

مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية  
قراءة في الأحكام القانونية المتعلقة بالقرارات الإدارية المتضمنة تأسيس الأحزاب السياسية على ضوء القانون  
العضوي 04/12\*  
د/ باية عبد القادر- أستاذ محاضر "ب"- جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي – تيسمسيلت-

### ملخص

يُعد القانون العضوي 04/12 ملخص المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية من بين أهم القوانين التي تم تشريعها ضمن رزمة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر مطلع سنة 2012، باعتبار أن هذا التشريع له أهمية كبيرة في بناء دولة القانون، هذه الأخيرة التي يكون من أهم دعائمها وجود تعددية حزبية، ومن ثم فإن هذا التشريع منح صلاحيات إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية للإدارة ممثلة في وزارة الداخلية، هذه القرارات التي قد تفصح عنها الإدارة صراحة بقبول أو رفض اعتماد الطلب المقدم لها بشأن تأسيس حزب سياسي، كما يمكن أن يكون قرارها بالقبول ضمنا حينما تصمت عن الرد خلال الأجل المحدد لها قانونا. و من ثم فإن الأحكام القانونية التي وردت في القانون العضوي 04/12 المتعلقة بهذه القرارات لها من الأهمية بمكان في مسألة اعتماد التشكيلات السياسية.

### Summary:

The Organic Law 12/04, which was issued on 12 January 2012 on political parties among the most important laws that began within the package of political reforms initiated by Algeria early in 2012, given that this legislation is of great importance in building a state of law, the latter of which is the most important pillars multi-party system, and therefore this legislation granting powers to issue administrative decisions relating to the establishment of political parties for the administration, represented by the Ministry of Interior, these decisions may disclose administration explicitly accept or reject the adoption of the application submitted her on the establishment of a political party, it can also be its acceptance implicitly when silent for a reply within the specified term has legally, Thus, the statutory provisions contained in the Organic Law 12/04 relating to these decisions it is important in the adoption of political formations.

### مقدمة:

تسلك الإدارة العامة خلال ممارستها لوظيفتها في التعامل مع الأفراد أسلوبين رئيسيين، فهي إما أن تنتج أسلوبا تعاقديا يعتمد بالأساس - كمبدأ عام - على تناظر وتوافق إرادتين، إرادة الإدارة العامة وإرادة الشخص المتعاقد

تاريخ إيداع المقال: 2017/01/29

تاريخ تحكم المقال: 2017/02/21

معها، وأسلوباً آخر لا يأخذ النهج التعاقدى، وهو يتمثل في إفصاح الإدارة العامة عن إرادتها المنفردة في مواجهة الفرد، ويطلق على الأول العقد الإداري أما الثاني فيعرف بالقرار الإداري.

وإفصاح الإدارة العامة هذا عن إرادتها المنفردة في تعاملها مع الأفراد باستعمال القرارات الإدارية إنما تستمد من ممارستها لسلطة عامة تكون ظهيرا لها تتمكن من خلالها فرض إرادتها على الأفراد جبراً عند الاقتضاء، أي باستعمال القوة الجبرية.

غير أن الإدارة العامة ليس لها مطلق الحرية حينما تمارس سلطتها العامة بموجب القرارات الإدارية، بل يجب عليها أن تكون خاضعة للقانون ملتزمة بمحدوده تجسيدا لمبدأ المشروعية بمفهومه الواسع، ذلك أن عدم خضوعها للقانون وعدم التزامها به يجعل منها إدارة مطلقة غير مقيدة، الأمر الذي يعتبر خطراً محدقاً بحقوق وحرريات الأفراد. والقانون كقاعدة عامة لا يلزم الإدارة عند التعبير عن إرادتها إفراغها في قالب و شكل معين، غير أن هناك أيضا حالات أخرى يجبرها يتباع شكليات يكون من شأن عدم احترام الإدارة لها بأن تعرض قراراتها للبطلان.

تعتبر القرارات الإدارية الوسيلة القانونية الأكثر استعمالا من قبل الإدارة العامة، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة التي هي الغاية الأساسية لأعمال الضبط الإدارية. ومن بين أهم القرارات التي تصدرها الإدارة المركزية، هي تلك المتعلقة بموضوع تأسيس الأحزاب السياسية.

لقد أوكل المشرع الجزائري مهمة إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية لسلطة إدارية مركزية هي وزارة الداخلية، وذلك استنادا إلى قانون الأحزاب، هذا الأخير الذي عرف تغييرات عديدة منذ صدور دستور فيفري 1989، الذي اعترف لأول مرة بالتعددية الحزبية، ومن ثم صدر قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي تكريسا للمادة(40) من هذا الدستور، متبنيا من خلاله نظام التصريح المسبق في إنشاء الأحزاب السياسية، لكن المشرع ما لبث أن اعتمد نظام الترخيص المسبق لتأسيس الأحزاب طبقا للأمر 09/97 المتضمن قانون الأحزاب، وذلك في إطار دستور 1996 .

ومع انطلاق الإصلاحات السياسية في الجزائر سنة 2012 أقر المشرع الجزائري القانون العضوي 04/12 المؤرخ في 15/01/2012 المتضمن قانون الأحزاب، الذي أبقى فيه على نظام الترخيص المسبق لتأسيس حزب سياسي، هذا الترخيص الذي يأخذ شكل قرار إداري يصدر من الإدارة التي يكون على عاتقها وحدها منح التراخيص باعتماد الأحزاب السياسية في الجزائر.

يستهدف هذا البحث إلى استقراء الأحكام القانونية المتعلقة بالقرارات الإدارية المتضمنة تأسيس الأحزاب السياسية، في إطار قانون الأحزاب 04/12، متجنبين الخوض في الجوانب السياسية التي تخرج عن إطار هذه الدراسة، مع إقرارنا في ذات الوقت بصعوبة الفصل بين مضمون القرارات الإدارية المتعلقة بهذا الشأن الذي يدخل ضمن العمل الإداري البحث للإدارة العامة من جهة، وآثار هذه القرارات الإدارية والإشكالات التي قد تعترضها أثناء تنفيذها لما لها من علاقة وطيدة من جهة أخرى. ومن ثم فإن الإشكالية الرئيسية التي تُطرح

في هذا الصدد: هل القرارات الإدارية الصادرة بشأن تأسيس الأحزاب السياسية وفقا للقانون العضوي 04/12 كقضية عمليا بممارسة النشاط الحزبي في الجزائر؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية التساؤلات التالية: ما هي طبيعة القرارات الإدارية المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية؟ وهل للقضاء الإداري دور في اعتماد الأحزاب السياسية؟ وكيف تمت معالجة النصوص القانونية لتنفيذ هذه القرارات عمليا؟

وللإجابة على الإشكالية والتساؤلات الأخرى المرتبطة بها، اعتمدت على منهج تحليل الأحكام القانونية الواردة بالقانون العضوي 04/12 والمرتبطة حصرا بمسالتين لها من الأهمية بمكان كونها يتعلقان بميلاد الحزب السياسي وخروجه إلى الحياة العملية مباشرة محامه وهما: التصريح بتأسيس حزب سياسي واعتماده. ولذلك ارتأيت تقسيم هذا البحث إلى مبحثين اثنين:

المبحث الأول: طبيعة القرارات الإدارية المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية

في إطار قانون الأحزاب 04/12

المبحث الثاني: دور الإدارة في تنفيذ قراراتها في إطار قانون الأحزاب 04/12

المبحث الأول: طبيعة القرارات الإدارية المتعلقة بتأسيس الأحزاب في إطار القانون العضوي 04/12

إن إفصاح الإدارة عن إرادتها أمر وجوبي وضروري لميلاد القرار الإداري، إذ بغيره يستحيل التعرف على عنصر- الإرادة، وهذا يعني عدم وجودها وبالتالي عدم وجود القرار الإداري الذي هو أولا وقبل كل شيء عمل إرادي قصدي.

في حالة الأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية المتضمنة تأسيس الأحزاب السياسية وفق القانون العضوي 04/12 فإن تعبير الإدارة العامة - والتي في هذه الحالة تتمثل في وزارة الداخلية- يكون وجوبيا، إذ لا يمكن أن تنشأ أحزابا بدون أن تعتمد من قبل هذه الإدارة في إطار الأحكام التي يحددها هذا القانون.

والقانون العضوي 04/12 بين عدة أوجه لإفصاح الإدارة عن إرادتها في حالة ما إذا قُدم لها طلب في إطار الإجراءات المرتبطة بتأسيس حزب سياسي، فقد يكون هذا الإفصاح صريحا أو ضمنيا.

وللخوض في المسائل المتعلقة بالأحكام القانونية المتعلقة بالقرارات الإدارية المتضمنة تأسيس الأحزاب السياسية، يكون من الضروري التطرق إلى المفاهيم المرتبطة بالتعبير الإرادي للإدارة العامة باعتبارها عنصرا أساسيا مكونا لعناصر القرار الإداري في المطلب الأول، ثم التعرض في المطلب الثاني إلى القرارات الإدارية الصريحة منها والضمنية في إطار القانون العضوي 04/12، والتي قد يكون مضمونها ميلاد الحزب ودخوله النشاط السياسي أو تكون خلاف ذلك.

## المطلب الأول: أوجه إفصاح الإدارة عن إرادتها

يجمع الفقه والقضاء على أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزقة بقصد إحداث أثر قانوني معين، فالإفصاح عن الإرادة أو التعبير عنها عنصر- جوهري لا غنى عنه حتى نكون بصدد قرار إداري على وجه الخصوص أو أي عمل قانوني على وجه العموم، وفي غياب هذا الإفصاح لا نكون أمام عمل قانوني وإنما نكون بصدد أعمال مادية في إحدى صورها غير الإرادية.<sup>1</sup>

وإظهار الإدارة لما تكنه أو تبطنه وإخراجه إلى حيز الوجود " الإفصاح " لا يعني أن يكون قرار الإدارة ايجابيا دائما، فكل ما يتطلب لوجود هذا العنصر هو أن يتم الإفصاح عن إرادة الإدارة بأي شكل من الأشكال .

وإذا كانت أي علامة ما أو شكل معين لتعبير الإدارة عن إرادتها يعد إفصاحا عن الإرادة ومحققا للعنصر- الأول لوجود القرار الإداري، فإن الفقه والقضاء في فرنسا ومصر قد انتهى إلى تقسيم القرارات الإدارية من حيث أداة التعبير عن إرادة الجهة الإدارية وشكل هذا التعبير إلى صور ثلاث تتمثل في القرار الصريح(الاجبائي)، القرار السلبي، القرار الضمني.<sup>2</sup>

## أولا: القرار الإداري الصريح

يطلق أيضا على هذا النوع من القرارات الإدارية بالقرار الإداري "الاجبائي" ، إلا هناك بعض الفقه يفضل التسمية الأولى، مبررين هذا التوظيف بأن مصطلح " ايجابي " يوحي بان القرار الإداري الصادر يكون ايجابيا، أي صدر بالموافقة على الطلبات ذوي الشأن ولم يرفضها. غير أن كلمة ايجابي في رأينا لا تعني دائما قبول طلب ذوي الشأن بل أن المعنى الحقيقي لها هو وجود رد على الطلب المقدم، ولا يهم إن كان مضمون الرد منحا أو منعا، وكل ما في الأمر أن صاحب الطلب استقبل الرد على طلبه، وهذا هو المدلول الحقيقي للفظ " ايجابي".

وتحيز مصطلح " صريح " وفق هذا القسم من الفقه مرده أيضا حسب رأيهم أن القرار الصريح كما يكون بالمنح أي ايجابيا في مضمونه يمكن أن يكون بالمنع أي سلبي المضمون، وهذا هو مدلول مصطلح ايجابي " التي تعرضنا له سابقا، ويوجد قسم آخر من الفقه يستعملها على أنها مترادفين، ومن ثم فإن القرار الإداري الصريح هو " ذلك القرار الذي تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الايجابية والملموسة بحيث يستطيع ذوو الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان ومؤشرات خارجية لا تدع مجال للظن أو التأويل أو الافتراض أو التخمين.<sup>3</sup>

وتكون القرارات الإدارية الصريحة إذا ما عبرت الإدارة عن ردها كتابة أو أنها ترد عليه مشافهة ، بل أن محكمة الإدارية العليا في مصر- اعتبرت أن مجرد الإيماء بإشارة ما تبين قصد الإدارة المتجه لإحداث الأثر القانوني يعد

<sup>1</sup> محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1990، ص 141.

<sup>2</sup> رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2011، ص 54.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 55 .

قراراً إدارياً صريحاً.<sup>1</sup> ومثال ذلك أيضاً ما ورد من بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي - في القرارات الإدارية الفردية الصادرة شفاهة، رفض الحكومة شفاهة تسليم أحد المجرمين للممثل الدبلوماسي السويسري.<sup>2</sup>

### ثانياً: القرار الإداري السلبي

يعرف القرار الإداري السلبي على أنه: "رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف، كان من الواجب عليها اتخاذه، وفقاً للقوانين واللوائح، أو سكوتها على الرد عن التظلم المقدم إليها، وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون".<sup>3</sup>

ومن خلال التعريف السابق يتضح أن القرار الإداري السلبي، هو تصرف قانوني تلجأ إليه الإدارة عندما تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه، على أن يسمح القانون بذلك، ومن ثم فإن صورته، إما أن ترفض الإدارة إصدار قرار كان من اللازم أن تصدره، أو تمتنع عن فعل ذلك<sup>4</sup>، وهذا كله خلال مدة زمنية معينة محددة سلفاً، أو أن تسكت عن الرد على تظلمات الأفراد خلال مدة زمنية محددة قانوناً.<sup>5</sup>

كما يختلف القرار الإداري السلبي عن حالة امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار بما لها من سلطة تقديرية، فالأولى هي امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون واللوائح، أما الحالة الثانية فإن الإدارة غير معرضة للإجبار من قبل القانون بالقيام بأي عمل، بل يمنحها سلطة تقديرية في القيام بالعمل، أو الامتناع عن ذلك، والإدارة في هذه الحالة ارتأت الامتناع عنه.

### ثالثاً: القرار الإداري الضمني

القرار الضمني أو الحكمي هو: "ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال - دون إفصاح - على أن الإدارة تتخذة حيال أمر معين"<sup>6</sup>. وفي هذا الشأن يعتبر الأستاذ عمار بوضياف أن القرار الإداري يكون ضمناً أو حكماً متى توافرت قرائن وظروف وملابسات بما يستدل على اتجاه موقف الإدارة حيال موقف معين"<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1369، السنة العاشرة، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً (1965-1985) ص 2042.

<sup>2</sup> - C.E., 14/12/1994, confederation helvétique, Rec, p, 549, A.J.D.A. 1995.p.56.conc. C. Vigouroux.

<sup>3</sup> - عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري وخصائصه - دراسة مقارنة - مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، يونيو 1994، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، 1994، ص 14.

<sup>4</sup> - نصت المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 مي 1991 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 2007/05/22 على أنه: "يمكن صاحب شهادة التعمير عند عدم اقتناعه بالرد الذي يبلغ لـ أو في حالة سكوت السلطة المختصة خلال الأجل المطلوبة، أن يتقدم بطعن رسمي أو يرفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة".

<sup>5</sup> - غيتاوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائياً، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 66 وما بعدها.

<sup>6</sup> - رأفت فودة، مرجع ساق، ص 89.

<sup>7</sup> - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص 47.

أما الأستاذ محمد الصغير بعلي فيعبر عنه بأنه " حالة سكوت الإدارة لمدة معينة تعبيراً عن إرادتها إما بالقبول أو الرفض".<sup>1</sup>

وعلى النقيض من القرار السلمي الذي يكون دائماً سلبياً في مظهره وجوهره، فإن القرار الضمني الناجم عن سكوت الإدارة قد يكون بالمنح " أي الموافقة" أو المنع " أي الرفض" حسباً يفترضه المشرع أو القضاء.<sup>2</sup> وبصورة مبسطة فإن القرار الإداري الضمني هو: " شخص يتقدم بطلب للإدارة، هذه الأخيرة لا تستجيب ضمن الأجل المحدد لها قانوناً، ومن ثم يولد قرار ضمناً بالقبول أو الرفض حسب ما يقتضيه القانون".<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: أقسام القرارات الإدارية المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية

تأخذ القرارات الإدارية المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية وفق القانون العضوي 04/12 أحد المظهرين، فهي إما أن تكون قرارات إدارية صريحة أو قرارات إدارية ضمنية.

### الفرع الأول: القرار الإداري الصريح المتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية

إذا أصدرت الإدارة (وزارة الداخلية) قرارها بقبول التصريح بتأسيس حزب سياسي أو اعتمادها له أو قرارها برفض ذلك، وكان إفصاحاً قد أخذ شكلاً قانونياً سليماً يُعتمد به، والذي يعرف من خلال التبليغ بهذا القرار في الآجال المحددة قانوناً، فضلاً على أن يأخذ هذا التبليغ الشكل القانوني السليم، بما يضمن استلامه حقيقة من قبل أعضاء الهيئة التأسيسية كان هذا القرار صريحاً، ومن ثم يرتب كل النتائج القانونية التي أوجبها القانون العضوي 04/12.

### الفرع الثاني: القرار الإداري الضمني المتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية

وفقاً للتعريف المقدم سابقاً للقرار الإداري الضمني، فإن الأمر لا يختلف في حالة صدور قرار إداري ضمني من الإدارة يتعلق بتأسيس حزب سياسي، غير أن هذا القرار الإداري يكون ضمناً مقبولاً وفق مقتضيات نص المادة (34) من القانون العضوي 04/12. ويُستدل هذا من نص المادة السابقة حينما اعتبرت صمت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم لها باعتماد الحزب ضمن أجل معين قبولاً بالاعتماد.

سنتطرق من خلال هذا المطلب للشروط التي يجب توافرها حتى يعتبر هذا القرار إدارياً ضمناً بالقبول ثم التعرف على الأساس القانوني للقرار الإداري الضمني بقبول تأسيس الحزب السياسي.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 78.

<sup>2</sup> - ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 58 من قانون البلدية 10/11 عند إخطار الوالي من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد المصادقة على المداولات المتضمنة: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية، ولم يعلن الوالي قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقة عليها.

<sup>3</sup> - Le régime du retrait des décisions implicites d'acceptation (CE, avis, 12/10/2006, Cavallo Epouse Cronier), citée sur le site : <http://www.fallaitpasfairedu droit.fr/droit-administratif...> Date de Consultation: 25/01/2017.

## أولاً: شروط القرار الإداري الضمني بالقبول المتعلق بتأسيس حزب سياسي

لقيام القرار الإداري الضمني بالقبول المتعلق بتأسيس الحزب السياسي لا بد من توافر شرطين أساسيين هما:  
1/ سكوت الجهة الإدارية (وزارة الداخلية) عن الرد على الطلب المقدم من الحزب وذلك وفقاً للمادة (33) من قانون الأحزاب 04/12، ذلك أن القرار الضمني هو نتيجة السكوت، والمقصود بالسكوت هنا هو السكوت المنتج الذي ينبغي أن يسبقه الطلب الذي اشرنا إليه سابقاً. وبصفة عامة فإن الطلب يظهر في حالتين اثنتين هما:

**الحالة الأولى:** الطلب الذي يعرف في القانون الإداري بالتظلم، وهذه الحالة غير معنية بما يتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية، فالقانون 04/12 لم يشر إلى هذه الحالة، إلا أنه كقاعدة عامة وتطبيقاً للمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08، يمكن للأعضاء المؤسسين في حالة رفض الإدارة الصريح للطلب المقدم بالترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي - للحزب أو طلب اعتماده بعد ذلك أن يقدموا تظلماً لوزارة الداخلية للنظر في الطلب المقدم من جديد ضمن الآجال المحددة بأربعة أشهر من تاريخ التبليغ بقرار الرفض، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء.

**الحالة الثانية:** الطلب الذي يعني تقديم موضوع جديد للإدارة لم يسبق لها أن استقبلته من قبل. ويمكن الفرق بين الحالتين في أن الغرض من الطلب في الحالة الأولى هو إلغاء قرار إداري صريح مخالف للقانون أو عمل مادي ضار قامت به الإدارة، أما الحالة الثانية وهي التي عنت بها كل من المادتين (18) (27) من قانون الأحزاب السياسية، فالمقصود هو الحصول على الترخيص بعقد المؤتمر السياسي للحزب بالنسبة للمادة (18) أو الحصول على اعتماده بالنسبة للمادة (18).

2/ استمرار السكوت لمدة تفوق عن سستين يوماً (60) من تاريخ تقديم الطلب في الحالتين المذكورتين سابقاً، وهذه المدة المحددة غير قابلة للتعديل من جانب الإدارة<sup>1</sup>، وهي في نظرنا تعتبر من النظام العام، وهذه هي طبيعة الآجال القانونية التي يحددها المشرع في أغلب القوانين أو حتى التنظيمات لما لها علاقة وطيدة باستقرار الأوضاع القانونية المختلفة.

## ثانياً: الأساس القانوني للقرار الإداري الضمني المتعلق بتأسيس الحزب السياسي

يولد القرار الإداري الضمني بالقبول وفق نص المادتين (23) و(33) من قانون الأحزاب السياسية في نهاية المدة القانونية المحددة للإدارة للرد على الطلب المقدم لها، وهي مدة ستون (60) يوماً من تاريخ تقديم الطلب لوزارة الداخلية، وفي هذا الشأن فإن الفقه الإداري يعتبر بأن القرار الإداري الضمني على عمومه سواء كان منحا أو

<sup>1</sup> - محمد جمال عثمان، السكوت في القانون الإداري في النصرفات الإدارية الفردية، دون ذكر دار النشر، 1995، ص 19.

منعاً فإنه يولد بموت السكوت<sup>1</sup>. وبالتالي ففي حالة الطلب المقدم من أجل عقد المؤتمر التأسيسي - أو طلب اعتماد الحزب فإن قرار الإدارة الذي يُعتبر رداً وُلد بموت السكوت الذي انقضى بفوات مدة ستون (60) يوماً. كما أن هذه الحالة تعتبر فيما الظروف المصاحبة للسكوت محددة سلفاً من قبل نص قانوني، وهو ما يُطلق عليه فقهاً "بالسكوت الموصوف" وهو الذي يعبر عن إرادة الجهة الإدارية (وزارة الداخلية) في الإفصاح عن إرادتها، وقد جعل النص السكوت في مقام القبول سواء تعلق ذلك بعقد المؤتمر التأسيسي أو تعلق باعتماد الحزب. ومن ثم فإن الأساس الذي بنيت عليه دلالة السكوت الموصوف بالقبول هو إرادة المشرع، على عكس "السكوت الملابس" الذي يُبنى على فرض وجود قرائن أو ظروف يستنبط من خلالها القضاء الإداري دلالة السكوت الذي بدر من الإدارة.

وهذا الفرض يتحقق في جميع الحالات التي غفل فيها المشرع عن بيان دلالة السكوت، مثل افتراض القضاء لوجود خطأ من جانب الموظف لقيام مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها<sup>2</sup>.

### المبحث الثاني: دور الإدارة في تنفيذ قراراتها في إطار قانون الأحزاب 04/12

لا تتوقف حدود تكوين حزب سياسي في النظام القانوني الجزائري عند استيفاء جملة من الشروط منعاً أو منحا، بل يجب اجتياز المتقدمين لطلب تأسيس الحزب السياسي حاجزاً آخر أمام الإدارة العامة يتشكل من مرحلتين، تمثل المرحلة الأولى في التصريح الذي يقدمه الأعضاء المؤسسون معلنين رغبتهم في تشكيل حزب سياسي أما المرحلة الثانية تتمحور حول مسألة الترخيص المقدم من قبل الإدارة العامة تأذن فيه باعتماد الحزب ودخوله كرقم إضافي جديد في الساحة السياسية.

فضلاً عن ذلك فإن الأحزاب السياسية وبعد حصولها على الاعتماد القانوني قد تعتمد إلى تعديل قانونها الأساسي أو تغيير قياداتها أو هيئاتها الوطنية أو المحلية، ومن ثم ألزها القانون 04/12 بإخطار الإدارة بهذه التغييرات والتعديلات في الآجال المحددة قانوناً، وفي الوقت ذاته يستوجب منها انتظار الرد من قبل الإدارة، ومع ذلك فإن هذه الأخيرة قد تمتنع عن الرد وتفضل السكوت عن ذلك. فكيف يكون الوضع القانوني بالنسبة لهذه الأحزاب؟ سنتعرض للإجابة عن ذلك أولاً بالتطرق إلى الصفة الإدارية لمصدر القرار ثم شكل إفصاح الإدارة عن قراراتها المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية

### المطلب الأول: الصفة الإدارية لمصدر القرار المتعلق بتأسيس الحزب السياسي

إن اعتماد الأحزاب السياسية في الجزائر وفقاً للقانون العضوي 04/12 من اختصاص وزارة الداخلية كقاعدة عامة التي هي من أهم وحدات السلطة المركزية في الجزائر، هذه السلطة التي يُقصد بها مجموعة الأجهزة والهيئات والتنظيمات الإدارية القائمة والعملية في إطار السلطة التنفيذية التي لها اختصاص ذو طابع وطني، غير أن الإدارة

1 - محمد جمال عثمان، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، مرجع سابق، ص 21.

2 - رأفت فودة، قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، 1994، ص 57.



قد ترفض اعتماد حزب من الأحزاب، وهذا حق أصيل كفته المشرع للإدارة، إلا أن مقابل ذلك منح المشرع في إطار القانون 04/12 لأصحاب الشأن أن يطعنوا أمام القضاء مطالبين بإلغاء قرار الرفض، فإذا ما استجاب القضاء لذلك غَدَ بمثابة اعتماد للحزب كإجراء أولي، ومن ثم إجبار الإدارة فوراً على تسليم قرار الاعتماد لذوي الشأن.

### الفرع الأول: الاختصاص الأصلي لوزارة الداخلية

إن تأسيس حزب سياسي وفق القانون العضوي 04/12 المؤرخ في 2012/01/12 يخضع إلى كيفية حددتها المادة (16) منه على النحو التالي:

- يودع الأعضاء المؤسسون تصريح بتأسيس حزب سياسي لدى الوزير المكلف بالداخلية،
- تسليم قرار إداري يرخص بعقد المؤتمر التأسيسي، في حالة مطابقة التصريح،
- ثم تأتي المرحلة الأخيرة والمتمثلة في اعتماد الحزب السياسي بعد التأكد من استيفاء شروط المطابقة لأحكام القانون العضوي 04/12.

واستقراء لهذه المادة يتضح أن كل مراحل تشكيل الحزب السياسي تشرف عليها الإدارة، فالأعضاء المؤسسون لا يقومون بأي خطوة مهما كانت إلا تحت بصيرة الإدارة<sup>1</sup> كما يستخلص من هذه المادة أو حتى من غيرها من مواد القانون السابق الذكر أنه لا تفويض في منح الاعتماد للأحزاب إلى جهة إدارية أخرى، حتى وإن كانت أعلى من الإدارة التي حولها القانون إصدار قرار الاعتماد أو موازية لها.

### الفرع الثاني: الاعتماد القضائي للحزب السياسي

وفق نص المادة (33) من القانون العضوي 04/12 فإن لذوي الشأن الحق في تقديم طعن ضد قرار الإدارة برفض اعتماد الحزب لمجلس الدولة الجزائري، ويكون ذلك من خلال الدعوى القضائية المرفوعة من قبل الأعضاء المؤسسين بعدما تم رفض اعتماده من قبل الإدارة (وزارة الداخلية)، ومن ثم فإن قبول المجلس للطعن المقدم له يكون بمثابة اعتماد للحزب، مع ترتيب هذا الحكم القضائي لنتيجة مستعجلة لا تقبل التأخير تتمثل في التسليم الفوري لقرار الاعتماد لأصحاب الشأن من طرف الوزير المكلف بالداخلية.

هذا الاعتراف باعتماد الحزب من قبل القضاء لا نجده حينما يتعلق الأمر بالطلب المقدم بعقد المؤتمر التأسيسي- للحزب، وذلك وفقاً لنص المادة (21) من نفس القانون التي أجازت الطعن على القرار الإداري برفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي- أمام مجلس الدولة، إلا أنها في الوقت نفسه لم تعترف للحكم القضائي الصادر بهذا الشأن في حالة ما إذا كان مضمونه إلغاء القرار الإداري السابق بمثابة ترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي- مثلاً ففعلت مع حالة رفض الاعتماد.

<sup>1</sup> - راجع في ذلك المواد ( 16 - 33 ) من القانون العضوي 04/12 .

وما يمكن تسجيله في هذا الشأن أن المشرع ميز بين الحالتين، من خلال عدم اعتباره الحكم الصادر بإلغاء قرار الرفض أن يكون بمثابة ترخيصا بعقد المؤتمر التأسيسي- دون الانتظار من جديد لتنفيذ هذا الحكم أو الانتظار لحين صدور ترخيص جديد مثلما فعل مع حالة الاعتماد. وباستقراء لنص المادتين السابقتين يتضح أن المشرع منح حق اعتماد الحزب بعد تقديم الطعن على قرار الرفض وقبول هذا الطعن منه، وفي الوقت ذاته أحجم عن ذلك في موضوع الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي، مع أننا نرى أن موضوع الاعتماد أخطر من مسألة الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي-، بل أن هذا الأخير ما هو إلا حلقة وصل التي يمكن على أساسها اعتماد الحزب من قبل الإدارة،<sup>1</sup> وذلك خلال الأجل القانوني الذي عينه القانون والمحدد بسنة من تاريخ إشهار الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي- من قبل الأعضاء المؤسسين، هذا الإشهار الذي كان وفق القانون 09/97 الملغى المتعلق بالأحزاب المؤرخ في 6 مارس 1997 من صلاحيات وزارة الداخلية الذي أوكلفها القانون مهمة نشر- وصل التصريح في الجريدة الرسمية وذلك بعد الموافقة على طلب التصريح بالتأسيس لوزارة الداخلية.<sup>2</sup>

كما أن نص المادة (21) السابق الذكر لم يوضح أيضا حالة ما إذا قبل مجلس الدولة الطعن المقدم إليه فيما يتعلق برفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي-، فهل يعني ذلك عقد المؤتمر دون انتظار الترخيص من الإدارة؟ أم أن عليه أن ينتظر إصدار الترخيص؟

ونرى أنه كان على المشرع أن يستعمل نفس النهج الذي اتخذه مع موضوع الاعتماد، وبذلك يسمح بعقد المؤتمر التأسيسي- فوراً دون الحاجة إلى استصدار قرار الترخيص من قبل الإدارة. وعلى الرغم من هذا القول إلا أن صمت المشرع في هذه الحالة مؤداه أن ينتظر رافع الدعوى نتيجتها أمام القضاء الإداري، فإن قبلها فما عليه إلا أن ينتظر مرة أخرى ليستلم الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي- في أجل قد يجده القضاء أو يترك ذلك للسلطة التقديرية للإدارة وذلك مراعاة لأحوال وظروف الإدارة مصدرة القرار.

### المطلب الثاني: قرارات الإدارة في إطار "التصريح" بتأسيس الحزب السياسي

يتم التصريح بتأسيس حزب سياسي بإيداع ملف لدى وزارة الداخلية، ويتربط على هذا الإيداع وجوب تسليم وصل إيداع بعد التحقق الحضوري من وثائق الملف<sup>3</sup>، هذا الأخير الذي حددت المادة 19 من قانون الأحزاب

<sup>1</sup> - على الرغم من أن عقد المؤتمر التأسيسي هو حلقة الوصل بين إجراء قبول التصريح ومسألة الاعتماد إلا أنه يبقى إجراءاً جوهرياً لا غنى، حيث رتب المشرع على عدم انعقاده خلال أجل معين وقف أي نشاط لأعضائه.

<sup>2</sup> - راجع في ذلك المادة(7) من الأمر رقم 09/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية .

<sup>3</sup> - أوجبت المادة (18) على الإدارة العامة تقديم وصل استلام الملف المتعلق بإيداع التصريح بالحزب السياسي، وذلك بعد أن تتحقق من وثائق الملف وبحضور المتقدمين بالطلب. إلا أنه قد يطرح التساؤل حول ما إذا تعسفت الإدارة ورفضت تسليم الوصل رغم استلامها كل الوثائق الممكنة بذلك، أو أنها رفضت استلام الملف بأي حجة كانت أخرى ليس لها علاقة بالوثائق المطلوبة في الملف، ففي هذه الحالة كيف يثبت المتقدمين بإيداع التصريح أنهم تقدموا للإدارة بإيداع الملف؟

و نرى أن هذه الحالة استثنائية ونادرة الحدوث ولكن هذا لا ينفى افتراضها، لما لموضوع تشكيل الأحزاب السياسية من انعكاسات على النظام العام وتحديدًا في جانبه المتعلق بالأمن العام، ومن ثم فما على المتقدمين بالطلب في هذه الحالة إلا أن يقوموا بتقديم التصريح مرة أخرى في حضور محضر قضائي، أو بإرفاق الملف بمحرر من قبل محضر قضائي. وهذه الحالة نصت عليها المادة (12) من قانون الجمعيات 06/12 المؤرخ في 12 جانفي

04/12 على مشتملاته والتي لا تخرج عن نوعين من الوثائق<sup>1</sup>، إحداهما يتعلق بالأعضاء المؤسسين والثانية بالحزب ذاته.

وبعد أن تستلم الإدارة الملف، ينتظر الأعضاء المؤسسون الآجال المحددة قانوناً، لتظهر النتيجة بعد ذلك والتي قد تسفر عن قبول التصريح أو رفضه أو سكوت الإدارة عن الرد، وكل هذه الوضعيات تتطلب وجود قرار إداري يمكن الاعتداد به في مواجهة الإدارة، حتى في حالة صمت الإدارة، ذلك أن هذا الصمت رتب عليه المشرع قراراً ضمنياً بقبول الطلب المقدم إليها.

### الفرع الأول: القرار الإداري بقبول التصريح أو رفضه

إذا وجدت الإدارة أن الملف المقدم مكتمل ومطابق للأحكام القانونية التي جاء بها القانون 04/12، تقوم على إثرها بإصدار قرار منح الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي مع تبليغ الأعضاء المؤسسين بذلك. ومن ثم يكون على عاتق الأعضاء المؤسسين بإشهار الترخيص في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل<sup>2</sup>.

أما إذا رأت الإدارة أن الملف المقدم لها غير مطابق للشروط المطلوبة قانوناً، فإنها ترفض منح قرار التصريح بتأسيس حزب سياسي، ويكون هذا الرفض عن طريق إصدار قرار برفض الترخيص يبلغ إلى الأعضاء المؤسسين قبل انقضاء أجل ستون (60) يوماً التي حددها القانون من تاريخ تقديم الطلب. كما أن المشرع ألزم الإدارة في هذه الحالة أن تستند في قرار رفضها إلى مبررات قانونية مع إيرادها في صلب القرار، وأضافت المادة (21) أن بإمكان المتقدمين بطلب التصريح بالتأسيس أن يطعنوا على قرار الإدارة القاضي بالرفض أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ.

2012 حينما ألزمت مؤسسي الجمعية أن يرفقوا مع التصريح التأسيسي بالجمعية محضر الجمعية العامة التأسيسية محرر من قبل محضر قضائي. مع الإقرار أن الأمر يختلف بالنسبة للأحزاب. فالمؤتمر التأسيسي للأحزاب يشترط القانون انعقاده بعد منح الإدارة التصريح بتأسيس الحزب. ومع ذلك نرى أنه يمكن للأعضاء إتباع هذه الطريقة لإثبات تقديم ملف التصريح بالتأسيس للإدارة.

<sup>1</sup> - نصت المادة 19 من قانون الأحزاب 04/12 على ما يلي: "يشتمل الملف المذكور في المادة 18 أعلاه على ما يلي:  
- طلب تأسيس حزب سياسي يوقعه ثلاثة (3) أعضاء مؤسسين، يذكر فيه اسم وعنوان ومقر الحزب السياسي وكذا عناوين المقرات المحلية، إن وجدت،

- تعهد مكتوب يوقعه عضوان (2) مؤسسان على الأقل عن كل ولاية، منبثقة عن ربع (¼) ولايات الوطن على الأقل. ويتضمن هذا التعهد ما يأتي: احترام أحكام الدستور والقوانين المعمول بها، وعقد المؤتمر التأسيسي - للحزب السياسي في الأجل المنصوص عليه في المادة 24 من قانون الأحزاب، وتقديم مشروع القانون الأساسي للحزب في ثلاث (3) نسخ، ومشروع تمهيدي للبرنامج السياسي، ومستخرجات من عقود ميلاد الأعضاء المؤسسين، ومستخرجات من صحيفة السوابق القضائية رقم 3 للأعضاء المؤسسين، وشهادات الجنسية الجزائرية للأعضاء المؤسسين، وشهادات إقامة الأعضاء المؤسسين.

<sup>2</sup> - حظرت المادة (21) من القانون العضوي 04 / 12 على الأعضاء المؤسسين عدم الاعتداد بقرار الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي أمام الغير إلا بعد إشهاره من قبل في يوميتين وطنيتين وإعلاميتين على الأقل.

## الفرع الثاني: سكوت الإدارة عن الرد(القرار الإداري الضمني)

اعتبرت المادة(23) من القانون 04/12 امتناع الإدارة بصمتها عن الرد على الطلب المقدم لها، بعد انقضاء أجل ستون (60) يوماً، بمثابة ترخيص للأعضاء المؤسسين من أجل العمل على عقد المؤتمر التأسيسي- للحزب السياسي في الأجل المحدد بسنة واحدة ابتداء من إشهار الترخيص في يوميتين وطنيتين، واشترطت المادة لصحة المؤتمر التأسيسي- أن يكون ممثلاً بأكثر من ثلث (3/1) عدد الولايات على الأقل، موزعة عبر التراب الوطني. وبذلك فإن المشرع لم يعتبر سكوت الإدارة قراراً سلبياً بالرفض كما يتعارف عليه في النظرية العامة للقرارات الإدارية، وهو ما اعتبره بعض الفقه بأنه عقاب للإدارة على تماطلها عن الرد في الأجل المحدد قانوناً<sup>1</sup>.

وسكوت الإدارة في هذه الحالة يمثل في حد ذاته إفصاح الإدارة عن إرادتها بشكل سلمي، حينما امتنعت عن الرد، سواء استندت في ذلك إلى النص القانوني الذي خولها حق الصمت أم أنها لم تهتم بالرد دون الأخذ بعين الاعتبار النص القانوني<sup>2</sup>، إلا أن المشرع رتب إزاء هذا الصمت نتيجة إيجابية عن هذا السكوت تمثلت في الموافقة الضمنية على طلب التصريح بتأسيس الحزب السياسي، على الرغم من المظهر السلبي لرددها حينما امتنعت عن الرد الطلب المقدم لها. وهو ما يعرف كما تطرقنا آنفاً بالقرار الإداري الموصوف.

غير أن السؤال الذي قد يطرح: كيف يمكن إشهار قرار الترخيص الضمني غير الصريح وغير المكتوب؟ ذلك أن حساب الأجل المحدد قانوناً بسنة وفق المادة (23) من القانون العضوي 04/12 يسري ابتداء من تاريخ إشهار قرار الترخيص، ومن ثم فهل يمكن للأعضاء المؤسسين أن يستغنوا عنه ويحل محله إشهار وصل إيداع بالتصريح التأسيسي- ونرى أن ذلك غير ممكن من الناحية الإجرائية، وبالتالي فمن الأحسن أن يلزم المشرع الإدارة بتبليغ الترخيص الصريح بعقد المؤتمر بعد انتهاء الأجل المحدد، لكي يكون بمقدور الأعضاء المؤسسين من القيام بإشهاره، أو التخلي عن إجراء الإشهار المتعلق بالترخيص والأخذ بالتصريح الضمني كما أكدت عليه المادة(23).

## المطلب الثالث: قرارات الإدارة في إطار اعتماد الحزب والتعديلات اللاحقة على قانونه الداخلي

إن قرارات الإدارة اتجاه طلب الاعتماد المقدم لها في شكل ملف يتضمن وثائق معينة حددتها المادة (28) من القانون العضوي 04/12، فهي لا تخرج عن إحدى القرارات التالية: فهي إما تُصدر قراراً بقبول الاعتماد أو رفضه أو أن تسكت عن الرد، ونفس الحالة يمكن أن ترد على قرارات الإدارة في حالة ما إذا قبلت اعتماد حزب ودخل هذا الأخير في النشاط السياسي المرخص له، فقد يعمد الحزب إلى تعديل قانونه الأساسي أو تغيير

<sup>1</sup> - للمراجعة أكثر فيما يتعلق بالقرار الإداري الضمني الناجم عن سكوت الإدارة راجع: رفعت عيد السعيد، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006 وراجع أيضاً: محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، دون ذكر البلد، 1995

<sup>2</sup> - Le régime du retrait des décisions implicites d'acceptation (CE, avis, 12/10/2006, Cavallo Epouse Cronier), cité sur le site : <http://www.fallaitpasfairedudroit.fr/droit-administratif...> Date de Consultation: 25/01/2017.

قياداته أو هيئاته الوطنية أو المحلية، وفي كل الأحوال فإنه يستوجب على الحزب إبلاغ وزارة الداخلية بكل ما قد يقوم به من تغييرات، ومن ثم يكون لها إقرار هذه الإجراءات المتخذة أو أن ترفضها، على أن يكون الإقرار أو الرفض عن طريق قرارات إدارية صادرة عنها حصراً.

### الفرع الأول: القرار الإداري بالقبول أو الرفض الصريح للاعتماد

تظهر موافقة الإدارة على الطلب المقدم لها المتعلق بالتصريح بتأسيس حزب سياسي من خلال ردها الصريح (الإيجابي) بقبول اعتماد الحزب، ويكون هذا القبول صريحاً بكل الأشكال والإجراءات التي قد تعتمد إليها الإدارة في طريقة تبليغه إلى هيئة الأعضاء المؤسسين.

وللحصول على الاعتماد فإنه يستوجب على الأعضاء المؤسسين أن يعقدوا مؤتمرهم التأسيسي خلال أجل أقصاه سنة واحدة ابتداء من تاريخ اشتهاار الترخيص. ووفقاً لنص المادة (27) من القانون العضوي 04/12 يفوض المؤتمر التأسيسي - صراحة على اثر انعقاده عضواً من أعضاءه يقوم خلال الثلاثين (30) يوماً التي تليه بإيداع ملف طلب الاعتماد لدى الوزير المكلف بالداخلية، مقابل تسليم وصل إيداع حالاً، ونشير إلى أن نص هذه المادة أنها لم يشير إلى الآثار المترتبة عن عدم تقديم طلب الاعتماد في الأجل المحدد بثلاثين يوماً.

وأضافت المادة (29) من نفس القانون أن الوزير المكلف بالداخلية له أجل ستون (60) يوماً للتأكد من مطابقة طلب الاعتماد مع أحكام القانون العضوي 04/12، مع الإشارة إلى أنه يمكن لوزير الداخلية وبعد إجراء التدقيق اللازم خلال الأجل المحدد أن يطلب استكمال وثائق ناقصة أو استخلاف أي عضو في الهيئة القيادية لا يستوفي الشروط التي نص عليها القانون، ومن ثم فإنه لا يمكن لوزير الداخلية أن يرفض طلب الاعتماد لأول وهلة بل تمنح فرصة للحزب لتصحيح ما أمكن.

وتقديم هذا الطلب يرتب نتيجتين، إما قبوله وبالتالي اعتماد الحزب وإما يتم رفض طلب الاعتماد ومن ثم لا يتأسس الحزب السياسي.

### أولاً: القبول الصريح لطلب اعتماد الحزب السياسي

طبقاً للمادة (31) من القانون العضوي 04/12 فإن الحزب السياسي يُعتمد بقرار إداري صريح صادر عن الوزير المكلف بالداخلية ويبلغه إلى الهيئات القيادية للحزب السياسي وينشره في الجريدة الرسمية، وهذا الاعتماد يخول الحزب السياسي الشخصية المعنوية والأهلية القانونية واستقلالية التسيير ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.<sup>1</sup>

وتكمن أهمية التبليغ الإلزامي في إعلام الأعضاء المؤسسين بالقرار إذ لا يحتج به إلا من تاريخ تبليغه، كما يتطلب الطعن بالإلغاء في القرار الإداري إرفاق العريضة بنسخة منه.

<sup>1</sup> - راجع في ذلك نص المادة (4) من القانون العضوي 04/12 .

والتبليغ في هذه الحالة إجراء جوهرى يعرف من خلاله قبول ملف اعتماد الحزب ليباشر نشاطاته، ويكمل بناء هيكله الوطنية والمحلية، وبدونه نكون أمام وضعية صمت الإدارة الذي يعنى قبولاً ضمناً بالاعتماد، وهو ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

### ثانياً: الرفض الصريح لطلب اعتماد الحزب السياسي

أوجب القانون العضوي 04/12 وفقاً للمادة (33) منه على الإدارة أن يكون قرارها برفض الاعتماد معللاً وقابلًا للطعن أمام مجلس الدولة من قبل الأعضاء المؤسسين خلال شهرين (2) من تاريخ تبليغه. ومسألة تعليل القرار الذي اشترطه المشرع إجراء جوهرى لا يجوز الخروج عنه، وفي حالة عدم احترام الإدارة لذلك فإن قرارها يكون معرضاً للإلغاء أمام مجلس الدولة.<sup>1</sup>

وقبول الطعن المرفوع من قبل الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي على قرار الإدارة الراض لاعتداد الحزب يكون بمثابة اعتماد، ومن ثم يُسَلَّم هذا الأخير فوراً بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ويبلغ للحزب السياسي المعنى.

غير أن هذه المادة يكتنفها بعض الغموض فيما يتعلق بمسألة " التسليم الفوري للاعتماد"، ومن ثم يطرح السؤال حول كيفية تنفيذ هذه " الفورية" L'immédiateté؟ وبالتالي التعرف على تنفيذ أحكام الفقرة الثانية من المادة (33) في حالة إذا ما رفضت الإدارة تنفيذ الحكم القضائي الذي يوجب على الإدارة تسليم الاعتماد فوراً أو أنها تباطلت دون إظهار رفض التسليم.

ففي هذه الحالة المفترضة نكون أمام رفض الإدارة لتنفيذ أحكاماً قضائية يلزمها المشرع صراحة بتنفيذها، بمعنى أن الحكم القضائي لا يكون كافياً للاعتماد، فهذا الأخير هو اختصاص أصيل لوزارة الداخلية، وبالتالي هذا الحكم ما هو إلا كاشف عن قرار إداري كان من الواجب أن يصدر من قبل الإدارة الممثلة في وزارة الداخلية. وبالتالي كان على المشرع أن يحدد الضمانات العملية والكيفية بالزام الإدارة بتسليم قرار الاعتماد فوراً.

### الفرع الثاني: سكوت الإدارة عن الرد(القرار الإداري الضمني)

يعتبر سكوت الإدارة عن طلب رد الاعتماد خلال مدة ستون (60) يوماً المالية لطلب الاعتماد قبولاً ضمناً بالاعتماد، كما أنه لا يمكنها بعد انقضاء هذا الأجل أن تصدر قراراً برفض الاعتماد، فهو اعتماد صريح بقوة القانون تقرر خارج الآجال. غير أن مسألة التبليغ بهذا القرار من قبل الإدارة وفق نص المادة (31) السابق الذكر، يطرح أكثر من سؤال: فهل يعتبر هذا التبليغ إجراء جوهرى يجب على أعضاء الحزب انتظاره تسليمه ثم القيام بالنشاط الحزبي؟ أم أنه يمكن حقهم مزاوله النشاط في انتظار التبليغ والنشر- في الجريدة الرسمية؟ فسكوت

<sup>1</sup> - إن عنصر التسيب يوضح مدى مشروعية القرار الإداري المتخذ إذا كان مبنياً على أسباب موضوعية تتعلق بمخالفة أحكام القانون العضوي، ومن ثم يسهل على القاضي الإداري محمته في الفصل في الدعوى.

الإدارة في هذه الحالة يصاحبه نتيجتين، التبليغ بالقرار والنشر، لكن غياب اتخاذ هذين الإجراءين من قبل الإدارة المعنية يفهم منه أن الحزب لم يعتمد بعد، على الرغم من إقرار المشرع بوجود قرار إداري ضمني جراء صمت الإدارة وعدم ردها في الآجال المحددة قانونا . كما تثار إشكالية الوضعية القانونية لأعضاء الحزب الممارسين للنشاط الحزبي دون التبليغ والنشر من قبل وزراه الداخلية .

لقد أخذ المشرع الجزائري بالقرار الإداري الضمني الذي يمثل ضمانة أساسية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في الجزائر، فهو على حد تعبير أحد الباحثين "بعد قانوني تحرري" مازالت السلطة الإدارية في الجزائر لم تتعود عليه بعد، وعمليا نجد أن كل الأحزاب السياسية في الجزائر معتمدة بقرارات صريحة، ولم يعتمد أي حزب سياسي بقرار ضمني لحد الآن.<sup>1</sup>

وعلى الرغم من ذلك فإن الجانب التطبيقي لنص المادة(34) من القانون العضوي 04/12 صعب التحقق عمليا، فالقرار الإداري الضمني بالقبول الذي جاء به سابقا الأمر 09/97 المتعلق بالأحزاب أثبت عدم فاعليته من قبل الإدارة، ويثبت هذا أن عدة أحزاب عقدت مؤتمراتها التأسيسية وأصبح اعتمادها صريحا بقوة القانون بسبب انقضاء الآجال المحددة قانونا للإدارة، إلا أن هذه الأخيرة قررت رفض اعتماد هذه الأحزاب وقامت بغلق مقراتها<sup>2</sup>، وهذا يعتبر مخالفة صريحة للقانون، فالمشرع لم ينص على الرفض الضمني للاعتماد، ومن ثم يطرح مسألة الفائدة المرجوة من إقرار الأحكام القانونية التي تتضمن أعمال القرارات الإدارية الضمنية ثم لا تطبق.

### الفرع الثالث: القرار الإداري المتعلق بتعديلات القانون الأساسي للحزب أو هيئاته

أوجبت المادة (36) من القانون العضوي 04/12 على الأحزاب السياسية أن تبلغ الإدارة بأي تعديلات قد تطرأ على تنظيم الهيئات القيادية وتشكيلاتها طبقا للقانون الأساسي والنظام الداخلي للحزب، وكذا كل تعديل للقانون الأساسي للحزب خلال الثلاثين (30) يوما الموالية على هذه التغييرات.

ويعد سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة الثلاثين(30) يوما قرار ضميا بقبول هذه التغييرات، وهو نفس الأجل الذي نص عليه المشرع في نص المادة(44) بخصوص تشكيل الهيئات المحلية للحزب والتغييرات التي سوف تطرأ عليها، إلا أن المادة نفسها لم تتطرق إلى مسألة الإقرار الضمني في حالة سكوت الإدارة عن الرد على التبليغ الذي تستلمه بشأن التغييرات التي قد تطرأ على تشكيلة الهيئات المحلية. ويلاحظ أن المشرع قد ميز في الرد على تنظيم الهيئات القيادية وتشكيلاتها طبقا للقانون الأساسي والنظام الداخلي للحزب، وكذا كل تعديل للقانون الأساسي، وبين رده على تشكيلته هيئته المحلية وبكل تغيير يطرأ عليها .

<sup>1</sup> - لوراري رشيد، الإجراءات القانونية لإنشاء الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2008/2007، ص 85.

<sup>2</sup> - تريعة نواره، صور المشاركة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2002، ص 112.

ففي الحالة الأولى اعتبر صمت الإدارة لمدة ثلاثين (30) يوما بعد تبليغها بمثابة إقرار منها بهذه التغييرات، بينما في الحالة الثانية لم تنص المادة عن حالة الصمت هذه. فهل في هذه الحالة يمكن تطبيق أحكام المادة (36) السابقة الذكر؟

باستقراء للأحكام الواردة في القانون 04/12 المتعلقة بالقرارات الإدارية المرتبطة بتأسيس الحزب السياسي نجد أن المشرع قد تبنى الاستثناء على القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية التي تعتبر سكوت الإدارة عن الرد ضمن الأجل القانوني المحدد لها بمثابة رفض، وذلك حينما اعتبر الصمت بمثابة قبول ضمني، والمشرع حينما فعل ذلك أراد من خلاله عدم إمكانية تعسف الإدارة وتماطلها في الرد على الطلبات المقدمة لها في إطار تأسيس الأحزاب السياسية، وبالتالي رتب تلك النتيجة.

ومن ثم كان على المشرع أيضا أن يسلك نفس الاتجاه الذي أخذ به في التعامل مع التبليغات على التغييرات التي قد تطرأ على المستوى القيادي وعلى قانونه الأساسي ويحدد أجل ثلاثون (30) يوما لقبولها وسكوته يعتبر قبوله بها ضمنا، وحتى لا يترك الهيئات المحلية للحزب عرضة لأي إجراء إداري قد تتخذه الإدارة ضدها.

#### خاتمة :

نخلص من هذا البحث إلى أن المشرع الجزائري ومن خلال القانون العضوي 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية قد جعل تأسيس هذه الأخيرة تمر بمراحل إجرائية ضرورية للاعتراف بها في الحياة السياسية. حيث تتمثل المرحلة الأولى ابتداء بتقديم طلب التصريح بتأسيس الحزب إلى الإدارة ممثلة في وزارة الداخلية ثم مروراً بمرحلة عقد المؤتمر التأسيسي - في حالة ما إذا كان هذا الطلب محل قبول، ووصولاً إلى المرحلة النهائية التي يتم فيها قبول طلب الاعتراف أو رفضه من قبل الإدارة.

ومع هذه المراحل جميعها منح القانون العضوي 04/12 للإدارة حق مرافقة هذه الإجراءات وتقييمها، وذلك عن طريق إصدارها لقرارات إدارية. هذه الأخيرة التي قد تتخذ مظهراً إيجابياً حينما يكون رد الإدارة صريحاً سواء كان هذا الرد منحا أو منعا، كما قد تتخذ هذه القرارات مظهراً سلبياً حينما تصمت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم لها بالتصريح بتأسيس الحزب كمرحلة أولى أو اعتماده أو رفضه كمرحلة نهائية، على الرغم من فوات الأجل المحدد قانوناً بستون (60) يوماً، وهو ما أسبغ عليه المشرع بالقبول ضمناً، هذه الحالة التي تعد استثنائية بالنسبة للنظرية العامة للقرارات الإدارية التي تعتبر صمت الإدارة كقاعدة عامة بعد انقضاء الآجال بمثابة رفض الطلب، وهو ما يمكن اعتباره قفزة نوعية في إطار إرساء قواعد حرية التعبير بكل أشكالها.

وعلى الرغم من تمميننا للأحكام القانونية المتعلقة باعتماد الأحزاب السياسية في إطار القانون العضوي 04/12 التي اعتبرت صمت الإدارة عن الرد على طلب اعتماد الحزب السياسي مدة معينة بمثابة إقرار ضمني باعتماده، إلا أن ذلك كله يبقى على محك الاختبار بالنسبة للإدارة، ذلك أن هذه الأخيرة ومن خلال تجارب سابقة - وتحديداً في التعامل مع قانون الأحزاب 09/97- أثبتت عدم جديتها في تفعيل مثل هكذا أحكام، ومن ثم نرى أنه يكون على المشرع أن يثري هذه الأحكام بقواعد تدعم أعمال النصوص القانونية بتفعيل القرارات الإدارية



الضمنية بالقبول، عبر إدراج وسائل ومكنات تضمن لأصحاب الشأن حقهم في اعتماد الحزب السياسي اتجاه تماطل الإدارة في القيام بذلك.