مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ المساواة أمام القانون في الجزائر

بن مالك بشير

أستاذ مساعد بكلية الحقوق بجامعة تلمسان

تمهيد

اتجهت الجزائر بعد المصادقة على دستور 23-02-1989 نحو تكوين مجتع ديمقراطي. وكان على المشرع طبقا لهذا الدستور أن يتحول من أداة للثورة الإشتراكية وفرض الوحدة والتجانس إلى أداة لحماية التعددية ومساواة المواطنين أمام القانون.

غير أن التكريس الدستوري لمبدأ المساواة أمام القانون لم يمنع المشرّع من المساس بهذا المبدإ في عدة مناسبات مما فسح المجال للمجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام أحكام الدستور للتدخل ورد أعمال المشرع إلى نصابها الدستوري في مجال احترام مساواة المواطنين أمام القانون.

إن حصر مساهمة المجلس الدستوري في حماية المساواة أمام القانون والتعددية يكتسي أهمية بالغة : لأن ذلك سيسمح بكشف حصيلة اجتهاد

المجلس في هذا المجال منذ سنة 1989 كما سيمكن من تحديد مدى الحماية التي يضمنها للمواطن.

سيتطلب منا لإبراز الدور الذي يقوم به المجلس الدستوري أن نعالج النقاط التالية :

1- الفصل بين مبدأ المساواة أمام القانون والمشرع.

2- ضمان المساواة في الحقوق والحريات.

3- مجال تطبيق المساواة أمام القانون.

4- الأدوات القانونية لحماية المساواة أمام القانون.

5- حدود حماية المساواة أمام القانون.

1- الفصل بين مبدأ المساواة أمام القانون والمشرع

حرص المؤسس الدستوري على التمييز بين مبدأ المساواة أمام القانون والمشرع مما يوفر للمبدأ إستقلالية تامة عن إرادة المشرع وسموا على هذه الأخيرة. فقد نص على أن : "كل المواطنين سواسية أمام القانون ..." (1) وأقر بذلك أن تكون المواطنة لا غير وراء حق المواطنين في هذه المساواة.

إن الأمر لم يقف عند هذا الحد بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري. فقد اعترف هذا الأخير بطريق غير مباشر بمبدأ الإختلاف وتعددية انتماءآت المواطنين إلى آفاق وقناعات وفئات متباينة عندما يقضي : " ... ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد .. أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو إجتماعي" (2).

(1) المادة 28 من دستور 1989 والمادة 29 من دستور 1996.

(2) المادة 28 من دستور 1989 والمادة 29 من دستور 1996.

جلي من الحكم الدستوري السالف بأن الإختلافات والفروق التي يمكن أن تسود بين المواطنين لا يمكن أن تكون مبررا للتمييز بينهم وحائلا دون ممارستهم للحقوق والحريات، ويقع على عاتق المشرع ألا يعتد بتلك الإعتبارات وأن الشروط التي يمكن أن يقررها لممارسة الحقوق والحريات لا يمكن أن تميز بين المواطنين. وهذا ما قضى به المجلس الدستوري في أكثر من إجتهاد :

1– ففي القرار رقم 01 المؤرخ في 1989/08/20، اعتبر المجلس الدستوري بأن المادة 47 من دستور 1989 حين اعترفت لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب، فإن الأحكام التشريعية المتخذة في هذا الشأن بإمكانها أن تفرض شروطا لممارسة هذا الحق لكن ليس بإمكانها أن تحذفه تماما بالنسبة إلى فئة من المواطنين بسبب أصلهم (3).

2– وفي الرأي رقم 01 المؤرخ في 1997/03/06، اعتبر المجلس الدستوري بأن المشرع يمكنه أن يقرر إلتزامات وواجبات أخرى لإنشاء أحزاب سياسية عملا بالمادة 42 الفقرة الأخيرة من دستور 1996، لكن لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يقرر على ما منعه الدستور صراحة من تمييز بين المواطنين (4).

وما فتئ المجلس الدستوري يؤكد على الفصل بين المساواة أمام القانون والمشرع وعلى اختصاصه في التحقق من عدم المساس بالمبدأ المذكور : ففي رأيه رقم 04 المؤرخ في 1998/06/13، اعتبر المجلس بأنه إذا كان ليس من اختصاصه أن يحل محل المشرع في اختيار طريقة حساب التعويضة

(3) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 36 بتاريخ 30 أوت 1989 ص 1049.

(4) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 12 بتاريخ 06 مارس 1997 ص 40.

الممنوحة لعضو البرلمان إلا أنه يعود له أن يتحقق من أن تطبيق طريقة الحساب المعتمدة لا تفضي إلى المساس بمبدأ المساواة أمام الضريبةالمنصوص عليها في المادة 64 من دستور 1996 والمستمد من مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون المكرس بالمادة 29 من الدستور نفسه [5]. وفي نفس الرأي، اعتبر المجلس الدستوري بأنه إذا كان تحديد الأساس المرجعي لحساب التعويضة الأساسية الشهرية الممنوحة لعضو البرلمان يعود لتقدير المشرع فإن المجلس يختص في التحقق من أن الأحكام القانونية التي تقر تعويضتين أساسيتين إحداهما لعضو البرلمان والأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة في الخارج لا تنشئ وضعا تمييزيا بين أعضاء البرلمان من شأنه أن يخل بمبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة 29 من دستور 1996 [6].

وعليه، تظهر قيمة إقرار الفصل بين المساواة أمام القانون والمشرع وأهميته في توفير ضمانة أكيدة للمواطن وذريعة قانونية للمجلس الدستوري من أجل التدخل لحماية هذا المواطن.

2– ضمان المساواة في الحقوق والحريات.

ينشأ عن استقلالية مبدأ المساواة أمام القانون وسموه على المشرع إلتزام دستوري بضمان هذه المساواة، وهذا ما أكد عليه المؤسس الدستوري حينما نص على أن : "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات .... " [7]. ومن هذا النص

(5) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 43 بتاريخ 16 جوان 1998 ص 3.

(6) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 43 بتاريخ 16 جوان 1998 ص 3.

(7) المادة 30 من دستور 1989 والمادة 31 من دستور 1996

الدستوري يتبين بأن المساواة تسبق الحق أو الحرية وكذلك الواجب، فإذا لم يضمن للكافة مساواة في التمتع بالحقوق والحريات، فلا يمكن تصور أو توفير ممارسة فعلية لهذه الأخيرة.

وقد أقر المجلس الدستوري أكثر من مرة بأن عدم ضمان مساواة المواطنين في الحقوق والحريات الدستورية من جانب المشرع يخل بالدور الذي ينبغي أن يقوم به في مجال تلك الحقوق والحريات : فلما اشترط المشرع على المترشح لانتخاب المجلس الشعبي الوطني في القانون رقم 89–13 المؤرخ في 1989/08/07 أن يكون من جنسية جزائرية أصلية، اعتبر المجلس الدستوري هذا الشرط مخلا بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون لكونه يلغي ممارسة حق دستوري بالنسبة إلى فئة من المواطنين بسبب أصلهم وذكر بأن ممارسة حق الإنتخاب والترشح للإنتخابات لا يمكن أن تكون موضوع تضييقات ضرورية في مجتمع ديمقراطي بهدف حماية الحريات والحقوق الواردة في الدستور ثم ضمان أثرها الكامل [8]. وعندما اشترط المشرع على العضو المؤسس للحزب السياسي أن يكون من جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ عشرة (10) سنوات على الأقل ومقيما بشكل منتظم فوق التراب الوطني وأن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال مناهضة لثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان من مواليد ما بعد يوليو 1942، اعتبر المجلس الدستوري كل هذه الشروط مخلة بمبدأ المساواة أمام القانون وأقر بأن : "تدخل المشرع خاصة في مجال الحقوق والحريات الفردية والجماعية يجب أن يهدف إلى ضمان ممارسة فعلية للحق أو الحرية المعترف بهما دستوريا" [9].

(8) القرار رقم 01 المؤرخ في 1989/08/20. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 36 بتاريخ 30 أوت 1989 ص 1049.

(9) الرأي رقم 01 المؤرخ في 1997/03/06. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 12 بتاريخ 06 مارس 1997 ص 40.

يبدو جليا، إذن، بأن كل تضييق أو حذف ممارسة حق أو حرية معترف بهما دستوريا بالنسبة إلى فئة من المواطنين يعتبرهما المجلس الدستوري مساسا بالمساواة أمام القانون. كما يرى في إعفاء المشرع فئة معينة من الخضوع لأعباء يخضع لها مواطنون متواجدون في أوضاع واحدة إخلالا بالمساواة ذاتها :

1– فقد اعتبر المجلس الدستوري ما أقره المشرع في القانون رقم 89–13 المؤرخ في 1989/08/07 المتضمن قانون الإنتخابات من إعفاء رئيس الجمهورية الممارس من الشروط المفروضة للترشح لإنتخاب رئيس الجمهورية والنائب الممارس من إحدى الشروط التي فرضها للترشح لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني نقيضا لمبدأ المساواة أمام القانون (10).

2– كذلك اعتبر المجلس الدستوري بأن تأسيس المشرع تعويضة أساسية شهرية لعضو البرلمان صافية بعد كل الإقتطاعات القانونية إقرار لقاعدة حسابية مغايرة لتلك المطبقة على المرتبات والأجور ومساسا بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان والمواطنين أمام الضريبة المنصوص عليه في المادة 64 من دستور 1996، زيادة على ذلك فالقاعدة الحسابية المقررة من المشرع لفائدة أعضاء البرلمان لا تؤثر على التعويضة الممنوحة لهم في حالة رفع نسب الإقتطاع الضريبي و/أو نسبة الاشتراك في الضمان الإجتماعي بل تبقى التعويضة ثابتة وقد ترتفع إذا تقرر رفع قيمة النقطة الإستدلالية خلافا لرواتب وأجور العمال والموظفين (11).

(10) القرار رقم 01 المؤرخ في 1989/08/20. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 36 بتاريخ 30 أوت 1989 ص 1049.

(11) الرأي رقم 04 المؤرخ في 1998/06/13. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 43 بتاريخ 16 جوان 1998 ص 3.

ما يستخلص من اجتهادات المجلس الدستوري أن مبدأ المساواة أمام القانون يقتضي من المشرع عدم ترجيح فئة على أخرى أو تغليب رأي على آخر والتمسك بموقف الحياد في مواجهة كافة المواطنين.

3- مجال تطبيق المساواة أمام القانون

يوضح تتبع إجتهاد المجلس الدستوري بأن هذا الأخير يحمي حق المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة في معاملة واحدة من جانب المشرع.

وعليه، يسود مبدأ المساواة أمام القانون ويعلو على إرادة المشرع كلما توافرت أوضاع وحالات واحدة ولا يمكن لمن لا يتواجد في مثل هذه الأوضاع والحالات أن يتمسك بحقه في نفس المعاملة التي يقرها المشرع :

فقد اعتبر المجلس الدستوري في القرار رقم 1 المؤرخ في 1989/08/20 أن المادة 47 من دستور 1989 لما اعترفت لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب والمادة 28 من الدستور ذاته بمساواة جميع المواطنين أمام القانون فإن المترشحين لأي انتخاب يجب فيهم نفس الواجبات ويتمتعون بنفس الحقوق [12].

وفي الرأي رقم 4 المؤرخ في 1998/06/13، قضى المجلس الدستوري بأن التعويضة الأساسية طالما أنها تمنح على أساس الصفة البرلمانية فيقتضي أن تكون موحدة بالنسبة لجميع البرلمانيين [13].

كما اعتبر المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 10 المؤرخ في 2000/05/13 أن إقرار المجلس الشعبي الوطني حصر إمكانية تشكيل

(12) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 36 بتاريخ 30 أوت 1989 ص 1049.

(13) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 43 بتاريخ 16 جوان 1998 ص 3.

المجموعات البرلمانية على النواب المنتمين للأحزاب السياسية أصلا تمييز بين النواب مما يشكل مساسا بمبدأ المساواة بين النواب [14].

يتضح مما سلف بأن المشرع إذا خول لأفراد ممارسة حقوق أو إمكانيات، فلا يحق له أن يمنعها على أفراد آخرين مشتركين مع الأفراد الأوائل في الأوضاع والحالات.

ولم يمنع المجلس الدستوري المشرع من مراعاة خصوصيات معينة شريطة ألا تتحول هذه الأخيرة إلى ذريعة لإحداث أوضاع تمييزية، فقد قضى في الرأي رقم 04 المؤرخ في 1998/06/13 بأنه :

"... 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، فإنه يتعين على المشرع ألا يحدث أوضاعا متباينة بين البرلمانيين تقوم على معايير غير موضوعية وغير عقلانية من شأنها أن تمس بدورها بمبدأ المساواة المكرس في المادة 29 من الدستور ...." [15].

4– الأدوات القانونية لحماية المساواة أمام القانون

يحمي المجلس الدستوري مساواة المواطنين أمام القانون بالنظر إلى نص الدستور الذي يمنع بشكل صريح إدراج أي تمييز بين المواطنين وباعتبار هذا المنع ملزم ومقيد للمشرع يقع على المجلس ضمانه.

(14) الجريدة الرسمية للجمهورية ج. د. ش. العدد 64 بتاريخ 30 يوليو 0002 ص 3.

(15) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 43 بتاريخ 16 جوان 1998 ص 3.

إلى جانب الحكم الدستوري الذي يحظر التمييز بين المواطنين، هناك النص الدستوري الذي يكسب المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الأشكال الدستورية سلطة السمو على القوانين [16]. فهل يقع ضمن اختصاص المجلس الدستوري فحص مطابقة القوانين للمعاهدات الدولية ؟

قانونا، لا يمكن للمجلس الدستوري أن يفحص مطابقة القوانين للمعاهدات الدولية المصادق عليها إلا عن طريق ومن خلال مطابقة القوانين لأحكام الدستور – أي بمناسبة الرقابة الدستورية – لأن هناك حكم دستوري يقضي بسمو تلك المعاهدات على القانون ويقع على عاتق المجلس طبقا لأحكام الدستور السهر على احترام أحكامه [17].

وممارسة، سبق للمجلس الدستوري في قراره رقم 01 المؤرخ في 1989/08/20 أن اعتبر الحكم التشريعي الذي اشترط على المترشح لانتخاب المجلس الشعبي الوطني أن يكون من جنسية جزائرية أصلية مخالفا للمادة 28 من دستور 1989 التي تقر تساوي المواطنين أمام القانون وكذلك مخالفا للعهد الدولي لسنة 1966 الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981 الذين صادقت عليهما الجزائر ويمنعان بشكل صريح كل تمييز مهما كان نوعه [18].

وذهب المجلس الدستوري في مجال تقييد المشرع إلى حد إقرار مبدأ مفاده أن قانون الجنسية هو الذي يتكفل بتحديد الآثار المترتبة على اكتساب الجنسية الجزائرية من حيث التمتع بالحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية

(16) المادة 123 من دستور 1989 والمادة 132 من دستور 1996.

(17) المادة 153 من دستور 1989 والمادة 163 من دستور 1996.

(18) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 36 بتاريخ 30 أوت 1989 ص 1049

ويقيد كل تشريع آخر في هذا المجال ولا يمكن لقانون غيره أن يعدل أو ينقص من تلك الآثار [19]. فبإستثناء القيود التي يؤسسها قانون الجنسية، يمنع على المشرع إدراج تمييزات بين المواطنين بسبب الأصل.

5– حدود حماية المساواة أمام القانون

بداية، نشير إلى أن الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري حصرية لا تمارس إلا على النصوص القانونية المحددة حصرا في الدستور وهي المعاهدات الدولية والقوانين والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطن ومجلس الأمة) والتنظيمات المستقلة عن القانون [20].

ينتج بسبب ذلك أن أعمالا قانونية قد تخل بمبدأ المساواة بين المواطنين دون أن تطالها رقابة المجلس الدستوري وهي الإستفتاءات التشريعية التي تشكل تعبيرا مباشرا لإرادة الشعب باعتبار هذا الأخير مالك السيادة ومصدر جميع السلطات والأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالات محددة حصرا في دستور 1996 [21].

ومن ذلك، يبدو أن الرقابة الدستورية الوجوبية والتي تمس القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان هي التي تحظى بالفاعلية في تمكين المجلس الدستوري من معاينة كل مساس بمبدأ المساواة أمام القانون [22].

---

(19) الرأي رقم 01 المؤرخ في 06/03/1997. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 12 بتاريخ 06 مارس 1997 ص 40.

(20) المادة 165 من دستور 1996.

(21) المادة 124 من دستور 1996.

(22) المادة 165 الفقرتين 2 و3 من دستور 1996

أما الرقابة الدستورية الإختيارية والتي تباشر على القوانين العادية، فإنها لا تتحرك إلا بإخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة [23]. وبالتالي قد يحدث لقانون عادي لم يخطر بشأنه المجلس الدستوري أن يبقى ساري المفعول وهو مخل بالمساواة أمام القانون الشيء الذي لا يمك أن ينطبق على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. ويمكن تصور حجم المخالفة التي تنشأ في حالة حرمان مواطنين من ممارسة حقوق وحريات معترف بهما : ويكفي أن نذكر القانون رقم 90–14 المؤرخ في 1990/06/02 الذي يشترط على العضو المؤسس للتنظيم النقابي أن يكون من جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ عشر (10) سنوات على الأقل. فهذا الشرط يحرم الكثير من المواطنين من ممارسة الحرية النقابية المعترف بها دستوريا [24] بسبب أصلهم وهو نفس الشرط الذي فرضه المشرع على العضو المؤسس للحزب السياسي واعتبره المجلس الدستوري مخلا بمبدأ المساواة أمام القانون وغير مطابق للدستور بموجب الرأي رقم 01 المؤرخ في 1997/03/06 [25].

الخلاصة

رغم الدور الذي يقوم به المجلس الدستوري في شأن حماية حق المواطنين في المساواة أمام القانون ورسمه للإطار الذي ينبغي ألا يخرج منه المشرع ضمانا للمساواة في الحقوق والحريات، إلا أن هذا لا يعني

(23) المادة 166 من دستور 1996.

(24) المادة 53 من دستور 1989 والمادة 56 من دستور 1996.

(25) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 12 بتاريخ 06 مارس 1997 ص 40.

مطلقا بأن المجلس الدستوري يشكل مصفاة يتم من خلالها كشف كل مساس بالمساواة.

والعلاج يكمن في توسيع قائمة الهيئات التي تملك إخطار المجلس الدستوري وكذا تخويل هذا الأخير حق إشعار رئيس الجمهورية بكل الأحكام الماسة بالحقوق والحريات الواردة في الدستور والتي لم يخطر بشأنها لتحسيس رئيس الجمهورية بإعتباره حامي الدستور ودفعه إلى التماس طلب تدخل المجلس الدستوري للفصل في المسألة لأنه لا يعقل ترك أحكام مخالفة للدستور دون جزاء.