



3

LOI ORGANIQUE N° 12-04 DU 12 JANVIER 2012

RELATIVE AUX PARTIS POLITIQUES

La nouvelle loi sur les partis politiques, qui contient 84 articles, n'a pas apporté de changement majeur par rapport à la loi organique n° 97-09 du 6 mars 1997. Seules nouveautés apportées par cette loi : l'obligation pour le ministre de l'intérieur de délivrer un récépissé de dépôt de déclaration (art. 18) - sans que cette obligation soit pourtant entourée d'une garantie d'effectivité dans la pratique - ainsi que la possibilité de recours pour le parti devant le Conseil d'Etat tout au long de la procédure de constitution dans le cas d'un refus opposé par l'administration.

Mais de manière générale, cette nouvelle loi consolide davantage le pouvoir de l'administration et du ministre de l'intérieur à l'égard des partis politiques. De l'étape de création du parti jusqu'à l'organisation interne de celui-ci, le ministre de l'intérieur dispose de très larges prérogatives lui permettant un contrôle important sur les partis.

Cette loi pose problème non seulement à cause de certains articles rédigés de manière vague et imprécise, mais surtout à cause de la souplesse des procédures de dissolution et des interdictions et des restrictions imposées en particulier en matière de création des partis, de modification de leurs statuts et des relations des partis avec l'étranger.

1. PROCÉDURE DE CRÉATION DES PARTIS POLITIQUES

Réclamé depuis longtemps par plusieurs formations politiques, l'assouplissement du régime de création des partis n'a pas vu le jour. Le législateur semble avoir définitivement tourné le dos au système déclaratif qui fut instauré par la première législation algérienne relative aux partis politiques, la loi n° 89-11 du 5 juillet 1989.

La nouvelle loi de 2012 reconduit donc le régime d'autorisation préalable en matière de création des partis politiques. Ce régime, introduit par l'ancienne loi organique du 6 mars 1997 relative aux partis politiques, conditionne l'exercice de cette liberté à une autorisation préalable délivrée par le ministère de l'intérieur (art.16). Selon la nouvelle loi, la procédure de création s'effectue en trois étapes : d'abord l'obtention du récépissé du dépôt du dossier, ensuite la décision administrative autorisant la tenue du congrès et, enfin, l'agrément du parti.

Le ministre de l'intérieur dispose ainsi de prérogatives très importantes, laissant *de facto* à sa discrétion la décision d'accepter ou de refuser l'agrément aux différentes formations qui souhaitent s'engager et participer à la vie politique.

Alors même que la Constitution et les textes internationaux, comme le Pacte international aux droits civils et politiques, garantissent et consacrent cette liberté par l'instauration d'un système déclaratif de simple notification ainsi que d'une procédure souple pour favoriser la création des partis, le ministre de l'intérieur ayant défendu ce nouveau texte de loi a déclaré : « *Je ne connais aucun pays qui permet la création de partis politiques sur la base d'un système déclaratif. Ce serait un raccourci trop dangereux et complètement illégal. Cela ouvrirait la voie à la confusion et à l'anarchie* »³³. Le ministre semble méconnaître la pratique du « système déclaratif » adopté par la grande majorité des pays démocratiques.

De plus, cette loi impose des conditions très strictes à l'agrément des partis, notamment à son articles 21 qui impose que les fondateurs du parti doivent même disposer d'un siège du parti, avant d'obtenir son agrément qui seul lui permet d'acquérir la personnalité juridique.

³³ Déclaration du ministre de l'intérieur Dahou Ould Kabila lors de la séance plénière de l'APN du 24 novembre 2011.

Par ailleurs, comme déjà dans le cas du Code électoral (fiche 1), aucun lien n'est fait avec la *nouvelle loi organique n° 12-03 du 12 janvier 2012 fixant les modalités augmentant les chances d'accès de la femme à la représentation dans les assemblées élues* (fiche 2), alors que l'article 17 impose qu'une « *proportion représentative des femmes* » existe parmi les membres fondateurs et que l'article 41 impose à tout parti politique de « *comporter une proportion de femmes au sein de ses organes dirigeants* ». Cette proportion n'est pas pour autant précisée par la loi. Aucune disposition ne mentionne par ailleurs quelle mesure serait prise dans le cas où un parti, par exemple, ne comporterait aucune femme parmi ses dirigeants ou parmi ses membres fondateurs. Est-ce que le parti pourrait encourir des sanctions de la part de l'administration ? Est-ce que l'agrément d'un parti pourrait être rejeté pour cette raison ?

2. RESTRICTIONS À LA CRÉATION DES PARTIS

L'article 8 interdit la création de tout parti dont l'objectif est contraire aux « *valeurs et aux composantes fondamentales de l'identité nationale* » ainsi qu'à « *l'éthique de l'islam* » (alinéas 1-2). Ces critères sont extrêmement vagues et imprécis et font craindre les interprétations arbitraires que l'administration pourrait en faire.

L'article 5 de la nouvelle loi interdit de fonder un parti politique à « *toute personne responsable de l'instrumentalisation de la religion ayant conduit à la tragédie nationale* » et également à « *quiconque ayant participé à des actions terroristes refuse de reconnaître sa responsabilité pour sa participation dans la conception, la conduite et l'exécution d'une politique prônant la violence et la subversion contre la nation et les institutions de l'Etat* ». Cette disposition semble viser les membres des groupes armés islamistes.

Par ailleurs, les articles 6 et 9 de la nouvelle loi visent clairement à interdire le retour du parti dissous du Front Islamique du Salut (FIS) sur la scène politique. L'interdiction est stricte pour les partis de ne pas « *s'inspirer du programme d'action d'un parti politique dissous judiciairement* »³⁴, ce qui est le cas de l'ancien FIS.

Ces dispositions qui semblent vouloir rassurer une partie de la population soulèvent différentes questions. En effet, on ne sait pas si « *la responsabilité dans l'instrumentalisation de la religion ayant conduit à la tragédie nationale* » est une responsabilité de type politique ou de nature pénale. Si elle est de nature politique, la loi ne dit pas comment elle est établie. Si elle est de nature pénale, ni la législation pénale ni l'ordonnance n° 06-01 du 27 février 2006 portant mise en œuvre de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale ne définissent l'infraction d'« *instrumentalisation de la religion ayant conduit à la tragédie nationale* » qui devrait alors lui servir de base³⁵.

Par ailleurs, certaines questions restent irrésolues notamment lorsque l'on sait que la même ordonnance n° 06-01 prévoit l'extinction des poursuites pénales ou l'amnistie pour tout individu recherché, condamné ou détenu pour actes de terrorisme à l'exception des personnes inculpées ou condamnées pour des faits de massacres collectifs, de viols ou d'attentats à la bombe dans des lieux publics, ainsi qu'aux complices et aux instigateurs de tels actes. Or, l'ordonnance n° 06-01 a été mise en œuvre dans une grande opacité. Comme l'opinion publique algérienne ne connaît pas le nombre de personnes ayant bénéficié des mesures d'amnistie ou de grâce prévues par l'ordonnance n° 06-01, ni *a fortiori* les infractions pour

34 ...et de ne pas « *se doter du même nom, sigle intégral ou autre signe intégral distinctif appartenant à un parti ou organisation préexistantes ou ayant appartenu à un mouvement de quelque nature que ce soit, dont l'attitude ou l'action ont été contraires aux intérêts de la Nation et aux principes et idéaux de la Révolution du 1er Novembre 1954* ». La référence aux principes et idéaux de la Révolution du 1er Novembre 1954 pourrait également faire penser que tout parti s'inspirant, par exemple, de l'ancien Parti Populaire Algérien (PPA) ou du Mouvement National Algérien (MNA) serait également visé par cette disposition.

35 L'article 5 de la loi organique n° 12-04 ne fait qu'appliquer à la création de partis politiques l'interdiction posée par l'article 26 de l'ordonnance n° 06-01 dont l'alinéa 1er dispose que « *l'exercice de l'activité politique est interdit, sous quelque forme que ce soit, pour toute personne responsable de l'instrumentalisation de la religion ayant conduit à la tragédie nationale* » tandis que son second alinéa précise que « *l'exercice de l'activité politique est interdit également à quiconque, ayant participé à des actions terroristes refuse, malgré les dégâts commis par le terrorisme et l'instrumentalisation de la religion à des fins criminelles, de reconnaître sa responsabilité dans la conception et la mise en œuvre d'une politique prônant la violence contre la Nation et les institutions de l'Etat* ».

lesquelles elles ont bénéficié de ces mesures, il est impossible de déterminer si l'exclusion de certains infractions prévues par l'ordonnance a été respectée. De grands doutes pèsent sur le respect de cette exclusion du fait que des chefs de groupes armés islamistes ont bénéficié de ces mesures³⁶.

La question de la déchéance des droits politiques, en particulier le droit de voter et d'être élu, est une question essentielle à aborder dans un pays qui a connu une violence importante durant les années 1990. Il conviendrait donc de la traiter sérieusement et de poser des critères clairs, dans le respect des engagements internationaux de l'Algérie. A cet égard, il semble essentiel, aussi bien du point de vue politique que du point de vue juridique, qu'il soit notamment tenu compte de la gravité du crime commis, en particulier durant la période d'application de l'état d'urgence, et ce quelle que soit la qualité et le statut de son auteur, et que la déchéance ne puisse être prononcée pour chaque individu qu'à l'issue d'un procès équitable. En l'absence de critères clairs applicables par une justice indépendante, l'interdiction des activités politiques prévue par l'ordonnance n° 06-01 risque de continuer d'être appliquée de manière opaque et arbitraire en laissant de côté certains auteurs de crimes terroristes graves qui ont fait allégeance au pouvoir.

3. MODIFICATIONS

L'article 36 de la loi stipule que « *les changements qui interviennent conformément aux statuts et au règlement intérieur du parti, dans l'organisation et la composition des organes dirigeants ainsi que toute modification des statuts, font l'objet, dans les trente (30) jours qui suivent, d'une notification au ministre chargé de l'intérieur, pour validation* ».

Ces mêmes dispositions étaient contenues dans la loi organique du 6 mars 1997³⁷, mais les changements ne devaient en aucun cas faire l'objet d'une validation par le ministre de l'intérieur, mais d'une simple déclaration à titre d'information. Les

³⁶ Voir notamment Farid Alilat, « Madani Mezrag ne regrette rien », *Jeune Afrique L'Intelligent*, 2 janvier 2006, disponible sur <http://www.jeuneafrique.com/article.php?idarticle=LIN25126madanneiretO> ; voir également Salima Tlemçani, « Après les promesses électorales, la réalité reprend le dessus », quotidien d'information de langue française *El Watan*, 12 avril 2010, disponible <http://www.elwatan.com/Bouteflika-partage-entre-le-pardon?page=plan>.

³⁷ L'article 20 de la loi organique du 6 mars 1997 énonce que : « *Tout changement survenu dans la direction ou l'administration régulièrement désignées par le parti politique, ainsi que toute modification des statuts ou création de nouvelles structures locales, doivent, dans le mois qui suit le changement intervenu, faire l'objet d'une déclaration au ministère chargé de l'intérieur* ».

dispositions de l'article 36 confortent cette volonté de contrôle de l'administration sur les partis politiques non seulement à leur création, mais également au niveau de leur organisation. Il s'agit d'une ingérence grave dans l'organisation interne des partis politiques, alors même que les autorités soutenaient avant son adoption que la loi n'autoriserait aucune interférence dans l'organisation interne des partis politiques³⁸.

4. DISSOLUTION

La nouvelle loi introduit également des nouveautés en qui concerne la dissolution du parti politique. Le tiret 2 de l'article 70 prévoit que la dissolution peut être engagée par le ministre de l'intérieur devant le Conseil d'Etat si le parti « *n'a pas présenté de candidats à quatre élections législatives et locales consécutives au moins* ». Cela a pour effet de peser comme une menace pour certains partis de l'opposition ainsi que d'interférer dans le processus démocratique de prise de décision interne des partis qui pourraient faire le choix de boycotter les élections ou de mener campagne pour l'abstention. Cette disposition introduite par la nouvelle loi marque une nouvelle fois l'ingérence du pouvoir dans les affaires internes des partis politiques et porte atteinte aux « *règles du libre choix* » des adhérents d'un parti prévu à l'article 38 de la même loi.

Au-delà de la procédure classique de dissolution d'un parti, le ministre de l'intérieur, selon l'art. 71, est autorisé « *en cas d'urgence* » et « *avant qu'il ne soit statué sur l'action judiciaire introduite* » de « *prendre toutes mesures conservatoires nécessaires, pour prévenir, faire face ou mettre fin aux situations d'urgence et des violations des lois en vigueur* ». Cette disposition laisse à l'appréciation discrétionnaire du ministre de l'intérieur le soin de déterminer ce qui relève de l'urgence ou pas afin de prendre des mesures conservatoires qui peuvent être préjudiciables pour le parti politique dans cette situation, puisque même si celui-ci « *peut exercer un recours, devant le Conseil d'Etat statuant en matière de référé, pour demander l'annulation de la mesure conservatoire décidée. Ce recours n'est pas suspensif d'exécution* » (alinéa 2). Le parti concerné par cette mesure n'aura donc aucune autre alternative que celle de se plier à cette suspension temporaire

³⁸ Le communiqué du conseil des ministres du 11 et 12 septembre 2011 précisait que : « *le projet de loi n'autorise aucune interférence dans l'organisation interne des partis politiques et se limite à énoncer l'obligation pour les statuts de ces derniers de fixer des règles démocratiques pour régir leur fonctionnement, d'encourager la promotion de l'élément féminin dans leurs instances dirigeantes et de fixer, enfin, des règles pour assurer la transparence dans le financement des partis et pour la lutte contre toute forme de corruption dans la vie politique* ».

en attendant la décision du Conseil d'Etat devant laquelle, cependant, il n'aura pas la possibilité de faire appel.

De plus, l'article 64 de cette loi autorise le ministre de l'intérieur « *en cas d'urgence* » ou « *de troubles imminents à l'ordre public* » de suspendre toutes les activités partisanes des membres fondateurs et ordonner la fermeture des locaux utilisés pour ces activités à travers une simple décision administrative « *dûment motivée* », renforçant ainsi davantage le pouvoir exécutif à l'abri de tout contrôle judiciaire. Certes, l'article 64 prévoit que la décision de suspension est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat mais, comme mentionné auparavant, prive en même temps les justiciables de la possibilité de faire appel contre cette décision de justice.

5. INTERDICTIONS DES RELATIONS EXTÉRIEURES

La section 3 du chapitre dédié au fonctionnement et à l'activité du parti politique s'intitule « *Relations du parti politique avec les autres formations* » mais elle traite en réalité des interdictions faites aux partis d'entretenir des relations avec l'étranger. En effet, parmi les dispositions de l'article 51, il est notamment interdit aux partis de « *mener des actions à l'étranger visant à porter atteinte à l'Etat, à ses symboles, à ses institutions et à ses intérêts économiques et diplomatiques, ni avoir des liens ou des rapports de nature à lui donner la forme d'une section, d'une association ou d'un groupement politique étranger* ». Cette disposition constitue une atteinte à la liberté d'expression qui a pour but d'éviter que les responsables politiques de l'opposition, qui remettent en question les choix politiques faits par le pouvoir algérien, trouvent écho sur la scène internationale. Comme dans le cas de la nouvelle loi sur les associations (fiche 5), la question des relations avec l'étranger s'avère encore une fois être une sorte de « ligne rouge » à ne pas dépasser pour les autorités algériennes³⁹.

39 Une disposition similaire est aussi prévue à l'article 46 de l'ordonnance n° 06-01 du 27 février 2006 portant mise en œuvre de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale.

RECOMMANDATIONS

- Abroger la loi 12-04 relatives aux partis politiques ;
- Elaborer une nouvelle loi sur les partis politiques conforme aux standards internationaux en la matière, afin de :
 - Garantir que les partis peuvent se former dans le cadre d'un système déclaratif sans avoir besoin d'une autorisation préalable ;
 - Garantir que les autorités remettent systématiquement et immédiatement le récépissé de dépôt des dossiers de création de partis, notamment par la possibilité d'une déclaration par voie électronique parallèlement à la déclaration classique ;
 - Garantir un recours effectif devant des juridictions impartiales et indépendantes et dans des délais raisonnables aux partis dont l'autorisation aurait été refusé par l'autorité compétente ;
 - Garantir la liberté d'expression, la liberté de réunion et de rassemblement pacifique et la liberté de mouvement à tous les citoyens, y compris les militants responsables des partis politiques.

EN PARTICULIER SUR LA CHARTE POUR LA PAIX ET LA RÉCONCILIATION NATIONALE

- Cesser les entraves délibérées à l'accès aux droits à la vérité, à la justice et à une réparation pleine et entière tels que définis dans plusieurs textes internationaux qui engagent l'Algérie ;
- Abroger les textes d'application de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale qui organisent l'impunité de toutes les violations des droits de l'Homme commises durant la guerre civile ;
- Mettre en place une commission « vérité, justice et réconciliation » afin de rétablir la vérité sur les crimes commis dans les années 1990 et le sort des victimes ayant le mandat et les moyens pour mener des enquêtes approfondies et impartiales ;

- Ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, signée par l'Algérie le 6 février 2007
- Permettre au Groupe de travail sur les disparitions forcées et involontaires des Nations Unies, ainsi qu'au Rapporteur Spécial sur la torture et au Groupe de travail sur la détention arbitraire de visiter l'Algérie dans un délai raisonnable.

