

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع قانون رقم 24.19
يتعلق بالمنظمات النقابية

إحالة رقم 2021/31

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع قانون رقم 24.19
يتعلق بالمنظمات النقابية

طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، توصل المجلس بإحالة من رئيس الحكومة بتاريخ 16 دجنبر 2020، من أجل إبداء الرأي بشأن «مشروع قانون رقم 24.19 يتعلق بالمنظمات النقابية».

وفي هذا الصدد، قرر مكتب المجلس بتاريخ 24 دجنبر 2020 أن يعهد إلى اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التشغيل والعلاقات المهنية بإعداد هذا الرأي. وقد صادقت الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بالأغلبية، على هذا الرأي خلال دورتها العشرين بعد المائة المنعقدة في 30 مارس 2021.

تمهيد

أحيل مشروع القانون 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتاريخ 16 دجنبر 2020، وذلك قصد توسيع التشاور وإبداء الرأي بشأنه عملاً بأحكام المادة الرابعة من القانون التنظيمي رقم 128.12.

لقد اعتبرت الحكومة حسب ما جاء في الورقة التقديمية، أن إعداد مشروع قانون للمنظمات النقابية يرمي إلى:

- وضع قانون شامل يتضمن مختلف الجوانب التي تنظمها التشريعات الجاري بها العمل حالياً؛
 - مد الحقل النقابي الوطني بإطار قانوني يستجيب لمتطلبات الديمقراطية؛
 - تفادي الازدواجية التي يعرفها الحقل النقابي حالياً، بوضع قانون عام وموحد يشمل القطاعين العام والخاص معاً؛
 - ملاءمة تشريعنا الوطني مع أحكام الاتفاقيات الدولية؛
 - ضبط وتنظيم مختلف الجوانب المرتبطة بالحرية والحق النقابيين.
- ويتزامن سياق الإحالة مع أزمة كوفيد-19 الوبائية التي أدى انتشارها منذ شهر مارس 2020 إلى تداعيات اقتصادية ومصاعب اجتماعية ذات أثر بالغ على أوضاع العاملين والمُشغلين على حد سواء. كما تزامن المشروع وبالأدنى تتطلع إلى وضع نموذج تنموي جديد، يمكن من إحداث تحولات هيكلية عميقة من شأنها أن يكون لها وقع إيجابي على أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهو ما يستدعي بدون شك الارتقاء بالتشريعات إلى مستوى هذا الطموح.
- يتضمن مشروع القانون 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية ديباجة وأربعة عشر باباً و145 مادة تتوزع على الشكل التالي:

- الباب الأول: مجال التطبيق وتعريف (المادتان 1 و2)
- الباب الثاني: أحكام عامة (6 مواد من المادة 3 إلى المادة 8)
- الباب الثالث: الهدف والتأسيس والانخراط (19 مادة من المادة 9 إلى المادة 27)
- الباب الرابع: الأهلية المدنية للنقابات والعلامات النقابية (14 مادة من المادة 28 إلى المادة 41)
- الباب الخامس: تنظيم وتسيير النقابات (7 مواد من المادة 42 إلى المادة 48)
- الباب السادس: اتحادات النقابات (5 مواد من المادة 49 إلى المادة 53)
- الباب السابع: التمثيلية النقابية للعمال والتمثيلية المهنية للمشغلين (21 مادة من المادة 54 إلى المادة 74)

- الباب الثامن: صلاحيات المنظمات النقابية للعمال الأكثر تمثيلاً والمنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلاً (15 مادة من المادة 75 إلى المادة 89)
- الباب التاسع: الحوار الاجتماعي (5 مواد من المادة 90 إلى المادة 94)
- الباب العاشر: التسهيلات النقابية وحماية الحق النقابي (18 مادة من المادة 95 إلى المادة 112)
- الباب الحادي عشر: الدعم المالي الممنوح للمنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً ومراقبة صرفه (10 مواد من المادة 113 إلى المادة 122)
- الباب الثاني عشر: توقيف وحل المنظمات النقابية (4 مواد من المادة 123 إلى المادة 126)
- الباب الثالث عشر: المراقبة والمقتضيات الجزيرية (14 مادة من المادة 127 إلى المادة 140)
- الباب الرابع عشر: أحكام مختلفة وانتقالية (5 مواد من المادة 141 إلى المادة 145)

منهجية مقارنة الموضوع

اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في دراسته لمشروع القانون 24.19 على تفحص النصوص والمرجعيات، وعلى تنظيم جلسات إنصات مع الفاعلين الحكوميين ذوي الصلة وكل الأطراف المعنية بالموضوع وخبراء في هذا المجال، فضلا عن النقاش الداخلي بين مختلف الفئات التي يتكون منها هذا المجلس.

وبناء عليه، فإن رأي المجلس يشمل ثلاثة محاور، وهي:

- المحور الأول: نبذة تاريخية والإطار المعياري الدولي والتشريعات الوطنية؛
- المحور الثاني: قراءة في مشروع القانون 24.19، وهي تتناول أهم القضايا التي جاء بها مشروع القانون من حيث الشكل والموضوع؛
- المحور الثالث: توصيات.

من أبرز الأسئلة المركزية المؤطرة لدراسة الموضوع ومقاربة الأهداف المعلنة التي حكمت المبادرة التشريعية، والتي تم استحضارها بهذا الخصوص:

- ما مدى ملائمة مشروع القانون مع المعايير الدولية والوطنية؟
- ما الجدوى من قانون للمنظمات النقابية في ظل وجود تشريعات وقوانين ذات الصلة؟ وما أوجه القصور في التشريعات الجاري بها العمل (ظهير 16 يوليوز 1957 المتعلق بالنقابات المهنية وظهير 11 شتنبر 2003 الخاص بمدونة الشغل) التي جيء بمشروع القانون لتجاوزها؟
- إلى أي حد سيساهم القانون في تطوير الممارسة النقابية، وتوسيع قواعدها، ودمقرطة تديرها، وإقرار الحريات النقابية وترسيخها؟
- هل سيشكل القانون فرصة لتعزيز العمل النقابي في المغرب بضبطه وتنظيمه من حيث اعتباره طرفا أساسيا في العملية الإنتاجية وصون حقوق الأجراء والمُشغّلين على حد سواء؟
- إلى أي حد سيساهم مشروع القانون في الحفاظ على الحقوق والمكتسبات في مجال العمل النقابي بالمغرب؟

المحور الأول: نبذة تاريخية والإطار المعياري الدولي والتشريعات الوطنية

إن استحضار البعد التاريخي والتراكم الذي عرفته الممارسة النقابية، وتوفير ترسانة معيارية دولية ونصوص تشريعية متعددة على المستوى الوطني يعتبر إطارا محددا لعمل المشرع ولفلسفة مشروع القانون وتوجهاته.

1. نبذة تاريخية عن الممارسة النقابية

تعود أولى التشريعات المتعلقة بالممارسة النقابية بالمغرب إلى عهد الحماية في ثلاثينيات القرن الماضي، حين صدر ظهير 24 دجنبر 1936 الذي أقر الحرية النقابية للعمال الأوروبيين، بينما صدر ظهير آخر بتاريخ 24 يونيو 1938 يسن عقوبات زجرية بالسجن والغرامة في حق المغاربة الذين ينخرطون في النقابات. وقد تميزت فترة الأربعينيات من القرن الماضي بظهور أولى التشريعات التي تكرس الحد الأدنى للأجور والعطل المؤدى عنها وتؤطر حوادث الشغل وتفتيش الشغل. وشكل استقبال المغفور له الملك محمد الخامس بمدينة فاس لوفد نقابي مغربي سنة 1947 اعترافا بالحقوق النقابية للعمال المغاربة. وتم تأسيس أول نقابة مغربية في مارس 1955 (الاتحاد المغربي للشغل)، كما صدر بعد ذلك ظهير 12 شتبر 1955 الذي تم التنصيص فيه بشكل صريح على تمكين المغاربة من الانتماء النقابي. كما تعود نشأة التنظيمات المهنية الخاصة بالمُشغّلين إلى ثلاثينيات القرن الماضي بتأسيس «تجمع الصناعيين بالمغرب» الذي احتضن أرباب العمل المغاربة. وفي سنة 1947 تأسس الاتحاد العام لمقاولات المغرب كمنظمة مهنية تستقطب أرباب العمل الأوروبيين. واستمر الوضع على هذا الحال إلى أواخر الستينيات، حين عرف الاتحاد العام لمقاولات المغرب مغربة قيادته وانضمام تجمع الصناعيين بالمغرب إلى صفوفه.

بعد الاستقلال، صدر ظهير 16 يوليوز 1957 الذي ألغى العمل بظهير 24 يونيو 1938 وأقر بالحقوق النقابية للعمال والمشغلين وجميع المهنيين، كما صدر ظهير 15 نونبر 1958 الذي ينظم حق تأسيس الجمعيات، بما فيها إمكانية تأسيس جمعيات مهنية. بعد ذلك عرف المشهد النقابي تحولات مهمة بظهور تنظيمات نقابية جديدة.

2. الممارسة النقابية والتنظيم المهني: واقع الحال

يتوفر المغرب على تجربة وتراكم في مجال الحرية النقابية والحقوق في التنظيم. وقد كرست الحقوق المرتبطة بهذين الحقين من خلال التنصيص عليهما دستوريا، سواء في دستور 2011 أو في الدساتير التي سبقتها، وفي عدد من التشريعات التي تؤطر العمل النقابي والتنظيم المهني والعمل الجماعي.

وقد ظهر عدد من التنظيمات المهنية والنقابية والجمعية التي ساهمت في دعم الأدوار الاجتماعية والاقتصادية والمجتمعية للأجراء والمشغلين والمهنيين والمجتمع المدني. كما تميزت التجربة بانطلاق

مسار الحوار الاجتماعي الوطني الثلاثي الأطراف في منتصف تسعينيات القرن الماضي. وهو الحوار الذي أفضى إلى توقيع خمس اتفاقيات، وهي اتفاق فاتح غشت 1996، واتفاق (19 محرم 1421) 23 أبريل 2000، واتفاق 30 أبريل 2003، واتفاق 26 أبريل 2011، وآخرها اتفاق 25 أبريل 2019. وقد أتاحت هذه الاتفاقيات تحقيق عدد من المكاسب، من أبرزها تكريس ممارسة الحريات النقابية، وإصدار مدونة الشغل، وتوسيع الاستفادة من الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والزيادة في الأجور، وتحسين شروط الترقى في القطاع العام، والزيادة في الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص.

وتعرف تجربة الممارسة النقابية بالمغرب العديد من العوائق الذاتية والموضوعية تحول دون انسجامها مع المعايير الدولية والممارسات الجيدة. من هذه العوائق ما يتعلق بالتمثيلية، إذ لا يغطي التمثيل المهني إلا جزءا محدودا من القطاع الاقتصادي، كما أن الانتماء النقابي للأجراء يظل منحسرا كما تبين ذلك أرقام المندوبية السامية للتخطيط (نسبة 4% في 2018). ويُسجل أيضا تفاوت في معايير التمثيلية بين القطاعين العام والخاص، وأيضا اعتماد معايير للتمثيلية تفاقم تشتت تمثيلية المنظمات النقابية للأجراء. ومن تبعات هذا الوضع ظهور ما يسمى بالتسيقيات التي تعمل كتنظيمات خارج نطاق الإطار النقابي. كما ساهمت عوامل أخرى، كالمساس باستقلالية التنظيم النقابي، وضعف الديمقراطية الداخلية، وغياب التداول على مهام التدبير والتسيير، في التشطي النقابي. أضف إلى ذلك ضعف التمثيلية المهنية كأحد ركائز النسيج الاقتصادي والمقاولاتي بالمغرب.

يلاحظ كذلك غياب ثقافة الحوار وثقافة العمل النقابي بشكل عام وبشكل خاص في مجال المقابلة، إذ تظل الممارسة النقابية محدودة. ومع ضعف منسوب الثقة المتبادلة والمشاركة والتعاون، وسيادة الحذر والتوجس، فإن العلاقات تحكمها نزعة المواجهة والتصادم بين المشغلين والأجراء. وهو ما يفضي إلى حصيلة ضعيفة جدا للاتفاقيات الجماعية، ومحدودية في مساهمة المنظمات النقابية والمهنية في إعداد وتقييم السياسات العمومية والمخططات والبرامج المعتمدة وطنيا وجهويا ومحليا.

3. الإطار المعياري الدولي والتشريعات الوطنية

1.3. المعاهدات والاتفاقيات الدولية

تستمد الحرية النقابية مشروعيتها من مفهوم أوسع هو حرية التنظيم الذي يعتبر حقا من الحقوق الأساسية الفردية والجماعية التي تكفلها الأنظمة القانونية الحديثة والاتفاقيات الدولية. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان يكرس حرية التنظيم وفق نمطين، وهما المجال الجماعي والمجال النقابي. إذ تنص المادة 20 على الحق في ممارسة العمل الجماعي «لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما». كما تنص المادة 23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في ممارسة العمل النقابي «لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه».

ويكرس العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حرية التنظيم وفق مقاربة تجعل من العمل النقابي جزءا من العمل الجماعي، إذ تفيد المادة 22 منه بأن «لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه».

لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق».

وفي مجال العمل بشكل خاص، حرصت منظمة العمل الدولية على تكريس حرية التنظيم لفائدة الأجراء والمشغلين في عدد من المراجع والاتفاقيات، كالاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي التي جاء في مادتها الثانية «للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق». ويراد بكلمة «منظمة» أية منظمة للعمال أو لأصحاب العمل تستهدف تعزيز مصالح العمال أو أصحاب العمل والدفاع عنها، وفق المادة 10 من الاتفاقية.

وحرصا من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على تفادي تأويل خاطئ للفقرتين الأولى والثانية من مادته رقم 22 المذكورتين آنفا، ولأجل ضمان تطبيق أمثل لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87، جاء في الفقرة الثالثة من المادة 22 «ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي¹ اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية».

كما أصدرت منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم 98 لسنة 1949 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية. تهدف الاتفاقية إلى حماية العمال من التمييز بسبب الانتماء النقابي، وحماية منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ودعم التفاوض بينها لأجل عقد اتفاقات جماعية.

فضلا عن الاتفاقيتين 87 و98، أصدرت منظمة العمل الدولية اتفاقيات أخرى، منها:

- الاتفاقية رقم 11 لسنة 1921 بشأن حق العمال الزراعيين في التجمع والاتحاد؛
- الاتفاقية رقم 135 لسنة 1975 بشأن توفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات؛
- الاتفاقية رقم 141 لسنة 1975 بشأن منظمات العمال الريفيين ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- الاتفاقية رقم 151 لسنة 1978 بشأن حماية حق التنظيم وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة.

كما تجدر الإشارة إلى ما جاء في «إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته» المعتمد في 1998، والذي حرصت فيه المنظمة الدولية على التذكير:

«(أ) بأن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية قد قبلت بمجموعها، بانضمامها الى المنظمة بملء ارادتها المبادئ والحقوق الواردة في دستور المنظمة وفي اعلان فيلادلفيا، وانها تعهدت بالعمل على تحقيق الأهداف العامة للمنظمة بكل الوسائل المتوفرة لديها وبما يتماشى مع الظروف الخاصة بكل منها.

(ب) بأن هذه المبادئ والحقوق قد ترجمت وطورت على شكل حقوق والتزامات محددة في عدد من الاتفاقيات التي يقر بأنها اتفاقيات أساسية، سواء داخل منظمة العمل الدولية أو خارجها.

يُعلن ان جميع الدول الأعضاء، وان لم تكن صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، ملزمة بمجرد انتمائها الى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وان تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقاً لما ينص عليه الدستور وهي:

أ- الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية؛

ب- القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي؛

ج- القضاء الفعلي على عمل الأطفال؛

د- القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة».

للتذكير فإن المغرب قد صادق على مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحق النقابي التي تندرج في إطار تكريس حق التنظيم النقابي ودعم المفاوضة الجماعية، وحماية العمال والموظفين من أية أعمال تمييزية بسبب انتمائهم إلى النقابات، وهي:

• الاتفاقية رقم 98 بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، التي صادق عليها المغرب بتاريخ 20 ماي 1957؛

• الاتفاقية رقم 135 بشأن توفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات، التي صادق عليها المغرب بتاريخ 05 أبريل 2002؛

• الاتفاقية رقم 154 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية، التي صادق عليها المغرب بتاريخ 03 أبريل 2009.

• الاتفاقية رقم 151 بشأن حماية حق التنظيم وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، التي صادق عليها المغرب بتاريخ 04 يونيو 2013.

غير أن المغرب لم يصادق على الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، وذلك لتعارض بعض مقتضيات الاتفاقية الدولية المذكورة مع بعض الأنظمة الخاصة للموظفين.

2.3. الإطار التشريعي الوطني

يأتي مشروع القانون 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية في ظل وجود تشريعات وطنية تؤطر عمل المنظمات المهنية والعمل النقابي للأجراء في القطاعين العام والخاص. ومن المفيد قبل مباشرة تحليل مضمون مشروع القانون 24.19 الإحاطة بالبيئة القانونية المغربية والتذكير بأبرز تلك المرجعيات والتشريعات.

■ الدستور

نص دستور 2011 على عدد من المقتضيات التي تكرس الحرية النقابية وأدوار المنظمات النقابية للأجراء والمنظمات المهنية للمشغلين:

الفصل 8:

- تساهم المنظمات النقابية للأجراء، والغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشغلين، في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها، وفي النهوض بها. ويتم تأسيسها وممارسة أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون.
- يجب أن تكون هياكل هذه المنظمات وتسييرها مطابقة للمبادئ الديمقراطية.
- تعمل السلطات العمومية على تشجيع المفاوضة الجماعية، وعلى إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية، وفق الشروط التي ينص عليها القانون.
- يحدد القانون، بصفة خاصة، القواعد المتعلقة بتأسيس المنظمات النقابية وأنشطتها، وكذا معايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكيفية مراقبة تمويلها.

الفصل 9:

- لا يمكن حل الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي.

الفصل 29:

- حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة. ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات.
- حق الإضراب مضمون. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسته.

كما يقر الدستور عددا من المقتضيات الأخرى التي تصب في مصلحة تعزيز حق التنظيم. إذ ورد في الفصل الأول بأن النظام الدستوري للمملكة يقوم على الديمقراطية المواطنة والتشاركية. في هذا الإطار أقر الدستور منظمات المجتمع المدني كفاعل أساسي في التأثير على السياسات العمومية، وذلك بالمساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها

وتقييمها (الفصل 12 من الدستور). بينما يدعو الفصل 13 من الدستور السلطات العمومية إلى «إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها».

■ ظهير 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية

بعد الاستقلال، صدر ظهير 16 يوليوز 1957، وهو بمثابة نص عام يقر الحق النقابي لفئات واسعة تشمل الأجراء والموظفين والمشغلين والمهنيين والحرفيين.

بتاريخ 15 فبراير 2000 صدر القانون رقم 11-98 الذي عدل ظهير 16 يوليوز 1957، والذي نص على منع التدخل في شؤون النقابات والمس بالحرية النقابية وعرقلة ممارستها. وقد سعى المشرع من خلال تلك التعديلات إلى ملاءمة التشريع الوطني مع الاتفاقية رقم 98 بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

ثم جاءت مدونة الشغل سنة 2003 بمقتضيات جديدة لتنظيم الممارسة النقابية في القطاع الخاص ونسخت، بموجب المادة 586، الظهير الشريف رقم 1.57.119 الصادر في 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية إلا ما تعلق منه بنقابات الموظفين.

■ ظهير 15 نونبر 1958 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات

تخضع جمعيات المجتمع المدني بالمغرب لأحكام الظهير الشريف رقم 1.58.376 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات كما تم تغييره وتتميمه. ويمثل تأسيس الجمعيات شكلا آخر من ممارسة حق التنظيم المنصوص عليه في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. يتيح الإطار الجمعوي مجالا لاستيعاب عدد كبير من الفاعلين ومن أنشطة المجتمع المدني، ومنها ما يتعلق بالتمثيلية المهنية التي تشمل المشغلين والأجراء. فالاتحاد العام لمقاولات المغرب، الذي يعتبر أهم منظمة ممثلة للمقاولات والمشغلين بالمغرب، منظم كجمعية مهنية وفق ظهير 15 نونبر 1958.

كما أن بعض فئات الموظفين الخاضعين لأنظمة خاصة التي تمنع الانتماء النقابي تتمتع بحق التكتل في جمعيات للدفاع عن مصالحها المعنوية والمادية. يسري هذا على القضاة (الفصل 111 من الدستور) ورجال السلطة والمتصرفين والمتصرفين المساعدين بوزارة الداخلية وموظفي الأمن الوطني ورجال القوات المساعدة وموظفي الهيئة الوطنية للوقاية المدنية وموظفي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة وموظفي إدارة السجون وإعادة الإدماج.

■ مدونة الشغل

تنظم المقتضيات الواردة في الكتاب الثالث من مدونة الشغل الممارسة النقابية في القطاع الخاص. ويشتمل هذا القانون على عدد من الأحكام التي تتناول النقابات المهنية ومندوبي الأجراء ولجنة المقابلة والممثلين النقابيين داخل المقابلة، والشخصية الاعتبارية للنقابات المهنية، وتأسيس النقابات المهنية وإدارتها، واتحادات النقابات المهنية، والمنظمات المهنية الأكثر تمثيلية، والإجراءات الانتخابية، ومقتضيات زجرية، إلخ.

يشار إلى أن المادة 144 من مشروع القانون 24.19 المقترح ينص على نسخ قسمين من الكتاب الثالث من مدونة الشغل، وهما القسم الأول المتعلق بالنقابات المهنية والقسم الرابع الخاص باتحادات النقابات المهنية.

■ النظام الأساسي للوظيفة العمومية

جاء الظهير الشريف رقم 1.58.008، بشأن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ببعض المقتضيات التي تتعلق بممارسة الحق النقابي بالنسبة للموظفين وتشكيل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. كما صدر المرسوم رقم 2.59.0200 الذي يحدد كيفية تطبيق المقتضيات الواردة في النظام الأساسي للوظيفة العمومية الخاصة بتأسيس اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

المحور الثاني: قراءة في مشروع القانون 24.19

يستحضر هذا التحليل، للتوجهات والقضايا الرئيسية الواردة في ديباجة ومواد مشروع القانون، مبادئ حقوق الإنسان، ومعايير منظمة العمل الدولية، وروح ومقتضيات الدستور، وواقع التشريع الوطني والممارسة، مع الحرص على حكمة وعقلنة المشهد النقابي والمهني.

1. قراءة في ديباجة مشروع القانون

إن دور الديباجة في النص القانوني هو عرض دواعي وأسباب إعداد القانون المقترح، وتبيان أهداف المشرع من إصدار نص تشريعي جديد. كما أن جدوى أي مبادرة تروم إصلاح النصوص القانونية تقاس بمدى قدرتها على تقديم أجوبة مقنعة للقضايا والعلاقات المراد تنظيمها، وصيانة المصالح المشروعة وتكريس الحقوق.

يلاحظ من قراءة نص مشروع القانون رقم 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية أن ديباجته تعرضت لبعض محطات المسار التشريعي، وبررت هذه المبادرة التشريعية بأنها جاءت «من أجل تنزيل أحكام الدستور، ولتفادي الازدواجية التي يعرفها الحقل النقابي»، وتحديد معايير ومستويات التمثيلية، ثم خلصت إلى عرض عناوين كل أبواب مشروع القانون.

تتعلق ديباجة مشروع القانون 24.19 من الظهير الشريف المتعلق بالنقابات المهنية الصادر في 16 يوليو 1957، كنص عام، ثم تُذكر بصدور مدونة الشغل سنة 2003، والتي نظمت الحرية النقابية في القطاع الخاص. الأمر الذي أفضى، بحسب ما ورد في الديباجة، إلى «ازدواجية»، بحيث أصبح العمل النقابي في القطاع الخاص منظما وفق مقتضيات مدونة الشغل، بينما ظل موظفو وأعوان الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية خاضعين لأحكام ظهير 1957.

هذا، وإذا كان مشروع القانون يسعى إلى تجاوز الازدواجية بين القطاع العام والقطاع الخاص، فإنه لم يعالج ازدواجية أخرى تعاني منها النصوص التشريعية الجاري بها العمل. ويتعلق الأمر بالإطار القانوني المنظم لعمل المنظمات المهنية للمُشغّلين. إذ إن الحق في التنظيم المكفول للمُشغّلين يمكن تفعيله في إطار جمعية بمقتضى ظهير 1958 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات أو في إطار نقابة وفق مدونة الشغل (وسابقا وفق ظهير 1957 بشأن النقابات المهنية)، مع ما يترتب على ذلك من آثار بحكم الاختلاف بين الجمعية والنقابة في المنظومة التشريعية الوطنية. ويسري الأمر كذلك على فئات أخرى يمكنها ممارسة حق التنظيم في الجمعيات أو النقابات أو هيئات مهنية تنظمها نصوص خاصة.

لقد أغضت ديباجة مشروع القانون رقم 24.19 المرتكزات الموضوعية التي يمكن أن تبرر مثل هذه المبادرة التشريعية:

- المرتكز الأول: الإجابة عن التحديات الجديدة التي يعرفها الواقع المغربي، ومنها الحاجة إلى إصلاح الحقل النقابي الذي يعاني من صعوبات وأوضاع تهم ممارسة الحرية النقابية، وضعف التقيد بالقانون، وإشكالات التمثيلية، وضعف الانتماء النقابي والمهني، والتشتت النقابي والمهني، وضعف الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية.

• **المرتكز الثاني: التأكيد على أدوار المنظمات النقابية والمهنية الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها وسائل اجتماعية تسهم في تكريس السلم الاجتماعي وتحقيق التنمية.** إن النهوض بالعمل النقابي وتطوير الممارسة النقابية عن طريق تنظيم وضبط الإطار الذي تمارس من خلالها يجب أن تحكمه غاية تقوية النقابات وتمثيليتها كآليات للحوار والتفاوض ومد الجسور بين أطراف الإنتاج، وتيسير الاتفاقات لتطوير المردودية وخلق الثروة وتقليص الفوارق الاجتماعية لتحقيق التوازن الاجتماعي بغية إقرار السلم والانسجام المجتمعيين.

فالنسيج المقاوالاتي بكل أشكاله يحتاج بيئة تنافسية ملائمة ومناخ أعمال منصف وشفاف، وتنظيمات نقابية مسؤولة. هذه الأخيرة تعتبر ضماناً أساسية لإنجاح الحوار وحماية حقوق كل المكونات، وخصوصاً الفئات المشكلة للحلقات الأضعف في إطار مسلسل الإنتاج. مما يدعم الاستقرار ويكفل مصالح كل الأطراف.

يجدر أيضاً الوقوف على ضرورة تنزيل أحكام الدستور التي من شأنها تعزيز الحرية النقابية، خصوصاً ما يتعلق بمساهمة المنظمات النقابية للأجراء والمنظمات المهنية للمُشغّلين في تفعيل الديمقراطية التشاركية وفي إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية.

• **المرتكز الثالث: ضرورة تأسيس المقاربة على مرجعين أساسيين هما الحق في التنظيم والحق في الممارسة النقابية، مع تحديد موقعهما داخل منظومة الحقوق الأساسية.**

• **المرتكز الرابع: الاعتماد على مرجعية المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، واتفاقيات منظمة العمل الدولية (لا سيما الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، والاتفاقية رقم 98 الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضة الجماعية، والاتفاقية رقم 135 بشأن ممثلي العمال).**

2. قراءة في مواد مشروع القانون

1.2. مجال التطبيق

تسري أحكام مشروع القانون 24.19 على فئات واسعة تشمل الموظفين والأعوان العاملين بالإدارات التابعة للدولة، وموظفي وأعوان الجماعات الترابية، ومستخدمي وأعوان المؤسسات والمقاولات العمومية، والأجراء والمُشغّلين الذين يسري عليهم القانون الخاص، وفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً كما هو منصوص عليه في التشريع الجاري به العمل (المادة الأولى). غير أن مشروع القانون (المادتان 10 و11) يكرس حرمان الانتماء النقابي على بعض فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة والخاضعين لأنظمة خاصة تمنعهم من العمل النقابي. وهو ما يخالف أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي التي لا تجيز وضع قيود على الانتماء النقابي إلا بالنسبة لأفراد القوات المسلحة والشرطة.

2.2. التعاريف والمفاهيم

يستعمل مشروع القانون 24.19 عددا من المصطلحات والمفاهيم دون تحديد مدلولها بشكل دقيق، الأمر الذي أثر على الانسجام بين المقتضيات الواردة فيه وعلى مقروئية النص التشريعي.

مفهوم النقابة

حسب المادة 2، يقصد في مدلول مشروع القانون بالنقابة نقابة العمال ونقابة المشغلين، وبالنقابات نقابات العمال ونقابات المشغلين حصرا، وذلك دون إدراج ضمن هذا التعريف النقابات الأخرى التي تتخبط فيها فئات غير العمال والمشغلين، كالمهنيين والعمال المستقلين. الأمر الذي لا ينسجم مع ما جاء في المادة الأولى، ومع ما يستفاد من مواد أخرى في نص المشروع تستعمل لفظي «النقابة» و«النقابات». وتسري نفس الملاحظة على تعريف «اتحادات النقابات» و«المنظمات النقابية» التي تحصرها المادة الثانية أيضا في نطاق العمال والمشغلين. علما أن مشروع القانون يحمل في عنوانه لفظ «المنظمات النقابية» ويُقدّم على أنه يشمل كافة الفئات وفق مادته الأولى.

مفهوم الإدارة

ورد في عدة مواد من مشروع القانون 24.19 (المواد 54، 56، 57...) مصطلح «الإدارة» أو عبارة «إدارة تابعة للدولة» دون تحديد المدلول. هل يتعلق الأمر بوزارة، أو بقطاع حكومي، أو بإدارة مركزية أو بإدارات جهوية وأخرى إقليمية...؟ ما يضيف غموضا على بعض مقتضيات مشروع القانون. كمثال على ذلك، ما ورد في المادة 54: «تحدد تمثيلية المنظمات النقابية للعمال على مستوى كل إدارة تابعة للدولة أو جماعة ترابية أو مؤسسة أو مقاوله عمومية وكذا على المستويين الجهوي والوطني، وفق النتائج المحصل عليها في انتخابات ممثلي العمال لدى الإدارة أو الجماعة الترابية أو المؤسسة أو المقاوله المعنية كما هي منصوص عليها في التشريع الجاري به العمل». الأمر الذي يتعذر معه في هذه الحالة إدراك ما يقصده المشرع في قضية جوهرية وهي التمثيلية النقابية.

غياب تعريف لبعض المصطلحات: على سبيل المثال: «القطاع» و«القطاع الاقتصادي» و«بعض فروع الأنشطة» (المادتان 66 و69). فمشروع القانون يحيل إلى نص تنظيمي لاحق لتحديد القطاعات الاقتصادية وفروع الأنشطة، علما أنه ثمة تصنيفا وطنيا مرجعيا للأنشطة الاقتصادية بموجب المرسوم رقم 2.12.481، يحدد القطاعات وفروعها وشعبها. وبالإضافة إلى ذلك أغفل المشروع تحديد مدلول «المشغل المستقل»، وكذا «السلطة الإدارية المحلية» (المادة 52).

3.2. تأسيس النقابات

منع تأسيس النقابات على أساس جهوي

يمنع مشروع القانون 24.19 تأسيس النقابات على أساس جهوي وفق ما جاء في المادة 3 منه، وهي مادة مقتبسة من المادة الرابعة من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية. غير أنه إذا كان منع تأسيس حزب سياسي على أساس جهوي مقتضى وجيها نظرا للوظيفة التأسيسية للمواطنات والمواطنين من طرف الأحزاب، في إطار مقومات الوحدة الوطنية، فإن هذا المنع يبدو غير مبرر بالنسبة

للقابات، لأن، أولاً، المنظمات النقابية تتمثل مهمتها في الدفاع عن مصالح فئات، وثانياً، هذه الفئات يمكن أن تتواجد في جهات دون غيرها، وثالثاً، لأن التجارب الدولية تعرف نماذج لنقابات تؤسس على أساس جهوي (فرنسا وألمانيا وكندا)، ورابعاً، لأن هذا المنع لا ينسجم مع مبادئ الحرية النقابية ومع الحق في التنظيم، كما لا يتماشى مع انخراط المغرب في مسلسل الجهوية المتقدمة.

وينبغي التذكير في هذا الصدد بأن القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين كما تم تغييره وتتميمه، والذي تمت الإشارة إليه في المادة 72 كمرجع قانوني في تحديد المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلاً، يعرف هذه الأخيرة بأنها كل منظمة مهنية للمشغلين الذين يزاولون نشاطهم في الجهة أو الجهات المعنية في واحد أو أكثر من قطاعات الفلاحة أو الصيد البحري أو الصناعة أو التجارة أو الصناعة التقليدية أو الخدمات (المادة 1/III).

غياب مفهوم المصالح المعنية

تفيد المادة 9 من مشروع القانون 24.19 بأن نقابات العمال ونقابات المشغلين² تهدف «إلى الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية والمهنية والفردية والجماعية منها للأشخاص الذين تمثلهم، والنهوض بها». وبذلك، فمشروع القانون يأتي بمقتضيات دون ما ورد في مدونة الشغل (المادة 396) التي تجعل من بين أهداف المنظمات النقابية الدفاع عن المصالح المعنية لأعضائها وتطوير المستوى الثقافي للمنخرطين فيها.

تكريس قيود على إجراءات التأسيس

يحمل مشروع القانون 24.19 عدداً من المقتضيات التي تكرس بعض القيود على الحرية النقابية والحق في التنظيم، وبشكل خاص على حرية تأسيس النقابات:

- وصل التأسيس: تفيد المادتان 10 و12 من مشروع القانون بأن الحق في تأسيس النقابات مكفول لكل الفئات دون الحاجة إلى إذن مسبق، غير أنه بمقتضى المادة 21 يظل انطلاق نشاط النقابة رهيناً بالانتظار لمدة 60 يوماً بعد إيداع ملف التأسيس إلى حين الحصول على وصل نهائي من السلطة الإدارية المحلية. ويجدر التذكير هنا بأن أحكام المادة 414 من مدونة الشغل، التي سيتم نسخها بموجب هذا القانون، تفيد بأن وصل الإيداع يسلم فوراً، كما يمكن توجيه ملف التأسيس برسالة مضمونة مع إشعار بالتوصل. وفضلاً عن هذا التقييد الجديد والمشروط بأجل شهرين، فإن مشروع القانون لم يقدم جديداً يذكر بالمقارنة مع ظهير 1958 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات الذي جاء في فصله الخامس «وعند استيفاء التصريح للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة اللاحقة يسلم الوصل النهائي وجوباً داخل أجل أقصاه 60 يوماً وفي حالة عدم تسليمه داخل هذا الأجل جاز للجمعية أن تمارس نشاطها وفق الأهداف المسطرة في قوانينها».
- شروط الإقامة: تشترط المادة 17 من مشروع القانون أن يكون تصريح انعقاد المؤتمر التأسيسي حاملاً لتوقيع ما لا يقل عن ثلاثة أعضاء مؤسسين يقطنون في العمالة أو الإقليم.

2 - لم تذكر نقابات الفئات الأخرى، غير العمال والمشغلين.

• **التصديق على الوثائق:** بمقتضى المادة 18، يتضمن ملف التأسيس أربع نسخ مصادق عليها من لدن السلطة الإدارية المحلية المختصة لكل الوثائق المرفقة بتصريح التأسيس، وعلى المسؤول المنتخب على رأس النقابة التوقيع، وفق إمضاء مصادق عليه، على وثائق الملف. كما تشترط المادة 17 نسخا مصادق على مطابقتها للأصل لبطائق التعريف الوطنية للأعضاء المؤسسين. علما أن هذه الشروط تتنافى مع مقتضيات المادة السابعة من القانون 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية، التي تنص على عدم مطالبة المرتفق بأكثر من نسخة واحدة من ملف الطلب، أو تصحيح الإمضاء على الوثائق أو الإدلاء بنسخ مطابقة لأصول الوثائق، وذلك طبقا لمبدأ الثقة بين الإدارة والمرتفق المنصوص عليها ضمن أحكام هذا القانون.

• **كثرة الإجراءات الإدارية:** يفرض مشروع القانون إجراءات مماثلة لتلك المطلوبة عند التأسيس عند حصول تعديل جزئي أو كلي للنظام الأساسي للنقابة، أو لقائمة الأشخاص المكلفين بمهام الإدارة والتسيير (المادة 22)، أو عند تأسيس مكتب نقابي أو اتحاد للنقابات (الباب السادس).

• **إجراءات إضافية بعد التأسيس:** توجه نسخة من القانون الأساسي ومن لائحة الأشخاص المكلفين بالتسيير، بعد الحصول على وصل التأسيس النهائي أو بعد شروع النقابة في مزاولة نشاطها في حال عدم التوصل بالوصل، إلى عدد من السلطات الحكومية والجهات على سبيل الإخبار (المواد 24 و 25 و 26).

• **الزامية عقد مؤتمر تأسيسي:** تفرض المادة 17 من مشروع القانون شرطا لتأسيس النقابات يتمثل في انعقاد مؤتمر تأسيسي يُصرَّح بانعقاده لدى السلطة الإدارية المحلية، كما تفرض المادة نفسها جدول أعمال المؤتمر التأسيسي. وهو ما لم يكن واردا ضمن مقتضيات تأسيس النقابات في مدونة الشغل.

• **اتحادات النقابات والتنسيقيات:** تخضع بعض أشكال التعاون بين النقابات لتدابير قانونية تقيد حرية العمل النقابي. إذ ينص مشروع القانون 24.19 على عدد من الإجراءات التي يتوجب تطبيقها لتأسيس اتحادات النقابات (الباب السادس)، كما ينص على إجراءات أخرى تهم تأسيس التنسيقيات النقابية (المادتان 63 و 65)، في حين أنه في إطار احترام الحرية النقابية، ينبغي أن يخضع هذا الأمر للمفاوضة والاتفاق بين النقابات حول اختيار تأسيس التنسيقية وشكلها، مؤقتة أو مستمرة، بشخصية اعتبارية أو بدونها. هذه الإجراءات لا تتسجم مع ما جاء في الاتفاقية رقم 87 بشأن ممارسة الحرية النقابية وتأسيس اتحادات النقابات.

وخلافا لذلك، نجد أن عددا من النماذج والتجارب الدولية تحرص على تبسيط إجراءات التأسيس الخاصة بممارسة حق التنظيم بشكل عام وحق الممارسة النقابية بشكل خاص. على سبيل المثال، فتأسيس نقابة في فرنسا رهين بإيداع قانونها الأساسي ولائحة بأسماء الأشخاص المكلفين بالتسيير في نسختين لدى الجماعة المحلية التي يوجد مقر النقابة على ترابها، وعلى إثره يسلم رئيس الجماعة وصلا بالتأسيس. وفي كندا، يتوقف تأسيس نقابة أو جمعية على تصريح بسيط (استمارة) يقدم لمصلحة مختصة³، والتي تأذن بالتأسيس خلال بضعة أيام بعد التأكد من أن تصريح النقابة أو الجمعية المعنية يراعي الشروط الشكلية والموضوعية التي يقررها القانون.

4.2. تنظيم وتسيير النقابات

تمييز ضد الأجانب

يشترط مشروع القانون 24.19 التوفر على الجنسية المغربية لإدارة النقابات وتسييرها (المادة 43)، مثل ما تنص عليه مدونة الشغل (المادة 416). هذا، ولا يوجد أي مسوغ يمنع الأجانب الذين يحق لهم الانخراط في النقابات من إدارتها وتسييرها، وفق ما تنص عليه اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 97 حول العمال المهاجرين، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 45 بتاريخ 18 دجنبر 1990 (المادتان 7 و26). علما أن مفهوم الانخراط لا يعني الحصول على بطاقة الانتساب إلى النقابة فحسب، بل يرمز إلى المشاركة في العمل النقابي، بما في ذلك تقلد مهام في هيئات التنظيم النقابي.

تلقي الدعم المالي من الخارج والتعاون الدولي للنقابات

تفرض المادة 48 من مشروع القانون تسيير نقابات العمال والمشتغلين بأموال وطنية دون سواها، كما لم تُجوز لأي نقابة تلقي أموال أجنبية «بصفة مباشرة أو غير مباشرة». بالصيغة المقترحة، سيصعب على النقابات مواصلة أو مباشرة برامج التعاون الدولي، سواء على المستوى الثنائي أو في إطار أنشطة منظمة العمل الدولية. كما أن المنع يتعارض مع الممارسات المعهودة في هذا المجال ومع تقاليد الانفتاح والتعاون.

ربط الدعم المالي للنقابات بعقد مؤتمراتها

إن ربط استفادة المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني من الدعم المالي للدولة بعقد مؤتمراتها الوطني العادي وفق الآجال المحددة في نظامها الأساسي (المادة 121) يرمز إلى إرادة المشرع في تطوير حكمة المنظمات النقابية. غير أنه يتعين تعزيز هذا الإجراء، بتحديد معايير أخرى تعزز الحكمة، مثل ضمان التداول على مواقع المسؤولية في المنظمات النقابية، وشفافية التدبير الإداري والمالي، وأيضا تمثيلية المرأة وتمثيلية الشباب.

5.2. التمثيلية النقابية

تكتسي التمثيلية النقابية أهمية بالغة كأحد المواضيع الأساسية في أي مبادرة تروم تنظيم الحقل النقابي. فالمنظمات النقابية الأكثر تمثيلا تتمتع بصلاحيات، كتعيين الممثلين النقابيين، والحق في المفاوضة والمشاركة في الحوار الاجتماعي بمختلف مستوياته وإبرام الاتفاقيات الجماعية.

وقد حدد مشروع القانون 24.19 ضمن أهدافه، بحسب الورقة التقديمية المرفقة به، استكمال بعض الجوانب المتعلقة بالتمثيلية النقابية التي لم تتطرق لها التشريعات الجاري بها العمل: «تمثل على الخصوص في معايير ومستويات التمثيلية على مستوى القطاع العام، وتحديد مستويات جديدة للتمثيلية في القطاع الخاص تماشيا مع صدور القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ووضع معايير ومستويات لتمثيلية المنظمات المهنية للمشغلين على غرار المنظمات النقابية للعمال».

يخصص مشروع القانون للتمثيلية النقابية الباب السابع والباب الثامن، وهما يتضمنان 36 مادة (من المادة 54 إلى المادة 89). يستدعي تحليل ما جاء في مشروع القانون بهذا الشأن عددا من الملاحظات الجوهرية:

بشأن نقابات العمال:

- استمرار الاختلاف في معايير التمثيلية: لا يقدم مشروع القانون 24.19 جديدا بشأن معايير تحديد تمثيلية المنظمات النقابية للعمال على مستوى القطاع العام والقطاع الخاص (المادتان 54 و55)، أي أن المشروع يكرس التفاوت في المعايير التي تطبع انتخابات ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وانتخابات مندوبي الأجراء، كما يكرس التفاوت الواسع في المعايير بين الوظيفة العمومية والجماعات المحلية.
- استمرار شروط التمثيلية الوطنية لنقابات العمال: يحتفظ مشروع القانون 24.19 بما جاء في مدونة الشغل بشأن معايير اكتساب صفة النقابة الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني (المادة 56)، أي شرط الحصول على 6% على الأقل من الحاصل من جمع عدد المقاعد المحصل عليها في انتخابات ممثلي العمال لدى الإدارات والجماعات الترابية والمقاولات العمومية ومن عدد مندوبي الأجراء في الانتخابات المهنية (مع الاختلاف في المعايير المشار إليه في الفقرة السابقة). ويطرح الاحتفاظ بعتبة 6% مدى تنبه المشرع إلى إشكالية أساسية تتعلق بتشظي المشهد النقابي.
- إشكاليات في تمثيلية نقابات العمال في القطاع العام: يحدد مشروع القانون 24.19 معايير المنظمة النقابية الأكثر تمثيلا للعمال قطاعيا في مكونات القطاع العام بشكل يثير الالتباس ولا ينسجم دائما مع الحرص على تنظيم الحقل النقابي (المادة 59). من الملاحظات في هذا الشأن:
 - غياب تعريف «إدارة تابعة للدولة»، كما سبقت الإشارة إلى ذلك في هذا الرأي. هل يتعلق الأمر بقطاع وزارى، أم قطاع حكومي، أم غيرهما؟
 - هل من التناسب تحديد المنظمة النقابية الأكثر تمثيلا على مستوى جماعة ترابية واحدة، ووضعها بذلك في مرتبة «إدارة تابعة للدولة» بدل ربط التمثيلية بمجموع الجماعات الترابية كقطاع واحد؟
 - التمثيلية الوطنية في القطاع العام: يستحدث مشروع القانون 24.19 صفة جديدة هي المنظمة النقابية الأكثر تمثيلا، على المستوى الوطني، بالإدارات التابعة للدولة والجماعات الترابية والمؤسسات أو المقاولات العمومية، ويشترط لذلك بلوغ أو تجاوز عتبة 6% من مجموع عدد ممثلي المأجورين المنتخبين.
- تخفيض عتبة التمثيلية في المقاولات: يقضي مشروع القانون 24.19 (المادة 64) بتخفيض العتبة التي تحدد صفة النقابة العمالية الأكثر تمثيلا على مستوى المقاولات، من 35% من مجموع عدد مندوبي الأجراء المنتخبين، كما هو منصوص عليه في مدونة الشغل، إلى 25%.
وفضلا عن الصعوبات التي تعترض العمل النقابي داخل المقاولات، فإن تخفيض العتبة سيفاقم من تشتت التمثيلية النقابية للعمال، ولن يساعد على إجراء الحوار الاجتماعي داخل المقاولات المؤدي إلى اتفاقات، أو النهوض بالمفاوضة الجماعية.

• **عتبة تمثيلية قطاعية:** دون تعريف مصطلح «القطاع» كما سبقت الإشارة إلى ذلك، ومع إحالة تحديد القطاعات الاقتصادية وفروع الأنشطة المعنية إلى نص تنظيمي لاحق عوض الإحالة إلى «التصنيف المغربي للأنشطة الاقتصادية»، يربط مشروع القانون 24.19، بمقتضى المادة 66 منه، صفة المنظمة العمالية الأكثر تمثيلا على مستوى قطاع اقتصادي بالحصول على نسبة 6% على الأقل من مجموع مندوبي الأجراء في الانتخابات المهنية على مستوى القطاع المعني. وهي عتبة لا تساعد على تقوية التمثيلية النقابية في مجال هام جدا يعاني فيه المغرب من فراغ كبير، ألا وهو الحوار الاجتماعي القطاعي الذي يعول عليه لتكريس السلم الاجتماعي وتطوير القطاعات الاقتصادية.

بشأن التمثيلية المهنية المُشغلين:

• **تحديد المعايير دون تحديد شروط التمثيلية:** يقدم مشروع القانون 24.19 معايير تحديد المنظمات المهنية للمُشغلين الأكثر تمثيلا على مستوى القطاع الاقتصادي وعلى المستوى الوطني (المادتان 69 و70)، غير أنه يحيل تطبيق تلك المعايير إلى نصوص تنظيمية. وهو ما يُستنتج منه أن مشروع القانون يقرر عمليا في تمثيلية نقابات العمال ولا يحسم بالمقابل في تمثيلية المُشغلين.

• **إحالة التمثيلية الجهوية على قانون آخر:** بالنسبة للتمثيلية الجهوية للمنظمات المهنية للمُشغلين، يكتفي مشروع القانون 24.19 (المادة 72) بالإحالة على ما هو مقرر في القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، علما أن هذا النص التشريعي يخضع لمقاربة خاصة بانتخاب ممثلي المنظمات المهنية للمُشغلين الأكثر تمثيلية على المستوى الجهوي ضمن مستشاري المجلس، كما أن تفعيله يظل محل خلاف حول المعايير المعتمدة لأنه لا يعكس دائما وزن المنظمات المهنية في كل جهة على حدة. كما أنه لا يتيح تمثيلية للمقاوالات الصغرى والصغيرة جدا وللقطاع الفلاحي، رغم تشكيلهم للجزء الأكبر من النسيج الاقتصادي الوطني.

بشأن التمثيلية في المجالس العليا الثلاثية الأطراف:

• **جاء مشروع القانون 24.19 لاستكمال بعض جوانب النقص في تمثيلية المنظمات النقابية للعمال ونقابات المُشغلين، وذلك فيما يتعلق بالتمثيلية في القطاع العام وعلى مستوى الجهات والقطاعات الاقتصادية.** غير أن مشروع القانون لم يقدم أي جديد على مستوى قواعد التمثيلية في المجالس الإدارية والعليا الثلاثية الأطراف.

6.2. الحوار الاجتماعي

يخصص مشروع القانون 24.19 الباب التاسع الذي يشمل خمس مواد (من 90 إلى 94) للحوار الاجتماعي. ويستدعي إدراج موضوع الحوار الاجتماعي في نص تشريعي يتناول المنظمات النقابية، وتحليل مضمون ما جاء في هذا الباب عددا من الملاحظات:

• **حول الصياغة:** تتميز صياغة مواد الباب التاسع من مشروع القانون بأنها صياغة تعبر عن أهداف عامة، بدل أن تكون صياغة ذات مضمون قانوني صريح وملزم.

• مفهوم تقليدي للحوار الاجتماعي: يرسخ مشروع القانون 24.19 مفهوما محدودا للحوار الاجتماعي يركز بشكل أساسي على الحوار الاجتماعي الوطني الثلاثي الأطراف. ويتأكد هذا بما جاء في المادة 75، التي تسيطر بالمنظمات النقابية للعمال الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني دور المشاركة في «جولات الحوار الاجتماعي». بينما يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن الحوار الاجتماعي هو بالدرجة الأولى ممارسة ميدانية في المقاولات والمؤسسات، وفي القطاعات الاقتصادية، وفي الإدارات والقطاعات العمومية، وفي الجهات والأقاليم. وهو ما لم يفرد له مشروع القانون مقتضيات خاصة، واكتفى بالإشارة إليه عرضا ضمن مستويات الحوار الاجتماعي (المادة 90).

لقد صادق المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في أواخر سنة 2020 على تقرير يحمل عنوان: «من أجل جيل جديد من الحوار الاجتماعي بالمغرب: أرضية للنقاش». يقدم المجلس في هذا التقرير رؤيته من أجل النهوض بالحوار الاجتماعي بالمغرب. تتأسس رؤية المجلس على مجموعة من الرهانات والمبادئ الرئيسية، وهي دور الإرادة السياسية، والاعتماد على الابتكار في تصور منظومة وطنية، ودور الثقافة والقيم، والحاجة لمأسسة منظومة شاملة، وتعزيز تمثيلية الشركاء الاجتماعيين وتقوية قدراتهم، وتوسيع مواضيع الحوار الاجتماعي، وانفتاح الحوار الاجتماعي على فاعلين جدد، وإسهام الحوار الاجتماعي في إعداد السياسات والبرامج العمومية، وتطوير وتعميم الاتفاقيات الجماعية.

• قانون خاص بالحوار الاجتماعي: يجدر التذكير بأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي قد أوصى في تقريره حول الحوار الاجتماعي المشار إليه آنفا بـ «إصدار قانون إطار للحوار الاجتماعي، وفق مقاربة تشاركية، يحدد المبادئ والتوجهات والمعايير والأهداف التي تتأسس وفقها منظومة متكاملة للحوار الاجتماعي تغطي كافة المستويات (الوطني والقطاعي والجهوي وداخل المقاولات)، كما يحدد مكونات وآليات المنظومة في القطاعين العام والخاص».

7.2. الدعم المالي للمنظمات النقابية ومراقبة صرفه

تمييز في الدعم المالي العمومي

يُوجه الدعم المالي للدولة، بمقتضى المادة 113 من مشروع القانون 24.19، حصريا للمنظمات النقابية للعمال الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني، بينما تحرم من ذلك باقي المنظمات النقابية للعمال والمنظمات المهنية للمشغلين ونقابات الفئات الأخرى غير العمال والمشغلين. ولا يفهم الداعي لهذا الاختيار في ظل وجود قوانين وطنية تشجع وتؤطر تقديم الدعم العمومي للجمعيات على اختلاف أشكالها، بينما تُقصى أغلب النقابات من دعم الدولة المالي. مع العلم أن الانتماء إلى جمعية والانتماء إلى نقابة يمثلان نفس الحق، ألا وهو الحق في التنظيم المنصوص عليه في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

انسجاما مع الإرادة في إصلاح الحقل النقابي ودعم أدوار المنظمات النقابية، يتعين إتاحة الدعم المالي للدولة مع إخضاعه لمعايير موضوعية، مثل حجم التمثيلية وتنوعها وتحقيق أهداف ملموسة.

تركيز على المحاسبة المالية

تنص المادة 115 من مشروع القانون 24.19 على أن يتولى المجلس الأعلى للحسابات مراقبة صرف الدعم المالي العمومي المقدم للمنظمات النقابية الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني، كما تنص المواد اللاحقة على عدد من الالتزامات الأخرى المتعلقة بالتسيير المالي. وتربط المادة 121 بين استمرار الاستفادة من الدعم العمومي والحرص على انعقاد المؤتمر الوطني وفق الآجال المحددة في القانون الأساسي للمنظمة النقابية.

مع التأكيد على أهمية الارتقاء بحكامة وشفافية تدبير المنظمات النقابية، فإن مشروع القانون لا يقدم جديدا من حيث إن المجلس الأعلى للحسابات مخول له، بمقتضى الدستور والقانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، مراقبة الدعم المالي العمومي، وفحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرفه.

8.2. المقتضيات الجزرية

يخصص مشروع القانون 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية 14 مادة (من 127 إلى 140) تهم المراقبة والمقتضيات الجزرية، منها 11 مادة تنص على عقوبات بالسجن والغرامة، بينما القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية يتضمن 4 مواد فقط مخصصة للعقوبات في حال مخالفة مقتضياته.

إن إصلاح الحقل النقابي يستدعي ترسيخ الثقة في المنظمات النقابية والمنظمات المهنية، وتمكين هذه الهيئات من بيئة تشريعية وتنظيمية ومن إمكانيات تساعد على أداء أدوارها على الوجه الأكمل. ولا يحول هذا دون حرص المشرع على تكريس الحكامة الجيدة في العمل النقابي والمهني.

المحور الثالث: توصيات

بناء على قراءة وتحليل نص مشروع القانون 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية، وعلى ضوء المعايير والتجارب الدولية، وباستحضار السياق الوطني من حيث التشريعات والممارسات التي تميز الحقل النقابي والتمثيلية المهنية، يمكن استخلاص عدد من الاستنتاجات واقتراح توصيات بهذا الخصوص.

أهم الخلاصات

لقد تغيّاً مشروع القانون 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية تدارك بعض أوجه النقص في التشريعات الوطنية، وقدم بعض المقتضيات الجديدة تتعلق بضبط وتنظيم الجوانب المرتبطة بالعمل النقابي للعمال والتمثيل المهني للمشغلين، لاسيما عبر تحديد معايير ومستويات التمثيلية - وطنيا وقطاعيا وجوهيا - المتعلقة بالمنظمات النقابية بالقطاعين العام والخاص، كما سعى إلى تطوير حكمة المنظمات النقابية وإضفاء شفافية على تدبيرها. غير أن قراءة مشروع القانون 24.19 تشير كذلك بعض الملاحظات وتفضي إلى بعض الخلاصات الجوهرية التي تسائل مدى كفايته على الإحاطة ورفع التحديات التي يطرحها الحقل النقابي:

- **أولاً:** يُلاحظ في مشروع القانون 24.19 أنه لا يعتمد دائماً قواعد الصياغة القانونية الصارمة التي تتوخى الدقة والتناسق والانسجام. ويتجلى ذلك في الديباجة وفي عدد من مواد النص المقترح، فيما يتعلق بالأسلوب، وبتوظيف مصطلحات ومفاهيم دون تعريفها أحياناً، مما قد يخلق التباساً في إدراك المراد من النص.
- **ثانياً:** طُرح مشروع القانون على أنه يرمي إلى تنزيل أحكام الدستور، غير أن مضمون النص المقترح يكاد يحصر الأمر في تفعيل ما جاء في الفصل الثامن من الدستور بشأن إصدار إطار قانوني ينظم «تأسيس المنظمات النقابية وأنشطتها، وكذا معايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكيفية مراقبة تمويلها»، والفصل التاسع الذي ينص على أنه «لا يمكن حل الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي». بينما أغفل مشروع القانون تنزيل أحكام الدستور التي ترمي إلى النهوض بأدوار المنظمات النقابية والمنظمات المهنية وتشجيع المفاوضة الجماعية وتكريس الديمقراطية التشاركية.
- **ثالثاً:** لقد قُدم مشروع القانون كنص قانوني «شامل» لتجاوز ازدواجية التشريعات بين القطاع العام والقطاع الخاص في المجال النقابي، بينما ازدواجية القوانين لا تبرر في المطلق الحاجة لإصدار نص تشريعي جديد. علاوة على ذلك، فإن مشروع القانون لم يعالج ازدواجية راسخة في التشريعات الوطنية بين الإطار النقابي والإطار الجمعوي، مع العلم أن المعاهدات الدولية لا تميز بينهما، فكلاهما يستند إلى الحق في التنظيم.

• **رابعاً:** يُلاحظ أن مواد مشروع القانون 24.19 تفتقد خطأ ناظماً، وهو الحرص على التوافق مع مرجعين أساسيين هما الحق في التنظيم وحرية الممارسة النقابية وفق المعايير الدولية. ونظراً لجزئية الاستناد إلى البعد الحقوقي في مرجعياته الدولية، فقد جاءت بعض المقتضيات التي تم سنّها في صيغ من شأنها تقييد الحريات النقابية وحق التنظيم. كما أن تلك المقتضيات لن تسعف، كحال التشريعات القائمة، في حل الإشكاليات الأساسية التي يعرفها الحقل النقابي. ومن أبرز تلك الإشكاليات، الصعوبات التي تكتنف الممارسة النقابية والتنظيم المهني، والتمثيلية، والحوار الاجتماعي، والمفاوضة الجماعية، فضلاً عن تشظي المشهد النقابي والمهني وضعف الديمقراطية الداخلية.

إن طرح قضية إصلاح الحقل النقابي وفق هذه الاعتبارات هو السبيل الأمثل لاختيار الآليات المناسبة لتحقيق التغيير المنشود وفق تصور متكامل. وبناء عليه، يمكن اختيار الهندسة القانونية المناسبة، والتي قد تتخذ شكل تعديل للنصوص الحالية، أو إصدار نص جديد، أو عدة نصوص حسب ما يفرضه واقع الحال.

• **خامساً:** لقد حدد الدستور أدوار النقابات والتنظيمات المهنية وجمعيات المجتمع المدني، كما نص في فصله الأول على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على عدد من المبادئ، منها الديمقراطية التشاركية. لذلك فإن نجاح أي مبادرة تهدف إلى إصلاح الحقل النقابي والمجال المهني، يظل مشروطاً بمشاركة الفاعلين والشركاء الاجتماعيين فيه، وعلى تحقيق التوافق بشأنه.

توصيات

على مستوى الشكل:

1. يوصي المجلس، وتفادياً للتعدد التشريعي وتحقيقاً للهدف المعلن في ديباجة المشروع، والذي يطمح إلى توحيد النصوص المتعلقة بالتنظيمات النقابية، بعدم إرجاء حل القضايا الأساسية. كما يتوجب على المشرع إيجاد صيغة توحد وتشمل فعلاً كل الأحكام والمقتضيات المتعلقة بجميع القضايا الأساسية ذات الصلة بالتنظيم النقابي سواء على مستوى التمثيلية أو الازدواجية بين القطاعين العام والخاص، لكي لا يصبح مشروع النص هذا قانوناً آخر يضاف إلى التشريعات والقوانين السابقة.
2. يوصي المجلس بتخصيص كتاب أو باب خاص لنقابات المُشغّلين، وذلك انسجاماً مع واقع الحال، لأن التخصيص على مقتضيات وأحكام مشتركة ما بين المنظمات النقابية للعمال والمنظمات النقابية للمُشغّلين يطرح أكثر من إشكال والتباس، أولاً، لاختلاف خصوصية كل تنظيم على حدة، وثانياً، لقلة المواد المخصصة لنقابات المُشغّلين، كما أن كل الأحكام والمقتضيات المتعلقة بها تدرج معطوفة على أحكام نقابات العمال. أضف إلى ذلك كون المسألة الأكثر أهمية ألا وهي التمثيلية لم يتم الحسم فيها بحسب نص مشروع القانون، وبالتالي تم إرجاؤها إلى نص تنظيمي لاحق.
3. إن وضع باب خاص بالحوار الاجتماعي ضمن مشروع القانون وتخصيص فقط خمس مواد له، لا يفي هذا الموضوع الاستراتيجي ما يستحقه ويستدعيه من أهمية في تفصيل الأحكام المتعلقة به، علماً أن الحوار الاجتماعي يركز على ميثاق اجتماعي وتعاقدية يتميز بدينامية تحكمها المتغيرات

السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وعليه يوصي المجلس بالرجوع إلى توصياته السابقة في هذا المجال، وذلك في تقريره المصادق عليه بتاريخ 26 نونبر 2020، والذي يعتبر من ركائز توصياته إصدار قانون-إطار خاص بالحوار الاجتماعي.

4. تحتاج بعض العبارات المتضمنة في مشروع القانون إلى المراجعة والتدقيق تجويدا لمقروئية النص، وعلى سبيل المثال فإن استعمال بعض العبارات، كما ورد في المادة 90، السطر الثالث، «تحقيق شراكة حقيقية»، تحيل إلى حكم غير دقيق يفيد بوجود شراكة غير حقيقية، والأنسب هو الاقتصار على عبارة «شراكة» فقط، والمادة 103 التي ورد فيها «أن يستقبل الممثلين النقابيين» (السطر الأول)، والمادة 104 والتي وردت فيها عبارة «الاستقبال»، والأصل هو عبارة «اجتماع» بدل استقبال، كما أن نفس المادة تنص على تسليم الممثلين النقابيين «ملخصا عن المطالب الجماعية للأجراء أو عن الملف المطلبي»، وبما أن الملف المطلبي يسلم مرة واحدة في السنة، فإنه لا ضرورة للتصيص على تلخيصه من قبل النقابة، والمادة 130 (السطر الأول) والتي جاءت فيها عبارة «بيانات كاذبة» بدل «بيانات غير صحيحة» (نفس الملاحظة في المادة 133)، والمادة 119 والتي ورد فيها أنه «يعد أي استخدام كلي أو جزئي لهذا الدعم الممنوح من طرف الدولة، لأغراض غير تلك التي منح من أجلها، اختلاسا للمال العام»، عوض «سوء استخدام أو اختلاس»، لأن إثبات «الاختلاس» يتطلب توفر القصد الجنائي الذي لا يمكن إقراره دون الفصل فيه بحكم قضائي بحسب أحكام القانون الجنائي.

من حيث المضمون:

1. يرى المجلس ضرورة إدراج الاتفاقيات الدولية في ديباجة مشروع القانون لتبيان الإطار الذي يشتغل المشرع وفق حدوده وفلسفته، خاصة أنها تنص على أن للعمال ولأصحاب العمل، دون أي تمييز، الحق، دون ترخيص سابق، في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها، بشرط التقيد بلوائح هذه المنظمات.

ونظرا لكون شروط تأسيس المنظمات النقابية والإجراءات المتعلقة بهذا التأسيس، غير ميسرة ومخالفة لأحكام هذا المعيار الدولي، ولأن الأصل هو الحرية النقابية والمنع هو الاستثناء، فالحرية النقابية هي حرية شخصية تمارس في إطار جماعي، ومن ثمة فإن حق التنظيم يكتسي أهمية بالغة. كما أن مشروع القانون لا يترجم مضمون الفصل التاسع والعشرين من الدستور، ولا يقدم الضمانات بشأن حق الانتماء النقابي، خاصة بوضعه للعديد من الإجراءات والمسااطر الإدارية المتعلقة بشروط التأسيس المنصوص عليها في المواد من 17 إلى 27.

لذا، يوصي المجلس بمراجعة كل المسااطر والإجراءات التي تشكل تقييدا غير مبرر لممارسة هذا الحق.

2. يوصي المجلس بالتصيص على الحق في المفاوضة الجماعية، والتي تعتبر مبدأ أساسيا إلى جانب الحرية النقابية في إعلان منظمة العمل الدولية بخصوص المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لسنة 1998. ويعد هذا الحق من أسمى الحقوق والمبادئ، إلى جانب القضاء على التشغيل الجبري والقضاء الفعلي على تشغيل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة. أيضا تعتبر المفاوضة الجماعية حقا تمكينا بغية العمل اللائق وعلاقات الشغل السليمة، كالمساواة والاستقرار والقضاء على التمييز بسبب اللون أو الإعاقة...، وهو الأساس الذي صارت عليه مدونة الشغل

(القانون 65.99 لسنة 2004) حيث خصصت له المواد من 92 إلى 103، وقامت بتعريف المفاوضة الجماعية، وتحديد مجالاتها، وأطرافها وأناطت السلطة الحكومية بمهمة الإشراف عليها، وأحدثت لهذا الغرض مجلس المفاوضة الجماعية (المادة 101)، كما أفردت قسما من نفس القانون لاتفاقيات الشغل الجماعية، من المادة 104 إلى المادة 134.

3. يوصي المجلس بعدم الاقتصار على تحديد أهداف نقابات العمال ونقابات المشغلين في الدفاع فقط عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية والمهنية الفردية والجماعية منها، للأشخاص الذين تمثلهم والنهوض بها، وذلك لكون مقتضيات المادة السالفة الذكر تبدو دون مقتضيات وأحكام المادة 396 من مدونة الشغل، والتي تضيف إلى أهداف النقابات المهنية الدفاع عن المصالح المعنوية ودراسة وتنمية هذه المصالح، وتطوير المستوى الثقافي للمنخرطين بها. إن الاحتفاظ بأحكام ومقتضيات المادة 396 من مدونة الشغل هو تكريس لمبدأ الحقوق المكتسبة قانونا للعمال، وكل تراجع هو اختزال لعلاقات الشغل في قوة العمل بمفهومه المادي وعدم استحضار للبعد الإنساني للعمل وللجوانب النفسية والمشاعر في تمثلاتها الشخصية والوطنية.

4. إذا كان مشروع النص يروم تحقيق الهدف المعلن في الورقة التقديمية والمتعلق بتفادي الازدواجية التي يعرفها الحقل النقابي حاليا، ووضع قانون عام وموحد يشمل القطاعين العام والخاص معا، فإن المجلس يعتبر أن الازدواجية ليست مشكلة في حد ذاتها، نظرا لاختلاف خصوصيات القطاعين، ونظرا لكون المشرع نفسه، قد أبقى في مشروع النص على معايير مختلفة للتمثيلية على مستوى المقولة وعلى المستوى الوطني، إضافة إلى أن معايير التمثيلية نفسها تختلف في القطاع العام ما بين الجماعات الترابية والوظيفة العمومية. كما أن معايير التمثيلية تختلف ما بين القطاع العام، والذي ينتخب فيه ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء (الفصل 4 من المرسوم رقم 0200-59-2 القاضي بتحديد، بحسب الإطار، عدد ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء)، وبين القطاع الخاص الذي ينتخب فيه مندوبو الأجراء بعدد كبير، إن حجم التمثيلية في القطاع العام غير معبرة وضئيلة بالمقارنة مع القطاع الخاص (المادة 433 من مدونة الشغل)، وعليه يوصي المجلس بإيجاد صيغة ملائمة تأخذ بعين الاعتبار المعطيات السالفة.

وبخصوص تمثيلية نقابات المشغلين، يوصي المجلس كذلك بعدم إرجاء البت فيها إلى نص تنظيمي، لأن من شأن ذلك الزيادة في تراكم وتعدد النصوص، والإبقاء على فراغ كبير في النص التشريعي الحالي.

5. يوصي المجلس بضرورة مراجعة المقتضيات والأحكام التي تنص على انتداب المنظمة النقابية للعمال ممثلا عنها لتقديم الملف المطلبي، والدفاع عنه، والتفاوض بشأنه، والإسهام في تسوية الخلافات والنزاعات الاجتماعية، الأمر الذي يتطلب مؤهلات وكفاءات مختلفة يصعب توفرها في ممثل واحد، كما أن روح هذه المقتضيات تستبعد ضمنا كل الهياكل والبنىات التنظيمية للنقابة وتختزلها في ممثل واحد. وهو ما يعتبر تحجيما للقدرات التنظيمية للنقابات.

6. إن قضية «اللامنتمون»، ونظرا للحجم الوزن لهذه الفئة، لا يمكن السكوت عنها في مشروع قانون طموح من هذا القبيل، وعدم البت فيها، واتخاذ ما يلزم لعقلنة المشهد النقابي وتقوية التنظيمات

النقابية. وأخذا بعين الاعتبار للنتائج التي تحققتها هذه الفئة في الانتخابات المهنية، ونظرا لعدم تكتلها وتنظيمها، يوصي المجلس باتخاذ موقف واضح بخصوصها، وإيجاد جواب يزوج بين حقها في عدم التنظيم المنصوص عليه في المعايير الدولية، وواقع استبعادها من المجالس التمثيلية ومن المفاوضة الجماعية وإبرام الاتفاقيات الجماعية، وتقديم الملفات المطلوبة.

7. يوصي المجلس بالإبقاء على إمكانية التعاون الدولي والدعم المالي فيما بين المنظمات، نظرا لأن التعاون الدولي بين المنظمات النقابية يقوي القدرة التنظيمية والاقتراحية والتفاوضية والتعاقدية، ونظرا لما يحققه من إشعاع دولي للمغرب في هذا المجال، علما أن المراقبة المالية تشرف عليها السلطات الحكومية المعنية.

8. رغم أن مشروع القانون، أورد عددا من الإجراءات المتعلقة بترسيخ الديمقراطية الداخلية للنقابات والهيئات المهنية، كانعقاد المؤتمرات الوطنية في آجالها، وشفافية التدبير الإداري والمالي، إلا أنه لم يكن حاسما في مسألة المناصفة، وظلت بعض المقترحات عامة (المادة 8) فيما يتعلق بتحقيقها، كتقلد مهام التدبير والتسيير. كما أن حصر مدة الانتدابات الخاصة بالمسؤوليات في أربع سنوات دون تحديد عددها لا ينسجم مع مبادئ الحكامة، ولا يساعد على إمكانية التداول وفتح الطريق أمام الشباب. فضلا عن ذلك، فإن المادة 15، وإن أعطت إمكانية استمرار العامل المحال على التقاعد في الاحتفاظ بعضويته في نقابته الأصلية أو الانخراط في أي نقابة أخرى من اختياره، فإنها لم تحسم بطريقة صريحة في أمر تحمله المسؤولية من عدمها، أو استمرار تحمل المسؤولية إلى ما بعد نهاية فترة الانتداب، وهو ما يطبع عمل المشرع بالتردد في الأمور التي تعتبر مفتاحا لتفعيل آليات الديمقراطية.

وعليه يوصي المجلس بضرورة تقوية صياغة مقترحات المادتين 8 و15، واعتبار المشرع للمعايير والممارسات الجيدة ذات الصلة، والحسم في عدد من القضايا التي من شأنها تكريس نهج الحكامة والديموقراطية في تسيير هياكل المنظمات النقابية والهيئات المهنية، ولا سيما فيما يتعلق بالدعم المالي المشروط بالمناصفة، وحصر عدد الانتدابات الخاصة بالمسؤوليات، وفتح المجال أمام الشباب في الولوج إلى الأجهزة التداولية لتجديد النخب، والحسم في تحمل المسؤوليات بالنسبة للمتقاعدين.

9. يوصي المجلس بعدم جعل إدارة النقابات وتسييرها حكرا على المغاربة دون سواهم من جنسيات أخرى، لأن اعتماد نص قانوني صريح يقضي الأجانب من مواقع المسؤولية النقابية وحرمانهم من تقلد المهام يتنافى مع المعايير الدولية بهذا الخصوص، خاصة الاتفاقية الدولية 97 حول العمال المهاجرين، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 45 بتاريخ 18 دجنبر 1990، فالانخراط في المنظمات النقابية وفق مقاييس معينة لا يفضي إلى تحمل المسؤولية وتقلد المهام، يعتبر انخراطا منقوصا، لأنه لم يأخذ بعين الاعتبار المدلول الواسع لمفهوم الانخراط من حيث قيامه على مبدأ الانتماء والممارسة والعضوية الكاملة والمساهمة في الرقي بالمنظمة كي تضطلع بأدوارها، ومن ثم، فلا معنى لوضع حدود أمام منخرط وتقييد طموحه بسبب الجنسية والإبقاء عليه في صف ومرتبة معينين داخل الهياكل التنظيمية للنقابة، الأمر الذي يعتبر ضربا لمبدأ المساواة وتمييزا في شروط التشغيل المخالف للعديد من المعايير الدولية.

10. يوصي المجلس بالتنسيق، وعلى غرار المجلس الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بضرورة الحفاظ على التمثيل الثلاثي (الحكومة، نقابات العمال، وممثلي المُشغّلين) في المجالس الإدارية والعليا، كالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، والمجلس الإداري للصندوق المغربي للتقاعد...
11. تعزيزا لعناصر الثقة ولأدوار المنظمات النقابية والمنظمات المهنية، وللتخفيف من طبيعته الزجرية، يوصي المجلس بحذف العقوبات السالبة للحرية.

ملاحق

ملحق 1: لائحة الفاعلين الذين تم الإنصات إليهم

ينتهز المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي هذه المناسبة ليتقدم بأصدق عبارات الشكر لمختلف الفاعلين والهيئات والمؤسسات، وكل الذين شاركوا في جلسات الإنصات التي نظمها المجلس في إطار إعداد هذا الرأي.

• وزارة الشغل والإدماج المهني • وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة	القطاعات الوزارية
• الاتحاد العام لمقاولات المغرب • الاتحاد العام للمقاولات والمهن • الاتحاد المغربي للشغل • الكونفدرالية الديمقراطية للشغل • الاتحاد العام للشغالين بالمغرب • الاتحاد الوطني للشغل بالمغرب • الفيدرالية الديمقراطية للشغل	المنظمات المهنية والنقابات
• النقابة الوطنية للتعليم العالي	النقابات القطاعية
• فؤاد بن الصديق • رشيد الفيالالي المكناسي	خبراء

ملحق 2: لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التشغيل والعلاقات المهنية

التهامي الغرفي
أرمون هاتشويل
محمد حوراني
محمد علوي
خليل بنسامي (مقرر الموضوع)
بوخلافة بوشتي (نائب الرئيس)
نجاه السيمو (الرئيسة)
أحمد أبوه (نائب المقرر)
محمد بنجلون
محمد بولحسن
عبد الكريم فوطاط
علي غنام
منصف كتاني
رياض امحمد
سيدي محمد كاوي
كريمة امكيكة
محمد مستغفر (مقرر اللجنة)
خالد لحلو
خالد الشدادي
لبنى اطريشة

ملحق 3: الخبراء الذين واكبوا عمل اللجنة

الخبير الدائم بالمجلس	محمد الخمليشي
الخبير الدائم بالمجلس	هشام العلوي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الرياض، 10 100 - الرباط
الهاتف : +212 (0) 538 01 03 00 الفاكس : +212 (0) 538 01 03 50
البريد الإلكتروني : contact@cese.ma