



المجلس الوطني لحقوق الإنسان
ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⴰⴳⴷⴰⵏⵜ | ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⴰⴳⴷⴰⵏⵜ | ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ
Conseil national des droits de l'Homme

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

شنتبر 2024

@CNDHMAROC



WWW.CNDH.MA
LIBRARY.CNDH.MA

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب

منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان

الرباط – المغرب

©CNDH - 2024

فهرس

- I. بيان الأسباب 1
- II. الإطار المرجعي للمذكرة 2
 1. المواثيق الدولية لحقوق الإنسان 2
 2. النصوص المعيارية لمنظمة العمل الدولية 2
 3. تقارير لجنة حرية التجمع النقابي ولجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعتين لمنظمة العمل الدولية 3
 4. المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان 3
 5. خبرات وتجارب الفقاء الاجتماعيين بما فيها مذكرات المنظمات النقابية 3
- III: المبادئ الموجهة للمذكرة 4
 - أولاً: المبادئ المحددة لحقوق والتزامات أطراف علاقات الشغل 5
 - ثانياً: المبادئ التي تنظم تدبير نزاعات الشغل قبل وخلال وبعد ممارسة الحق في الإضراب 8
- IV : ملاحظات وتوصيات المجلس حول مشروع القانون التنظيمي 97.15 11
 - أولاً: الملاحظات الشكلية 11
 1. غياب الديباجة 11
 - ثانياً: الملاحظات الموضوعية 12
 1. بخصوص تعريف الإضراب وأنواعه 12
 2. بخصوص الجهات التي يحق لها الإعلان عن الإضراب وممارسته 14
 3. القيود الموضوعية المفروضة على الحق في الإضراب 16
 4. القيود الإجرائية 21
 5. بخصوص تدابير تدخل قاضي المستعجلات 25
 6. بخصوص إبلاغ المشغل بتفاصيل انعقاد الجمع العام 27
 7. بخصوص منع احتلال أماكن العمل 28
 8. بخصوص مبدأ الأجر مقابل العمل 29
 9. بخصوص باب العقوبات والأحكام الانتقالية والختامية 31
 7. توصيات عامة 33
 - جدول تلخيصي لتوصيات المجلس 36

أ. بيان الأسباب

بناء على طلب إبداء رأي حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب الموجه إلى المجلس من طرف السيد رئيس مجلس النواب بتاريخ 26 يوليوز 2024؛

بناء على دستور المملكة، ولأسيما مقتضيات البابين الأول والثاني، وخاصة الفصل الثامن الذي بموجبه «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.» والذي ينص على أن «تعمل السلطات العمومية على تشجيع المفاوضة الجماعية، وعلى إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية، وفق الشروط التي ينص عليها القانون»، والفصل 29 الذي ينص على أن «حق الإضراب مضمون. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسته»؛

بناء على الظهير الشريف رقم 1.18.17 الصادر في 22 فبراير 2018 بتنفيذ القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان¹، وخاصة المادة الثانية التي تنص على أن المجلس يساهم في «تعزيز منظومة حقوق الإنسان والعمل على حمايتها والنهوض بها مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق وعدم قابليتها للتجزئ»، والمادة الثالثة التي تنص على عمله وفق مبادئ باريس ومبادئ بلغراد، والمادة الرابعة والعشرون التي تنص على أن المجلس يقترح «كل توصية يراها مناسبة...، ويوجهها رئيس المجلس إلى رئيسي مجلسي البرلمان والسلطات الحكومية المختصة»، والمادة الخامسة والعشرون المتعلقة بإبداء الرأي في شأن مشاريع القوانين ومقترحاتها ذات الصلة بحقوق الإنسان؛

سعيًا منه إلى المساهمة في توفير الضمانات القانونية الملائمة والشروط المؤسسية الضرورية لضمان ممارسة فعلية للحق في الإضراب، باعتباره حقا دستوريا لا يمكن تقييده إلا في نطاق ما تسمح به مبادئ الشرعية والضرورة والتناسب، كما هي متعارف عليها في أدبيات منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛

رغبة منه في متابعة مسار تنفيذ توصياته ذات الصلة باستكمال المصادقة على الترسنة القانونية المنظمة لممارسة الحقوق والحريات ببلادنا، حيث كان المجلس قد دعا في مختلف تقاريره السنوية إلى ضرورة استكمال مسطرة المصادقة على مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب؛

1- الجريدة الرسمية عدد 6652، صادرة بتاريخ (فالتح مارس 2018)، ص 1227.

انطلاقاً من مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها الصادرة بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان رقم 134/48 المؤرخ في 20 دجنبر 1993؛
اعتماداً على مبادئ بلغراد بشأن العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمان والمؤرخة في 23 فبراير 2012؛
نظراً للمذكرة التفاهم المبرمة بين مجلس النواب والمجلس الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ 10 يونيو 2021.

II. الإطار المرجعي للمذكرة

تستند المذكرة على تحليل وتمحيص مجموعة من النصوص المرجعية في مجال تحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في الإضراب. فبالإضافة إلى الدستور المغربي، تتأسس المذكرة على قراءة تركيبية ومتقاطعة لمجموعة من المواثيق الدولية والإقليمية ذات الصلة، وخاصة النصوص المعيارية لمنظمة العمل الدولية وتقارير لجننتها الرئيسيتين، إلى جانب مذكرات المنظمات النقابية التي تتضمن مقترحاتها بشأن التأطير القانوني لممارسة الحق في الإضراب.

1. المواثيق الدولية لحقوق الإنسان

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966).

2. النصوص المعيارية لمنظمة العمل الدولية

- الاتفاقية رقم 87 بشأن حرية التجمع وحماية حق التنظيم النقابي (1948) التي تشكل إطاراً أساسياً لحماية حقوق الأجراء وأصحاب العمل في تأسيس منظمات نقابية والانضمام إليها بحرية؛
- الاتفاقية رقم 98 حول الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية بتاريخ 8 يونيو 1949، والتي تهدف إلى تعزيز حقوق الأجراء في تشكيل النقابات والتفاوض بشكل جماعي؛

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

- اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 144 لعام 1976 بشأن المشاورات الثلاثية لتعزيز تنفيذ المعايير الدولية للعمل؛
- الاتفاقية رقم 151 بشأن حماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، مؤتمر العمل الدولي (1978)؛
- الاتفاقية رقم 154 حول تشجيع المفاوضة الجماعية (1981).

3. تقارير لجنة حرية التجمع النقابي ولجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعتين لمنظمة العمل الدولية

أعدت لجنة الحرية النقابية خمسة تقارير أحدثها في سنة (2006)، ثم تقارير سنوات (1996)، و(1986) و(1976) و(1972).²

4. المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان

- الميثاق الاجتماعي الأوروبي، ولاسيما المادة 6 منه؛
- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (1969)؛
- الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004)؛
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981).³

5. خبرات وتجارب الفرقاء الاجتماعيين بما فيها مذكرات المنظمات النقابية

يرى المجلس أن التراكم الذي خلقته تجربة ممارسة الإضراب من طرف مختلف الفاعلين، وما واكبها من نقاش عمومي على مدار العقود الماضية، يشكل منطلقا أساسيا لمقاربة القضايا والإشكالات الأساسية التي يطرحها النقاش حول شروط وكيفيات ممارسة الحق في الإضراب، واقتراح حلول متوافق عليها من طرف جميع الفاعلين والفرقاء الاجتماعيين، بما يحقق التوازنات

²- الميثاق العربي لحقوق الإنسان (المادتين 34 و35) نسخة اعتمدت من قبل القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس 23 مايو/أيار 2004. https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

³- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، مجلس الرؤساء الأفارقة في دورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) يونيو 1981. <http://hrlibrary.umn.edu/arab/a005.html>

الضرورية بين حماية مصالح مختلف الأطراف من جهة، وصون حقوق المواطنين المرتفقين وضمان استمرارية الإنتاج الاقتصادي الوطني.

في هذا الإطار، نظم المجلس مائدة مستديرة يوم 13 شتنبر 2024 في مقره بالرباط حول ممارسة الحق في الإضراب، بمشاركة المركزيات النقابية وجمعيات أرباب العمل والقطاع الحكومي المكلف بإعداد مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15، إضافة إلى مجموعة من الباحثين والخبراء المختصين ومنظمات المجتمع المدني. كما أطلع المجلس على مذكرات المركزيات النقابية وعمل على دراسة المقترحات الواردة فيها قصد الاستئناس بها في بناء وصياغة التوصيات المتضمنة في هذه المذكرة، بما يتوافق مع مبادئ منظمة العمل الدولية ويسمح بترصيد تجربة النقابات والمنظمات المهنية في مجال تدبير نزاعات الشغل خلال الفترة الماضية.

III: المبادئ الموجهة للمذكرة

1. أطلع المجلس على الوثائق الواردة في الإطار المرجعي المبين أعلاه، سواء تعلق الأمر بالمعاهدات أو الاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة المغربية، أو تلك التي تحدد المبادئ العامة والأسس التي تنتظم وفقها ممارسة الحق في الإضراب، والتي يمكن أن تسترشد بها بلادنا في مسارها نحو توطيد أسس دولة الحقوق والحريات، خاصة تلك المتعلقة بمنظمة العمل الدولية باعتبارها مكونا أساسيا في منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التي يعتبر المغرب فاعلا أساسيا فيها. كما استحضرت مجموعة من الممارسات الفضلى ذات الصلة بالتأطير القانوني لممارسة الحق في الإضراب، سعيا منه للاستئناس ببعض المداخل التي تقدمها التجارب الدولية لمواجهة بعض التحديات التي تفرضها عملية تنظيم ممارسة الحق في الإضراب في الواقع العملي.
2. انطلاقا من قراءة تركيبية لكل مكونات هذا الإطار المرجعي، تبين للمجلس أن تحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في الإضراب، بما يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ويسمح في الوقت ذاته بحماية حرية العمل والمصالح الاقتصادية والاجتماعية للأطراف وترسيخ المكتسبات الاجتماعية لبلادنا، خاصة عبر توفير شروط عمل ملائمة وتعزيز مناخ الثقة بين المشغلين والعمال، ينبغي أن يتأسس على مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى التوفيق بين الحاجة إلى جعل اللجوء إلى الإضراب فعلا استثنائيا، عبر توفير كل الشروط والضمانات الضرورية لتدبير نزاعات الشغل عبر الحوار والتفاوض، وبين ضرورة توفير كل الضمانات التي تسمح لمختلف فئات الأجراء والموظفين المعنيين بممارسة حق الإضراب وحماية حقوقهم سواء خلال مراحل التفاوض مع المشغلين أو خلال ممارسة هذا الحق الذي يضمنه الدستور.

أولاً: المبادئ المحددة لحقوق والتزامات أطراف علاقات الشغل

• الحرية النقابية

3. يستمد الحق في الإضراب مشروعيته من ممارسة الحق في التنظيم والحرية النقابية، التي تشكل حقاً أصيلاً يضمن للعمال وأصحاب العمل الحق في تشكيل المنظمات النقابية التي يختارونها والانضمام إليها دون تدخل خارجي. ويشمل هذا الحق أيضاً حرية النقابات في القيام بأنشطتها والتمتع بالاستقلالية في اتخاذ قراراتها باعتبارها مسؤولة عن تعزيز قدرة الأجراء على الدفاع عن حقوقهم وتحقيق مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية، كما توفر لهم منصة للتعبير عن مطالبهم وتحقيقها بشكل جماعي لضمان بيئة إدارية ومهنية خالية من النزاعات وتعزيز الإنتاجية.

4. وقد تركز هذا الحق في العديد من الاتفاقيات الإقليمية والدولية، منها اتفاقيات منظمة العمل الدولية، خاصة الاتفاقية رقم 98 حول حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، والتوصية رقم 143 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (1971)، والتوصية رقم 158 بشأن إنهاء العمل (1982)، التي بموجبها تم ضمان حقوق الأجراء وحمايتهم من الفصل التعسفي بسبب الأنشطة النقابية. وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل⁴.

• احترام حرية العمل والسلامية والمسؤولية

5. تُشير هذه المبادئ إلى الالتزامات التي ينبغي أن يتقيد بها المضربون، إذ أكدت اجتهادات لجنة الحرية النقابية على ضرورة احترام الأجراء المساطر القانونية والأعراف المتعلقة بالإضراب، واحترام حرية العمل للأخرين، مما يعني أن الأفراد يجب أن يكون لديهم الخيار في الانضمام إلى الإضراب أو الاستمرار في العمل دون تعرضهم للضغط أو الانتقام أو عرقلة سير عملهم سواء من قبل المضربين أو المشغلين. كما شددت اللجنة على ضرورة الامتناع عن استخدام العنف أو التهديد به خلال الإضراب، معتبرة أن ممارسة الحق في الإضراب يجب أن تتم بشكل سلمي ومسؤول⁵.

4- إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته (1998)، اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته 86 (2022) وعُدله في دورته 110.

<https://www.ilo.org/ar/resource/alan-mnzm-almi-aldwlyt-bshan-almbody-walhqwq-alasasyt-fy-almi-wmtabth>
5- Paragraphs 940

• عدم التمييز

6. يعني عدم التمييز أنه يجب أن يتمتع جميع الأفراد بنفس الحقوق والفرص دون اعتبار لجنسهم، أو عرقهم، أو دينهم، أو وضعهم الاجتماعي. ويشير هذا المبدأ في سياق الحقوق النقابية إلى أن جميع الأجراء يجب أن يكونوا قادرين على الانضمام إلى النقابات والمشاركة في الأنشطة النقابية بغض النظر عن خلفياتهم أو انتماءاتهم ويتمتعون بالحماية، وخاصة ممثلهم في أماكن العمل، من أي تمييز قد يُمارس ضدهم بسبب الإضراب، وأن يكونوا قادرين على تشكيل نقابات دون أن يتعرضوا لأي تمييز معادٍ للنقابات. كما كرست اجتهادات لجنة الحرية النقابية في منظمة العمل الدولية مبدأ عدم التمييز بين النقابات الأكثر تمثيلية والنقابات الأقل تمثيلية؛ وهذا يعني أن جميع النقابات، بغض النظر عن حجمها أو تمثيلها، يجب أن تتمتع بنفس الحقوق والفرص دون تمييز⁶ فيما يتعلق بالدعوة إلى الإضراب وتأطير الأجراء والدفاع عن مصالحهم. وقد تكرر هذا المبدأ في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز (في الاستخدام والمهنة)، التي تمنع التمييز في الحقوق النقابية.⁷

• استمرارية المرفق العمومي وحماية الخدمات الأساسية

7. تُنظّم اجتهادات لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية حق الإضراب بتوازن مع مبدأ استمرارية المرفق العمومي وحماية الخدمات الأساسية التي يعتمد عليها المجتمع بشكل كبير، حيث يكون من الضروري فرض حد أدنى من الخدمة لضمان سلامة الأفراد والمعدات، خاصة في القطاعات الأساسية مثل الصحة العامة والأمن الوطني، حيث يمكن أن يتسبب توقف العمل في أزمة وطنية أو تهديد شروط الحياة الطبيعية.

8. يمكن أن يتطلب فرض الحد الأدنى للخدمة التفاوض المسبق مع جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك المنظمات العمالية وأرباب العمل والسلطات العمومية، لضمان تلبية الاحتياجات الأساسية دون المساس بفعالية الإضراب. إذا لم يكن ممكناً التوصل إلى اتفاق قبل بدء الإضراب، يجب أن يتم تحديد الحد الأدنى للخدمة خلال النزاع. فعلى سبيل المثال، قد يتطلب قطاع الطاقة أو النقل السككي فرض حد أدنى من الخدمة لتجنب الأضرار الاقتصادية الكبيرة أو الأزمات الوطنية. ويُمكن أن تُفرض قيود على بعض الموظفين العموميين الذين يمارسون

6- In accordance with paragraphs 765, 946, 957, 958, and 976 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike.

https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

7- C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111

السلطة باسم الدولة، أو على الخدمات الأساسية التي يشكل انقطاعها تهديداً حقيقياً للصحة أو السلامة العامة.

9. تنص اجتهادات منظمة العمل الدولية على أنه عندما يُمنع حق الإضراب في بعض الخدمات الأساسية، يجب أن يُعطى للأجراء ضمانات تعويضية كافية، مثل إجراءات المصالحة والتحكيم التي تكون عادلة وسريعة. كما يجب أن تكون الهيئات المكلفة بالتحكيم مستقلة وعادلة، وأن تتمتع الأحكام الصادرة عنها بالتنفيذ الكامل والسريع. وينبغي عدم تدخل السلطات لفرض قيود من قبيل الأوامر بالعودة إلى العمل، وتوظيف الأجراء خلال الإضراب، والأوامر بالاستدعاء إلا في حالة الضرورة والتناسب مع الهدف ومع احترام حقوق الأجراء وضمن عدم حدوث تجاوزات.⁸

• مبدأ التوازن

10. يهدف هذا المبدأ إلى إرساء توازن عادل بين المصالح العمومية والخاصة، عبر البحث عن حلول تضمن أفضل توازن ممكن بين حقوق الأجراء وواجباتهم، وكذلك بين مصالحهم ومصالح المشغلين وضمن الخدمات الأساسية واستمرارية المرافق العمومية والإنتاج الاقتصادي. ويهدف هذا المبدأ إلى منع حدوث تباين كبير في الحقوق أو الواجبات بين الأطراف، ويعزز من استقرار علاقات العمل ويقلل من النزاعات، على النحو الذي يسمح بمعالجة الأسباب المؤدية للإضراب قبل وقوعه.

11. يستند هذا المبدأ إلى مجموعة من الاتفاقيات والتوصيات الدولية التي تؤكد على ضرورة تحقيق توازن بين حقوق الأجراء وواجباتهم، وأبرزها اجتهادات لجنة حرية العمل النقابي بشأن الاتفاقية 87 واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 لعام 1949 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية إذ يتم التنصيب على إمكانية وضع قيود بشكل متوازن ومعقول لضمان مصالح الجميع. علاوة على ذلك، تقدم التوصية رقم 151 لمنظمة العمل الدولية توجيهات واضحة حول تنظيم حق الإضراب في قطاع الخدمات العمومية. ويوفر تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات تقييمات سنوية حول كيفية تطبيق الدول لأحكام منظمة العمل الدولية، ويشمل هذا التقييم توازن الحقوق النقابية مع المصالح العامة، مما يساهم في تحسين فهم وتطبيق الحقوق النقابية في سياقات سياسية واقتصادية مختلفة.⁹

8- Paragraphs 864-906 , 917,921,925, 927, and 967, Ibid.

9- ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike.

https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

ثانيا: المبادئ التي تنظم تدير نزاعات الشغل قبل وخلال وبعد ممارسة الحق في الإضراب

• الحوار والتشاور ومبدأ الآلية الثلاثية

12. يستند هذا المبدأ إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 144 لعام 1976 بشأن المشاورات الثلاثية لتعزيز تنفيذ المعايير الدولية للعمل، إذ يسمح التشاور بتدعيم مبدأ الحوار والتفاوض الحر، مما يعزز الحق في الإضراب كوسيلة أخيرة لحل النزاعات عندما تكون المشاورات غير مجدية. كما تسمح الاتفاقية باستخدام المشاورات الثلاثية كوسيلة لحل النزاعات، باعتبارها آلية فعالة حينما تكون هناك قيود مُعينة على الحق في الإضراب (مثل قيود الوظيفة العمومية أو المرافق الحيوية أو التعليق المؤقت للحق في الإضراب في سياقات الأزمة الوطنية..)¹⁰.

13. والآلية الثلاثية هي أحد المبادئ الأساسية التي تعتمد عليها المنظمة في معالجة قضايا العمل وتحقيق التوازن بين حقوق ومصالح الأطراف المختلفة. هذا المبدأ يعزز التعاون والتشاور الفعال بين ثلاثة أطراف رئيسية: تمثيلية الدولة، والمشغلين أو أرباب العمل، والنقابات أو ممثلي الأجراء، لضمان تنفيذ المعايير الدولية للشغل بشكل متساوي وضمان توازن القوى في المفاوضات الجماعية (المادة 2 و3). ويتم اختيار ممثلي الأجراء وأرباب العمل بحرية من قبل منظماتهم. كما يجب أن يكون هناك دعم إداري لتسهيل هذه العمليات (المادة 4). وأن تُجرى المشاورات بشأن عدة قضايا تتعلق بأنشطة منظمة العمل الدولية، بما في ذلك الردود الحكومية على الاستبيانات والاقتراحات المتعلقة باتفاقيات وتوصيات العمل (المادة 5)¹¹.

• مسؤولية المشغلين

14. تتحدد مسؤولية المشغلين في المبادئ الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 135 لعام 1971 بشأن حماية ممثلي العمال، التي تؤكد مسؤولية المشغلين في احترام حقوقهم¹². يتحمل المشغلون مسؤولية كبيرة في توفير بيئة عمل ملائمة واحترام حقوق العمال. يشمل ذلك تقديم ظروف عمل عادلة، وتجنب أي ممارسات تمييزية، والتعامل بمرونة مع مطالب النقابات، ومنع إغلاق المؤسسات في حالة الإضراب، ومنع فصل الأجراء المضربين أو منع استبدالهم، والسعي إلى التفاوض مما يعزز من علاقات العمل الإيجابية. وحسب معايير منظمة العمل الدولية، يجب ضمان أن يكون للطرف المعني في نزاع الشغل الجماعي من جانب المشغل السلطة لإجراء التنازلات واتخاذ القرارات المتعلقة بالأجور وشروط وأحكام العمل.

10- C144 - Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144)

11- Ibid.

12- ILO, C135 - Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135)

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312280:NO

• العدالة الإجرائية

15. يشير هذا المبدأ إلى ضرورة تنظيم الإجراءات المتعلقة بالإضراب بشكل واضح وشفاف، بما في ذلك تحديد الإجراءات التي يجب اتباعها لإعلان الإضراب، وإجراءات التفاوض مع الأطراف المعنية، وضمان الالتزام بالقوانين واللوائح ذات الصلة. كما يشمل ضمان حق الأطراف في تقديم حججهم، وسماعهم، واتخاذ قرارات قائمة على أساس موضوعي وتوفير آجال زمنية ومسطرية معقولة لتنظيم الحق في الإضراب.
16. يجب أن تكون الإجراءات القانونية لإعلان الإضراب تضمن ممارسة حق الإضراب. كما توصي لجنة التسوية والتحكيم الطوعية لعام 1951 في هذا الشأن بأن تكون هناك آلية تسوية طوعية متاحة للتسوية ومنع النزاعات الصناعية، يمكن تفعيلها إما بمبادرة من أي أطراف النزاع أو تلقائيًا من قبل الهيئة المعنية.
17. لا تُعتبر اللوائح التي توفر التسوية الطوعية والتحكيم قبل إعلان الإضراب انتهاكًا لحرية التنظيم طالما أن اللجوء للتحكيم ليس إلزاميًا ولا يمنع عمليًا من دعوة الإضراب¹³. كما يجب أن يكون الهدف من آليات الوساطة والتسوية هو تسهيل التفاوض دون أن تجعل هذه الآليات من الإضراب المشروع مستحيلًا عمليًا أو يفقد فعاليته¹⁴. وفي حالات التسوية الإلزامية، تؤكد اجتهادات اللجنة المعنية، أنه يُفضّل أن يُعهد بقرار بدء إجراءات التسوية إلى هيئة مستقلة عن أطراف النزاع¹⁵.

• التحكيم الاختياري أو الإجباري

18. يُشير مبدأ التحكيم في ممارسة حق الإضراب إلى أهمية استخدام آليات التحكيم والوساطة بشكل عادل وفعال في حل النزاعات العمالية، باعتبار أن الهدف الأساسي منها هو تسوية النزاعات بين الأجراء والمُشغلين قبل اللجوء إلى الإضراب وخلالها. كما جاء في توصية لجنة التحكيم والوساطة الطوعية لعام 1951 (رقم 92) التي تنص على ضرورة توفير آليات التحكيم الطوعية للمساعدة في تسوية النزاعات العمالية، ويجب أن يكون هذا التحكيم متاحًا عند طلب أي من الأطراف أو بناءً على مبادرة السلطة المختصة.
19. في حالات استثنائية يُسمح بالتحكيم الإجباري لإنهاء النزاعات العمالية والإضرابات خاصة في حالات الأزمات الوطنية الحادة، باعتباره عملية قانونية تلزم الأطراف المتنازعة في نزاع شغل، باللجوء إلى التحكيم لحل النزاع قبل السماح بالإضراب أو أثناءه. ويُعتبر التحكيم الإجباري

13- Paragraph 792, In ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike. https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

14- Ibid, Paragraph 795.

15- Ibid, Paragraph 796.

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب

مقبولاً فقط إذا كان متناسباً مع الوضع ويقتصر على الحالات التي تتطلب تدخلاً حاسماً، مثل خدمات أساسية تؤثر على حياة وصحة السكان، ويجب أن يتمتع أي نظام تحكيم بالاستقلالية والحيادية الكافية لضمان ثقة جميع الأطراف المعنية. كما يجب أن تكون قرارات التحكيم غير مسبقة وألا تكون مشروطة بمعايير تشريعية تؤثر على نتائج التحكيم، وأن يتم احترامها دون تدخل حكومي غير مبرر في إطار مبدأ الحد من تدخل السلطات¹⁶. ومع ذلك، فإن فرض التحكيم الإجباري على نطاق واسع أو بشكل غير متناسب قد يُعد تقييداً للحرية النقابية، حيث يُضعف قدرة النقابات على استخدام الإضراب كوسيلة ضغط في المفاوضات الجماعية.

• مبدأ الشرعية والتناسب في تقييد الحق في الإضراب

20. وفقاً لمبادئ الشرعية والتناسب، يجب أن تكون أي قيود على حق الإضراب مشروعة وغير تعسفية، تستند إلى تشريع واضح ومحدد. وقد جاء تفسير تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في دورة عام 2023، بتفصيل دقيق حول شروط فرض القيود الاستثنائية على الحق في الإضراب، على ضوء تداعيات أزمة كوفيد19، إذ سمحت بهذه الإمكانية في حالات الطوارئ أو الأزمات الكبرى التي تهدد الأمن أو الصحة العامة. ويُمكن تعليق الحق مؤقتاً لفترة معينة، شريطة أن تكون القيود أو الإجراءات مشروعة وضرورية وفقاً للظروف الخاصة، ومتناسبة مع المخاطر والاحتياجات المراد تحقيقها التي تبرر فرضها، وأن تُرفع بمجرد زوال الظروف التي أدت إلى فرضها، وفق معايير حقوق الإنسان، وألا تكون مُستهدفة لنقابة أو مجموعة مُعينة كإجراء تمييزي، وأن تبقى كافة الحقوق المدنية الأساسية مضمونة¹⁷.

21. يُفضّل حسب اللجنة المعنية بالحرة النقابية لدى منظمة العمل الدولية ألا تكون مسؤولية تعليق الإضراب ملقاة على عاتق الحكومة، خاصة عندما تكون طرفاً في النزاع، بل على عاتق جهات مستقلة ومحايدة تحظى بثقة جميع الأطراف المعنية وضمان عدم التحيز. وإذا كانت النصوص القانونية الوطنية تبيح للحكومة تعليق الإضراب وفرض التحكيم الإجباري لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو الصحة العامة مخالفة لمبادئ حرية التنظيم، يشترط أن تُنفذ بنية حسنة ووفقاً للمعاني العادية لمصطلحي الأمن الوطني والصحة العامة وألا يُساء استغلالها¹⁸.

16- Paragraphs 765, 860, 861, 862, 863, 865, 896, and 916. In ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike.

https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

17- Paragraph 34, International Labour Organization. Application of International Labour Standards 2022: Report III (Part A) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. ILO, 110th Session, 2022. Geneva.

18- Paragraphs 911, 913, 914, and 916 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike.

https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

• مبدأ الحد من تدخل السلطات

22. تؤكد اجتهادات لجنة الحرية النقابية أن تدخل السلطات خلال الإضراب يجب أن يكون محدودًا وموجهًا للحفاظ على النظام العام دون التأثير على الحق في الإضراب. وأن يكون تدخل أجهزة الأمن مقتصرًا على الحالات التي تشكل تهديدًا جديًا للنظام والقانون باستخدام العنف، مع التأكيد على استخدام القوة فقط عند الضرورة القصوى وبشكل متناسب ووفق الضوابط القانونية، ويتجنب العنف المفرط، ويكون محدودًا للحفاظ على النظام دون انتهاك حقوق النقابات. كما يجب احترام الاعتصامات طالما أنها سلمية ولا تعرقل حرية العمل، ويمكن منعها فقط إذا تحولت إلى أعمال عنف أو إكراه. كما اعتبرت اللجنة أن التدخل في مجالات غير أساسية أو فرض عقوبات صارمة على الإضرابات غير القانونية يمكن أن يؤثر سلبيًا على إطار التفاوض الجماعي وأهداف الإضراب¹⁹.

٧ : ملاحظات المجلس حول مشروع القانون التنظيمي 97.15

أولاً: الملاحظات الشكلية

1. غياب الديباجة

23. تهدف الديباجة إلى تقديم العناصر الضرورية لفهم دواعي تبني القانون التنظيمي وصياغته وتيسير فهم الغاية التي يسعى لتحقيقها، ولضمان تطبيق هذا القانون التنظيمي وتأويله عند الاقتضاء، بما يضمن تحقيق الغايات التي يتوخاها المشرع. ويقترح المجلس صياغة ديباجة أو ما يقوم مقامها، لتوضيح نية المشرع والسياق التاريخي والاجتماعي للقانون التنظيمي، بشكل يُساعد على تفسير نصوصه، من خلال تضمين الديباجة المبادئ والأسس التي توظف ممارسة الحق في الإضراب وتوضيح أهدافه ومقاصده.

24. ويُحيل المجلس على قرار المجلس الدستوري رقم 2010/786 الصادر بتاريخ 2010/03/02 تحت عدد 1155/10؛ حيث جاء فيه «بعد اطلاعه على القانون التنظيمي رقم 09-60 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي أحاله عليه السيد الوزير الأول رفقة كتابه المسجل

19- Paragraphs 972-941 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike.
https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في 4 فبراير 2010، وذلك من أجل البت في مطابقتها للدستور، عملاً بأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 58 والفقرة الثانية من الفصل 81 من الدستور... حيث إن القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، المعروف على نظر المجلس الدستوري، يحتوي على ديباجة و39 مادة. وحيث إن القوانين التنظيمية تعد منبثقة عن الدستور ومكملة له وتغدو أحكامها بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور امتداداً له؛ وحيث إنه، تبعاً لذلك، وإن كان ليس في الدستور ما يحول دون تصدير قانون تنظيمي بديباجة له، فإنه يبين من النظر في ديباجة القانون التنظيمي المعروف على المجلس الدستوري، أنها لا تعدو أن تكون مجرد أفكار عامة لا تتضمن مبادئ من صميم محتويات القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، كما حددها الفصل 95 من الدستور، مما لا يتأتى معه فحص دستوريها على الحال، ويتعين بالتالي اعتبارها غير مندرجة في النطاق المحدد لهذا القانون التنظيمي؛ حيث إن المادة الفريدة في هذا الباب تعد مجرد تذكير بما تضمنته أحكام الفصل 95 من الدستور فيما يخص صلاحيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتركيبه وتنظيمه وطريقة تسييره، مما يجعلها تكتسي طابع قانون تنظيمي، وتطابق الدستور»²⁰.

يوصي المجلس ب:

- إضافة ديباجة أو مادة فريدة تُذكر بالأسس والمبادئ التي تستند عليها مقتضيات القانون التنظيمي فيما يتعلق بممارسة الحق في الإضراب خاصة فيما يتعلق بحماية الحرية النقابية وضمان التوازن بين حقوق والتزامات مختلف الأطراف وحماية حقوق المواطنين من خلال استمرار المرفق العام والخدمات الأساسية.

ثانياً: الملاحظات الموضوعية

1. بخصوص تعريف الإضراب وأنواعه

25. يعرف القانون التنظيمي رقم 97.15 الإضراب باعتباره «كل توقف جماعي عن العمل يتم بصفة مدبرة وبلدة محددة، من أجل الدفاع عن حق من الحقوق أو مصلحة من المصالح الاجتماعية أو الاقتصادية المباشرة للأجراء المضربين»، في حين أن منظمة العمل الدولية، قد عرفته بالمفهوم الموسع كونه «توقفاً مؤقتاً عن العمل (أو تباطؤ) يتم تنفيذه عمدًا من قبل مجموعة

20- <https://www.cour-constitutionnelle.ma/DocumentDecision?id=786>

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

أو أكثر من الأجراء بهدف فرض بعض المطالب أو مقاومتها، أو التعبير عن المظالم، أو دعم الأجراء الآخرين في مطالبهم أو مظالمهم»²¹.

26. يلاحظ المجلس أن المشروع قد سمح ضمناً بالإضراب الجزئي (المادة 15) إلا أنه منع بعض أنواع الإضرابات مثل الإضراب التضامني والإضراب بالتناوب (المادة 12)، فضلاً عن منع احتلال أماكن العمل (المادة 27). إن تحديد مفهوم الإضراب وطرق وأساليب ممارسته على النحو المبين أعلاه، قد يؤدي إلى تقييد غير مباشر لممارسة هذا الحق الدستوري ويمنع فئات كبيرة من الأجراء بحكم طبيعة عملهم ووسائل الضغط المشروعة التي يتوفرون عليها كطرق تكتيكية للتفاوض الجماعي.

27. يرى المجلس على أن مشروع القانون التنظيمي 97.15، قد منع الإضراب بالتناوب في المادة 12، التي نصت على أنه «يمنع كل توقف مدبر عن العمل يتم بالتناوب وبكيفية متتالية بين فئات مهنية معينة أو مختلفة، تعمل في المقابلة أو المؤسسة نفسها أو في إحدى المؤسسات التابعة لها، سواء تعلق هذا التوقف بنشاط واحد من أنشطة المقابلة أو المؤسسة أو بعدة أنشطة»، إلا أنه في المادة 15 قد سمح بالإضرابات الجزئية حيث نص على أنه «يمكن أن يتخذ قرار الإضراب على الصعيد الوطني في جميع القطاعات أو بعضها أو في قطاع واحد أو في أنشطة معينة داخل نفس القطاع أو في قطاعات مختلفة، من قبل الجهاز التداولي المختص لإحدى النقابات الأكثر تمثيلاً أو ذات تمثيلية على الصعيد الوطني، وذلك طبقاً لأنظمتها الأساسية».

28. ويرى المجلس أنه من الضروري الاسترشاد باجتهادات لجنة الحرية النقابية في تحديد شرعية الطرق المختلفة التي يُمكن أن يمارس بها حق الإضراب، بما فيها الإضرابات الفجائية (Wild-Cat Strikes)، الامتناع عن العمل (Tools-Down)، إضرابات التباطؤ (Go-Slow)، وإضرابات الالتزام بنص شروط العمل من أجل العمل بالحد الأدنى (Work To Rule)، وإضرابات الجلوس في محل العمل (Sit-Down Strikes)، والإضراب الكلي أو الجزئي عن العمل، حيث ينقسم هذا الأخير إلى ثلاثة أنواع: الإضراب الدائري أو بالتناوب، وتنقسم الأنواع الأخرى إلى الإضراب القصير والمتكرر، وإضرابات التضامن التي تحددها اللجنتين المعنيتين على أنها إضرابات تتم من مجموعة من الأجراء لدعم إضراب آخر قانوني²². وتعتبر اجتهادات لجنة الحرية النقابية

21- Generally, a strike is a temporary work stoppage (or slowdown) wilfully effected by one or more groups of workers with a view to enforcing or resisting demands or expressing grievances, or supporting other workers in their demands or grievances. Paragraph 783 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike. https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

22- Gernigon, Bernard, Alberto Otero, and Horacio Guido.» ILO principles concerning the right to strike." Int'l Lab. Rev. 137 (1998): 441.

أن القيود التي تُفرض على أنواع الإضراب تكون مُبررة فقط في حالة ما لم تكن هذه الإضرابات سلمية، وأن عدم استخدام أي وسيلة عنيفة يضمن الحماية الدولية والوطنية لحق الإضراب كحق من حقوق الإنسان.²³

يوصي المجلس ب:

- توسيع تعريف الحق في الإضراب ليشمل الدفاع عن المصالح المعنوية والمهنية الفردية والجماعية للعمال بما يسمح بتحقيق الانسجام مع مقتضيات المادة 396 من مدونة الشغل التي تنص على أن النقابات المهنية تهدف إلى «الدفاع عن المصالح الاقتصادية والاجتماعية والمعنوية والمهنية، الفردية منها والجماعية، للفئات التي تؤطرها».
- الإقرار بمشروعية كافة أشكال الإضراب بما فيها الإضراب التضامني والإضراب بالتناوب مادامت تحترم مبادئ التنظيم والسلمية وعدم عرقلة حرية العمل وفقاً لنص وروح هذا القانون التنظيمي.

2. بخصوص الجهات التي يحق لها الإعلان عن الإضراب وممارسته

29. يشترط مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 في الفقرة (ج) من المادة الثالثة أن تكون الجهات الداعية إلى الإضراب مقتصرة على النقابات الأكثر تمثيلية²⁴ أو أغلبية المأجورين في حالة عدم وجود تمثيلية. كما تحدد المادة الرابعة الأشخاص الذين يُمكن لهم ممارسة الحق في الإضراب في أولئك الخاضعين لأحكام القانون رقم 65.99 المتعلق بمدونة الشغل، والموظفين والأعوان والمستخدمين لدى إدارات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية ولدى كل شخص اعتباري آخر من أشخاص القانون العام.

30. إن جعل الحق في الدعوة للإضراب امتيازاً خاصاً بالمنظمات النقابية باعتبار أدوارها في التعبئة والتأطير لا يتعارض مع معايير الاتفاقية رقم 87، كما أقرتها اللجنة المعنية بالحرية النقابية لدى منظمة العمل الدولية²⁵، مع التأكيد على مبدأ عدم التمييز بين النقابات، حيث ينبغي ضمان حقوق النقابات الأقل تمثيلية كذلك. وقد ميّزت الاجتهادات والتجارب المُقارنة بين الدعوة إلى

23- ILO CFA (2000) paragraph 324.

24- وبالرجوع إلى مدونة الشغل وتحديداً الباب الخامس، فإن المنظمة النقابية الأكثر تمثيلاً حسب المادة 425 ينبغي أن تحصل على نسبة 35 % على الأقل من مجموع عدد مندوبي الأجراء المنتخبين على صعيد المقاطلة أو المؤسسة.

25- Paragraph 756 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike. Ibid.

الإضراب ومُمارسة الحق نفسه والذي اعتبرته كثير من الدول مُمارسة وحَقًا دستوريًا وقانونيًا فرديًا يمتد عمومًا إلى جميع العمال، بما في ذلك غير الأعضاء في النقابات. ففي فرنسا على سبيل المثال، يجب أن يكون الإضراب جماعيًا، أي يُشترط أن يدعو إليه عاملين على الأقل. ومع ذلك، فإن القانون الفرنسي يورد ثلاثة استثناءات على هذه القاعدة لتصنيف توقف عاملٍ مُضربٍ واحد فقط باعتباره إضرابًا، أولها إذا كان العامل هو العامل الوحيد في المقابلة، والثاني هو إذا كان عاملاً مؤقتًا ويرغب في الانضمام إلى حركة إضراب يشارك فيها زملاؤه العاملون في الشركة التي يعمل بها، ثم عندما يستجيب الموظف لإضراب وطني يعنيه، مثل الإضراب ضد إصلاح نظام التقاعد مثلًا²⁶. ومن بين الدول التي اعتبرته حقًا فرديًا يُمكن لأي عامل أو مجموعة من الأجراء مُمارسته دون أن يكونوا منظمين نقابيًا بالضرورة نجد إيطاليا وأورغواي وأيرلندا وفنلندا والسويد والمجر، ماعدا الإضرابات التضامنية التي يجب أن تنظمها نقابة²⁷. كما تضمن الولايات المتحدة الأمريكية حقوقًا أكثر توسعًا للتجمع والإضراب لكل من الأجراء النقابيين وغير النقابيين على حد سواء، ولكن على حساب تقديم القليل من الحماية الفعلية للمضربين بدوافع اقتصادية²⁸. أما فيما يخص النقابات الأقل تمثيلية، واستنادًا على اجتهادات اللجنتين، فإن نظام الأكثرية قد يكون متوافقًا مع الحرية النقابية طالما يُسمح لنقابات الأقلية بالوجود وتنظيم الأعضاء وتمثيلهم في العلاقة مع الشكايات الفردية²⁹.

يوصي المجلس ب:

- توسيع دائرة الجهات التي يحق لها مُمارسة الحق في الإضراب لتشمل فئات الأجراء الذين لا يخضعون بالضرورة لمدونة الشغل أولقانون الوظيفة العمومية، كالعمال الذين يخضعون لمدوناتٍ أخرى مثل مدونة التجارة البحرية وظهير 24 دجنبر 1960 بشأن النظام الأساسي لمستخدمي المقاولات المعدنية، والمهنيين غير الأجراء بمختلف أصنافهم، والمهنة الحرة، والمقاولين الذاتيين، والعمال لحسابهم الخاص، والعمال والعاملات المنزليين. وفي مجال العمل المؤقت والعقود من الباطن، وغيرهم من الفئات في جميع القطاعات والأنشطة التي لا ترتبط بالضرورة بمدونة الشغل أو بالوظيفة العمومية.

26- <https://solutions.lesechos.fr/juridique/loi-conformite/droit-de-greve-du-salarie-les-10-points-essentiels/>

27- Waas, Bernd. » Strike as a fundamental right of the workers and its risks of conflicting with other fundamental rights of the citizens." In XX World Congress, Santiago de Chile, pp. 1-88. 2012 ; p14-17.

28- Doorey, David J. » On Constructing a Stronger Right to Strike Through Comparative Labor Law." Harvard Law Review Blog, January 4, 2024. <https://harvardlawreview.org/blog/2024/01/on-constructing-a-stronger-right-to-strike-through-comparative-labor-law/>

29- Chicktay, M.A. » Democracy, Minority Unions and the Right to Strike: A Critical Analysis. Numsa v Bader Bop (Pty) Ltd 2003 2 BCLR (CC)" University of the Witwatersrand, Obiter, 2007.

- وجوب التنصيب على نقابات الأقلية (التي ليست بأكثر تمثيلية) في الفقرة (ج) من المادة 3، خاصة حينما يرتبط الإضراب بحقوق أفراد أو مجموعات صغيرة على صعيد المقابلة أو المؤسسة.

3. القيود الموضوعية المفروضة على الحق في الإضراب

31. الحق في الإضراب ليس حقا مطلقاً، حيث يمكن تقييده في ظروف استثنائية، أو حتى حظره في بعض الحالات بموجب التشريع الوطني. وتنقسم القيود الموضوعية حسب معايير منظمة العمل الدولية إلى أربعة أنواع:

أ. تقييد الحق في الإضراب لدى بعض الفئات من الموظفين العموميين

32. تحدد المادة 33 من مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 الفئات الممنوعة من ممارسة الحق في الإضراب. ويرى المجلس أن المعايير التي تتحدد على أساسها الفئات الممنوعة من ممارسة الحق في الإضراب ينبغي أن تتلائم مع معايير منظمة العمل الدولية، والتي اعتبرت أن التعريف الواسع جداً لمفهوم الموظف العمومي من المرجح أن يؤدي إلى تقييد واسع جداً أو حتى حظر للحق في الإضراب لهؤلاء العمال. كما تؤكد أن حظر ممارسة الحق في الإضراب في الوظيفة العمومية يجب أن يقتصر على الموظفين العموميين الذين يمارسون السلطة باسم الدولة³⁰.

33. كما يرى المجلس أنه من الضروري تعويض هذا المنع بأحكام خاصة بالتنصيب على بدائل للتفاوض الجماعي وحماية حقوق ومطالب الموظفين أو العمال، وهو ما اشترطته اجتهادات لجنة الحرية النقابية لمنظمة العمل الدولية حينما يُقيد الحق في الإضراب أو يُحظر، بما في ذلك إجراءات المصالحة والتحكيم العادلة والسريعة، بكل حيادية واستقلالية لتحقيق التوازن بين المصالح³¹.

34. وقد أوضحت لجنة الخبراء في تطبيق الاتفاقيات والتوصيات، لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية أن الموظفين العموميين يتمتعون بشكل عام بنفس حق الإضراب الذي يتمتع به نظراؤهم في القطاع الخاص؛ وفي الوقت نفسه، يمكن تقييد هذا الحق للموظفين العموميين الذين يمارسون السلطة باسم الدولة، حسب مقارنة كل بلد، خاصة في تصنيف الموظفين العموميين. وحسب الاتفاقية 87، تبدو بعض استثناءات الموظفين العموميين قابلة

30- Paragraph 828-829 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Ibid.

31- Paragraphs 825-863, ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike. Ibid.

لتطبيق بوضوح، مثل المسؤولين الذين يدققون أو يجمعون الإيرادات الداخلية، ضباط الجمارك، أو القضاة ومساعدتهم القضائيين المقربين.

35. ويرى المجلس الوطني لحقوق الإنسان على أن منع العاملين في قطاعات بأكملها من ممارسة الحق في الإضراب قد يقصي فئات الموظفين بما فيهم العاملين في مناصب تقنية وفنية بسيطة وغيرهم، ويدعو إلى الاسترشاد بالتجارب الدولية في هذا المجال، التي يتم فيها التمييز بين الموظفين المدنيين الذين يعملون في مناصب إشرافية وفي رتبٍ عليا ومناصب قيادية وتنفيذية، وبين بقية الموظفين مهما كانت طبيعة القطاع³² حيث تحدد المادة 6 (1) من قانون نقابات موظفي الحكومة (AEOPOTU) في كوريا الجنوبية مثلا نوعية الموظفين الحكوميين المؤهلين للانضمام إلى النقابات والذين يُمكن لهم ممارسة الحق في الإضراب في أولئك الذين يتواجدون في الدرجة السادسة أو أقل.

يوصي المجلس ب:

- حصر لائحة الفئات التي لا يحق لها ممارسة الحق في الإضراب بما يتلائم مع مبادئ منظمة العمل الدولية ونقل بعضهم إلى الفئات التي تستلزم الحد الأدنى من الخدمة وتمتعهم بالضمانات البديلة للتفاوض الجماعي تعويضا عن هذا القيد. كما يدعو المجلس إلى عدم مدّ المنع إلى كافة الفئات العاملة بالوزارات أو القطاعات العمومية، وأن يقتصر المنع على فئات مُحددة منها فقط ممن يتحملون مسؤوليات باسم الدولة على النحو الذي تحدده مبادئ منظمة العمل الدولية.

ب. الخدمات الأساسية العامة والحد الأدنى من الخدمات

36. حدد الباب الرابع من مسودة القانون التنظيمي 97.15 أحكامًا خاصة بالإضراب في المرافق الحيوية، حيث اعتبرت المادة 34 على أنه يُمارس حق الإضراب في هذه المرافق شريطة توفير حد أدنى من الخدمات، وهو ما عرّفته المادة الثالثة على أنه «قدر كاف من الخدمات الأساسية يجب تأمينه لضمان استمرارية تقديمها للمرتفقين في حالة ممارسة حق الإضراب». وقد وضعت المادة 34 لائحة من القطاعات المعنية مع الإشارة إلى كون تحديد الخدمة الأدنى فيها يكون بناءً على اتفاق بين الجهة الداعية إلى الإضراب والمشغل المعنى بمساهمة السلطة أو السلطات الإدارية المحلية المختصة لتحديد الحد الأدنى من الخدمة الواجب تأمينها والأجراء

32- باستثناء الشرطة وأجهزة الأمن/المؤسسة العسكرية، القضاة، والعاملون في خدمات الطوارئ الصحية في المستشفيات العامة وفي المطافئ

المكلفين بتوفيرها، وفي حالة تعذر إبرام هذا الاتفاق، يتعين على المشغل استصدار أمر قضائي من قبل قاضي المستعجلات ليُحدد الحد الأدنى والأجراء المكلفين بتوفيرها. كما تُشير نفس المادة إلى أنه يُمكن تميم لائحة المرافق الحيوية بقانون بعد استشارة المنظمات النقابية للأجراء الأكثر تمثيلاً أو ذات تمثيلية على الصعيد الوطني والمنظمات المهنية للمشغلين التابع لها المرفق المعني عند وجودها.

37. يُلاحظ المجلس أن المشروع لم يُعط تفاصيل مُحددة حول شرط توفير الحد الأدنى من الخدمة وكيفية التفاوض عليه (سواء كميًا حسب النسبة أو حسب طريقة الأداء أو تحديد الأيام..)، بشكل يراعي خصوصيات كل قطاع أو وحدة إنتاجية. كما يُلاحظ أن دائرة المرافق الحيوية قد شملت بعض القطاعات التي لا تعتبرها معايير منظمة العمل الدولية خدمات أساسية بشكل انقطاعها خطرًا على صحة وسلامة المواطنين. ويعتبر المجلس أن اللائحة المُحددة للمرافق لم تُراعي مبادئ الاستدامة، إذ أن ما يمكن اعتباره مرفقًا حيويًا في الوقت الحالي، قد لا يكون بالضرورة كذلك في المستقبل، ومن ثم فإن المجلس يرى أنه من الأفضل الاكتفاء بتحديد المبادئ الأساسية لتحديد القطاعات الحيوية في القانون التنظيمي، على أن يتم تحديد هذه اللائحة لاحقًا في نص من درجةٍ أدنى قابل للتعديل حسب ما تمليه تطورات الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

38. ويذكر المجلس في هذا الصدد بمجموعة من التطبيقات والإرشادات التي وضعتها اللجنتان المعنيتان بخصوص الخدمات الأساسية، لغرض تقييد أو حظر الحق في الإضراب، حيث تحصرانها في الخدمات «التي يهدد انقطاعها حياة أو سلامة أو صحة كل أو جزء من السكان»³³. ويعتبر انقطاع الخدمات التي تسبب أو تنطوي على احتمال التسبب في صعوبات اقتصادية غير كافٍ عموماً لاعتبار الخدمة المنقطعة كخدمة أساسية. وتعتبر اللجنتان أن انقطاع الخدمات أو الإنتاج هو مصدر ضغط ونفوذ مشروع يمكن للعمال أن يمارسوه، وبالتالي التسبب في درجة من الصعوبة الاقتصادية؛ وهو ما يسمح للإضراب بأن يكون فعالاً كوسيلة ضغط في جلب الأطراف إلى الحوار وتأمين تسوية تفاوضية.

39. كما أوضحت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية، أن مفهوم الخدمات الأساسية ليس ثابتًا بطبيعته. وهكذا، قد تصبح الخدمة غير الأساسية، أساسية إذا تجاوز الإضراب مدة معينة أو مدى معين، أو كانت الخدمة تتعلق بقطاعات ذات خصوصية بالنسبة لدولة معينة. لذلك حددت اللجنتان الخدمات الأساسية بالمعنى الدقيق للكلمة لتشمل خدمات مراقبة الحركة الجوية، خدمات

33- James J. Brudney, The Right to Strike as Customary International Law, 46 Yale J. Int'l. L. 1 (2021) Available at: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/1129

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب

الهاتف، خدمات السجون، خدمات مكافحة الحرائق، وخدمات المياه والكهرباء. وفي نفس الوقت تم تحديد مجموعة واسعة من الخدمات التي تُعتبر عادةً غير أساسية بالمعنى الدقيق للكلمة بما فيها عمل الراديو والتلفاز والبنوك.

40. بالإضافة إلى ذلك، يُمكن تقييد حق الإضراب لبعض الأجراء في إطار العمل غير الأساسي، عندما يكون من الضروري لهم الاستمرار في العمل للامتثال لمتطلبات السلامة القانونية، ولسلامة الأشخاص والألات والمعدات، والتشغيل الآمن للمرافق، ولمنع الحوادث. وفي هذه الحالة ينبغي إدخال خدمة الحد الأدنى المتفاوض عليها، على أن تكون هذه الأخيرة، خدمة حد أدنى حقيقية، أي خدمة محدودة لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان أو الحد الأدنى من متطلبات الخدمة، مع الحفاظ على فعالية الضغط الذي يتم ممارسته³⁴.

يوصي المجلس ب:

- مأسسة الحوار الاجتماعي وتشجيع المفاوضة الجماعية وإبرام اتفاقية الشغل الجماعية داخل المفاوضات لمعالجة الإشكالات المتعلقة بتحديد معايير الحد الأدنى للخدمة، وفق مقاربة تشاركية وضمن آلية ثلاثية (Tripartite Mechanism) بين منظمات المشغلين والنقابات العمالية والحكومة، مع أخذ خصوصيات كل قطاع أو مرفق بعين الاعتبار.
- تحديد كفاءات تنظيم المرافق الحيوية بالتفصيل بما في ذلك نطاق ومدة الخدمة في نص من درجة أدنى أو في الاتفاقيات الجماعية، بشكل سابق عن ممارسة الإضراب، وينبغي أن يكون ذلك بشكل واضح وقابل للتطبيق.
- حذف المقتضى الذي ينص في المادة 34 على تدخل السلطات المحلية في تحديد الحد الأدنى من الخدمة.

ج. الإضراب لأهداف سياسية

41. تنص الفقرة الثانية من المادة 5 من مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 على أنه «يعتبر كل إضراب لأهداف سياسية ممنوعاً». ويرى المجلس الوطني لحقوق الإنسان أن هذه الصيغة واسعة، وقد لا تسمح بالتأطير القانوني لبعض الحالات التي يصعب فيها الفصل بين النقابي والسياسي، حينما يتعلق الأمر بدفاع الأجراء والموظفين عن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية.

34- James J. Brudney, The Right to Strike as Customary International Law, 46 Yale J. Int'l. L. 1 (2021) Available at: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/1129

42. ويقترح المجلس الاسترشاد بما جاء في اتفاق العمل الجماعي لمنظمة العمل الدولية الذي ينص على أن «الإضرابات ذات الطبيعة السياسية البحتة» لا يحميها الحق في الإضراب، وباجتهادات آليات هيئة الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية التي تفيد أن المصالح المهنية والاقتصادية التي يدافع عنها الأجراء من خلال ممارستهم الحق في الإضراب لا تتعلق بشروط عمل أفضل أو مطالب جماعية ذات طابع مهني فحسب، بل تسعى أيضاً إلى إيجاد حلول لمسائل متعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على الطبقة العاملة، والتي يصعب الفصل بينها وبين الإضرابات السياسية، تبعاً لما يلي: «إعلان عدم قانونية الإضراب الوطني الذي يحتج على الآثار الاجتماعية والعمالية لسياسات الحكومة الاقتصادية ومنع الإضراب يُشكل انتهاكاً خطيراً لحرية التنظيم النقابي».³⁵

يوصي المجلس ب:

- إلغاء الفقرة الثانية من المادة 5 التي تنص على منع كل إضراب لأهداف سياسية أو استبدالها بالصياغة التالية «يعتبر كل إضراب لأهداف سياسية بحتة/ محضة ممنوعاً».

د. تعليق الإضراب خلال الأزمات الوطنية والكوارث

43. تنص المادة 28 من مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 على إمكانية منع الإضراب أو وقفه لمدة محددة بموجب قرار من رئيس الحكومة في حالة حدوث آفات أو كوارث طبيعية أو أزمة وطنية، إلا أنها لم تُعط بدائل وآليات لضمان حصول توافقات سلمية في مرحلة المفاوضات الجماعية بين الأجراء والمُشغلين، كما لم يتم تحديد مفهوم الأزمة الوطنية.

44. ويرى المجلس أن هذه المقترضات لا تستحضر مبدأي الضرورة والتناسب في فرض قيود على الحق في الإضراب، حيث يجوز بموجب الاتفاقية 87 تعليق الحق في الإضراب شريطة احترام مبادئ الضرورة والتناسب، الذي يقتضي أن تكون القيود على الحق بالقدر الضروري لتلبية متطلبات الوضع في حالات الأزمات الوطنية الحادة، وبشكل مؤقت، وأن يُنفذ بحسن نية دون تعسف في إساءة استعمال مصطلحات «الأزمات والطوارئ وتهديد الأمن».

45. ويُفضّل حسب اللجنة المعنية بالحرية النقابية لدى منظمة العمل الدولية ألا تكون مسؤولية تعليق الإضراب ملقاة على عاتق الحكومة، خاصة عندما تكون طرفاً في النزاع، بل على جهات مستقلة ومحيدة تحظى بثقة جميع الأطراف المعنية وتضمن عدم التحيز. كما يشترط إن كانت

35- Paragraph 780, in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Ibid.

النصوص الوطنية القانونية تبيح للحكومة تعليق الإضراب وفرض التحكيم الإلزامي لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو الصحة العامة مخالفة لمبادئ حرية التنظيم، أن تُنفذ بنية حسنة وفقاً للمعاني العادية لمصطلحي الأمن الوطني والصحة العامة وألا يُسئ استغلاله³⁶.

يوصي المجلس ب:

- إسناد مسؤولية تعليق الإضراب إلى جهات مستقلة.

4. القيود الإجرائية

أ. الإشعار المسبق والأجال الزمنية

46. يمكن للدول أن تفرض قيوداً إجرائية على ممارسة حق الإضراب، حيث يمكن طلب الوساطة أو التوفيق أو التحكيم الطوعي قبل الإضراب، على أن تتسم بالنزاهة والفاعلية والسرعة. ويعتبر الغرض من مثل هذه الإجراءات هو تشجيع طرفي نزاع العمل على التوصل إلى حل قبل اللجوء إلى الإضراب، إلا أن بطء وتعقيد هذه الإجراءات يمكن اعتباره في بعض الحالات متحيزاً وقد يشكل عقبة لممارسة الحق في الإضراب.

47. وقد نصّت المادة 7 من المشروع على عدم إمكانية اللجوء إلى مُمارسة حق الإضراب إلا بعد انصرام أجل 30 يوماً من تاريخ توصل المشغل بالملف المطلي من الجهة التي يُمكن لها الدعوة إلى الإضراب³⁷. ويُلاحظ المجلس أن مقتضيات المادة 7 لا تنص على الحلول التي قد يتم اعتمادها في حالة رفض المشغل تسلم الملف المطلي أو إجراء مفاوضات كما يُلاحظ أنه لم يتم تحديد شروط تعيين الوسيط أو إعطاء بدائل حول المساعي اللازمة لمحاولة إجراء محاولة التصالح وفق آلية ثلاثية.

48. كما يلاحظ المجلس طول الأجال الزمنية في مشروع القانون التنظيمي 97.15؛ حيث أشارت الفقرة (ب) من المادة 19 إلى إحاطة المشغل علمًا بقرار الإضراب (7 أيام على الأقل قبل الشروع الفعلي في تنفيذه)، علمًا أن المادة 18 نصت قبل ذلك على إبلاغ المشغل 15 يوماً من قبل الجهة الداعية للإضراب.

36- Paragraphs 911, 913, 914, and 916 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike.
https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

37- نصت المادة 7 من مشروع القانون التنظيمي 97.15 على «لا يمكن اللجوء إلى مُمارسة حق الإضراب إلا بعد انصرام أجل 30 يوماً من تاريخ توصل المشغل بالملف المطلي من الجهة التي يُمكن لها الدعوة إلى الإضراب. قبل اللجوء إلى ممارسة حق الإضراب، يتوجب القيام، خلال الأجل المذكور، في الفقرة السابقة بإجراء مفاوضات بشأن الملف المطلي للأجراء قصد البحث عن حلول متوافق عليها. ولهذه الغاية، يمكن للأطراف الاتفاق على تعيين وسيط. وفي حالة تعذر إجراء المفاوضات أو فشلها لأي سبب كم الأسباب، يتعين القيام ببذل جميع المساعي اللازمة لإجراء محاولة التصالح بين الطرفين.....».

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

49. ويرى المجلس الوطني لحقوق الإنسان أن تحديد المادة 7 من مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 فترة الإخطار في 30 يوماً من توصل المشغل بالملف المطليبي، مع ربط ذلك بفترة 15 يوماً لعقد الجمع العام (المادة 16)، وأجل تبليغ المشغل بقرار الإضراب في 15 يوماً (المادة 18)، يُعقد مسطرة ممارسة الحق في الإضراب خاصة في الحالات التي تكون فيها المطالب مرتبطة بالتأخير في أداء الأجور وغيرها من المتطلبات الاجتماعية التي تتطلب استعجالاً ولا تستحمل مثل هذه القيود الزمنية أو المسطرية.

50. كما يلاحظ أن مشروع القانون التنظيمي 97.15 ربط ممارسة الإضراب بوجود مطالب مهنية محددة سلفاً، رفض المشغل الوفاء بها، وهو الأمر الذي يسمح بتمييز الإضراب عن تصرفات التمرد وعدم الطاعة، إلا أنه لم يُحدد إجراءات كافية لضمان توافقي أو تفاوض جماعي سابق، فالمادة 7 من مشروع القانون التنظيمي 97.15 تشير إلى إمكانية اتفاق الأطراف على تعيين وسيط قصد البحث عن حلول متوافق علمياً، إلا أنها لم تُحدد طبيعة المسطرة والجهة وإجراءات التوافقات وكيفية تعيين الوسيط قبل أخذ قرار الإضراب، رغم أن مدونة الشغل قد حددت الدور المنوط بمفتشي الشغل في الكتاب الخامس المعنون بأجهزة المراقبة من مدونة الشغل، ولاسيما المادة 531 وما بعدها.

51. ولتدقيق المقتضيات الخاصة بالإشعار والأجال، يقترح المجلس الاسترشاد باجتهادات اللجنتين المعنيةتين بمنظمة العمل الدولية اللتان تعتبران أن المتطلبات الإجرائية متوافقة مع الاتفاقية طالما أن هدفها هو تسهيل المفاوضات وليست معقدة أو بطيئة لدرجة أن ممارسة حق الإضراب المشروع تصبح مستحيلة عملياً أو تفقد فعاليتها. فقد اعتبرت لجنة الحرية النقابية أن الالتزام بإشعار مسبق معقول لصاحب العمل قبل إعلان الإضراب مقبولاً، مثل الإشعار قبل 48 ساعة، في حين أن متطلبات الإشعار قبل 20 يوماً في الخدمات الاجتماعية أو العامة لا تقوض مبادئ حرية التجمع. تُعتبر فترة التهدة القانونية البالغة 40 يوماً قبل إعلان الإضراب في خدمة أساسية مقبولة، طالما أنها توفر فرصة للطرفين للعودة إلى طاولة المفاوضات وقد تصل إلى اتفاق دون الحاجة للإضراب³⁸. ويجب أن تكون المعلومات المطلوبة في إشعار الإضراب معقولة، وأي أوامر لاحقة لا يجب أن تُستخدم بطريقة تجعل النشاط النقابي الشرعي شبه مستحيل³⁹.

38- Paragraph 802 in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike. https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

39- Paragraphs 789-814, in ILO: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Right to strike.

https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

52. ويدعو المجلس إلى استلزام بعض الممارسات الفضلى التي تبلورت في سياق مجموعة من التجارب المقارنة، حيث يُنظم القانون الفرنسي، على سبيل المثال، مسألة الأجل الزمنية بشكلٍ حر، إذ لا يُطلب من الأجراء احترام إشعار مسبق مُعين. وبمعنى آخر، فإن الأجراء الذين يقررون الإضراب في القطاع الخاص ليسوا ملزمين بإعلان نيّتهم بالإضراب عن العمل قبل عدة أيام، بل يجب عليهم فقط إبلاغ المشغل بمطالبهم في بداية الإضراب ويُمكن أن يكون منصوصاً عليه في الاتفاقيات الجماعية. أما في القطاع العام فينبغي احترام إشعار مسبق للإضراب 5 أيام كاملة قبل الشروع في الإضراب من قبل النقابات العمالية.

53. أما في المملكة المتحدة، فالقانون لا يلزم الأجراء بإشعار مشغليهم بنيّتهم في خوض إضراب، لكنه يلزم النقابات باحترام الإشعار المسبق للمشغل 14 يوماً قبل تاريخ الإضراب أو 7 أيام فقط في حال الاتفاق على ذلك بين المشغل والنقابة الداعية إلى الإضراب⁴⁰. وفي ألمانيا، تُحظر الإضرابات العشوائية بشكل خاص لأنها تخالف قواعد عملية التفاوض الجماعي المنظم. ومع ذلك، يمكن إضفاء الشرعية على مثل هذه الإضرابات بأثر رجعي إذا تدخلت نقابة عمالية وتولت تنظيم الإجراء⁴¹. وفي كندا، يجب على النقابة العمالية أن تقدم إشعاراً إلى صاحب العمل قبل 72 ساعة على الأقل، تحدد فيه تاريخ حدوث الإضراب، ويجب عليها أيضاً تقديم نسخة من الإشعار إلى الوزير المعني⁴².

54. تنص المادة 2 من القانون الإيطالي رقم 146/1990 على أن الاتفاقيات الجماعية التي تنظم العمل والعلاقات الصناعية في الخدمات الأساسية يجب أن تنص على فترة تهدئة يجب القيام بها قبل بدء إجراءات الدعوة إلى الإضراب وهي إلزامية لكلا الطرفين. وتنص المادة 2(5) على أنه من أجل السماح للإدارة أو المؤسسة التي تقدم خدمات أساسية بالاستعداد بشكل مناسب لممارسة حق الإضراب وضمان الحقوق الأساسية (مثل حماية الحياة والصحة والحرية والأمن والنظافة العامة وتزويد الطاقة وإدارة العدالة وحرية التنقل والمساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتعليم وحرية الاتصالات) وتسهيل تنفيذ أي محاولات لتسوية النزاع وضمان الحد الأدنى من الخدمات، يجب ألا تقل فترة الإشعار عن عشرة أيام (يمكن للاتفاقيات والاتفاقيات الجماعية ولوائح الخدمة تمديد عدد الأيام اللازمة لتقديم إشعار مسبق).

40- «Trade Union Act 2016 section 8».

41- Germany- EPSU, Ibid.

42- Part I, Division V, Obligation Relating to Strikes and Lockouts, Section 87.2(1). Canada Labour Code (R.S.C., 1985, c. L-2)." Last amended February 1, 2024. Government of Canada. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-2/page-10.html>.

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

55. وفقاً للمادة 4 من قانون إصلاح الطيران الإيطالي رقم 242/1980⁴³، يجب إخطار وزير النقل مسبقاً قبل خمسة أيام على الأقل من تاريخ الإضراب. يجب أن يقدم منظمو الإضراب إخطاراً يهدف إلى ضمان الحفاظ على الاتصالات الدولية بما يتماشى مع ما تحدده منظمة الطيران المدني الدولي (ICAO).

56. تنص المادة 44 من قانون العمل رقم 8 لسنة 1996 بالأردن على أنه «يجوز إجراء تفاوض جماعي بين أصحاب العمل والنقابة بشأن أمور متعلقة بتحسين شروط وظروف العمل وإنتاجية الأجراء وعلى أن يتم هذا التفاوض بناء على طلب صاحب العمل أو النقابة خلال مدة لا تزيد على (21) يوماً من تاريخ تبليغ الإشعار الخطي الذي يوجهه الطرف الذي يرغب في إجراء التفاوض إلى الطرف الآخر، على أن يتضمن الإشعار موضوع التفاوض وأسبابه وعلى أن يتم إرسال نسخة منه إلى الوزير خلال مدة لا تزيد على (48) ساعة من تاريخ صدوره».

57. كما تنص المادة 135 من نفس القانون على أنه «لا يجوز للعامل أن يضرب دون إعطاء إشعار لصاحب العمل قبل مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً من التاريخ المحدد للإضراب. تضاعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العمومية. ب - لا يجوز لصاحب العمل إغلاق مؤسسته دون أن يعطي إشعاراً للعمال بذلك قبل مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً من التاريخ المحدد للإغلاق. تضاعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العمومية».

يوصي المجلس ب:

- استبدال كافة الأجال الزمنية بمادة واحدة توضح الإطار الزمني (والاستثناء الوارد عليه) في مدة معقولة دون تعقيداتٍ مسطرية.
- ضمان انسجام القانون التنظيمي رقم 97.15 مع مدونة الشغل، خاصة فيما يخص الكتاب الخامس المعنون بأجهزة المراقبة من مدونة الشغل والكتاب السادس «آليات تسوية نزاعات الشغل الجماعية» المنصوص عليها من المادة 551 إلى المادة

44.581

43- قانون 28 مايو 1980 بشأن إصلاح خدمات الطيران (المادة 4).
44- تنص المادة 551 من مدونة الشغل، يكون أي موضوع محاولة تصالح يكون أمام المندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو العون المكلف بتفتيش الشغل أو أمام اللجنة الإقليمية للبحث أو المصالحة، أو اللجنة الوطنية للبحث والمصالحة، بناءً على نوعية الخلاف الجماعي. كما تنص المادة 556 على أنه إذا لم تسفر محاولة التصالح عن أي اتفاق، فإن المندوب الإقليمي المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو العون المكلف بتفتيش الشغل، أو أحد الأطراف، يبادر داخل أجل ثلاثة أيام، برفع نزاع الشغل الجماعي أمام اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة باعتبارها تتكون بالتساوي من ممثلين عن الإدارة والمنظمات المهنية للمشغلين والمنظمات النقابية للأجراء الأكثر تمثيلاً، يتولى كتابتها المندوب الإقليمي المكلف بالشغل.

ب. بخصوص النصاب القانوني

58. تنص المادة 16 من مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 على أنه ينبغي أن يعقد الجمع العام بصورة قانونية بحضور ما لا يقل عن ثلاثة أرباع أجراء المقاول أو المؤسسة، ويتخذ قرار الإضراب بواسطة الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة للأجراء الحاضرين.
59. وقد اعتبرت لجنة الخبراء في تطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية أن متطلبات الأغلبية المطلقة المفرطة، قد تعوق بشكل غير مبرر إمكانية الدعوة إلى الإضراب، خاصة في المؤسسات الكبيرة. لذلك فقد اقترحت أن يكون النصاب القانوني والأغلبية المطلوبة للأصوات المدلى بها «مثبتة عند مستوى معقول» مقارنة مع نسبة الأصوات المدلى بها وليس مقارنة بجميع الأجراء في المنشأة. وتبعاً لذلك، يلاحظ المجلس أن النصاب المحدد في مشروع القانون قد يعيق ممارسة الحق في الإضراب.

يوصي المجلس ب:

- تخفيض النصاب القانوني المطلوب للإعلان عن قرار الإضراب من طرف الجمع العام، بما ينسجم مع معايير منظمة العمل الدولية.

5. بخصوص تدابير تدخل قاضي المستعجلات

60. تشترط المادة 20 من مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15، في حالة عدم الاتفاق على مفهوم ضمان استمرار الخدمات الأساسية، لتفادي إتلاف الممتلكات والتجهيزات والألات في أماكن العمل، على طلب المشغل قاضي المستعجلات تحديد هذه الخدمات وتعيين الأجراء الذين سيكلفون بتقديمها حيث لا يمكن ممارسة الإضراب إلا بعد صدور أمر قاضي المستعجلات. كما يُمكن لقاضي المستعجلات أيضاً استصدار أمر قضائي لاتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لحماية ممتلكات المقاول من قبيل التجهيزات والمواد الأولية والسلع والبضائع (المادة 25)، فضلاً على أنه يمكن لقاضي المستعجلات بموجب المادة 29، تعليق الإضراب إذا ما كانت ممارسته ستؤدي إلى تهديد النظام العام أو وقف تقديم الخدمات الأساسية في حدودها الدنيا، بناء على طلب من رئيس الحكومة وبمبادرة من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.
61. ويعتبر المجلس أن القضاء الاستعجالي آلية مهمة في فصل المنازعات، التي يخشى عليها من فوات الوقت، فصلاً مؤقتاً لا يمس أصل الحق، وإنما يقتصر على الحكم باتخاذ إجراء وقي ملزم للطرفين بقصد المحافظة على الأوضاع القائمة. سواء في المادة المدنية (مثل الفصول

149-153 من المسطرة المدنية) أو التجارية أو الإدارية، أو في حماية ممتلكات المقاوله والحفاظ على السلع والبضائع، حيث يلعب دوراً أساسياً في حماية صحة وسلامة الأجراء في حالة وجود خطر حال يهددهم.

62. ويرى المجلس أن مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 لم يتضمن مقتضيات تسمح بتحقيق التوازن المطلوب في اللجوء إلى الحماية التي يوفرها القضاء الاستعجالي لكلا طرفي نزاعات الشغل، حيث أنه لا ينص على إمكانية اللجوء إلى قاضي المستعجلات من طرف العون المكلف بالتفتيش أو الأجير، وإنما أعطى كافة صلاحيات اللجوء إلى قاضي المستعجلات إلى المشغل وحده. ففي حين تنص المادة (18) على إمكانية خفض المدة المرتبطة بتبليغ المشغل بقرار الإضراب قبل خوضه إلى 5 أيام في حال ما إذا كان الإضراب راجعاً إلى عدم أداء المشغل أجور العاملين لديه أو وجود خطر يهدد صحتهم وسلامتهم، إلا أن المشروع لم يُعط أي حق للعاملين للجوء للقضاء الاستعجالي إذا ما كان هناك خطر حال، كما لم ينص على صلاحيات مفتش الشغل لوقف النشاط مؤقتاً لاتخاذ التدابير اللازمة.

63. ولذلك يقترح المجلس انسجاماً مع مبدأ التوازن، النص على تخويل الأجراء حق اللجوء إلى القضاء الاستعجالي بما يتلاءم مع اجتهادات القضاء الإداري المغربي في الممارسة، الذي كرس مبدأ حماية حق الأجير في العديد من النزاعات كإرجاع المطرود تعسفاً أو الحكم بالتعويض أو وقف تنفيذ نقل الموظف. ففي قرار للمجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) اعتبر فيه أن كل إجراء يقوم به المشغل دون موافقة مفتش الشغل يعتبر باطلاً (قرار رقم 458 ملف إج عدد 85/6317). وفي حكم للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء اعتبرت المحكمة أن الإجراء التأديبي المتمثل في نقل مندوب الأجراء لم تراعي في إصداره المسطرة القانونية في استصدار رأي مفتش الشغل، وهو ما يجعل الإجراء غير مشروع ولاغياً مما يستوجب معه إرجاع الأجير المندوب إلى شغله (حكم رقم 300 ملف عدد 98/91 بتاريخ 13/10/1999). فعلى الرغم من أن هذه القرارات هي قرارات موضوعية تهم جوهر النزاع فإن أهميتها، إلا أنه لا يمكن التغاضي عن أهميتها، في انتظار مبادرة القضاء الاستعجالي إلى الأخذ بالإرجاع المؤقت للأجير المحمي إلى شغله إلى حين البث في جوهر النزاع.

64. وفي قرار للمجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) عدد 661 بتاريخ 5/5/2011 ملف عدد 335/5/1/2010 أكدت المحكمة أنه «لا حق للأجير في الحصول على الأجر عن المدة الفاصلة بين حكم المحكمة بإرجاعه إلى عمله وبين تنفيذ المشغل لهذا الإرجاع»، فالمادة 41 من مدونة الشغل⁴⁵ التي خيرت المحكمة بين الحكم بالإرجاع وبين الحكم للأجير بالتعويض لم تقرر حكم الإرجاع باستحقاق الأجير للأجر، علماً أن الأجر لا يكون إلا مقابل العمل الفعلي».

45- الفقرة الخامسة (5) من المادة 41 من مدونة الشغل» في حالة تعذر أي اتفاق بواسطة الصلح التمهيدي، يحق للأجير رفع دعوى أمام المحكمة المختصة، التي لها أن تحكم، في حالة ثبوت فصل الأجير تعسفاً، إما بإرجاع الأجير إلى شغله أو حصوله على تعويض عن الضرر.....».

65. وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار القضاء الاستعجالي ضماناً أساسية ومحورية في حماية حقوق الأجراء والمشغلين، وتصويب الأمور التي قد تخلق نوع من التوتر بين المشغل والأجير، حتى وإن كان وقتياً فإن من شأنه المساهمة في استقرار علاقات الشغل وتطويرها، بما يتميز به من خصائص تتماشى وطبيعة هذه العلاقات الشغلية. ومن أجل ضمان حقوق الأجراء يقتضي ضمان خلق نوع من التوازن على مستوى مواد المشروع وأحقية الأجراء في اللجوء إلى القضاء الاستعجالي، وضمان الانسجام بين مواد المشروع ومدونة الشغل ولاسيما المادة 542 والقوانين ذات الصلة.

يوصي المجلس ب:

- تخويل الحق في طلب تدخل القضاء الاستعجالي للأجراء والمشغلين على حد سواء احتراماً لمبدأ «التوازن» في حماية المصالح وفق معايير منظمة العمل الدولية؛
- النص على إجراءات استعجالية في حالة وجود خطر حال يهدد صحة وسلامة الأجراء بغية سد الفراغ الموجود في مشروع القانون التنظيمي الذي لم يُعطي للعاملين الحق في اللجوء للقضاء الاستعجالي إذا ما كان هناك خطر حال.

6. بخصوص إبلاغ المشغل بتفاصيل انعقاد الجمع العام

66. تشير المادة 16 من مشروع القانون التنظيمي 97.15 في الفقرة الثانية إلى أنه «يجب تبليغ المشغل بكيفية رسمية من قبل الجهة المذكورة بتاريخ ومكان انعقاد الجمع العام، وذلك سبعة (7) أيام على الأقل قبل تاريخ انعقاده». كما تنص الفقرة الرابعة من نفس المادة على ما يلي «تقوم الجهة الداعية للإضراب بإعداد محضر اجتماع الجمع العام المذكور الذي يجب أن يتضمن عدد أجراء المقابلة أو المؤسسة المعنية، وعدد الحاضرين منهم في الجمع العام، والنسبة التي يمثلونها من مجموع الأجراء، وأسماءهم وأرقام بطائقتهم الوطنية للتعريف وتوقيعاتهم ونسبة الأغلبية التي اتخذ بموجبها قرار الإضراب».

67. يرى المجلس أن إجبارية إبلاغ المشغل بتاريخ ومكان انعقاد الجمع العام، وتضمين مجموعة من التفاصيل لإعداد محضر اجتماع الجمع العام، لا ينسجم مع مبادئ الحرية النقابية التي جاءت بها المواثيق الدولية ومنظمة العمل الدولية، كما أنه لا يتلاءم مع مقتضيات الفصل الثامن من دستور 2011، التي أشارت إلى أن النقابات تُمارس أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون للدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها، والنهوض بها، كما أقر الدستور أن النقابات تدير وفق هياكل وآليات تسيير مُطابقة للمبادئ

الديموقراطية. وتبعًا لذلك، فإن إدخال أطراف أخرى غير المركزيات النقابية يعد انتهاكاً لحرية النقابات، التي تعمل وفق مجالس إدارية ولديها مجموعة من الأجهزة والاستقلالية في عملها وفي ديموقراطيتها الداخلية التي تأخذ قرار الإضراب وفقاً لها. كما لا يحق للمشغل أن يتوصل بمعلومات من قبيل تاريخ ومكان انعقاد الجمع العام قبل انعقاده.

يوصي المجلس ب:

- حذف المقترحات التي تنص على إجبارية الإعلان عن تاريخ ومكان انعقاد الجمع العام قبل انعقاده والإفصاح عن المعلومات الخاصة بالأجراء المرتبطة بإعداد محضر اجتماع الجمع العام، واحترام العمل الداخلي واستقلالية النقابات في الإعلان عن الإضراب وفق الفصل 8 من الدستور.

7. بخصوص منع احتلال أماكن العمل

68. تنص المادة 27 من مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 على أنه: «يمنع على الأجراء المضربين احتلال أماكن العمل خلال سريان الإضراب». ويعاقب الفصل 40 من نفس المشروع بغرامة من 5000 إلى 10.000 درهم كل من عرقل حرية العمل، خلافاً لما هو منصوص عليه في المادتين 13 و27.

69. يشكل منع الأجراء المضربين من البقاء داخل أماكن العمل والمعاقبة على ذلك بغرامات مالية تضييقاً على الحق في الإضراب داخل مقر العمل، الذي تقر اجتهادات منظمة العمل الدولية بشرعيته شريطة ألا يُعرقل حرية العمل لغير المضربين وأن يتم بطريقة سلمية. وهذا ما اعتمده أيضاً العمل القضائي المقارن في مراقبة شرعية ممارسة هذا الحق من خلال وضع مجموعة من الضوابط من قبيل ألا يعيق احتلال مكان العمل عمل غير المضربين، وألا يشكل تهديداً لسلامة الأشخاص والأموال، وأن يكون محددًا في وقت العمل، وألا يصاحب ذلك أي إتلاف لأماكن العمل⁴⁶.

ويرى المجلس أنه ينبغي التوفيق بين مسؤولية المشغلين في ضمان الامتناع عن الإغلاق الكلي أو الجزئي للمقاول أو المؤسسة بسبب ممارسة حق الإضراب طبقاً للمادة 25 من مشروع القانون، ومسؤولية الأجراء المضربين في أماكن العمل، في احترام حرية العمل لغير المضربين، وذلك تحت رقابة القضاء الاستعجالي وقضاء الموضوع في المادة الاجتماعية.

46- أنظر على سبيل المثال بعض قرارات المحاكم الفرنسية:

يوصي المجلس ب:

- حذف المادتين 27 و 40 من مشروع القانون التنظيمي.
- التنصيص على الاتفاق بين الاجراء والمشغلين على ضوابط لحماية استمرارية العمل والممتلكات خلال ممارسة الإضراب داخل أماكن العمل.

8. بخصوص مبدأ الأجر مقابل العمل

70. تنص المادة 14 من المشروع على قاعدة الأجر مقابل العمل للاقتطاع من أجور المضربين عن العمل، بحيث يتم اعتبار التغيب عن العمل بسبب المشاركة في الإضراب من ضمن حالات عدم إنجاز العمل، وهو ما يتماشى مع مقتضيات المادتين 6 و 32 من مدونة الشغل ومع القاعدة المحاسبية المنصوص عليها في الفصل 41 من المرسوم الملكي رقم 330.66 الصادر بتاريخ 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، والتي تؤكد على أن أداء الأجر لا يتم قبل تنفيذ العمل.

ويتم الاستناد لترتيب الاقتطاع من أجور المضربين على القانون رقم 81-12 بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية المتغييبين عن العمل بصفة غير مشروعة⁴⁷ ومرسومه التطبيقي⁴⁸ الذي نص في مادته الأولى على أنه «تخضع رواتب موظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية، الذين يثبت غيابهم عن العمل بدون ترخيص من لدن رؤسائهم أو مبرر مقبول، للاقتطاع باستثناء التعويضات العائلية وذلك طبقا للشروط والكيفيات المحددة بعده»، على أن يخضع قرار الاقتطاع، لكي يكون مشروعا، لشروط شكلية حددها المرسوم في مادتيه الرابعة والسادسة.

71. وقد سبق لمحكمة النقض أن أصدرت قرارات تؤكد مشروعية الاقتطاع من أجور المضربين من حيث المبدأ إعمالا لقاعدة الأجر مقابل العمل، حيث جاء في أحد قراراتها «حيث إن محكمة الاستئناف لما استندت فيما انتهت إليه إلى أن المستأنف عليها لم تتغيب عن العمل، بل التحقت بمقر عملها يومي 24 و 27 أكتوبر 2016، كما هو ثابت من مستخرج التنقيط الإلكتروني، وأن التوقف عن العمل للقيام بالوقف الاحتجاجية يجد سنده في مقتضيات المادة 13 من الميثاق الجماعي المبرم بين إدارة الصندوق المغربي للتقاعد والمكتب الوطني الموحد لنقابة الصندوق المغربي للتقاعد..... وأن التوقف عن العمل لمدة ساعتين تفعيلا للميثاق أعلاه يبقى مبررا ومشروعا، طالما أنه يجسد شكلا احتجاجيا وافقت عليه إدارة الصندوق،

47- قانون رقم 81-12 الصادر بتاريخ 5 أكتوبر 1984 بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية المتغييبين عن العمل بصفة غير مشروعة، الجريدة الرسمية عدد 3764 بتاريخ 19 دجنبر 1984.

48- مرسوم رقم 1216-99-2 صادر في 10 ماي 2000 بتحديد شروط وكيفية تطبيق القانون رقم 81-12 بشأن الاقتطاعات من رواتب موظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية المتغييبين عن العمل بصفة غير مشروعة، ج. ر. عدد 4801 بتاريخ 5 يونيو 2000.

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب

وجاء مسبقا بمسطرة إخبار الإدارة لمدة تفوق أكثر من خمسة أيام عمل وبالتالي يكون الحكم المستأنف لما قضى بإلغاء القرار القاضي بالاعتطاع من الإجر صائبا وبهذه العلة وجب تأييده، في حين تمسك الطالب بأن مسألة الحضور إلى مقر العمل لا تثير أي إشكالية ما دام أن حضور المطلوبة في النقض يفرض عليها أداء الوظيفة المنوطة بها، وأن امتناعها عن أداء العمل لا يحصن أجزها من الاعتطاع، والمحكمة لما نحت غير هذا المنحى تكون قد جردت الإجر من وظيفته الأساسية المتجلية في كونه يقابل العمل الذي يؤديه الموظف، فثبوت امتناع الموظف أو المستخدم عن القيام بعمله يقابله الاعتطاع من أجره ولو كان حاضرا بمقر عمله، وعلة الاعتطاع هي عدم انجاز العمل وليس التغيب غير المشروع عن العمل، وأن قاعدة الأجر مقابل العمل تقتضي ألا يستحق أجرا متى ثبت عدم إنجاز العمل، واعتبارا لكون الأجر يؤدي مقابل قيامه بالوظيفة المسندة إليه، وبالتالي فإن السبب القانوني لأداء الأجر هو إنجاز العمل، ومشروعية الوقفة الاحتجاجية من عدمها لا علاقة لها باستحقاق الأجر من عدمه وبالترعية بقانونية الاعتطاع من عدمه، وأن الاتفاق المبرم بين الطرفين تم في إطار ضمان حسن سير المرفق ولتجاوز الإشكالات الاحتجاجية التعسفية أو الفجائية وليس بغاية حماية المستخدمين من تطبيق الاعتطاع من الأجر عن مدة الانقطاع عن العمل خلال الوقفات الاحتجاجية، ودون مراعاة ما ذكر، لم تجعل لما قضت به أساسا من القانون وعللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه، مما يعرضه للنقض»⁴⁹

72. هذا التوجه المتعلق بالاعتطاع من أجور المضربين المنصوص عليه في الإطار القانوني الوطني والمكرس بموجب العمل القضائي يتماشى مع المعايير التي أقرتها لجنة الحريات النقابية التي أكدت بأن الاعتطاع خلال فترة الإضراب لا يتعارض مع مبادئ الحرية النقابية⁵⁰. ففيما يتصل بمسألة خصم الأجور عن أيام الإضراب، ذكرت لجنة حرية التجمع أن هذه الممارسة لا تثير «أي اعتراض من وجهة نظر مبادئ حرية التجمع»⁵¹. وتعتبر الاجتهادات الفقهية أن هذا الإجراء مقبول في الحالات التي يتقدم الأجراء فيها بالملف المطلي. غير أنه في الحالات التي يتم فيها الإضراب بسبب التأخير في أداء الأجر أو التضيق على الحريات النقابية أو المطالبة بتطبيق القانون يجب ألا يتم اعتماد هذه القاعدة. وقد تبني المشرع الفرنسي هذا الاستثناء الذي يلغي قاعدة «الأجر مقابل العمل» إذا كان الإضراب ناتجا عن إخفاق كبير من المشغل في أداء واجباته، بما فيها أداء الأجر لعامله.

49- قرار محكمة النقض رقم 1/498 الصادر بتاريخ 2019/04/18 في الملف الإداري رقم 2019/1/4/58 وأنظر أيضا:
- قرار محكمة النقض رقم 1/1585 الصادر بتاريخ 2019/12/19 في الملف الإداري رقم 2019/1/4/2968
وقرار محكمة النقض رقم 1/210 الصادر بتاريخ 2020/02/13 في الملف الإداري رقم 2019/1/4/4300

50- La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 2006, Par 654.

51- ILO, Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fourth (revised) edition. Geneva, 1996, para 588.

يوصي المجلس ب:

- احترام مبدأ التناسب بين مدة التوقف عن العمل وقيمة الإقتطاع عند تطبيق مبدأ الأجر مقابل العمل.
- التنصيص على حالات الاستثناء التي لا يمكن فيها تطبيق مبدأ «الأجر مقابل العمل» حينما يكون سبب الإضراب هو عدم أداء الأجر، مع احترام المساطر الإدارية المتبعة قبل الإقتطاع.

9. بخصوص باب العقوبات والأحكام الانتقالية والختامية

73. يلاحظ المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الباب الخامس المرتبط بالعقوبات تكرار الإشارة إلى «دون الإخلال بالعقوبات الجنائية الأشد»، وهو ما يتعارض مع اجتهادات لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية، التي لا تجيز فرض العقوبات الجنائية على أي عامل لمشاركته في إضراب سلمي ويمكن فرض العقوبات الجنائية فقط إذا ما ارتكبت أعمال عنف ضد الأشخاص أو الممتلكات أو انتهاكات خطيرة أخرى للقانون الجنائي العادي، وذلك بناءً على القوانين والمقتضيات التي تعاقب على مثل هذه الأفعال.

74. وتقتضي المعايير الدولية المحددة من منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة أن تكون الإجراءات المتعلقة بالإضراب متوازنة وتحترم حقوق العمال. ويتعارض فرض عقوبات جنائية بشكل مفرط مع حقوق الإنسان الأساسية مثل الحق في حرية التعبير، والحق في التجمع السلمي، وحيريات التجمع، خاصة إذا كانت العقوبات قاسية وغير متناسبة مع الفعل، أو إذا كان الإضراب سلميًا وشرعيًا.

75. وسواء كانت الإجراءات قائمة على الوقاية أو التعويض، فقد أظهرت التجربة أن مشاكل مماثلة تنشأ في الممارسة العملية تتعلق بشكل خاص ببطء الإجراءات، والصعوبات المتعلقة بعبء الإثبات وإمكانية تبرة صاحب العمل من خلال دفع تعويض لا يتناسب مع خطورة الضرر الذي لحق بالعمال أو الضغط على الأجراء لأداء تعويضات تلحق بالمعدات تفوق أضعافاً قدراتهم الشرائية. ولذلك تؤكد اللجنة على ضرورة توفير وسائل سريعة وغير مكلفة وغير متحيزة لمنع أعمال التمييز ضد النقابات أو حلها في أسرع وقت ممكن.

76. تنص الفقرة الأخيرة من المادة 47 على ما يلي: «كما يمكنها (أي السلطات العمومية المعنية)، عند الاقتضاء، وخلافاً للأحكام التشريعية الجاري بها العمل، اللجوء إلى مسطرة التسخير من أجل تأمين استمرارية المرافق الحيوية في تقديم خدماتها وتأمين تزويد السوق بالمواد الأساسية».

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

ويؤكد المجلس على أن هذا المقتضى لا يتلاءم مع المبادئ التي أقرتها اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية والتزامات المملكة المغربية، ولا سيما المادة الثامنة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية 105 حول إلغاء العمل الجبري أو تحريم السخرة، والاتفاقية رقم 29 (مؤتمر العمل الدولي) المتعلقة بالعمل الجبري أو الإلزامي.

يوصي المجلس ب:

- حذف الإحالة على مدونة القانون الجنائي في الباب الخاص بالعقوبات إذا لم يتعلق الأمر بالعنف والتهديد مثلما هو الحال في المادة (13).
- حذف المقتضيات المتعلقة ب«العقوبات الجنائية الأشد» في الباب الخامس وخاصة في المواد 39-40-41 منه.
- حذف أو تعديل النصوص التي تُحيل على نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى بما يجعل القانون التنظيمي 97.15 هو التشريع الوحيد المنظم للحق في الإضراب كما ينبغي أن تكون الإحالة على نصوص تشريعية أو تنظيمية أخرى مشارًا إليه بوضوح، على غرار الفقرة الثالثة في المادة 7 التي أحالت على «اتفاقيات الشغل الجماعية عند وجودها».
- حذف مسطرة التسخير الواردة في الفقرة الثانية من المادة 47.

v. توصيات عامة

- المصادقة على الاتفاقية 87 لمنظمة العمل الدولية حول حرية التجمع وحماية حق التنظيم النقابي (1948)؛
- تأسيس الحوار الاجتماعي في مختلف القطاعات باعتباره إطاراً يتيح لمختلف الفرقاء الاجتماعيين الانخراط في جهود التفكير بروح تشاركية في توفير الشروط الضرورية لتحسين مناخ العمل في المقاولات والسهر على استدامة التوازن في العلاقات بين الأجراء والمشغلين، بما يسمح باستباق نزاعات الشغل وتقليص حالات اللجوء إلى الإضراب؛
- اعتماد صبغة مُختصرة لهذا القانون التنظيمي تؤكد على المبادئ الأساسية لتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في الإضراب، بما يتلاءم مع روح الدستور وتكريس هذا الحق عوضاً عن التنصيص على موانعه بشكلٍ زجري؛
- تعزيز انسجام هذا القانون التنظيمي مع الأحكام الدستورية المنظمة للحريات النقابية، ومع مدونة الشغل، خاصة فيما يخص الكتاب الخامس والكتاب السادس «آليات تسوية نزاعات الشغل الجماعية» المنصوص عليها في المواد 551-581، إضافة إلى النصوص القانونية الأخرى التي يرتبط بها تطبيق مدونة الشغل؛
- تعزيز آليات حل نزاعات الشغل الجماعية والمفاوضات والملفات المطبعية في إطار مقارنة استباقية لتقليل حالات اللجوء إلى ممارسة الحق في الإضراب؛
- الإسراع بإخراج مشروع القانون 24.19 المتعلق بالمنظمات النقابية؛
- إقرار التخصص في القضاء الاجتماعي ودعمه بموارد مالية وبشرية؛
- التشجيع على إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية والتي تتضمن مقتضيات خاصة تهدف لاستتباب السلم الاجتماعي داخل المقولة وعقد البروتوكولات في القطاع الخاص؛
- صياغة إطار مؤسساتي ناجع لعلاقات الشغل الجماعية في القطاع العمومي؛
- تفعيل وتقوية لجان البحث والمصالحة؛
- تقوية جهاز تفتيش الشغل ودعمه بالموارد البشرية والمالية الكافية؛
- مراجعة ظهير 29 أكتوبر 1962 المتعلق بالنيابة عن المستخدمين داخل المقاولات (انتخابات مناديب العمال)

• إلغاء الفصل 288 من القانون الجنائي المغربي أو تعديله وتدقيق مضامينه بما يضمن عدم تعارض مقتضياته مع ممارسة الحرية النقابية: يعاقب هذا الفصل من شهر إلى سنتين وبغرامة من مائة وعشرين إلى خمسة آلاف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط من حمل على التوقف الجماعي عن العمل أو على الاستمرار فيه، باعتبار هذا المقتضى يتنافى مع الحق في الإضراب. كما أنه يطرح العديد من الإشكالات التي تمس بالحرية النقابية بشكل عام وحق الإضراب بشكل خاص، من خلال المتابعات الزجرية العديدة والإدانات القضائية في حق النقابيين والعمال بسبب ممارستهم لحقوقهم النقابية، ويعتبر إلغاء هذا الفصل من المنظومة الجنائية الوطنية من المطالب الملحة للحركة النقابية والحقوقية. وذلك انسجاماً مع توصية اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية بمناسبة تقديم المغرب للتقرير الدوري الرابع حيث حثته على ضرورة «تنقيح المادة 288 من القانون الجنائي وفقاً للمادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية». كما أوصته بضرورة «اعتماد القوانين المتعلقة بممارسة الحق في الإضراب والنقابات المهنية»، و«تيسير تكوين النقابات استناداً إلى المادة 8 من العهد ريثما تسن هذه القوانين»¹.

1- اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الرابع للمغرب. 22 أكتوبر 2015 E/C.12/MAR/CO/4

جدول تلخیصی لتوصیات المجلس

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15
بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

المتنضي	التوصية
1 إدراج ديباجة	<p>إضافة ديباجة أو مادة فريدة تُذكر بالأمس والمبادئ التي تستند عليها مقتضيات القانون التنظيمي فيما يتعلق بممارسة الحق في الإضراب خاصة بحماية الحرية النقابية وضمان التوازن بين حقوق والتزامات مختلف الأطراف وحماية حقوق المواطنين من خلال استمرار المرفق العام والخدمات الأساسية.</p>
2 تعريف الإضراب (المادة 2) أشكال الإضراب (المادة 12)	<ul style="list-style-type: none"> • توسيع تعريف الحق في الإضراب ليشمل الدفاع عن المصالح المعنوية والمهنية الفردية والجماعية للعمال بما يسمح بتحقيق الانسجام مع مقتضيات المادة 396 في مدونة الشغل التي تنص على أن التقابات المهنية تهدف إلى «الدفاع عن المصالح الاقتصادية والاجتماعية والمعنوية والمهنية، الفردية منها والجماعية، للفئات التي توظفها». • الإقرار بمشروعية كافة أشكال الإضراب بما فيها الإضراب التضامني والإضراب بالتناوب مادامت تحترم مبادئ التنظيم والسلمية، وعدم عرقلة حرية العمل وفقاً لنص وروح هذا القانون التنظيمي.
3 الجهات التي يحق لها الإعلان عن الإضراب وممارسته (المادة 3 والمادة 4)	<ul style="list-style-type: none"> • توسيع دائرة الجهات التي يحق لها ممارسة الحق في الإضراب لتشمل فئات الأجراء الذين لا يخضعون بالضرورة لمدونة الشغل أو لقانون الوظيفة العمومية، كالعمال الذين يخضعون لمدونات أخرى مثل مدونة التجارة البحرية وظهير 24 دجنبر 1960 بمثابة قانون المستخدمين في المقاولات المتجمية، والمهنيين غير الأجراء بمختلف أصنافهم، والمهنيين الحرة، والمقاولين الذاتيين، والعاملين لحسابهم الخاص، وفي مجال العمل المؤقت والعقود من الباطن، وغيرهم من الفئات، في جميع القطاعات والأنشطة التي لا ترتبط بالضرورة بمدونة الشغل أو بالوظيفة العمومية. • وجوب التنصيص على النقابات الأقل تمثيلية (التي ليست بأكثر تمثيلية) في الفقرة (ج) من المادة 3، خاصة حينما يرتبط الإضراب بحقوق أفراد أو مجموعات صغيرة على صعيد المقابلة أو المؤسسة.

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15
بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

المقتضى	التوصية
4 فئات الموظفين في القطاع العام المنووعة من الإضراب (المادة 33)	<ul style="list-style-type: none"> • حصر لائحة الفئات التي لا يحق لها ممارسة الحق في الإضراب بما يتلائم مع مبادئ منظمة العمل الدولية ونقل بعضهم إلى الفئات التي تستلزم الحد الأدنى من الخدمة وتنظيمهم بالضمانات البديلة للتفاوض الجماعي تعويضاً عن هذا القيد. كما يدعو المجلس إلى عدم مَدِّ المنع إلى كافة الفئات العاملة بالوزارات أو القطاعات المذكورة، وأن يقتصر المنع على فئات مُحددة منها فقط ممن يتحملون مسؤوليات باسم الدولة على النحو الذي تحدده مبادئ منظمة العمل الدولية.
5 المرافق الحيوية والحد الأدنى من الخدمة (المادة 34)	<ul style="list-style-type: none"> • مأسسة الحوار الاجتماعي وتشجيع المفاوضة الجماعية وإبرام اتفاقية الشغل الجماعية داخل المفاوضات لمعالجة الإشكالات المتعلقة بتحديد معايير الحد الأدنى للخدمة، وفق مقاربة تشاركية وضمن آلية ثلاثية (Tripartite Mechanism) بين منظمات المشغلين والنقابات العمالية والحكومة، مع أخذ خصوصيات كل قطاع أو مرفق بعين الاعتبار. • تحديد كفاءات تنظيم المرافق الحيوية بالتفصيل بما في ذلك نطاق ومدّة الخدمة في نص من درجة أدنى أو في الاتفاقيات الجماعية، بشكل سابق عن مُمارسة الإضراب، وينبغي أن يكون ذلك بشكل واضح وقابل للتطبيق. • حذف المقتضى الذي ينص في المادة 34 على تدخل السلطات المحلية في تحديد الحد الأدنى من الخدمة.
6 الإضراب لأهداف سياسية (الفقرة الثانية من المادة 5)	<ul style="list-style-type: none"> • إلغاء الفقرة الثانية من المادة 5 التي تمنع على كل إضراب لأهداف سياسية أو استبدادها بالصياغة التالية "يعتبر كل إضراب لأهداف سياسية محضبة ممنوعاً".
7 منع الإضراب أو وقفه لمدة محددة خلال الأوقات والكوارث الطبيعية والأزمات الوطنية (المادة 28)	<ul style="list-style-type: none"> • إسناد مسؤولية تعليق الإضراب إلى جهات مستقلة ومحيدة

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15
بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

المقتضى	التوصية
<p>8</p> <p>الإجراءات المسبقة والأجال الزمنية (المادة 7، المادة 16، المادة 18، المادة 19، المادة 21، المادة 22)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • استبدال كافة الأجال الزمنية بمادة واحدة توضح الإطار الزمني (والاستثناء الوارد عليه) في مدة معقولة دون تعقيدات مسطرية. • ضمان انسجام القانون التنظيمي 97.15 مع مدونة الشغل خاصة فيما يخص الكتاب الخامس المعنون بأجهزة المراقبة من مدونة الشغل والكتاب السادس "آليات تسوية نزاعات الشغل الجماعية" المنصوص عليها من المادة 551 إلى المادة 581¹.
<p>9</p> <p>النصاب القانوني (المادة 16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • تخفيض النصاب القانوني المطلوب للإعلان عن قرار الإضراب من طرف الجمع العام، بما ينسجم مع معايير منظمة العمل الدولية.
<p>10</p> <p>الإبلاغ بتفاصيل انعقاد الجمع العام (المادة 16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • حذف المقتضيات التي تنص على إجبارية الإعلان عن تاريخ ومكان انعقاد الجمع العام قبل انعقاده والإفصاح عن المعلومات الخاصة بالأجراء (بما في ذلك أرقام بطاقاتهم الوطنية للتعريف وتوقيعاتهم) المرتبطة بإعداد محضر اجتماع الجمع العام، واحترام العمل الداخلي واستقلالية النقابات في الإعلان وفق الفصل 8 من دستور 2011.
<p>11</p> <p>تدخل قاضي المستعجلات (المادة 20، المادة 25، المادة 29)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • تخويل الحق في طلب تدخل القضاء الاستعجالي للأجراء والمشغلين على حد سواء احتراماً لمبدأ "التوازن" في حماية المصالح وفق معايير منظمة العمل الدولية. • النص على إجراءات استعجالية في حالة وجود خطر حال يهدد صحة وسلامة الأجراء بغية سد الفراغ الموجود في مشروع القانون التنظيمي الذي لم يُعطي للعاملين الحق في اللجوء للقضاء الاستعجالي إذا ما كان هناك خطر حال

1- تنص المادة 551 من مدونة الشغل، يكون أي موضوع محاولة لتصلح محوالة تصالح يكون أمام مندوب المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو العون المكلف بتفتيش الشغل أو أمام اللجنة الإقليمية للبحث أو المصالحة، أو اللجنة الوطنية للبحث والمصالحة، بناءً على نوعية الخلاف الجماعي. كما تنص المادة 566 على أنه إذا لم تسفر محاولة التصالح عن أي اتفاق، فإن المندوب الإقليمي المكلف بالشغل لدى العمالة أو الإقليم، أو العون المكلف بتفتيش الشغل، أو أحد الأطراف، يبادر داخل أجل ثلاثة أيام، برفع نزاع الشغل الجماعي أمام اللجنة الإقليمية للبحث والمصالحة باعتبارها تتكون بالتساوي من ممثلين عن الإدارة والمنظمات المهنية للشغل والمنظمات النقابية للأجراء الأكثر تمثيلاً، يتولى كتابتها المندوب الإقليمي المكلف بالشغل.

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15
بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

المقتضى	التوصية
12 احتلال أماكن العمل أثناء مدة سيرين الإضراب (المادة 27)	<ul style="list-style-type: none"> • حذف مقتضيات المادة 27 التي تنص على منع احتلال أماكن العمل. • التنصيص على الاتفاق بين الإجراء والمشغلين على ضوابط لحماية استمرارية العمل والممتلكات خلال ممارسة الإضراب داخل أماكن العمل.
13 العقوبات الخاصة باحتلال أماكن العمل (المادة 40)	<ul style="list-style-type: none"> • حذف مقتضيات المادة 40 التي تعاقب على منع احتلال أماكن العمل. • حذف المادتين 27 و40 من مشروع القانون التنظيمي. • التنصيص على الاتفاق بين الإجراء والمشغلين على ضوابط لحماية استمرارية العمل والممتلكات خلال ممارسة الإضراب داخل أماكن العمل.
14 عدم الاستفادة من الأجر خلال مدة الإضراب (المادة 14)	<ul style="list-style-type: none"> • التنصيص على حالات الاستثناء التي لا يمكن فيها تطبيق مبدأ "الأجر مقابل العمل" إذا ما كان سبب الإضراب من الأساس هو عدم أداء الأجر من قبل المشغل، مع احترام المساطر الإدارية المتبعة قبل الاقتطاع.

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15
بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

المقتضى	التوصية
15 الباب الخامس: العقوبات	<ul style="list-style-type: none"> • حذف الإحالة على مدونة القانون الجنائي في الباب الخاص بالعقوبات إذا لم يتعلق الأمر بالعنف والتهديد مثلما هو الحال في المادة (13). • حذف المقتضيات المتعلقة بـ"العقوبات الجنائية الأشد" في الباب الخامس وخاصة في المواد 39-40-41 منه. • حذف أو تعديل النصوص التي تُحيل على نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى بما يجعل القانون التنظيمي رقم 97.15 هو التشريع الوحيد المنظم للحق في الإضراب. ينبغي أن تكون الإحالة على نصوص تشريعية أو تنظيمية أخرى، بشكل واضح ينسجم مع الفقرة الثالثة في المادة 7 التي أحالت على «اتفاقيات الشغل الجماعية عند وجودها».
16	<ul style="list-style-type: none"> • حذف اللجوء إلى مسطرة التسخير الواردة في الفقرة الثانية من المادة 47.



المجلس الوطني لحقوق الإنسان
ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⴰⴳⴷⴰⵏⵜ
Conseil national des droits de l'Homme

مذكرة حول مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب

شتنبر 2024

@CNDHMAROC



WWW.CNDH.MA
LIBRARY.CNDH.MA