

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع قانون رقم 18.12 المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل

إحالة رقم 3 / 2013

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع قانون رقم 18.12
المتعلق بالتعويض عن
حوادث الشغل

بتاريخ 02 يوليو 2013، توصل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بطلب إبداء الرأي من رئيس مجلس النواب بشأن مشروع القانون رقم 18.12 المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل، طبقاً للفصل 7 من القانون التنظيمي الخاص بتنظيم المجلس وأشغاله.

وبتاريخ 08 يوليو 2013، أناط مكتب المجلس للجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية بالعمل مهمة دراسة الموضوع، حيث نظمت هذه الأخيرة وفق المقاربة التشاركية المعتمدة في كافة أشغال المجلس عدة جلسات إنصات بمشاركة أهم الأطراف المعنية من وزارات ومنظمات مهنية وفاعلين اقتصاديين واجتماعيين بالإضافة إلى مجموعة من الخبراء والأكاديميين والممارسين.

وبتاريخ 22 غشت 2013، قامت اللجنة بتقديم نتائج الدراسة التحليلية لمشروع القانون ولتداعياته الاجتماعية والاقتصادية في مجال التعويض عن حوادث الشغل والتوصيات المنبثقة عنها إلى المكتب، لمناقشتها والمصادقة عليها قبل رفعها إلى الجمعية العامة.

وبتاريخ 14 شوال و1434 الموافق لـ 29 غشت 2013، تم تقديم مشروع رأي المجلس بشأن مشروع القانون رقم 18.12 إلى الجمعية العامة المجتمععة في دورتها العادية الثلاثون وعرضه للنقاش، حيث تمت المصادقة عليه بإجماع الأعضاء الحاضرين.

ويشمل رأي المجلس بالإضافة إلى النص الرئيسي ثمانية ملاحق تحتوي على جدول تعليقات بشأن مقتضيات المشروع وعلى موجزات حول دراسة المعايير الدولية والتجارب المقارنة ومؤشرات إحصائية، وموجز للتذكير بالتطور التاريخي لنظام التعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية بالمغرب.

مدخل

1. جاء مشروع القانون 18.12 لنسخ الظهير الشريف الصادر بتاريخ 25 من ذي الحجة 1345 الموافق لـ 25 يونيو 1927 المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية (الذي تم تغييره من حيث الشكل بمقتضى ظهير 1963)، ولتعويضه بنص جديد تتمحور هيكلته:
 - من حيث الشكل، في إعادة التويب وتجميع المقتضيات وتحيينها وتحسين الصياغة؛
 - من حيث المضمون، في التخلي عن المسطرة الإدارية والقضائية الإلزامية وإحداث مسطرة الصلح المباشر بين الضحايا ومقاولات التأمين ومراجعة الإجراءات المتبعة لدى المحاكم نتيجة ذلك، فضلا عن تغيير بعض شروط التعويض.
2. ووفقا لما جاء في كل من المذكرة التوضيحية والكلمة التقديمية التي ألقاها وزير التشغيل والتكوين المهني عند عرضه لنص المشروع أمام لجنة القطاعات الاجتماعية بمجلس النواب بتاريخ 11 يوليوز 2012، تكمن الأسباب الرئيسية وراء الإصلاح في:
 - تعدد النصوص المعمول بها وتجاوز العديد من مقتضياتها؛
 - عدم ملاءمة النظام المعتمد في مجال التعويض عن حوادث الشغل مع التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي عرفته بلادنا والإصلاحات التشريعية المتمثلة في مدونة التأمينات ومدونة الشغل ومدونة الأسرة وقانون المسطرة المدنية بالخصوص؛
 - تعدد وتنوع المساطر القضائية والإدارية وكثرة المتدخلين في هذا المجال؛
 - عدم تناسق النظام الحالي مع المبادئ المتعارف عليها في مجال التأمين الاجتماعي عن المخاطر المهنية؛
 - الحاجة إلى تحسين المقتضيات المتعلقة بذوي الحقوق وبالجزاءات في حالة ارتكاب المخالفات؛
 - ضرورة تطوير نجاعة النظام لتمكين الضحايا وذوي الحقوق من التعويض المستحق في آجال وبشروط معقولة.
3. إن هذه المبررات تجتمع في الغاية القصوى من الإصلاح والمتمثلة في الحفاظ على الحقوق المكتسبة والارتقاء بها على ضوء التطورات التي عرفتها بلادنا في مجال الحماية الاجتماعية والتطلعات التي تتبناها على النطاق الكوني من أجل تفعيل الحقوق الأساسية والنهوض بالعمل اللائق لأوسع فئات الشغيلة.
4. وأخذا بعين الاعتبار الرؤية الهادفة للإصلاح، انشغل المجلس في تحليله للتعديلات المقترحة بالبحث في الإشكاليات الحاسمة التي تطرحها وعلى رأسها:
 - تعميم التغطية لأوسع فئات الشغيلة؛
 - تفادي تجزئ المخاطر المهنية المشمولة بالتغطية (حوادث الشغل، حوادث الطريق، الأمراض المهنية)؛
 - إدماج مفهوم الوقاية والتكفل بالمخاطر المهنية؛
 - تطوير التضامن والانسجام في الحماية بين مختلف القطاعات وفروع الأنشطة؛
 - النهوض بتدبير المخاطر المهنية من طرف كافة المتدخلين.
5. وقد ركزت دراسة مشروع القانون نتيجة ذلك على تحليل مقتضياته من منطلق المرجعيات الوطنية والدولية والتي يتوجب توظيفها في هذا المجال ليستمد منها المجلس مقترحات عملية وتوصيات ذات بعد استراتيجي.

تحليل مشروع القانون رقم 18.12

6. تتمثل أهم مستنتجات الدراسة التحليلية لمشروع القانون في:

- إعادة صياغة النص؛
- الاحتفاظ بفلسفة نظام 1927 وملاءمة مساطره للتأمين الإلزامي؛
- تهميش التعويض عن الأمراض المهنية؛
- إحداث مسطرة صلح إلزامية بين الضحية ومقاوله التأمين؛
- تحسين شروط تعويض ذوي الحقوق مقابل تخفيض بعض التعويضات والإيرادات.

أ. إعادة صياغة النص

7. يتميز النص الجديد بالاقتضاب والتحيين وتبويب منهجي، إلا أنه لا يحقق مبتغاه بخصوص تجميع كل المقتضيات المتعلقة بالحوادث والأمراض المهنية في منظومة موحدة تحافظ على الحقوق المكتسبة، ويتمثل ذلك بالخصوص في:

- الإبقاء على ظهير 31 ماي 1943 المتعلق بالأمراض المهنية بدون مراجعة في المضمون والشكل والاكْتفاء بالإحالة عليه باعتباره جزءاً لا يتجزأ من نظام التعويض المعتمد؛
- استثناء الأمراض المهنية من التأمين الإلزامي عن حوادث الشغل وتحميل المشغل نتيجة ذلك مسؤولية مباشرة في هذا المجال بالإضافة إلى إلزامه بالتأمين عن حوادث الشغل وحوادث الطريق؛
- عدم إدماج القواعد المتعلقة بالحصول على التعويضات لدى صندوق الضمان عن حوادث الشغل وصندوق الزيادة في الإيرادات؛
- تحديد الأشخاص المشمولين بالحماية على سبيل الحصر أدى إلى إقصاء بعض الفئات المنصوص عليها في التشريع الحالي مثل سائقي وسائل النقل العمومي غير المأجورين ووكلاء التأمين... إلخ (الملحق 1: المواد من 5 إلى 7).

ب. الاحتفاظ بفلسفة تشريع 1927

8. لم يرق مشروع القانون إلى مستوى الإصلاح الشمولي لنظام التعويض عن حوادث الشغل والمخاطر المهنية حيث انه لم يأت إلا بتعديلات مباشرة لبعض المقتضيات والأحكام المتجاوزة، في حين أن الهدف المعلن يكمن في وضع منظومة قانونية وتنظيمية عصرية شاملة ومتكاملة تنخرط في إطار عام لتعزيز وتدعيم نظام الحماية الاجتماعية انسجاماً مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية التي يشهدها المغرب في ظل الخيارات الاستراتيجية الوطنية الكبرى والمعايير والمبادئ المتعارف عليها دولياً.

9. وأبقى نص المشروع المقترح من جهة على المبدأ العام لمسؤولية المشغل عن حوادث الشغل بدون خطأ والتعويض عنها، مما جعله حبيس فلسفة متجاوزة لا تنتمي للعصر الراهن، ومن جهة أخرى على عزلته بالنسبة للتشريعات الأخرى المتعلقة بمتطلبات الوقاية من الأخطار المهنية وشروط الصحة في العمل، ومن ذلك:

- مراجعة المسطرة القضائية باعتماد القواعد المطبقة في المنازعات المدنية وتكييفها مع نظام الصلح المعتمد لدى مقاولات التأمين؛

• عدم ربط نظام التعويض بالوقاية من حوادث الشغل بالرغم من الوعي المضطرد في هذا المجال كما عبرت عنه مدونة الشغل ومشروع قانون الصحة والسلامة في العمل والإعلان عن إحداث هيئة وطنية لتتبع الموضوع (المعهد الوطني لتحسين ظروف الحياة في العمل INCVT)؛

• عدم الاعتناء بحوادث الشغل والأمراض المهنية عن طريق آلية التتبع والتقييم والمراجعة، حيث يكتفي النص بالإشارة إلى إخبار مندوبيات التشغيل كما هو الشأن في النظام الحالي.

10. ويتبين من خلال الإحصائيات المتوفرة حول الأشخاص المؤمنين منذ إقرار مبدأ التأمين الإلزامي سنة 2003 أنه لا يتجاوز 10% من الأجراء المصرح بهم خلال السنوات الأخيرة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وهي نسبة تكون حتما أدنى من مجموع الأجراء المشمولين بنظام التعويض عن حوادث الشغل، ليتجلى بذلك أن عدد المعنيين بإجراءات الصلح مع مقاولات التأمين لا يمكن أن يقلص إلى حد كبير من حجم القضايا التي ستظل تثقل كاهل المحاكم.

11. وباستقراء المعطيات المتوفرة بشأن الإيرادات الممنوحة حاليا لضحايا حوادث الشغل والأمراض المهنية من طرف صندوق الضمان، يتبين أن رصيد المستفيدين إلى حدود السنة الحالية لا يتجاوز 86 مستفيدا، وهو ما يؤشر على ضعف تفعيل الضمانات المخولة للضحية في حالة عجز المشغل عن تحمل أداء التعويض المستحق أو تقادم الحق، وبصفة أشمل ضعف تطبيق هذا التشريع منذ دخوله حيز التنفيذ. وهو ما يطرح بحدة الأهمية القصوى:

• لإعادة النظر في القواعد المنظمة لصندوق الضمان لحوادث الشغل وشروط تفعيله وفق مقاربة جديدة تنطلق من الواقع الثقافي والاجتماعي والاقتصادي للفئات المستهدفة بنظام الحماية الاجتماعية، ومن مضمون الحقوق الأساسية للمواطنين خاصة تقريب الخدمات الاجتماعية إلى الساكنة ووضع الآليات الملائمة وفقا لسياسة قرب ناجعة وفعالة؛

• للتعريف بهذا النظام وتبسيط مساطره ومراقبة تفعيلها وتمديد مجاله لجميع المخاطر المهنية وفق المرجعيات الوطنية والكونية؛

• لوضع حد للتلاعبات التي تपाल التصريح بالحوادث والأمراض المهنية والتعويض عنها.

12. كما يتضح أن قيمة الإيراد العمري المحصل عليه عندما تظل نسبة العجز في حدود 30%، تبقى زهيدة بالنسبة لأغلبية الضحايا بسبب ضعف الأجور من جهة وتطبيق نصف نسبة العجز عليها فقط (على أساس الحد الأدنى للأجور، تعطي نسبة عجز تصل إلى 10% ما قيمته 116,63 درهما كإيراد شهري، ونسبة عجز تصل إلى 20% ما قيمته 233,26 درهما كإيراد شهري).

ج. تهميش نظام التعويض عن الأمراض المهنية

13. منذ تمديد نظام التعويض عن حوادث الشغل سنة 1943 ليشمل الأمراض المهنية، لم يتناول المشرع تحديد الشروط الخاصة بالتصريح بهذه الأمراض وتكييف نظام التعويض مع خصوصياتها. وبمناسبة التعديل التشريعي الذي جاء بالتأمين الإلزامي سنة 2003 تم استثناء الأمراض المهنية من إجبارية التأمين، ويفهم من الصياغة التي اعتمدها مشروع القانون وبالخصوص المادة 11 منه أن هذه الأمراض تظل خارج نطاق التأمين الإلزامي وربما خارج نطاق التأمين برمته، مع ما ينتج عن ذلك من جهة من تحميل مسؤولية هذه المخاطر للمشغل، وقد تكون مكلفة جدا في قطاعات مثل المناجم والصناعة الكيماوية، ومن جهة أخرى إبقاء ظهير 1943 ساري المفعول على حاله علما أن المرض المهني يتميز بخصوصيات تتمثل في:

- ظهوره مدة طويلة قد تصل إلى ثلاثين سنة بعد التعرض لأسبابه مع ما يمكن أن يترتب عن ذلك من غياب كل مخاطب للضحية؛
- انتسابه الفعلي أو المفترض لعدة مشغلين متعاقبين؛
- تقدير الخطأ الجسيم في تعرض الضحية لأسبابه؛
- ارتباطه بأمراض أخرى غير مهنية.

د. إحداث مسطرة صلح إلزامية بين الضحية ومقابلة التأمين

14. ينص المشروع على إلزام مقابلة التأمين بتقديم عرض صلح للضحية داخل أجل ثلاثين يوما يشمل التعويض المستحق، يفضي إلى إبرام اتفاق بينهما حول شروط التعويض يكون نهائيا وغير قابل للطعن إلا إذا كانت التعويضات الممنوحة أو مبلغها أقل مما يفرضه القانون.
15. ويستهدف المشروع، بفضل هذه المسطرة التوافقية، التسريع بالتعويض والاستغناء عن المسطرة الإدارية والقضائية التي تثقل كاهل القضاء وتفرض تحريات لا جدوى منها أحيانا، خاصة إذا اعتبرنا أن أزيد من 80% من الإصابات تسفر عن عجز لا تتجاوز نسبته 10%، ناهيك عن الطابع الإلزامي لهذه الإجراءات الذي يمنع إبرام أي اتفاق بين الأطراف خارج نطاق القضاء.
16. وإن كان من شأن هذه الطريقة أن تمنح فعلا للأطراف حلا بديلا تتراضى عليه، فإن اعتمادها في شكل مسطرة إلزامية والتخلي في المقابل عن المسطرة الإدارية والقضائية في جميع الحالات بما فيها الحوادث الخطيرة المؤدية إلى الموت، قد ينطوي على عدة مخاطر نظرا لضعف إمام الضحايا بالحقوق والمساطر المعمول بها ولعدم تكافؤ مقدراتهم مع المهنيين في مجال التأمين، ومن بينها:
 - فرض مدة زمنية إضافية قبل اللجوء إلى القضاء بالنسبة للضحايا وذوي الحقوق الراغبين في التقاضي مباشرة؛
 - فرض مصاريف إضافية على الضحايا للتنقل إلى مقر مقابلة التأمين أو وكلائها فضلا عن النفقات اللازمة للحصول على الخبرات والمساعدة القانونية الضرورية خارج إطار المساعدة القضائية التي يوفرها النظام الحالي؛
 - التسريع بالتعويض قد يصبح رهينا بقبول توافقات على حساب حقوق الضحية في ما يخص الأجر المعتمد، ونسبة العجز وأجهزة التقويم، وبالخصوص احتمال التأثير على بعض الضحايا لحملهم على قبول نسبة عجز لا تصل إلى 10% للحصول على رأسمال نهائي عوض إيراد عمري ضئيل؛
 - الاستغناء عن البحث القضائي من شأنه أن يحمل الأطراف عبئ الإثبات بالخصوص في حالة الخطأ المعتمد أو الجسيم أو المنازعة في الطابع المهني للحادثة أو المرض؛
 - حصر إجبارية التأمين في المقاولات الخاضعة لنظام الضمان الاجتماعي وإلزامها بتوجيه نسخ من إرساليات التصريح بالأجراء والأجور المبعوثة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى المقاولات المؤمنة لها من شأنه أن يحدث الارتباك من جهة حول تطبيق النظام على غير المسجلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومن جهة أخرى حول عدم اعتماد الأجور المصرح بها للصندوق كأساس للتعويض عن حوادث الشغل؛
 - تحميل الضحية عبئ إقامة الدعوى القضائية للحصول على التعويض قد يعرض العديد من الضحايا إلى التخلي عن حقوقهم نظرا لجهلهم بها ولوضعهم الاجتماعي.

هـ. تحسين شروط تعويض ذوي الحقوق مقابل تخفيض بعض التعويضات

17. يتضمن المشروع أحكاما ترمي إلى حذف شرط السن لاستحقاق الإيراد من طرف الزوج أو الزوجة بعد وفاة الضحية، ورفع نسبته من 30 إلى 50 في المائة وإلى تمديد استفادة اليتامى الذين يتابعون تكويننا مهنيا إلى حدود الثامنة عشرة سنة عوض السابعة عشرة إضافة إلى تحويل اليتامى في وضعية إعاقة الإيراد دون تحديد السن، علاوة على ملاءمة أحكام أخرى مع التعديلات التي أدخلت على التشريعات الوطنية الراهنة.
18. ورغم المنافع الاجتماعية التي جاء بها مشروع القانون في هذا الشأن، فإن هذه الجهود لم ترق إلى الانسجام التام مع مقتضيات التشريع الاجتماعي والأسري الوطني وأنظمة التعويض الأخرى بالخصوص نظام التعويض عن حوادث السير ونظام التأمين الصحي.
19. وفي المقابل اعتمد المشروع لاحتساب مقدار التعويضات اليومية قسمة الأجرة الشهرية على 26 يوما عوض 24 المعتمدة في التشريع الحالي، ليرتب عن ذلك تخفيض جميع التعويضات المالية بنسبة تناهز 8%.

دراسة الإصلاح على ضوء المرجعيات الأساسية المعتمدة في مجال المخاطر المهنية والحماية الاجتماعية

20. من أجل إدراك عميق وواقعي لإشكالية حوادث الشغل والأمراض المهنية انطلاقا من المرجعيات الأساسية لبلادنا، تم الارتكاز في دراسة المشروع على المقتضيات الدستورية وعلى مرجعية الميثاق الاجتماعي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كما تم الاستئناس بالتطورات التي عرفت التشريعات الأجنبية منذ إقرار نظام التعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية في المغرب سنة 1927 ومدى مساهمته للمعايير الدولية، بغية تقييم شروط الانتقال من المقاربة التي تعتمد بالأساس على علاقات الشغل الفردية ومسؤولية المشغل عن الضرر الناتج عن حوادث الشغل إلى المقاربة الاجتماعية الشمولية التي تتجه نحو صيانة الصحة في العمل وإدماجها في المجهود المبذول على المستوى الوطني والدولي لتوفير ظروف العمل اللائق للجميع.

أ. المرجعية الدستورية

21. بالإضافة إلى تحليل مشروع القانون انطلاقا من الأهداف المعلنة له والمشاكل التي تواجه تطبيق التشريع الحالي، انكبت دراسة المجلس على علاقته مع السياسات العمومية ذات الصلة ومدى تجاوبه مع الاختيارات الاستراتيجية لبلادنا بالخصوص في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. واستحضر المجلس لهذه الغاية التوجهات الجديدة التي كرسها الدستور لترسيخ كونه قيم الكرامة والمناصفة والإنصاف والعدالة واحترام الحقوق الإنسانية وما تتطلبه من مجهود لملاءمة التشريع المعمول به مع المعايير الدولية المتداولة خدمة للتنمية الاجتماعية ولحماية الحقوق الاجتماعية، وقد شكلت المواد 19 و31 و34 من الدستور بوصلة أساسية في هذه المقاربة.

ب. مرجعية الميثاق الاجتماعي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

22. يعتبر الميثاق الاجتماعي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بدوره مرجعية أساسية في الموضوع ودليلا عمليا للنهوض بكافة الحقوق الأساسية وذلك بتركيزه على دور الحماية الاجتماعية في توطيد التضامن والمساعدة والاحتياط والتأمين الاجتماعي لضمان البقاء للجميع وتقليل المخاطر المهنية والصحية وإبراز مسؤولية الدولة والفرقاء الاجتماعيين في تطوير آلية الحماية الاجتماعية وعدالتها وشفافيتها ودوامها، ويمكن التذكير في هذا المجال بمضمون الهدف تحت عدد 34 المتعلق بتعميم وضمان ممارسة الحق الأساسي في الضمان الاجتماعي الذي يشمل حوادث الشغل والأمراض المهنية إلى جانب المخاطر المتمثلة في المرض والشيخوخة والعجز والبطالة والحق في الحياة والصحة والعمل اللائق.

ج. المعايير الدولية واعتمادها من طرف المغرب

23. على غرار القوانين الصادرة في الدول المصنعة خلال القرن المنصرم في مجال حوادث الشغل والأمراض المهنية، توجهت التوصيات والاتفاقيات الأولى الصادرة عن منظمة العمل الدولية نحو توفير الحق في التعويض عن حوادث الشغل في القطاع الزراعي (إ. 12) ثم في باقي القطاعات (إ. 16) ويشمل الأمراض المهنية (إ. 17) والمساواة في المعاملة (إ. 19)، وقد صادق المغرب على هذه الاتفاقيات فور حصوله على الاستقلال اعتباراً لمطابقة تشريعه لها بعد أن تم تمديده سنة 1943 للأمراض المهنية.

24. إلا أن منظمة العمل الدولية توجهت غداة الحرب العالمية الثانية نحو الاعتراف بالحق في الضمان الاجتماعي الذي يشمل وفق الاتفاقية 102 لسنة 1952 حوادث الشغل والأمراض المهنية كما انتقلت من مفهوم الصحة والسلامة المرتبط بمسؤولية المشغل إلى المفهوم الشمولي للصحة في العمل، وقد نتج عن اهتمام المنظمة البالغ بموضوع الصحة والسلامة المهنية أن المعايير المرتبطة بها تمثل ربع مجموع التوصيات والاتفاقيات الصادرة عنها إلى اليوم.

25. ويتضح من تصنيف الاتفاقيات حسب حاجتها إلى التحيين وفق الجداول المعتمدة من لدن منظمة العمل الدولية، أن خمس اتفاقيات من بين الستة التي صادق عليها المغرب في هذا المجال تصنف في خانة المعايير غير المحينة، بينما لم يصادق المغرب بعد على الاتفاقيات التي تعتبرها المنظمة محينة ومن بينها:

- الاتفاقية 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (1952)؛
- الاتفاقية 121 بشأن الإعانات في حالة إصابات العمل (1964)؛
- الاتفاقية 155 بشأن الصحة والسلامة المهنيين وبيئة العمل (1981)؛
- الاتفاقية 174 بشأن منع الحوادث الصناعية الكبرى (1993).

26. وبهذا يتبين أن المغرب انخرط غداة الاستقلال في المواثيق التي تمثل الجيل الأول من التأمين الاجتماعي وحفظ الصحة والسلامة إلا أنه لم ينتقل بعد إلى الجيل الثاني المتمثل في الحماية الشمولية ضد المخاطر المهنية والصحية والاقتصادية عن طريق الضمان الاجتماعي وتدابير المخاطر المهنية.

27. إن مجال حوادث الشغل والأمراض المهنية المتميز بارتباطه المزدوج بالصحة في العمل والتعويض، يعتبر حلقة وصل رئيسية داخل منظومة المخاطر المهنية التي تشمل الوقاية والتكوين والتتبع وإعادة التأهيل والإدماج ليس فقط على مستوى المقابلة بل على المستوى القطاعي والترابي بارتباط وثيق مع السياسات الحكومية في مجال الصحة والبيئة والتشغيل ومحاربة الهشاشة.

28. لذلك أصبح من الصعب عزل التشريع المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية أو بعض مكوناته عن الوقاية منها، وعن الصحة في العمل في القطاعين الخاص والعمومي وعن ضرورة شمول الحماية الاجتماعية والمهنية للشغيلة غير المأجورة التي تمثل السواد الأعظم من السكان النشيطين.

د. أهم التوجهات المستخلصة من بعض النماذج الأجنبية

29. يستفاد من الدراسة المقارنة للتطور التشريعي الذي عرفته العديد من الدول التي استمدت نظام التعويض عن حوادث الشغل من القانون الفرنسي الصادر سنة 1898، من بينها تونس والجزائر والسينغال، أنها انتقلت عبر مراحل متعاقبة من نظام المسؤولية الفردية للمشغل إلى إدماج التشريع الخاص بحوادث الشغل في نظام الضمان الاجتماعي بعد إحداثه انطلاقاً من خمسينيات القرن الماضي، وفي مرحلة موائية، إلى تمديد تطبيقه إلى غير المأجورين إما بارتباط مع جميع المخاطر الأخرى أو مع بعضها مثل التأمين الصحي والشيخوخة (الملحق 3).

30. وتبين دراسة تجارب دول أخرى أن هذا الخيار قد تبنته أغلب البلدان التي تندرج في "النموذج الاجتماعي الأوربي" مع مراعاة خصوصيات كل واحدة منها نتيجة إقرار الحماية ضد حوادث الشغل قبل ظهور التأمينات الاجتماعية الأخرى والاعتراف في المرحلة الموالية بالحق في الضمان الاجتماعي.

31. وإذا كانت بعض الدول أو الأقاليم، كما هو الحال بالنسبة لبليجيكا وكندا، قد أبقّت على مبدأ المسؤولية الفردية للمشغل في مجال حوادث الشغل وفرضت تغطيتها عن طريق التأمين التجاري، فإنها أحدثت مع ذلك هيئات وطنية أو إقليمية أوكلت إليها دور مراقبة عقود التأمين والاتفاقات الناتجة عنها وتدابير التعويض عن حوادث الشغل بالنسبة للضحايا غير المؤمنين. وبما أن التأمين الإجباري لا يطال الأمراض المهنية نظراً لخصوصياتها التي لا تتلاءم مع طبيعة عقد التأمين محدد المدة، فإن الحماية ضد هذه المخاطر قد أسندت في هذه الحالات النادرة إلى أنظمة الضمان الاجتماعي.

خلاصات وتوصيات المجلس

32. انطلاقاً من توجهات المجلس الاستراتيجية، فإنه يثمن الأهداف المعلنة التي بني عليها الإصلاح، غير أنه كان يأمل أن يتم ترجمتها في إطار منظومة معيارية حديثة وفق مقاربة حقوقية مندمجة تتناسب والواقع الثقافي والاجتماعي والاقتصادي الوطني، انطلاقاً من الالتزام التام باحترام وضمان الحقوق الأساسية الملزمة كما أقرها الدستور ونصت عليها المرجعيات الدولية ومرجعية الميثاق الاجتماعي موضوع رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي تم نشره بالجريدة الرسمية رقم 6026 بتاريخ 08 ربيع الآخر 1433 الموافق لفتح مارس 2012.

33. وتتضمن استنتاجات وخلاصات المجلس، كما تم التوصل إليها على إثر جلسات الإنصات المتعددة والدراسات المعمقة، توصيات جوهرية تؤكد على ضرورة إدماج كل إصلاح لنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية ضمن منظومة وطنية شمولية للمخاطر المهنية والحماية الاجتماعية، ومقترحات عملية بشأن مضمون مشروع القانون.

أ. توصيات ومقترحات عملية حول مضمون مشروع القانون

34. يؤكد المجلس على ضرورة استهداف استمرارية الدخل وتوفير العلاج الفوري للضحايا عبر ضمان أداء التعويضات اليومية بدون تأخير، وضمان الحصول على العناية الصحية بدون تحميل الضحية المصاريف مسبقاً، وتطوير الاتفاقات الثنائية بالمراقبة البعدية والقضائية لهذه الغاية.

35. ويوصي بإدماج وتعيين وتفصيل شروط التصريح والاستفادة من نظام التعويض عن الأمراض المهنية، كما يقترح العمل على ضبط شروط تطبيقه في القطاع العمومي، وتطوير نظام الصحة والسلامة به، من أجل وحدة وشمولية النظم القانونية.

36. ويؤكد المجلس على ضرورة تفعيل التأمين الإلزامي لفائدة كافة الفئات المعنية به، وبإعمال الضمانات المنصوص عليها لسرف التعويض للضحايا في حالة تقاعس المشغلين أو التقادم. ولهذه الغاية، يجب ألا تقل قيمة الغرامات عن الربح المتوخى من التملص من واجب التأمين وباقي الالتزامات ذات الصلة.

37. كما يوصي المجلس بوضع آليات تمكن من:

- ضمان التوازن بين حرية التعاقد وإجبارية التأمين بما يخدم تنافسية الاقتصاد ويشجع جميع المقاولات على الانخراط في التأمين بما فيها مقاولات القطاع غير المهيكّل؛
- الأخذ بعين الاعتبار الفوارق بين النساء والرجال في مجال الحماية على أساس المعايير والآليات وأنظمة التدبير والممارسات المعتمدة على الصعيد الدولي (مقرر مؤتمر العمل الدولي لسنة 2003)؛
- فرض صرف التعويضات اليومية ومصاريف العلاج بدون تأخير ودون ربطها بنجاح مسطرة التصالح الثنائي؛

- التعريف بالتسعيرات المطبقة وتعيينها وفق الأسعار الحقيقية؛
 - تنظيم الإرشاد والمراقبة بشأن الحقوق والمساطر المنصوص عليها للحصول على التعويض وبالخصوص في مجال الصلح؛
 - تمتيع الضحية من المساعدة القانونية المجانية في جميع مراحل التعويض.
38. ويؤكد أيضا على ضمان الاعتراف للضحية بحق الاختيار بين سلوك مسطرة التصالح لدى مقابلة التأمين أو اللجوء إلى القضاء مباشرة، وعلى تعزيز الحقوق بالرفع من مستوى الحماية إلى الحدود المضمونة في أنظمة التعويض الاجتماعي أو المدني بخصوص:
- وضعية ذوي الحقوق (قياساً بالتعويضات العائلية والمعاشات)؛
 - تسعيرة تكاليف العلاج (قياساً بالتأمين الصحي الإجباري وبالتأمين عن حوادث السير)؛
 - تقييم نسبة العجز (قياساً بحوادث السير وإيراد العجز)؛
 - التعويض عن التأخير في الأداء (على غرار الامتياز المنحول لصندوق الضمان ضد حوادث الشغل)؛
 - الحق في التعويض التكميلي في حالة الخطأ الجسيم أو خطأ الغير.
39. كما يحث على تفعيل هذه الحقوق عن طريق العناية بالشكايات ودعم المراقبة، ومن ذلك:
- تأطير فعلي لعقود التأمين (الإجبارية، نطاق الضمان، الشروط التعسفية)؛
 - توفير وتبليغ المعلومة حول عقد التأمين ولائحة المؤمنين للأجراء المعنيين؛
 - تحديد مسؤوليات واضحة في مجال التتبع والتنسيق بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومفتشية الشغل وباقي المتدخلين؛
 - إرساء مساطر ناجعة لتدارك عدم التصريح بحوادث الشغل والأمراض المهنية من لدن المشغلين وتطوير معالجة التظلمات والشكايات، مع تحديد أدوار مختلف المتدخلين وصلاحياتهم.
40. كما يوصي المجلس بتوضيح أدق للمعايير المعمول بها وتفسيرها القانوني، وتطوير التشريع في أفق إحداث قضاء اجتماعي متخصص.
41. ويوصي المجلس أيضا باتخاذ التدابير اللازمة لتطوير الإعلام والتحسيس بالمخاطر المهنية في أماكن العمل وتطوير نظامها على مستوى القطاعات وعلى الصعيد الوطني، بإسناد دور أساسي في هذا المجال للمجتمع المدني والمنظمات المهنية للعمال والمشغلين.
42. ويوصي كذلك بتفادي تحميل نظام التأمين الصحي الإجباري ونظام التعويضات اليومية عن المرض وأنظمة التقاعد عبء التعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية غير المصرح بها، وذلك بتطوير التنسيق بين مختلف مكونات الحماية الاجتماعية وتوحيدها.
- ب. ضرورة إدماج كل إصلاح لنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية في إطار منظومة وطنية شمولية للمخاطر المهنية والحماية الاجتماعية**
43. إن تمحور المشروع حول التصالح بين المؤمن والضحايا يكرس اعتماد نظام حوادث الشغل على المسؤولية الفردية للمشغل ويجعله حبيس مقارنة متجاوزة لا تسمح بربطه بالصحة في العمل وبتמיד مجال تطبيقه وبتفعيل مقتضياته لفائدة أغلب المعنيين به.

44. لذلك يؤكد المجلس على الحاجة الملحة لإدماج نظام التعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية في مقاربة وطنية شمولية تصبو إلى تفعيل الحقوق الأساسية وتساهم في دعم نظام المخاطر المهنية بآليات ناجعة.

– إدماج نظام التعويض في مقاربة حديثة لمواجهة المخاطر المهنية

45. يوصي المجلس بالارتقاء بنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية الموروث عن الجيل الأول للحماية الاجتماعية إلى منظومة معاصرة مندمجة تركز على مفهوم الصحة في العمل والضمان الاجتماعي وذلك في إطار استراتيجية وطنية لتوفير العمل اللائق.

46. ولإنجاح عملية الإدماج هاته، يؤكد المجلس على ضرورة جعل المسؤولية والتعاقد أساساً لنظام الوقاية والتعويض عن حوادث الشغل، والاستئناس بمفهوم الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية عملاً بالتوصية 202 لمنظمة العمل الدولية بهدف تطوير الضمان الاجتماعي وفق الاتفاقية 102 لنفس المنظمة.

– مقاربة إصلاح نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية من منطلق الحقوق الأساسية

47. يستند هذا الرأي على الحقوق الأساسية والمكتسبات التي أقرها الدستور والرامية أساساً إلى حماية كرامة المواطن وتحقيق العدالة الاجتماعية في إطار السلم والتماسك الاجتماعيين والرفعي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وبتقوية المقابلة وتحسين تنافسياتها وتشجيع المبادرة والاستثمار.

48. وفي هذا الإطار، يوصي المجلس بالعمل على تفعيل المكتسبات الدستورية المتعلقة بالحقوق الأساسية المرتبطة بالمساواة والصحة والشغل والحماية الاجتماعية، وبالخصوص أعمال المقتضيات المنصوص عليها في المواد 19 و31 و34 بشأن:

- المساواة وعدم التمييز في الحقوق والحريات؛
 - الحق في العلاج والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛
 - التزام الدولة بوضع سياسات عمومية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وتفعيلها.
49. كما يوصي بنهج مقاربة تشاركية تهدف إلى إرساء منظومة وطنية متكاملة لتدبير المخاطر المهنية ترقى إلى مستوى التوافق بين الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين.
50. ويوصي أيضاً بتشجيع الحوار والمفاوضة الجماعية كآليات لإبرام الاتفاقيات الجماعية (الفصل 8 من الدستور) وتطوير الإجراءات الوقائية والصحة في العمل.

51. ويوصي المجلس باتخاذ التدابير الضرورية للمصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة:

- 102 بشأن الضمان الاجتماعي (الحد الأدنى) (1952)؛
- 121 بشأن الإعانات في حالة إصابات العمل (1964)؛
- 155 بشأن السلامة والصحة المهنيين وبيئة العمل (1981)؛
- 174 بشأن منع الحوادث الصناعية الكبرى (1993)؛
- 187 بشأن الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيين (2006).

– ضرورة دعم نظام المخاطر المهنية بآلية ناجعة للتتبع والتقييم والتطوير

52. يستدعي الضعف المعرفي والتشتت التشريعي والمؤسساتي إحداث نظام للتتبع والتقييم ودعمه بآليات ناجعة لتطوير المعرفة، ولهذه الغاية يوصي المجلس في باب الإصلاح الشمولي المنشود بإحداث إطار مؤسساتي موحد بين مختلف المتدخلين العموميين في مجال المخاطر المهنية (وزارة الصحة، وزارة المالية، وزارة التشغيل، وزارة التنمية الاجتماعية والمرأة والأسرة والتضامن، وزارة الوظيفة العمومية، الصندوق الوطني للتقاعد والتأمينات، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي...)، بغية سد الفراغ الناتج عن غياب صلاحيات واضحة في مجال دراسة المخاطر المهنية، يدخل في مهامه بالخصوص:

- جمع المعطيات وفق المعايير الدولية؛
- تطوير المعرفة والخبرة في مجال المخاطر المهنية؛
- الاستفادة من التطور المعرفي الدولي؛
- إرشاد وتوجيه السياسات العمومية في مجال الصحة في العمل والضمان الاجتماعي على ضوء المستجدات الدولية؛
- إدماج مفهوم المسؤولية الاجتماعية كسلوك يروم الحوار بين الأطراف المعنية في تحديد ونشر ثقافة التضامن والمساهمة في التنمية المستدامة والصحة والرفاه الاجتماعي.

53. كما يوصي بتطوير المعرفة والوعي بالمخاطر المهنية، خاصة فيما يتعلق ب:

- ضرورة تقييم شامل للمرحلة السابقة حول تطبيق نظام حوادث الشغل والأمراض المهنية؛
- ضبط حصيلة حوادث الشغل؛
- حصر الأمراض المهنية حسب المهن والقطاعات؛
- تقدير التكلفة المالية والاجتماعية لحوادث الشغل والأمراض المهنية؛
- مواكبة تطور المعارف العلمية والمعايير الدولية.

54. ويوصي المجلس كذلك بربط تتبع حوادث الشغل والأمراض المهنية والوقاية منها بآليات حفظ الصحة والسلامة المتمثلة في:

- تجميع ودراسة التصريحات بحوادث الشغل والأمراض المهنية (عدم التنصيص في التشريع عن مآل تبليغها لمندوبية التشغيل)؛
- ربط صلاحيات مصالح الشغل الطبية بمواكبة حوادث الشغل والأمراض المهنية؛
- تطوير دور تفتيش طب الشغل في الوقاية وتتبع حوادث الشغل والأمراض المهنية؛
- مراجعة صلاحيات مجلس طب الشغل في هذا المجال وتفعيلها؛
- تنشيط دور ممثلي الأجراء ولجان السلامة والصحة بالمقاولات.

خلاصة عامة

55. إن جميع الاستنتاجات التي توصل إليها المجلس تؤكد هشاشة الحماية وضعف المعرفة بشأن حوادث الشغل والأمراض المهنية بصفة خاصة وبالمخاطر المهنية والصحة في العمل بصفة عامة، كما تبرز بجلاء ضياع حقوق العديد من الضحايا وتفكك نظام الحماية الاجتماعية وافتقاده لدينامية التمديد والإدماج.

56. وبذلك تبرز الحاجة الملحة والعاجلة لإدماج الوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية ومعالجتها وفق نظام وطني موحد وناجع للمخاطر المهنية يركز على التعاضد والتضامن بين أوسع فئات الشغيلة ومختلف القطاعات المهنية في إطار استراتيجية وطنية تشاركية للضمان الاجتماعي تتلاءم مع متطلبات دعم تنافسية الاقتصاد الوطني وتطوير العمل اللائق.

المجلس الاقتصادي و الاجتماعي والبيئي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الرياض، 10 100 - الرباط
الهاتف : +212 (0) 5 38 01 03 00 : الفاكس : +212 (0) 5 38 01 03 50
البريد الإلكتروني : contact@cese.ma