

تقرير المرحلة الأولى
لدراسة "مسح منظمات القطاع الأهلي في لبنان" للعام 2002

الجمعيات في لبنان دراسة قانونية

المحامي غسان مخيبر
بيروت 2002

تمهيد

إن الجمعيات هي العمود الفقري للمجتمع المدني في جميع الدول التي تتمتع بنظام ديمقراطي، وهي بأعدادها الكبيرة ووفرة نشاطاتها، تساهم في لعب أدوار "محورية" بالتكامل مع مؤسسات الدولة وسلطاتها المختلفة، في عدد كبير من الوظائف والميادين، أبرزها: التطور والتنمية البشرية المستدامة؛ تنمية اهتمام المواطن بالشأن العام، تفعيل طاقة أفرادها وصقلها وتوجيهها وتأمين الديمومة المؤسساتية لها واستقلالها، تعزيز الديمقراطية وثقافتها وتقوية المجتمع المدني.

لكن الجمعيات في لبنان تواجه وضع قانوني مؤسف، بحيث أنها، وبالرغم من الدور الأساسي الذي ما فتئت تلعبه في ظل نظام دستوري وقانوني يتفق إلى حد كبير مع مبدأ حرية الجمعيات، ما زالت تواجه صعوبات عديدة ناتجة عن التضييق على حرية تأسيسها وإدارتها، وليس هناك من برنامج عمل شامل أو تحرك جامع يؤدي إلى الدفاع عن حرية الجمعيات وتعزيزها، إن على الصعيد التشريعي أو الإداري. وقد أمست ممارسات الإدارة العامة، قصة مخالفة متتالية مؤسفة للقانون الصريح ولمبادئ حرية الجمعيات ولنصوص قانونية واضحة، بحيث تحول التأسيس الحر إلى شبه ترخيص، وحرية الإدارة إلى تدخل يتخذ أشكال مختلفة، وفي كلتي الحالتين خروج غير جائز عن مبدأ دولة القانون.

وما يزيد من خطورة هذه الصعوبات التي تواجه الجمعيات وعي المواطنين الضعيف نسبياً لمدى الحرية التي يتمتعون بها في ظل القوانين الوضعية، ولمدى الحدود الموضوعة على هذه الحرية، أي مما ينبغي التقيد به من أحكام قانونية تتفق ومبدأ الحرية. فقد سهل المواطنون بذلك استمرار المخالفات القانونية سواء عن جهل أو لانعدام أية خطة أو جرأة لديهم لمقاومة الأخطاء والمخالفات.

لذلك، فسوف نقوم في هذه الدراسة القانونية المتعلقة بتنظيم الجمعيات في لبنان وقوانينها بما يأتي:

دراسة واقع تنظيم الجمعيات في النصوص وفي الممارسة، مع تركيز خاص على قانون الجمعيات الصادر سنة 1909 وتعديلاته؛

تقييم هذه التشريعات والممارسات الإدارية، لتشخيص مواطن القوة فيها والمشاكل التي تعترض تحقيق مبدأ حرية الجمعيات في التأسيس وفي الإدارة وفي الحل؛

وصولاً إلى اقتراح السبل المؤدية إلى تحسين هذه الحرية وتعزيز أنشطة الجمعيات، عبر بلورة مجموعة من التوصيات تفيد حسن تنظيم الجمعيات في القانون وفي الممارسة الإدارية.

القسم الأول تنظيم الجمعيات ومصادرها في التشريع اللبناني والدولي

تعريف الجمعيات وأهميتها

تعتبر الجمعيات من أهم المؤسسات القانونية التي ينتظم من خلالها عمل جماعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين. وقد عرّفها المادة الأولى من قانون الجمعيات اللبناني الصادر عام 1909 كالآتي: "الجمعيات هي مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح".

وتكمن أهمية الجمعيات في انها تلعب دور أساسي في كل من الميادين التالية:

الجمعيات اطار تتم من خلاله تنمية اهتمام المواطن بالشأن العام، وتعمل طاقة أفرادها وصقلها وتوجهها وتؤمن لها الديمومة المؤسساتية.

الجمعيات عماد من أعمدة التطور والتنمية البشرية المستدامة. فخدمات ونشاطات الجمعيات (خاصة تلك التي تعنى بالعمل الاجتماعي)، تستجيب بسرعة أكبر وبفعالية أكثر لحاجات المواطنين المتعددة. وهي يفترض فيها أن تكون في علاقة تعاون، لا بل شراكة (وليس تنافس) مع مؤسسات الإدارة العامة.

الجمعيات من المؤسسات التي تعزز الديمقراطية وثقافتها وتقوي مناعة المجتمع المدني:

ان بالنسبة لأعضائها ولمؤسساتها الخاصة، التي يفترض بها أن تعمل وفق نظام ديمقراطي.

أو بالنسبة للمؤسسات العامة، وذلك تبعا للمبدأ القائل بأن لا ديمقراطية دون اطلاع المواطن بمسؤولياته في المشاركة في وضع السياسات العامة، وفي مراقبة عمل المؤسسات الدستورية والإدارات العامة، وذلك للحد من تجاوزتها ومطالبتها بتأمين مصالح المجموعات التي تمثلها هذه الجمعيات، أو لتأمين الحقوق وضمان الحريات والأداء الديمقراطي السليم.

وقد عبر عن ذلك الدور الهام الذي تلعبه الجمعيات ببلاغة العلامة الفرنسي "أليكسي دو توكفيل" حين كتب ما يلي:

"ليس من بلد تكون فيه الجمعيات من الضرورات لمنع تسلط الأحزاب أو تفرد الملك أكثر من البلدان التي يكون نظامها ديمقراطيا ... وفي البلدان حيث لا وجود لمثل هذه الجمعيات ... لا تبقى بعد أية حدود لأي نوع من أنواع الطغيان، ويمكن حينها أن يقمع شعب عظيم دون عقاب من قبل حفنة من الوصوليين أو من قبل رجل واحد."

ونلاحظ أنه بالرغم من أهمية دورها وانتشارها، فان الجمعيات لا تحظى باهتمام قانوني يذكر؛ إذ لم

نر مادة قانون الجمعيات داخله في مناهج تعليم الحقوق (إلا باقتضاب وبفعل بادرة بعض الأساتذة المنفردة)، وهي ليست موضوع أية دراسة قانونية ذات شأن، الا مؤخرًا. في حين أن المؤسسة الأخرى الأقرب، أي الشركة، تحوز على اهتمام ودراسات واسعة، وتخصص لها مواد عديدة في مناهج التعليم الجامعي لدراسة الحقوق.

أنواع الجمعيات من وجهة تنظيمها القانوني في لبنان

تتخذ الجمعيات تسميات مختلفة، تدل عادة على موضوعها وأهدافها؛ فهي تسمى مثلاً: ناد، أو حزب، أو تعاونية، أو نقابة، أو مؤسسة، أو اتحاد جمعيات، أو صندوق تعاضد، أو مركز دراسات ... وغير ذلك من التسميات. والجمعيات كثيرة العدد، متنوعة النشاط، بالغة الأهمية في حياتنا الخاصة، وفي الحياة الوطنية.

كما أن الممارسة (خاصة على الصعيد الدولي) طورت تسميات عديدة ومختلفة للتعبير عن صفة من صفات الجمعية من وجهة نظر قانونية أو تنظيمية أو حتى سياسية أو اجتماعية، منها مثلاً: مؤسسة لا تبغي الربح، منظمة غير حكومية، مؤسسة أهلية، منظمة طوعية خاصة.

لكن يبقى أنه من الوجهة القانونية، وأياً تكن التسميات المختلفة فإن كل مجموعة أشخاص طبيعيين أو معنويين تتوفر فيها العناصر المعرف عنها في المادة الأولى من قانون الجمعيات، تكون حكماً من الجمعيات.

ان أبرز الأحكام التي تنطبق على الجمعيات مبعثرة في قوانين وأنظمة عديدة. بمراجعتها، يمكن أن تصنف الجمعيات في لبنان ضمن البعد القانوني المرتبط بتأسيسها، وفق النظام الخاص الذي يرهاها:

فالأولى ترعاها قوانين خاصة بها، وهي: النقابات الإلزامية لبعض المهن الحرة (مثلاً: نقابات المحامين، الأطباء، المهندسين ... الخ)، وبعض صناديق التعاضد.

الثانية ترعاها قوانين عامة تنص على نظام الترخيص المسبق (المخالف لمبدأ حرية الجمعيات كما سوف نرى)؛ وهذه الجمعيات هي بشكل خاص:

الجمعيات الأجنبية
نقابات العمال وأصحاب العمل
جمعيات الشباب والرياضة
صناديق التعاضد
الجمعيات التعاونية

الثالثة، وهي سائر الجمعيات الأخرى، بما فيها الأحزاب السياسية، التي يرهاها قانون الجمعيات الصادر في 3 آب 1909 وهو إلى حد كبير يتوافق مع مبدأ حرية الجمعيات، لكن المشكلة الكبيرة تكمن في المخالفات في تطبيقه.

ان تعزيز قوانين الجمعيات في لبنان وتطويرها يقتضي العمل على كل من هذه القوانين والجمعيات المختلفة، وذلك لوضع تصور خاص بكل منها، لا سيما الجمعيات الأجنبية والنقابات العمالية وجمعيات الشباب والرياضة لكي ما تتوافق أحكامها مع مبادئ حرية الجمعيات، خاصة في مرحلة تكوينها.

لكن الأولوية للتحرك يجب أن تتجه للعناية بالجمعيات الخاضعة للقانون الصادر عام 1901 والذي

يمكن اعتباره القانون العام والأساس. لذلك، سوف نحصر بحثنا على الأحكام الواردة في قانون الجمعيات لعام 1909 بشكل أساسي.

عناصر الإختلاف القانوني بين الجمعيات العادية وجمعيات أخرى

نظرا لإختلاف الأنظمة القانونية المطبقة على عدد من الجمعيات، سوف نستعرض بإيجاز في ما يأتي عناصر الإختلاف من الوجهة القانونية بين عدد من أنواع الجمعيات الخاضعة لنظام الترخيص وتلك الخاضعة لنظام العلم والخبر ("الجمعيات العادية")، مع تركيز على أوجه الإختلاف مع الجمعيات الأجنبية وجمعيات الشباب والرياضة:

الجمعيات العادية والجمعيات الأجنبية

تخضع الجمعيات الأجنبية لقانون خاص هو القرار رقم 369 ل.ر. - الصادر في 21/12/1939 وقد ورد في المادة الثالثة من هذا القانون تعريف الجمعيات الأجنبية كما يأتي:

"تعتبر جمعيات اجنبية مهما كان الشكل الذي قد تختفي تحته عند الاقتضاء الجماعات التي لها ميزات الجمعيات ومركزها الاساسي في الخارج".

تعتبر ايضا جمعيات اجنبية الجمعيات التي لها ميزات الجمعيات ومركزها في لبنان أو سوريا وهي:

تنتمي لجمعيات أو جماعات اجنبية

أو يديرها بالفعل اجانب

أو يكون لها اما اعضاء ادارة اجانب

أو يكون ربع اعضائها على الاقل من الاجانب.

تعتبر فيما يتعلق بتطبيق هذا القرار شبيهة بالجمعيات الاجنبية الجمعيات التي ترمي وان تكن لبنانية أو سورية إلى غاية سياسية تتجاوز النطاق السوري أو اللبناني وتكون مرتبطة في عملها بعناصر اجنبية."

لكن قانون الجمعيات الأجنبية لا يطبق على الجمعيات الاجنبية الدينية أو التي تكون غايتها الوحيدة القيام بأعمال الدين (المادة 15 من القانون).

يخضع انشاء الجمعيات الأجنبية وقيامها بنشاطاتها، وتأسيسها للفروع وتعديلها لأنظمتها الأساسية والداخلية لنظام الترخيص المسبق، بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء (المادة الأولى من القانون). كما يجوز ان يمنح الترخيص بصورة مؤقتة أو ان يكون خاضعا لتجديد دوري. ويجوز اخضاعه لبعض الشروط. يجوز سحب الترخيص في اي وقت كان أيضا بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء (المادة 2).

في ما عدا ذلك، تخضع الجمعيات الأجنبية لجميع الأحكام والموجبات الأخرى النافذة في قانون الجمعيات وتعديلاته، وهو القانون العام في حين يبقى قانون الجمعيات الأجنبية من القوانين الإستثنائية التي يكون تنفيذها وتفسيرها ضيقا.

الجمعيات العادية وجمعيات الشباب والرياضة

تخضع جمعيات الشباب والرياضة للقانون رقم 16 - الصادر في 15/12/1972 والمتعلق "بإخضاع جمعيات الشباب والرياضة لرقابة وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة" (وقد استبدلت حالياً بوزارة الشباب والرياضة).

وقد حددت المادة الثانية من هذا القانون والمادة الثامنة من المرسوم التطبيقي، ما يقصد بجمعيات الشباب والرياضة كالاتي:

جمعيات ونوادي الشباب والرياضة واتحاداتها ولجان تجميع الاتحادات وهي:

الجمعيات الرياضية

الاتحادات الرياضية

اللجنة الأولمبية اللبنانية

الجمعيات الكشفية وهي:

جمعيات الكشافة

جمعيات الدليلات والمرشدين

حركة الشباب والتربية الشعبية وهي:

جمعيات التربية الشعبية

جمعيات بيوت الشباب

الجمعيات الثقافية والترفيهية

الجمعيات التي تعنى بنشاطات الهواء الطلق

الجمعيات التي تعنى بأنواع أخرى من نشاطات الشباب وفقاً لقوانينها

الأساسية النافذة

جمعيات ونوادي الشباب واتحاداتها وهي اتحادات هذه الجمعيات

وأضافت المادة الثالثة من القانون إلى التعريف ما يأتي:

"تؤلف جمعيات الشباب والرياضة من جماعات ذات تنظيم مستمر مكونة من عدة أشخاص طبيعيين أو معنويين مهمتها تحقيق الرعاية للشباب عن طريق ملء أوقات فراغه في مختلف النشاطات الثقافية والأخلاقية والمدنية والاجتماعية والبدنية والرياضية".

وإذا كانت الجمعيات الكشفية أو الجمعيات الرياضية لا تثير أي اشكال يذكر في تعريفها وتحديدها،

يثير هذا التعريف القانوني ماهية وصفة "الشباب" لبعض النشاطات التي يمكن أن تقوم بها أية جمعية أخرى (خاصة في ما يختص مثلا بالنشاطات "الثقافية والأخلاقية والمدنية والإجتماعية والبدنية"، لكي ما يتحدد القانون الواجب التطبيق: فاما قانون الجمعيات العام (1909) أو القانون الخاص بجمعيات الشباب. وبرأينا، فان معيار التفريق يكون بتولي جمعيات الشباب الإهتمام بأشخاص هم ما دون سن الـ 20، وهو سن الحد الأدنى الذي يجيز عضوية أي شخص في الجمعيات العادية.

يخضع انشاء الجمعيات الأجنبية وقيامها بنشاطاتها، وتأسيسها للفروع وتعديلها لأنظمتها الأساسية والداخلية لنظام الترخيص المسبق، بقرار صادر عن وزير الشباب والرياضة (المادة الرابعة من القانون). كما تخضع جمعيات الشباب والرياضة لشروط فنية خاصة محددة في مراسيم وقرارات خاصة بهذا الشأن.

في ما عدا ذلك، تخضع جمعيات الشباب والرياضة لجميع الأحكام والموجبات الأخرى النافذة في قانون الجمعيات وتعديلاته، وهو القانون العام في حين يبقى القانون الخاص بجمعيات الشباب والرياضة من القوانين الإستثنائية التي يكون تنفيذها وتفسيرها ضيقا.

عناصر تفريق الجمعيات عن مؤسسات قانونية قريبة

بالعودة إلى تعريف الجمعيات في القانون، يتضح بأن هناك عناصر ثلاثة تميزها عن غيرها من المؤسسات القانونية، فهي الآتية:

عنصر الإلتقاء لتوحيد المعلومات والمساعي: الجمعيات والوقف

ان ما يميز الجمعية هو محورها الأساسي هم أعضائها من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين والمعلومات والجهود والمساعي التي يضعونها بغية تحقيق الأهداف التي يختارونها؛ وبذلك تختلف الجمعية عن الوقف الخيري، الذي محوره المال الموقوف. لكن ذلك لا يمنع الجمعية بطبيعة الحال بأن تمتلك الأموال المنقولة أو غير المنقولة بغية تحقيق أهدافها.

والجدير ذكره أن الوقف مرتبط في لبنان بالقوانين الطائفية المختلفة وخاضع لإشراف مؤسساتها الدينية الخاصة، وليس فيه من أحكام جامعة غير طائفية تسمح بإنشاء الأوقاف بإشراف هيئة غير طائفية. أما المؤسسة القانونية الأقرب للوقف في القانون الفرنسي، فهي المؤسسة المعروفة بالـ Foundation .

عنصر الديمومة: الجمعيات والاجتماعات العمومية

الجمعية هي التقاء تعاقدى دائم ومنظم لأشخاص وبذلك تختلف الجمعية عن الاجتماعات العمومية التي هي حرية دستورية قائمة بذاتها، نصت عليها المادة 13 من الدستور أسوة بحرية الجمعيات، وعي تخضع لقانون مختلف خاص بها هو قانون الاجتماعات العمومية الصادر في 20 جمادى الأولى 1327 - 1911. والديمومة تعني بشكل أساسي الثبات التعاقدى، بحيث يحق للجمعية أن تكون مؤسسة لمدة غير محددة أو لفترة محددة في الزمن أو لأجل تحقيق هدف من الأهداف. وان كانت مداورات الجمعيات تجري ضمن اطار اجتماعات لأعضائها، فهذه الأخيرة تكون من نوع الاجتماعات الخاصة غير الخاضعة لموجب الإعلام المحدد في قانون الاجتماعات العمومية الصادر عام 1911.

كما أنه اضافة إلى عنصر الديمومة، تتمتع الجمعيات بالشخصية المعنوية المستقلة عن أعضائها، في

حين أن المشتركين في اجتماع عام، حتى ولو تكرر، لا يمكن أن يكونوا هيئة ذات شخصية معنوية الا اذا توجهت نيتهم إلى انشاء رابط دائم في ما بينهم واذا ما راعوا أحكام قانون الجمعيات.

وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية المستقلة ليست من الصفات الملازمة حكما للجمعيات، إذ ان العديد من القوانين، ومنها خاصة القانون الفرنسي، تترك الخيار للجمعيات بأن تكتسب الشخصية المعنوية أم لا عبر الإعلان، في حين أنه في القانون اللبناني، لا خيار للجمعيات الا أن تتقدم ببيان الإعلام من السلطات المختصة، فتكتسب حكما الشخصية المعنوية.

عصر عدم جواز اقتسام الربح: الجمعيات والشركات

لا يحق للجمعية اقتسام أرباحها وبذلك تختلف الجمعية عن المؤسسة القانونية الأقرب إلى الجمعية: الشركة التي عرقتها المادة 844 من قانون الموجبات والعقود كما يلي: "الشركة عقد متبادل بمقتضاه يشترك شخصان أو عدة أشخاص في شيء بقصد أن يقتسموا ما ينتج عنه من الربح." وتجدر الإشارة هنا إلى المخالطة القانونية الشائعة المتمثلة بالإشارة إلى الجمعيات على أنها "لا تبغي الربح"، في حين أنه يحق للجمعيات جني الأرباح، بما فيها القيام بأعمال تجارية، شرط أن تكون هذه الأعمال التجارية في خدمة تحقيق أهدافها وأن لا يكون توزيع هذه الأرباح على الأعضاء سنويا أو حتى عند حل الجمعية لأي سبب كان.

ونشير إلى أن عدد من قوانين الدول التابعة للنظم القانونية الأنغلو-أميركية، لا تقيم الفارق ما بين الشركة والجمعية الا بالنسبة للنظام الضريبي التي تستفيد منه، فتكون كل منهما مؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية (أي بالتعبير الإنكليزي Corporation) لكن الجمعية، أي تلك التي تستفيد من معاملة ضريبية خاصة، فيشار إليها بأنها مؤسسة لا تبغي الربح (أي non-profit corporation).

مصادر تنظيم الجمعيات في القانون اللبناني والدولي

لا يمكن للجمعيات أن تؤدي وظائفها المهمة المحددة أعلاه بأيجاز ولا يمكن أن تكون فعالة الا اذا توفرت لها أجواء من الحرية، ان في اطار تأسيسها أو في اطار ادارتها أو حلها. هنا تكمن أهمية توفر "حرية الجمعيات"، التي اعتبرها العلامة القانوني الفرنسي الكسي دو توكفيل "ام لسائر الحريات الاخرى". وقد كان توفرها في لبنان من الأسباب الرئيسية التي ساعدت في وجود مجتمع أهلي ومدني بمستوى الديناميكية التي عرفت عنه، خاصة وأن حرية الجمعيات من الحريات الأساسية التي يرهاها الدستور وعدد من المعاهدات التي أبرمها لبنان، بالإضافة إلى قوانين جيدة إلى حد بعيد، ابرزها قانون الجمعيات الصادر سنة 1909 . والمبدأ القانوني الأساسي الذي تركز عليه حرية الجمعيات، هو التأسيس الذي يتم بمجرد إعطاء المؤسسين للإدارة بيان الاعلام ودون الحاجة إلى ترخيص. كما يستفيد من حرية الجمعيات الأفراد في حقهم بالتأسيس والانتساب أو عدم الانتساب إليها، والانسحاب منها، بقدر ما تستفيد الجمعية بدورها كهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة بالحقوق والحريات التي يتمتع بها الأشخاص الطبيعيين.

وإذا كانت حرية الجمعيات لا تتوقف عند حرية التأسيس أو التأليف فقط بل تتعداها إلى كافة مراحل حياة الجمعية وإلى مختلف جوانب نشاطاتها وحتى حلها، إلا انه يبقى لتأسيس الجمعية أهمية خاصة نظرا لما لعملية التأسيس والأحكام التي ترعاها من تأثير على نشو الشخصية المعنوية للجمعية والتي ستلازمها طوال "حياتها" وحتى انتهاء هذه الشخصية المعنوية بحل الجمعية ام بحلول اجلها.

ولا عجب اذا كانت المصادر القانونية الأساسية لتنظيم الجمعيات لا تشير الا إلى مبدأ حرية

الجمعيات، ونستعرضها بأيجاز في ما يأتي:

المادة 13 من الدستور اللبناني:

نصت هذه المادة على ان "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون". و بإيراده لهذا النص، وضع المشرع الدستوري اللبناني حرية الجمعيات في مصاف الحريات العامة الأساسية الأخرى المتعلقة مباشرة بحق التعبير عن الرأي والأفكار.

ونشير هنا إلى أن أصل هذه المادة الثالثة عشر من الدستور اللبناني في اللغة الفرنسية تضمن عبارة Liberté d'Association التي تشمل نطاقاً أوسع من نطاق عبارة "حرية تأليف الجمعيات" التي اعتمدت في تعريب النص الفرنسي. لذلك، سوف نعتمد عبارة "حرية الجمعيات" لتشمل حرية التأسيس وحرية الإدارة معاً.

كذلك أفردت المعاهدات الدولية مكانة أساسية لحرية الجمعيات، خاصة في الشرعة العالمية لحقوق الإنسان. وتجدر الإشارة بأن الفقرة (ب) من مقدمة الدستور اللبناني أعلنت التزام لبنان موثيق منظمة الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما أكدت واجب الدولة في تجسيد "هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء". كما تجدر الإشارة أيضاً بأنه عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية".

المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

نصت هذه المادة على أن "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والاجتماعات السلمية"؛ وأنه "لا يجوز ارغام أحد على انضمام إلى جمعية ما".

المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على أن " لكل فرد الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك تشكيل النقابات العامة أو الانضمام إليها لحماية مصالحه". والجدير ذكره أن هذه المادة الأخيرة بالذات هي مشابهة، إلى حد التطابق مع المادة 11 من الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية الصادرة عام 1953. وترتدي هذه الإتفاقية الأخيرة أهمية بالغة، لأنها أنشأت هيئة قضائية خاصة بحل النزاعات الناشئة عن تنفيذها، هي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي فصلت في عدد من الدعاوى الهامة جداً المتعلقة بحرية الجمعيات، فشكلت بذلك اجتهاداً يحتذى به، ليس فقط بالنسبة للدول الأوروبية، بل لسائر الدول التي أبرمت العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، نظراً للتشابه الكبير الذي أشرنا إليه، ما بين العهد الدولي والإتفاقية الأوروبية في ما يتعلق بحرية الجمعيات.

المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية:

نصت هذه المادة على "حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الإقتصادية والاجتماعية وحمائتها"؛ كما نصت على "حق النقابات في إنشاء اتحادات أو تحاديات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها".

كما يتبين من النصوص الأساسية المعروضة أعلاه، فإن الدستور اللبناني والمعاهدات والصكوك

الدولية المختلفة اكتفت باعلان مبدأ حرية الجمعيات بنصوص عامة، يليها عادة أحكام تتعلق بالقيود الجائز وضعها على هذه الحرية، مع بعض العناصر الأساسية التي تتضمنها هذه الحرية الأساسية، دون الدخول في تفاصيل، ترك تحديدها للقوانين ولإجتهد المحاكم واللفقه، ان في لبنان أو في القانون المقترن، خاصة بالنسبة للقانون الفرنسي نظرا للتشابه الكبير مع القانون اللبناني كما سوف نرى ذلك في ما بعد.

النتائج المترتبة على مبدأ حرية الجمعيات:

يترتب على اعتبار حرية الجمعيات من عداد الحريات الأساسية الدستورية ومن الحريات الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، نتيجتان أساسيتان:

فالنتيجة الأولى هي تقديم مبدأ الحرية الدستورية على سائر النصوص والقوانين والمراسيم والقرارات المقيدة لها أو التي تضع حدودا عليها؛ على أن يكون تفسير أية قيود أو حدود قد توضع على تلك الحريات تفسيرا ضيقا وحصريا كونها استثناء على قاعدة الحرية الدستورية. وبالتالي، فإن كل شيء أو عمل غير ممنوع بصراحة النص القانوني هو مسموح؛ وأما القيود القانونية، في ما يسمى أحيانا "بالتنظيم"، فتفسر حصريا وبشكل ضيق، وفي حال غموض النص، يفسر دائما لمصلحة الحرية وليس القيود.

النتيجة الثانية هي تقييد حق المشرع نفسه في "التنظيم"، أي في وضع القيود على حرية أساسية، وفق معايير حددتها الفقرة الثانية من المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي نصت على حرية الجمعيات بالذات، وذلك كالتالي:

"لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تستوجبها في مجتمع ديمقراطي، مصالح الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. ولا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على أعضاء القوات المسلحة والشرطة في ممارسة هذا الحق".

لا يعني ذلك، كما يخشى البعض، أن تدب الفوضى وتبقى الجمعيات دون قيد أو رقيب. بطبيعة الحال، وكغيره من القطاعات، يمكن وضع اطر تنظيمية لقطاع الجمعيات؛ لكن هذا التنظيم ينبغي أن ينحصر ضمن اطار القيود الممكن وضعها في مؤسسة ترعاها حرية أساسية من المصاف الدستوري كما أسلفنا بيان ذلك.

هل من حاجة إلى قانون جديد للجمعيات؟

تتصاعد بين الحين والآخر مطالبات ذات طابع سياسي، تطالب "بتحديث" قانون الجمعيات أو حتى بقانون "عصري" للجمعيات. لكن الدراسات والمناقشات التي سوف تستعرض لاحقا في هذا الكتاب أحكام قانون الجمعيات اللبناني لعام 1909، تبين بأنه غاية في الحدثة، بمعنى أنه الأكثر من بين القوانين التي صدرت من بعده، التي تتفق أحكامه مع مبادئ حرية الجمعيات. وقد يفيد التذكير بأن قانون الجمعيات الفرنسي الصادر عام 1901، والذي سوف تحتفل فرنسا عام 2001 بعيده المئة، ما

زال هو القانون الذي يرعى قطاع الجمعيات، الكثير النشاط والتعقيد في هذه الدولة العريقة، وأن هذا القانون كان الأصل والمثال الذي اعتمده السلطنة العثمانية والذي أخذناه عنها عام 1909 فأصبح قانون الجمعيات اللبناني.

ونحن نعتبر، وبعد التأكد من حسن تطبيق قانون الجمعيات النافذ، أنه يمكن العمل على إدخال بعض التعديلات اللازمة عليه لتحسين حرية الجمعيات وتفعيل ادارتها، بعد إشراك واسع لممثلين عن كافة قطاعات هذه الجمعيات. ومن هذه التعديلات المقترحة، على سبيل المثال:

تخفيض سن الإنتساب إلى الجمعيات من 20 إلى 18 سنة،
وضع ضوابط زمنية تتعلق بموجب تسليم أوصال العلم والخبر، بحيث اذا انقضى اسبوع مثلا على أيداع بيان الإعلام دون أن تحال الجمعية إلى مجلس الوزراء لتقرير حلها، فيعتبر هذا الإيصال معطى حكما.
إفساح المجال أمام قيام الجمعيات دون أن ترتبط قانونيتها بالضرورة بموجب الإعلام عن تأسيسها.

هل من حاجة إلى تنظيم خاص للأحزاب السياسية؟

يقترح البعض استحداث أحكام خاصة بالأحزاب السياسية، والبعض يذهب بالطرح ليقول بالجمعيات السياسية، والإبقاء على قانون 1909 لسائر الجمعيات الأخرى. لكن هذه الإقتراحات هي في غاية الخطورة على حرية الجمعيات، ولا نرى لها من مبرر قانوني أو تشريعي مقنع، وذلك للأسباب التالية:

أولاً: ان اقرار مبدأ عدم جواز تدخل الإدارة العامة في تأسيس الجمعيات عبر الترخيص كمبدأ من مبادئ حرية الجمعيات الأساسية، أكثر ما تستفيد منه الأحزاب السياسية، وهي الجمعيات التي تسعى للمشاركة في إدارة الدولة عبر المؤسسات الدستورية، وان سعت إلى اصلاحها أو تغييرها. فهي بطبيعة الحال الأكثر عرضة للتدخل والتقييد على حرياتها كونها تنافس القيمين على السلطة السياسية والمشاركين في مؤسساتها، خاصة اذا كانت هذه الأحزاب موضوعة في خانة المعارضة. وبالتالي، فان أي تقييد على حرياتها عبر نظام تأسيس مختلف عن التأسيس الحر دون ترخيص، لا يكون الا من باب التقييد السياسي الذي لا أساس له في القانون أو في المنطق، والا جاز للحاكم "الترخيص" لمن يدعمه وحجب هذا الترخيص وملاحقة من يعارض.

ثانياً: ان التبرير الذي يقدمه البعض من أجل سن تشريع خاص بالأحزاب لجهة إدخال أحكام خاصة تتعلق بعضويتها وهيئتها الإدارية يفترض بها أن "ترقيها" إلى "المستوى الوطني" غير الطائفي، يستتضم بالواقع السياسي والاجتماعي الذي يستحيل تغييره الا بتقديم حوافز قانونية وسياسية أخرى تكون أجدى وأفضل (مثلاً: عبر النظم الانتخابية المناسبة) وبالترقي السياسي والاجتماعي، وليس بالأحكام القانونية القسرية التي سوف تبقى حبرا على ورق.

ثالثاً: ليس هناك من تعريف قانوني لصفة "السياسة" التي تلتصق ببعض الجمعيات. كما أنه لا يمكن أن يوضع أي تعريف مقنع أو جائز يتفق مع مبدأ حرية الجمعيات الدستورية، الا اذا كانت النية من ذلك التقييد على تلك الحرية في ما يخالف الدستور. وبالواقع، فان أي عمل أو نشاط يتعلق بالتأثير على السياسات المرتبطة بإدارة الدولة هو عمل سياسي بامتياز، ولا عيب في ذلك اطلاقاً بطبيعة الحال! ومن هذه النشاطات، ما يقوم به العدد الكبير من الجمعيات العاملة في جميع القطاعات، ومنها الاجتماعي، والإقتصادي، والبيئي، والثقافي، والتربوي، والحقوق، خاصة في ما

يتعلق بحقوق الإنسان بشكل عام، أو الطفل والمرأة والمعاق بشكل خاص. فما الحاجة اذا إلى الوصف السياسي؟ والإجابة طبعاً بالنفي، اذا ما بقينا ضمن اطار المنطق الذي يحترم الدستور والحريات الأساسية ويعلي شأن دولة القانون والديمقراطية.

القسم الثاني تأسيس الجمعيات

تجدر الإشارة بادئ ذي بدء، إلى ان دراستنا للموضوع ستقتصر على الأحكام الواردة في قانون الجمعيات لعام 1909 بشكل أساسي، مع بعض الإشارات السريعة عند الاقتضاء إلى بعض النصوص الأخرى التي تعنى بفئات خاصة من الجمعيات. وعليه، سنتناول أولاً، الأصول القانونية لتأسيس الجمعيات المنصوص عليها في قانون 1909 ومن ثم سنعرض لواقع الممارسة الإدارية في هذا المجال ومدى تطابقها مع أحكام القانون.

أولاً: الأصول القانونية لتأليف الجمعيات بحسب قانون 1909 كيف تنشأ الجمعيات؟

نصت المادة 2 من قانون الجمعيات على ما حرفيته:

"ان تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال بمقتضى المادة السادسة إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها".

ويتبين من نص هذه المادة ان الجمعية تنشأ بمجرد التقاء مشيئة مؤسسيها وبتوقيعهم على أنظمتها، دون حاجة إلى أي ترخيص من السلطات الإدارية، بحيث يكون كل ما يتوجب على الجمعية القيام به بعد التأسيس، إعلام الإدارة بذلك وفقاً لأحكام المادة السادسة من قانون الجمعيات.

ان نص المادة أعلاه هو واضح وصريح ولا يقبل أي تفسير وقد أكد الاجتهاد اللبناني مرارا على هذا المبدأ القائل بأن تأسيس الجمعيات لا يحتاج إلى أي ترخيص بل يكفي بإعلام الإدارة بهذا التأسيس بعد حصوله.

ولا يقبل هذا المبدأ المطلق سوى بعض الاستثناءات المحددة حصراً في قوانين خاصة. فهناك جمعيات معينة أخضعها القانون لموجب ترخيص الإدارة المسبق وهي التالية: جمعيات الشباب والرياضة (ترخيص المديرية العامة للشباب والرياضة، الجمعيات الأجنبية (مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)، الجمعيات التعاونية (ترخيص من وزير الإسكان والتعاونيات).

إن مبدأ الحرية هذا (أي التأسيس مع إعطاء العلم والخبر اللاحق للإدارة)، هو الركن الأساسي لحرية الجمعيات ويشكل إحدى الضمانات التي وضعها القانون للحؤول دون تدخل الإدارة في تأسيس الجمعيات مما يكون من شأنه تعطيل مدى هذه الحرية وفعاليتها، لاسيما ان مبدأ الترخيص الإداري المسبق يمثل تعارضاً جوهرياً مع مبدأ الحرية خاصة في مجالات إيداء الرأي وحرية التعبير:

Le procédé l'autorisation administrative préalable semble absolument incompatible avec l'idée de liberté

وبالتالي، فان اعتبار حرية الجمعيات كإحدى الحريات العامة الأساسية بموجب أحكام الدستور اللبناني، يحول دون إمكانية اعتماد أي نص مستقبلاً يقيد تأسيس الجمعيات بترخيص إداري مسبق، على غرار ما حصل في فرنسا عام 1971 عندما تقدمت الحكومة بمشروع قانون صادقت عليه الجمعية الوطنية الفرنسية أجاز للإدارة الامتناع عن تسليم إيصال "العلم وخبر" (Récépissé) بتأسيس الجمعية في حال كان موضوعها غير مشروع، مما يشكل نوعاً من الترخيص المسبق

لتأسيس الجمعية.

فجرى تقديم مراجعة أمام المجلس الدستوري لإعلان عدم دستورية هذه التدابير وأصدر المجلس قراراً مبدئياً قضى فيه بما يلي:

"Il découle du principe même de la liberté que les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve d'une déclaration préalable... ainsi... la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtrait être entachées de nullité ou auraient un objet illicite, **ne peuvent être soumises pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative** ou même de l'autorité judiciaire... **que ce rôle passif est un élément essentiel de la liberté d'association qui serait annihilé par un contrôle préventif**."

متى يجب أن يتم الإعلام؟

يجب أن يكون الإعلام لاحقاً لفعل التأسيس، لكن القانون لم يحدد المهلة الزمنية التي يجب أن يتم خلالها إذ نصت المادة 6 من قانون الجمعيات على أنه:

"يمنع منعاً قطعياً تأليف الجمعيات السرية فبناءً عليه يجب حالاً عند تأليف الجمعية أن يعطى مؤسسوها إلى نظارة الداخلية إذا كان مركزها في دار السعادة وإلى أكبر مأموري الملكية في المحل إذا كان مركزها في الخارج بياناً مضمياً ومختوماً منهم يحتوي على عنوان الجمعية وبيان مقصدها ومركز إدارتها وأسماء المكلفين بأمور الإدارة وصفاتهم ومقامهم ويعطى لهم مقابلة لذلك علم وخبر ويربط بهذا البيان نسختان من نظام الجمعية الأساسي مصادق عليهما بخاتم الجمعية الرسمي."

لم تنشأ نزاعات بعد حول تفسير هذه المادة ولم يفصل مجلس شورى الدولة بأية مراجعة متعلقة بتحديد هذه المدة، لكنه يصعب تصور نشوء نزاعات في هذا الموضوع عملياً.

مضمون الإعلام

حددت المادة 6 مضمون الإعلام، فنصت على أنه يأخذ شكل بيان موقع ومختوم من المؤسسين يحتوي على:

- عنوان الجمعية (أي اسمها).
- وبيان مقصدها (أي موضوعها).
- ومركز إدارتها.
- وأسماء المكلفين بأمور الإدارة وصفاتهم ومقامهم.

وترفق بهذا البيان نسختان من نظام الجمعية الأساسي مصادق عليها بخاتم الجمعية الرسمي (وبالواقع، يجب أن يكون موقعا عليه من قبل المؤسسين). وتجدر الإشارة هنا إلى أن جميع "قرارات العلم والخبر" التي تنشر في الجريدة الرسمية، تصف خطأ هذا البيان "بالطلب"، ذلك أن مؤسسو الجمعية لا ينتظرون من الإدارة أي عمل إداري إيجابي *pas de rôle actif*، إنما فقط

يطلبون منها اخذ العلم والخبر وl'administration joue un rôle passif.

إلى من يقدم البيان؟

نصت المادة 6 من قانون الجمعيات على انه يقدم إلى:

نظارة الداخلية إذا كان مركزها في دار السعادة (أي، إلى وزارة الداخلية إذا كان مركز الجمعية في بيروت).

أو إلى اكبر مأموري الملكية في المحل (وفي تنظيمها الإداري الحالي، إلى المحافظ) إذا كان مركزها خارج بيروت، أي في المحافظات المختلفة.

لكن يبدو أن العادة درجت على أن تقدم جميع تلك البيانات إلى وزارة الداخلية بما يشكله ذلك من مخالفة للنص.

ماهية "العلم والخبر"

نصت المادة 6 من قانون الجمعيات بأنه يعطي (للمؤسسين) مقابلة (للبيان القانوني المشار إليه) "علم وخبر". فما هو العلم والخبر؟

يفترض بحسب أحكام القانون أن يكون "العلم والخبر" إيصال يستلمه المؤسسون من الإدارة المختصة، يثبت بأن هذه الأخيرة استلمت البيان القانوني وبأنها بالتالي أخذت علماً وخبراً بتأسيس الجمعية.

هذا ونشير إلى أن التسمية الفرنسية Récépissé وهي تعني "إيصال مستندات"، قد احتفظت صراحة بوصف "العلم والخبر" على انه إيصال، في حين أن التسمية المعربة ركزت على نتيجته القانونية.

وعليه يكون هذا المستند علماً وخبراً تأخذه الإدارة، وإيصال يستلمه المؤسسون. وتوضيحاً لطبيعة هذا المستند المزدوجة، نفضل استعمال عبارة "إيصال العلم والخبر".

ونشير هنا إلى خطأ يتكرر في كل من "قرارات العلم والخبر" التي تنشر في الجريدة الرسمية، والتي يرد فيها خطأ العبارة التالية: "يعطى العلم والخبر للجمعية" المسماة الخ...، في حين أن النص ينبغي أن يكون: أخذت الإدارة علماً وخبراً بتأسيس الجمعية. إن استعمال عبارة إعطاء بدل الأخذ يوهم الناس خطأ، بأن "العلم والخبر" هو ترخيص، فيقال عامة "أخذت الجمعية ترخيص"، في حين، وكما ذكرنا ذلك آنفاً، لا يحتاج تأسيس الجمعية إلى ترخيص، ويبدو أن الإدارة ذاتها قد درجت على استعمال هذه العبارات الخاطئة في قراراتها. ونشير على سبيل المثال إلى البلاغ رقم 17م/4/ ص الصادر عن وزير الداخلية بتاريخ 16/1/1996، حيث وردت عبارة "الترخيص" في معرض الحديث عن العلم و الخبر.

كما نشير أيضاً إلى مخالفة قانونية ثانية في الشكل الذي يأخذه "العلم والخبر"، إذ ينشر بالجريدة الرسمية بشكل "قرار صادر عن وزير الداخلية"، بعد حيثيات طويلة بناء على "طلب" المؤسسين، و"بعد موافقة المراجع المعنية"، وبناء على اقتراح مدير الداخلية العام، والذي بنتيجته "يعطى" العلم والخبر"، انه في ذلك تحوير لمبدأ حرية الجمعيات، لان "العلم والخبر" ليس قراراً إدارياً.

فالشكل الذي يأخذه الآن يفعل ممارسة الإدارة يضيف عليه ما يشبه شكل الترخيص، الذي لا تحتاجه الجمعيات لتأسيسها في نظامنا القانوني، ويبعده عن منطلق الإيصال الذي يستلمه المؤسسون لقاء تقديم البيان القانوني.

هل يمكن للإدارة أن تتمتع عن تسليم اتصال العلم والخبر؟

قلنا إن المستند الذي ينبغي أن يستلمه المؤسسون، فهو إيصال يعطى لهم، - كما نصت المادة - مقابل استلام الإدارة البيان المحدد قانوناً، ويجب أن يتم استلام "إيصال العلم والخبر" فور تقديم البيان القانوني. وتكون سلطة الإدارة في تسليمه مقيدة Compétence Liée كما أكده الاجتهاد الفرنسي باستمرار كلي. وليس لها أن تمتنع عن تسليم "العلم والخبر" إلا في ثلاث حالات فقط:

إذا كان البيان لا يشمل المعلومات المفروضة قانوناً.
بسبب انتفاء الصلاحية المكانية.

إذا كان موضوع الجمعية مستندا على أساس غير مشروع بحسب منطوق المادة 3 من قانون الجمعيات؛ وفي هذه الحالة يجب أن يتبع رفض تسليم العلم والخبر حل الجمعية بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء.

وفي ما عدا هذه الحالات الثلاث، ينحصر دور الإدارة بالرقابة للتأكد من توفر العناصر المادية المفروضة قانوناً، بحيث يجب عليها إعطاء إيصال العلم والخبر فوراً في حال توفر هذه العناصر، دون إمكانية إجراء أية رقابة على قانونية موضوع الجمعية من قبل الإدارة.

مسألة الجمعيات التي لم تعط البيان القانوني

أوضحنا أن القانون أوجب على كافة الجمعيات إعلام الإدارة عن واقعة تأسيسها تحت طائلة اعتبارها من الجمعيات السرية عملاً بأحكام المادة السادسة من قانون الجمعيات. عملاً بهذا النص، تكون سرية بمعنى القانون، الجمعيات التي لم تعط الإدارة البيان والإعلام القانوني الملحوظ في المادة 6، أيًا كان موضوعها.

أما عقوبة هذه السرية، فقد حددتها المادتين 12 و 13 من قانون الجمعيات (مع بعض التضارب في الأحكام) كما يلي:

جواز منع الجمعية السرية من قبل الحكومة (وربما يفهم من هذه العبارة حل الجمعية).
تغريم مؤسسوها وهيئة إدارتها وصاحب محل اجتماعها أو مستأجره بغرامة حددها القانون من خمسة ذهبيات إلى خمسة وعشرين ذهباً.

هذا بالنسبة لقانون الجمعيات. لكن المترع أدخل لاحقاً تعريفاً جزائياً لجرم إنشاء الجمعيات السرية في المادة 337 من قانون العقوبات التي تنص على ما يلي:

"تعد سرية كل جمعية أو جماعة لها في الواقع صفة الجمعية إذا كان غرضها منافياً للقانون وكانت تقوم بأعمالها أو بالبعض منها سرا.

كذلك تعد سرية الجمعيات والجماعات نفسها التي ثبت أن نشرها مناف

للقانون ولم تعلم السلطة، بعد أن طلب إليها ذلك؛ بأنظمتها الأساسية وبأسماء أعضائها ووظائفهم وبموضوع اجتماعاتهم وبيان أملاكها ومصدر مواردها أو أعطت عن هذه الأمور معلومات كاذبة أو ناقصة".

أما عقوبة هذه السرية الجزائية، حددتها المادة 338 كما يلي:

"تحل كل جمعية سرية وتصادر أموالها. (قرار الحل هنا يصدر عن السلطة القضائية) ومن كان متولياً فيها وظيفة إدارية أو تنفيذية عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبالغرامة من خمس إلى خمسمائة ليرة، وأما سائر الأعضاء فبنصف العقوبتين".

ويتبين من نص هاتين المادتين - لاسيما المادة 337 - إن المشرع يفرض لوصف الجمعية بأنها سرية توفر عنصرين:

أن يكون غرض الجمعية منافياً للقانون.

إن تكون الجمعية سرية بمعنى أنها لم تعلم السلطة بأنظمتها وبهوية أعضائها وذلك بالرغم من طلب الإدارة ذلك منها أو تزويدها بمعلومات كاذبة.

وهذا العنصر الأخير هام للغاية، إذ أنه لم يعد يكفي أن لا تكون الجمعية تقدمت بالبيان المنصوص عنه في المادة السادسة من قانون الجمعيات لاعتبارها سرية، بل يقتضي أن تكون الإدارة قد طالبتها بذلك وامتنعت أو قامت بإعطائها معلومات كاذبة أم ناقصة أم مزورة.

هذا في القانون، لكنه يبدو أن للإدارة رأي مختلف، وخطير جداً في تعريف الجمعيات السرية.

ففي مقدمة المرسوم رقم 2231 الصادر بتاريخ 15/2/1992 والقاضي بحل عدد من الجمعيات الاجتماعية والسياسية، أوردت الإدارة في إحدى حيثيات النص ما يلي:

"وبما أن بعض الجمعيات السياسية والاجتماعية والخيرية تمارس نشاطاتها بصورة سرية خلافاً للتراخيص المعطاة لها ودون إعلام وزارة الداخلية عن أي من نشاطاتها خلال مدة تزيد على عشر سنوات، مخالفة بذلك القوانين والأنظمة التي ترعى إنشاء وسير نشاطات الجمعيات، ومبدأ الانتظام العام".

فالواضح أن الإدارة تستنتج السرية من مخالفة **"التراخيص"** المعطاة لها. وقد بينا، أنه ليس في القانون من أثر لأي ترخيص يعطى؛ وهي أيضاً تستنتج السرية من أن الجمعيات المزمع حلها لم تعلم وزارة الداخلية عن أي من نشاطاتها خلال مدة تزيد على عشر سنوات، في حين أن القانون خال تماماً من مثل هكذا موجب.

لقد سبق للمشرع أن عرف بالجمعيات السرية، وهي كما أشرنا تلك التي لا تعلم الإدارة عن تأسيسها وفق الأصول المحددة في قانون الجمعيات والتي تمارس نشاطاً مخالفاً للقانون وليس هناك من تعريف آخر، ولا يمكن التوسع في هذا التفسير إطلاقاً.

ثانياً: الممارسة الإدارية الحالية في معرض تأسيس الجمعيات

ان استعادة نصوص قانون الجمعيات وكذلك اجتهاد مجلس شورى الدولة، تعطي صورة واضحة عن الإطار القانوني لتأسيس الجمعيات في القانون اللبناني وهو إطار لبرالي إلى ابعد الحدود يؤمن المرتكزات الأساسية لصيانة حرية الجمعيات التي كفلها الدستور والمعاهدات الدولية. إلا أن واقع التعامل الإداري في هذا المجال يختلف كثيراً عن مضمون النص.

وبالفعل؛ لقد سبق أن أشرنا في الفقرة السابقة إلى بعض الأمثلة عن حالات يشكل فيها التعامل الإداري مع مسألة تأسيس الجمعيات، مخالفة صريحة للمبادئ القانونية المتعلقة بالموضوع.

وإذا استعرضنا هذه الحالات نجد انه يمكن تصنيفها ضمن أربعة فئات: الأولى وتتعلق بمخالفة المفهوم القانوني لإيصال "العلم والخبر" وتحويله إلى ترخيص مسبق والثانية تتناول موضوع التحقيقات التي تطلبها الإدارة من الأجهزة الأمنية ومن إدارات أخرى، أما الفئة الثالثة فتشمل رفض الإدارة استلام أوراق أنواعا معينة من الجمعيات بحجة موضوعها، تخيرا، محاولة الإدارة فرض أنظمة تأسيسية معينة على الجمعيات التي تتقدم منها لإعطاء البيان المنصوص عنه قانونا.

مخالفة المبادئ القانونية المتعلقة "بالعلم وخبر"

تتعامل الإدارة مع العلم والخبر على انه "ترخيص" بتأسيس الجمعية (!) وهذه مخالفة بديهية للمبادئ التي سبقت الإشارة إليها، لاسيما أن العلم والاجتهاد مستقران على أن إيصال العلم وخبر لا يعتبر قرارا إداريا قد يؤدي إلى ضرر، وبالتالي فإذا رغب أحد المتضررين من إنشاء جمعية ما بطلب إبطالها أمام القضاء، لا يكون له أن يطعن بإيصال العلم والخبر أمام القضاء الإداري، بل عليه أن يتقدم بدعوى لإبطال تأسيس الجمعية أمام المحكمة المدنية، باعتبار أن التأسيس يكون قد حصل قبل تاريخ "العلم والخبر" الذي لا يعدو كونه أخذاً بالعلم من قبل الإدارة بإنشاء الجمعية كما جاء في قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في إحدى القضايا التي عرضت عليه.

ومن الأمثلة كذلك على تجاوز الإدارة للمفهوم القانوني للعلم والخبر، إطلاق تسمية "طلب" على البيان الذي يقدمه المؤسسون عملا بأحكام المادة 6 من قانون الجمعيات في حين انه في الحقيقة يقتصر على إعلام للإدارة بإنشاء الجمعية ولا يتضمن أي طلب موجه إليها إذ لا ينتظر المؤسسون أي إجراء إيجابي من قبل الإدارة التي يقتصر دورها على استلام الأوراق المقدمة إليها وإعطاء الإيصال بذلك.

التحقيقات التي تجريها الأجهزة الأمنية وطلبات إبداء الرأي الموجهة إلى بعض الإدارات الأخرى:

درج التعامل الإداري على أن تحال بيانات العلم والخبر المقدمة إلى وزارة الداخلية، من قبل هذه الأخيرة، إلى عدد من الأجهزة كالأمن العام وجهاز أمن الدولة وإلى المختبر الخ... للقيام باستقصاءات حول مؤسسي الجمعية الذين يتم استدعائهم إلى التحقيق في بعض الأحيان، كما ترسل الأوراق أحيانا إلى بعض الوزارات التي هي على صلة بموضوع الجمعية "لإبداء الرأي" (!) حول تأسيسها.

وغالبا ما تعلق وزارة الداخلية تسليم إيصال العلم والخبر إلى المؤسسين لحين انتهاء هذه التحقيقات والاستقصاءات واقترانا بنتيجة إيجابية، كما يتبين من مضمون العلم والخبر الذي نشر في الجريدة الرسمية حيث يرد عادة أن وزير الداخلية يعطي (!) العلم والخبر و"بعد موافقة المراجع

المختصة" (!) و"بناء على اقتراح مدير الداخلية العام".

إن هذه المسألة تشكل نقطة شائكة في مسار التعامل الإداري مع الجمعيات.

فبالنسبة للتحقيقات الأمنية أولاً، المطروح ليس منع الإدارة من إجراء أي تحقيق أمني سري ترتبته وهو أمر يدخل ضمن اختصاصها في مطلق الأحوال، ولكن المطلوب هو عدم ربط تسليم إيصال العلم والخبر بهذه التحقيقات أو بآراء الإدارات الأخرى لعدم وجود أي نص عليها في القانون.

أما فيما يتعلق باستطلاع رأي بعض الإدارات والوزارات المختصة الأخرى في تأسيس بعض الجمعيات التي يلامس موضوعها نشاط تلك الإدارات أو الوزارات وتعليق تسليم إيصال العلم والخبر بموافقتها على تأسيس الجمعية، فمن المؤكد انه يشكل هرطقة قانونية فاضحة إذ أن ذلك يشكل تقييداً لحرية تأسيس الجمعيات لا يستند إلى أي نص فضلاً عن مخالفته المبادئ العامة التي أشرنا إليها سابقاً ولا سيما اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي الصادر عام 1971، الذي أبطل نصاً قانونياً يهدف إلى تقييد حرية تأسيس الجمعيات لمخالفته للدستور الفرنسي.

وقد طرح هذا الموضوع مؤخراً على مجلس شورى الدولة اللبناني بمعرض طعن مقدم ضد المادة 23 من المرسوم 5734/94 المتعلق بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية.

وقد نصت المادة المذكورة بإنشاء "دائرة الجمعيات والمنظمات التطوعية" لدى الوزارة وتحديد مهامها ومن ضمن هذه المهام درس طلبات إنشاء الجمعيات الاجتماعية وإبداء الرأي في توفر شروط إنشائها (!) وتحديد الأسس والمعايير لإنشاء الجمعيات الاجتماعية واقتراح حلها الخ... وهي كلها مهام تتناقض صراحة الأحكام القانونية التي ترعى إنشاء الجمعيات في لبنان.

إلا أن مجلس شورى الدولة قد رد الطعن المقدم ضد هذه المادة لسبب شكلي فقط ولم يتسنى له بحث الموضوع من حيث الأساس إلا أن البحث جار حالياً مع الإدارة في تعديل نص هذه المادة.

رفض استلام أوراق فئات معينة من الجمعيات:

من أمثلة التعامل الإداري المخالفة للقانون كذلك، رفض وزارة الداخلية استلام الأوراق المتعلقة بفئات معينة من الجمعيات تطلق عليها الإدارة وصف "الجمعيات السياسية" وقد شمل هذا الوصف مجموعة كبيرة من الجمعيات تتراوح بين جمعيات حقوق الإنسان وجمعيات متخصصة "كالجمعية اللبنانية من أجل ديموقراطية الانتخابات" وصولاً إلى بعض الجمعيات البيئية (!).

والحجة في هذا المجال غالباً ما تكون التذرع بقرار مجهول صادر عن مجلس الوزراء بمنع تأسيس الجمعيات السياسية إلا بقرار آخر صادر عن هذا المجلس. علماً أن هكذا قرار لم ينشر ولم يطلع أحد عليه بعد.

إزاء هذا الواقع، تعتمد بعض الجمعيات أسلوباً قانونياً يحول دون إمكانية رفض استلام أوراقها من قبل وزارة الداخلية وذلك من خلال توقيع أنظمة الجمعية وتسجيلها لدى الكاتب العدل وكذلك بيان الإعلام وإرسال كل هذه المستندات لإبلاغها من الوزراء بواسطة مباشر من وزارة العدل وفقاً لأصول التبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية.

وفي هذه الحالة يقوم المباشر إذا ما جوبه برفض استلام الأوراق بتركها للموظف المسؤول في الوزارة وبتنظيم محضر تبليغ رسمي بذلك ويعتبر التبليغ عندئذ حاصل على وجه قانوني حتى لو رفض الموظف توقيع المحضر.

فيما يتعلق بالأنظمة التأسيسية للجمعية

إن قانون الجمعيات لم يتضمن سوى إطارا عاما كما يجب أن يكون عليه النظام التأسيسي للجمعية، فنص على وجوب تحرير نظام أساسي للجمعية يتضمن اسمها وموضوعها وهيئتها الاثنتين: الهيئة العمومية والهيئة الإدارية التي تتألف من شخصين على الأقل.

هذا كل ما نص عليه القانون، تاركا بذلك الحرية للمؤسسين في تكييف علاقاتهم أصول إدارة جمعيتهم وفقا للمبادئ القانونية العام في العقود باعتبار أن نظام الجمعية هو عقد خاضع لمبدأ الحرية التعاقدية كما استقر عليه الرأي.

أما واقع التعامل الإداري مختلف كليا عن المبادئ القانونية المستقرة، إذ تعتمد الإدارة إلى فرض استعمال نماذج خاصة من الأنظمة التأسيسية للجمعيات وترفض في بعض الأحيان استلام أية أنظمة أخرى. كما تفرض أحيانا أخرى إدخال تعديلات جوهرية على الأنظمة المقدمة إليها من قبل المؤسسين بما فيها الاسم والموضوع في بعض الحالات.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن قيام الإدارة بإعداد أنظمة نموذجية للجمعيات Statuts-types ليس فكرة مستهجنة بحد ذاتها، بل على العكس يمكن أن تكون عاملا مساعدا للمؤسسين لدى وضعهم لأنظمة جمعيتهم وهو أمر معروف في أنظمة قانونية أخرى، لاسيما متى كانت هذه النماذج معدة بشكل جيد يتيح للمؤسسين قررا من الحرية في وضع أنظمتهم، في حال لم يكن لديهم فكرة عن الموضوع أو لم يستعينوا بمحام أم بمستشار قانوني.

إلا أن المخالفة تكمن في محاولة فرض نماذج الإدارة بصورة إلزامية كما لو كانت منزلة وحتى لو كانت المؤسسون قد سبق لهم أن وضعوا أنظمتهم بأنفسهم.

ومما لا شك فيه أن في اعتماد الإدارة لهذا الأسلوب في التعامل ما يشكل تدخلا غير مقبول منها في تأسيس الجمعية وهو مخالف للمبادئ القانونية التي تصون حرية هذا التأسيس.

ثالثا: نتائج التأسيس، نشوء الشخصية المعنوية للجمعية

قلنا إذا أن تأسيس الجمعية لا يحتاج إلى أي ترخيص مسبق بل إن كل ما يتوجب على المؤسسين فعله هو إعلام الإدارة بهذا التأسيس وتسليمها نسخا عن أوراق الجمعية لقاء إيصال من الإدارة يفيد أنها أخذت علما وخبرا بإنشاء الجمعية.

إن قيام المؤسسين بإنفاذ موجب الإعلام عن إنشاء الجمعية يؤدي إلى نتيجة قانونية أساسية، وهي نشوء الشخصية المعنوية للجمعية.

وبالفعل، تتمتع كل جمعية بالشخصية الاعتبارية - المعنوية Personnalité morale المستقلة عن شخصية الأعضاء المنتسبين إليها، والذين لا يلزمون على ذمتهم المالية الخاصة بأي من موجبات الجمعية؛

وبالتالي تتمتع الجمعية بجميع الحقوق المتلازمة بتلك الشخصية الاعتبارية، فيكون لها مثلا:

حق التقدم إلى المحاكم بصفة مدع أو مدعى عليه.

حق إدارة أموالها أو التصرف بها.

الحق لها بالاسم وبحمائته.
حق قبول الهبات - والتعاقد مع مدراء وإجراء وغيرها من الأعمال التي لا تحصى والتي يحق لأي شخص معنوي القيام بها.

تبقى مسألة تحديد التاريخ الذي تكتسب فيه الجمعية الشخصية المعنوية والنتائج المترتبة على ذلك.

تاريخ نشوء الشخصية المعنوية للجمعية

من الأخطاء الشائعة أن الجمعية تكتسب شخصيتها المعنوية منذ تاريخ نشر "العلم والخبر" في الجريدة الرسمية. فقد جاء في المادة 8 من قانون الجمعيات ما يلي:

"كل جمعية أعطت بياناً وفقاً للمادة 6 يمكنها أن تتقدم إلى المحاكم بالواسطة بصفة مدع أو مدعى عليه... الخ".

وبذلك يتضح جلياً بأن تاريخ اكتساب الشخصية المعنوية هو تاريخ إعطاء المؤسسين لإدارة البيان القانوني، وليس تاريخ استلامهم إيصال "العلم والخبر"، فكم بالحري تاريخ نشر هذا العلم والخبر في الجريدة الرسمية.

وقد أكد مجلس شوري الدولة على هذا المبدأ بقراره الصادر في 25 أيلول 1946، إذ طرحت آنذاك على المجلس مسألة عدم تمتع جمعية معينة بالشخصية المعنوية وبالتالي بحق الادعاء، لأن وزارة الداخلية لم تكن قد أعطتها بعد إيصالاً بالبيان الذي كان مؤسسو هذه الجمعية قد تقدموا به من الوزارة (أي لم يصدر "العلم والخبر" بعد بالمفهوم الشائع). فقضى مجلس الشوري بتمتع الجمعية المذكورة بالشخصية المعنوية منذ تاريخ إيداعها بيان التأسيس لدى وزارة الداخلية وذلك بالاستناد إلى أحكام المادة 8 من قانون الجمعيات وبالتالي تمتعها بحق الادعاء ابتداء من هذا التاريخ.

نتائج اكتساب الجمعية للشخصية المعنوية

بالإضافة إلى حق الجمعية بالادعاء ابتداء من تاريخ اكتسابها للشخصية المعنوية والذي أشرنا إليه أعلاه، سنحصر بحثنا بنتيجتين أساسيتين تترتبان على اكتساب الجمعية لشخصيتها المعنوية بالنظر لأهميتهما على الصعيد العملي:

فتح الحسابات لدى المصارف.

إجراء المعاملات باسم الجمعية أمام الكاتب العدل (وكالات، عقود، الخ...).

والواقع إن هاتان المسألتان تثيران مشاكل كثيرة للجمعيات على الصعيد العملي، بالنظر لتأخر الإدارة في تسليم إيصال "العلم والخبر" مما أوجد تساؤلات لدى البعض حول إمكانية الجمعية إجراء مثل هذه المعاملات، علماً أن النص القانوني والاجتهاد واضحان ولا يحتملان أي جدل.

فيالنسبة لفتح الحسابات المصرفية:

إن إمكانية فتح الحسابات المصرفية من قبل الجمعيات هي إحدى أهم نتائج تمتعها بالشخصية المعنوية، وقد خص المشرع اللبناني الجمعيات التي لا تتوخى الربح بان أجاز لها فتح حساب توفير لدى المصارف.

والسؤال الأول الذي يطرح من قبل المصرف عندما تتقدم منه جمعية طالبة فتح حساب لديه يتعلق

بكيفية إثبات وجود الجمعية؟

الجواب البديهي يكون في إبراز الجمعية لإيصال العلم والخبر الذي يُفترض أن تكون قد استلمته من الإدارة لدى ايداعها ببيان التأسيس ولكن التعامل الإداري المخالف للقانون الذي سبقت الإشارة إليه يعقد المسألة بعض الشيء نظرا لتأخر الإدارة في تسليم الإيصال المذكور بالرغم من استلامها لأوراق الجمعية، فتطرح هنا مشكلة أمام المصارف بصدد التحقق من حصول هذا الإيداع وبالتالي من اكتساب الجمعية لشخصيتها المعنوية حتى تتمكن هذه المصارف من فتح الحسابات المصرفية لها، لا سيما أن صدور العلم والخبر عن الإدارة في لبنان قد يتطلب شهورا أو حتى سنوات.

فلا يعقل أن تبقى الجمعية التي نفذت الموجبات الملقاة على عاتقها واكتسبت الشخصية المعنوية بفعل أحكام القانون، دون إمكانية فتح حساب مصرفي باسمها لتتمكن من إيداع الأموال الضرورية لممارسة نشاطها.

مما لا شك فيه، أن خلو القانون اللبناني من أية أحكام خاصة بالنشر في الجريدة الرسمية على غرار الوضع في فرنسا بغية إثبات حصول إبلاغ تأسيس الجمعية للإدارة، يجعل من التقليد المتبع في لبنان في نشر العلم والخبر في الجريدة الرسمية مجرد إجراء شكلي دون أي مفعول قانوني سوى لجهة الإثبات، دون أن تكون وسيلة الإثبات هذه حصرية بغياب النص القانوني.

وبالتالي فإن أي إثبات رسمي آخر قد يقدم للمصرف ويتبين منه حصول هذا التبليغ وايداع الأوراق المطلوبة للإدارة، يقتضي أن يكون كافيا من اجل تأكد المصرف من تنفيذ الجمعية لموجباتها واكتسابها للشخصية المعنوية وبالتالي يمكن عندها فتح الحساب المصرفي باسم هذه الجمعية.

أما بالنسبة لماهية هذا الإثبات الرسمي، فنرى انه في ظل الوضع الحالي للقانون اللبناني، يمكن أن يتم هذا الإثبات عن طريق قيام الجمعية بتسجيل نظامها الأساسي والداخلي لدى الكاتب العدل الذي يصادق على توقييع المؤسسين، ويتم إبلاغها إلى الإدارة بواسطة مباشر تابع لوزارة العدل، كما يحصل عمليا في بعض الحالات التي اشرنا إليها سابقا.

ففي مثل هذه الحالة، وفي حال ابرز للمصرف إشعار التبليغ الحاصل للوزارة مع قائمة المستندات المبلغة، يمكن لهذا المصرف التأكد من إتمام المعاملات القانونية لتأسيس الجمعية وفتح الحساب المصرفي باسم الجمعية.

فيما يتعلق بالمعاملات الرسمية وأمام الكاتب العدل خاصة:

نرى أن الحل ذاته الذي اشرنا إليه بالنسبة للمصارف، هو أيضا مستوجب التطبيق أمام الإدارات الرسمية (كالدوائر العقارية مثلا...) ولدى قيام الجمعية بأية معاملة أمام الكاتب العدل (كتنظيم الوكالات أم توقيع العقود الخ...).

فبمجرد إبراز أي إثبات رسمي على قيام الجمعية بتنفيذ موجباتها المنصوص عنها في المادة 6 من قانون الجمعيات، يصبح بإمكان الإدارة الرسمية أم الكاتب العدل اعتماد هذا الإثبات (كمحضر تبليغ الأوراق إلى وزارة الداخلية مثلا) لإجراء المعاملة المطلوبة.

وبالفعل إن رفض الإدارة المعنية ام الكاتب العدل إجراء المعاملة بحجة عدم "نيل الجمعية للعلم والخبر" يشكل مخالفة صريحة لأحكام قانون الجمعيات.

كان هذا بالنسبة لنشوء الشخصية المعنوية للجمعية ونتائجها. فكيف تزول هذه الشخصية المعنوية؟

رابعاً: زوال الشخصية المعنوية للجمعية

يمكن أن تنشأ الجمعيات لمدة محددة أو غير محددة، وبالتالي تحل الجمعية بلوغها أهدافها (إذا كان ذلك ممكناً) أو بحلول أجلها، أو بقرار بالحل يصدر عن الجمعية العمومية.

وبالعودة إلى أحكام المادة 14 من قانون الجمعيات يتبين لنا الأسباب الأخرى لزوال الشخصية المعنوية للجمعية، فقد نصت هذه المادة على ما يلي:

"إن الأموال العائدة لجمعية الحكومة أو فسخت برضاء أعضائها واختيارهم أو بحكم نظامها الداخلي إذا وجد بشأنها نص في نظام تلك الجمعية الأساسي عمل به والا عمل بموجب القرار الذي يعطي من هيئة الجمعية العمومية.

إن الجمعية التي منعت إذا كانت من الجمعيات المؤسسة لغرض من الأغراض المضرة والممنوعة والسابق ذكرها في المادة 3 تأخذ الحكومة أموالها وتضبطها".

وسنستعرض فيما يلي الأسباب التي تستتج من نص المادة 14 المذكورة.

الحالة الأولى: هي حل الجمعية من قبل هيئتها العمومية، وفي هذا الوضع ينبغي إن يكون النظام الأساسي قد حدد الأكثرية التي يجب إن تتخذ قرار الحل. أما في حال سكوت النظام فيجب إن يصدر قرار الحل عن إجماع الأعضاء عملاً بمبدأ الحرية التعاقدية المنصوص عنه في المادة 166 موجبات وعقود إذ لا يمكن فسخ عقدها إلا بموافقة فرقاءه كافة.

الحالة الثانية: هي التي يمكن إن يصدر فيها قرار الحل عن القضاء الجزائي، إذا ما حكم على الجمعية بالاستناد إلى المواد 336، 337 و338 من قانون العقوبات (التي تعاقب على تأليف جمعيات الأشرار والجمعيات السرية).

الحالة الثالثة: فهي حل الجمعية بفعل الإدارة. يمكن لمجلس الوزراء إصدار مرسوم بحل جمعية تبعا لرفض السلطات المعنية إعطائها العلم والخبر، إذا كان موضوعها مستند إلى أساس غير مشروع يدخل في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 3 من قانون الجمعيات (أي مخالفة لأحكام القوانين والأداب العمومية، أو على قصد الإخلال براحة المملكة ويكامل ملكية الدولة أو تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة، أو إذا كانت الجمعية سياسية، إن يكون أساسها أو عنوانها القومية والجنسية).

كذلك يمكن صدور مرسوم في مجلس الوزراء بحل الجمعيات السياسية إذا ما ارتكب أفرادها "بصفتهم الحزبية جرائم تتعلق بأمن الدولة اقترنت بأحكام مبرمة".

وتجدر الإشارة إلى إن اجتهاد مجلس شورى الدولة يتشدد في الرقابة على حق الإدارة في حل الجمعيات معتبرا إن هذا الحق مقيد بثبوت انحراف الجمعية عن غاياتها. فقُضي على سبيل المثال انه لا يكفي إن يكون أعضاء جمعية ما يعتقدون مبادئ فكرية معينة، بل يقتضي إن يثبت قيامهم بأعمال مخلة بالأمن. كما اعتبر اجتهاد مجلس شورى الدولة إن الحالات التي نص عليها القانون لحل الجمعيات تتعلق بالانتظام العام ويقتضي تفسيرها حصراً كونها تؤدي إلى المس بإحدى الحريات العامة الأساسية ولا يمكن بالتالي اعتماد أي سبب حل أخرى غير تلك الواردة في القانون.

أما بالنسبة إلى مصير أموال وموجودات الجمعية في حال انتهاء شخصيتها المعنوية، فيقتضي

التفريق بين حالتين:

إذا حلت الجمعية لانقضاء مدتها ام بقرار من هيئتها العمومية، تعود الأموال إلى الجهة المحددة عادة في الأنظمة. وفي حال عدم التحديد، يمكن تقرير ذلك في الجمعية العمومية التي تقرر الحل.

أما إذا كان الحل ناجما عن قرار قضائي ام بفعل الإدارة عملا بأحكام المادة 14 من القانون فان أحكام هذه المادة تكون مستوجبة التطبيق.

القسم الثالث إدارة الجمعيات

إن حرية الجمعيات (الدستورية) لا تقتصر فقط على التأسيس وإنما تشمل أيضا، وبذات القوة والفعالية، إدارة الجمعية. على إن مبدأ الحرية ليس مطلقا: فحدوده هي التي نصّ عليها القانون بصورة حصرية، وهي على نوعين، في ما يتعلق بالإدارة، تحديدا:

موجبات ينبغي على الجمعية مراعاتها.

ورقابة داخلية وإدارية وقضائية قد تصل إلى حد حل الجمعية.

وعليه، سوف نعالج موضوع إدارة الجمعيات ضمن قسمين رئيسيين:

قسم أول، يستعرض ما تحمله حرية الجمعيات من نتائج من خلال استعراض أشكالها وتعاييرها و ضماناتها؛

وقسم ثان يستعرض موجبات الجمعية والرقابة عليها، وكلّهما (الموجبات والرقابة) محددة حصرا في القانون باعتبارها قيود تشكّل الاستثناء على المبدأ الذي يبقى الحرية.

أولا: حرية إدارة الجمعيات هي المبدأ

ما هي عناصر حرية إدارة الجمعيات ؟

حرية الانتساب والانفصال

وتعني انه يحق، في المبدأ، لأي كان أن ينتسب أو لا ينتسب إلى الجمعية. ولكن القانون وضع قيودا لهذا المبدأ تتعلق بالعمر وبالأهلية:

فمنع انتساب من هو دون العشرين سنة من العمر، مثلا. ونحن نرى في ذلك تقييدا مبالغا فيه، ونقترح تحديد سن الانتساب الأدنى بـ 18 سنة.

وكذلك حظر القانون انتساب المحكوم عليه بجناية أو المحروم من حقوقه المدنية.

ويجوز أن تتضمن أنظمة الجمعية أحكاما وأصولا تقيّد بموجبها حق الانتساب إليها، كأن تحدّد عمرا أكثر من 20 سنة أو أن تحدّد مؤهلات علمية لدى طالب الانتساب، أو أن تعلق انتسابه على شرط قبوله من قبل لجنة عضوية...

وبموازاة حق الانتساب، أكد القانون على حق الانفصال عن الجمعية، حيث ورد في المادة العاشرة من القانون: "يمكن لعضو الجمعية أن ينفصل عنها في أي وقت أراد ولو اشترط في نظامها الأساسي عكس ذلك، ولكن بعد أن يؤدّي الحصة النقدية العائدة إلى السنة الحالية..."

أما الفصل، فيمكن إن تتضمن أنظمة الجمعية أحكاما تنظّمه وأحكام تأديبية أخرى تبقى خاضعة للاستئناف أمام القضاء.

حرية وضع النظامين الأساسي والداخلي وحرية تعديلهما

لم يحدّد القانون إلا الإطار العام الذي ينبغي إدارة الجمعية على أساسه، تاركا التفاصيل للمؤسسين وللجمعيات نفسها، وهذا أمر يؤكد الطابع التعاقدية للجمعية، باعتبارها النقاء مشيئات لهدف معيّن.

ومن مراجعة قانون الجمعيات يتبين انه نصّ فقط على وجوب وضع نظام أساسي للجمعية يتضمّن:

اسم الجمعية

أهدافها أو موضوعها

هيئتها العمومية وهيئتها الإدارية (من شخصين على الأقل)

وهذا كل ما نص عليه القانون.

وإنما في الممارسة نجد في الأنظمة الأساسية (statuts)، بالإضافة إلى ذلك: أصول اكتساب صفة العضوية في الجمعية وسقوطها ومداخل الجمعية وكيفية تشكيل هيئاتها العمومية والإدارية وأصول تعديل الأنظمة وحل الجمعية.

أما النظام الداخلي (réglement intérieur)، فلم ينص عليه القانون، وإنما درجت العادة على أن يتألف النظام من شقين: أساسي وداخلي. حتى إن الإدارة (وزارة الداخلية) تصرّ على إبراز نظامين أساسي وداخلي وتحفظ لنفسها بنماذج أنظمة تستعملها على ما يبدو للمقارنة "استثناسا".

إن إدارة الجمعية تتأثر بشكل كبير بالطريقة التي تصاغ بها أنظمتها، التي من المفترض أن ترعى علاقة الجمعية مع أعضائها ومع الغير ومع السلطات الإدارية والقضائية. إنها شرعة الجمعية، ولذا يقتضي صياغتها بكل دقة وتوخي الوضوح في ما تنص عليه وعدم الاكتفاء باعتماد نماذج قد لا تنطبق على ما يتوخاه المؤسسون من وراء تأسيس الجمعية. ولا شيء يلزم المؤسسين باعتماد نماذج وضعتها الإدارة طالما إن نظامهم الأساسي - أي العقد الذي اتفقوا بموجبه - هو متوافق مع ما نص عليه القانون.

هذا عند وضع الأنظمة. ولكن قد يحصل أن ترغب الجمعية لاحقا في تعديل أنظمتها، وهو أمر مشروع. هذا التعديل لا يخضع لأية مصادقة من أي نوع كانت، وجلّ ما في الأمر انه يتوجب على الجمعية، بالنسبة لبعض التعديلات في أنظمتها، أن تعلم الإدارة به. فقد نصّت المادة السادسة من قانون الجمعيات على انه: "يتحتّم على الجمعيات أن تعلم الحكومة في الحال بما يقع من التعديل أو التبديل في نظامها الأساسي أو هيئة أدارتها ومقامها". وتضيف هذه المادة: " وهذا التعديل والتبديل إنما ينفذ حكمه على شخص ثالث من يوم إعلام الحكومة به". وبالتالي، يكون التعديل نافذا بالنسبة للجمعية منذ تاريخ إقراره من قبل الجمعية (الهيئة العمومية اجمالا). وعليه، فكما يوضع النظام، كذلك يعدّل، وكما إن العلم والخبر ليس بترخيص، فكذلك، إن التعديل لا يحتاج إلى موافقة الإدارة المختصة وإنما يكفي فقط إعلامها به.

أما إذا خالفت الجمعية موجب الإعلام، فإن تخلفها هذا يؤدي إلى جزاء نقدي، نصّت عليه المادة 13 من قانون الجمعيات (من ذهبيين إلى 10 مذهبات!). وبالتالي لا يمكن تجاوز هذا الجزاء واتخاذ قرار بحل هذه الجمعيات أو اتخاذ أي تدبير آخر بحقها.

وسنأتي لاحقا على ذكر مسألة تمتع الإدارة عن قبول الإعلام بالتعديل.

حرية اختيار الأنشطة ضمن حدود النظام والقانون

بما معناه انه يعود للجمعية إن تختار الأنشطة التي ترغب في ممارستها، بشرط أن تتوافق هذه الأنشطة مع نظام الجمعية وموضوعها ومع القانون. وبالتالي، فانه يعود للجمعية أن تقوم بالأعمال التي تخدم موضوعها دون أي استثناء، ما خلا ما منعه القانون.

وهذا أمر يستدعي أحيانا أن تعقد الاجتماعات وتنشئ الجمعية لنفسها فروعاً في المناطق. إزاء هذا الموضوع، تعتبر الإدارة، خطأ، إن إنشاء الفرع يحتاج إلى إجراءات تأسيس جديدة مشابهة لتلك العائدة لتأسيس جمعية جديدة. وفي ذلك تطبيق خاطئ للقانون وتفسير، إذ يكفي، لإنشاء الفرع، أن تعطى الإدارة علماً بذلك.

حرية اختيار هيئاتها الإدارية

لم يتضمن القانون أية أحكام تقيد حق الجمعية في اختيار هيئاتها الإدارية، ولم يجز، طبعاً، للسلطة التنفيذية أن تتدخل في هذا الاختيار. وإذا كان سبق أن صدر في أيام الحرب نص تشريعي يمدد ولاية الهيئات الإدارية إذا كان ثمة استحالة لإجراء الانتخابات ضمن شروط محددة، فإن هذا النص - الذي مدد مرات عدة - قد انتهى مفعوله في 31/12/1992.

في جميع هذه الحالات، كان تجاوز حرية الجمعيات في اختيار أعضاء هيئاتها الإدارية يتم بموجب قانون، وقد يقول قائل إنه لو طرح الموضوع اليوم، أي بعد إنشاء المجلس الدستوري، لكان أمكن الطعن، ربما، بقانون كهذا لعدم دستوريته.

ولكن اللافت في الموضوع هو "بلاغ" صدر عن وزير الداخلية بتاريخ 17/1/1996، تحت رقم 17/4/ص، موجه إلى جميع الجمعيات المرتبطة بوزارة الداخلية. هذا البلاغ لا يزال مطبقاً اليوم وكثيرة هي الجمعيات التي تخضع له. وقد جاء في "البلاغ":

" (...)

احترام الجمعيات لمواعيد العمليات الانتخابية التي تنص عليها أنظمتها الخاصة وإعلام وزارة الداخلية قبل شهر على الأقل عن موعد أية انتخابات تجريها ليتسنى لهذه الإدارة التحقيق في أوضاع هذه الجمعيات والتدقيق في أسماء أعضائها، وتكليف موظف من قبلها للإشراف على هذه الانتخابات استناداً إلى لوائح الناخبين المأخوذة من ملف كل جمعية.

" (...)

إبلاغ وزارة الداخلية عن كل تعديل يطرأ على أنظمة الجمعيات الأساسية والداخلي وعلى هيئاتها الإدارية تحت طائلة عدم الاعتراف بأي تعديل يطرأ خارج إطار معرفة ورقابة الإدارة والتصديق عليه.

إن وزارة الداخلية ستضطر إلى سحب العلم والخبر من كل جمعية لا تتقيد بالتعليمات المذكورة أعلاه".

يتضمن هذا "البلاغ"، في شقٍّ محدود منه، استعادة لبعض أحكام القانون، كموجب إعلام الإدارة بأي تعديل يطرأ في الأنظمة أو في الهيئة الإدارية، مثلاً. وهذا ما لا اعتراض عليه في المبدأ. ولكن البلاغ يتضمن أيضاً استحداثاً لأحكام جديدة غريبة عن قانون الجمعيات، تفرض شروطاً أقل ما يقال فيها أنها تخالف مبادئ قانونية أساسية وتخالف قانون الجمعيات، بل تتخطاه. فعلى سبيل الدلالة فقط، فإن عبارة "الترخيص" الواردة بشكل متكرر هي في غير موقعها إذ إن العلم والخبر ليس بترخيص، وإن التهديد في خاتمته "بسحب العلم والخبر" هو ضرب لمجموعة من النصوص التشريعية ولعدد كبير من الأحكام الصادرة عن القضاء، لأن سحب العلم والخبر (أو حل الجمعية)

دونه شروط محدّدة ولا يجوز إلا في حالات محدّدة حصرا ويخضع لرقابة القضاء، وهو لا يدخل على أي حال ضمن صلاحيات وزارة الداخلية.

إن هذا البلاغ يتعارض مع:

مبدأ تسلسل مصادر الشرعية، أو ما يعرف بتراتبية النصوص في هرمية رأسها الدستور وتدنوه القوانين والمراسيم الاشتراعية ثم المراسيم ثم القرارات.
ومع حرية إدارة الجمعيات كما نظمتها المادة السادسة من قانون الجمعيات.
ومع مبدأ الحرية التعاقدية.

بالنسبة لمخالفة مبدأ تسلسل مصادر الشرعية

من الواضح إن الدستور اللبناني قد كفل في المادة 13 منه حرية الجمعيات بصورة عامة، وجعل تقييد تلك الحرية ضمن دائرة القانون. وللتذكير، نلفت إلى إن الدستور اللبناني يعود إلى عام 1926، فيما قانون الجمعيات كان صدر عام 1909. وفي هذا القانون جاءت القيود محدودة للغاية ومحددة حصرا وصراحة. وبشكل أخص، لم ينص القانون على أية تدابير لجهة الإشراف على انتخابات الجمعيات (كتلك الواردة في البلاغ).

ومن الواضح أيضا انه لا يمكن لبلاغ وزاري (أو لقرار أو حتى لمرسوم) أن يخالف أحكام القانون سندا لمبدأ تسلسل مصادر الشرعية، خصوصا وان القيود التي استحدثها البلاغ إنما تشكّل استثناء مباشرا لمبدأ الحرية ويجب بالتالي أن يرد بشأنها نص تشريعي صريح. وعلى أي حال، وطالما إن القانون لا يعطي وزارة الداخلية صلاحية الإشراف على الانتخابات ولا صلاحية المصادقة على التعديلات على الأنظمة، ولا صلاحية سحب العلم والخبر، فيكون منح الوزارة نفسها مثل هذه الصلاحيات هو من قبيل تجاوز حدّ السلطة وفقا لما استقرّ عليه الفقه والاجتهاد:

:RIVERO, Droit administratif, Ed. 1980, p.256

Le détournement de pouvoir est le vice qui entache un acte par lequel l'administration, en " méconnaissance de ces règles, a poursuivi un but différent de celui que le droit lui assignait, "détournant ainsi de sa fin légale le pouvoir qui lui était confié

وقد تطرّق مجلس شورى الدولة الفرنسي لمسألة مشابهة عندما صدر مرسوم ينظّم عمل الجمعيات التي تتعاطى تأصيل الكلاب (!). هذا المرسوم كان فرض حضور مفوض حكومة الجمعية العمومية وجلسات الهيئة الإدارية. وقد انتهى الطعن بأن أبطل مجلس الشورى المرسوم المذكور معتبرا انه خالف القانون وتجاوز حدّ السلطة و "لان تنظيم الحريات الأساسية لا يمكن إن يتم إلا بقانون".

بالنسبة لمخالفة مبدأ الحرية التعاقدية

إن الجمعية هي شكل من أشكال التعاقد، ويعتبر نظام الجمعية العقد الذي يربط بين أعضائها:

(OZANAM, Associations, syndicats, fondations, p.41

Les statuts constituent dans une association la convention qui, plus que partout ailleurs, "fait la loi des parties

وبما إن أنظمة الجمعيات لا تتضمّن وجوب إبلاغ وزارة الداخلية عن مواعيد انتخاباتها، فإن إلزام

الجمعيات بأمر لم يرد في أنظمتها، إنما يخالف مبدأ الحرية التعاقدية. ويخشى في هذا الإطار إن تكون الجمعيات التي أودعت أوراقها بعد بلاغ 1996 بإيرادها أحكامه في متن أنظمتها، يخشى إن تكون هذه الجمعيات قد اختارت بشكل ما الخضوع لأحكامه!

بالنسبة لمخالفة البلاغ لأحكام المادة السادسة من قانون الجمعيات

تنصّ الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون الجمعيات على ما حرفيته:

"ويتحتّم على الجمعيات أن تعلم الحكومة في الحال بما يقع من التعديل والتبديل في نظامها الأساسي أو في هيئة إدارتها ومقامها. وهذا التعديل والتبديل إنما ينفذ حكمه على شخص ثالث من يوم إعلام الحكومة به. وينبغي أن يرقم في دفتر مخصوص وأي وقت طلبته الحكومة العدلية أو الحكومة الملكية ينبغي إبرازها لها".

وبذلك، يكون القانون قد ألقى فعلا على الجمعيات موجب إعلام الإدارة بالتعديلات التي تطرأ على أنظمتها أو هيئتها الإدارية. ولكّنه لم يرتّب على إغفال إعلام الحكومة بالتعديل إلا نتيجتين هما: الغرامة من جهة، وعدم سريان التعديل تجاه الغير. وبالتالي، فمن الواضح إن القانون لم يعط الحكومة مهمّة التصديق (أو المصادقة) على التعديلات المذكورة، مكتفيا بإيداعها أيّاه وإبلاغها بها. بل هل يعقل أن يفرض في التعديل ما لم يفرضه القانون في التأسيس؟

بالنسبة لمخالفة المادة الثالثة من قانون الجمعيات (حول حالات الحلّ)

لقد انتهى بلاغ 16/1/96 إلى التهويل "بسحب العلم والخبر من كل جمعية لا تتقيّد بالتعليمات المذكورة". وفي ذلك، أخطأت الإدارة هنا أيضا عندما منحت لنفسها سلطة تفتقدها. وبالفعل، فإن نص المادة 3 من قانون الجمعيات والمادة الأولى من المرسوم رقم 10830/1962 قد حدّدًا بصورة حصرية حالتين يجوز فيهما حلّ الجمعية:

الحالة الأولى: إذا تألّفت جمعية "مستندة على أساس غير مشروع مخالف لأحكام القوانين والآداب العمومية أو على قصد الإخلال براحة المملكة وبكمال ملكية الدولة أو تغيير شكل الحكومة الحاضرة أو التفريق سياسة بين العناصر العثمانية المختلفة".

الحالة الثانية: إذا ارتكب أفراد جمعية سياسية "بصفتهم الحزبية جرائم تتعلّق بأمن الدولة اقترنت بأحكام مبرمة".

وقد أجمع العلم واجتهاد المحاكم على القول إن أسباب الحل هذه محددة بصورة حصرية ولا يجوز "استحداث" أسباب حل أخرى لم ينص عليها القانون.

واجتهاد المحاكم اللبنانية ولا سيما مجلس شورى الدولة واضح بهذا الاتجاه، أي باتجاه القول بعدم جواز تدخّل الإدارة في حياة الجمعية إلا ضمن الحالات التي حددها حصرا القانون. ولعلّ أكثر القرارات تعبيراً عن موقف مجلس الشورى المستمر هو قرار صادر في عام 1970 بموضوع حل لجنة جبران الوطنية، وقد ورد في حيثياته - بعد تطرّقه إلى المادة 13 من الدستور التي كرّست حرية الجمعيات " وحيث إن المرسوم المطعون فيه قضى بسحب العلم وخبر الجمعية وبحلّها لداعي إن أعمالها قد شكّلت فتوقفت عن ممارسة نشاطها بسبب الخلافات المحلية التي قد تؤدّي إلى حصول مضاعفات من شأنها الإخلال بالأمن، وحيث إن هذا السبب الذي يستند إليه المرسوم ليس من الحالات التي نص عليها حصرا قانون الجمعيات بجواز حل الجمعية".

إن هذه الملاحظات مجتمعة تظهر في الواقع معادلة توازن بين مبدأ حرية الجمعيات بتعاييره التي سبق ذكرها، من جهة، وبين تقييد للجمعيات في ادارتها، وهو من قبيل الاستثناء، من جهة أخرى.

ثانياً: تقييد الجمعية في ادارتها هو الاستثناء

نعود إلى حيث انطلقنا: الحرية لا تعني الفوضى، والإشراف على أعمال الجمعيات ليس فقط ممكناً وإنما هو ضروري وتطالب به كل الجمعيات التي هي تحت سقف القانون، وعندما نتكلم على حرية إدارة الجمعية وعدم جواز تدخل السلطة، فإنما نعني بذلك تدخلها في حالات لم ينص عليها القانون أو تدخلها بتفسير خاص للقانون، في حين إن المطلوب هو تفسير حصري يتم عند الغموض أو الشك لصالح الحرية. ولقد لحظ القانون موجبات على عاتق الجمعية وأخضعها للرقابة، أما الموجبات، فهي:

مسك دفاتر

إعلام الإدارة سنوياً ببعض الأوراق

إعلام الإدارة بأي تعديل قد يحصل في الأنظمة والهيئة الإدارية.

وأما الرقابة فيمكن أن تتم من داخل الجمعية، كما يمكن إن تقوم بها الإدارة المختصة، في حالات محددة، وهذه الرقابة هي دائماً مؤخره، لاحقة، وليست مسبقة.

المقطع الأول: موجبات الجمعية

الدفاتر الواجب على الجمعية أن تمسكها

أوجب القانون على الجمعية مسك ثلاث دفاتر:

الأول، يتضمّن أسماء جميع أعضاء الجمعية وهوياتهم وتاريخ انتسابهم إلى الجمعية.

الثاني، تدوّن فيه مقرّرات الهيئة الإدارية ومخبراتها (بمعنى الصادر والوارد) وتبليغاتها.

الثالث، تقيّد فيه واردات الجمعية ومفردات مصارقاتها ونوعها ومقدارها.

بالإضافة إلى دفتر مرّقم خاص بالتعديلات التي تطرأ على أنظمة الجمعية أو على هيئتها الإدارية أو على مركزها الرئيسي.

وعلى الجمعية أن تبرز هذه الدفاتر في أي وقت تطلبها المراجع الرسمية.

الإعلام السنوي

منذ 1962، يترتّب على الجمعيات أن تتقدّم من وزارة في الشهر الأول من كل سنة، وتحت طائلة غرامة مالية، بلائحة تتضمّن أسماء أعضائها وبنسخة عن موازنتها السنوية وعن حسابها القطعي.

الإعلام "الفوري"

بالإضافة إلى الإعلام السنوي، على الجمعية أن تعلم الحكومة بشكل فوري بأي تعديل قد يطرأ على

أنظمتها أو في تشكيل هيئتها الإدارية أو في مركزها. ولا يسري أي تعديل بوجه الغير إلا من تاريخ أعلام الإدارة به.

المقطع الثاني: الرقابة

ثمة نوعين من الرقابة تخضع لها الجمعيات: رقابة داخلية تجريها أجهزة الجمعية نفسها، ورقابة خارجية تجريها الإدارة والقضاء، عند الاقتضاء. النوع الأول ينحصر إجمالاً بالهيئة العامة للجمعية (أو الجمعية العمومية)، كما يمكن أن يمارسها مفوض المراقبة (في حال وجوده) في ما خص الأمور المالية.

أما النوع الثاني فتتولاه عملياً وزارة الداخلية والأجهزة التابعة لها ضمن الحدود التي حددها لها القانون، كما يمكن أن يجريه القضاء في حالات معينة.

الرقابة الإدارية

تتجلى الرقابة الإدارية في إطار احترام الجمعية للموجبات التي فرضها القانون (والتي سبق تفصيلها أعلاه).

ففي ما يعود لمسك الدفاتر وللإعلام السنوي، فإن إغفالها من قبل الجمعية يعرضها للغرامة النقدية (وليس من شأنه ترتيب أي نتائج أخرى كالحل أو "سحب العلم والخبر").

أما في ما خصّ إعلام الإدارة عن التعديل في الأنظمة أو عن التبدل في الهيئة الإدارية، فإن جزاء مخالفته يؤدي إلى عدم سريان التعديل أو التبدل على الغير في تعاطيه مع الجمعية.

ويحق للإدارة طلب دفاتر وقيود الجمعية في أي وقت تشاء، فضلا عن إمكانية دخول الشرطة إلى مراكز اجتماعات الجمعية في بعض الحالات الضرورية، على أن يستحصل رجال الشرطة على إذن بذلك. وتطبق الأصول المتبعة في عمل الضابطة العدلية.

ولعلّ ما يلفت فعلا في موضوع الرقابة الإدارية هو ما يقرّره القانون بالنسبة لحلّ الجمعية، حيث إن رقابة الإدارة لهذه الجهة هي رقابة محدودة للغاية وخاضعة لرقابة القضاء. وبالفعل، فقد حرص قانون الجمعيات، وحتى قانون 1962 من بعده، على تأكيد مبدأ حرية الجمعيات، وذلك من خلال:

إعطاء سلطة الحل (ضمن حدود الحالتين أنه حصرًا) لمجلس الوزراء، بحيث لا يكفي استصدار قرار وزاري، وإنما ينبغي صدور مرسوم في مجلس الوزراء بهذا المعنى، وهذا أمر يؤكد أيضا وأيضاً إن العلم والخبر ليس بترخيص وان وزارة الداخلية لا تصدر قرارا بتأسيس جمعية (!) والّا لا يمكن حلّ الجمعية بقرار وزاري، مراعاة لمبدأ تسلسل مصادر الشرعية! حصر إمكانية الحل (ولو في مجلس الوزراء) ضمن حالتين محدّتين لا ثالثة لهما، وتحت رقابة القضاء.

الرقابة القضائية

يمارس القضاء رقابة على الجمعيات بإحدى الوسائل التالية:

في معرض النظر في نزاع بين الجمعية وأعضاء فيها، قد تتطرق المحاكم لمسألة الإدارة الداخلية للجمعية أو حساباتها أو مسؤولية مدراءها ...

الملاحقة أمام القضاء الجزائي للجمعيات السريّة وجمعيات الأشرار.
رقابة القضاء الإداري في حالة حلّ الجمعية.

القسم الرابع مالية الجمعيات وأهليتها ونظامها الضريبي

بعيد انتهاء الحروب الدامية في لبنان، شهدت البلاد عملية تشريع واسعة طاولت عدد من النصوص والقوانين وتضمنت بما تضمنته تعديل وتوضيح لبعض الاحكام والمفاهيم القديمة الهالكة والمتحجرة مما اعاد الدولة إلى حيز الوجود واضفى على الحياة الاجتماعية والعلاقة بين الافراد شيء من العدالة والمساواة.

الا أن حصيلة ما قام به المشرع حتى اليوم لا يزال طابعها المقاربة السلبية للتشريع بدل المقاربة الأيجابية اذ انه لم يقدم حتماً على تغييرات جذرية وجوهرية واسعة الآفاق انما اعتمد اختيار بعض التشريعات والقوانين التي كانت تتناسب مع سياسته المتبعة وسيما عملية تحريك العجلة الاقتصادية ومواكبة مشروع الانماء والاعمار، متاسياً أو مغفلاً بالتالي المشاكل المتأتية من تطبيق القوانين والانظمة القدية التي وضعت في ظل المفاهيم التقليدية التي لم تعد تتلائم مع الظروف الواقعية الحالية للبلاد ومع التطورات الاقتصادية والاجتماعية الخطيرة التي وصلنا إليها.

ويتوقف الامر نفسه أيضاً على أن القوانين الجديدة، ونعني تحديداً القوانين التي صدرت في الاعوام التي اعقبت سلوك الدولة النهج التشريعي والاصلاحي، قد وضعت دون تنسيق وانسجام فيما بينها ناهيك عن كونها غير متكاملة وغير متوافقة مع مخطط عام شامل للتنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية. وقد تسبب ذلك بصدمة كبيرة لدى المواطنين وأوقعهم في الحيرة والقلق والتردد مع ما يستتبع ذلك من فقدان للثقة والتأمل.

ولعل اهم القوانين التي استثنائها المشرع وبقيت بمعزلة عن التطوير، قوانين الجمعيات التي تشكلت بحد ذاتها ثابتة من ثوابت الديمقراطية التي ناضل من اجلها اللبنانيون طويلاً واستشهد من استشهد دفاعاً عنها جيلاً بعد جيل.

وكلنا يعرف أين تكمن اهمية الجمعيات في اطار تعزيز الديمقراطية والدفاع عن الحريات وتنمية اهتمام المواطن بالشأن العام فضلاً عن أنها عماد من اعمدة التطور والنمو والخدمة الاجتماعية. ونحن في غنى هنا عن الخوض في التفاصيل والحيثيات التي سبق وعرضت على حضراتكم من قبل الزملاء الكرام.

وما دما في معرض تنفيذ النواقص، فلا بد من الإشارة إلى أن ابرز الاحكام التي تنطبق على الجمعيات والمبعثرة في عدة قوانين متعاقبة يشوبها شيء من الغموض والتناقض وهذا ما يبينه جلياً عرضنا لأهم مقومات الجمعيات المالية والضريبية.

أولاً: سبل تمويل الجمعيات وأهليتها للتملك وقبول الهبات والمساعدات
سبل التمويل

حرفية النصوص

لقد حصر قانون الجمعيات بمادته الثامنة حق تصرف الجمعية التي اعطت بياناً وفقاً للمادة السادسة (علم وخبر) بالمسائل التالية:

الحصص النقدية التي تعطى من الاعضاء بشرط أن لا تتجاوز الحصة اربعة وعشرين ذهباً في السنة.

المحل المخصص لادارة الجمعية واجتماع أعضائها.

الأموال غير المنقولة لإجراء الغرض المقصود وذلك وفقاً لنظامها الخاص.

الا انه اجاز بمادته السابعة عشرة للجمعيات الخادمة للمنافع العامة إجراء جميع المعاملات الحقوقية غير الممنوعة بنظامها الأساسي وتملك الاسهم والتحويل وقبول الأموال الموهوبة أو الموصى بها وبديل الأموال غير المنقولة المباعة بسبب عدم ارتباطها بوظيفة وغاية الجمعية.

واكدت المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم 87 تاريخ 30/6/1977 هذا الاتجاه ومنحت الجمعيات ذات المنفعة العامة الاستفادة من جهة، من المساعدات والاعانات التي تمنحها الدولة والبلديات والمؤسسات العامة، ومن جهة أخرى، من الهبات والمساعدات والوصايا المحررة لمصلحتها.

وتجدر الإشارة إلى انه لم يصار لتاريخه إلى تعديل الحد الاقصى للاشتراكات السنوية ،كما انه لم يصار إلى اعتماد تسعيرة أو تعريفية لسعر تحويل الذهب إلى العملة اللبنانية باستثناء القرار رقم 2094 تاريخ 29/8/1928 الصادر عن المفوض السامي بونسو. وهنا السؤال: هل من مصادر أخرى لتمويل الجمعيات غير تلك التي نص عليها القانون بصورة حصرية؟

الاستدلال

أن من يستلهمون واقع الجمعيات في ضوء احتياجاتها والصعوبات الاقتصادية التي تواجهها في سياق قيامها بوظائفها المهمة والضرورية، ومن دون أن يستبعدوا فرصة تطوير النصوص، يؤكدون أن بإمكان الجمعية الحصول على مصادر تمويل لن يأتي على ذكرها القانون صراحة".

ويعود هذا الاعتقاد إلى ظن هؤلاء أن تنوع السبل والموارد هو شرط من شروط نجاح الجمعية في تأدية مهامها وتحقيق الغاية التي أنشأت من أجلها.

ولن يجدي المشترع نفعاً ولا الدولة ولا المسؤولين تحجيم الجمعيات والحد من امكانياتها التمويلية وقدراتها على تحقيق غاياتها واهدافها، ليس تجاه العلاقة مع تلك الجمعيات والقيمين عليها فحسب، وهو الامر الأسهل، بل تجاه شريحة كبيرة من المواطنين المستفيدين من خدماتها.

ولا مانع من بعد ذلك، من تفعيل الرقابة المشروعة والمفيدة على الجمعيات واموالها بغية تصويب أي انحراف أو اعوجاج في الممارسة والحوول دون تحول الجمعيات الخيرية إلى "جمعيات على حساب الخير العام وليس من اجله".

ومن أهم سبل التمويل المتعارف عليها

الاستثمارات والتوظيفات على انواعها (مالية، عقارية، وكذا) المساعدات والهبات والمقدمات النقدية والعينية. القروض.

الأرباح الناتجة عن اعمال تجارية وصناعية وخدمائية.

مداخيل وايرادات رؤوس الأموال المنقولة.

محصول وايراد الحفلات والندوات والمهرجانات التي تقيمها

الجمعيات.

بدلات الانتساب (Droits D'entrée)

العقوبات والغرامات المالية الناتجة عن مخالفة انظمة الجمعية.

ويشترط على الجمعيات ،أولاً" بأول ،عدم توزيع أو تقاسم الأرباح الناتجة عن هذه الاعمال بين أعضائها لان غايتها الرئيسية عدم توكي الربح.

وتجدر الإشارة أخيراً" إلى أن المرسوم الاشتراعي رقم 66/67 المتعلق بضريبة الملاهي قد اجاز ضمناً" للجمعيات الحصول على إيرادات من جراء اقامة وتنظيم حفلات وندوات ومهرجانات. كما أن هناك بعض النصوص القانونية المتفرقة التي لحظت امكانية الحصول على مساعدات وهبات وتملك أموال غير منقولة (عقارات، ابنية...).

ثانياً: أهلية الجمعية للتملك وقبول الهبات والمساعدات

بفعل اكتسابها الشخصية المعنوية تجاه الغير، تتمتع الجمعية بالأهلية اللازمة للقيام بأعمالها والتصرف بأموالها؛ الا أن هذه الأهلية المدنية محصورة، بالنسبة للجمعية، بالاعمال والمواضيع المنصوص عليها في نظامها والتي أنشأت في سبيل تحقيقها.

ومن حيث المبدأ، تختلف هذه الأهلية باختلاف نوع الجمعية وشكلها القانوني؛ اذ أن المشرع قد تعمد التمييز فيما بين جمعية "العلم والخبر" والجمعية ذات المنفعة العامة، مانحاً" هذه الاخيرة - واذ جاز التعبير - "أهلية موسعة" تخولها تملك الأموال وقبول الهبات والوصايا والمساعدات على انواعها فضلاً" عن استفادتها من تنزيلات واعفاءات ضريبية مهمة.

وانعكس هذا الواقع سلباً" على وضع الجمعيات وتسبب عملياً" باضعاف واضح لموقعها ودورها الاجتماعي الرائد والمميز، مع ما يستتبع ذلك من تضخيم لحجم الجمعيات المرخص لها ومن تحجيم لدور جمعيات "العلم والخبر".

ويتوقف هذا الامر أيضاً، في رأينا، على أن النصوص القانونية يشوبها كثير من الغموض والتناقض. هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فان النصوص الخاصة والقوانين المتفرقة تبين، بما لا ريب فيه، أن بإمكان الجمعيات العادية (علم وخبر) تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة وقبول الهبات والمساعدات الممنوحة لها. ولكي لا نسهب في التفاصيل، نكتفي على سبيل التعداد لا الحصر بذكر بعض هذه النصوص:

المادة الخامسة من قانون ضريبة الدخل التي استنتجت من الضريبة المستشفيات والميتم والملاجئ ودور العجزة والمستوصفات والمصحات وما شاكلها من مؤسسات التمريض والاسعاف التي تملكها أو تستثمرها مؤسسات أو جمعيات أو هيئات لا تتوخى تحقيق الربح.

المادة السابعة (بند 9) من قانون ضريبة الدخل والمراسيم التطبيقية رقم 14973/70 و

1785/79 التي اجازت تنزيل، من الأرباح الخاضعة لضريبة الدخل، المبالغ التي يثبت أنها دفعت على سبيل الاسعاف أو التبرع أو الاحسان إلى مؤسسات خيرية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية معترف بها رسمياً" وذلك ضمن الحدود العامة المعينة بموجب هذه المراسيم التطبيقية. ويكون الاعتراف الرسمي عادة بمقتضى علم وخبر صادر عن وزارة الداخلية أو ترخيص صادر عن سلطة رسمية أخرى مختصة.

المادة السادسة عشرة من المرسوم الاشتراعي رقم 146/59 (رسم الانتقال) المعدلة بموجب
المادة الثالثة من القانون رقم 374/94 التي اعفت من الرسوم الجزء من الهبة الذي لا يتجاوز
مبلغ مئة مليون ليرة لبنانية والموهوب بها إلى مؤسسة خيرية أو جمعية رياضية أو ثقافية أو فنية
أو خيرية أو دينية بما فيها الأوقاف الدينية.

مع الإشارة إلى أن هذا التدبير لا يتعلق إلا بجمعيات "العلم والخبر" بدليل أن المادة
الخامسة (ج) من المرسوم الاشتراعي رقم 87/77 قد اعفت صراحة الهيئات التي تقدم
للمؤسسات ذات المنفعة العامة والوصايا المحررة لمصلحتها من أي رسم انتقال أو ضريبة
أو رسم آخر بما فيها الرسوم البلدية.

المادة الثامنة من قانون ضريبة الاملاك المبنية تاريخ 17/9/1962 (المعدل بموجب القانون
رقم 366/94) التي اعفت من الضريبة بصورة دائمة:

الابنية المستعملة كخلايا اجتماعية أو مشاغل أو مراكز صحية أو اندية ثقافية، والابنية المستعملة
كأندية رياضية بما فيها الملاعب التابعة لها على أن تتوفر فيها الشروط المطلوبة في الابنية
المستعملة كمستشفيات أو مستوصفات.

الابنية التي تملكها الاحزاب السياسية وال نقابات وسواها من الجمعيات والمؤسسات التي لا
تتوخى تحقيق الربح شرط أن تكون الهيئات المذكورة قائمة وفقا" للقوانين النافذة وان تكون
الابنية مخصصة لغايات تتصل مباشرة بنشاط تلك المؤسسات ولا تكون مؤجرة.

الابنية المستعملة كمستشفيات أو مستوصفات أو معاهد للتعليم شرط أن يكون البناء ملكا"
لجمعيات أو مؤسسات لا تتوخى الربح وموقوفا" لغايات دينية أو خيرية وان تتولى هذه الهيئات
بنفسها إدارة المشروع.

وهنا، يتضح لنا جليا" أن مضمون هذه المادة يتناسب إلى حد بعيد مع مضمون المادة الثامنة من
قانون الجمعيات ويخول الجمعيات المعترف بها، وضمن شروط محددة، بحق تملك و/أو اشغال
الاملاك المبنية والاموال غير المنقولة اللازمة للقيام بأعمال تتصل مباشرة بموضوعها ونشاطها.

وأخيرا" يقتضي التوضيح أن الأنظمة اللبنانية، وخلافا" لما هو معمول به في بعض البلدان الاجنبية،
منعت منعاً قطعياً" تأليف الجمعيات السرية والمستترة (non déclarée) ونزعت عنها صفة
الشخصية المعنوية كما جردتها من أي أهلية للتصرف أو التملك أو قبول الهبات والمساعدات.

التشريع المقارن

نكتفي ضمن هذا العنوان باعطاء لمحة سريعة عن قانون الجمعيات الفرنسي الصادر سنة 1901
وهو قانون شبيه إلى حد التطابق بقانون الجمعيات اللبناني الصادر في 3/8/1909؛ غير انه شهد
عملية تطوير وتصويب مستمرة على مدار العقود.

وفي هذا الاطار، ولجهة المفارقات، يتبين لنا أن المشرع الفرنسي قد قام بالتمييز فيما بين الجمعية
المعلنة (déclarée) والجمعية السرية أو المستترة (non delarée) مانحا" هذه الأخيرة، بالرغم
من عدم تمتعها بالأهلية القانونية والشخصية المعنوية، أهلية محدودة تمكنها من إدارة أعمالها وقبول
الاشتراكات وفرض غرامات على أعضائها وفتح حساب بريدي والمثول بصفة مدعى عليه أمام
جميع المحاكم (محكمة فرساي 23/3/1982). كما يحق لها أيضا" التعاقد عن طريق وكيل أو
ممثل مفوض خصيصاً" من قبل جميع الاعضاء.

وقد حذى الاجتهاد الفرنسي هذا الاتجاه واكد هذا الواقع.

أما بالنسبة للجمعية المعلنة، فقد سمح لها المشرع، دون أي اذن أو ترخيص مسبق، بقبول الهبات (dons manuels) والمساعدات وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة (اللازمة لتنفيذ غرضها) ومنحها الأهلية اللازمة لحيازة ذمة مالية مستقلة واجراء العقود والاتفاقات والاعمال الأييلة إلى ادخار الأموال والموارد إلى صناديقها (الاستثمارات والتوظيفات، اقامة الحفلات والمهرجانات والندوات، الخدمات، الاعمال التجارية وكذا..). وقد أكد الاجتهاد هذا الاتجاه وسيما قرار المجلس الدستوري تاريخ 28/7/1984.

ويحتذى هذا الاتجاه أيضا" بالنسبة للجمعية ذات المنفعة العامة التي تستفيد، بالإضافة إلى ما سبق ذكره، من أهلية موسعة لجهة قبول الهبات والتبرعات والوصايا بعد الاستحصال على موافقة ادارية مسبقة.

ثالثا: الوضع الضريبي

الضرائب المباشرة

بمراجعة القوانين الضريبية المختلفة، اقتضى تصنيف كل ضريبة مباشرة ضمن البعد القانوني والنظام الخاص الذي يرقى كل منها على حدى.

ضريبة الدخل (المرسوم الاشتراعي رقم 144/59 وتعديلاته)

يتبين من جدول الضرائب اللبنانية انه ليس هناك ضريبة عامة على الدخل انما هناك ضرائب نوعية على فروع الدخل. وتقتصر الضريبة على الدخل الوارد ذكرها في الجدول، على الدخل الناتج عن الأرباح الصناعية والتجارية وغير التجارية (ضريبة الباب الأول) وعن الرواتب والاجور ومعاشات التقاعد (ضريبة الباب الثاني)، وايرادات رؤوس الأموال المنقولة (ضريبة الباب الثالث).

ضريبة الباب الأول

أخضعت لضريبة هذا الباب جميع أرباح المهن والمؤسسات التجارية والصناعية والحرفية، وأرباح المهن الحرة، ورياح كل عمل يدريعا" غير خاضع لضريبة أخرى على الدخل. ولا يستثنى من الضريبة أي دخل الا بنص صريح في القانون. كذلك اعتبر القانون الاشخاص المعنويين من جملة المكلفين بضريبة الباب الأول.

الا أن القانون المذكور، وباستثناء الحالات التي تناولتها المواد 5 و 7 المنوه عنها أنفا"، لم يخص الجمعيات بنصوص واضحة تكلفها بالضريبة أو تعفيها منها بالنسبة لمواردها العادية المعترف بها نصا" وعرفا" (اشتراكات، مساعدات، ريع حفلات ومهرجانات...).

يقودنا ذلك بطبيعة الحال إلى التقدير والاستدلال والاعتقاد بأن لانية لدى المشرع لفرض الضريبة على الأموال التي تجنيها الجمعيات من جراء التبرعات والمساعدات والاشتراكات وتنظيم الحفلات (باستثناء ضريبة الملاهي التي يتحملها المستهلك) طالما أنها ليست ناتجة عن اعمال تجارية معتادة ناهيك عن كون الجمعية لا تتوخى الربح.

وتأكيدا" على ذلك، وبالرغم من أن القانون لم يستثنى من ضريبة الباب الأول أي دخل الا بنص صريح، فيبدو في نظر الفقه والاجتهاد والمصادر المطلعة في وزارة المالية، أن خضوع الدخل

لهذه الضريبة متوقف على شروط ثلاثة وهي:

ممارسة العمل أو المهنة بصورة معتادة ومستمرة.

الاستقلال في العمل.

نية الكسب وتقاسم الأرباح.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن المرسوم الاشتراعي رقم 58 تاريخ 5/8/1967 الذي أضاف الفقرة 8 إلى نص المادة 5 قد استثنى من الضريبة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي والتجاري؛ وبالتالي وبالعودة إلى مضمون المادة

الخامسة (أ) من المرسوم رقم 87/77 تعتبر الجمعيات ذات المنفعة العامة مستفيدة من هذا الاستثناء ومعفاة من الضريبة.

تبعاً لما تقدم، يمكن اعتبار الجمعيات التي لا تتعاطى أعمال خاضعة للضريبة، غير مقيدة بأي موجب من الموجبات التي نص عليها هذا القانون وغير ملزمة بتقديم التصاريح ومسك السجلات والدفاتر التجارية. وجل ما يفرضه القانون عليها هو اعلام وزارة الداخلية (المادة 7 من القانون رقم 10830/62) سنوياً عن اسماء الاعضاء وابلاغها صورة عن حسابها القطعي وعن موازنتها دون أن يكون من نتيجة لعدم تقديمها الا غرامة مالية.

هذا بالنسبة لجمعيات " العلم والخبر"، أما بالنسبة للجمعيات ذات المنفعة العامة فتخضع لرقابة "هيئة مراقبة المؤسسات ذات المنفعة العامة" التي تؤلف بمرسوم يتخذ من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية. وترفع الجمعية إلى الهيئة في نهاية كل سنة تقريراً عن انجازاتها ونشاطاتها مع ميزانيتها وبياناتها عن برنامج عملها للسنة اللاحقة مع تحديد طرق ومجالات انفاق الموارد المخصصة لتحقيق اهدافها. كما تخضع أيضاً لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة. هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، وإذا اختارت الجمعيات ممارسة نشاطات غير متصلة مباشرة بموضوعها أو متفرعة عنه كالأعمال التجارية والخدماتية التي غايتها الكسب - وهذه اعمال مشروعة طالما أن الهدف منها هو إعادة توظيف الأموال وعدم توزيعها أو تقاسمها - فإن وارداتها وأرباحها الناتجة عن مثل تلك النشاطات أو هذه العلاقات تكون حكماً خاضعة لضريبة الدخل ولا يمكنها بالتالي الاستفادة من أي استثناء أو إعفاء.

ويقتضي عليها تبعاً لذلك الرضوخ لأحكام وموجبات قانون ضريبة الدخل لجهة مسك السجلات والدفاتر وتقديم التصاريح والبيانات السنوية (المواد 10 و 116 من قانون ضريبة الدخل).

أما بالنسبة للجمعيات التي تنشئ لنفسها مؤسسة تتوخى الربح بهدف تغطية مصاريفها وتمويل مشاريعها، فموضوعها مثار جدل في الفقه والقضاء الضريبي. غير أن الاتجاه العام هو إخضاع ربح المؤسسات التجارية التابعة للجمعيات للضريبة على الدخل، طالما أن النشاط التجاري ولا يتصل بعمل الجمعية الخيري أو الثقافي أو الاجتماعي أو سواه القائم على عدم توخي أو جني الربح.

وبما أن القانون الضريبي يهتم بسبل تحقيق الربح ومن ثم إخضاعه للضريبة ولا يهيمه بالتالي بعد ذلك سبل أو كيفية صرفه أو استعماله، فقد سلكت دائرة ضريبة الدخل هذا الاتجاه وأخضعت أرباح هذه المؤسسات لضريبة الدخل.

ضريبة الباب الثاني

من المتفق عليه قانونا" واجتهادا" وفقها" أن المستخدمين والاجراء الذين يعملون في المؤسسات والجمعيات المعفاة من ضريبة الباب الأول ويتقاضون راتبيا" منها، يخضعون من حيث المبدأ لضريبة الباب الثاني.

وهذا ما أكده مضمون المادة 64 حيث أخضعت المصالح والمؤسسات العامة والبلديات وغيرها من الهيئات (واستنتاجا" الجمعيات)لنفس الموجبات المترتبة على باقي المكلفين لجهة مسك السجلات والتصريح واقتطاع وتأدية الضريبة.

واستثنى القانون من الضريبة (المادة 47) أجور الممرضين والممرضات والخدم في المستشفيات والميتم والملاجئ وغيرها من مؤسسات التمريض والاسعاف.

ضريبة الباب الثالث

لقد اتبع المشرع بالنسبة لدخل رؤوس الأموال المنقولة والأرباح الرأسمالية العائدة للجمعيات نفس الاصول المعتمدة بالنسبة لضريبة الباب الثاني، وفرض الضريبة المحددة في هذا الباب على جميع الشركات والمؤسسات والهيئات والمصالح والجمعيات حتى وان كانت معفاة اصلا" من الضريبة.

ضريبة الاملاك المبنية (قانون تاريخ 17/9/1962)

لقد أسلفنا وحددنا ، في معرض حديثنا عن أهلية الجمعية للتملك وقبول الهيات والمساعدات ، الشروط الواجب اعتمادها للاستفادة من الاعفاءات الضريبية المقررة والمنصوص عنها في المادة الثامنة من قانون ضريبة الاملاك المبنية المعدل بموجب القانون رقم 366/94.

وان الشروع في مخالفة أو عدم تطبيق هذه الشروط، والمتمثل بتأجير هذه الابنية من الغير و/أو توخي تحقيق الربح و/أو تخصيصها لغايات لا تمد بصلة لموضوعها أو الهدف التي انشأت من أجله، يعرض الجمعية لعدم الاستفادة من الاعفاء المقرر لهذه الابنية.

ويتوقف الامر نفسه بالنسبة لمخالفة أحكام المادة الأولى من القانون رقم 366/94 والمادة الأولى من القرار التطبيقي رقم 11136/1 تاريخ 28/10/1994 الذين فرضا على المؤسسات والجمعيات التي تشغل ابنية معفاة من ضريبة الاملاك المبنية وفقا" لاحكام الفقرتين 7 و8 من المادة الثامنة المذكورة، موجب تقديم ميزانيتها السنوية إلى الدوائر المالية المختصة بضريبة الاملاك المبنية قبل أول تموز من كل عام شاملة" حسابات الموجودات والمطلوبات في نهاية السنة المالية وحساب الأيرادات والنفقات عن تلك السنة.

من جهة أخرى، تعتبر من ملحقات الابنية الاراضي التي تحيط بها على شكل حدائق أو بساتين أو باحات أو أي شكل آخر. كما تعتبر في حكم الابنية الاراضي أو أقسام الاراضي الفضاء المستعملة لغايات استثمارية غير زراعية سواء كانت ملحقة بها أو مستقلة عنها، مسورة أو غير مسورة.

رسم الانتقال على الأموال المنقولة وغير المنقولة (تركات ووصايا وحيات وأوقاف)

الإعفاءات

لقد سبق التطرق إلى هذا الموضوع الا أنه يقتضي التمييز فيما بين جمعيات "العلم والخبر" والجمعيات ذات المنفعة العامة لجهة نوع ومقدار الاعفاء.

جمعية العلم والخبر

لقد نصت المادة 16 من المرسوم الاشتراعي رقم 146/59 المعدلة بموجب المادة 3 من القانون رقم 374/94 على اعفاء كل هبة لا تتجاوز قيمتها مئة مليون ليرة مؤداة إلى مؤسسة خيرية أو إلى جمعية رياضية أو ثقافية أو فنية أو خيرية أو دينية بما فيها الأوقاف الدينية. وإذا زادت الهبة عن هذا القدر يستوفى الرسم عن الزيادة وفقاً للنسبة المقررة للفئة الثالثة (الأصول غير الوالدين، الأخوة والأخوات) بموجب المادة 44 من المرسوم عينه أي من 9 ال 20% حسب الشطور، بالإضافة إلى رسم مقطوع قدره خمسة بالالف.

وتطبق الاعفاءات الخاصة بالهبات على الأموال الموصى بها إلى شخص غير وارث (المادة 17).

الجمعيات ذات المنفعة العامة

لا تخضع الهبات والوصايا والمساعدات التي تؤول إليها لأي رسم انتقال أو ضريبة أو رسوم بلدية أو رسوم أخرى باستثناء الرسوم الجمركية، وذلك بسبب الاعفاءات التي نصت عليها صراحة "المادة الخامسة (ج) من المرسوم الاشتراعي رقم 87/77.

التنزيلات التي يستفيد منها المتبرع

كما اسلفنا ذكره، أجاز قانون ضريبة الدخل تنزيل المبالغ المدفوعة على سبيل التبرع أو الاحسان من الأرباح الخاضعة للضريبة إذا ثبت دفعها إلى مؤسسات خيرية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية معترف بها رسمياً وذلك ضمن الحدود العامة المعينة بموجب مراسيم تطبيقية.

جمعيات "العلم والخبر"

يعين الحد الأقصى للمبالغ التي يمكن تنزيلها بواحد بالالف من مجموع قيمة واردات المؤسسة السنوية الدافعة غير الصافي، شرط أن لا يتجاوز خمسة عشر الف ليرة لبنانية في السنة (المرسوم رقم 14973/70).

وقد اصبح الحد الأقصى الذي ينص عليه هذا المرسوم بحاجة إلى التعديل بعد التدني الذي حصل في السنوات الاخيرة في سعر صرف الليرة اللبنانية بشكل لا يلحق الضرر بالمردود الضريبي من جهة ويحفظ من جهة أخرى الغايات السامية التي أرادها المشتري من وراء هذا التدبير.

الجمعيات ذات المنفعة العامة

رفع المرسوم رقم 1785/79 الحد الأقصى للهبات والمساعدات التي يمكن تنزيلها من الأرباح الخاضعة لضريبة الدخل إلى عشرة بالمئة من قيمة الأرباح السنوية الصافية للمكلف المتبرع ، عندما تكون هذه المبالغ مدفوعة إلى مؤسسات ذات منفعة عامة.

الضرائب غير المباشرة

سوف نتناول بشكل مقتضب بعض هذه الضرائب والرسوم المترتبة أو غير المترتبة على الجمعيات.

رسوم التسجيل (رسوم الفراغ والانتقال العقارية)

هي رسوم نسبية متوجبة عن عدد من المعاملات المتعلقة بإنشاء حق عيني أو نقله أو تعديله أو اسقاطه أو بإحداث حقوق مختلفة عليه، ومنظمة بموجب المرسومين رقم 20 LE تاريخ 18/12/1939 ورقم 148/59 وتعديلاتهما.

تتوجب هذه الرسوم على جمعيات "العلم والخبر" وتعفى منها الجمعيات ذات المنفعة العامة التي تستفيد من الاعفاء المقرر للمؤسسات العامة من الضرائب والرسوم.

وقد حددت معدلات هذه الرسوم بموجب الجدولين رقم 1 و 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 148/59 المعدل بموجب قانون الموازنة رقم 409/95.

ومن جهة أخرى، نصت المادة 47 المعدلة من القرار رقم 189 تاريخ 15/3/1926 على أن الأشخاص المعنويين الذين يملكون عقارا "لجعله معبدا" أو مدفنا" أو مؤسسة خيرية أو علمية مجانية معترف بها من الدولة، يحق لهم استعادة رسوم الفراغ في مهلة اقصاها الواحد والثلاثين من شهر كانون الأول من السنة الخامسة التي تلي السنة التي دفعت فيها، شرط أن يثبتوا أن العقار قد استعمل فعلا" لما خصص له.

رسم الطابع المالي

حدد الجدول رقم 3 الملحق بقانون رسم الطابع المالي (مرسوم اشتراعي رقم 67/67) الاعفاءات العامة من الرسم ومنها الصكوك والكتابات التي تنشئها الدولة والبلديات والمؤسسات العامة عندما:

لا تكون خاضعة للرسم المقطوع وفقا" للتعريفات المبينة في الجدول رقم 1 الملحق بالقانون المذكور.

لا تكون خاضعة للرسم النسبي المنصوص عليه في المادة 14 من القانون عينه (المبالغ المدفوعة لدائنيها).

تشكل عقودا" أو اتفاقات جارية مع الغير ويتوجب على هذا الغير تأدية الرسوم عن النسخ التي تعود إليه منها، وإذا تخلف، تطبق أحكام المواد 55 و56 من قانون رسم الطابع المالي ويعتبر جميع المتعاقدون متضامنين في تأدية الرسم والغرامة عند الاقتضاء.

كما تعفى أيضا" من الرسم صكوك القروض التي تعقدها الدولة أو البلديات أو المؤسسات العامة.

تبعا" لما تقدم، وبما أن المادة الخامسة (أ) من المرسوم الاشتراعي رقم 87/77 قد منحت المؤسسات ذات المنفعة العامة حق

الاستفادة من الاعفاءات المقررة للمؤسسات العامة من الضرائب والرسوم فمن الممكن تطبيق الاحكام المدرجة أعلاه عليها واعفائها من الرسم.

وتجدر الإشارة إلى أن جمعيات "العلم والخبر" تعتبر كسائر المكلفين خاضعة للرسم وملزمة بالموجبات التي نص عليها القانون.

ضريبة الملاهي (مرسوم اشتراعي رقم 66/67)

تفرض الضريبة بواقع 5% (خمسة بالمئة) على بدلات الاشتراكات أو تذاكر دخول الحفلات التي

تقيمها الجمعيات الخيرية والاجتماعية والثقافية والنوادي والنقابات.

الا أن المادة 20 من القانون المذكور (المعدلة بموجب قانون الموازنة رقم 409/95) قد أعفت الجمعيات المعطاة صفة المنفعة العامة من تأدية هذه الضريبة بمعدل حفلة واحدة لكل منها في السنة.

الرسوم البلدية (القانون رقم 60 تاريخ 12/8/1988)

تتكون بصورة خاصة من رسوم تفرضها البلديات مباشرة" عن اشغال الابنية وممارسة عدد من النشاطات الاقتصادية في النطاق البلدي.

وقد اعفى القانون من جميع الرسوم والعلاوات والتعويضات البلدية، الدولة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة لها مما يستتبع حكما" اعفاء الجمعيات المعطاة صفة المنفعة العامة للأسباب المفصلة آنفا".

وهذا بالضبط ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة 13 حيث أعفت من الرسم المؤسسات التي لا تتوخى الربح على أن تحدد هذه المؤسسات بقرار يصدر عن مجلس الوزراء.

هل يفهم من ذلك المؤسسات ذات المنفعة العامة بصورة حصرية أو سائر الجمعيات التي يحددها من حين إلى آخر مجلس الوزراء؟

بالاجابة ، يبدو أن الاتجاه العام هو لخصر الاعفاءات بالمؤسسات ذات المنفعة العامة دون جمعيات "العلم والخبر".

القسم الخامس: خلاصة التوصيات

السياسات الواجب إتباعها والتدابير الواجب اتخاذها لحماية حرية الجمعيات وتعزيزها ولحسن تطبيق القانون وتطويره بالنسبة للجمعيات الخاضعة للقانون الصادر عام 1909.

إن مبدأ حرية الجمعيات الذي نص عليه الدستور والمعاهدات الدولية والذي لطالما تمتعت به الجمعيات في لبنان إلى حد كبير، يتعرض لمخالفات أساسية إن في القانون أو في الممارسة الإدارية. وتهدد هذه المخالفات بإلحاق الضرر البالغ بها وباستقلالية تحركها.

إن تعزيز حرية الجمعيات في لبنان وتطويرها يتطلب العمل على تعديل كل من القوانين التي صدرت بعد قانون عام 1909 لترعى جمعيات خاصة، وذلك لوضع تصور خاص بكل منها، لا سيما بالنسبة للجمعيات الأجنبية والنقابات العمالية وجمعيات الشباب والرياضة، لكي تتوافق أحكام هذه القوانين الخاصة مع مبادئ حرية الجمعيات، خاصة لجهة تكوينها بحرية دون الحاجة لأي ترخيص مسبق.

لكن أولوية التحرك يجب أن تتجه للعناية بالجمعيات الخاضعة للقانون الصادر عام 1909 الذي يمكن اعتباره القانون العام والأساس للجمعيات، وهو يحترم مبدأ حرية الجمعيات الدستوري إلى حد كبير؛ لكن المشاكل التي تعاني منها الجمعيات تكمن في المخالفات الإدارية المتتامة لهذا القانون في كل من مراحل تأسيس الجمعيات وزوالها، وإدارتها ومالياتها.

ومن البديهي المسارعة إلى التأكيد أيضا بأن عمل الجمعيات ليس كله سليما وتشوبه، بطبيعة الحال، الأخطاء والتجاوزات والمخالفات للقوانين العامة ولأنظمة الخاصة على حد سواء. لكن ذلك لا يمكن أن يبرر مخالفة القانون أو مبدأ حرية الجمعيات من قبل الإدارة، ويستدعي تفعيل وسائل المراقبة المشروعة عليها.

لذلك، ومن أجل حماية حرية الجمعيات من الوجهة القانونية والتنظيمية، ومن أجل تعزيز هذه الحرية في وجه المخالفات والانتهاكات الواقعة عليها، ولأجل حسن تطبيق القانون وتطويره، نقترح العمل على تحقيق ما يأتي:

التشبيث بالمبادئ التي تضمنها قانون الجمعيات الصادر سنة 1909، والكف عن الدعوات لاستبداله بقانون جديد "عصري" أو بقانون خاص بالأحزاب السياسية، يخشى منه أن يكرس الأخطاء ومخالفات الممارسة التي تنتهك حرية الجمعيات والقانون وليس العكس.

مطالبة الإدارة بحسن تطبيق الدستور وقانون الجمعيات تطبيقا دقيقا والإقلاع عن المخالفات المتتامة لها، وبشكل خاص في ما يتعلق بالأحكام وبالأصول التالية:

التشبيث بمبدأ التأسيس الحر دون الحاجة إلى الترخيص المسبق عبر نظام "بيان الإعلام - العلم والخبر"، ووقف الممارسات والمخالفات المؤدية عمليا إلى تحويل النظام القانوني اللبناني إلى نظام "الترخيص المسبق" المخالف للدستور.

تسهيل أصول تقديم بيانات الإعلام إلى مراكز المحافظات بالإضافة إلى وزارة الداخلية، ووقف الممارسات المخالفة المؤدية عمليا إلى حصر تقديم هذه البيانات بوزارة الداخلية. عدم معاملة الأحزاب أو الجمعيات التي تصفها الإدارة "بالسياسية"، دون أي أساس قانوني،

معاملة مختلفة عن باقي الجمعيات الخاضعة لقانون الجمعيات 1909، والتأكيد على انعدام مثل هذا التفريق في القانون، لاسيما إن ليس هناك من مبرر مقنع لمثل هكذا معاملة مختلفة في نظام يحترم حرية الجمعيات.

عدم ربط تأسيس الجمعيات أو تسليم أوصالات "العلم والخبر" بالتحقيقات التي قد تجريها الأجهزة الأمنية أو الإدارية المختلفة.

عدم تدخل الإدارة في صياغة أنظمة الجمعيات دون أي حق أو سند قانوني، والإكتفاء باستعمال الأنظمة النموذجية الموضوعة من قبل الإدارة على سبيل الإستئناس فقط، وتحسين صياغة هذه الأنظمة.

عدم حل الجمعيات، من قبل مجلس الوزراء أو القضاء المختص دون سواهما، خارج نطاق الحالات المحددة حصرا في المادة الثانية من قانون الجمعيات.

عدم التدخل في شؤون الرقابة على الجمعيات أو في إدارتها في ما لم ينص عليه القانون أو نظام الجمعية الداخلي، ومنها على سبيل المثال:

عدم جواز إلزام حضور مندوب عن وزارة الداخلية لاجتماعات الجمعيات العمومية، أي كان موضوعها وشكلها، كشرط لصحة انعقادها.

عدم اشتراط موافقة الوزارة قبل نفاذ التعديلات المجرأة على أنظمة الجمعية، التي تكون تامة منذ تاريخ التصويت عليها ونافاذة تجاه الغير منذ تاريخ ابلاغها إلى الإدارة المعنية.

بعد التأكد من حسن تطبيق قانون الجمعيات النافذ، يمكن العمل على إدخال بعض التعديلات اللازمة عليه لتحسين حرية الجمعيات وتفعيل عملها ، بعد إشراك واسع لممثلين عن كافة قطاعات هذه الجمعيات. ومن هذه التعديلات المقترحة، على سبيل المثال:

تخفيض سن الإنتساب إلى الجمعيات من 20 إلى 18 سنة،

وضع ضوابط زمنية تتعلق بموجب تسليم أوصال العلم والخبر، بحيث إذا انقضى اسبوع مثلا على أيداع بيان الإعلام دون أن تحال الجمعية إلى مجلس الوزراء لتقرير حلها، فيعتبر هذا الإيصال معطى حكما.

إفساح المجال أمام قيام الجمعيات دون أن ترتبط قانونيتها بالضرورة بموجب الإعلام عن تأسيسها.

من الناحية المالية، ينبغي العمل على تحقيق الآتي:

تطوير النصوص وتوضيح الأحكام لجهة مصادر التمويل وتوسيع الأهلية للتملك وقبول الهبات والتبرعات.

العناية بجمعيات "العلم والخبر" ومنحها بعض الامتيازات والمزايا التي تستفيد منها المؤسسات ذات المنفعة العامة.

معالجة موضوع الاشتراكات بحدودها القصوى ومعدلاتها.

تعديل المادة 22 من المرسوم رقم 5734 تاريخ 20/10/1994 (تنظيم وزارة الشؤون الإجتماعية) وفق مشروع المرسوم المرفق في ما يأتي لتتوافق مع مبدأ حرية تأسيس الجمعيات وأصول حلها. وإلى حين تحقيق ذلك، دعوة وزارة الشؤون الإجتماعية إلى الإمتناع عن التدخل في تأسيس الجمعيات التي تعنى بالشؤون الإجتماعية وفي حلها، على أن يبقى لها بطبيعة الحال، ملء الحرية في تحديد الأصول والمعايير التي تفرض توفرها في الجمعيات كشرط للتعامل معها.

إنشاء سجل خاص بالجمعيات في مركز كل محافظة على غرار السجل التجاري، يتولى تلقي بيانات الإعلام المتعلقة بتأسيس الجمعيات وجميع المستندات الواجب تقديمها من الجمعيات إلى الإدارة وتسليم الإفادات اللازمة. ويقوم هذا السجل الخاص بمهامه باستقلالية وبإشراف قاض، استنادا إلى المادة 19 من قانون الجمعيات التي تولى إلى وزارة العدل بالإضافة إلى وزارة الداخلية مهمة الإشراف على الجمعيات.

تفعيل الرقابة المشروعة والمفيدة على الجمعيات، من أجل تصويب أي انحراف أو اعوجاج في الممارسة، وذلك بواسطة الأجهزة العادية القائمة (الأجهزة الإدارية في المحافظات ووزارة الداخلية، والمحاكم) وغيرها من الأجهزة الخاصة التي يمكن استحداثها (مثلا، هيئة مختلطة تضم ممثلين عن الإدارة العامة وعن ممثلين للجمعيات تلتقي في مجلس مستقل، له صلاحية مساعدة الإدارة في إجراء المراقبة ومساعدة الجمعيات الراغبة في ذلك على حل خلافاتها الداخلية).

العمل على تثقيف الجمعيات والمسؤولين فيها والمواطنين بشكل عام والمهين والإدارات العامة اللذين هم على تواصل أكبر مع الجمعيات بشكل خاص (مثلا: المصارف، كتاب العدل) وإطلاعهم على الحقوق والواجبات المنصوص عنها في قانون الجمعيات.

صياغة نماذج اختيارية جديدة ومرنة لأنظمة الجمعيات الأساسية والداخلية، تساعد الجمعيات القائمة أو مؤسسي الجمعيات الجديدة على تأمين إدارة داخلية سليمة وديمقراطية لها ولنشاطاتها.

مشروع مرسوم
لتعديل المرسوم رقم 5734 الصادر بتاريخ 20/10/1994

إن رئيس الجمهورية،
بناء على الدستور،
بناء على القانون رقم 212 تاريخ 2/4/1993 (أحداث وزارة الشؤون الاجتماعية)،
بناء على القانون رقم 327 تاريخ 18/5/1994 (تعديل القانون رقم 212 تاريخ 2/4/1993)،
بناء على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية،
وبعد استشارة مجلس شوري الدولة (رأي رقم تاريخ)،
وبعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ

يرسم ما يأتي:

المادة الأولى:

تعديل المادة 32 من المرسوم رقم 5734 المنشور بتاريخ 20/10/1994 في الجريدة الرسمية،
فتستبدل بالنص التالي:

المادة 32 - دائرة الجمعيات والمنظمات الطوعية:

وتتولى المهام التالية:

تقييم الجمعيات الاجتماعية وابداء الرأي من حيث توفر الشروط المعتمدة من قبل الوزارة
للتعامل معها وللترخيص بنشاطاتها وفق أحكام يحددها القانون.
تحديد الاسس والمعايير لقيام الجمعيات الاجتماعية بكل من النشاطات والمهام التي حددتها
لنفسها وذلك بالاشتراك بين الهيئات الاهلية والوحدات المختصة في الوزارة، والترخيص
بهذه النشاطات والمهام وسحب هذا الترخيص عند المخالفة وفق أحكام يحددها القانون.
تنظيم ملف خاص لكل جمعية أو هيئة اجتماعية مؤسسة بحسب القانون تعمل في الحقل
الاجتماعي ومراقبة اعمالها.
العمل على توحيد جهود هذه الجمعيات في الميدان الاجتماعي وخلق روح التعاون بينها.
اقتراح كل ما من شأنه تحسين وتحديث انظمة هذه الجمعيات والهيئات التطوعية.

المادة الثانية:

ولتنفيذ الفقرة ب من المادة 32 أعلاه، تنشأ في الوزارة لجان بقرار من معالي وزير الشؤون
الاجتماعية تتمثل فيها جمعيات تعمل في مجال الشؤون الاجتماعية، بالإضافة إلى الوحدات المختصة
في الوزارة. تكون كل لجنة من هذه اللجان متخصصة في نشاط من النشاطات التي تعنى بها
الجمعيات الاجتماعية (مثلا: دور العجزة، دور اليتام، العناية بالمعاقين ... الخ) وذلك من أجل
تحديد اسس ومعايير هذه النشاطات والترخيص بها. تكون مقترحات هذه اللجان ملزمة، وتصدر
بقرار من معالي وزير الشؤون الاجتماعية؛ ولا يمكن تعديلها بعد ذلك الا بعد مشاورات تتبع فيها
الاصول ذاتها.

المادة الثالثة

يعمل بهذا المرسوم فور نشره في الجريدة الرسمية.

الأسباب الموجبة لمشروع المرسوم المتعلق
بتعديل المرسوم رقم 5734 الصادر بتاريخ 20/10/1994

بتاريخ 20/10/1994 نشر المرسوم رقم 5734 في الجريدة الرسمية، وهو يتعلق "بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية وتحديد ملاكها وشروط التعيين الخاصة ببعض وظائفها". وقد تضمن من ضمن أحكامه المادة 32، وفي ما يلي نصها:

المادة 32 - دائرة الجمعيات والمنظمات الطوعية

وتتولى المهام التالية:

درس طلبات انشاء الجمعيات الاجتماعية وابداء الرأي من حيث توفر الشروط المعتمدة من قبل الوزارة لانشائها.
تحديد الأسس والمعايير لإنشاء الجمعيات وذلك بالاشتراك مع الوحدات المختصة في الوزارة.
تنظيم ملف خاص لكل جمعية أو هيئة اجتماعية مرخصة تعمل في الحقل الاجتماعي ومراقبة أعمالها.
العمل على توحيد جهود هذه الجمعيات في الميدان الاجتماعي وخلق روح التعاون بينها.
اقترح كل ما من شأنه تحسين وتحديث أنظمة هذه الجمعيات والهيئات التطوعية.
اقترح حل الجمعية عند الاقتضاء.

تبين أن بعض العبارات التي وردت في صياغة المادة المذكورة (والمبرزة طباعيا بالتسميك والتسطير) أعطت صورة مختلفة عن نية المشرع:

- فهي نصت على تدخل الوزارة في انشاء الجمعيات ("درس الطلبات" ... "تحديد الاسس والمعايير للانشاء" ... "الكل جمعية أو هيئة اجتماعية مرخصة")، في حين أن قانون الجمعيات نص صراحة على تأسيس الجمعيات دون الحاجة إلى ترخيص؛
كما نصت المادة المذكورة على هذا التدخل في تأسيس الجمعيات دون أن توضح الهدف المرجو من ذلك، في حين أن نية المشرع انصرفت في الحقيقة إلى تحديد الاسس والمعايير لتعامل الوزارة مع الجمعيات الاجتماعية ولقيام الجمعيات بتنفيذ المهام والنشاطات التي حددتها لنفسها وفق أسس ومعايير علمية، ولترخيص بتلك النشاطات.
كذلك اعطيت الوزارة صلاحية اقتراح حل الجمعيات الاجتماعية، في حين أن القانون أنط هذه الصلاحية بمجلس الوزراء بناء على اقتراح أي من وزارتي الوصاية، أي وزارتي الداخلية والعدلية.

لذلك، نقترح اعتماد نص المادة 32 المقترح تعديله جزئياً، والذي من شأنه ترجمة نية المشرع بشكل دقيق لا يمكن الاختلاف في تأويله أو تفسيره، بما يحفظ احترام القوانين والعمل الجمعياتي السليم.

ويبقى للوزارة الحق، بطبيعة الحال، تحديد الأصول والمعايير التي تفترض توفرها في الجمعيات كشرط للتعامل معها.

مقتطف من الفقرة (أ) من "إعلان مبادئ ومعايير بشأن حرية الجمعيات في الدول العربية" الصادر في عمان بتاريخ 10 أيار

1999 بنتيجة مبادرة من جمعية "عدل" عن عدد من القانونيين والمتخصصين في قانون الجمعيات من تسع دول عربية - يراجع نصه المنشور في هذا الكتاب في قسم المستندات.
يراجع بالنسبة لما نشر عن قانون الجمعيات في لبنان المصادر الآتية: "الجمعيات: بين القانون والواقع"، المحامي غسان مخيبر، جريدة النهار تاريخ ____؛ "تنظيم الجمعيات في لبنان"، المحامي غسان مخيبر، في كتاب "تنظيم الجمعيات في الدول العربية"، منشورات جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات ("عدل")؛ "الجمعيات في لبنان: بين الحرية والقانون والممارسة" عمل جماعي للمحامين غسان مخيبر، مروان صقر، زياد بارود وكريم ضاهر، عني بتنسيق وينشر هذا الكتاب جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات ("عدل")، وتستعمل هذه الدراسة بشكل أساسي المواد المنشورة في هذا الكتاب.
راجع قائمة هذا القوانين في الملحق الخاص المرفق.

المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية.
اعتمد ونشر على الملأ في باريس بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 (د - 3) المؤرخ في 10 كانون الأول 1948.
انضم إليه لبنان بموجب المرسوم رقم 3855 تاريخ 1 أيلول 1972.
من أبرز القرارات الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في موضوع حرية الجمعيات: في دعوى سيدبيروبلوس ورفاقه ضد اليونان، قرار رقم 57/1997/841/1047 تاريخ 10 حزيران 1998؛ وفي دعوى الحزب الشيوعي المتحد التركي ورفاقه ضد تركيا، قرار رقم 133/1996/752/901 تاريخ 30 كانون الثاني 1998.
اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د - 21) المؤرخ في 16 كانون الأول 1996 تاريخ بدء النفاذ: 3 كانون الثاني 1976، طبقا للمادة 27 - انضم إليه لبنان بموجب المرسوم رقم 3855 تاريخ 1 أيلول 1972.
تجدر الإشارة بأنه يستثنى من هذا النمط في التشريع المختصر الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي الصادرة عام 1948، التي تتضمن عدد من المعايير التي فيها شيء من التفصيل، وهي، وان اختلفت بالحرية النقابية، فإنها تصلح قياسا بأن تعتمد بالنسبة لحرية سائر الجمعيات الأخرى.
لمقارنة القانون العثماني/ اللبناني الصادر عام 1909 بالقانون الفرنسي الصادر عام 1901، يراجع جدول المقارنة باللغة الفرنسية المرفق بهذه الدراسة في قسم الملاحق.
راجع بهذا المعنى: تمييز إدارية، قرار رقم 54 تاريخ 30/5/1952، ن.ق. 52 ص 817 وأيضاً: مجلس شورى الدولة، قرار رقم 169 تاريخ 25/9/1946 ن.ق. 47 ص 88.
المادة الأولى من القانون رقم 16/72.
المادة الأولى من القرار 369/ل.ر.

المادة 9 من القانون الصادر بالمرسوم رقم 17199 تاريخ 18 آب 1963.
انظر في ذلك: - Pierre Livet, L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques, - LGDJ 1974, p.294 et s.
يراجع: Const. Constit. 16 Juillet 1271, AJDA, 71, 538, note Rivero
راجع بهذا المعنى: Cons. Constit. 16 Juillet 1971, précité
علما ان القانون اللبناني لا يفرض النشر في الجريدة الرسمية ولا يعلق عليه اية نتائج قانونية خلافا لما هو الحال في فرنسا، حيث اوجب المرسوم التطبيقي لقانون الجمعيات (مرسوم تاريخ 16 آب 1901) نشر اعلان بايداع اوراق الجمعية في الجريدة الرسمية. يعلق الاجتهاد الفرنسي نفاذ الجمعية تجاه الغير على حصول هذا النشر: راجع: Trib. Com. Seine, 27 déc. 1950, G.P.51.1.189 وفي قرار يعكس اتجاهها متشردا في هذا الموضوع، قضى مجلس الشورى الفرنسي بان بعد انقضاء مهلة الشهر يراجع: CE. 16 mai 1910, D.P.11.5.9
قارن في فرنسا مع نص المادة الخامسة من قانون 1901 المعدلة بموجب القانون رقم 81/909 تاريخ 9/10/1981.
راجع على سبيل المثال: - T.A Paris, 25 Janv. 1971, Dme de Beauvois et Leiris Aj 1971, p.229 -
و ايضا: CE 25 Janv. 1985, Assol. Les amis de St-Augustin, Aj 1985, p.228, DA -
1985, n.120

بهذا المعنى: مجلس شورى الدولة، قرار رقم 169 تاريخ 25/9/1946 - منكور سابقا. وايضا: مجلس شورى الدولة قرار تاريخ 30/5/1952 - منكور سابقا.
راجع بهذا المعنى: فريد الزغبي، الموسوعة الجزائية اللبنانية الحديثة، ج 10، ص 176.
شمل المرسوم المذكور 138 جمعية تتوزع بين الجمعية العائلية والحزب السياسي.
مع الاشارة هنا إلى ان قانون العقوبات هو احدث عهدا من قانون الجمعيات ويقتضي بالتالي تطبيق احكامه لجهة الجمعيات السرية.

يراجع: مجلس شورى الدولة (الغرفة الثانية) قرار رقم 912 تاريخ 22/5/1967 العدل 67 ص 65.
و ايضا: Robert Brichet, Associations & Syndicats, Litec 1992, No 140 et s.
قارن بالنسبة لهذا الامر في فرنسا: - René Chauveau, Associations et Syndicats éd. Delmas 1960, C5 -
- Cons. Constit. 16 Juillet 1971, précité -
ج.ر. ملحق خاص للعدد 42 لسنة 1994.
مجلس شورى الدولة قرار رقم 2476 تاريخ 24/2/1996، غير منشور.
راجع حول هذا الموضوع التقرير الصادر عن الجمعية المذكورة اثر انتخابات عام 1996 - منشورات دار الجديد - بيروت

1997.
المادة 399 فقرة أخيرة من قانون اصول المحاكمات المدنية.
المادتين 6 و 7 من قانون الجمعيات.
انظر بهذا المعنى: R. Brichet, op. cit.
قارن في فرنسا: - R. Chauveau, op.cit., C3
قرار رقم 169 تاريخ 25/5/1946، منكور سابقا.
يراجع: Rivers - Lange & Contamine - Raynaud, droit bancaire, 6e éd., n.187, p.177
وايضا: - Vasseur & Marin, les comptes en banque, n.60, p.126
المادة 166 من قانون النقد والتسليف.
في فرنسا يقتضي ابراز نسخة الجريدة الرسمية حيث نشر اعلام التأسيس يراجع: Vasseur & Marin, op.cit., p.127
يراجع: - R. Chauveau, op.cit., A3
انظر بهذا المعنى: R. Brichet, op.cit., n.1054
المادة 3 من قانون الجمعيات.
المادة الاولى من القانون الصادر بالمرسوم 10830 تاريخ 9/10/1962
مجلس شوري الدولة 4/10/1966، ن.ق، 66 ص 944؛ وايضا: 31/10/1962، ن.ق، 62 ص 664
تميز ادارية، 24/10/1952، ن.ق. 56 ص 198.
مجلس شوري الدولة: 25/3/1970، ن.ق. 70 ص 241. وقارن عكس ذلك حيث اعتمد المجلس تفسيراً موسعاً لاسباب
الحل لم يرد ذكرها في القانون: قرار تاريخ 28/6/1946، ن.ق. 46 ص 39.
وهو سن الرشد المدني كما حدّته المادة 215 من قانون الموجبات والعقود. يراجع أيضاً حول الموضوع، بالمقارنة مع سن
الاقتراع: جريدة النهار، 30/3/1999، ص 15.

خلافاً لما هو معمول به بالنسبة لل نقابات المهنية، مثلاً، حيث التعديل يحتاج إلى مصادقة وزارة العمل.
هو المرسوم الاشتراعي رقم 42 تاريخ 26/5/1977.
وبنفس الاتجاه: القانون رقم 28 تاريخ 22/11/1990 الذي أجاز لوزير الداخلية تعيين هيئة ادارية جديدة لجمعية جبران في
بشري.
المادة 19 من الدستور، كما تعدّلت بالقانون الدستوري تاريخ 21/9/1990، والقانون رقم 250/1993.
منشور في الجريدة الرسمية، العدد 3 تاريخ 18/1/96، ص 126.
علماً بأن أي نص تشريعي مخالف لمبدأ حرية الجمعيات كما كرّسته المادة 13 من الدستور يبقى عرضة للطعن أمام المجلس
الدستوري.
Conseil d'Etat, 25 mars 1988, Société Centrale canine; Rec. Cons. d'Et., p.132
حتى ان البعض يعتبر ان المصادقة التي تقوم بها وزارة العمل، مثلاً، فيما يعود لانظمة النقابات، هي مخالفة للقانون، ولئن
كانت ملحوظة بموجب قانون العمل الصادر عام 1946.
المادة 3 من قانون الجمعيات (1909).
المادة الاولى من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10830 تاريخ 9/10/1962.

MOURGERON, La repression administrative, p.115: "Le juge exige que ne soient
prononcées à titre de sanction que des mesures prévues comme telles par un texte. Toute
"sanction ne répondant pas à cette condition est annulable pour violation de la loi
مجلس شوري الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 134، تاريخ 25/3/1970، منشور في النشرة القضائية لعام 1970، ص
241.
المادة 7 من قانون الجمعيات (3/8/1909).
المادة 6 من قانون 1909.
تاريخ صدور القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10830/62 - تراجع المادة 7 منه.
بالنسبة للجمعيات المعتبرة ذات منفعة عامة، يفرض القانون (المرسوم الاشتراعي رقم 87/1977) عليها ان تقدّم في نهاية
كل سنة تقريراً إلى "هيئة المراقبة" يتضمّن عرضاً للإنجازات التي قامت بها في السنة المنصرمة وبرامج عملها وميزانياتها.
المادتان 5 و 6 من قانون الجمعيات.
مع الإشارة إلى ان قانون الجمعيات قد أعطى وزارتي الداخلية والعدل صلاحية تطبيقه.
المواد 336 و 337 و 338 من قانون العقوبات.

PAGE

PAGE 49

