نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد.

د. بوكرا ادريس (*)

تمهيـــد :

إن ضمان ممارسة الحرية لا يتحقق فعلا إلا باقرار اجراءات بسيطة غير مقيدة بالنسبة لحرية تكوين الاحزاب السياسية. وفي هذا الاطار هناك ثلاث أنظمة : (1).

- نظام يقوم على اقرار الحرية ولكن يعهد للقضاء أمر معاقبة المخالفين لحدود تلك الحرية.
- نظام الاخطار الذي لا يخول للادارة حق اتخاذ أي قرار بل يقتصر دورها بالعلم بالنشاط المزمع القيام به. وهو النظام الذي اعتمده قانون 89-11.
- نظام الترخيص. ويقوم على الموافقة المسبقة للادارة لقيام الحزب قصد تفادي التجاوزات والانزلاقات في الممارسة الحزبية.

هذا النظام الأخير تبناه النص الجديد لقانون الأحزاب الصادر بموجب الأمر 97-09 بتاريخ 06 مارس 1997.

ومن شأن هذا النظام الجديد أن يصنف النظام الجزائري لتأسيس الاحزاب ضمن طائفة الأنظمة الوقائية المتمثلة في ربط ممارسة حرية

(*) الدكتور. بوكرا ادريس. أستاذ محاضر. معهد الحقوق. جامعة الجزائر.

(1) rivero (j). Les libertès publiques : t 1. 4 ed. p.u.f. 1984.

تكوين الاحزاب بالمراقبة المسبقة للادارة قصد تفادي بعض التجاوزات. وقد جاء في عرض الاسباب للمشروع التمهيدي المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية" ... إلا أن الممارسة الميدانية بينت أن هذه الضوابط الدستورية لم تراع بدقة. إذ أن الطابع الغامض والمبهم لبعض احكام القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 يوليو 1989 قد ساهم إلى حد بعيد في الانزلاقات التي شهدتها ممارسة النشاط السياسي أثناء السنوات التي تلت صدور هذا القانون ..". إن القانون الجديد يتوخى التقليل من إنشاء الاحزاب الطفيلية والتي تعمل ضد القانون والحد من تكاثرها.

إنه يعتمد على تجربة الممارسة الحزبية في ظل القانون القديم (أنظر عرض الاسباب لمشروع القانون).

إنه يهدف ضمان حق انشاء الاحزاب السياسية ويهدف إلى ترجمة المبادئ التي تضمنتها المراجعة الدستورية ليوم 28 نوفمبر 1996" "بغرض تفادي الانزلاقات التي قد تمس استقرار الدولة وممارسة حقوق المواطنين وحرياتهم". كما جاء في عرض الاسباب لمشروع القانون.

إن نظام الترخيص الذي تبناه القانون الجديد يمنح الادارة سلطات تقديرية واسعة. وإذا كان نظام الاخطار Le regime de la declaration من شأنه تشجيع حرية تكوين الاحزاب فإنه يمكن التأكيد أن نظام الترخيص Le regime de l'autorisation prealable (2) يمكن إن يضمن ممارسة هذه

---

(2) أنظر حول هذا الموضوع :
محمد الطيب عبد اللطيف. نظام الترخيص والاخطار في القانون المصري. "دراسة مقارنة". رسالة للحصول على دكتوراه الدولة في القانون. جامعة القاهرة. 1956.

-rivero (j) i bid.
- live t (ph) l'autorisation préalable et les libertés publiques L.G.D.J 1974.

الحرية إذا كان مرفوقا بمجموعة من الضمانات. فإذا كان مقيدا ببعض الشروط الواجب توفرها فإن قرار الادارة يخضع للرقابة القضائية يضمنه استقلال القضاء. وبالتالي فإن الترخيص يصبح مجرد تأكيد لمطابقة الحزب مع القواعد والشروط المطلوبة.

وهنا فإن البحث في هذا المجال يكمن في التعرف على ما إذا كان نظام الترخيص كما حدده القانون الجديد يستجيب أم لا لمتطلبات حرية التجمع وتكوين الاحزاب كما حددها الدستور. إن الاجابة عن هذا السؤال لن تكون مقنعة إلا بالتعرف على مراحل تأسيس الأحزاب السياسية (أولا) والضمانات التي يمنحها القانون أمام حرية تكوين الأحزاب (ثانيا).

أولا : مراحل تأسيس الحزب السياسي : تعدد الشروط وطول الاجراءات.

خلافا لما كان يتوخاه القانون 89-11 (3) الذي يمتضمن سوى مرحلة واحدة أي مرحلة الاعلام المسبق لتكوين الجمعيات ذات الطابع السياسي الذي لم يكن يخول الادارة حق اتخاذ أي قرار. فإن القانون العضوي الجديد المنظم للاحزاب السياسية يميز بين مرحلتين هامتين في مسار تكوين الحزب السياسي (I) كما يمنح سلطات هامة للادارة الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية. (II)

I شروط واجراءات تأسيس الاحزاب السياسية

يميز النظام الجديد للاحزاب السياسية بين مرحلة طلب التصريح التأسيسي ومرحلة طلب الاعتماد.

---

(3) القانون 89-11 المؤرخ في 05 يوليو 1989 المتضمن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي ج ر عدد 27 الصادر بتاريخ 05 يوليو 1989 ص 714.

1- مرحلة طلب التصريح التأسيسي

رغم أن طلب الترخيص هو مجرد اجراء شكلي فإنه يشكل أحد ميادين تدخل الادارة. وإذا كان تدخل الادارة لا يثير مشاكل على هذا المستوى فإن العراقيل يمكن أن تبرز على مستوى منح الوصل.

أ- تقديم الطلب :

في الحقيقة أن الطابع الزجري للترخيص لا يتجلى إلا بعد ايداع الملف لدى الادارة المعنية. وعند الحد يظهر نوع من الحرية لدى الاشخاص في تقديم الطلب. إن المبادرة بتقديم الطلب وحسب المادة 12 من القانون العضوي للاحزاب السياسية يتطلب التصريح بتأسيس حزب سياسي يقدمه ثلاثة أعضاء مؤسسين مقابل وصل. مشمولا بملف يتضمن بعض التعهدات والوثائق الادارية (4) وللملاحظة فإن تحضير مشتملات الملف يتطلب عد لقاءات واجتماعات بين الاعضاء المؤسسين ولم يتطرق القانون إلى إعفاء الأعضاء المؤسسين من شرط الترخيص بعقد هذه اللقاءات والاجتماعات. غير أن السلطات العمومية وبموجب القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات العمومية ولا سيما المادتان الرابعة والخامسة منه يمكنها عرقلة انعقاد الاجتماع (5) كما يمكنها وبموجب قانون حالة

---

(4) المادة 14 من الأمر رقم 97-109 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

(5) القانون 89-28 المؤرخ في 1989/12/31 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية ج ر عدد 04 الصادر بتاريخ 1990/01/24 ص 163
المادة 04 : "كل اجتماع عمومي يكون مسبوقا بتصريح يبين الهدف منه ومكانه واليوم والساعة اللذين يعقد فيهما ومدته وعدد الاشخاص المقرر حضورهم والهيئة المعنية به عند الاقتضاء. وهذا التصريح يودعه ثلاثة أشخاص موطنهم الولاية ويتمتعون بحقوقهم المدنية والوطنية"
المادة 05 : "يصرح بالاجتماع ثلاثة أيام كاملة على الأقل قبل تاريخ انعقاده ... يسلم على الفور وصل يبين اسماء المنظمين والقابهم وعناوينهم ... والهدف من الاجتماع وعدد الاشخاص المنتظر حضورهم ومكانه وتاريخه.

الطوارئ (المرسوم الرئاسي 92-44) (6) منع هذه الاجتماعات واللقاءات طبقا للمادة السابعة منه. وهذا من شأنه وضع العراقيل أمام حرية انشاء الاحزاب.

إن الطلب المشار إليه والمذكور في المادتان 12 و14 من القانون يشكل الاساس الذي تبني عليه الادارة قرارها. وللاشارة فإن رفض تسليم الوصل لا ينبغي تفسيره بمثابة رفض للترخيص.

ب- تسليم الوصل

من المسلم به وطبقا للقانون فإن الادارة ملزمة بتسليم الوصل مقابل ايداع الملف من طرف الاعضاء المؤسسين. ويشهد هذا الوصل أن اجراء تقديم الطلب قد تم. ومنه يبدأ سريان الاجال المنصوص عليها في القانون. إن رفض تقديم الوصل يشكل تجاوزا للسلطة كما توصل إليه مجلس الدولة في فرنسا في قرار له بتاريخ 24 اكتوبر 1930(7) غير أنه يمكن للادارة أن تمتنع عن تقديم الوصل إذا لاحضت أن مشتملات الملف غير كاملة كما هي محددة في نص المادة 14 من القانون.

وبعد ايداع الملف يتولى وزير الداخلية بعد التأكد من مطابقة الملف للقانون نشر وصل التصريح في الجريدة الرسمية خلال الستين يوما الموالية لايداع الملف.

---

(6) المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فيبراير 1992 ج ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 1992/08/11 ص 285.
المادة 07 "يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي المختص اقليميا للامر عن طريق قرار بالاغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية واماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها. ويمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الاخلال بالنظام والطمأنينة العمومية".

(7) arret. prunget. 24 oct 1930. rec. page. 865.
أنظر أيضا : p.m. martin. la declaration préalable et l'exercice des libertés. A.J.D.A oct 1975. p. 441.

وللعلم فإن نشر الوصل بالتصريح لا يشكل قرارا بقبول اعتماد الحزب ولا يصدر بقرار وزاري أو بالتصديق على الملف. إن نشر وصل التصريح وطبقا للفقرة الاخيرة من المادة 15 من القانون "يخول الحق في ممارسة انشطة حزبية من أجل تمكين الاعضاء المؤسسين من تحضير الشروط اللازمة لعقدالمؤتمر التأسيسي للحزب .." ويعد عقد هذا المؤتمر أحد الشروط الرئيسية لطلب اعتماد الحزب السياسي.

2- مرحلة اعتماد الحزب السياسي

تتطلب هذه المرحلة مجموعة من الشروط والاجراءات الواجب القيام بها من طرف الاعضاء المؤسسين له ومن أهمها :

أ- عقد المؤتمر التأسيسي للحزب

حدد القانون بعض الاجراءات المرتبطة بأجال وشروط عقده

1)- أجال عقد المؤتمر

ينعقد المؤتمر التأسيسي للحزب بعد استكمال مرحلة التحضير له من طرف الاعضاء المؤسسين. وقد اشترطت الفقرة الثالثة من المادة 18 من القانون عقد المؤتمر في حدود سنة من تاريخ نشر وصل التصريح التأسيسي. وفي حالة خلاف ذلك يصبح التصريح التأسيسي لاغيا يترتب عنه سقوط كل نشاط حزبي يمارسه الاعضاء المؤسسون وتعرضهم للعقوبات الواردة في نص المادة 38 من القانون العضوي للاحزاب (الحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 5000 دج إلى 100000 دج).

2)- شروط عقد المؤتمر التأسيسي

تتعلق هذاه الشروط بعدد أعضاء المؤتمر ومكان انعقاده واثبات صحة انعقاده.

وحسب نص المادة 18 فلا يصح انعقاد المؤتمر التأسيسي إلا إذا تحقق النصاب التالي :

- حضور ما بين 400 و500 مؤتمر منتخبون من طرف 2500 منخرط على الاقل يقيمون في 25 ولاية على الأقل.

- لا يقل عد المؤتمرين عن ستة عشر عضوا لكل ولاية من الخمسة وعشرين ولاية المذكورة اعلاه.

كما لا يصح انعقاد المؤتمر التأسيسي خارج التراب الوطني ومهما كانت الظروف (حالة الحرب، الظروف الاستثنافية).

ولاثبات صحة انعقاد المؤتمر من حيث شروطه استوجب القانون تحرير محضر من طرف محضر قضائي أو موثق. ويعد هذا المحضر أحد مشتملات ملف طلب الاعتماد.

ب- طلب الاعتماد

بعد اتمام الاجراءات القانونية لعقد المؤتمر التأسيسي يخضع الاعضاء المؤسسون للحزب إلى مجموعة من الأجال والشروط المتعلقة بطلب الاعتماد.

1)- أجال تقديم طلب الاعتماد

تشترط المادة 22 من القانون تقديم طلب الاعتماد لوزارة الداخلية في ظرف خمسة عشر (15) يوما الموالية لانعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب وهنا تبرز عدم الدقة والوضوح في نص هذه المادة. فالمؤتمر قد يضل منعقدا ليومين أو ثلاث أو أكثر. وفي هذه الحالة ما هو تاريخ حساب الأجال المنصوص عليها في المادة 22 أعلاه. إن عدم تحديد هذه المسألة بالدقة المطلوبة من شأنه أن يجعل نشاط بعض الاحزاب في

عداد الأنشطة المحضورة ويترتب عنه التقييد على حرية تأسيس الاحزاب. إن هذا الغموض يعمل لصالح الادارة.

2)- شروط تكوين ملف الاعتماد

اشترطت المادة 23 من القانون مجموعة من الوثائق بعضها يتعلق بالحزب (محضر عقد المؤتمر - القانون الاساسي للحزب - برنامج الحزب - تشكيل هيئة المداولة - تشكيل الهيئتين التنفيذية والقيادية - النظام الداخلي للحزب) وبعضها يتعلق بالاعضاء المؤسسين كما حددتها المادة 13 من القانون (شرط الجنسية - السن - التمتع بالحقوق المدنية والسياسية - السلوك تجاه ثورة أول نوفمبر 1954).

وللوهلة الأولى فإن هذه الشروط تبدو غير تقييدية تجاه حرية تكوين الأحزاب ولكنها تشكل عبئا على الأعضاء المؤسسين لأنهم يجدون أنفسهم ملزمون بتقديم وثائق سبق وأن تقدموا بها للادارة عند تقديم طلب التصريح التأسيسي.

وللعلم فإن تقديم الطلب يتم مقابل وصل تسلمه وزارة الداخلية. وخلال ستون يوما يصدر وزير الداخلية قرارا باعتماد أو رفض اعتماد الحزب السياسي وذلك طبقا لما نصت عليه المادة 22 من القانون.

إن تعقد الاجراءات السالف ذكرها إذا كانت تهدف "ضمان بعد وطني للأحزاب السياسية وتلاقي تكاثر الجمعيات ذات الطابع الذي لا يخدم التمثيل الشعبي والوطني والمطلوب .." كما جاء في عرض الاسباب لمشروع القانون. فإنها تثير مسألة تطابقها مع الدستور والنصوص الدولية. فالدستور باعتباره القانون الأسمى للدولة فعندما ينص على حق من الحقوق فيه يعني تفوق هذا النص على كافة النصوص

الأدنى منه وتمتنع الدولة بالتالي عن اصدار أي تشريع أو عمل يؤدي إلى إنتهاكه. فسلطة المشرع مقيدة، حيث لا يجوز وضع شروط أو النص على اجراءات تؤدي بالفعل إلى إنتفاء الحق أصلا أو التضييق من ممارسته. فدور المشروع يجب أن يكون تنظيميا وليس انشائيا. كما نشير لبعض النصوص الدولية. فالمادة العشرون من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي صادقت عليه الجزائر عام 1963 تنص "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجماعات السلمية". وعلاوة على ذلك فإن الجزائر صادقت بتاريخ 25 أفريل 1985 على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وأنظمت إليه بتاريخ 16 ماي 1989 الذي تعترف مادته الثانية والعشرون "لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين. كما لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

إن القانون إذا كان يضع قيودا على حق إنشاء الأحزاب السياسية فإنه لم يلتزم بالحدود التي وضعتها المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. لأن هذه القيود لا تعمل على تنظيم ممارسة حق تكوين الأحزاب بقدر ما تسعى إلى نفيه عن طريق ربط الاعتراف الرسمي للحزب السياسي باعطاء الترخيص المسبق والاعتماد الذي يخول للادارة سلطة القرار وهذا من شأنه أن يجعل هذا القانون متعارضا مع العهد الدولي الذي يعلو من حيث قوته القانونية، القانون ذاته كما جاء في نص المادة 132 من الدستور (8)

(8) أنظر الصادق شعبان : المعاهدات في القانون الداخلي للدول العربية حقوق الانسان دار العلم للملايين 1990 المجلد 03.
أنظر أيضا : بوغزالة محمد ناصر، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي رسالة لنيل دكتوراه الدولة في القانون، معهد الحقوق جامعة الجزائر 1996.

وللاشارة فإن المجلس الدستوري صرح بموجب القرار رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989 حول قانون الانتخابات "أن الاتفاقيات بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور (دستور 1989) سلطة السمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية ..." إن هذا القرار يفرض الالتزام بالمعاهدات الدولية التي تمت المصادقة عليها وفقا لأحكام الدستور.

غير أن الاجراءات المطلوبة لتأسيس الحزب السياسي، بالاضافة لطول اجراءاتها وتعقد شروطها، فإن الإدارة ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية تتمتع بصلاحيات واسعة عند اتخاذ القرار المتعلق بنشر وصل التصريح التأسيسي أو القرار المتعلق بمنح الاعتماد.

II توسيع صلاحيات وتقوية سلطات وزير الداخلية

منح المشرع لوزير الداخلية صلاحيات واسعة عند النظر في طلب التصريح التأسيسي (1) ومكنه سلطة غير مقيدة عند اتخاذ قرار الاعتماد (2).

1- توسيع صلاحيات وزير الداخلية

منح القانون صلاحيات جديدة بالمقارنة مع النص القديم (قانون 89-11) فبالاضافة لصلاحياته المتعلقة بفحص الوثائق والتحقق من صحتها، يملك الوزير صلاحية اتخاذ القرار بقبول التصريح التأسيسي أو رفضه.

1)- فحص الوثائق والتحقق من صحتها

يتدخل وزير الداخلية على مستويين :

الأول : عند مرحلة اعداد الوثائق

إن المشكل الذي يثار في هذه المرحلة يتعلق بالمرحلة السابقة لاعداد الوثائق المتعلقة بالنظام الأساسي للحزب وهياكله ومؤسسيه وبرنامجه. وهذه الوثائق تتطلب اجتماعات ولقاءات وانتخابات، كما تتطلب تخصيص مقر أو محل للحزب. إن هذه الأعمال تتم قبل تأسيس الحزب واكتسابه الأهلية القانونية. إذن ما هي الطبيعة القانونية لتلك الاعمال وهل تستوجب تلك الاعمال الخضوع لمتطلبات القانون فيما يتعلق بالاجتماعات العامة وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى توجيه تهمة تكوين جمعية سياسية غير مرخص بها. إن غياب ضمانات قانونية لأعضاء المؤسسين في هذه المرحلة يشكل قيدا هاما على حرية تكوين الأحزاب. وعليه وعلى الرغم من أن الواقع لا يثير مشاكل تذكر من هذا النوع، إلا أن وضع ضمانات وحده الكفيل بتأسيس نظام يقوم على الحرية. لأن الادارة يمكنها عرقة تكوين الاحزاب عن طريق منع المؤسسين من الاجتماع أو عدم تسليم الوثائق المطلوبة لتكوين الحزب السياسي.

أما المرحلة الثانية لتدخل وزير الداخلية فتتم بواسطة التحقق من صحة الوثائق. فالمادة 14 من القانون تتطلب ايداع ملف لدى وزارة الداخلية من قبل ثلاثة أعضاء مؤسسين يشمل على وثائق تخص المؤسسين وأخرى تخص الحزب نفسه.

أ- الوثائق التي تخص المؤسسين وهي :

- شهادة ميلاد الاعضاء المؤسسين
- شهادة السوابق العدلية رقم 03 للأعضاء المؤسسين.
- شهادة الجنسية للأعضاء المؤسسين

شهادة اقامة الأعضاء المؤسسين

وتسمح هذه الوثائق بفحص مطابقة الملف مع القانون.

ب- *الوثائق التي تتعلق بالحزب وهي :*

- طلب تأسيس الحزب يوقعه ثلاثة أعضاء مؤسسين له
- تعهد يتعلق باحترام الدستور والقوانين وبعقد المؤتمر
- مشروع القانون الأساسي
- مشروع البرنامج السياسي
- اسم الحزب وعنوان مقره وممثلياته المحلية

ومن خلال هذه البيانات تتمكن السلطة الادارية (وزير الداخلية) من مراقبة المبادئ التي يعتمد عليها الحزب مع أحكام القانون والدستور.

كما تقوم السلطة الادارية بعد ايداع الملف والوثائق اللازمة له، وخلال أجل شهرين بكل دراسة أو بحث أو تحقيق لازم لرقابة صحة مضمون التصريحات (المادة 16 من القانون). ويمكن لوزير الداخلية الاستماع لأي عضو مؤسس وأن يطلب أية وثيقة تكميلية وكذلك تعويض أو إقصاء أي عضو لا تتوفر فيه الشروط التي يتطلبها القانون. (المادة 16).

وهنا يتضح أن لوزير الداخلية امكانية اتخاذ قرارات تتعلق بتنظيم الحزب السياسي ذاته أو بأحد المؤسسين وذلك قبل نشر التصريح التأسيسي دون وجود أية ضمانات للأعضاء المؤسسين للطعن في القرار الذي يتخذه الوزير على هذا المستوى. وهو الأمر الذي يقوي سلطاته.

2)- قرار الترخيص

في نظام الترخيص المسبق. فإن قرار الجهة الادارية المختصة يعد حاسما في ممارسة الحرية، فهو قد يكون في صالحها أو ضدها.

وإذا كان القانون الجديد يضع بعض القيود على السلطة التقديرية للادارة فإنه يبقى ناقصا سواء عند قبول الترخيص أو رفضه.

أ- حالة قبول التصريح التأسيسي

إن قبول التصريح التأسيسي لحزب سياسي. وطبقا للقانون يمكن أن يكون صراحة أو ضمنا.

أ)- القبول الصريح

تنص المادة 15 من القانون "يتولى الوزير المكلف بالداخلية بعد رقابة المطابقة مع أحكام هذا القانون، نشر وصل التصريح ... في الجريدة الرسمية. ويجب أن يتم نشره في الجريدة الرسمية خلال الستين يوما الموالية لايداع الملف".

إن نشر الوصل لا يشكل قرارا بقبول اعتماد الحزب. إنه يعطي الحق للأعضاء المؤسسين من أجل تمكينهم من تحضير الشروط اللازمة لعقد المؤتمر التأسيسي للحزب في أجل سنة من تاريخ نشر الوصل (المادة 14) ولا يمنح ذلك الوصل الشخصية المعنوية والأهلية القانونية للحزب السياسي والتي لن يتمتع بها إلا بعد عقد المؤتمر التأسيسي وتقديم طلب الاعتماد (المادتان 22 و24).

إن الفصل بين نشر الوصل والاعتماد يمكن أن تكون له نتائج وخيمة في الممارسة.

إن منع الحزب من الحقوق الناجمة عن الأهلية القانونية والتمتع بالشخصية المعنوية قد يثير بعض المشاكل لنشاط الأحزاب مثل جمع الأموال، اصدار النشريات، التقدم للانتخابات، التقاضي أمام العدالة ...

إلخ. وبصدد هذا القيد نتذكر القانون الفرنسي لعام 1901 الذي حرم الجمعية من كل آثار الشخصية القانونية في حالة عدم التصريح. ويبدو وأن المشرع الجزائري قد استلهم أفكاره من هذا القانون، ولكنه تناسى التطور الذي حصل في فرنسا والمرونة التي طبق بها ذلك القانون. فقد سمحت الادارة لبعض الجمعيات السياسية من النشاط والتمتع ببعض الحقوق على الرغم من عدم حصولها على الترخيص. كما أن اجتهادا للقضاء هناك (حكم المحمة المدنية لبيريجو perigueux بتاريخ 05 فبراير 1952). (9). أوضح أن "حزبا سياسيا تم انشاءه في شكل جمعية غير مصرح بها يكسب وجوده القانوني والشخصية القانونية ...".

ب)- القبول الضمني

تنص الفقرة الثالثة للمادة 17 من القانون "في حالة عدم صدور قرار الرفض وعدم نشر الوصل في الأجل المنصوص عليه في المادة 15 من القانون (ستون يوما من تاريخ ايداع الملف)، يؤهل المؤسسين لممارسة أنشطتهم في الحدود المبينة في المادتين 14 و15 من هذا القانون"

إن هذا الحل لم يمكن موجودا في القانون 89-11. وهو يشكل خطوة هامة يضمن حرية تكوين الأحزاب كما يشكل قيدا على الادارة. غير أن فعالية هذا النص لا يمكن قياسها في الوقت الحاضر لعدم وجود معلومات حول حدوث هذه الوضعيات في الوقت الحاضر.

ب- حالة رفض التصريح التأسيسي

تنص المادة 17 "يجب على الوزير المكلف بالداخلية إذا رأى أن شروط التأسيس المطلوبة في المادتين 13 و14 من هذا القانون لم

---

(9) أنظر M. R. Kietmi.

"Les partis politiques en droit positif français". thèse. Université de LYON. 196 2.

تستوف، أن يبلغ رفض التصريح التأسيسي بقرار معلل قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 15 من القانون. وتضيف نفس المادة أن قرار الرفض يمكن الطعن فيه أمام الجهات القضائية (أنظر الجزء الثاني).

وللاشارة فإن رفض التصريح يكون بقرار، خلاف التصريح التأسيسي الذي يتم بواسطة نشر وصل التصريح بالجريدة الرسمية.

إن التحديد الدقيق لمشتملات الملف كما حددته المادتان 13 و14 من شأنه أن يقيد من سلطة الادارة غير أن عدم دقة بعض الشروط وتنوعها يفسح المجال أمام الادارة لتبرير رفض التصريح، ذلك هو الحال بالنسبة للشرط الوارد في المادة 13 والمتعلق بالتمتع بالجنسية الجزائرية وعدم حيازة جنسية أخرى والشرط الوارد في المادة 14 والمتعلق بتقديم شهادة تثبت عدم تورط مؤسسي الحزب السياسي المولود قبل يوليو 1942 في أعمال ضد ثرة التحرير. وكذا اللغة التي يجب أن تقدم بها مشتملات الملف لا سيما الطلب والتعهد ومشاريع القانون الأساسي للحزب والبرنامج السياسي له. ذلك أنه يمكن أن نتصور رفض التصريح إذا ما قدمت تلك الثائق بغير اللغة العربية عملا بأحكام القانون المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية.

كل هذه المعطيات تتطلب دقة وتوضيحا أكثر تفاديا للعراقيل التي قد تتذرع بها الادارة في مواجهة مؤسسي الأحزاب السياسية.

2- سلطة غير مقيدة عند طلب الاعتماد

خلالف ما هو الحال عند التصريح التأسيسي الذي لا يتم إلا عن طريق نشر الوصل بالتصريح، فإن الاعتماد الرسمي للحزب السياسي يكون بموجب قرار وزاري يصدره الوزير المكلف باذاخلية.

وإذا كانت المادة 22 من القانون تلزم وزير الداخلية بتسليم الاعتماد للحزب السياسي بعد مراجعة مطابقته مع أحكام قانون الاحزاب، فإنها لم تضع قيودا على سلطته سوى ما يتعلق منها بآجال ايداع طلب الاعتماد. هذا من جهة. ومن جهة ثانية فإن المادة 22 لم تقيد سلطة الوزير في رفض الاعتماد سوى اشتراطها بأن يكون قرار الوزير قرارا معللا. وهو القرار الذي يمكن اللجوء إليه دون قيد آخر. ومن جهة أخرى، فإن عدم نشر الاعتماد بعد انقضاء أجل الستين يوما يعتبر موافقة ضمنية للاعتماد. وهو ما يشكل ضمانه على حرية تكوين الأحزاب وتقييدا لسلطة الوزير على الرغم من السلطات التي يتمتع بها الوزير مقابل الضمانات التي يمنحها القانون للأحزاب السياسية تظهر تراجع هذه الأخيرة ونقصها وعدم كفايتها لضمان الحرية.

ثانيا : تراجع الضمانات القانونية لحرية تكوين الأحزاب

إن غياب ضمانات قانونية وكافية لحرية تكوين الأحزاب السياسية من شأنه أن يجعل ممارسة هذا الحق مجرد اجراء شكلي. وقد تضمن القانون مجموعة من الضمانات لصالح حرية تكوين الاحزاب ولكنها ناقصة وغير كافية لتأسيس الحرية وسجلت تراجعا عن الضمانات التي أقرها القانون 89-11.

1- الضمانات الادارية

فرض القانون على وزير الداخلية بعض القيود عند النظر في طلبات تكوين الأحزاب، وتتعلق تلك الضمانات سواء بالقيد الزمني الوارد على سلطة الوزير عند النظرفي الطلب وبتسليم الوصل وآثار نشره في الجريدة الرسمية. إلا أن تلك الضمانت سرعان ما يكتشف أنها قليلة الأثر.

1- القيد الزمني

قيد القانون سلطة الوزير بنشر الوصل بالتصريح التأسيسي ومنح الاعتماد بمدة زمنية قصيرة. فقد فرضت المادة 15 من القانون على الوزير المكلف بالداخلية، وبعد فحص مطابقة الوثائق مع القانون، نشر وصل التصريح الذي يبين اسم الحزب ومقره وأسماء وألقاب وتواريخ وأماكن الازدياد والعناوين والمهن والوظيفة في الحزب بالنسبة للموقعين الخمسة والعشرين على التصريح، وذلك خلال الستين يوما الموالية لتاريخ ايداع الملف. ونفس الأمر بالنسبة لنشر الاعتماد في الجريدة الرسمية، الذي يجب أن يتم خلال أجل الستين يوما من تاريخ تقديم طلب الاعتماد (المادة 22).

2- تسليم الوصل ونشره

من القيود المفروضة على الادارة ما يتعلق منها بتسليم الوصل للراغبين في انشاء حزب سياسي. إن التصريح التأسيسي بالحزب السياسي، يتم بايداع ملف لدى وزارة الداخلية مقابل وصل. (المادة 12). إن الوصل ليس له دور منشئ للحزب لأنه لا يشكل اعترافا قانونيا بالحزب المشروع تأسيسه، وإنما هو مجرد اجراء مضمن للملف المقدم للادارة ومثبت لتاريخ الايداع، وهو يكتسي أهمية خاصة، ذلك أن يوم تسليمه يمثل تاريخ انطلاق الآجال القانونية.

إن الوصل مرتبط بايداع ملف التكوين للحزب "التصريح التأسيسي يتم بايداع ملف ... مقابل وصل ...". إن ايداع ملف التكوين يفرض على الادارة تسليم الوصل. فلسلطة الادارة تكون مقيدة، إذ لا يمكن لها رفض تسليم الوصل ويمكن تبرير ذلك لسببين :

- أن تسليم الوصل لا يعني الاعتراف بالحزب السياسي، فهو مجرد اجراء مضمن للملف المقدم ومثبت لتاريخ الايداع.

- أن تسليم الوصل يدخل في نطاق السلطة المقيدة للادارة، وهذا حسب اجتهاد فقه القضاء المقارن، مثل القضاء الفرنسي. وبالتالي فإن كل قرار اداري سلبي بعد ايداع الملف (عدم تسليم الوصل) يعتبر في عداد قرارات تجاوز السلطة. غير أن اخضاع قرار عدم تسليم الوصل إلى قرارات تجاوز السلطة من شأنه أن يعقد الأمور خاصة مع طول اجراءات التقاضي أمام المحاكم المختصة.

وفي حالة رفض الادارة تسليم الوصل. ما هو الحل بالنسبة للأعضاء المؤسسين. في هذه الحالة يمكن للقائمين بالحزب أن يسجلوا رفض الادارة تسليم الوثائق المطلوبة عن طريق محضر قضائي، ثم يقع ارسال الوثائق المبينة في المادة 14 من القانون عن طريق رسالة مضمونة الوصول مع الاعلام بالوصول إلى وزارة الداخلية، ويقوم توقيع العون المكلف بقبول الوثائق على الجزء المتعلق بالاعلام بالبلوغ مقام الوصل الذي يجب تسليمه حسب أحكام المادة 12. وينجر عن هذا الاجراء آثار قانونية، إذ تنطلق من جراء توقيع ذلك الامضاء الذي يمثل بمثابة تاريخ الايداع الآجال القانونية للنظر في طلب تكوين الحزب. ويترتب عن سكوت الادارة خلال الأجل المحدد (ستون يوما) تأهيل الأعضاء المؤسسين ممارسة أنشطتهم طبقا للمادة 17. وسكوتها عن طلب الاعتماد له طبقا للمادة 22.

إن هشاشة هذه الضمانات سواء تعلقت بالقيد الزمني أو بالنسبة لتسليم وصل الايداع تكشف عن الارادة في تقييد حرية انشاء وتكوين الأحزاب والتقليل من أثرها.

II- الضمانات القضائية

أناط المشرع للقاضي مهمة الرقابة على مسألة تكوين الأحزاب

السياسية وتنصب رقابة القاضي على فحص مطابقة القرار للقانون (فحص المشروعية) سواء عند رفض منح التصريح التأسيسي أو رفض الاعتماد للحزب السياسي.

ونلمس ولأول وهلة هذه الضمانات على مستويات ثلاث.

1- القيام بالدعوى

نصت المادة 17 من القانون أنه في حالة رفض التصريح التأسيسي، يمكن لمؤسسي الحزب المذكور الطعن في قرار الرفض أمام الجهة القضائية الادارية المختصة خلال شهر ابتداء من تاريخ تبليغ قرار الرفض بينما لم تحدد المادة 22 آجال رفع دعوى الطعن في قرار رفض الاعتماد.

2- الهيئة القضائية

أقر المشرع مسألة الرقابة على تكوين الاحزاب لقضاة الغرف الادارية لمجلس الجزائر، لأن مسألة الاعتماد تعد من المسائل الادارية. إن القضاة غير مسيسين ولا ينتمون للأحزاب. وهذا يضمن للقضاء حياده ومصداقية قراراته.

يقوم القضاء بمراقبة مدى تطابق تكوين الأحزاب مع القانون المتعلق بتنظيمها ويفحص مشروعية قرار وزارة الداخلية دون الدخول في الاعتبارات السياسية. وأناط لمجلس الدولة مسألة الفصل في الاستئناف ضد قرارات الغرفة الادارية.

3- الاجراءات

يمكن ملاحظة هذه الضمانات سواء على مستوى سرعة الاجراءات

وعلى مستوى درجة التقاضي. ويلاحظ في هذا المجال تراجع نص 98-11. فيما يتعلق بسرعة الاجراءات.

أ- فيما يخص سرعة الاجراءات

إن اخضاع اجراءات التقاضي من حيث آجال الفصل في الدعوى لنفس اجراءات التقاضي المطبقة في النزاعات الادارية العادية وبسبب طول تلك الاجراءات فمن شأن ذلك أن يجعل هذه الرقابة غير فعالة. فالقضاء خاصة الاداري منه يتميز بالنسبة للعاملين في هذا الحقل بطول اجراءاته وانعدام السرعة فيه.

ولهذا الغرض، لم تحدد المادة 17 من القانون آجالا يتعين فيها على القضاء الفصل في الدعوى، مثلما كان الأمر في ظل القانون 89-11 (10). فيما يتعلق بالطعن في قرار رفض التصريح التأسيسي، بينما حددت المادة 22 من هذا القانون أن الطعن ضد قرار رفض الاعتماد ينبغي الفصل فيه خلال شهرين من تاريخ الطعن. إن نص هذه المادة الاخيرة والسرعة التي حددت فيها آجال الفصل في الطعن، تجعل من مؤسسي الحزب السياسي في وضع مرتاح. وللعلم فإن نفس هذا الأجل يسري أيضا على الاستئناف أمام مجلس الدولة بالنسبة لقرار رفض الاعتماد. ويبقى غير محدد بالنسبة للاستئناف أمام مجلس الدولة بالنسبة لقرار رفض التصريح التأسيسي.

ب- فيما يخص درجة التقاضي

يجوز للمتقاضين الذين رفضت لهم الغرفة الادارية لمجلس الجزائر

---

(10) تحدد المادة 35 من القانون 89-11 أجل شهر يتم خلاله البت من طرف الغرفة الادارية لمجلس الجزائر في طلبات التوقيف أو الحل. مع العلم أن المادة 17 من نفس القانون تحيل للمادة 35 فيما يتعلق برفع القضية في حالة عدم نشر الوصل في أجل الشهرين الموالين لتاريخ ايداع الملف.

طلب تأسيس الحزب حق استئناف القرار القضائي أمام مجلس الدولة. ولم يحدد القانون ميعاد الاستئناف. وهنا يجب الرجوع لقانون الاجراءات المدنية التي تحدد مدة شهرين للاستئناف أمام المحكمة العليا، ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.

ويبت مجلس الدولة في الاستئناف حسب الكيفيات التي يحددها قانون الاجراءات المدنية، دون تحديد أجل الفصل في الدعوى ضد القرار المتعلق برفض التصريح، وتحديده خلال أجل شهر بالنسبة للدعوى ضد القرار المتعلق برفض الاعتماد.

وهنا نسجل تراجع القانون الجديد فيما يتعلق بالضمانات الممنوحة لحرية تكوين الأحزاب السياسية، سواء على مستوى القرار الذي يتخذه الوزير أو على مستوى الرقابة القضائية.

إن تراجع تلك الضمانات بالاضافة لطول الاجراءات التي ميزت القانون الجديد وتعدد شروط تأسيس الأحزاب السياسية تعكس تراجعاً في الارادة في اقامة نظام يضمن حرية تكوين الأحزاب السياسية.