والخبراء المحاسبون، و عدول الإشهاد وعدول التنفيذ.

• توصيات بخصوص التظاهر السلمي وحرية التعبير

- التخلي عن الإيقافات والإيداعات بالسجون في جرائم الرأي دون صدور حكم قضائي باتّ بالإدانة.
- توضيح المفاهيم الغامضة والمطاطة وتفادي ترك المجال مفتوحا للتفسيرات الفضفاضة أو التأويل من قبل السلط العمومية، واستخدامها للحد من حرية الرأي والتعبير قانونيا.

212 يراجع تقرير دائرة المحاسبات بخصوص تمويل الجمعيات، صفحة 501، متوفر على الرابط التالي: http://www.courdescomptes.nat.tn/Ar/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA_58_4_-1_0_0_0000_0000_eeeee-eeeeeeee-ee-eeee-eeeeeee-eeeeee__291

- ضرورة تفعيل القوانين بخصوص الجرائم الرقمية التي ترتكب في الفضاء السيبراني حتى يكون فضاء آمنا لرواده ضد خطاب الكراهية والتحريض على العنف ضد أصحاب الرأي أو كل رأي حرّ.
- تحيين المفاهيم وتطوير المقتضيات التشريعية المتعلقة بحرّية التعبير باعتماد تفسيرات قانون حقوق الإنسان الواردة في التقارير الأمميّة، من قبيل استيفاء شروط السند القانوني والضرورة والتناسب والشرعية.
- التأكيد على أنّ القانون الدولي لحقوق الإنسان يمثّل إطارا بالغ الأهمية لحماية حقوق الإنسان واحترامها في سياق مكافحة خطاب الكراهية، وأنّه ضروري ألّا تتمّ إساءة استخدام حرّية التعبير بما من شأنه أن يوفّر للسلطات العمومية تعلّة لتقييد الخطاب الذي يكون شرعيا تمامًا بل وضروريا في المجتمعات التي تحترم الحقوق.

• توصيات موجهة إلى الجمعيات

- ضرورة توعية الجمعيات حول الحق في التقاضي أمام القضاء الإداري من أجل التصدي لمظاهر الحدّ من حرية التسجيل والممارسات التي تحيد بالمرسوم عن أهدافه.
- ضرورة التمسك بالحق في تكوين جمعية مهما كانت البيرقراطية المفروضة.
- ضرورة التزام الجمعيات بالواجبات الواردة بالمرسوم ومتابعة ملفاتها عند الإيداع.
- ضرورة التدقيق والالتزام بالمقتضيات المستوجبة عند تقديم طلب التسجيل.
- ضرورة مبادرة الجمعيات بتقديم قوائمها المحاسبية والنشر والإعلام بالتمويلات الأجنبية التي تتلقاها.
- ضرورة السعي إلى حضور جميع الدورات التكوينية حول طرق التسيير داخل الجمعيات وطرق التصرف المحاسبي والتزامات الجمعيات.
- ضرورة العمل على تنوع مصادر التمويل لضمان استقلالية الجمعيات وعدم ارتباط وجودها بممول دون آخر والعمل على ديمومة عملها بتوفير الموارد المالية من مصادر تمويل متعددة تضمن استدامة هذه الأخيرة بما في ذلك ممارسة أنشطة مولدة للدخل .
- ضرورة السعي إلى اكتساب مهارات داخل الجمعيات تمكنها من الحصول بصفة شرعية على أموال من مختلف الأصناف والمصادر لمواصلة أنشطتها والوفاء بالتزاماتها.
- ضرورة تكوين الأفراد حول مواضيع تتعلق بمسك الحسابات والسجلات وإعداد البيانات الرقمية والتشبيك والتمويل وحسن التصرّف في الموارد، مع اعتماد مقاربات الشفافية، والتفصيل ونشر البيانات حول التمويلات الأجنبية المتحصّل عليها.
- ضرورة عمل الجمعيات على ترسيخ بيئة مجتمعية تحترم الاختلاف والتنوع وحرية الاعتقاد والرأي الآخر وتنبذ عقلية الانغلاق والتحريم.

• بخصوص حرية التجمع

- مزيد العمل على ضمان وتكريس سلمية التجمّعات والمظاهرات. وهو ما يقتضي العمل على مزيد التنسيق مع وبين النشطاء والناشطات في المجتمع المدني بصفة مسبقة، والتأكيد على خارطة الطريق، وتعميم المعلومات المتعلقة بزمن ومكان وسير التجمّع، والحرص على العمل المستمر مع الجهات المكلّفة بحفظ الأمن قبل الحدث وخلاله.
- التنظيم السليم والمحكم للمظاهرات والتجمّعات السلمية حسب المعايير الدّولية يفترض وجود خلية للاتصال والتواصل الدّاخلي والخارجي وأخرى للإعلام من طرف مكونات المجتمع المدني المشرفة أو المنظمة للمسيرة أو التجمع المعني بهدف الإعلام والتنسيق والتواصل مع ممثلي السّلطة المكلّفة بالأمن. وهو ما من شأنه أن يعزّز التواصل الإيجابي والثقة بين المشاركين في المظاهرة وأعوان الأمن.

انطلاقا من كونها إحدى أسس الديمقراطيات الحديثة، وجب العمل على وضع برنامج لتكوين ملاحظين أو مراقبين من بين أفراد المجموعة أو المنظّمة المعنية بالتجمّع أو من بين المستقلين من مكوّنات المجتمع المدني يتولّون حضور التجمعات العامة لرصد وإعداد ونشر التقارير استنادا إلى النتائج المُتوصّلِ إليها عند مراقبة مدى استجابة هذا الحدث إلى معايير حقوق الإنسان من الطرفين، ولمعايير التّظاهر والتجّمع السلمي على النحو الذي اقتضته القوانين الوطنية والمؤسسية الدولية. ويمكن في هذا الاطار الاستعانة بالتكنولوجيات الحديثة للتوثيق وإعداد تقارير في الغرض يتمّ الاستعانة بها عند الضرورة [213].

213 ويمكن الاستناد في هذا الإطار إلى «الدليل بشأن مراقبة حرّية التّجمع السلمي» المعدّ من قبل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) (https://www.osce.org/files/f/documents/8/9/103312.pdf)

الخاتمة

تبين من خلال هذه الدراسة أن المرسوم عدد 88 لسنة 2011 كان وفيّا للمعايير الدولية المتعلقة بحرية التنظم والحق في تكوين الجمعيات. وهو قائم في فلسفته التشريعية على التحرر من قيود فرضها نظام ديكتاتوري لا يؤمن بتحرر الفضاء المدني خوفا من بروز سلطة مضادة تتصدّى لجميع التجاوزات التي يمكن أن ترتكبها السلطة.

ومنذ تاريخ إصدار هذا المرسوم، وعلى خلاف ما يروج له من أنه كان سببا في انحراف بعض الجمعيات نحو تبييض الأموال أو تمويل حملات انتخابية لبعض الأحزاب أو المترشحين واستغلال الجمعيات في تمويل أعمال إرهابية، فإن هذا النص قد وضع الأسس القانونية والقضائية للتصدي إلى جميع هذه التجاوزات، وأن هذه التجاوزات تمت لأنّه لم يقع تفعيل أحكامه .. فلو قام كل المتداخلين وعلى رأسهم إدارة الجمعيات بمتابعة الجمعيات المسجلة لديها، واستثمرت الدولة في دعم الفضاء الجمعياتي، وأسندت حرية تكوين الجمعيات بتخصيص ما يلزم من موارد مالية وبشرية كافية، لما تجاوزت هذه القلة من الجمعيات أحكام القانون ساري المفعول.

كما لم تعتمد الدولة تقييما لأداء المؤسسات الراجعة إليها بالنظر والوقوف على أهم الهنات المتعلقة بموظفيها وأعوانها الذين كان من المفروض العمل على تكوينهم حول المقاربة الحقوقية والقطع مع الممارسات التي شهدتها مرحلة ما قبل 2011، فضلا عن تهيئتهم للتوجه إلى القضاء بتكوين قانوني يسمح بالتصدي لأيّ تجاوز من قبل الجمعيات في علاقة بمخالفة المبادئ الكونية الواجب احترامها واعتماد القضاء في حل هذه الجمعيات، إلى جانب تتبع أعضائها أو المسيرين فيها بموجب القانون المتعلق بتبييض الأموال ومكافحة الإرهاب إذا اقتضى الأمر ذلك.

إن عجز الدولة عن التصدي للتجاوزات، يرجع كذلك إلى غياب حياد الإدارة التي كان من المفروض أن تعمل بصرف النظر عن الانتماءات الحزبية للحكومات المتعاقبة على تطبيق المرسوم عدد 88 لسنة 2011 في مواجهة جميع التجاوزات وليس التعاطي معها بصفة انتقائية.

والتجأت الدولة من بين وسائل التملّص من المسؤولية إلى اقتراح مشاريع تنقيح للمرسوم. وكأنه هو السبب الأساسي في بعض الانحرافات من قِبل نسبة ضئيلة من الجمعيات النشطة.

ويستخلص من هذه الدراسة أن المنظومة القانونية على حالتها هذه، وبسبب تشتت النصوص التي تخضع لها الجمعيات، أدت إلى غياب رؤية للدولة في التعامل مع الجمعيات وعدم القدرة على مواجهة المخاطر والاستثمار في الفرص التي تطرحها، وخصوصا منها تلك المتعلقة بتشغيل الشباب وخلق ديناميكية اجتماعية منفتحة على الحقوق والحريات وقادرة على الممارسات المواطنية التي تدعو إلى قيم ديمقراطية بفكر نقدي بناء وتبتعد عن الانخراط في مناخ يضع قيودا ويحد من حرية التعبير ويقوم بمقايضات بين الاستقرار الأمني وحرية التعبير واحترام حقوق الإنسان.

فالحق في الحريات الفردية والعامة، بما فيها الحق في تكوين جمعيات والحق في التعبير والتجمع ليست في مواجهة مع الاستقرار الأمني والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والعيش الكريم، بل هي الأساس في ضمانها مع احترام الكرامة الإنسانية للجميع.

فقد سبق أن أثبت المجتمع المدني التونسي أنه خير رقيب على ممارسات الدولة وبإمكانه ربط علاقات خارجية، ويشترط وجود الحقوق في الاتفاقيات الدولية. ولا يمكن باسم ممارسات البعض من الجمعيات التي تمتلك السلطة جميع الإمكانات للتصدي لها، أن نجعل منها سببا لضرب الحق في تكوين الجمعيات وحرية التنظم.

ويكفي حسب مخرجات هذه الدراسة تفعيل أحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011، والقطع مع سياسة الإفلات من العقاب ضد الجمعيات المخالفة لأحكامه حتى يتم لاحقا تقييم هذا النص. وقد تم تأكيد هذا التوجه من خلال تقييم المنظمات الدولية التي اعتبرت تونس من بين 6 دول في العالم يستجيب فيها القانون المنظم للجمعيات إلى المعايير الدولية في مكافحة الإرهاب.

إن سياسة الهروب إلى الامام وغياب تقييم موضوعي لعمل الجمعيات يتزامنان مع غياب الوقوف على النقائص على مستوى مؤسسات الدولة عموما في تدخلها في مجالات متعددة، تتقاطع جميعها لضمان حرية الأنشطة الجمعياتية، وتتصدى لجميع التجاوزات مهما كان عنوانها، باعتبار أن المنظومة القانونية التونسية تضاف إلى المرسوم عدد 88 لسنة 2011، وتتكامل معه في التصدي لتجاوزات بعض من الجمعيات.

مركز الكواكبي
للتحولات الديمقراطية

Al-Kawakibi Democracy
Transition Center