

# AGRÈMENT DE NOUVEAUX PARTIS POLITIQUES À l'épreuve de l'état d'urgence

Par Brahim Mohand  
Avocat

Des déclarations attribuées récemment à de hauts responsables notamment au ministre de l'Intérieur font état de la persistance des pouvoirs publics dans leur refus d'agréer de nouveaux partis politiques et cela au lendemain de la levée de l'état d'urgence. Ce refus est paraît-il justifié par l'état d'urgence en vigueur depuis 1992.

Ce refus opposé à la demande d'agrément de nouveaux partis politiques est-il juridiquement fondé ? Plusieurs contributions qui ont traité de cette question ont toutes conclu à la non-constitutionnalité et à la non-légalité de ce refus, mais ont étayé leur argumentaire beaucoup plus sur le terrain politique que juridique.

Dans cet exposé, il sera démontré que suite à la levée de l'état d'urgence intervenu en vertu de l'ordonnance n°11/01 du 23 février 2011, il est incontestable que le refus de l'administration opposé aux demandes d'agrément de nouveaux partis politiques est non seulement illégal mais entaché d'excès de pouvoir au sens du droit administratif et, de ce fait, encourt la censure du juge administratif.

## La problématique de la création des partis politiques

Il va s'en dire que les partis politiques jouent un rôle primordial dans une société démocratique. Ceux-ci représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Aussi, toute mesure prise à l'encontre d'un parti politique soit celle refusant son enregistrement ou son agrément soit celle restreignant son activité affecte la liberté d'association et partant l'état de la démocratie dans le pays concerné.

La liberté d'association, et son corollaire la liberté de créer des partis politiques, constitue l'une des libertés fondamentales et reconnue comme telle par tous les pays démocratiques qui en ont fait un principe constitutionnel. L'Algérie n'a pas dérogé à la règle, puisque la constitutionnalité de la libre création des partis politiques et des associations est expressément consacrée par les articles 41 et 42 de la Constitution. D'autre part, l'Algérie a ratifié tous les instruments internationaux des droits de l'homme qui érigent le droit d'association au rang de principe fondamental, notamment le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (PIDCP), le protocole facultatif y afférent entré en vigueur en Algérie le 12 décembre 1989 et la Charte africaine de droits de l'homme entrée en vigueur le 20 juin 1987.

Les modalités de création des partis politiques diffèrent d'un pays à un autre. Si le simple enregistrement du parti est prévu dans certains ordres juridiques, certains pays telles l'Allemagne, la Grèce ou la Suisse n'imposent même pas cette formalité. D'autres ne prévoient l'enregistrement que si le parti politique compte participer aux élections comme c'est le cas au Danemark ou si ce parti veut protéger son appellation à l'instar de la Suède. Parmi les pays qui prévoient un enregistrement pour que le parti politique puisse avoir une existence légale et activer, certains ne procèdent qu'à un contrôle formel lors de cette opération où la seule condition est la récolte d'un nombre déterminé de signatures (Autriche, Espagne, Norvège).

Concernant l'Algérie, force est de constater que le législateur a opté pour une procédure de création des partis politiques beaucoup plus draconienne. La loi organique du 4 mars 1997 relative aux partis politiques édicte un processus long et fastidieux qui s'achève par l'octroi d'un agrément par le ministère de l'Intérieur. Ce processus qui débute par le dépôt au ministère de l'Intérieur de la déclaration constitutive du parti accompagné d'un dossier (art.

12) doit franchir les étapes suivantes : la remise du récépissé de dépôt de la déclaration par le ministre de l'Intérieur aux membres fondateurs (art.15), la publication de ce récépissé au *Journal officiel* par les soins de la même autorité, la tenue d'un congrès constitutif du parti qui doit intervenir dans un délai d'une année au plus tard à compter de la publication du récépissé de déclaration au *Journal officiel* et qui doit être représentatif de 25 wilayas au moins sous peine de caducité de la déclaration constitutive (art.18) et enfin la délivrance de l'agrément et sa publication au *Journal officiel* si le ministre de l'Intérieur estime que les conditions de création sont réunies (art.17). A ces conditions de forme, il faudrait aussi ajouter la nécessité de se conformer aux règles matérielles applicables à l'activité des partis politiques prévues par la loi du 4 mars 1997 qui comporte une kyrielle d'interdictions et d'incompatibilité qui va de la non-utilisation des composantes fondamentales de l'identité nationale, au rejet de la violence, en passant par l'interdiction de toute coopération avec l'étranger ou lien avec un syndicat ou association, en tout une vingtaine d'interdictions. Il est clair que les modalités formelles et matérielles de création des partis politiques en Algérie telles que définies par la loi du 4 mars 1997 sont très contraignantes. Le législateur, dans un souci évident de contrôler de plus près le processus de création des partis politiques, ce qui n'est pas en soi très démocratique, a dans les faits limité considérablement la liberté d'association ce qui constitue indubitablement une atteinte à la Constitution et aux traités et conventions internationaux ratifiés par l'Algérie.

Si en tout état de cause, les candidats à la création d'un parti politique ne peuvent que se résigner à l'application des formalités imposées par la législation, il est par contre contraire à la loi toute décision, a fortiori une décision non motivée, refusant l'octroi de l'agrément alors que le parti politique en cause s'est astreint au respect des formalités requises.

Dans le cas qui nous intéresse, le ministre de l'Intérieur a déclaré d'une façon solennelle que l'agrément de nouveaux partis politiques n'est pas envisagé pour le moment et qu'aucun agrément n'a été délivré. Il s'avère aussi que le ministère de l'Intérieur a été destinataire de plusieurs déclarations de création de partis politiques dont les plus connues sont celles du Parti de la justice, l'Union démocratique républicaine, Wafa et le Front démocratique fondés respectivement par Mohamed Saïd, Amara Benyounes, Ahmed Taleb Ibrahim et Sid-Ahmed Ghazali.

Se pose alors la question de la légalité de ce refus (même temporaire) réitéré du ministre de l'Intérieur d'agréer de nouveaux partis politiques, et ce, au regard tant de la législation nationale qu'au regard des conventions internationales régissant cette matière et ratifiées par l'Algérie.

Tout d'abord, il convient de rappeler ce principe intangible en droit administratif : quand une autorité administrative, quelle que soit son rang hiérarchique, du simple agent administratif ayant pouvoir décisionnel au ministre, émet ou prend une décision, c'est-à-dire un acte administratif, celui-ci doit être en principe motivé pour permettre au juge de contrôler sa légalité et de l'annuler s'il appert qu'il a été rendu en violation de la loi.

S'agissant de la décision du ministre de l'Intérieur refusant l'octroi de l'agrément à un nouveau parti politique, il y a lieu de rechercher si elle n'est pas entachée d'excès de pouvoir et d'une violation de la loi.

Le refus d'agréer de nouveaux partis politiques après l'abrogation du décret instaurant l'état d'urgence : une décision entachée d'excès de pouvoir.

Le refus d'agréer de nouveaux partis politiques a été pendant longtemps justifié par la situation politique et sécuritaire du pays mais surtout par la mise en œuvre des mesures prévues par le décret de 1992 instaurant l'état d'urgence. Sans polémique sur la légalité et la constitutionnalité de l'état d'urgence, en sachant toutefois que la prorogation de cet état d'exception par le décret présidentiel du 6 février 1993 sans limitation de durée ni contrôle parlementaire a constitué une violation aux engagements internationaux de l'Algérie, notamment une violation du PIDCP, la mise en application de l'état d'urgence a eu comme conséquence juridique entre autres de suspendre certaines libertés fondamentales et de transférer au ministre de l'Intérieur des pouvoirs qui en temps normal relèverait des instances judiciaires.

L'état d'urgence n'est pas synonyme de pouvoir absolu et le comité des droits de l'homme des Nations unies dont fait partie l'Algérie a un droit de regard sur les conditions de son instauration et de sa mise en œuvre. Le comité a posé le principe que la proclamation de l'état d'urgence ne permet pas de déroger à certains droits fondamentaux dont en particulier la liberté de penser qui prise dans son acception large induit la liberté de s'associer et de créer des partis politiques. Mais ce principe et ces recommandations n'ayant pas force exécutoire et le décret présidentiel instaurant l'état d'urgence n'ayant pas été censuré ni par le Conseil constitutionnel ni par le Conseil d'Etat, il fallait se résigner à cette situation qui impliquait entre autres l'octroi au ministre de l'Intérieur des pouvoirs démesurés, y compris celui de refuser en toute légalité l'agrément de nouveaux partis politiques sans possibilité de voir un recours juridictionnel aboutir, le juge étant lui-même lié par les dispositions de l'état d'urgence.

L'état d'urgence ayant été levé, la première conséquence de cette mesure est que le ministre de l'Intérieur doit impérativement, et sous le contrôle et la censure de la juridiction administrative (le Conseil d'Etat), répondre à toute demande d'agrément d'un parti politique au seul visa de la loi organique relative aux partis politiques et aux conventions internationales ratifiées par l'Algérie.

Les déclarations attribuées au ministre de l'Intérieur selon lesquelles il persiste dans son refus de délivrer l'agrément tant pour les partis politiques dont les dossiers ont été déjà déposés au cours de la période de l'état d'urgence que pour les éventuelles nouvelles demandes de création déposées après sa levée sont-elles justifiées aujourd'hui ou au contraire sont-elles contraires à la loi ?

Le refus d'agrément d'un parti politique étant du point de vue du droit une décision administrative, il y a lieu en cas de contestation de cette décision de se pourvoir devant le juge administratif aux fins de son annulation. Le ministre de l'Intérieur étant une autorité centrale il faudrait saisir dans ce cas le Conseil d'Etat. Ce recours est bien sûr introduit par les membres fondateurs du parti politique auxquels on a refusé soit l'enregistrement de la déclaration constitutive soit l'agrément. S'il n'est pas répondu par acte écrit à la déclaration constitutive, il y a lieu de provoquer une décision implicite de rejet qui est susceptible de recours en annulation dans les mêmes conditions qu'un recours contre une décision écrite de rejet.

Dans l'hypothèse où le dossier accompagnant la déclaration constitutive d'un parti répond aux conditions formelles et matérielles prévues par la loi, la décision du ministre de l'Intérieur refusant la publication du récépissé de déclaration ou refusant l'agrément ne peut qu'être censurée et annulée par le Conseil d'Etat aux motifs d'excès de pouvoir et de violation de la loi,

sachant que les considérations d'ordre politique ou sécuritaire tirées de l'état d'urgence, et qui pouvaient être auparavant alléguées avec succès pour conforter devant le juge la décision de rejet prise par le ministre de l'Intérieur, ne sont plus valables après la date du 23 février 2011, date de la levée de l'état d'urgence.

Dorénavant, et sans anticiper sur la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière, il suffira aux membres fondateurs à qui on a refusé l'agrément de leur parti malgré un dossier conforme de saisir cette juridiction d'un recours en annulation pour que ce refus soit censuré et l'agrément délivré, ceci sans préjudice des réparations qui pourraient être dues au titre du dommage matériel et moral induit par ce refus.

En outre, le nouveau code de procédure civile et administrative permet en cette matière le recours au juge des référés qui, au même titre que le juge du fond, pourra ordonner la suspension de la décision de rejet de l'agrément dans un délai qui ne dépasse pas les 48 heures. La seule condition posée par l'article 919 de ce code pour qu'un tel jugement soit rendu est que la décision de rejet en cause porte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, ce qui est le cas de la liberté de créer des partis politiques.

Et dans le cas improbable où le juge administratif conforte la décision de rejet de l'administration en contradiction avec la loi, il restera le recours devant l'instance prévu par le protocole facultatif se rapportant au PIDCP ratifié par l'Algérie en l'occurrence le Comité des droits de l'homme des Nations unies. L'article 2 de ce protocole énonce que tout particulier qui prétend être victime de violation de l'un quelconque des droits énoncés par le pacte peut saisir le comité par une communication pour examen.

Le droit de s'associer librement avec d'autres, et partant le droit de créer des associations ou des partis politiques, étant l'un des droits fondamentaux reconnu et protégé par le PIDCP (art. 22), le refus de l'entité administrative relevant d'un pays signataire d'enregistrer ou d'agréer un parti politique peut faire l'objet d'un recours devant ledit comité. Bien que les règles régissant le comité des droits de l'homme ne permettent à ce dernier que de faire part au pays concerné et au particulier plaignant de ses constatations sur la conformité ou non de ce refus aux principes énoncés par le PIDCP, ces constatations étant dépourvues d'une quelconque force exécutoire, il n'en demeure pas moins qu'une censure émanant de cette instance pourrait amener le pays concerné à réexaminer la question. Il faut enfin noter que ce qui a été dit à propos des partis politiques s'applique aussi aux syndicats sachant que l'article 22 du PIDCP qui pose le principe de la liberté d'association énonce explicitement le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer.

De ce qui précède il serait pour le moins maladroit pour une autorité administrative de porter une quelconque appréciation sur l'opportunité ou non d'agréer de nouveaux partis politiques, ce pouvoir revenant en toute souveraineté aux instances judiciaires seules susceptibles, après la levée de l'état d'urgence, de se prononcer sur la question sur les seules références de la législation interne et surtout des conventions internationales ratifiées par l'Algérie, notamment le PIDCP et le protocole facultatif y afférent, sachant que ces conventions ont non seulement force de loi mais sont supérieures à la loi (art. 132 de la Constitution).

B. M.