



**3<sup>ème</sup> Congrès de la Conférence mondiale  
sur la justice constitutionnelle  
« Justice constitutionnelle et intégration sociale »  
28 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2014  
Séoul, République de Corée**

**M. Mourad MEDELICI  
Président du Conseil constitutionnel d'Algérie**

المؤتمر العالمي الثالث حول العدالة الدستورية

"العدالة الدستورية والإدماج الاجتماعي"

سيول، جمهورية كوريا، 28 سبتمبر 2014 – الفاتح أكتوبر 2014

**تقرير ملخص**

(المحور الأول)

السيد مراد مدلسي

رئيس المجلس الدستوري – الجزائر

**تحديات الإدماج الاجتماعي في عالم قائم على  
العولمة**

السيدات والسادة الرؤساء،  
السيدات والسادة القضاة،  
السيدات والسادة الأساتذة،  
أصدقائي الأعزاء،

أودّ في البداية أن أشكركم جزيل الشكر على الوقت  
المخصص لعرض التقرير حول النقاط المدرجة في المحور  
الأول من موضوع المؤتمر، والمتعلق بالتحديات التي  
ي طرحها الاندماج الاجتماعي في عالم قائم على العولمة، من  
جهة، وبالدور المنوط بالمحاكم الدستورية والمؤسسات  
المماثلة لها في هذا المجال، من جهة أخرى.

لقد كانت قراءة الأجوبة على الأسئلة المطروحة، جدّ  
مشوّقة، وقد تضمنت هذه الأجوبة تفسيرات، ومعلومات  
دقيقة، على ضوء تجربة كل هيئة، واجتهاداتها، وتعاملها

مع المسائل المطروحة أمامها، بالاستناد الى الأحكام الدستورية السائدة في بلدانها، وهو ما صعب نوعا ما، من عملية التلخيص، ولهذا السبب أستسمحكم بشأن أي تقصير قد تلاحظونه.

يتمحور هذا التقرير حول المحور الأول من استمارة الأسئلة، التي أجابت عليها أزيد من أربعين هيئة دستورية. ويتضح من الوهلة الأولى، اختلاف المقاربات المتبّعة في معالجة مفهوم "الإدماج الاجتماعي"، فضلا عن كون العديد من الهيئات وسّعت من نطاق الأسئلة المطروحة (حق اللجوء، القانون الجبائي والضمان الاجتماعي)،

Monsieur le Président,

Chers Collègues,

**Quelques remarques préliminaires** s'imposent afin de donner la hauteur nécessaire pour saisir la vue d'ensemble qui se dégage des rapports nationaux :

Les systèmes politiques enregistrent des avancées notables en intégrant à leur Constitution, au fil des réformes et des révisions, des principes et des normes qui procurent plus de protection sociale et de garanties des droits de l'homme et libertés fondamentales, créant ainsi un fondement légal propice à l'intégration sociale. Dans la même dynamique, des Conseils se sont transformés en Cours constitutionnelles, donnant un accès direct ou indirect aux particuliers afin de protéger leurs droits.

Les juridictions constitutionnelles qui, en général, ont une compétence de constitutionnalité axée sur le droit abstrait, s'orientent vers davantage d'ouverture aux recours des particuliers, d'autant que certains Conseils constitutionnels adoptent la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Ces avancées sont dictées par les nouvelles normes de l'Etat de droit, dans lequel le juge constitutionnel n'est plus un arbitre inter-pouvoirs. Désormais, il reçoit les plaintes des particuliers d'une façon directe ou indirecte. Cette compétence donne aux juridictions constitutionnelles un rôle d'avant-garde dans le domaine de l'intégration sociale.

Dans une économie mondiale globalisée qui tend vers une standardisation de toutes les facettes de la vie moderne, le souhait de formatage de certains domaines d'organisations politiques est palpable. Cette tendance veut que l'Etat moderne prenne en charge les questions sociales et la solidarité nationale, considérées comme des leviers essentiels qui permettent de donner un sens concret à l'égalité des citoyens qui est garantie par le droit abstrait. L'intégration sociale mise sur une société stable et juste procurant sécurité et bien être pour tous.

Les flux migratoires naturels quittant les régions les plus pauvres ou fuyant d'autres pays en proie à des conflits armés, à la recherche d'une vie meilleure, sont devenus un phénomène inquiétant. Ces migrants se trouvent souvent dans des situations irrégulières, dans des pays qui ferment graduellement leurs frontières et durcissent leurs lois relatives à la régulation des migrations internationales pour des raisons sécuritaires entre autres.

Ces deux catégories de personnes (les plus démunis et les migrants) sont éligibles à la protection ; les premiers bénéficient des provisions constitutionnelles de leur pays et les garanties qu'elles leur procurent et, accessoirement, de celle des principes du droit international relatifs à la protection des droits de l'homme.

Tandis que les seconds qui sont en situation irrégulière par rapport aux lois sur l'immigration n'ont, en général, que les principes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme comme moyens légaux afin de préserver leur dignité. L'intégration sociale opère de manières différentes pour les deux catégories de personnes.

**1-1 S'agissant des** difficultés, celles les plus souvent citées en matière d'intégration sociale sont liées à la crise économique et financière, la récession et l'insuffisance des revenus de l'Etat occasionnant un impact immédiat sur les politiques publiques et les programmes sociaux tendant à la cohésion et à l'intégration sociale. L'accueil des étrangers, dont le droit d'asile qui revient le plus souvent en exemples, ressent plus lourdement l'impact de cette crise.

**1-1-1** L'intégration sociale perturbée par la crise économique

La majorité des affaires présentées en exemples concernent la sécurité sociale, l'aide et la prise en charge médicale, les pensions de retraite, les indemnités de chômage et les différentes aides au bénéfice des plus démunis.

Dans ces conditions, les juridictions constitutionnelles reconnaissent le fait que l'Etat ne peut pas dépenser ce qu'il n'a pas et par conséquent, il peut limiter l'exécution de ces propres engagements envers la société et les particuliers. Il peut notamment, procéder à la baisse des pensions et autres prestations sociales d'un côté et augmenter l'imposition de l'autre.

**La condition primordiale est que ces actions aient pour but d'assurer un système de sécurité sociale juste et équitable en conformité avec les principes de l'Etat de droit.** L'affirmation, souvent réitérée est que l'Etat de droit doit garantir un minimum vital, en tant que droit fondamental de l'homme qui lui permet de sauvegarder sa dignité humaine.

Certains rapports notent que les coupes budgétaires ont touché les droits sociaux des étrangers en situation régulière dans le pays plus que les nationaux en concédant que des droits traditionnellement accessibles leurs ont été refusés. Le droit au regroupement familial entre autres est donné comme exemple.

### **1-1-2 L'accueil des étrangers et le droit d'asile**

Les difficultés rencontrées par rapport aux demandeurs d'asile, et les immigrants en situation irrégulière sont nombreuses ; elles concernent les procédures de recours et l'aide judiciaire. Ces difficultés sont autant d'obstacles compliqués par la non-application directe de la norme internationale. Les étrangers clandestins se mettent parfois en position de « sans-papiers » pour éviter que leurs pays d'origine soient connus et qu'ils deviennent ainsi susceptibles de refoulement. Cette complication supplémentaire pose le problème d'ancrage judiciaire de ces cas en plus de la difficulté de déterminer le droit applicable aux affaires concernant les immigrants clandestins.

Des situations pareilles posent autant de problèmes de droit et compliquent la procédure tant administrative que judiciaire. Certaines juridictions constitutionnelles soulignent le fait que les principes de l'État de droit n'ont pas toujours été respectés à l'égard des étrangers.

L'accueil des étrangers en situation difficile en général et les demandeurs d'asile en particulier repose sur des considérations humanitaires et de solidarité. Sur ces fondements de principe, d'autres juridictions constitutionnelles se distinguent, notamment la Cour constitutionnelle suisse, en formalisant la jurisprudence qui affirme que : « **quiconque se trouve dans une situation de détresse, sans pouvoir subvenir à son entretien a droit d'être aidé et assisté et de recevoir une assistance conforme à la dignité humaine** ».

**1-2** .On doit noter que la **deuxième question liée à la mutation juridique** de ce premier thème n'a pas suscité beaucoup de réactions. Une partie de l'explication peut être trouvée dans le fait que les systèmes juridiques ne connaissent pas tous, la distinction entre les conflits sociopolitiques et les affaires purement juridiques.

Les rapports qui ont traité la question de conversion juridique, affirment que le catalogue des droits sociaux inscrits dans les constitutions de leur pays est largement suffisant pour couvrir les conflits sociaux. En ce qui les concerne, tant que l'Etat a la charge et l'obligation de satisfaire aux besoins de la société, les principes fondamentaux de justice sociale, d'égalité et de solidarité *inter alia* constituent une base légale pour résoudre les conflits sociaux, et donc **la conversion du domaine sociopolitique au domaine juridique n'est pas nécessaire.**

Les juridictions constitutionnelles dont le pays se proclame « Etat social » trouvent que tous les conflits relatifs à la justice sociale et au respect des droits de l'homme ont leur aspect légal. Et par conséquent, **sont justiciables tous les conflits sociaux liés aux droits**

**fondamentaux, notamment la justice sociale, l'égalité et la non-discrimination.**

Il faut noter aussi que les problèmes d'intégration sociale, tant qu'ils ont un lien direct avec les libertés fondamentales et les principes d'égalité, constituent *ipso facto* des affaires juridiques.

Néanmoins, tandis que quelques-unes de ces affaires sont du domaine de compétence des juridictions constitutionnelles d'autres sont du domaine de compétence des autres juridictions selon le système d'organisation judiciaire du pays concerné.

**1-3- Quant à l'augmentation des affaires en relation directe ou indirecte avec l'intégration sociale,** elle est signalée dans plusieurs rapports dont, notamment à titre d'exemple de l'Allemagne, de la France ainsi que celui de la Corée du Sud qui accueille cette importante réunion ; elle est due en grande partie aux retombées de la crise économique et financière mondiale. Cette augmentation est imputable parfois aux réformes constitutionnelles, notamment l'ouverture de la saisine aux particuliers. En réalité, l'effet conjugué des deux causes est palpable dans certains rapports nationaux.

Pour les juridictions constitutionnelles qui ont enregistré une tendance à la hausse, cette dernière est due à la crise économique et financière et les coupes budgétaires qu'elle a engendrées, **impactant les politiques publiques d'intégration sociale.** L'autre impact collatéral de la crise mondiale multiforme concerne l'augmentation des affaires liées aux **demandes d'asile en particulier et à l'immigration en générale.** Tandis que quelques juridictions ajoutent un autre facteur de cette tendance à la hausse qui se rapporte à l'évolution de la société. En effet, des recours en constitutionnalité liés aux lois récentes ayant pour objectif la satisfaction des nouvelles formes d'émancipation humaine aboutissent devant ces juridictions. Notamment, **les affaires relatives à l'union entre personnes du même sexe ou plus largement celles liées à l'égalité des sexes.**

Plusieurs juridictions y ont fait référence et notamment celles de l'Italie et de la Russie.

**1-3-1** Les exemples qui reviennent le plus en matière d'intégration sociale sont liés aux aides sociales, à la sécurité sociale, à l'aide médicale, aux pensions de retraite et aux allocations familiales. Comme noté précédemment ces affaires sont généralement liées à la crise économique mondiale, mais dans certains cas l'économie de transition est mise en cause. Les recours concernent généralement le non-respect des principes de l'égalité devant la distribution ou la redistribution des richesses nationales, soit sous forme d'aides sociales multiples, soit sous forme de participation à l'effort national à travers l'impôt et d'autres taxes.

**1-3-2** Les affaires portées devant les juridictions constitutionnelles par les étrangers ou en relation avec leur situation engendrent le plus de difficultés. Elles concernent les droits sociaux des travailleurs étrangers, les droits des demandeurs d'asile et les affaires liées à l'immigration clandestine en général.

On doit souligner aussi que le droit au travail, l'éducation, la santé et la sécurité et les aides sociales constituent en général un point commun entre les affaires déposées par les nationaux et celles des ressortissants des pays tiers.

Les affaires enregistrées par les ressortissants des pays tiers ont quant à elles, sensiblement augmenté dans les domaines du droit d'asile, du droit de la nationalité, du regroupement familial, de la liberté et de l'égalité des personnes, de la non-discrimination et du droit à la dignité humaine.

Il apparaît d'une façon tout à fait claire que l'intégration sociale rencontre le plus de difficulté dans cette catégorie d'affaires, notamment en matière de droits d'asile et les cas liés au phénomène de l'immigration clandestine. **Ce sont des affaires très complexes qui**

**embarrassent non seulement les autorités des pays de séjour mais aussi les pays de transit et d'origine ;** de l'autre côté on doit rappeler qu'il s'agit d'un vrai drame humain et de situations très douloureuses pour des milliers de familles voire des communautés entières.

Bien que l'immigration clandestine ne soit pas un phénomène nouveau, elle a connu, au cours des dernières années, une expansion importante, en particulier avec la mondialisation de l'économie et le développement des moyens de communication, et des nouveaux défis et menaces qui ont suivi.

En plus des conséquences directes sur le plan sécuritaire et économique l'immigration clandestine a aussi des effets psychologiques et sociaux. La xénophobie a connu une hausse significative dans de nombreuses régions du monde, en particulier dans les pays développés qui font face à un afflux d'immigration croissant.

Le phénomène de l'immigration irrégulière est aujourd'hui un sujet préoccupant ; des milliers d'immigrés clandestins vivent et travaillent dans les pays de transit ou de destination dans des situations inhumaines et dégradantes et de grande vulnérabilité sans aucune protection.

Il est utile de rappeler certains engagements internationaux dans ce domaine, nous citerons la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990, qui a abordé dans sa troisième partie les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (applicables à tous les travailleurs migrants, y compris les clandestins), ainsi que la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, du 15 novembre 2000 dite Convention de Palerme, qui constitue le premier instrument de droit pénal destiné à lutter contre les phénomènes de criminalité transnationale organisée. Elle a

consacré deux protocoles pour les crimes transnationaux qui ont un rapport avec la migration internationale.

Le premier protocole est relatif à la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Il prévoit des mesures strictes destinées à combattre la traite des êtres humains en les protégeant contre l'esclavage, l'exploitation sexuelle et le travail clandestin.

Le deuxième protocole est relatif au trafic illicite de migrants par terre, air et mer, il a pour objet de prévenir et combattre le trafic illicite de migrants, ainsi que de promouvoir la coopération entre les Etats parties, tout en protégeant les droits des migrants objets d'un tel trafic.

D'autres textes offrent des garanties procédurales, qui sont essentiellement de trois natures : le droit à un procès équitable, le droit à un recours effectif et les garanties propres à l'expulsion (Protocoles n° 4 et 7 de la convention européenne des droit de l'homme).

Concernant les garanties de fond, on trouve en particulier le droit de mener une vie familiale normale, l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants et le droit à la liberté et à la sécurité.

La charte africaine des droits de l'homme et des Peuples de 1981 est aussi un texte international d'origine régionale mais qui réaffirme certaines normes universelles, **qui établissent la liberté de circulation et le droit de rechercher et de recevoir asile en cas de persécution à l'étranger, conformément aux règles nationales et internationales.**

**1-3-3** L'autre tendance à la hausse, qui concerne une nouvelle catégorie d'affaires portées devant les juridictions constitutionnelles en relation directe avec l'intégration sociale, est suscitée par les nouveaux textes de loi adoptés et qui rencontrent des difficultés quant à la portée de leur application. Cette nouvelle tendance **se nourrit des réclamations liées à l'homosexualité qui est très mal acceptée**

**sinon bannie dans certaines sociétés, tandis que d'autres sociétés, qui sur la base d'une vision très ouverte de la conception de libertés individuelles, ont accepté différents régimes d'union entre personnes du même sexe allant jusqu'au mariage.** Dans les pays où on a atteint cette forme ultime d'union, les requérants veulent un alignement pur et simple sur le mariage traditionnel en matière de droits liés au mariage notamment, en acceptant la procréation médicalement assistée, le droit à l'adoption, les avantages fiscaux, les allocations familiales. Ces demandes sont toujours fondées sur une interprétation large des libertés fondamentales et les principes d'égalité. Le droit des retraités au travail, cité par la Cour arménienne est symptomatique à ce sujet.

-----

**Mesdames et Messieurs,**

**L'amorce de notre débat** et son approfondissement nous rappelle un pré requis, à savoir que nos institutions font partie intégrante d'un système national et exercent dans le domaine qui leur a été réservé par la loi fondamentale.

La première difficulté dans ce travail de synthèse a été de trouver des concordances entre des institutions regroupées sous l'expression générique de juridictions constitutionnelles. En réalité, il s'agit selon le cas de conseils constitutionnels dont la mission principale est le contrôle de la constitutionnalité qui leur donne le rôle d'un « arbitre inter-pouvoirs », avec parfois des possibilités de saisine plus au moins

étendues à l'opposition et plus rarement aux particuliers ou de cours constitutionnelles, qui se confondent parfois avec le pouvoir judiciaire. Ceci dit, la différence entre les deux catégories de juridictions n'est pas tout à fait tranchée ; des cas existent où des Conseils se rapprochent des cours ou bien des cours qui ressemblent aux Conseils de par leur composition, fonctionnement et mode de saisine.

Le manque d'homogénéité relevé n'est qu'une conséquence des choix politiques souverains de chaque pays. N'apparaissant nulle part dans les rapports nationaux, c'est pourtant sur la base du principe de souveraineté que les systèmes nationaux, fondent leur résistance à l'universalisation de certaines normes. Cette résistance est souvent justifiée par les spécificités et des raisons historiques et socio-culturelles propres à chaque pays.

Le domaine le plus riche de spécificités a trait à la place qu'occupe l'individu dans la société ; le statut social de l'individu est consolidé à travers les différents textes de l'ordre juridique national et la norme internationale est admise seulement si elle n'entrave pas les spécificités de la nation. Ceci explique le fait que certaines conventions internationales en relation évidente avec l'intégration sociale peinent à être ratifiées par des grandes puissances, notamment le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte qui a été très peu cité dans les rapports nationaux.

En fait, la souveraineté et la protection des spécificités nationales se manifestent d'une façon indirecte dans les réponses données dans le cadre des axes se rapportant à l'intégration des normes internationales, leur application et leur effet en cas de conflits avec les normes nationales.

L'universalisation des normes relatives à l'intégration sociale a besoin de plus de consensualisme qui permettra de prendre en charge les nouveaux défis imposés par la mondialisation et le formatage

économique, notamment les spécificités nationales, la solidarité, **la protection des plus démunis dans le cadre d'une solidarité mondiale, et les droits des déplacés.** Ces conditions sont aptes à ouvrir de nouvelles opportunités aux institutions constitutionnelles dans leur quête de nouvelles possibilités pour protéger et renforcer l'intégration sociale.

---

أيها السيدات، أيها السادة،

إن هذه التعليقات التمهيدية للنقاش، الذي سيعقب هذه المداخلة، تؤكد بوضوح، أن القائمين على تنظيم هذا المؤتمر، قد أصابوا في اختيارهم لموضوع الإدماج الاجتماعي، لأن التحديات التي يفرضها الإدماج الاجتماعي تستدعي اهتمام المؤسسات العامة بشكل عام، والهيئات القضائية الدستورية، بشكل خاص، فهذه الأخيرة أصبحت تنتهج أكثر فأكثر، مسارات دعم تستهدف تطوير بيئة

قانونية وتنظيمية تتسم بصرامة أكبر، وتوفر أمنا أوسع للمجتمع.

أما العولمة فإنها تأخذنا إلى واقع مشجع، فرضته التحديات والطموحات العديدة الناتجة عن حركية الأشخاص من جهة، وعن إقرار حقوق وحرريات بفضل اجتهادات أكثر شمولية وانفتاح في هذا المجال، من جهة أخرى.

ويبقى مع ذلك، ضرورة بذل المزيد من الجهود لاستيعاب التقدم المسجل، وتجاوز الصعوبات التي تضمنتها التقارير والمساهمات الوطنية، التي شكلت حيزا لدراستنا.

وشكرا على كرم الإصغاء

\*\*\*

المؤتمر العالمي الثالث حول العدالة الدستورية

"العدالة الدستورية والإدماج الاجتماعي"

سيول، جمهورية كوريا، 28 سبتمبر 2014 – الفاتح أكتوبر 2014

## تقرير ملخص

(المحور الأول)

السيد مراد مدلسي

رئيس المجلس الدستوري – الجزائر

## تحديات الادمج الاجتماعي في عالم قائم على العولمة

السيدات والسادة الرؤساء،

السيدات والسادة القضاة،

السيدات والسادة الأساتذة،

أصدقائي الأعزاء،

أودّ في البداية أن أشكركم جزيل الشكر على الوقت المخصص لعرض التقرير حول النقاط المدرجة في المحور الأول من موضوع المؤتمر، والمتعلق بالتحديات التي يطرحها الادمج الاجتماعي في عالم قائم على العولمة من جهة، وبالذور المنوط بالمحاكم الدستورية والمؤسسات المماثلة في هذا المجال، من جهة أخرى.

لقد كانت قراءة الأجوبة على الأسئلة المطروحة، جد مشوّقة، وقد تضمنت هذه الاجوبة تفسيرات ومعلومات دقيقة على ضوء تجربة كل هيئة، واجتهاداتها، وتعاملها مع المسائل المطروحة أمامها، بالاستناد الى الاحكام الدستورية السائدة في بلدانها، وهو ما صعب نوعا ما، من عملية التلخيص، ولهذا السبب استسمحكم بشأن أي تقصير قد تلاحظونه.

يتمحور هذا التقرير حول المحور الأول من استمارة الأسئلة التي أجابت عليها أزيد من أربعين هيئة دستورية. ويتضح من الوهلة الأولى، اختلاف المقاربات المتبعة في معالجة مفهوم "الادمج الاجتماعي"، فضلا عن كون العديد من الهيئات وسعت من نطاق الأسئلة المطروحة (حق اللجوء، القانون الجبائي والضمان الاجتماعي)،

هناك ملاحظات أولية ينبغي تقديمها للإمام الجيد والادراك الشامل بفحوى التقارير التي قدمت لها الهيئات الوطنية:

لقد تطورت الأنظمة السياسية بشكل كبير، بإدراج ضمن دساتيرها، من خلال اصلاحات وتعديلات متعاقبة، مبادئ ومعايير تكفل حماية اجتماعية أكبر، وتكرّس ضمانات أوسع في مجال حقوق الإنسان والحريات الأساسية، فخلقت بذلك أسسا قانونية ملائمة لتحقيق

الادماج الاجتماعي. وضمن نفس حركة التطور هذه، تحوّلت مجالس دستورية إلى محاكم دستورية لتمكين الأفراد، بطريق مباشر أو غير مباشر، من حق حماية حقوقهم.

إن الهيئات الدستورية التي تتمتع عموماً، بالاختصاص الدستوري القائم على ممارسة رقابة مجردة للنصوص، أصبحت تتجه أكثر نحو فتح مجال الطعن أمام الأفراد، خاصة باعتماد بعض المجالس الدستورية الرقابة عن طريق الدفع أو ما يعرف بمسألة الاسبقية الدستورية.

إن هذه التطورات قد أملت المعايير الجديدة لدولة القانون، حيث لم يعد قاضي الدستور حكماً بين السلطات فقط، بل أصبح يتلقى شكاوى من أفراد بشكل مباشر أو غير مباشر. فهذا الاختصاص يمنح الهيئات الدستورية دوراً ريادياً في مجال الإدماج الاجتماعي.

ففي اقتصاد عالمي شامل يتجه نحو اعتماد نمط موحد لجميع مناحي الحياة العصرية، تتجلى بوضوح، الرغبة في إعطاء شكل معين لبعض مجالات التنظيمات السياسية، إذ أن الدولة الحديثة، أصبحت مطالبة وفق هذا الاتجاه، بأن تتكفل بالقضايا الاجتماعية والتضامن الوطني، التي تعتبر ركائز أساسية تسمح بإعطاء معنى حقيقي للمساواة بين المواطنين، التي تكفلها الرقابة الدستورية المجردة، ذلك أن الإدماج الاجتماعي غاية ضمان مجتمع مستقر وعادل يتوفر فيه الأمن والرفاهية للجميع.

إن تدفقات الهجرة الطبيعية، فرارا من المناطق الأكثر فقراً أو من بلدان عرضة للنزاعات المسلحة بحثاً عن حياة أفضل، قد أصبحت ظاهرة مقلقة. فغالبا ما يجد هؤلاء المهاجرين أنفسهم في أوضاع غير قانونية في بلدان تغلق حدودها تدريجياً، وتشدّد قوانينها المتعلقة بتنظيم الهجرة الدولية لأسباب عدّة، لاسيما الأمنية منها.

لذلك ينبغي ضمان حماية لهاتين الفئتين من الأشخاص (المحرمون والمهاجرون)؛ حيث تستفيد الفئة الأولى من الأحكام الدستورية لبلدانهم والضمانات التي توفرها لهم، ومن الحماية التي تضمنها مبادئ القانون الدولي المتعلقة بحماية حقوق الإنسان. في حين توجد الفئة الثانية في وضعية غير شرعية إزاء القوانين المتعلقة بالهجرة، فعموماً ليس أمامها سوى المبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان كوسيلة قانونية للحفاظ على كرامتها. لذلك فإن الإدماج الاجتماعي يتم بطريقتين مختلفتين لصالح هاتين الفئتين من الأشخاص.

1-1- فيما يخص الصعوبات الأكثر طرحاً في مجال الإدماج الاجتماعي، فهي مرتبطة في كثير من الأحيان، بالأزمة الاقتصادية والمالية والركود الاقتصادي وعدم وفرة مداخل

الدولة، مما يؤثر مباشرة على السياسات العامة والبرامج الاجتماعية التي تهدف إلى تحقيق الانسجام والاندماج الاجتماعيين. لذلك فإن استقبال الأجانب هو الأكثر مواجهة لتأثيرات هذه الأزمة، مثلما تبينه الأمثلة المذكورة أكثر فيما يخص حق اللجوء.

### 1-1-1 تعطيل الاندماج الاجتماعي بسبب الأزمة الاقتصادية

تتعلق أغلب المسائل المذكورة على سبيل المثال، بالضمان الاجتماعي والمساعدة على الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد وتعويضات البطالة ومختلف الإعانات لفائدة الأشخاص الأكثر حرمانا.

ففي ظل هذه الظروف، تعترف المحاكم الدستورية بأنه لا يمكن الدولة أن تنفق ما لا تملكه. وبالتالي، يمكنها أن تقيّد تنفيذ التزاماتها اتجاه المجتمع والأفراد، من خلال على الخصوص، تخفيض المعاشات وبعض الخدمات الاجتماعية الأخرى من جهة، وزيادة الضريبة من جهة أخرى.

ويبقى أن الهدف الأساسي المتوخى من هذه الأعمال هو ضمان نظام اجتماعي منصف وعادل يتماشى مع مبادئ دولة القانون. لذلك فإن ما يتكرر تأكيده باستمرار، هو أن دولة القانون ملزمة بأن تضمن الحد الأدنى كحق أساسي للإنسان يسمح له بحفظ كرامته الإنسانية.

وتلاحظ بعض التقارير أن التخفيضات في الميزانية قد مسّت الحقوق الاجتماعية للأجانب المقيمين في البلاد بصورة قانونية أكثر مما مسّت المواطنين الأصليين، مع الإقرار بأنهم حرموا حتى من الحقوق التي اعتادوا الحصول عليها، ومن بين الأمثلة المذكورة في هذا الصدد، الحق في لمّ الشمل العائلي.

### 1-1-2 استقبال الأجانب وحق اللجوء

إن الصعوبات التي يواجهها طالبو اللجوء والمهاجرين غير الشرعيين عديدة، وتتعلق بإجراءات الطعن والمساعدة القضائية. وما يزيد هذه الصعوبات من تعقيد هو عدم التطبيق المباشر للمعيار الدولي. وعادة ما يضع المهاجرون غير الشرعيين أنفسهم في وضعية «اشخاص بلا وثائق» للحيلولة دون اكتشاف بلدانهم الأصلية وترحيلهم إليها. فهذا الوضع المعقد أكثر، يطرح مشكل الأساس القضائي لهذه الحالات، بالإضافة إلى صعوبة تحديد القانون الواجب تطبيقه على القضايا المتعلقة بالمهاجرين غير الشرعيين.

وتطرح مثل هذه الحالات العديد من المشاكل القانونية وتعقد كثيرا من الإجراءات الإدارية والقضائية على حد سواء. وتؤكد بعض الهيئات الدستورية على أنه لا يتم دائما احترام مبادئ دولة القانون اتجاه الأجانب.

ويستند استقبال الأجنبي المعرضين لظروف صعبة عموماً، وطالبي اللجوء خصوصاً، إلى اعتبارات إنسانية وتضامنية. وانطلاقاً من هذه الأسس المبدئية، تتميز بعض الهيئات الدستورية عن غيرها، لاسيما المحكمة الدستورية السويسرية، من خلال إقرارها في اجتهادها أنه: "يحق لكل من يواجه ضيق وغير قادر على إعالة نفسه أن يتلقى المساعدة والعون كما تقتضيهما الكرامة الإنسانية".

2-1 وتجدر الإشارة إلى أن المسألة الثانية المتعلقة بالتحول القانوني المدرج في هذا المحور الأول لم تثر الكثير من ردود الأفعال. ويمكن تفسير ذلك جزئياً، بأنه ليست كل الأنظمة القانونية تميز بين المنازعات الاجتماعية السياسية والمسائل ذات الطبيعة القانونية البحتة. فالتقارير التي تناولت موضوع التحول القانوني تؤكد أن قائمة الحقوق الاجتماعية المنصوص عليها في دساتير بلدانها كافية، لتغطية النزاعات الاجتماعية. بحيث ترى أنه ما دام أن مسؤولية تلبية احتياجات المجتمع تقع على عاتق الدولة، وأن المبادئ الأساسية للعدالة الاجتماعية والمساواة والتضامن تشكل، في مجملها، الأساس القانوني لتسوية النزاعات الاجتماعية، فإن التحول من المجال الاجتماعي السياسي إلى المجال القانوني ليس بالتالي ضرورياً.

إن الهيئات الدستورية في الدول التي توصف بأنها "دولاً اجتماعية" ترى أن جميع النزاعات المتعلقة بالعدالة الاجتماعية، واحترام حقوق الإنسان تتضمن جانباً قانونياً. وبالتالي كل النزاعات الاجتماعية ذات الصلة بالحقوق الأساسية، لاسيما العدالة الاجتماعية والمساواة وعدم التمييز العنصري، هي قابلة للتقاضي.

وتجدر الإشارة أيضاً، إلى أن مشاكل الاندماج الاجتماعي، طالما أن لها صلة مباشرة بالحريات الأساسية ومبادئ المساواة، فإنها تشكل تلقائياً مسائل قانونية.

غير أنه إذا كانت بعض هذه القضايا هي من اختصاص الهيئات الدستورية، فإن البعض الآخر يعود فيها الاختصاص لهيئات أخرى، حسب النظام القضائي للبلد المعني.

3-1 أما بالنسبة لتزايد القضايا المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بالاندماج الاجتماعي، فإن ذلك تضمنته العديد من التقارير، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، ألمانيا وفرنسا وكوريا الجنوبية التي تستضيف هذا الاجتماع الهام. وسبب ذلك يعود بشكل كبير، إلى تأثير الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. ويعود أحياناً، إلى الإصلاحات الدستورية، بما في ذلك فتح مجال الإخطار أمام الأفراد. لكن تأثير السببين معاً واضح في بعض التقارير الوطنية.

بالنسبة للهيئات الدستورية التي سجلت ارتفاعا في قضايا الادمج الاجتماعي، فإن سبب ذلك يعود إلى الأزمة الاقتصادية والمالية والتخفيضات في الميزانية المترتبة عن ذلك، والتي كان لها أثر على السياسات العامة للإدمج الاجتماعي. وهناك أثر جانبي آخر للأزمة العالمية المتعددة الأوجه مما أدى إلى زيادة عدد القضايا المتعلقة بطلبات اللجوء على وجه الخصوص، والهجرة على وجه عام، في حين اضافت بعض الهيئات عاملا آخر لهذه النزعة الآخذة في التزايد، وهو عامل تطور المجتمع. وبالفعل، أصبحت العديد من الطعون الدستورية المتعلقة بالقوانين الحديثة التي تستهدف تلبية أشكالاً جديدة من أشكال ازدهار الإنسان تحال أمام هذه الهيئات، نذكر منها، على وجه الخصوص، القضايا المتعلقة بزواج المثليين أو بصورة أعم، تلك المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. ولقد أشارت العديد من الهيئات إلى ذلك في تقاريرها، كإيطاليا وروسيا.

3-1-1 ومن بين الأمثلة المذكورة في مجال الإدمج الاجتماعي تلك المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية، والضمان الاجتماعي، والمساعدة الطبية، ومعاشات التقاعد، والمنح العالمية. وكما سبق ذكره، فإن هذه القضايا لها صلة مباشرة بالأزمة الاقتصادية العالمية، إلا أنه في بعض الحالات، يكون الاقتصاد المعتمد في المرحلة الانتقالية هو السبب. وتنصب الطعون عادة على عدم احترام مبادئ المساواة أمام توزيع أو إعادة توزيع الثروات الوطنية، سواء على شكل مساعدات اجتماعية متعددة الأشكال، أو على شكل مساهمة في المجهود الوطني من خلال الضريبة والرسوم الأخرى.

3-2-1 وتطرح القضايا المرفوعة أمام الهيئات الدستورية من قبل الأجانب أو تلك المتعلقة بوضعيتهم صعوبات أكبر. وتتعلق بالحقوق الاجتماعية للعمال الأجانب، وحقوق طالبي اللجوء والقضايا المتعلقة بالهجرة غير الشرعية بشكل عام.

والجدير بالذكر أيضا، أن الحق في العمل، والتعليم، والصحة، والأمن، والإعانات الاجتماعية تشكل، بوجه عام، قاسما مشتركا بين القضايا المرفوعة من قبل المواطنين الأصليين، وتلك التي يرفعها رعايا الدول الأجنبية.

ومن جهتها، ارتفع عدد القضايا المقدمة من قبل رعايا البلدان الأجنبية بشكل ملحوظ، في مجال حق اللجوء، والحق في الجنسية، ولمّ الشمل الأسري، والحرية، والمساواة بين الأشخاص، وعدم التمييز العنصري، والحق في الكرامة الإنسانية.

ويتضح جليا، أن تحقيق الإدمج الاجتماعي يواجه الكثير من الصعوبات في هذه الفئات من القضايا، لا سيما في مجال حق اللجوء والقضايا المتعلقة بظاهرة الهجرة غير الشرعية. وهي قضايا معقدة جدا، لا تخرج سلطات البلدان المضيفة فقط بل حتى بلدان العبور والبلدان الأصلية؛ وعلى صعيد آخر، ينبغي التذكير بأن الأمر يتعلق هنا بمأساة

انسانية حقيقية وبحالات مؤلمة بالنسبة للآلاف من الأسر، وحتى بالنسبة لمجتمعات بأكملها.

فرغم أن الهجرة غير الشرعية ليست ظاهرة جديدة، إلا أنها شهدت في السنوات الأخيرة، انتشارا واسعا، خصوصا مع عولمة الاقتصاد، وتطور وسائل الاتصال، والتحديات والتهديدات الجديدة التي أعقبت ذلك.

فإلى جانب تأثيرها المباشر على الصعيدين الأمني والاقتصادي، فإن الهجرة غير الشرعية تخلف أثارا نفسية واجتماعية. كما ازداد شعور كراهية الأجانب بشكل حاد في عدّة مناطق من العالم، وخاصة في البلدان المتطورة التي تعرف استقطابا متزايدا للمهاجرين.

إن ظاهرة الهجرة غير الشرعية تعدّ اليوم، موضوع يثير قلق. فآلاف المهاجرين غير الشرعيين يعيشون ويعملون في بلدان العبور أو المقصد في أوضاع لاإنسانية مهينة تعرض حياتهم للخطر من دون الاستفادة من أدنى حماية.

ومن المفيد أن نذكر هنا، ببعض الالتزامات الدولية في هذا المجال، كاتفاقية الأمم المتحدة بشأن حماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، والتي تطرقت في قسمها الثالث إلى حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (وهذا ينطبق على جميع العمال المهاجرين، بما في ذلك غير الشرعيين)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للأوطان في 15 نوفمبر 2000 والمعروفة باتفاقية باليرمو، والتي تمثل الآداة الأولى للقانون الجنائي والموجهة لمحاربة ظواهر الجريمة المنظمة العابرة للأوطان. كما أنها صادقت على بروتوكولين للجرائم العابرة للحدود الوطنية والمتعلقين بالهجرة الدولية.

يتعلق البروتوكول الأول بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال. حيث ينص على تدابير صارمة لمكافحة الاتجار بالبشر من خلال حمايتهم ضد العبودية، والاستغلال الجنسي، والعمالة غير المشروعة.

ويتعلق البروتوكول الثاني بتهريب المهاجرين براً وجواً وبحراً. ويهدف إلى مكافحة ومنع تهريب المهاجرين، وكذلك تعزيز التعاون بين الدول الأطراف، مع حماية حقوق المهاجرين المعنيين بهذا التهريب.

وتمنح نصوص أخرى ضمانات إجرائية ذات طابع ثلاث: الحق في محاكمة عادلة، والحق في طعن حقيقي، و ضمانات خاصة بالطرء (البروتوكوليان رقم 4 و 7 من المعاهدة الأوروبية لحقوق الانسان).

وفيما يخص الضمانات الجوهرية، نجد على وجه الخصوص، الحق في حياة عائلية طبيعية، ومنع المعاملة اللاإنسانية أو المهينة، والحق في الحرية والأمن.

كما يعدّ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981 نصاً دولياً ذا أصل إقليمي، لكنه يكرس بعض المعايير العالمية التي تقرّ حرية التنقل، والحق في البحث عن اللجوء والحصول عليه في حال الاضطهاد في الخارج، وفقاً للقواعد الوطنية والدولية.

1-3-3 وتتعلق النزعة الأخرى، التي هي في تزايد، بصنف جديد من القضايا المرفوعة أمام الهيئات الدستورية، والتي لها صلة مباشرة بالإدماج الاجتماعي، وقد ترتبت عن سن تشريعات جديدة لكنها تواجه صعوبات حول مدى نطاق تطبيقها. وتدعم هذه النزعة الجديدة الشكاوى المتعلقة بالشذوذ الجنسي، الذي لا تتقبله بعض المجتمعات بسهولة، بل تنبذه، في حين أن بعض المجتمعات، بدعوى رؤية واسعة لمفهوم الحريات الفردية، قبلت مختلف صيغ القران بين أشخاص من جنس واحد، بلغت حدّ الزواج.

ففي البلدان التي تبنت أقصى أنواع الزواج، فكل ما يريده الأشخاص الذين يخطرون الهيئات الدستورية، هو اعتبار قرانهم كقران تقليدي، والاستفادة بالتالي، من نفس الحقوق المرتبطة بالزواج، لا سيما قبول الانجاب عن طريق المساعدة الصحية، والحق في التبني، والامتيازات الضريبية، والمنح العائلية. وكثيراً ما تستند هذه المطالب الى تفسير واسع لمفهوم الحريات الأساسية ومبادئ المساواة. ويأتي حق المتقاعدين في العمل الذي ذكرته المحكمة الأرمينية عرضياً حياً ذلك.

أيتها السيدات، وأيتها السادة،

قبل بداية نقاشنا وتعميقه، لا بدّ من التذكير أولاً، بحقيقة جوهرية، وهي أن كل هيئة من هيئاتنا الدستورية جزء لا يتجزأ من منظومة وطنية، تمارس اختصاصاتها في المجال الذي يكفلها لها الدستور.

ولعلّ أول صعوبة اعترضتنا في إنجاز هذا التلخيص تمثلت في تحديد أوجه التشابه والاختلاف بين الهيئات المعرّفة بالمصطلح العام "الهيئات الدستورية"، فهي في الواقع، حسب الحال، إما مجالس دستورية تكمن مهمتها الأساسية في ممارسة رقابة دستورية قائمة على "التحكيم بين السلطات"، مع وجود أحياناً، إمكانية إخطارها من قبل المعارضة، ونادراً من قبل الأفراد، وإما محاكم دستورية تتداخل أحياناً، صلاحياتها مع السلطة القضائية. وهنا، لا بدّ من القول أن الفرق بين هاذين الصنفين من الهيئات لم

يحسم بالشكل الكامل. فهناك حالات تقترب المجالس فيها من المحاكم، كما يمكن أن نجد محاكم تشبه المجالس من حيث تشكيلتها، وعملها، وطريقة إخطارها.

إن اعتماد نموذج معين للرقابة الدستورية دون الآخر، يعبر، في الواقع، عن خيارات سياسية سيّدة لكل بلد. وهو ما لم نلمسه في التقارير الوطنية، مع أن المنظومة الوطنية تؤسس في الواقع، مقاومتها لعالمية بعض المعايير على أساس مبدأ السيادة. وغالبا ما تبرر هذه المقاومة بضرورة مراعاة الخصوصيات الوطنية، والعوامل التاريخية والاجتماعية والثقافية الخاصة بكل بلد.

إن المجال الخصب لهذه الخصوصيات له علاقة بالمكانة التي يحتلها الفرد في المجتمع. ذلك أن تعزيز الوضع الاجتماعي للفرد يتم بواسطة مختلف النصوص المدرجة في المنظومة القانونية الوطنية، ولا يتم اعتماد القاعدة الدولية إلا في حال عدم اعتراضها مع خصوصيات الأمة، مما يفسر عدم إجهاد بلدان عظمى نفسها، للتصديق على بعض المعاهدات الدولية ذات الصلة الواضحة بالإدماج الاجتماعي، ومنها على الخصوص، الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو الميثاق الذي قلما يرد ذكره في التقارير الوطنية.

والواقع أن السيادة الوطنية، ومراعاة الخصوصيات الوطنية تتجلى، بطريقة غير مباشرة، من خلال الإجابات الواردة في المحاور المتعلقة بإدماج المعايير الدولية، وتطبيقها، وآثارها في حال تعارضها مع المعايير الوطنية.

إن إضفاء الطابع العالمي على المعايير المتعلقة بالإدماج الاجتماعي يحتاج إلى توافق أكبر يسمح بالتكفل بالتحديات الجديدة التي فرضتها العولمة وتوحيد النمط الاقتصادي، لاسيما الخصوصيات الوطنية، والتضامن، وحماية الفئات الأكثر حرمانا في إطار تضامن عالمي وحقوق المهاجرين. فهذه الشروط من شأنها أن تفتح فرصا جديدة أمام الهيئات الدستورية في رحلة بحثها عن إمكانيات جديدة لحماية الإدماج الاجتماعي ودعمه.

أيتها السيدات، أيها السادة،

إن هذه التعليقات التمهيدية للنقاش الذي سيعقب هذه المداخلة، تؤكد بوضوح، أن القائمين على تنظيم هذا المؤتمر، قد اصابوا في اختيارهم لموضوع الإدماج الاجتماعي،

لأن التحديات التي يفرضها الادمج الاجتماعي تستدعي اهتمام المؤسسات العامة بشكل عام، والهيئات الدستورية، بشكل خاص، فهذه الأخيرة أصبحت تنتهج أكثر فأكثر، مسارات دعم تستهدف تطوير بيئة قانونية وتنظيمية تتسم بصرامة أكبر، وتوفر أماناً أوسع للمجتمع.

أما العولمة فإنها تأخذنا إلى واقع مزدوج مشجع فرضته تحديات وطموحات عديدة بسبب تنقل الأشخاص من جهة، ومشجع أيضاً بحكم اعتماد اجتهادات أوسع وأكثر انفتاح، من جهة أخرى

ويبقى مع ذلك، ضرورة بذل المزيد من الجهود لاستيعاب التقدم المسجل، وتجاوز الصعوبات التي تضمنتها المساهمات الوطنية والتي شكلت حيزاً لدراستنا.

\*\*\*