

دور مبدأ المساواة في تدعيم حماية الحقوق الانتخابية
(دراسة في ضوء اجتهادات المجلس الدستوري)

The role of the principle of equality in enhancing the protection of
electoral rights

(Study in the light of the jurisprudence of the Constitutional Council)

تاريخ النشر: 2021/01/31	تاريخ القبول: 2020/09/18	تاريخ الارسال: 2020/08/02
-------------------------	--------------------------	---------------------------

*ط.د. دهيمي فيصل

جامعة الجزائر 1

faycaldehimi@yahoo.com

ملخص:

يعدّ مبدأ المساواة من أهم الحقوق التي نصت عليها المواثيق والاعلانات الدولية الخاصة بحقوق الانسان، وكوّنتها الوثائق الدستورية للدول، ويتعامل القضاء الدستوري المقارن مع مبدأ المساواة، باعتباره أساسا عاما وضابطا حاكما لمنظومة الحقوق والحريات ككل، فهو مبدأ له مكانة مزدوجة في النظام القانوني، باعتباره حقا من الحقوق الأساسية، وفي نفس الوقت يعد شرطاً أساسياً لممارسة باقي الحقوق والحريات.

على هذا الاساس، وانطلاقاً من تكريس المؤسس الدستوري في الجزائر لمبدأ المساواة، وظّف المجلس الدستوري هذا المبدأ وألزم به المشرع، وذلك لتحقيق الحماية المثلى لمختلف الحقوق والحريات، ومنها بشكل خاص الحقوق الانتخابية. الكلمات المفتاحية: مبدأ المساواة؛ الحقوق والحريات؛ الحقوق الانتخابية؛ المجلس الدستوري .

Abstract:

The principle of equality is regarded as one of the most important rights stipulated by the international human rights declarations and treaties and enshrined in the constitutional instruments of the States. The comparative constitutional justice

*المؤلف المرسل: دهيمي فيصل

considers the principle of equality as a general basis and a regulator of the system of rights and freedoms as a whole, since it is a dual status principle in the judiciary system being a fundamental right and at the same time a main requirement for exercising the rest of the rights and freedoms.

On such a ground, and based on the consecration of the principle of equality by the Algerian constitutional founder, the Constitutional Council enshrined the foregoing principle and committed the legislature thereto, in order to ensure optimum protection of the various rights and freedoms, particularly electoral rights.

Keywords: *Principle of equality; rights and freedoms; electoral rights; Constitutional Council.*

مقدمة:

دخلت الجزائر منذ دستور 1989 مرحلة سياسية جديدة، هي مرحلة الانفتاح الديمقراطي والاعتراف بالتعددية السياسية وتوسيع منظومة الحقوق والحريات، وفي ظل هذه المرحلة أصبح لمبدأ المساواة-الذي لم تخلو منه الدساتير السابقة أيضا- معنىً جديداً ومهماً على صعيد التمتع بمختلف الحقوق والحريات التي جاء بها العهد الجديد، ومنها بشكل خاص الحقوق السياسية وعلى رأسها "الحقوق الانتخابية"، التي تعدّ من أهم عوامل نجاح تجربة التعددية السياسية والنظام الديمقراطي.

وعلى الرغم من التكريس الدستوري الواضح لمبدأ المساواة، إلا أنّ ذلك لم يمنع المشرّع من انتهاكه في كثير من المرات عبر عدة قوانين، مما أتاح الفرصة أمام المجلس الدستوري للاعتراض على هذه الاحكام التشريعية ومنعها، وقد ظهر هذا الامر بشكل خاص في آراء المجلس الدستوري المتعلقة برقابة دستورية القوانين العضوية التي تخضع للرقابة الدستورية الالزامية قبل إصدارها، ومن أهم هذه القوانين قانون الانتخابات.

تُظهر حصيلة اجتهادات المجلس الدستوري التي قدمها عبر القرارات والآراء الخاصة برقابة القوانين الانتخابية الصادرة منذ 1989، حرص المجلس الدستوري على حماية الحقوق الانتخابية من خلال الاحتكام لمبدأ المساواة، ومنها على وجه الخصوص الحق في الترشح والحقوق البرلمانية للنائب المنتخب، ويبدو المجلس الدستوري على هذا

الصعيد متأثراً بتجربة القضاء الدستوري المقارن، مثل المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية العليا في مصر.

نحاول دراسة هذا الموضوع في ضوء الإشكالية الرئيسية التالية: انطلاقاً من منهج المجلس الدستوري في توظيف وتفسير مبدأ المساواة، ما هو الدور الذي يلعبه هذا المبدأ في تدعيم حماية الحقوق الانتخابية؟

نعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الذي يسمح بمناقشة وتمحيص اجتهادات المجلس الدستوري والاستعانة بالمنهج المقارن في بعض جزئيات الموضوع عن طريق الاستشهاد باجتهادات القضاء الدستوري المقارن في كل من فرنسا ومصر على وجه الخصوص.

ولعالجة الاشكالية المطروحة، نعتمد الخطة التالية:

أولاً: مبدأ المساواة أساس عام لمنظومة الحقوق والحريات

1-مكانة الحق في المساواة بالنسبة لمجموع الحقوق والحريات

2-نسبية مبدأ المساواة وفقاً للاعتبارات الموضوعية والعقلانية

ثانياً: توظيف المجلس الدستوري لمبدأ المساواة لحماية الحقوق الانتخابية

1-تفسير المجلس الدستوري لمبدأ المساواة

2-اجتهادات المجلس الدستوري في مجال تطبيق مبدأ المساواة وحماية الحقوق

الانتخابية

أولاً: مبدأ المساواة أساس عام لمنظومة الحقوق والحريات

يعدّ "مبدأ المساواة" أو "الحق في المساواة" بمثابة حجر الزاوية في منظومة الحقوق والحريات، وذلك نظراً لدوره الداعم لمجموع هذه الحقوق والحريات (1) غير أنّ القضاء الدستوري المقارن، لا يتعامل مع مبدأ المساواة كمفهوم مطلق وجامد بل كمفهوم نسبي مرن وفقاً للاعتبارات الموضوعية والعقلانية (2).

1- مكانة الحق في المساواة بالنسبة لمجموع الحقوق والحريات

يعتبر "مبدأ المساواة" حقًا من حقوق الإنسان، نصت عليه مختلف المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وجعلته بالمقابل الدساتير الوضعية المقارنة في صدارة منظومة الحقوق والحريات، فهو يعتبر في نفس الوقت مبدأ داعمًا لنظام دولة القانون والنظام الديمقراطي، وأساسًا لتحقيق العدالة والحرية، وهو بذلك مبدأ وسيط يسمح بتحقيق جميع هذه الغايات، فسيادة القانون لا تلو ما لم يطبق على قدم المساواة بين الجميع، والمساواة تهدف إلى تحقيق العدالة التي هي غاية ووسيلة بحد ذاتها لدولة القانون، كما أنه لا معنى للحرية التي هي قوام الديمقراطية ما لم تكن متاحة للجميع، فالمساواة أساس الحرية، ومن ثم لا يحتاج إقرار هذا المبدأ إلى نص صريح في القانون، وهو بهذه الصفة يتمتع بالقيمة الدستورية سواء بناء على نص صريح في الدستور أو باستخلاصه ضمناً من مواده التي تعتنق النظام الديمقراطي وسيادة القانون¹.

ومن هذا المنطلق، يكون لمبدأ المساواة مكانة مزدوجة في النظام القانوني؛ فهو حقاً من الحقوق الأساسية، وفي نفس الوقت يعد شرطاً أساسياً لممارسة باقي الحقوق، لذا سمي "بالحق المساعد" أو "الحق الوصي"، فهو بمثابة الأساس الداعم الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات، بحيث لا يهدف فقط إلى إزالة مظاهر التمييز بين الأفراد المؤسس على الأصل أو الجنس أو اللغة أو العقيدة أو اللون أو غير ذلك من الأسباب، وإنما يهدف كذلك إلى تحقيق العدالة للجميع، عن طريق ضمان التمتع بالحقوق والحريات على قدم المساواة².

وفي فرنسا يُلاحظ أنّ المجلس الدستوري لا يصف مبدأ المساواة بـ "الحق الأساسي" مثلما يفعل مع باقي الحقوق والحريات، وإنما يعتبره "مبدأً جامعاً" و"داعماً" نظراً لأهميته الخاصة في دعم باقي الحقوق والحريات المعترف بها، وبذلك يمكن القول أنّ مبدأ المساواة فضلاً عن كونه حقاً أساسياً، فهو يُؤمّن في النهاية وظيفتين اثنتين، الأولى "وظيفة مفعلة أو مقوية" باعتباره شرطاً لممارسة باقي الحقوق، والثانية "وظيفة تعويضية" حينما يوظفه القاضي الدستوري كمبدأ عام لتغطية قصور حماية الحقوق الأساسية³.

وفي مصر قضت المحكمة الدستورية العليا في احد أحكامها: " .. إنَّ مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، رددته الدساتير المصرية جميعًا بحسبانه ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها وأساسًا للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تقيده ممارستها".

وعلى هذا النحو، تبرز الأهمية الاستثنائية للحق في المساواة، باعتباره أهم مداخل القضاء الدستوري لضبط تحكّات السلطة التقديرية للمشرّع في مجال الحقوق والحريات بشكل خاص.

فالقضاء الدستوري المقارن يتعامل مع مبدأ المساواة باعتباره حقًا دستوريًا يُقيد السلطة التقديرية للمشرّع ويمنعه من تقرير أي تمييز تحكّمي، ويفرض عليه بالنتيجة المعاملة المتساوية لكل ما هو متساوٍ كما المعاملة المختلفة لكل ما هو مختلف أو غير متساوٍ⁴.

ولمّا كان مبدأ المساواة لا يعبر في ذاته عمّا يعتبر متساويًا، ولا يقدم معيارًا مبدئيًا لقياس المساواة، فإنّ القضاء الدستوري يراقب وفقًا لأسس موضوعية عقلانية، كيفية تجسيد المشرّع لمبدأ المساواة⁵.

ويُعد مبدأ المساواة مبدأً جامعاً يحكم جميع مجالات القانون، ويتجسد على مستويين اثنين، المساواة في المزايا (كالمساواة في مختلف الحقوق والحريات والمساواة في تولي الوظائف العامة والمساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة والمساواة أمام العدالة)، إلى جانب المساواة في الأعباء والتكاليف (كالمساواة أمام الضرائب والمساواة أمام الخدمة العسكرية)⁶.

وبالنسبة لتطبيقات أو تفرّعات مبدأ المساواة، نجد أن هناك عدة مضامين لمبدأ المساواة، فهناك المساواة الشكلية والمساواة الفعلية، المساواة أمام القانون والمساواة داخل القانون، المساواة في الفرص والمساواة في النتائج، المساواة المدنية والمساواة الاجتماعية وغيرها⁷.

كما يركّز البعض على التمييز بين المساواة أمام القانون التي تعبّر عن العدالة الشكلية وبين المساواة داخل القانون التي تعبّر عن العدالة الفعلية، حيث ينصرف المعنى الأول إلى أنّ القانون باعتباره قواعد عامة ومجرّدة يجب تطبيقه بالطريقة ذاتها على الجميع، وعلى هذا النحو يكون مبدأ المساواة أمام القانون مبدأ موجّه للجهات الرسي القائمة على تطبيق القانون وهي أساسًا القضاء والإدارة.

في حين ينصرف معنى مبدأ المساواة داخل القانون إلى أنّ القانون يجب أن يكون عادلاً في محتواه، وتحديدًا فيما يقرره من حقوق وواجبات للأشخاص، أي يجب أن يقرر معاملة واحدة للمراكز القانونية المتماثلة ويقرر معاملة مختلفة للمراكز المختلفة، وعلى هذا النحو يكون مبدأ المساواة داخل القانون مبدأ موجّه للجهات القائمة على إعداد القانون.

وهذان المعنيان لمبدأ المساواة ينطلقان من فكرة معيارية هي عدم تمييز القانون - على مستوى مضمونه وكيفية تطبيقه - بين المواطنين لأي سبب من الأسباب، كالجنس أو الأصل أو اللون أو الدين أو المعتقد أو غيره⁸.

2- نسبية مبدأ المساواة وفقا للاعتبارات الموضوعية والعقلانية

الأصل في مفهوم مبدأ المساواة هو تقرير المعاملة المتساوية للمراكز القانونية المتماثلة وبالمقابل تقرير المعاملة المختلفة للمراكز القانونية المختلفة.

غير أنّ هذا المفهوم يبقى مفهومًا نسبيًا لتأسيسه على معيار "الشروط الموضوعية والعقلانية" المرتبطة بالمصلحة العامة وغايات القانون، والذي يمكن أن يُفضي إلى عدم تقرير معاملة متساوية للمراكز المتماثلة (التمييز المبرر بالمصلحة العامة وغايات القانون) أو إلى عدم تقرير معاملة مختلفة للمراكز المختلفة (إذا كانت المعاملة المختلفة غير مبررة وفقا لمعيار الشروط الموضوعية العقلانية المرتبطة بالمصلحة العامة وغايات القانون).

كما أنّ تحديد المراكز القانونية من حيث التماثل والاختلاف يخضع بدوره لمعيار "الشروط الموضوعية" التي يحدد المشرع في ضوءها هذه المراكز على أساس منطقي تحت رقابة القاضي الدستوري⁹.

انطلاقاً من هذا، فإنّ المعاملة التمييزية (المختلفة) يمكن أن تستند إلى اختلاف المراكز القانونية المقدر وفقاً لمعيار موضوعي منطقي، كما يمكن أن تستند إلى تحقيق المصلحة العامة المرتبطة بالهدف من القانون، بالرغم من تماثل المراكز القانونية، وفي هذه الحالة نكون أمام المساواة بمعناها الواسع.

فالمساواة القانونية ليست مساواة حسابية مطلقة، تفرض أن يتساوى جميع الأشخاص أو المواطنين على اختلاف أوضاعهم وأوصافهم (مراكزهم) في الحقوق والحريات والواجبات، فهذه مساواة لا وجود لها ولا عدل فيها، وإنما المساواة القانونية هي مساواة واقعية نسبية مناطها بحسب الأصل الأوضاع المتماثلة.

بحيث لا تجوز التفرقة في المعاملة بين الناس إذا تشابهت أوضاعهم وظروفهم، أمّا إن اختلفت وجبت التفرقة، وذلك بناءً على توافر أو تخلف بعض الشروط ذات الأهمية التي يحددها القانون بصفة عامة ومجردة¹⁰.

ولا تثور مشكلة بحث الشروط الموضوعية المعتمدة في تقدير التماثل والاختلاف في المراكز القانونية، إذا تكفل الدستور ابتداءً بهذا التقدير، في الحالة التي ينص فيها صراحة على اختلاف بعض المراكز القانونية وتمييزها في المعاملة، مثلما نص الدستور المصري لعام 1971 على تمييز فئة من المواطنين بخصوص الحق في عضوية مجلس الشعب، حيث أنشأ بموجب المادة 87 مركزاً قانونياً للعمال والفلاحين مستقلاً عن المركز القانوني لباقي الفئات الأخرى من المواطنين، ورتّب على هذا الاختلاف أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين¹¹.

وكنص الدستور الجزائري (بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008) عبر المادة 31 مكرر، بأن تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، وهو ما يفرض بالضرورة معاملة تمييزية للمرأة في حق الترشح للمجالس المنتخبة¹².

وخارج هذا الإطار يقرر المشرع - تحت رقابة القاضي الدستوري - بموجب سلطته التقديرية في إطار الصالح العام وفي ضوء الهدف من القانون، تماثل المراكز التي يستوجب المساواة في المعاملة القانونية والاختلاف في المراكز التي يستوجب التمييز في المعاملة القانونية¹³.

وقرر المجلس الدستوري الفرنسي أنّ مبدأ المساواة لا يحول من تنظيم المراكز المختلفة بواسطة قواعد مختلفة، طالما أنّ للاختلاف في المعاملة علاقة مباشرة بالغاية من القانون الذي يحدده (قرار رقم 496 في 10/06/2004)، وتطبيقاً لهذا، قضى المجلس الدستوري بعدم انتهاك مبدأ المساواة في النص التشريعي الذي قرر منح مساعدة مالية متميزة للصحافة السياسية لأنّ الصحف اليومية للأخبار العامة تختلف عن الصحافة الأخرى وخصوصاً الصحف اليومية الرياضية، لأنّ الطائفة الأولى فقط هي "الضرورية للممارسة الحقيقية للحرية التي وردت في المادة 11 من إعلان 1789" (قرار رقم 456 في 27/12/2001).

كما قضى بعدم انتهاك مبدأ المساواة في النص التشريعي الذي قرر تمييز بين العمال في القطاع الخاص وبين العاملين في الوحدات العامة في مجال التقاعد، لأنهم يتبعون مراكز قانونية مختلفة، كما أنّ العمال المفصولين لأسباب اقتصادية يختلفون في مراكزهم عن العمال الآخرين المفصولين لأسباب أخرى، بالنظر إلى الغاية من القانون وهي الوقاية من الفصل لأسباب اقتصادية وذلك لرفع أعباءه (قرار رقم 455 في 12/01/2002)¹⁴.

وبالمقابل يرفض القضاء الدستوري المقارن المعاملة القانونية التمييزية التي لا تستند إلى اختلاف مبرر -وفقاً لشروط موضوعية- في المراكز القانونية.

في هذا الاطار، قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر برفض اعتماد بعض الشروط والظروف كمعيار لتقرير الاختلاف في المراكز القانونية (الذي يستوجب بالنتيجة تقرير معاملة تمييزية)، مثل رفض شرط السن وشرط الانتماء الحزبي وظرف الحصول على وسام أو تشريف وظرف الإصابة في الحروب وظرف حالة الأب الوظيفية وغيرها.

كما قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الحكم القانوني الذي حظر القيد بجدول المحاماة تحت التمرين لمن جاوز سن الخمسين، لعدم اتصال شرط السن بطبيعة مهنة المحاماة وعدم لزومه عقلاً لممارستها¹⁵.

ومن جهة أخرى يرفض القضاء الدستوري أيضاً المعاملة القانونية المختلفة للمراكز المختلفة كلما رأى أنّ هذه المعاملة المختلفة غير مبررة بشروط موضوعية عقلانية مرتبطة بالمصلحة العامة وغايات القانون.

وبهذا الخصوص، أكد المجلس الدستوري الفرنسي في أكثر من قرار على ضرورة التحقق مما إذا كان الاختلاف في المعاملة القانونية جاء متكيّفًا (أو متناسبًا) مع أهداف المشرّع في القانون المعني¹⁶، واستقر المجلس الدستوري على استخلاص انتهاك مبدأ المساواة كلما وجد خطأ واضح في تقدير هذا التناسب.

وعلى صعيد آخر، يُلاحظ أنّ القضاء الدستوري يقبل المعاملة القانونية المختلفة أو التمييزية حتى عند تماثل المراكز القانونية كلما قدر أنّها مبنية على اعتبارات المصلحة العامة المرتبطة بغايات القانون.

وفي هذا الخصوص استقر قضاء المحكمة الدستورية الاسبانية على أنّ الاختلاف في المعاملة عند وحدة المراكز القانونية، يجب أن تبنى على أساس موضوعي معقول¹⁷.

ويتميز المجلس الدستوري الفرنسي عن بعض جهات القضاء الدستوري الأخرى، في ارتكازه على فكرة المصلحة العامة ذات الأبعاد المختلفة (اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها) كمبرر للسماح بالمعاملة التمييزية للمراكز القانونية الواحدة، معتمداً على المادة الأولى من إعلان الحقوق لعام 1789 التي تنص على أنّ الناس يولدون أحراراً متساوين في

الحقوق، وأنّ التمييز الاجتماعي لا يمكن تأسيسه إلاّ على المنفعة المشتركة (أي المصلحة العامة).

وبالتالي فإنّ المعاملة التمييزية التي لا تتعارض مع مبدأ المساواة هي المعاملة المبررة باختلاف المراكز القانونية (المبني على معايير موضوعية) أو بداعي المصلحة العامة المرتبطة بغاية القانون المعني (في حالة تماثل المراكز القانونية)، وتحت هذه الفكرة يندرج "التمييز الايجابي" الذي يقرره القانون في بعض الظروف لصالح " فئات جديرة بالرعاية".

والحقيقة أنّ مسألة تمييز المعاملة القانونية للمراكز الواحدة بداعي المصلحة العامة، هي جزئية تُفهم في إطار مبدأ عام هو "الموازنة بين القيم الدستورية المختلفة"، حيث يأتي على رأس القيم الدستورية فكرة "المصلحة العامة".

وعلى هذا النحو قبل المجلس الدستوري الفرنسي المعاملة التمييزية لذوي المركز القانوني الواحد بداعي المصلحة العامة¹⁸، حيث تبني في بعض قراراته فكرة "التمييز الايجابي بين النساء والرجال" خارج المجال الانتخابي، وقضى في أحد هذه القرارات بأنّه: " يمكن للمشرّع أن يأخذ في الاعتبار عدم المساواة الواقعية التي ما تزال النساء حتى الآن محلاً لها... وأن يتخذ إجراءات تستهدف معالجة عدم المساواة التي يكون مصيرها إلى الزوال" (قرار في 2003/08/14)¹⁹.

مع العلم أنّ المجلس الدستوري الفرنسي سبق وأن رفض فكرة التمييز الايجابي للمرأة في المجال الانتخابي، حيث منع النص الذي يخصص حصة الربع للنساء في قوائم الترشح للانتخابات البلدية، ولم يستند في هذا المنع لعدم التمييز بين الجنسين وإنما استند إلى الغاية (المصلحة) التي هدف لها المشرّع من وراء سن القانون، والتي رأى المجلس أنها لا ترقى للمصلحة العامة التي تبرر معاملة تمييزية لمراكز قانونية متماثلة، ومن ثمّ انتهى إلى عدم دستورية النص لإخلاله بمبدأ المساواة^{20 21}.

ومن القرارات التي قبل فيها المجلس الدستوري الفرنسي الإخلال بمبدأ المساواة بداعي المصلحة العامة، ما قضى به في قرار التأميمات من جواز تمييز المعاملة في تطبيق التأميم بالنسبة البنوك التي يملك معظم أسهمها أشخاص طبيعيين غير مقيمين في فرنسا

أو أشخاص معنوية لا يقع مركزها الرئيسي في فرنسا، رغم وحدة المركز القانوني لهذه البنوك مع باقي البنوك الأخرى، وذلك بداعي تعرض المصلحة العامة (الاقتصادية) للخطر نتيجة المشكلات التي سوف تتعرض لها البنوك المعنية في حال تأميمها (القرار رقم 81-132 في 16/01/1981)²².

ثانيا : توظيف المجلس الدستوري لمبدأ المساواة لحماية الحقوق الانتخابية

اهتم المجلس الدستوري بشكل واضح بتحكيم مبدأ المساواة في مجال الحقوق والحريات السياسية ومنها بشكل خاص الحقوق الانتخابية، حيث منع الكثير من الأحكام التشريعية لمخالفتها لمقتضيات هذا المبدأ.

فانطلاقاً من تفسيره لمبدأ المساواة (1) حاول المجلس الدستوري توظيف هذا المبدأ لحماية الحقوق الانتخابية في أكثر من مناسبة (2).

1- تفسير المجلس الدستوري لمبدأ المساواة

فسّر المجلس الدستوري مبدأ المساواة بقوله: " واعتباراً أنّ مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، يقتضي من المشرّع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة، وإخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدوا في أوضاع مختلفة."²³

ويلاحظ أنّ المجلس الدستوري لم يكتف في تفسيره لمبدأ المساواة بالنص الدستوري وإنما استند أيضاً إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها الجزائر، وبشكل خاص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب^{24 25}.

وقرر المجلس الدستوري بصدده تفسير لمبدأ المساواة: " أنّ مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، لا يتعارض مع إقرار المشرّع قواعد مختلفة عندما يكون لمعيار الاختلاف علاقة مباشرة بموضوع القانون الذي يضعه، والنتائج عن حتمية دستورية، ..."²⁶

ويربط المجلس الدستوري الحق في المساواة بالحق في عدم التمييز، حيث قرر: "اعتباراً أنّ هذه الشروط ... تخل بمقتضيات المادة 29 من الدستور التي تؤكد أنّ كل المواطنين سواسية أمام القانون، وأنه لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى ..اي شرط او ظرف آخر، شخصي او اجتماعي، وكذا المادة 31 من الدستور التي تجعل من هدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي ...تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية.."²⁷.

وفي تفسير معيار "المركز القانوني المختلف" الذي يستند عليه المجلس الدستوري لقبول المعاملة التمييزية لا تتنافى مع مبدأ المساواة، نجد المجلس الدستوري في باب الحقوق الانتخابية، يرفض في أكثر من مرة شرط "الانتماء لحزب سياسي" كمعيار لتقرير مركز قانوني متميّز يُتيح امتياز في ممارسة بعض الحقوق الانتخابية، مثل حق الترشح للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية بشروط أخف وحق تكوين مجموعة برلمانية في المجلس الشعبي الوطني.

ومن جهة أخرى، ميّز المجلس الدستوري بين وجهين لمبدأ المساواة، وهما الحق في المساواة أمام القانون، والحق في المساواة أمام الأعباء العامة، حيث يستند في الوجه الأول إلى المادة 32 من الدستور (تقابل المادة 29 من الدستور قبل تعديل 2016)، التي تنص على أن " كل المواطنين سواسية أمام القانون "، وفي الوجه الثاني يستند الى المادة 78 من الدستور (تقابل المادة 64 من الدستور قبل تعديل 2016)، التي تنص على أن " كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة. ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية، وحسب قدرته الضريبية ..."، غير أنّ المجلس الدستوري يعتبر في النهاية أنّ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة مستمد من مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون.

وبناءً على هذا، قرر المجلس الدستوري بمناسبة فحص دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان لعام 1998: " - واعتباراً أنه اذا كان ليس من اختصاص المجلس الدستوري ... ، الا أنه يعود له أن يتحقق من أن تطبيق طريقة الحساب المعتمدة لا تُفضي الى المساس بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 64 من الدستور.....- واعتباراً أن التوصل إلى تعويضة أساسية شهرية صافية متساوية، بعد

كل الاقطاعات القانونية وفق الطريقة الحسابية المعتمدة، يكون نتيجة لاعتماد تعويضات خام غير متساوية بسبب تأثير الاقطاع الضريبي على الدخل الإجمالي بالوضعية العائلية تطبيقاً للمادتين 66 و104 من قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة ... واعتباراً أنه يستنتج من طريقة الحساب هذه، أنه في حالة رفع نسب الاقطاع الضريبي و/ أو نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي فإن التعويضة الأساسية الشهرية الصافية لعضو البرلمان لن تتأثر بفعل هذا الارتفاع وتبقى ثابتة، في حين أنها ترتفع في حالة ارتفاع قيمة النقطة الاستدلالية،... لأن التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان لن تنخفض بفعل هذا الارتفاع على عكس رواتب وأجور الموظفين والعمال، واعتبار بالنتيجة، أنه يتعذر تطبيق طريقة حساب التعويضة الأساسية الشهرية كما وردت في المادة أعلاه، دون المساس بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان والمواطنين طبقاً للمادة 64 من الدستور²⁸.

2- اجتهادات المجلس الدستوري في مجال تطبيق مبدأ المساواة وحماية الحقوق الانتخابية

في توظيفه لمبدأ المساواة بالنسبة لحق الترشح، قرر المجلس الدستوري: " أنّ المادة 47 من الدستور (دستور 1989) لما اعترفت لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية، أن ينتخب ويُنتخب، والمادة 28 من الدستور ذاته التي أقرت مساواة جميع المواطنين أمام القانون، فإنّ المترشحين لأيّ انتخاب يجب عليهم نفس الواجبات ويتمتعون بنفس الحقوق ... " ، ومن ثمّ ينتهي المجلس الدستوري الى: " أنّ شرط تقديم الترشح للانتخابات الرئاسية عن طريق جمعية أو عدة جمعيات سياسية ، هو شرط إقصائي ينطوي على عرقلة ممارسة حق الترشح الذي كفلته المادة 47 من الدستور، لأنه يُبعد ويحرم عملياً كل المترشحين المستقلين غير المنتمين للجمعيات ذات الطابع السياسي"²⁹.

كما اعتبر المجلس الدستوري أنّ إعفاء رئيس الجمهورية الممارس من بعض الشروط المفروضة للترشح للانتخاب الرئاسية (شرطي الجمعية السياسية والتوقيعات) وإعفاء النائب الممارس من إحدى الشروط المفروضة للترشح للانتخابات المجلس الشعبي الوطني (شرط التوقيعات) إذا كان يترشح كمستقل، يتنافى مع مبدأ المساواة الذي يفرض

تساوي جميع المواطنين أمام القانون، والذي يفرض أن يتساوى المترشحين لأي انتخابات في الواجبات والحقوق³⁰.

ومن ذات المنطلق قرر المجلس الدستوري: " أن شرط "الجنسية الأصلية" للمترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني، يعد شرطاً غير دستوري لانتهاكه لمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، لكونه يلغي ممارسة حق دستوري بالنسبة لفئة من المواطنين الجزائريين بسبب أصلهم، خلافاً للمادة 28 من الدستور (دستور 1989)، «، وأكد: " أن الأحكام القانونية المتخذة في هذا المجال بإمكانها أن تفرض شروطاً لممارسة هذا الحق، لكنه ليس بإمكانها أن تحذفه تماماً بالنسبة إلى فئة من المواطنين الجزائريين بسبب أصلهم..."³¹.

وأعاد المجلس الدستوري التذكير بهذا المبدأ، بمناسبة رقابته للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لعام 2012، الذي تضمن شرط الجنسية الجزائرية المكتسبة منذ 08 سنوات على الأقل، بالنسبة للمترشحين لانتخابات المجلس الشعبي البلدية أو الولائي أو المجلس الشعبي الوطني، حيث اعترض المجلس الدستوري على هذا الحكم على أساس أنه يُقيّد حق الترشح على وجه يتعارض ومقتضى مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور³².

كما اعتبر المجلس الدستوري أن إلزام المشرع للقوائم الحرة المترشحة للانتخابات المحلية بشرط إضافي (جمع توقيعات ثلاثة في المائة من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية) عمّا قرره بالنسبة لقوائم الأحزاب السياسية، ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، ويضع عقبة تحول دون ضمان مساواة المواطنين في المشاركة الفعلية في الحياة السياسية خلافاً لما تقتضيه المادة 31 من الدستور (دستور 1996)³³.

وبمناسبة رقابته للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، قرر المجلس الدستوري أن قصر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لحق تشكيل المجموعات البرلمانية على النواب المنتمين للأحزاب السياسية دون النواب المستقلين، يشكل مساساً بمبدأ المساواة بين النواب³⁴.

وعلى صعيد آخر، اعترض المجلس الدستوري على إغفال المشرع لشروط عدم قابلية الانتخاب للمجلس الشعبي الولائي، مع النص عليها بالنسبة للمترشحين للمجالس الشعبية الأخرى، باعتبار أنّ هذا الإغفال يمثل وضع تمييزي³⁵، ومن جهة أخرى اعتبر أنّ رفع حالة التنافي مع المهمة النيابية بالنسبة لأصحاب بعض الوظائف (أساتذة التعليم العالي وأطباء القطاع العام) ينشئ وضعًا بالنظر إلى أصحاب وظائف مماثلة تمارس ضمن أطر قانونية مختلفة³⁶.

وفي باب حقوق النائب البرلماني، قرر المجلس الدستوري: " أنّ تأسيس المشرع لتعويضه أساسية شهرية لعضو البرلمان صافية بعد كل الاقتطاعات القانونية، تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية لسلك الإطارات السامية للأمة، يشكّل طريقة حسابية مغايرة لتلك المطبقة على المرتبات والأجور، ومن ثمّ يكون المشرع قد مس بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان والمواطنين أمام الضريبة كما هو منصوص عليه في المادة 64 من الدستور"³⁷.

وبخصوص منهج المجلس الدستوري في تطبيق " نسبية مبدأ المساواة ومرونته"، ذهب المجلس الدستوري في أحد آرائه الى رفض المعاملة القانونية التمييزية بين عضو البرلمان في الداخل والنائب الممثل للجالية الوطنية في الخارج، بخصوص إقرار تعويضه أساسية مختلفة لهذا الأخير، بالرغم من تسليمه بخصوصية - مركز-النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة بالخارج.

حيث بعدما قرر بأن: " واعتبارا مع ذلك أنّه إذا كان مبدأ المساواة لا يتنافى مع إقرار أحكام تراعى فيها خصوصيات بعض البرلمانيين لاختلاف الظروف التي يتواجدون فيها، لا سيما ما تعلق في هذه الحالة بالنواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة بالخارج"، أضاف قائلاً: " فإنه يتعين على المشرع ألاّ يحدث أوضاعاً متباينة بين البرلمانيين تقوم على معايير غير موضوعية وغير عقلانية من شأنها أن تمس بدورها بمبدأ المساواة المكرس في المادة 29 من الدستور".

وقضى بالنتيجة " بأنّ المشرّع بإقراره تعويضتين أساسيتين مختلفتين إحداهما
عضو البرلمان والأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية في الخارج، يكون قد أخل بمبدأ
المساواة المذكور أعلاه"³⁸.

وهذا الشكل فإنّ المجلس الدستوري يعتبر أنّ "المعاملة القانونية المختلفة"
المقبولة دستوريا (التي لا تتعارض ومبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور) هي فقط
المعاملة المبنية على المعايير والأسس الموضوعية المقبولة عقلاً ومنطقاً.

وقد عبّر المجلس الدستوري الجزائري بشكل واضح عن فكرة التمييز الايجابي، عبر
رأيه المتعلق بالقانون العضوي الخاص بتوسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، حيث
قرر:

" - واعتباراً أنّ المشرّع، عندما أقر نسبا متفاوتة للنساء المشاركات في الانتخابات المحلية
والوطنية، يكون قد وضع قواعد تهدف، بمقتضى المادة 31 من الدستور، الى ازالة
العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، وتوسيع حظوظ
تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وبالتالي ترقية حقوقها السياسية، طبقاً لأحكام المادة 31
مكرر من الدستور، - واعتباراً أنّ مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور،
لا يتعارض مع إقرار المشرّع قواعد مختلفة عندما يكون لمعيار الاختلاف علاقة مباشرة
بموضوع القانون الذي يضعه، والنتيجة عن حتمية دستورية، ولا يتعارض ايضاً مع اقرار
المشرع قواعد مختلفة لمواطنين يوجدون في اوضاع مختلفة .."³⁹.

الخاتمة :

نخلص في النهاية الى أنّ مبدأ المساواة يعتبر حقا أساسيا مهما يكفل حماية سائر
الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور ومنها الحقوق الانتخابية، وأنّ المجلس
الدستوري من خلال رقابته على القوانين الانتخابية المتعاقبة، قد بلور العديد من
القواعد والضوابط المتعلقة بكيفية تفسير مبدأ المساواة وتوظيفه في منع الكثير من
الأحكام التشريعية التي تنال من الحقوق الانتخابية المختلفة، وقد بدا المجلس الدستوري

على هذا الصعيد، متأثراً بشكل واضح بمنهج المجلس الدستوري الفرنسي في فهم وتوظيف مبدأ المساواة.

إنّ طبيعة القانون الانتخابي باعتباره قانون عضوي خاضع للرقابة الإلزامية للمجلس الدستوري، هو أمر يعزز دور هذا الأخير في التصدي لأي "تجاوز تشريعي" يمس منظومة الحقوق الانتخابية، غير أنه تبقى هناك نصوص قانونية مهمة بعيدة عن متناول المجلس الدستوري، ولا يملك صلاحية رقابتها، ويتعلق الأمر هنا بـ "النصوص التنظيمية" الخاصة بتنفيذ وتطبيق الأحكام التشريعية الواردة في قانون الانتخابات، والتي أصبحت في مجملها وفقاً للتعديل الأخير للقانون الانتخابي بموجب القانون العضوي 19-08 الصادر في 14/09/2019، تصدر عن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المستحدثة بموجب القانون العضوي 19-07 الصادر في 14/09/2019.

فهذه النصوص التنظيمية يمكن أن تتضمن مساساً بالحقوق الانتخابية عبر المراحل المختلفة والمعقدة للعملية الانتخابية، وذلك عن طريق انتهاك وجه من أوجه مبدأ المساواة، ولا تخضع هذه التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري عن طريق الاخطار، عدا إذا كان ذلك عبر آلية الدفع بعدم الدستورية وفقاً لمجال وشروط تطبيق المادة 188 من الدستور، باعتبار أن قرارات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات هي بمثابة "حكم تشريعي" ينتهك حقوق دستورية.

الهوامش:

¹ أنظر:

- أحمد فتحي سرور، مبدأ المساواة في القضاء الدستوري، مجلة الدستورية (تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر)، السنة الأولى العدد الثاني، أبريل 2003، ص 03
- أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان-الجزء الثاني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2010، ص 09-07

² أنظر:

- Jacques Robert ; le juge constitutionnel juge des libertés, Montchrestien ; Paris ; 1999 p 103
- الطاهر بن خرف الله، مبدأ المساواة كأساس لكل حرية وحق، مجلة الوسيط في الدراسات الجامعية، تصدر عن نخبة من الأساتذة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، الجزء التاسع، ص 19

³ أنظر: Jacques Robert, op-cit ; pp 103-104

⁴ أنظر: عبد العزيز برقوق، دور الرقابة الدستورية في حماية الحريات العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر- 1، 2015-2016، ص 378

⁵ أنظر: Charles Leben, le conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi, R.D.P 1982, pp 331-332
أشار إليه: عبد العزيز برقوق المرجع السابق، ص 378

⁶ أنظر:

- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، دار ابن النديم للنشر والتوزيع (منشورات الحلبي الحقوقية)، بيروت، 2009، ص 417-419

- الطاهر بن خرف الله، المرجع السابق، ص 27 وبعدها.

⁷ أنظر: Jacques Robert ; op-cit, p 103

⁸ أنظر: عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 379

⁹ أنظر: أحمد فتحي سرور، مبدأ المساواة في القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص 05

¹⁰ أنظر:

- فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، دار النشر الذهبي للطباعة، القاهرة، طبعة 2004، ص 272-273

- الطاهر بن خرف الله، المرجع السابق، ص 23-24

¹¹ وأيضًا كمنع رئيس الجمهورية والوزير وعضو مجلس الشعب من ممارسة بعض المهن وإبرام بعض التصرفات مع المؤسسات العامة (المواد 81 و95 و158) تمييزًا لهم عن باقي المواطنين العاديين، نظرًا لاختلاف مراكزهم القانونية، وإعطاء ألوية العمل وفقًا للقانون للمحاربين القدماء والمصابين في الحروب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم (المادة 15) باعتبارهم ذوي مركز متميز في هذا الخصوص. أنظر: -أحمد فتحي سرور، مبدأ المساواة، المرجع السابق، ص 05-06

¹² حيث ذهب المجلس الدستوري الجزائري للقول في هذا الخصوص: " واعتبارًا أنّ تجسيد الأهداف الدستورية مثلما يستمد من روح المادتين 31 و31 مكرر من الدستور يقتضي أن يكون كل حكم تشريعي ذي صلة بموضوع القانون العضوي موضوع الإخطار، وتحت طائلة التصريح بعدم مطابقته للدستور، منصبيًا وجوبًا في اتجاه ترقية الحقوق السياسية للمرأة وليس في اتجاه تقليصها". الرأي رقم 05/ر.م.د/11، في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، للدستور، جريدة رسمية عدد 1 بتاريخ 14 يناير 2012.

¹³ أنظر: عبير السيد حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشروع (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2009، ص 304

¹⁴ أنظر: محمد عطية فودة، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2011، ص 324

¹⁵ أنظر: فاروق عبد البر، المرجع السابق: ص 273-274

¹⁶ من هذه القرارات: القرار رقم 87-232 في 07/01/1988، القرار رقم 93-320 في 21/01/1993، القرار رقم 99-416 في 23/07/1999.

¹⁷ أنظر: أحمد فتحي سرور، مبدأ المساواة في القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص 09

¹⁸ أنظر بعض التطبيقات من خلال قرارات المجلس الدستوري في: محمد عطية فودة، المرجع السابق، ص 325-327

¹⁹ أنظر: محمد عبد اللطيف، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (1999-2004)، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2005، ص 84

- ²⁰ أنظر: أمين عاطف صليبيا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، نشر المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طبعة 2002، ص 405
- ²¹ غير أنه بعد التعديل الدستوري الذي قن " تشجيع المساواة بين الرجل والمرأة في المجال الانتخابي" بما يفهم منه السماح بالتمييز الايجابي لصالح النساء في المجال الانتخابي، يبقى التمييز الايجابي في المجالات الأخرى تحت رقابة المجلس الدستوري إعمالاً لفكرة الموازنة بين المساواة والمصلحة العامة. أنظر: محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 81 وما بعدها.
- ²² أنظر: أمين عاطف صليبيا، المرجع السابق، ص 415
- ²³ رأي رقم 04/ر.ق.م/د/1998، في 13 جوان 1998، حول دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، جريدة رسمية عدد 43 بتاريخ 16 جوان 1998.
- ²⁴ قرار رقم 01-ق.م-د-1989، في 20 اوت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، جريدة رسمية عدد 36 بتاريخ 30 اوت 1989.
- ²⁵ أثار استشهاد المجلس الدستوري بالمواثيق الدولية هنا، نقاشاً فقهيها حول دلالة هذه المرجعية لدى المجلس الدستوري، فيما إذا كانت المواثيق والمعاهدات الدولية يمكن اعتبارها جزءاً من الكتلة الدستورية، أنظر تفاصيل أكثر حول هذا النقاش في: عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 216 وما بعدها
- ²⁶ الرأي رقم 05/ر.م.د/2011، سبق ذكره.
- ²⁷ الرأي رقم 01/ر.م.د/1997، في 6 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الامر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالاحزاب السياسية، للدستور، جريدة رسمية عدد 12 بتاريخ 6 مارس 1997.
- ²⁸ الرأي رقم 04/ر.م.د/1998، سبق ذكره.
- ²⁹ القرار رقم 01-ق.م-د-1989، سبق ذكره.
- ³⁰ القرار رقم 01-ق.م-د-1989، سبق ذكره.
- ³¹ القرار رقم 01-ق.م-د-1989، سبق ذكره.
- ³² الرأي رقم 03/ر.م.د/2011، في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، جريدة رسمية عدد 1 بتاريخ 14 يناير 2012.
- ³³ رأي 02/ر.م.د/2007، في 23 جويلية 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، جريدة رسمية عدد 48 بتاريخ 2007.
- ³⁴ الرأي رقم 10/ر.ن.د/م/د/2000، في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، جريدة رسمية عدد 46 بتاريخ 30 ماي 2000.
- ³⁵ القرار رقم 01-ق.م-د-1989، سبق ذكره.
- ³⁶ رأي 04/ر.م.د/11 في 22 ديسمبر سنة 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، للدستور. جريدة رسمية عدد 1 بتاريخ 14 يناير سنة 2011. وقد سبق للمجلس الدستوري أن قضى على هذا النحو عبر القرار رقم 02-ق.م-د-1989، في 30 اوت 1989، يتعلق برقابة دستورية القانون الأساسي للنائب، جريدة رسمية عدد 37 بتاريخ 4 سبتمبر 1989.
- ³⁷ رأي رقم 04/ر.ق.م/د/1998، سبق ذكره.
- ³⁸ الرأي رقم 04/ر.ق.م/د/1998، سبق ذكره.
- ³⁹ الرأي رقم 05/ر.م.د/2011، سبق ذكره.