

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

إشكالية تطبيق نظام التقاعد في الجزائر بين التشريع والتنظيم

The problem of applying the pension system in Algeriabetween
legislation and regulation

خليفة محمد*

المركز الجامعي صالحى أحمد النعام، (الجزائر)، khelifi_med45@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2022/03/01

تاريخ القبول: 2022/01/15

تاريخ ارسال المقال: 2021/12/01

* المؤلف المرسل

الملخص:

لقد عرفت الجزائر كغيرها من الدول نظام التقاعد باعتباره مظهرا من مظاهر التأمين الاجتماعي، والذي يقوم من خلاله العامل ورب العمل بدفع اشتراكات التأمين الاجتماعي كي يستفيد مستقبلا من تعويض أو معاش عند بلوغه السن القانوني لإنهاء علاقة العمل، لكن هذه العلاقة تخضع لأحكام قانون التقاعد والذي طرأت عليه العديد من التعديلات بسبب التغيرات الاقتصادية. إلا أن الإشكال في تطبيق القانون الحالي هو تأخر إصدار النص التطبيقي للتقاعد في المهنة جد شاقة وهو ما يخالف مبدأ الأمن القانوني، الذي يتطلب التوافق بين النص التشريعي والتنظيمي واستقرار المراكز القانونية. الكلمات المفتاحية: نظام التقاعد؛ التشريع؛ التنظيم؛ الأمن القانوني.

Abstract:

Like other countries, Algeria has experienced the pension system as an aspect of social insurance, whereby the worker and the employer pay social insurance contributions to receive future benefits or pensions after reaching the legal age to terminate the employment relationship. However, this relationship is subject to the provisions of the pension law, which has undergone many changes because of the economic changes. However, the problem of applying current law is the late issuance of regulation governing of the pension in the difficult occupation and this is contradiction with the principle of legal security. That which necessitates conformity between legal texts and stability in legal centers.

Keywords: pension system؛ legislation؛ regulation؛ legal security.

مقدمة:

يعد التأمين الاجتماعي نظاما قانونيا يقوم على التكافل بين الجميع، أي أرباب العمل والعاملين بمختلف القطاعات، فهو يشمل جميع فئات العمال والموظفين أي في القطاعين الاقتصادي والإداري، بالرغم من اختلاف النظام القانوني الخاضعين له، إلا أنهما يشتركان في أحكام التأمين الاجتماعي الذي يقوم على التزام المعني بدفع اشتراكات أو أقساط عن خطر معين ما قد يصيبه في المستقبل كالموت والعجز والأمراض والحوادث والشيخوخة. لقد شهد النظام القانوني للتقاعد في الجزائر العديد من التعديلات القانونية بسبب التحولات الاقتصادية دفع بالمشروع إلى سن قانون يرتكز على التقاعد بشرط السن كقاعدة عامة باستثناء بعض القطاعات التي تتميز بظروف جد شاقة ولكن النص التنظيمي الذي لم يصدر بعد، مما أثر سلبا على حقوق بعض العاملين في هذه القطاعات. فما هو سبب هذا الإشكال بين النص التشريعي والإحالة على النص التنظيمي في تطبيق نظام التقاعد؟

إن الأهمية من هذه الدراسة هو معرفة الإطار القانوني لتطور نظام التقاعد في الجزائر من خلال معرفة الأسباب والظروف التي أدت إلى تغيير في نظام التقاعد، حيث أن هذا الأخير لم يكن مستقرا وثابتا نتيجة التغيرات والتحولات والاقتصادية التي عرفت الجزائر خصوصا في السنوات الأخيرة، ومعرفة مختلف صور التقاعد التي عرفها التشريع الجزائري.

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح وإبراز مختلف التعديلات القانونية التي شهدتها نظام التقاعد في الجزائر وذلك من خلال تحديد الأحكام القانونية التي تنظم كيفية الاستفادة من هذا الحق، والتعليق على النماذج والصور التي عرفها هذا النظام حسب طبيعة كل نص قانوني والمرحلة التي صدر فيها، ومعرفة الأسباب والظروف التي كان لها تأثير على نظام التقاعد وتطبيقا القانون الساري المفعول ومدى احترام مبدأ الأمن القانوني في نظام التقاعد. اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التاريخي والوصفي والتحليلي، من خلال التطرف إلى التطور التاريخي لقانون التقاعد في الجزائر وما شهدته كل مرحلة من نصوص قانونية، مع تحديد وذكر هذه النصوص والمفاهيم القانونية وتحليلها والتعليق عليها وشرح أسباب هذه التطورات القانونية وعلاقتها بالأوضاع الاقتصادية.

وقسمنا هذه الدراسة إلى قسمين

-المبحث الأول: النظام القانوني للتقاعد في الجزائر

-المبحث الثاني: نظام التقاعد بين النص التشريعي والتنظيمي

المبحث الأول: النظام القانوني للتقاعد في الجزائر

للتأمين الاجتماعي العديد من الصور ومن أهمها التأمين على الشيخوخة، حيث يجعل كل من المستخدمين كانوا عمالا أو موظفين لهم الحق في الاستفادة من التقاعد، بسبب كبر سنهم وعدم قدرته الجسدية على أداء عملهم بشكل كامل، ويكون هذا الحق مقابل الالتزام بدفع الاشتراكات المتعلقة بالتأمين عن الشيخوخة أثناء حياتهم المهنية، وذلك وفقا للشروط التي يحددها القانون.

المطلب الأول: مفهوم نظام التقاعد

فالحق في التقاعد يشمل جميع فئات الموظفين والعمال سواء كانوا أجراء أو غير أجراء كالذين يمارسون نشاطا خاصا، فهو بعد من أهم الحقوق المهنية التي يستفيد منها العامل أثناء بلوغه سن محددة قانونا، كما أنه يعد صورة من صور التأمين الاجتماعي والمتمثل في التأمين عن الشيخوخة، ويترتب عنه الاستفادة من معاش مقابل دفع اشتراكات التأمين أثناء مدة العمل. واختلفت التشريعات في تحديد معايير الاستفادة منه كما ان له العديد من الصور خصوصا في التشريع الجزائري بسبب الظروف والتغيرات الاقتصادية.

الفرع الأول: تعريف التقاعد

التقاعد هو عدم قدرة العامل على مواصلة حياته المهنية لبلوغه سن معينة قانونا ويتقاضى معاشا أي تعويض مبلغ من المال مدى الحياة عند انتهاء خدمته بصورة نظامية، فهو نهاية المدد القانونية للحياة المهنية للعامل وفقا للشروط التي يحددها القانون باعتباره من أهم الضمانات الأساسية التي يعترف بها القانون⁽¹⁾. يعد التأمين

عن التقاعد من أهم التأمينات الاجتماعية ويتم تحديده عن طريق القوانين التي تكرس الحماية الاجتماعية، فهو من الوسائل القانونية التي تؤدي إلى إنهاء علاقة العمل وفقا للشروط المحددة قانونا.

الفرع الثاني: أنظمة التقاعد في العالم

وتصنف أنظمة التقاعد في العالم إلى نظامين أساسيين هما

أولاً: نظام التقاعد بالتوزيع *Régime de retraite par répartition*

يبنى التقاعد بالتوزيع على مبدأ العدالة الاجتماعية والتضامن بين الأجيال لكي يستفيد الجميع من التقاعد وذلك من خلال توزيع اشتراكات العمال على فئة المتقاعدين، بمعنى أن يدفعها الجيل الحالي لصالح المتقاعدين، وهو تقاعد إجباري. وتعتبر ألمانيا أول دولة في العالم اعتمدت برنامج التأمين الاجتماعي للشيوخوخة الذي ألفه المستشار الألماني أوتوفونبسمارك⁽²⁾.

ثانياً: نظام التقاعد بالرسملة *Régime de retraite par capitalisation*

ويصطلح عليه بالنموذج البيفريدجينسبةإلالموردBEVERIDGEالذي ظهر لهأول تقرير عن الضمان الاجتماعي سنة1943في المملكة المتحدة،ويعمل من خلال اشتراكات الأجراء للجيل الحالي واستثمارها في مختلف الأصول المالية من أجل الحصول على منحة تقاعد عندالوصول إلى مرحلة التقاعد،و يعد هذا النوع من التقاعد اختياري⁽³⁾.

لقد استوحى نظام التقاعد في الجزائر غداة الاستقلال قواعد تسييره من النظام الفرنسي إلى غاية صدور القانون 83-12 والذي بمقتضاه تم توحيد نظام التقاعد الذي يعتمد مبدأ التوزيع كأساس لتمويله. يعرف نظام التقاعد بالتوزيع من خلال هدفه إلى ضمان دخل تعويضي للأشخاص المسنين قصد تمكينهم وذوي حقوقهم من تغطية حاجاتهم المعيشية اليومية⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: صور التقاعد في التشريع الجزائري

ولقد عرف التشريع الجزائري العديد من صور التقاعد وتتمثل في أربع صور التقاعد المباشر والتقاعد دون شرط السن والتقاعد المسبق والتقاعد النسبي، وهو ما سوف نبينه كالتالي:

أولاً: التقاعد المباشر

ويسمى كذلك بالتقاعد العادي أو التقاعد بشرط السن ويكون بقوة القانون، أي عند بلوغ العامل السن القانوني والمحدد بستين سنة مع تقديمه لاشتراكات الضمان الاجتماعي خلال خمسة عشر سنة، والعاملة تستفيد من تقليص المدة بخمس سنوات للسن المقرر للتقاعد⁽⁵⁾. وهو النوع الوحيد والمطبق حالياً وفقاً للقانون رقم 15-16⁽⁶⁾.

ثانياً: التقاعد المسبق:

ولقد أقره المشرع بالنسبة للعمال بسبب ظروف وأزمات اقتصادية تؤدي إلى تسريحهم نتيجة حل المؤسسات الاقتصادية، كما يطبق على الموظفين بناء على طلبهم حيث يتم تخفيض عدد من السنوات بحسب مدة الخدمة التي يحددها القانون، ويشترط على الأقل سن الخمسين سنة وتأدية عشرون سنة خدمة، وسمي بالمسبق

لأنه يركز على تخفيض السن ومدة الخدمة وهو ما جاء به كلا من المرسوم التشريعي رقم 94-10 والمرسوم التنفيذي رقم 98-317.

ثالثا: التقاعد النسبي

يجوز للعامل بناء على طلبه الاستفادة من هذا التقاعد على أنه يستفيد منه بنسبة معينة بـ 80% وعلى أن يكون سنه على الأقل خمسين سنة (50) بالنسبة للرجال وأن تكون لديه عشرون سنة خدمة على الأقل ويتم تقليص هذه السنوات بالنسبة للنساء بخمس سنوات، ونلاحظ تشابه كبير بين التقاعد المسبق والنسبي ولكن لكل منهما شروطه وسنده القانوني غير أن التقاعد المسبق يخضع لشروط محددة ويتم فيه تخفيض السنوات بحسب سنوات الخدمة

رابعا: التقاعد دون شرط السن

ويقصد به أن يستفيد الموظف من التقاعد ليس على أساس شرط السن القانوني للعامل أو الموظف كما يركز عليه التقاعد المباشر أو العادي، بل يخضع لاعتبار أو معيار سنوات الخدمة الفعلية والمحدد باثنتين وثلاثين سنة (32) مهما كان سن العامل.

المطلب الثاني: مراحل التطور القانوني لنظام التقاعد في الجزائر

لقد أقر المشرع الجزائري نظام التقاعد بموجب أحكام القانون رقم 83-12 المؤرخ في 02 جويلية 1983 والمتعلق بالتقاعد والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 94-05 المؤرخ في 11 أبريل 1994، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 96-18 المؤرخ في 06 جويلية 1996 والأمر رقم 97-13 المؤرخ في 31 ماي 1997، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 99-03 المؤرخ في 22 مارس 1999، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 16-15 المؤرخ في 31 ديسمبر 2016.

الفرع الأول: قانون 83-12 المؤرخ في 02 جويلية 1983

فالقانون يمنح للموظف الحق في التقاعد بناء على شرطي السن ومدة التأمين، كما أن السن يختلف بين الرجال والنساء بفارق خمس سنوات

أولا: التقاعد بشرط السن

يستفيد العامل من معاش التقاعد وكذلك الأشخاص الواردين في المواد 4،5،6 من قانون 83-11 للتأمينات الاجتماعية، وهم الأشخاص الطبيعيون غير الأجراء الذين يمارسون بالفعل لحسابهم الخاص نشاطا حرا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو فلاحيا أو أي نشاط آخر، كما يستفيدون منه المجاهدون ومعطوي حرب التحرير وجميع العاملين في التراب بأي صفة.

يشترط القانون شرطي السن ومدة الاشتراك في الضمان الاجتماعي ويحق للعامل الاستفادة من معاش التقاعد إذا بلغ سن ستين (60) سنة، وان يكون له على الأقل خمسة عشر (15) سنة مقابل دفعه لاشتراكات صندوق الضمان الاجتماعي⁽⁷⁾.

. أما المرأة الموظفة فيمكنها بناء على طلبها أن تستفيد من التقاعد عند سن الخامسة والخمسين (55) سنة، وإذا كان لديها أبناء تستفيد عن كل طفل سنة واحدة يكون في عمره تسع (09) سنوات على الأقل وذلك في حدود ثلاث (03) أطفال⁽⁸⁾.

يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد اعتمد نظام وحيد للتقاعد والعمل بالتقاعد المباشر والمرتببط بشرط السن مع تحقق مدة الاشتراك في التأمينات الاجتماعية.

ثانيا: المرسوم التشريعي رقم 94-05 المعدل لقانون التقاعد

لم يتضمن هذا المرسوم تعديل في نظام في شروط التقاعد بل أكد على تحديد معاش التقاعد من خلال تعديل أحكام المادة 16 والمتعلقة بتحديد المبلغ السنوي لمعاش التقاعد والذي يجب ألا يقل عن 75% من المبلغ السنوي للأجر الوطني الأدنى المضمون. بعد أن كانت المادة السابقة في القانون 83-12 قد حددت قيمة المبلغ السنوي لمعاش التقاعد لا يقل عن حد أدنى يقدر باحتساب 2300 مرة قيمة معدل الساعات في الأجر الوطني الأدنى المضمون⁽⁹⁾.

ثالثا: المرسوم التشريعي رقم 94-10 المتعلق بإحداث التقاعد المسبق

تماستحدث هذا النوع من التقاعد بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-10 المؤرخ في 26 ماي 1994 والمتعلق بالتقاعد المسبق، ويستفيد منه كعمال العمومية الذين يفقدون عملهم بصفة إرادية لأسباب العمالية والتوقف القانوني لعمال المستخدمين كمحال للمؤسسة أو بسبب إعادة ضبط مستويات التشغيل التي تقرها الحكومة، وهو نظام يفرض حتمية التشريع لأسباب السالفة الذكر.

1- التقاعد المسبق بالنسبة للعمال:

جاء هذا المرسوم التشريعي لينظم التقاعد المسبق بالنسبة للعمال في المؤسسات الاقتصادية، ويمكن الاستفادة من التقاعد المسبق خلال الفترة قد تصل لعشر سنوات قبل بلوغ السن القانونية للتقاعد، بتوافر الشروط التالية⁽¹⁰⁾:

- بلوغ عملا لأقل خمس سنين للرجال وخمسة أو أربع سنين بالنسبة للمرأة.
- جمع عدد من سنوات العمال والمماثلة لها القابلة للاعتماد في التقاعد يساوي عشرون سنة على الأقل.
- دفعا اشتراكات الضمان الاجتماعي لمدة عشر سنوات عملا لأقل بصفة كاملة ومنها السنوات الثلاثة السابقة لنهاية علاقة العمال التي تثبت الحق في التقاعد المسبق ونحوه.
- إعداد قائمة بالعمال المعنيين بالتقليص مصادق عليها من طرف مفتشية العمال المؤهلة إقليميا.
- وتجدر الإشارة إلى أن المدة التي استفاد خلالها العامل من معاش التقاعد المسبق قد خلفت حسابا بمعاشه بعد بلوغها السن القانونية أي عند انتهاء مدة التسييق، وتخص عملية حسابها معاشها المسبق لفسطريقة حساب معاش التقاعد العادي عند بلوغ السن القانونية مع نسبة تخفيض قدرها 1% عن كل سنة تسييق ممنوحة⁽¹¹⁾.
- يعتمد التقاعد المسبق على التخفيض في السن كالتالي⁽¹²⁾:

- 5 سنوات للأجراء الذين يستوفون عددا من السنوات القابلة للاعتماد لا تقل 20 سنة.

- 6 سنوات مقابل فترة عمل معتمدة تساوي أو تفوق 22 سنة.
- 7 سنوات مقابل فترة عمل معتمدة تساوي أو تفوق 24 سنة.
- 8 سنوات مقابل فترة عمل معتمدة تساوي أو تفوق 26 سنة.
- 9 سنوات مقابل فترة عمل معتمدة تساوي أو تفوق 28 سنة.
- 10 سنوات لعدد من السنوات يساوي أو أكثر من 29 سنة.

2-توسيع التقاعد المسبق على موظفي المؤسسات والإدارات العمومية

تطبيقا لنفس الأحكام السابقة للتقاعد المسبق المطبق على العمال صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-317 المؤرخ في 1998/10/03 الخاص بالموظفين في الإدارات العمومية، حيث تطبق عليهم نفس سنوات التخفيض الخاصة بالعمال للاستفادة من عدد سنوات التسبيق حسب عدد سنوات أداء الوظيفة السابق ذكرها. ولقد حددت المادة 04 من المرسوم التنفيذي السابق على مجموعة من الشروط للاستفادة من التقاعد المسبق وهي كالتالي:

- على أن يكون سن الرجال 50 سنة والنساء 45 سنة على الأقل.
- أن يجمعوا عددا من سنوات العمل تساوي على الأقل 20 سنة وأن يكونوا قد دفعوا اشتراكات الضمان الاجتماعي مدة 10 سنوات على الأقل، وتعتمد منها السنوات الثلاث السابقة لنهاية علاقة العمل التي تثبت وتحويل الحق في التقاعد المسبق.
- أن يكونوا مسجلين في القائمة الإسمية للموظفين الذين يكونوا موضوع الإحالة على التقاعد المسبق، تؤشر عليها قانونا السلطة التي لها صلاحية التعيين.

رابعا: الأمر رقم 97-13 المعدل والمتمم لقانون التقاعد

لقد جاء هذا الأمر بالعديد من التعديلات والتغييرات القانونية في سن التقاعد لأن هذا الأخير يتأثر بسياسة التشغيل المعتمدة في البلاد لاسيما عند ارتفاع نسبة البطالة، حيث يمكن تخفيض سن التقاعد بما يسمح بفتح مناصب عمل جديدة، وهو العامل الذي دفع بالمشروع إلى تعديل القانون السابق سنة 1983 من خلال الأمر رقم 97-13، وذلك من حيث الأحكام المتعلقة بالتقاعد وهو ما سوف نبينه كالتالي⁽¹³⁾:

1-التقاعد دون شرط السن

لقد نص الأمر رقم 97-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12 في الفقرة الأولى من المادة 06 مكرر: "يمكن منح معاش التقاعد مع التمتع الفوري قبل السن المنصوص عليها في المادة 06 أعلاه في الحالات ووفق الكيفيات التالية⁽¹⁴⁾:"

- دون أي شرط بالنسبة للسن إذا كان العامل الأجير قد أتم مدة عمل فعلي نتج عنها دفع اشتراكات تعادل اثنين وثلاثون (32) سنة على الأقل.

تعتمد ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 14 من هذا القانون وتدخل في حساب مدة اثنين وثلاثون سنة:

- الأيام التي تقاضى عنها العامل تعويضات يومية بعنوان التأمينات على المرض والأمومة وحوادث العمل والبطالة.

- فترات العطل القانونية المدفوعة الأجر أو فترات الاستفادة من التعويض عن العطل المدفوعة الأجر.
- فترات الاستفادة من معاش التقاعد المسبق.

- سنوات المساهمة الفعلية في الثورة التحريرية الوطنية كما هو منصوص عليه في المادة 22 من هذا القانون.

نلاحظ من خلال هذا النص أن المشرع الجزائري قد أقر العديد من أوجه نظام التقاعد من خلال منح العامل الحق في التقاعد دون شرط بلوغ السن المحدد في القانون السابق، ويطلق عليه بالتقاعد دون شرط السن أي قبل بلوغه سن الستين سنة، حيث يستفيد العامل بناء على طلبه من معاش تقاعد كامل دون شرط السن في حالة أدائه للعمل مدة اثنين وثلاثون (32) سنة على الأقل وما يقابلها من اشتراك في الضمان الاجتماعي لنفس المدة.

2- التقاعد النسبي

نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 06 مكرر من الأمر رقم 97-13

2- ابتداء من سن الخمسين (50) يمكن للعامل الأجير الذي أدى مدة عمل فعلية نتج عنها دفع اشتراكات تعادل (20) سنة على الأقل له أن يطلب الاستفادة من معاش تقاعد نسبي.
تقلص سن العمل ومدته المنصوص عليهما في الفقرة أعلاه بخمس (05) سنوات بالنسبة للنساء العاملات.

بمعنى أنه يمنح التقاعد النسبي بناء على طلب الأجير إذا استوفى شرطين يتمثلان في بلوغ سن الخمسين (50) سنة واستيفائه على الأقل 20 سنة من العمل وما يقابلها من اشتراك في الضمان الاجتماعي.
أما بالنسبة للمرأة العاملة فستفيد من تخفيض السن إلى خمس وأربعين (45) سنة وتخفيض في سنوات العمل إلى خمسة عشر (15) سنة⁽¹⁵⁾.

خامسا: قانون رقم 16-15 المعدل والمتمم لقانون التقاعد

وينص هذا القانون في مادته الثانية التي تعدل وتم أحكام المادة 6 من القانون رقم 83-12 أنه "تتوقف وجوبا استفادة العامل من معاش التقاعد على استيفاء الشرطين التاليين، بلوغ سن ستين (60) سنة على الأقل غير أنه يمكن إحالة المرأة العاملة على التقاعد بطلب منها ابتداء من سن الخامسة والخمسين (55) سنة كاملة وقضاء مدة خمس عشرة (15) سنة على الأقل في العمل".

ونصت نفس المادة أنه "يتعين على العامل للاستفادة من معاش التقاعد أن يكون قد قام بعمل فعلي تساوي مدته على الأقل سبع سنوات ونصف، مع دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي"، كما يمكن للعامل حسب نفس المصدر "أن يختار إراديا مواصلة نشاطه بعد السن المذكورة أعلاه في حدود خمس (5) سنوات لا يمكن للهيئة المستخدمة خلالها إحالته على التقاعد".

المبحث الثاني: نظام التقاعد بين النص التشريعي والتنظيمي

بعد صدور قانون رقم 16-15 الذي أكد على تفعيل نظام التقاعد بشرط السن كقاعدة عامة مع إلغاء جميع صور التقاعد التي عرفها النظام الجزائري من تقاعد مسبق ونسبي، أما الاستثناء بتخفيض السن القانوني لبعض مناصب العمل التي تتميز بظروف جد شاقة على أن يتم تحديد السن والوظائف، وتمديد سن التقاعد بالنسبة للوظائف ذات تأهيل عالي وناذر يتم تحديدها بموجب نصوص تنظيمية.

المطلب الأول: تفعيل التقاعد بشرط السن وفقا للنص التشريعي

لقد تضمنت المادة 08 من القانون رقم 16-15 على أنه يتم إلغاء كل الأحكام المخالفة لهذا القانون لا سيما المادة 06 مكرر التي ذكرناها سابقا والمنصوص عليها في الأمر رقم 97-13 والتي نصت في فقرتها الثانية على أنه يمكن للعامل الذي بلغ سن الخمسين سنة وله عشرين سنة اشتراك في الضمان الاجتماعي أن يستفيد من التقاعد النسبي والعاملة خمس وأربعون سنة.

الفرع الأول: إلغاء التقاعد دون شرط السن تدريجيا

لقد نصت المادة 61 مكرر من القانون رقم 16-15 على أنه يتم إلغاؤه لفترة انتقالية مدتها سنتان بشرط أن يثبت العامل على الأقل اثنين وثلاثون (32) سنة خدمة فعلية ويكون بطلب منه بشرط أن يكون عمره في إحدى الحالتين⁽¹⁶⁾:

- أن يكون في عمره ثمانية وخمسون (58) سنة في سنة 2017

- أن يكون في عمره تسع وخمسون (59) سنة في سنة 2018

تحتسب مدة الخدمة الفعلية لإثنين وثلاثون (32) سنة شرط أن يكون سن العامل ثمانية وخمسون (58) سنة خلال سنة 2017، بمعنى أن المشرع قد زاد في سن العامل إلى ثماني (08) سنوات بعدما كان خمسون (50) سنة، فقد منح العامل تخفيض لمدة سنتين بعدما كانت عشر سنوات، وفي سنة 2018 يشترط أن يكون في عمره تسعة وخمسون (59) سنة أي منح تخفيض مدة سنة عن السن القانوني، ويتم تطبيق التقاعد بشرط سن الستين (60) سنة ابتداء من أول يناير 2019.

وذكر القانون في نفس المادة أنه "تم الاستفادة من معاش التقاعد في الحالات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه بطلب من العامل الأجير دون سواه" مضيفا أن "تطبيق السن المنصوص عليها في المادة 6 من القانون رقم 83-12 وعلى العمال المذكورين في هذه المادة ابتداء من أول يناير سنة 2019."

الفرع الثاني: تنظيم المشرع للتقاعد بشرط السن ومواصلة النشاط

لقد أقر المشرع الجزائري وأكد على أن نظام التقاعد يكون بناء على شرط السن دون وجود أي معيار آخر للتقاعد، بحيث يكون سن المستخدم ستين (60) سنة فما فوق، وفقا لنص المادة 06 من القانون رقم 16-15 صدر النص التنظيمي الذي يحدد كيفية تطبيق المادة السابقة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-107 المؤرخ في 07 أبريل 2020، وهذا بعدما تم إلغاء نظامي التقاعد المسبق والنسبي أي قبل بلوغ السن القانوني تدريجيا وفقا للقانون رقم 16-15.

تضمن المرسوم التنفيذي كيفية مواصلة النشاط بعد سن التقاعد بناء على اختيار العامل، حيث يتبين لنا أن المشرع ألزم الهيئة المستخدمة بحرية العامل في الاستفادة من حقه في التقاعد أو مواصلة النشاط في حدود خمس (05) سنوات، ولا يمكن للمستخدم إحالة العامل للتقاعد بشكل إجباري عند بلوغه السن القانونية بل يشترط بموافقة العامل ولا تكون بالإرادة المنفردة للهيئة المستخدمة⁽¹⁷⁾، غير أنه يمكنها أن تقرر إحالة الموظف على التقاعد تلقائياً عند بلوغه خمس وستين (65) سنة فما فوق⁽¹⁸⁾.

يستفيد العامل من مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد يجب توفر مجموعة من الشروط⁽¹⁹⁾:

- أن يكون العامل في حالة نشاط
- أن يتم ذلك بموجب طلب مكتوب
- أن يكون الطلب خلال مدة لا تتجاوز ثلاث أشهر قبل السن القانونية
- أما إذا أراد الحق في التقاعد خلال الخمس السنوات أي قبل سن الخامسة والستين (65) سنة يجب أن يكون الطلب قبل شهرين.

المطلب الثاني: الفراغ القانوني لتأخر النص التنظيمي للتقاعد في المهنة جد الشاقة

لقد أقر المشرع الجزائري في القانون الساري المفعول رقم 16-15 على تجسيده للتقاعد المباشر أي بشرط السن كقاعدة عامة وفقاً لنص المادة 07 منه، غير أن الاستثناء وفقاً لنص المادة 03 عندما يكون منصب العمل يتميز بظروف جد شاقة، أي بعد قضاء فترة دنيا في هذا المنصب، ويتم تحديدها عن طريق التنظيم إلا أن هذا الأخير لم يصدر بعد بالرغم من أنه يؤثر على حقوق هؤلاء العمال الذي يشغلون في هذه المناصب ويتناقض مع مبدأ الأمن القانوني. وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل

الفرع الأول: مدى تطبيق مبدأ الأمن القانوني في قانون التقاعد

لقد تعددت تعريفات الأمن القانوني وتتمحور في مجملها على أنه من أهم مبادئ التي تقوم على أساسها دولة القانون، فهو عملية تستهدف توفير حالة من الاستقرار في العلاقات والمراكز القانونية من خلال إصدار تشريعات متطابقة مع الدستور ومتوافقة مع مبادئ القانون الدولي، لتحقيق الاستقرار القانوني بين أطراف العلاقات القانونية سواء كانوا أشخاص القانون الخاص أو العام، بحيث يستطيع كل فرد أن يتوقع هذه النتائج ليتحقق التوازن في المراكز القانونية داخل المجتمع⁽²⁰⁾.

كما أن الأمن القانوني هو مصطلح يصعب تحديد تعريف جامع ومانع على أساس أنه متشعب المعالم وواسع الدلالات، فهو يقتضي وجود نظام قانوني يضمن حماية المراكز القانونية للأفراد من خلال ثبات الحقوق والالتزامات ووضوحها دون وجود تغيير مفاجئ وغير متوقع مما يترتب عنه إحساس الفرد بالأمان نحو مختلف النصوص القانونية⁽²¹⁾.

أما مجلس الدولة الفرنسي فيرى أن الأمن القانوني يقتضي أن يكون المواطنون دون كبر عناء في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو ممنوع من طرف القانون المطبق للوصول إلى هذه النتيجة، ويتعين أن تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومة وألا تخضع لتغييرات متكررة وغير متوقعة عبر الأزمنة⁽²²⁾.

تقوم فكرة الأمن القانوني على أن وجود نظام قانوني يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم المراكز القانونية للأفراد من حقوق وواجبات مستقرة وثابتة في مختلف النصوص القانونية، بالرغم من المرونة والتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فيجب ألا تؤثر على المراكز القانونية وغيرها من الحقوق والحريات المكتسبة.

فلقد أصدرت السلطة التنظيمية مرسوما تنفيذيا يتضمن كيفية مواصلة النشاط لتشجيع العمال والموظفين على استمرارية أدائهم لمهامهم، وفي مقابل ذلك لم تصدر النص التنظيمي الخاص بالتقاعد دون شرط السن لبعض المهن التي تتميز بظروف شاقة، بالرغم من وجودها وهذا ما يؤثر سلبا على حقوق مستخدميها، لأن طبيعة هذه المهن تستلزم الحماية القانونية للحق في التقاعد، فهذا الفراغ القانوني يتناقض مع متطلبات المصلحة العامة. لقد أكد المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير على الأمن القانوني الذي يقتضي استقرار الحقوق من خلال انسجام النصوص التشريعية مع النصوص التنظيمية واستمراريتها ووضوحها وتفسيرها⁽²³⁾.

إن عدم استقرار النصوص القانونية التي تنظم حقوق وحريات الأفراد يؤثر على متطلبات المصلحة العامة نتيجة لتأخر صدور النصوص التنظيمية، وهذا مما يؤدي إلى تعليق هذه الحقوق إلى حين صدور النص التنظيمي وبالتالي فإن السلطة التنظيمية لا تقوم بدورها الدستوري نتيجة لعدم التنسيق والانسجام بين القوانين والتنظيمات التي تبين وتشرح كيفية تطبيق القوانين، مما يجعل هذه الأخيرة كأنها لم تصدر إذا لم يتم تطبيق أهم المواد المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد.

ولذلك فإننا نجد في العديد من المواد تحتاج إلى نص تنظيمي، الأمر الذي يستوجب على السلطة التنظيمية أن تقوم بوظيفتها المرتبطة بتطبيق القانون، فالأصل أنه لا يمكن تعليق تطبيق نص قانوني لعدم وجود نص تنظيمي احتراماً لمبدأ تدرج القوانين، فلا يمكن تطبيق هذا المبدأ إذا لم يكن هناك استقرار في المراكز القانونية والحقوق وثباتها في النصوص القانونية على اختلاف درجاتها وهو ما يتطلبه الأمن القانوني.

الفرع الثاني: الضوابط الوظيفية للتنظيم التنفيذي كضمان لمسألة الأمن القانوني

وآلية الإحالة على التنظيم التنفيذي في الواقع لها ما يبررها فهناك تفاصيل تتداخل فيها جهات رسمية متعددة وفي هذه الحالة يترك المشرع مهمة التنسيق للسلطة التنفيذية فيكتفي بتحديد الإطار العام ويترك للسلطة التنفيذية تفاصيل تطبيق النص، فهنا تلجأ السلطة التشريعية إلى منح السلطة التنفيذية جزءاً من الحرية في استصدار النصوص التطبيقية للعديد من الاعتبارات المتعلقة بطبيعة وظيفتها وعلاقتها مع الأفراد وتقديرها للظروف المتغيرة والمتطورة⁽²⁴⁾.

السلطة التقديرية للإدارة تعد من امتيازات السلطة العامة، فالإدارة عندما تقوم بممارسة صلاحياتها لتقديم خدمات للأفراد وفقاً لما ينص عليه القانون، وبحكم العلاقة المرنة بين الإدارة والمواطن يترك القانون للإدارة مجالاً من الحرية في اختيار طبيعة ووقت إصدار القرار المناسب²⁵.

إذن فالمقصود بالسلطة التقديرية للإدارة هي تلك الحرية التي يمنحها القانون للسلطة الإدارية في اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً حينما تكون في مواجهة ظروف واقعية معينة، واختيار الوقت المناسب في الحالات التي لا يفرض عليها القانون قيوداً يجب اتباعها²⁶.

أما الاختصاص المقيّد للإدارة فلا يجعل لها حرية الاختيار في اتخاذ ما تراه مناسباً بل يفرض عليها النص القانوني القيام بعمل إداري محدد سواء كان قانونياً أو مادياً، بحيث يحدد لها المشرع أسلوب أو طريقة التصرف وفقاً لشروط محددة ويكون دور السلطة الإدارية في التحقق من توفر هذه الشروط لاتخاذ قرار معين²⁷.

ولذلك نجد أن الإحالة على التنظيم هو واجب وظيفي لسلطة التنظيم في تطبيق النص فذلك لا يعني أن الاختصاص التطبيقي للسلطة التنظيمية هنا تقديري بل هو مقيّد بالاختصاص الدستوري للسلطة التنظيمية لتطبيق القوانين²⁸، الغاية منه تحقيق المصلحة العامة لأن هذه الغاية لا يمكن أن تتحقق إذا تأخر صدور التنظيم مما يترتب عليه ضرر من العملية التشريعية المعلقة بسبب عدم صدور النص التطبيقي وهو ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي²⁹.

ويقصد بالضابط الوظيفي هو الأساس القانوني لممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها التنظيمي التنفيذي، حيث يعتبر الدستور هو مصدر سلطة إصدار التنظيمات التنفيذية سواء مارسته السلطة التنفيذية من تلقاء نفسها أو بإحالة من المشرع، غير أن طبيعة الاختصاص تختلف بين الحالتين السابقتين ففي الأولى يكون تقديري من حيث اختيار طبيعة النص ووقت إصداره أما الثانية فيكون مقيّد من حيث إصدار النص التطبيقي المرتبط بكيفية تنفيذ النص التشريعي³⁰.

وبالرجوع لنص المادة 07 من قانون 16-15 في مضمونها على أن يتم اعتماد التقاعد دون شرط السن بالنسبة للمهن التي تتميز بظروف جد شاقة وأكدت الفقرة الثانية على ما يلي: "تحدد قائمة مناصب العمل والأعمار المناسبة لها وكذا الفترة الدنيا الواجب قضاؤها في المناصب المذكورة أعلاه عن طريق التنظيم". من خلال قراءتنا لنص المادة نؤكد على نقطتين أساسيتين وهما كالتالي:

- إن المشرع في المادة السابقة أكد على أنه سيتم تحديد أولاً المناصب التي تتميز بظروف جد شاقة، ثم يتم تحديد سن العامل أو الموظف مع الفترة الدنيا التي قضاها في الخدمة عن طريق التنظيم، فممارسة الاختصاص التنظيمي في إصدار النص التطبيقي هو اختصاص مقيّد، ولكن موضوع الاختصاص هو تقديري بمعنى أن المشرع ترك الحرية للسلطة التنفيذية أي السلطة التقديرية في تحديد المهن التي تتميز بظروف جد شاقة وسن العمال والمدة الدنيا للخدمة التي قضاها العامل في هذه المهن.

- إن تطبيق نظام التقاعد المحدد في نص المادة السابقة يقصد به التقاعد النسبي وليس التقاعد المسبق، لأن الأول يتميز بتحديد سن معينة للعامل أو الموظف وفي المقابل يحدد المدة التي قضاها في هذه المهنة، أما الثاني فيقوم على تخفيض عدد سنوات معينة مقابل للمدة التي قضاها في الخدمة ويطبق خصوصاً في المؤسسات الاقتصادية وفي حالات استثنائية حددها المشرع ثم ذكرها سابقاً.

كما نلاحظ من خلال استقراءنا لنص المادة السابقة أن المشرع أكد على المهنة التي تتميز بظروف جد شاقة ولم يقتصر على مصطلح المهنة الشاقة مثلما نجد بعض التشريعات العربية، منها والغرض منه هو الاقتصار على مهنة معينة ومحددة وتوصف على أنها أكثر من شاقة ولذلك فالمشرع يهدف إلى تصنيف أكثر تحديد، وفي التشريعات العربية المقارنة نجد القانون الأردني اصطلاح عليها بالمهنة الخطرة للحصول على التقاعد المبكر مقابل شروط وفقا لقانون رقم 01-2014 المتعلق بالضمان الاجتماعي وعرف المهنة الخطرة التي تسبب أمراضا وتؤثر على صحة وحياة العامل. المشرع السوري حددها بالمرسوم 346 سنة 2006 المتضمن المهنة الشاقة والخطيرة للاستفادة من التقاعد المبكر النسبي حيث أنه حدد هذه الأعمال في مجال الإطفاء والإنقاذ والعمل في الأنفاق والمناجم والمحاجر وتفجير الصخور وأعمال الصيانة والطوارئ والأعمال الكهربائية وفي الأماكن ذات الحرارة المرتفعة والغطس في الأعماق والطيران وقيادة العربات الثقيلة والرافعات.

خاتمة

تتأثر مختلف الأنظمة القانونية بالظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المحيطة بها وذلك للحفاظ على النظام العام، غير أن استقرار هذه الظروف له أثره الإيجابي على المصلحة العامة. يعد نظام التقاعد كغيره من الأنظمة القانونية التي لها أثرها على الحياة الاجتماعية للمواطن فقد عرفت الجزائر أول قانون للتقاعد بموجب القانون رقم 83-12 غير أن هذا الأخير طرأت عليه العديد من التعديلات، حيث كان في السابق يعتمد على شرط السن ثم تغيرت الأمور بسبب التحولات الاقتصادية التي ترتب عنها إفلاس المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتم من خلالها استحداث التقاعد المسبق تجنباً لتسريح العمال بموجب المرسوم التشريعي 94-10. وبعدها تم تعديل قانون التقاعد بموجب الأمر 97-13 والذي جاء بالتقاعد النسبي نتيجة لانسداد سوق التشغيل وتسهيل نظام التقاعد على العاملين من أجل فتح مناصب شغل لارتفاع نسبة البطالة. ولكن تحسنت بعدها الأوضاع الاقتصادية من خلال انتعاش السوق النفطية بارتفاع أسعار البترول بشكل كبير لم يشهده العالم كان لها أثرها في تحسين الأوضاع على مختلف المجالات، إلا أن الوضع لم يستمر بسبب السياسات الترقيعية وعدم الاستغلال الأمثل لواردات النفط مما أدى إلى عجز الصندوق الوطني للتقاعد بالرغم من إنشاء صندوق احتياطات التقاعد والعمل بآلية التضامن بين الصناديق نتيجة الاعتماد بشكل كبير على مساهمة ميزانية الدولة الأمر الذي أدى لصدور قانون رقم 16-15 لتقليص من أوجه التقاعد.

لقد ترتب عن هذه التحولات الاقتصادية أثر كبير على النظام القانوني للتقاعد غير أن ضمان تطبيق هذه القوانين من سلطة الدولة ولذلك فإن الأمن القانوني يعد دعامة أساسية لدولة القانون، فإذا كان التدرج القانوني من أهم أسسها فإنه لا يمكن تطبيقه إذا لم يكن هناك استقرار وضمن الحقوق والحريات العامة. فالهدف من الاختصاص التنظيمي هو تطبيق القوانين التي يصادق عليها البرلمان، كما هو الشأن بالنسبة لقانون التقاعد وفي حالة عدم تطبيق بعض مواد القانون التي تتطلب نصاً تنظيمياً يمس بحقوق الأفراد يترتب عنه تعطيل المصلحة العامة بالنسبة لتنظيم المهنة الشاقة.

ومن أهم التوصيات التي نستخلصها من هذه الدراسة:

- ضرورة مراجعة نسبة الاشتراكات المخصصة للتقاعد ضمن التأمينات الاجتماعية
- الإسراع في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتحديد المهن جد الشاقة
- تفعيل مبدأ المصادر الإضافية لتمويل نفقات التقاعد وإيجاد صيغ جديدة لتمويل الصندوق الوطني للتقاعد
- يجب مراجعة إلغاء التقاعد دون شرط السن أي 32 سنة لأن الأهمية بسنوات الاشتراك وليس بسن المشترك
- تشجيع الاستثمار في مجال الاشتراكات المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية ومنها التقاعد حتى تتمكن هذه الصناديق من تمويل نفسها، حتى لا تكون عبئا على ميزانية الدولة.
- العمل على تحقيق المساواة بين مختلف فئات المجتمع في الاستفادة من نسب المخصصة لمعاش التقاعد.

الهوامش:

- (1) رشيد جباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 89.
- (2) نوال أقاسم، إصلاح نظام التقاعد في الجزائر على ضوء التغيرات الاقتصادية الحالية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012-2013، ص 28.
- (3) سماتي الطيب، التأمينات الاجتماعية في مجال الضمان الاجتماعي، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2014، ص 17.
- (4) فويدري ميمونة، نظام التقاعد لفئة العمال غير الأجراء في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2015-2016، ص 16.
- (5) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 334
- (6) قانون 16-15 المؤرخ في 31 ديسمبر 2016، المعدل والمتمم لقانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد الجريدة الرسمية العدد 78-2016
- (7) قانون رقم 83-12 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بقانون التقاعد، الجريدة الرسمية العدد 28-1983.
- (8) رشيد جباني، المرجع السابق، ص 72.
- (9) المرسوم التشريعي رقم 94-10 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن التقاعد المسبق، الجريدة الرسمية العدد 34-1994.
- (10) المادة 03 من المرسوم التشريعي 94-10، المصدر السابق.
- (11) المادة 15 من المرسوم التشريعي 94-10، المصدر السابق.
- (12) موقع الإلكتروني للصندوق الوطني للتقاعد، تم الاطلاع عليه يوم 05 أوت 2021 على الساعة 18:00 www.cnr.dz
- (13) سليمان أمحمي، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، علاقة العمل الفردية، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 1998، ص 75.
- (14) المادة 06 مكرر من الأمر 97-13، المؤرخ في 31 ماي 1997، يعدل ويتمم قانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية العدد 38-1997.
- (15) كمال زمور، مرشد تطبيقي لتسيير المستخدمين في المؤسسات، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 56.
- (16) المادة 07 من القانون رقم 16-15، المصدر السابق.
- (17) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 20-107 المؤرخ في 20/04/2020، يجدد كيفية مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد، الجريدة الرسمية العدد 27-2020
- (18) المادة 08 من نفس المرسوم.
- (19) المواد 03-04-05-07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-107.
- (20) محمد بوكماش وخلود كلاش، مبدأ الأمن القانوني ومدى تكريسه في القضاء الإداري، مجلة البحوث والدراسات، جامعة الواد، الجزائر، المجلد 14، العدد 02، 2017، ص 139.

(21) بلحمزي فهيمة، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2017-2018، ص30.

(22) بلحمزي فهيمة، المرجع السابق، ص31.

(23) المادة 34 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري 2020 "تحقيقاً للأمن القانوني تسهر الدولة عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره" مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 83-2020

(24) هريش سهام، التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثامن، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 02، العدد 04، 2017، ص 108.

(25) Précis de droit administratif et de droit public, 12 éditions, Dalloz, Paris, 2002, p221. ,HAURIOUMaurice

(26) André de LAUBADERE et Jean-Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, tome 1, L.G.DJ, Paris, 1999, p690.

(27) Jean-Claude RICCI, Droit administratif, 3édition, Hachette, Paris, 1996, p19.

(28) الاختصاص التنظيمي للوزير الأول، ترتبط بتطبيق القوانين والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية الفقرة 3 من المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير كما يلي: "يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات."

(29) هريش سهام، المرجع السابق، ص109.

(30) هريش سهام، المرجع السابق، ص109.