

استحالة إجراء التفاوض الجماعي في الجزائر

د/ يوكلي حسن شكيب

أستاذ محاضر "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سعيدة .

المقدمة :

يشكل التفاوض الجماعي وسيلة بديلة، تبنتها الجزائر مؤخرا إبان إحداثها للتغيير الإيديولوجي في نظامها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في نهاية الثمانينات من القرن الماضي، تهدف تنظيم شروط التشغيل و العمل بناء على اتفاق جماعي يتم بين ممثلي العمال و المستخدمين أو ممثليهم. فلم تكن هذه الوسيلة الاتفاقية التنظيمية لشروط التشغيل و العمل معروفة في قوانين العمل السابقة بحكم أن الإيديولوجية الاشتراكية كانت تفرض تقرير تنظيم علاقات العمل تبعا لقواعد تشريعية أو تنظيمية محضة.

فلم يكن للاتفاق الجماعي شأنًا، ما عدا في القطاع الخاص الذي كان شبه منعدما¹، طالما أن الاقتصاد آنذاك كان موجها و أن الغالبية الساحقة للأنشطة الصناعية و الفلاحية و التجارية و الخدمات كانت كلها تابعة للدولة تمارس في إطار شركات أو مؤسسات أو مستثمرات عمومية.

أضف إلى ذلك، لم يعترف القانون الجزائري، خلال تلك الفترة، بالحريات النقابية في مفهومها الليبرالي، بل أنه كان يتبنى الإيديولوجية النقابية الاشتراكية التي تعتبر النقابة مجرد منظمة جماهيرية تابعة للحزب الواحد، تهدف نشر الأفكار الاشتراكية في الوسط العمالي².

¹ كانت تنص المادة 85 من الأمر رقم 75-31 (الملغى) المؤرخ في 29/04/1975 و المتعلق بالشروط العامة لعلاقات العمل في القطاع الخاص على أنه "إن الاتفاقيات الجماعية للعمل هي اتفاق يتعلق بشروط العمل، مبرم بين هيئة الاتحاد العام للعمال الجزائريين و صاحب عمل واحد أو أكثر".

² "فنصبح النقابة مدرسة للاشتراكية تكمن مهمتها في تربية، تدريس و تنظيم العمال لأجل تشييد الاشتراكية"، مقتبس من الميثاق الوطني لسنة 1976.

بالتالي يمكن القول أن التفاوض الجماعي يشكل مفهوما حديثا نسبيا في القانون الجزائري¹. فلم يتأكد وجوده إلا بصدر دستور 1989 و ما تبعه من تشريعات و تنظيمات متعلقة بعلاقات العمل الفردية و الجماعية، لاعترافها بكل الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية بناء على نظرة ليبرالية. و منه أصبح الحق النقابي حقا مضمونا دستوريا لكل المواطنين الجزائريين بدون استثناء، و معترف به من خلال مظهره الفردي و الجماعي. كما أنه تم الاعتراف بالقانون الاتفاقي لعلاقات العمل المستوحى أحكامه من عقد العمل و من الاتفاقات و الاتفاقيات الجماعية. فلم يبق تنظيم قواعد التشغيل و العمل حكرا على القواعد القانونية الصادرة عن السلطات العمومية، بل أصبح للقواعد الاتفاقية شأننا كبيرا في ذلك.

و لما كان التفاوض الجماعي، في الأصل، مرتبطا وجودا و عدما بالنقابة العمالية و المستخدمة، باعتباره مدرجا ضمن نشاط المشاركة للمنظمات النقابية، فإن وجود النقابة يشكل مسألة شبه حتمية لإمكان إجراء عملية التفاوض الجماعي. كما أنه، في إطار التعددية النقابية الناتجة عن حرية إنشاء المنظمات النقابية، يستلزم التفاوض الجماعي ليس فقط وجود النقابة بل أن تكون هذه الأخيرة تمثيلية بناء على معايير محددة قانونا. غير أنه و بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للحق النقابي، يظهر جليا أن هناك صعوبة، بل أحيانا استحالة، في إنشاء المنظمة نقابية و في تحقيق شروط التمثيلية النقابية إما على مستوى المؤسسة المستخدمة أو على مستوى أوسع من ذلك.

أولا . استحالة التفاوض الجماعي بسبب شروط تكوين المنظمة النقابية:

تبعاً لنص المادة 70 من دستور 2016² و الاتفاقية رقم 87 للمنظمة الدولية للعمل المتعلقة بالحرية النقابية و حماية الحق النقابي التي صادقت عليها الجزائر في 19/10/1962، تبنى قانون 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، بموجب

¹ L. Borsali Hamdan, Droit du travail, collection droit pratique, Berti Editions, Alger 2014, p. 233.

² تنص المادة 70 من دستور 2016 المماثلة لنص المادة 53 من دستور 1989 "الحق النقابي يعترف به لجميع المواطنين".

المواد 2، 3 و 4، مبدأ حرية تأسيس المنظمات النقابية عمالية كانت أم مستخدمة. بهذا يكون المشرع قد اعتمد على الإيديولوجية النقابية الليبرالية التي ينجر عنها بالضرورة الاعتراف بالتعددية النقابية في جل المستويات المهنية و الإقليمية، الشيء المتناقض تماما مع ما كان مطبقا سابقا و المتمثل في الوحدة النقابية المفروضة قانونا¹ و المقتصرة على منظمة نقابية عمالية واحدة تتمثل في الإتحاد العام للعمال الجزائريين دون سواها². كما ينتج عن هذه الإيديولوجية وجوب تقرير إجراءات جد مبسطة لأجل تيسير تأسيس المنظمات النقابية إما على مستوى المؤسسة النقابية أو على مستوى أوسع من ذلك في شأن الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية.

تجسيدا لهذه المبادئ النقابية الليبرالية قرر المشرع مجموعة من الشروط القانونية لتأسيس المنظمات النقابية، منها ما يتعلق بالأشخاص، عمالا أو مستخدمين، المؤسسين للمنظمات النقابية، و منها ما يخص القانون الأساسي للمنظمة النقابية، و منها أخيرا ما يرتبط بالمستلزمات الشكلية و الموضوعية.

و في هذا الإطار يستلزم القانون رقم 90-14 قيام الأعضاء المؤسسين للنقابة بإيداع التصريح بالتأسيس مرفقا بمجموعة من الوثائق المحددة قانونا، لدى إما والي الولاية التي توجد النقابة بمقرها، إذا كانت هذه النقابة ذات طابع بلدي أو مشترك ما بين البلديات أو ولائي، و إما لدى الوزير المكلف بالعمل إذا كانت ذات طابع مشترك ما بين الولايات أو وطني. تسلم في المقابل السلطة الإدارية المختصة (الوالي أو الوزير) وصل التسجيل للأعضاء المؤسسين خلال مدة لا تتجاوز 30 يوما من تاريخ الإيداع. و بهذا تعتبر المنظمة

¹ كانت المادة 60 من دستور 1976 تنص "الحق النقابي معترف به لكل العمال و يمارس في إطار القانون".

² أنظر في ذلك القانون الملغى رقم 88-28 المؤرخ في 19/07/1988 و المتعلق بممارسة الحق النقابي.

النقابية مؤسسة قانونا بعد استكمال لكل هذه الإجراءات و استقاء شكليات الإشهار في جريدة يومية وطنية إعلامية واحدة على الأقل على نفقة النقابة.

إلا أنه و على عكس ما اشترطته المادة 2 من الاتفاقية الدولية رقم 87 للمنظمة الدولية للعمل التي تقضي على أن " للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات ... وذلك دون ترخيص مسبق"، فإن قانون 14-90 علق تأسيس المنظمة النقابية العمالية أو المستخدمة على ما قد يشكل ترخيص إداري مسبق و المتمثل في تسليم وصل الإيداع من قبل السلطات الإدارية المختصة خلال مدة 30 يوما.

فعلا يصعب عمليا تأسيس منظمة نقابية تطبيقا لأحكام قانون 14-90 نتيجة لرفض السلطة الإدارية المختصة و المتمثلة في الوالي أو الوزير المكلف بالعمل تسليم وصل التسجيل للأعضاء المؤسسين حتى بعد انقضاء مدة 30 يوما من تاريخ الإيداع خرقا صارخا للقانون. فلا يشكل هذا الوصل مجرد وسيلة إثبات لإيداع ملف تأسيس النقابة لدى السلطات الإدارية المختصة، بقدر ما يعد وسيلة مخولة لهذه الأخيرة لأجل عرقلة حرية تأسيس النقابات. هذا ما تؤكد لدى المنظمة الدولية للعمل و ما دفعها إلى حث الدولة الجزائرية في سنة 2015¹ على الالتزام بتسجيل النقابات بكل حرية طبقا لأحكام الاتفاقية رقم 87 سالفه الذكر، و الفصل على جناح السرعة في طلبات التسجيل العالقة لمدة سنوات عديدة².

¹ الدورة 104 للمؤتمر العمل الدولي المنعقدة في جوان 2015.

² «... Tel est notamment le cas de la CGATA qui reste en attente de son enregistrement depuis plus de vingt ans. Un autre syndicat le SNAPAP, n'a été reconnu qu'au bout de deux ans, au terme d'une procédure de plainte introduite auprès du Comité des libertés syndicales... », Extraits des propos tenus par les membres travailleurs lors de la 106^e session de la CIT, juin 2017, C.App./PV.17.

بالتالي يظهر جليا أنه لا يمكن للمنظمات النقابية ممارسة صلاحياتها التفاوضية بحكم أن وجودها القانوني لا يكون إلا بعد تسلمها لوصل الإيداع. غير أنه، و كما تبين أعلاه، تتعمد السلطات الإدارية المختصة في عدم تسليم الوصل في غالب الأحيان بهدف جعل وجود النقابة أمرا غير مشروع.

أضف إلى ذلك، أنه يستحال قانونيا تأسيس إتحاد أو اتحادية أو كنفدرالية نقابية، على الرغم من أن النصوص القانونية تقضي في الظاهر بحرية تأسيسها. فعلا تركز حرية تأسيس الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية في قانون 90-14 المتعلق بممارسة الحق النقابي على أحكام المادتين 2 و 4. فتتص المادة 4 من هذا القانون "تطبق على الاتحادات المنظمات النقابية و الاتحاديات و الكنفدراليات نفس الأحكام التي تطبق على المنظمات النقابية". من ثم، يمكن القول أنه مهما كان نطاق نشاط النقابة، من مستوى المؤسسة المستخدمة إلى غاية المستوى الوطني، فإن قواعد و إجراءات التأسيس واحدة تشمل كل المنظمات النقابية. ذلك ما قد يشكل اعترافا قانونيا بحرية تأسيس الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية.

غير أنه، و بالرجوع إلى أحكام المادة 2 من قانون 90-14 المتعلقة بحق العمال و المستخدمين في تأسيس منظمات نقابية، يظهر أنها تعلق ممارسة هذا الحق بوجود توافر شرط "التضامن المهني"، إذ تنص "يحق للعمال الأجراء من جهة و المستخدمين من جهة أخرى، الذين ينتمون إلى المهنة الواحدة أو الفرع الواحد أو قطاع النشاط الواحد ، أن يكونوا منظمة نقابية". فلا يمكن تأسيس منظمة نقابية إلا في إطار مهنة معينة أو فرع مهني معين أو قطاع نشاط معين. بالتالي عندما أخضع قانون 90-14 بموجب مادته الرابعة السابقة الذكر، الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية إلى نفس الشروط و الإجراءات الخاصة بتأسيس المنظمات النقابية، فإنه يكون قد حرّمها بصورة غير مباشرة من التأسيس.

بالفعل، تجمع الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية بداخلها ليس منخرطين من العمال الأجراء أو المستخدمين، و إنما منظمات نقابية عمالية أو مستخدمة تنتمي في الكثير من الأحيان إلى مهن أو فروع أو قطاعات نشاط متميزة و مختلفة. فلا يمكن تحقيق شرط "التضامن المهني" في مفهومه الضيق في شأن الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية مما يمنعهم من التأسيس. و الغريب في الأمر، أن السلطات العمومية تنتزع بأحكام المادتين 2 و 4 السالف ذكرهما لأجل رفض تسجيل الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية المستقلة و المنافسة للاتحاد العام للعمال الجزائريين¹. أكثر من ذلك، لولا إعفاء الاتحاد العام للعمال الجزائريين من التصريح بالتأسيس طبقا لنص المادة 11 من قانون 90-14، فإن هذه النقابة في شكلها الفيدرالي أو الكنفدرالي تعد غير قانونية، و من ثم يستحال عليها إجراء التفاوض الجماعي على المستوى الوطني أو المختلط بين قطاعات النشاط.

ثانيا . استحالة التفاوض الجماعي بسبب شروط تمثيلية النقابية:

و إن كانت المادة 16 من قانون 90-14 المتعلقة بالاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات النقابية بمجرد تأسيسها، تمكن هذه الأخيرة من صلاحية " إبرام أي عقد أو اتفاقية أو اتفاق له علاقة بهدفها"، فإن المادة 114 من قانون 90-11 و المادتين 38 و 39 من قانون 90-14، تخول صلاحية المشاركة في مفاوضات الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية داخل المؤسسة المستخدمة أو التي تعنيها، بصورة امتيازية للمنظمات النقابية التمثيلية أو الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية الأكثر تمثيلا. لهذا، فإذا كان لكل تجمع نقابي القدرة على تمثيل أعضائه حسب الشروط و الحدود المتضمنة في قانونه الأساسي،

¹ « En septembre 2000, le SNAPAP a introduit une demande de constitution d'une confédération syndicale dénommée Syndicat national autonome des travailleurs algériens (SNATA). Cette demande a été rejetée par les autorités au motif de sa non-conformité avec les articles 2 et 4 de la loi n° 90-14 du 2 juin 1990 », V. FIDH, Mission internationale d'enquête sur les libertés syndicales en Algérie, n° 349, décembre 2002.

فإنه في المقابل ليس لأي تجمع نقابي التحدث و الدفاع عن مصالح جماعة أوسع. إن ذلك يستدعي أن يكون التجمع النقابي تمثيلاً.

من ثم عندما تستدعي النقابات للتفاوض بشأن اتفاقيات جماعية تخص كل الأجراء بما فيهم غير المنخرطين، فإن عليها تمثيل كل أجراء المهنة، بل أحياناً كل العمال الأجراء، الشيء الذي يتطلب بالضرورة ألا يوكل هذا الدور إلا للمنظمات النقابية التمثيلية. فالتمثيلية تعني قدرة النقابة على التحدث باسم جماعة من العمال أو المستخدمين أوسع من عدد أعضائها، أي القدرة على تمثيل مصالح جماعية¹.

انطلاقاً من هذه الحتمية القانونية التي لا تحتل أي جدل و الناتجة عن مبدأ التعددية النقابية، تدخل المشرع بموجب المواد 34 و ما يليها من قانون 90-14 لأجل تحديد معايير التمثيلية النقابي على الصعيدين، المؤسسة المستخدمة و الوطني. إلا أنه جاء بشروط تعجيزية يستحال تحقيقها ميدانياً.

بالنسبة للمنظمات النقابية العمالية التي تنشط على مستوى المؤسسة المستخدمة، تقدر تمثيليتها بناء على معيارين، معيار الأقدمية أي يشترط أن تكون مكونة منذ 6 أشهر على الأقل طبقاً للمادة 34 من قانون 90-14، و المعيار الكمي المتمثل في وجوب أن تضم هذه المنظمات النقابية 20 % على الأقل من العدد الكلي للعمال الأجراء الذين تغطيهم قوانينها الأساسية، و/أو أن يكون لها تمثيل بنسبة 20 % على الأقل في لجنة المشاركة، و هذا عملاً بالمادة 35 من قانون 90-14.

إلا أنه ميدانياً يصعب تحقيق المعيار الكمي الأول، إذ أن نسبة 20 % جد مرتفعة و لا تسمح للعديد من المنظمات النقابية إسماع صوت أعضائها، كما هي صعبة الإثبات. أما المعيار الكمي الثاني فإنه مستحيل التحقيق لكونه من جهة، جد مبالغ فيه، و من جهة

¹ V. G. Couturier, Droit du travail, t. 2, les relations collectives du travail, PUF, 1^{er} éd. 1991, pp.309-310.

أخرى، لوجود تناقض بين نص المادة 35 السالف ذكره، و نص المادة 98 من قانون 90-11 المتعلق بطريقة انتخاب مندوبي المستخدمين (العمال).

بالفعل، حتى تعتبر المنظمة النقابية العمالية التي تنشط على مستوى المؤسسة المستخدمة تمثيلية، يجب أن يكون لها تمثيل 20 % على الأقل في لجنة المشاركة، بمعنى يجب على المنظمة النقابية أن ترشح أعضائها العمال في انتخابات مندوبي المستخدمين على مستوى المؤسسة المستخدمة و أن تفوز بنسبة 20% على الأقل من العدد الكلي لمندوبي المستخدمين المشكلين لجنة المشاركة. في حين لا يجوز، طبقا للمادة 98 من قانون 90-11، للمنظمة النقابية تقديم من بين أعضائها مترشحين لانتخابات مندوبي المستخدمين، إلا إذا كانت تمثيلية. و حتى في حالة انتقاء منظمات نقابية تمثيلية، فإنه لا يجوز للمنظمة النقابية تقديم ترشح منخرطها، بل طبقا للمادة 98 فقرة 3 و 4 المذكورة أعلاه، يكون للعمال تقديم ترشحهم بأنفسهم. من ثم فإن المعيار الكمي الثاني لا جدوى منه. و عليه، فإنه يستحال تحقيق ميدانيا المعايير القانونية للتمثيلية النقابية العمالية على مستوى المؤسسة المستخدمة، مما يؤدي بالتبعية استحالة إجراء التفاوض الجماعي. و إذا كان الأمر كذلك، فإن نفس النتيجة يمكن ملاحظتها في شأن تمثيلية الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات التي تنشط على المستوى البلدي و المشترك ما بين البلديات و الولائي و المشترك ما بين الولايات و الوطني. بحيث تستلزم المادة 36 من قانون 90-14 أن تضم هذه التجمعات النقابية العمالية 20% على الأقل من المنظمات النقابية التمثيلية التي تشملها قوانينها الأساسية عبر المقاطعة الإقليمية المعنية. فإذا كان من المستحيل تحقيق معايير التمثيلية النقابية بالنسبة للمنظمات النقابية العمالية الناشطة على مستوى المؤسسة المستخدمة، فإنه يستحال أيضا تحقيق شروط التمثيلية النقابية على مستوى أوسع من المؤسسة المستخدمة.

يستشف مما سبق أن المشرع يكون قد حرم النقابة من صلاحية أصيلة تتمثل في التفاوض الجماعي للدفاع عن مصالح أعضائها أو المهنة أو العمال كافة. بحيث، و عملا بأحكام المادة 42 من قانون 14-90، عندما لا تتوفر منظمة نقابية تمثيلية، يتكفل تمثيل العمال الأجراء، ممثلون ينتخبهم مباشرة مجموع العمال الأجراء لضرورة التفاوض الجماعي. بالتالي، و خلافا لما تنص عليه أحكام قانون 11-90 في شطرها المتعلق بالتفاوض الجماعي، من خلال منح الامتياز للمنظمات النقابية التمثيلية إبرام الاتفاقيات أو الاتفاقيات الجماعية، إما على مستوى المؤسسة المستخدمة أو مستوى أوسع من ذلك، فإنه أمام استحالة تحقيق شروط التمثيلية النقابية، استخلفت المنظمات النقابية كطرف في الاتفاقيات أو الاتفاقيات الجماعية من قبل العمال المنتخبين رغم نقص كفاءتهم في تنفيذ تلك المهمة. و ما يلفت الانتباه أيضا في شأن قانون 14-90 في مادتيه 38 و 39، هو أنه حدد الصلاحيات التفاوضية الجماعية للمنظمات النقابية التمثيلية على مستوى المؤسسة المستخدمة و على المستوى الوطني فقط. أما المنظمات النقابية التمثيلية التي تنشط على المستوى البلدي و المشترك ما بين البلديات و الولائي و المشترك ما بين الولايات فقد سهى القانون عن الاعتراف لها بهذه الصلاحية صراحة. و في هذه الحالة يجب الرجوع إلى نص المادة 122 من قانون 11-90 لأجل السماح لهذه المنظمات بإبرام اتفاقيات أو اتفاقيات جماعية في الحيز الإقليمي الذي يخص كل واحدة منها. فلا بد من استدراك هذا الإغفال ضمن قانون 14-90.

أما فيما يخص الاتحادات و الاتحاديات و الكنفدراليات النقابية التي ترغب في التفاوض الجماعي على المستوى الوطني، فإنه لا يشترط أن تكون تمثيلية على الصعيد الوطني، بل يجب أن تكون طبقا للمادة 39 من قانون 90-14، الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني¹. و الظاهر أن المشرع لم يبين المقصود من المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني، فهل يقصد بها النقابة الوحيدة الأكثر تمثيلا من بين النقابات التمثيلية أم يقصد بها عدة منظمات نقابية الأكثر تمثيلا؟ فطالما لا يوجد جواب عن هذا السؤال فإنه يستحال إبرام مفاوضات جماعية على الصعيد الوطني.

أخيرا، و فيما يخص السلطات المكلفة قانونا بتقدير توافر معايير التمثيلية النقابية المحددة قانونا، و المبينة في المواد 35 و 36 و 37 من قانون 90-14، يظهر جليا أنها تشكل إشكالا حقيقيا في شأن النقابات التي تنشط على مستوى المؤسسة المستخدمة، بحيث يرجع للمستخدم تقدير تمثيلية المنظمات النقابية التي تنشط على مستوى مؤسسته.

بهذا يكون المشرع قد مكن المستخدم من سلطة تعسفية في اختيار المنظمة النقابية التي يرغب التفاوض معها. أضف إلى ذلك، أن المادة 37 مكرر من قانون 90-14 تعطي لهذه السلطات المكلفة بتقدير التمثيلية، و هي المستخدم و الوالي و الوزير المكلف بالعمل الخيار بين قبول أو رفض الصفة التمثيلية على الرغم من عدم قيام المنظمة النقابية بالإبلاغ بالمعايير القانونية خلال الثلاثي الأول للسنة المدنية. فعلا جاء في نص المادة 37 مكرر السالفة الذكر عبارة " يمكن اعتبار المنظمة النقابية المخالفة غير تمثيلية" بدلا من " يجب اعتبار". أكثر من ذلك لم ينص المشرع صراحة على رفض التمثيلية النقابية بالنسبة للمنظمات النقابية العاجزة عن إثبات استوائها للمعايير القانونية رغم إبلاغها بالعناصر المساعدة عن الكشف عنها خلال الأجل القانوني².

¹ بوكلي حسن شكيب، الحق النقابي في إطار القوانين الحديثة و اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير، 2000-2001، جامعة سيدي بلعباس، ص 155.

² بوكلي حسن شكيب، المذكرة السابقة، ص 150.

ختما لهذه المداخلة المتواضعة، يظهر جليا أن التشريع الجزائري المتعلق بالحق النقابي جاء متناقضا تماما مع أحكام دستور 2016 و كذا الاتفاقيتين الدوليتين رقم 87 و 98 للمنظمة الدولية للعمل. بحيث يستحال عمليا ممارسة النقابة لصلاحياتها التفاوضية بكل حرية و في إطار التعددية النقابية العادلة و النزيهة. فلا بد من إعادة النظر في نصوص قانون 14-90 التي أصبحت تشكل عائقا حقيقيا للحريات النقابية.