

راشدي حدهوم دليلة -أستاذة محاضرة صنف-أ-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة وهران2، محمد بن أحمد

عضو ورئيسة فرقة سياسات الضمان الاجتماعي

بمخبر القانون الاجتماعي

الأبعاد القانونية لتمديد رقابة مفتش العمل

على مخالفات الضمان الاجتماعي

ملخص:

لاشك أنّ مهمة الرقابة على اختلاف طبيعتها ومضمونها وأغراضها تعتبر من أصعب المهام، وتتميز الرقابة على مخالفات الضمان الاجتماعي بطابع خاص نابع عن كونها تهدف إلى تحقيق النظام العام الاجتماعي المتمثل في ضمان حقوق المؤمنين في التغطية الاجتماعية عند تحقق الأخطار، والنظام العام الاقتصادي المتعلق بضمن استمرارية مرفق الضمان الاجتماعي والحفاظ على توازنه المالي.

من هذا المنطلق وفي ظل تنامي حجم وخطورة مخالفات الضمان الاجتماعي، وبالنظر إلى الصعوبات العملية المعينة في عملية الرقابة التي يباشرها أعوان الضمان الاجتماعي، حاول المشرع تفعيل الدور الرقابي من خلال إقحام مفتش العمل في عملية الرقابة، وتسخير وسائله القانونية وخبرته العملية في التقليل من حجم المخالفات في إطار البعد التكاملي المتراوح بين الوقاية والردع، ودعم ذلك بتبني تدابير قانونية مباشرة للحث على التنفيذ الطوعي للالتزامات ساهم مفتش العمل في إنجاحها من خلال مهمة التوعية والإعلام.

كلمات مفتاحية: الرقابة، مخالفات الضمان الاجتماعي، مفتش العمل، أعوان الضمان الاجتماعي، قانون الضمان الاجتماعي،

التكامل، الردع، الوقاية، محضر المخالفة.

Résumé:

Il ne fait aucun doute que la mission du contrôle quelque soit sa nature , son contenu et son but est l'une des tâches les plus difficiles, le contrôle des infractions de la sécurité sociale a un caractère spécial vient d'être visant à assurer l'ordre public social de garantir les droits des assurées dans la couverture sociale lors des risques, et l'ordre public économique qui concerne l'assurance de La continuité du service de sécurité sociale et le maintien de son équilibre financier.

De ce point, compte tenu de la taille croissante et la gravité des violations des dispositions de la sécurité sociale, et compte tenu des difficultés pratiques constatées lors du contrôle exercé par les agents du contrôle de la sécurité sociale, le législateur a essayé d'activer le rôle du contrôle d'inspecteur du travail en le peignant dans ce processus, et d'exploiter ses moyens juridiques et son expérience pratique dans la réduction des irrégularités Dans le cadre de la dimension de complémentarité de la prévention et de la dépression , et appuyé par l'adoption des mesures juridiques directes pour inciter au respect volontaire des obligations que l'inspecteur du travail a contribué à son succès par sa mission de sensibilisation et d'information.

Mots clés : droit de la sécurité sociale, le contrôle, infractions de la sécurité sociale, inspecteur du travail, agents des organismes de la sécurité sociale, complémentarité, répression, prévention, procès-verbal.

مقدمة

تعتمد التشريعات أنظمة رقابية لتعزيز فعالية الأحكام القانونية وضمان تنفيذها، وفي إطار القانون الاجتماعي ساير المشرع الجزائري الاتجاهات الدولية في مجال الرقابة الإدارية، وتبنى الأحكام التي جاءت بها الاتفاقية رقم 81 المتعلقة بتفتيش العمل والمعايير التي تضمنتها، ومن أهم هذه المعايير معيار توسيع الحماية الاجتماعية من حيث مجالها وطبيعتها.

ويعتبر الإطار التشريعي لتفتيش العمل في الجزائر و المتمثل أساسا في القانون 03/90 المتعلق بتفتيش العمل¹، وما أعقبه من قوانين في هذا المجال، ترجمة حقيقية لمبدأ توسيع الحماية بتمديد صلاحيات مفتش العمل في الرقابة كما هو الحال في الرقابة على أحكام الضمان الاجتماعي، وأحكام التشغيل، ليصل إلى الرقابة على تنفيذ أحكام القانون في القطاع الغير رسمي في إطار التحول التدريجي لمحاولة احتواء هذا القطاع.²

وفي هذا السياق، وباستقراء القانون المتعلق بتفتيش العمل المذكور نجد أن تدخل مفتش العمل في الرقابة سلاح ذو حدين، حيث لا يقتصر على أداء الوظيفة الرقابية الصارمة وإنما يتعداها إلى وظيفة الإعلام و الإرشاد الهادفة إلى تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، ويبدو جليا أن المشرع قد تبنى طبيعة قانونية ذاتية لرقابة تفتيش العمل والتي تعتبر من الدعائم الأساسية لتكريس مبدأ المرونة الذي أصبح يسود علاقات العمل في إطار تحقيق التوازن بين الاعتبارين الاقتصادي والاجتماعي.

وإدراكا من المشرع للخطورة الناجمة عن تنامي المخالفات المتعلقة بالضمان الاجتماعي والمتمثلة في خرق التزامات قانونية هامة يفرضها على المستخدم- شأنا شأن مخالفات التشغيل والأجور...- المتمثلة أساسا في التصريح بالنشاط، الانتساب إلى هيئات الضمان الاجتماعي، التصريح بالعمال وتسديد الاشتراكات، والتصريح بحوادث العمل والأمراض المهنية³، وبالنظر إلى طبيعة الآثار المترتبة عن ذلك، تدخل من خلال القانون 417/04⁴ في مادته السابعة لمنح صلاحية الرقابة لمفتشي العمل على هذه المخالفات، بالرغم من وجود جهاز متخصص في الرقابة تابع لهيئات الضمان الاجتماعي.⁵

لمعالجة هذا الموضوع طرحت الإشكالات التالية: ما هي الأبعاد القانونية لتمديد رقابة مفتش العمل على مخالفات الضمان الاجتماعي؟ وهل تحققت فعالية ونجاعة الرقابة الممارسة في هذا المجال؟

للإجابة على ذلك سنقوم بتحليل الموضوع من خلال التطرق إلى مبحثين، في المبحث الأول سأعرض إلى طبيعة العلاقة في ممارسة الوظيفة الرقابية بين مفتشي العمل وأعاون الضمان الاجتماعي، وفي المبحث الثاني إلى أهمية تمديد صلاحيات مفتشي العمل في الرقابة على مخالفات الضمان الاجتماعي.

المبحث الأول: التكامل في الوظيفة الرقابية بين مفتشي العمل و راقبي الضمان الاجتماعي

ربطت الاتفاقية الدولية لتفتيش العمل في الصناعة والتجارة رقم 81 لسنة 1947 التي صادقت عليها الجزائر سنة 1962 إنشاء جهاز تفتيش العمل للرقابة الإدارية على تنفيذ أحكام قانون العمل بمعيار الحماية من خلال مادتها 2 فقرة 1 التي تقضي بأن يعهد إلى مفتشي العمل التحقق من تطبيق الأحكام القانونية الخاصة بشروط وظروف العمل وحماية العمال أثناء عملهم.⁶

¹ قانون 03/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990، المتعلق بتفتيش العمل المعدل والمتمم، جريدة رسمية العدد 06 الصادرة في 07 فبراير 1990.

² وهو الملاحظ من خلال الإجراءات والتدابير في مجال معاملة الناشطين في القطاع الغير رسمي في إطار الضمان الاجتماعي في قانون المالية التكميلي 01/15 المذكور.

³ تدخل المشرع أيضا من خلال الزيادة في قيمة الغرامات المقررة لمخالفات الضمان الاجتماعي خصوصا عدم انتساب العمال إلى الضمان الاجتماعي، المادة 59 من الأمر 01/15 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المؤرخ في 23 يوليو 2015 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 40 لسنة 2015.

⁴ المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، جريدة رسمية العدد 72 لسنة 2004، المعدل والمتمم للقانون 14/83 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي المؤرخ في 02 يوليو 1983 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 28 المؤرخة في 05/07/1983.

⁵ المادة 28 من القانون 14/83 المذكور.

⁶ وكذا المادة 3 فقرة 1 من الاتفاقية.

والملاحظ أن ما ميز التشريعات الوطنية في مجال تفتيش العمل أن مجال ومضمون الحماية لم يكن مطلقا، فقد انحصر نطاقها في بعض المجالات القانونية المتعلقة بشروط وظروف العمل، كما هو الحال في قطاع الصناعة الذي يسوده المخاطر بدرجة أكبر بناء على تقديم الأهم على المهم على أساس معيار القدرات المادية والبشرية المتاحة لجهاز التفتيش وظروف كل دولة.⁷

أولا: دوافع تمديد صلاحية مفتش العمل إلى الرقابة على أحكام الضمان الاجتماعي

بناء على المادة 5 من الاتفاقية رقم 81 لمنظمة العمل الدولية التي تحث على ضرورة التنسيق بين إدارات التفتيش وغيرها من الإدارات ذات الصلة لضمان احترام قواعد قانون العمل، وسعيًا منه إلى تحقيق شمول الحماية من حيث نطاقها ومضمونها تدعيما لما جاء في القانون 03/90 المتعلق بتفتيش العمل، وسع المشرع من نطاق تدخل مفتش العمل في الرقابة على تنفيذ أحكام القانون الاجتماعي ومن أهم أوجه هذا التوسيع، مراقبة أحكام التشغيل، مراقبة أحكام الضمان الاجتماعي، والسعي إلى مد الرقابة إلى القطاع غير القانوني أو غير المصرح به، بعد أن كان ذلك خارج نطاق اختصاصه، ولقد كرس ذلك من خلال الآليات القانونية تخول لجهاز التفتيش التدخل المباشر.

ففي مجال التشغيل نجد المادة 3 من القانون 19/04 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل،⁸ وفي مجال الضمان الاجتماعي نجد المادة 21 من القانون 17/04 المذكور، ليأتي المرسوم التنفيذي 05/05 المتضمن تنظيم المتفشية العامة للعمل وسيورها لبيّن توسيع مجال تدخل مفتشي العمل في مادته 24 فقرة 4 التي تنص على ما يلي "...السهر على مراقبة التشريع والتنظيم في مجال الضمان الاجتماعي وإعلام هيئة الضمان الاجتماعي المختصة بذلك".⁹

في مجال الضمان الاجتماعي تنص المادة 38 مكرر من القانون 14/83 على "يؤهل مفتش العمل في إطار مهامه لتسجيل كل مخالفة للتشريع والتنظيم المتعلقين بالضمان الاجتماعي، يلزم مفتش العمل بإعلام هيئة الضمان الاجتماعي المختصة بهذه المخالفة كتابيا".

إنّ مهمة الرقابة على أحكام الضمان الاجتماعي تتوافق مع معيار الحماية المنصوص عليه في الاتفاقية الدولية رقم 81، وما جاء في المادة 02 من القانون 03/90 التي تنص على أن مهام مفتش العمل مراقبة تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل الفردية، وظروف العمل، والوقاية الصحية وأمن العمال، حيث يعتبر الضمان الاجتماعي عاملا أساسا لحماية العامل الوقائية والعلاجية من المخاطر المهنية.

ولقد شهدت العشرية الأخيرة ارتفاعا معتبرا لنسبة مخالفات الضمان الاجتماعي، كعدم التصريح بالعمال وعدم الانتساب إلى الضمان الاجتماعي وعدم تسديد الاشتراكات، وما لهذه المخالفات من انعكاسات مزدوجة على مستوى التوازن المالي لهيئات الضمان الاجتماعي، وعلى مستوى حرمان العمال من التغطية الاجتماعية، لهذا فرض المشرع تدابير قانونية رادعة عن تحرب أصحاب العمل من أداء التزاماتهم اتجاه هيئات الضمان الاجتماعي، تتمثل في الملاحقة الإدارية الهادفة إلى التنفيذ الجبري للالتزامات وتحصيل

⁷ بعد الاستقلال كانت مفتشية العمل تسير حسب نمط مستوحى من القانون الفرنسي حتى صدر الأمر 33/75 المؤرخ في 29 أبريل 1975، المتضمن صلاحيات مفتشية العمل ومدّ اختصاصاتها لكل فروع القطاع الاقتصادي،

راجع رايح خنيش، مفتشية العمل في الجزائر التطور والآفاق، مذكرة ماجستير في القانون العام تحت إشراف أحمية سليمان، فرع قانون الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2012، 2011، ص.12.

⁸ المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، جريدة رسمية عدد 83 لسنة 2004، وقد تمثل السبب في توسيع الرقابة على مخالفات التشغيل وتنصيب العمال في تنامي هذه المخالفات، وانعكاساتها الاجتماعية حيث شهدت مناطق في الجنوب احتجاجات عارمة على خلفية عدم المساواة في الانتساب إلى عالم الشغل، راجع أيضا

Leila BORSALI HAMDAN, l'activité de placement des travailleurs : Quel role pour l'inspection du travail ?? la revue : Regards sur le droit social N° 2 , l'inspection du travail, éditions Dar El Gharb, 2011, p.34 ET S.

⁹ المؤرخ في 06 يناير 2005، ج.ر. العدد 04 لسنة 2005، وقد تضمنت صلاحيات واسعة لمفتشية العمل في الرقابة، من بينها مجال الضمان الاجتماعي.

الديون وغرامات التأخير،¹⁰ والمتابعة القضائية¹¹ للتمكن من تقديم الأدعاءات للعمال الأجراء خصوصا في حالة حدوث أخطار كحوادث العمل والأمراض المهنية، بغض النظر عن العقوبات الجزائية والمهنية المترتبة عن المخالفة كما توضحه المواد من 39 إلى 42 مكرر من القانون 14/83 المذكور.

وقد اسند المشرع مهمة الرقابة على مخالفات الضمان الاجتماعي إلى جهاز متخصص يتمثل في أعوان المراقبة، وهو جهاز تابع لهيئة الضمان الاجتماعي، ومنحهم الوسائل الردعية والحماية القانونية لمباشرة مهامهم في معاينة المخالفات وفرض القيام بالالتزامات القانونية في هذا المجال وفقا لما تنص عليه المادة 28 من قانون 14/83، وفُعل ذلك من خلال إقرار نظام قانوني خاص للتحصيل الجبري للاشتراكات والغرامات عن التأخير من خلال القانون 08/08 سالف الذكر.¹²

إنّ كل هذا لم يثن أصحاب العمل عن الاستمرار في ارتكاب هذه المخالفات التي تكتسب طابع الاستمرار والتجدد، وباعتبار أن الالتزامات المالية المفروضة على أصحاب العمل بما فيها الاشتراكات الشهرية والغرامات والزيادات هي الممول الأساسي لهيئات الضمان الاجتماعي التي تتولى تحصيلها، فلا شك أن التهرب أو التأخر عن الوفاء بها يتسبب في الإخلال بالتوازن المالي لهذه الهيئات، ومن ثم قد يؤدي بها إلى العجز عن الوفاء بالتزاماتها تجاه المؤمنين.¹³

يبدو إذا أنّ أهم الأسباب التي أدت إلى إقحام مفتش العمل في الرقابة على هذا المجال هو التوفيق بين مبدأ الحماية ومبدأ المرونة الذي أصبح يسود علاقات العمل في ظل نظام العوامة، ونمو القطاع الخاص والمؤسسات الصغيرة، الذي كان له انعكاسات على علاقات العمل، فكان تدخل مفتش العمل لتعزيز و تكثيف الرقابة على المستوى الوقائي عن طريق الإعلام والنصح والإرشاد لأصحاب العمل والعمال و ليس الردع و القمع فقط، في ظل شدة وصرامة الرقابة التي يجريها أعوان الضمان الاجتماعي على المستوى الردعي كما سنوضح أسفله.

إنّ ما يدعّم رأينا من جهة أخرى هو أن المشرع اتخذ منحا جديدا في التعامل مع القطاع الغير رسمي - أو الغير قانوني أو الغير مصرح به- وتترجم ذلك من خلال التدابير التي جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2015 والتي تعبر عن التحول التدريجي نحو مد الحماية إلى هذا القطاع، الذي يعمل خارج إطار القانون بصفة كلية أو جزئية، حيث تشكل مخالفات الضمان الاجتماعي أحد المعايير الأساسية لتحديد القطاع الغير رسمي والذي يمتص نسبة كبيرة من العمال يفتقدون لأدنى حماية تقرها التشريعات الاجتماعية¹⁴، وهو اتجاه يتماشى مع منح مفتشية العمل مهام مراقبة تشغيل الأجنب وتنظيم كل النشاطات الرامية إلى مكافحة جميع أشكال العمل الغير قانوني طبقا لما نصت عليه المادة 24 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي 05/05 السالف الذكر.

تتمثل هذه التدابير الخاصة في التحفيزات والإعفاءات التي شكلت فعلا خطوة نحو تشجيع الناشطين في القطاع غير الرسمي إلى الخضوع إلى الالتزامات التي فرضها قانون الضمان الاجتماعي فيما يتعلق بالعمل المأجور الغير مصرح به نصت المادة 59 من قانون المالية التكميلي سالف الذكر على حث المستخدمين على التصريح بالعمال بمنحهم شهرين لتسوية وضعيتهم - من جويلية - 21 سبتمبر

¹⁰ المواد 16، 15، 13، 7، مكرر، 26، 24، 27 الخ من قانون 14/83 المذكور.

¹¹ المواد 25، 25، مكرر و 27 من نفس القانون.

¹² المادة 44 من القانون 08/08 المذكور.

¹³ من مجموع العمال في جميع القطاعات في (%) وتؤكد الإحصائيات أن نسبة العمال الغير مصرح بهم بلغت 15 سنة 2015، 80 بالمئة في القطاع الخاص، وهذا أدى إلى تشديد العقوبات عن عدم الانتساب في المادة 59 من قانون المالية التكميلي في الأمر 01/15 المذكور، الإحصائيات حسب تصريح المدير العام للضمان الاجتماعي، نشر في جريدة النصر بتاريخ 01 سبتمبر 2015، المصدر محرك البحث الاخباري جزييرس.

¹⁴ راجع مقالنا علاقات العمل في قطاع الشغل غير المنظم، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، الصادرة عن مخبر القانون الاجتماعي، عدد تجريبي، دار الغرب للنشر والتوزيع، 2007، ص.69.

2015- وإعفاءهم من الخضوع للعقوبات وغرامات التأخير، أما في حالة المخالفة إلى تشديد العقوبات، وحث العمال لديهم على التوجه للانتساب. وفي إطار العمل الحر الغير مصرح به فقد نصت المادة 60 من نفس القانون على إجراءات وتحفيزات موجهة للعمال الناشطين خارج إطار القانون كصغار التجار والحرفيين... للتصريح بأنفسهم طواعية لدى الضمان الاجتماعي ودفع 12 % من الأجر الوطني الأدنى المضمون شهريا لمدة 3 سنوات كمرحلة انتقالية والاستفادة من تغطية اجتماعية عن المرض والأمومة وكذا حساب هذه المدة في التقاعد.

واعتبر المدير العام للضمان الاجتماعي أن تأثير هذه الإجراءات على تحصيل الاشتراكات يمكن أن يتجاوز سنويا ملياري دج مما سيمكن الجزائر حسب من أن تصبح من البلدان الرائدة في مجال توسيع الحماية الاجتماعية إلى القطاع غير الرسمي.¹⁵

ثانيا: تدخل مفتش العمل في الرقابة تدعيم وتعزيز للاختصاص أصيل لهيئات الضمان الاجتماعي

إن مهمة مراقبة أحكام الضمان الاجتماعي هو اختصاص أصيل لمراقبي الضمان الاجتماعي بالنظر إلى خصوصية مخالفاته من عدة زوايا، حيث يترتب على مخالفات الضمان الاجتماعي آثار ماسة بالنظام العام وحقوق العمال، وكذا بالتوازن المالي لهيئات الضمان الاجتماعي صمام الأمان لكل مؤسسة تأمينية¹⁶، لذا فإن مستحقاتها لها امتياز قانوني يأتي في المرتبة الثالثة بعد مستحقات أجور العمال والخزينة العمومية وفقا للمادة 67 من القانون 08/08 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.¹⁷

من جهة أخرى يؤدي ارتكاب مخالفات الضمان الاجتماعي إلى اتخاذ تدابير تخول لهيئاته توقيع الجزاء فتكون الخصم والحكم على المستوى الإداري، من أجل استيفاء ديونها وتطبيق الزيادات والغرامات بطرق التحصيل الجبري من خلال المواد 13، 16، 24، 27 من القانون 14/83 وهي إجراءات رقابية متميزة، فما طبيعة وفحوى وغرض تدخل مفتش العمل في هذا الإطار.

1- مهمة المراقبة على مخالفات أحكام الضمان الاجتماعي اختصاص أصيل لأعوان الضمان الاجتماعي

لقد نصت المادة 28 من القانون 14/83 على تكفل أعوان الرقابة التابعين لهيئة الضمان الاجتماعي بمهمة المراقبة الفعالة والمستمرة والتطبيق الدقيق لأحكام الضمان الاجتماعي، فهم أعوان محلفون يعتمدون من ضمن أعوان الضمان الاجتماعي وفقا للمرسوم 130/05 المتضمن تحديد شروط ممارسة أعوان المراقبة للضمان الاجتماعي وفيية اعتمادهم، وقد مكّنهم القانون في سبيل تحقيق ذلك من الآليات والضمانات القانونية.¹⁸

يمكن للأعوان القيام بعملية المراقبة في أماكن العمل خلال ساعات العمل ليلا ونهارا، ويتعين على أصحاب العمل في هذا الإطار تقديم المعلومات والوثائق الضرورية لأجل ذلك، كتسليم سندات الدفع لحساب هيئة الضمان الاجتماعي وبيان استلامها كما

¹⁵ ولقد أكد الشركاء الاجتماعيين في إطار لقاء الثلاثية المنعقد في 14 أكتوبر 2015 على أهمية إدماج النشاطات الموازية في الإنعاش الاقتصادي.

¹⁶ سماتي الطيب، منازعات هيئات الضمان الاجتماعي اتجاه أصحاب العمل على ضوء القانون الجديد، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص. 8 وما يليها، و Francis NETTER, La sécurité sociale et ses principes, Dalloz, 2005, p. 266 et s.

¹⁷ المؤرخ في 23 فبراير 2008، جريدة رسمية العدد 11 مؤرخة في 02/03/2008، وكذلك المادة 89 من قانون 11/90 مؤرخ في 21 أبريل 1190، جريدة رسمية العدد 17 لسنة 1990.

¹⁸ المؤرخ في 24 أبريل 2005، جريدة رسمية عدد 29 مؤرخة في 24 أبريل 2005 معدل ومتمم.

توضحه المادة 3 من المرسوم 130/05 المذكور في هذا الإطار يقومون بتحرير تقارير ومحاضر لها صفة ثبوتية إلى أن يثبت صاحب العمل ما يخالفها.

ومن أجل تذليل العراقيل أمامهم مكنتهم المشرع من الاستعانة بالقوة العمومية حسب نص المادة 37 من القانون 14/83 ، ولأداء وظيفتهم الرقابية على أحسن وجه خصص لهم المشرع حماية قانونية جزائية، حيث قد يتعرضون للإهانة أو العنف أو التهديد، فتطبق المواد من 183 إلى 187 مكرر من قانون العقوبات عن جريمة العصيان.¹⁹

وبالنظر إلى دقة المهام وصعوبتها وكذا تنوع صور الغش والتحايل من طرف أصحاب العمل خاصة فيما يتعلق بالتصريح بالنشاط والعمال والأجور والمداخيل بالنسبة للعمال غير الأجراء، فقد منحهم المشرع إمكانية الاستعانة بالإدارات العمومية كمصالح الضرائب ومصالحة السجل التجاري... وغير ذلك ما يعبر فعلا عن الصرامة التي تميز هذه الرقابة.²⁰

2- التنسيق في الوظيفة الرقابية بين مفتشي العمل ومراقبي الضمان الاجتماعي.

إن صعوبة ودقة عملية الرقابة عموما والرقابة على مخالفات الضمان الاجتماعي ترجع إلى كثرة وتنوع هذه المخالفات، وصعوبة إجراء الرقابة على بعض القطاعات كالقطاع غير الرسمي، وكذا الطبيعة المتجددة والدورية للالتزامات إذا ما تعلق الأمر بتسديد الاشتراكات وغرامات التأخير مما يؤدي إلى تراكم ديون الضمان الاجتماعي، وقد تتقدم الدعوى والمتابعات التي قد لا تباشرها هيئات الضمان الاجتماعي لتحصيل المبالغ المستحقة لها أحيانا بفعل مدة التقادم القصير المنصوص عليه في المادة 79 من قانون 08/08 المذكور، والمقدرة بأربع سنوات من تاريخ الاستحقاق.²¹

تمت المراقبة من خلال الزيارات الميدانية لمصالح مفتشي العمل، ويتم أحيانا التنسيق في الرقابة من خلال الفرق المزدوجة مع وكالات الضمان الاجتماعي طبقا للبرنامج المعد سنويا لهذا الغرض، وفي إطار دور الإعلام تقوم كلا الهيئتين بالتنسيق وشرح أحكام القانون لصالح أصحاب العمل لحثهم على الوفاء بالتزاماتهم والاستفادة من هذه الإعفاءات، وتبنيهم باتخاذ إجراءات رديعة صارمة ضدهم في حالة المخالفة.²²

إذا فمبررات تحويل مفتشي العمل السلطة الرقابية في مجال الضمان الاجتماعي تتمثل في قصور الآليات القانونية الممنوحة لمراقبي الضمان الاجتماعي بالمقارنة مع مفتشي العمل، وهذا يرجع بالخصوص إلى أن مفتشي العمل هو موظف عمومي محلف وظيفته الأساسية الرقابة ويملك سلطات الضبط القضائي وفقا لما تحيل إليه المادة 14 فقرة 1 من القانون 03/90،²³ بينما يمثل مراقبي الضمان الاجتماعي هيئة الضمان الاجتماعي التي لا تعتبر إدارة ولا تمثل السلطة العمومية، فهي مؤسسة ذات

¹⁹ الأمر 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون 23/06 المؤرخ في 20/12/2006، جريدة رسمية عدد 84 لسنة 2006.

²⁰ المواد 37، 38، 39 من القانون 14/83 سالف الذكر، راجع في هذا الصدد سماتي الطيب، منازعات الضمان الاجتماعي اتجاه أصحاب العمل على ضوء القانون الجديد، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص.ص. 132-139.

²¹ اعتبر المشرع ديون الضمان الاجتماعي تماما كالرسوم المستحقة للدولة من حيث مدة التقادم، المنصوص عليها في المادة 311 من القانون المدني، إلا في حالة توجيه إعدار فيسقط التقادم ابتداء من تاريخ تسليم التبليغ وفق ما تنص عليه المادة 46 من نفس القانون.

²² حيث أصبحت عقوبة الغرامة تتراوح من 100.000 د.ج. إلى 200.000 د.ج. وفي حالة العود من 200.000 إلى 500.000 عن كل عامل غير منتسب، وقد كانت في القانون 14/83 المذكور تتراوح من 10.000 إلى 20.000 د.ج. وفي حالة العود من 20.000 إلى 50.000 د.ج. وتتصور قيمة الردع في هذا الإطار بتطبيق تعدد العقوبات بتعدد العمال.

²³ تحيل إلى المادة 27 من قانون الإجراءات الجزائية الأمر 155/66 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 المعدل والمتمم.

تسيير خاص، فلا يمكن منحهم الامتيازات نفسها،²⁴ وما يؤيد ذلك أن تدخل المشرع الأخير من خلال المرسوم التنفيذي 138/17 لم يتضمن توسيعا أو تدعيما معتبرا لهذه السلطات.²⁵

لا يتمتع أعوان الضمان الاجتماعي بنفس سلطات الضبط القضائي التي يملكها مفتشي العمل كما هو الحال في سلطة المعاينة والبحث عن الأدلة،²⁶ حيث أن ختمهم لا يحمل ختم الجمهورية الجزائرية، و ورغم نص المشرع على إمكان هيئة الضمان الاجتماعي الاستعانة بالقوة العمومية للتدخل من أجل تسهيل عمل المراقبين، إلا أنه عمليا لا يتم تفعيل هذا الإجراء كما هو الشأن بالنسبة لمفتشي العمل و المحضرين، وهذا قد يضعف من هيبتهم القانونية.²⁷

وتبدو الصعوبة في المجال العملي في عدة مواطن، ففي مجال التصريح بالأجراء والأجور يتعذر على أعوان الضمان الاجتماعي تحديد الاشتراكات المستحقة بسبب عدم قيام المستخدمين بالتصريح الشهري أو الفصلي أو السنوي كما تنص عليه المادتين 14 و 15 من القانون 14/83، أو قيامهم بارتكاب مغالطات في مبلغ الأجور المصرح بها لأجل التحايل على الأعوان- على اعتبار صرامة ودقة الرقابة التي يمارسونها- وحسنا فعل المشرع بتسهيل معرفة وضعية التزامات المستخدم من خلال الاطلاع الإلكتروني من طرف العون مباشرة من أماكن العمل، حيث يمكنه عبر جهاز متنقل متصل معرفة كل التصريحات السابقة ووضعية دفع الاشتراكات من خلال قاعدة المعطيات لهيئات الضمان الاجتماعي، وهذا من شأنه كشف الغش والتلاعب الذي يتقنه أصحاب العمل.²⁸

ويساهم مفتش العمل من خلال سلطة الرقابة العامة التي يملكها في الاطلاع على الدفاتر والسجلات التي تلزم بها المؤسسة،²⁹ خصوصا سجل الأجور الذي يجب أن يتضمن بدقة كل عناصر الأجر، سجل العمال الذي يجب أن يتضمن رقم تسجيل العامل في الضمان الاجتماعي، فيقوم مفتش العمل بإعلام هيئة الضمان الاجتماعي كما سئرى.³⁰

إنّ التقارير التي يعدها أعوان المراقبة للضمان الاجتماعي لا تتمتع بالقوة الثبوتية ذاتها التي تتمتع بها محاضر مفتشي العمل، ففي حالة ثبوت مخالفة صاحب العمل، يكون المحضر الذي يحرره مفتش العمل أكثر رسمية حيث يتمتع بالحجية ما لم يطعن فيه بالاعتراض حسب ما تقرره المادة 14 من القانون 03/09 المذكور، فهذه المحاضر تحظى بقيمة أكثر من تلك التي يمنحها القانون لمحاضر ضبط الشرطة القضائية وتكون حجة قاطعة أمام القضاء.³¹

في المقابل يمكن الطعن في تقارير مراقبي الضمان الاجتماعي بجميع طرق الإثبات حتى بشهادة الشهود وهو ما تنص عليه المادة 36 فقرة 1 و 2 من قانون 14/83 بقولها "يعد العون المراقب تقريرا ومحضر مراقبة يبين فيهما على الخصوص العيوب والمخالفات المعاينة. يعتد بهذا المحضر إلى غاية إثبات العكس...".

وقد نادى البعض³² بضرورة إعادة الاعتبار ومنح صلاحيات أوسع لأعوان المراقبة باعتبارهم من الوسائل الهامة لتحصيل ديون الضمان الاجتماعي وتفعيل عملية المراقبة، ونرى أن دعم المشرع لتدخل مفتش العمل في هذا الإطار يصب في هذا الجرى.

²⁴ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 07/92 المؤرخ في 04/01/1992 المتعلق بالوضع القانوني والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، جريدة رسمية عدد 02 لسنة 1992.

²⁵ المؤرخ في 11 أبريل 2017 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 23 مؤرخة في 12 أبريل 2017.

²⁶ المادتين 06 و 07 من القانون 03/90 المتعلق بتفتيش العمل المذكور.

²⁷ سماتي الطيب، المرجع السابق، ص.140، إلا أنه في الواقع فإن مراقبي الضمان الاجتماعي يملكون هيئة من الناحية العملية وهذا حسب تصريح أصحاب العمل حيث تتميز الرقابة التي يجرؤها بالصرامة والحدة.

²⁸ المادة 3 فقرة 3 و 4 من المرسوم التنفيذي 138/17 المذكور.

²⁹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 98/96 المؤرخ في 06 مارس 1996 يحدد قائمة الدفاتر والسجلات الخاص، التي يلزم بها المستخدمين ومحتواها، راجع كذلك المادة 6 من القانون 03/09.

³⁰ Cf. L'article 4 et 5 du décret exécutif 96/98 précitée, et Leila BORSALI HAMDAN, Op.Cit. p.46.

³¹ عبد السلام ذيب قانون العمل الجزائري والتحويلات الاقتصادية، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003، ص. 323، راجع القرار رقم 62132 المؤرخ في 1990/10/08 الصادر عن الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا، مأخوذ عن عبد السلام ذيب، نفس المرجع، نفس الصفحة.

³² سماتي الطيب، المرجع السابق ص. 350-354.

المبحث الثاني: توسيع صلاحيات مفتش العمل في إطار الضمان الاجتماعي بين الردع والوقاية

من المنطقي معرفة كيف تترجم الطبيعة الخاصة والمزدوجة لتدخل مفتش العمل للرقابة على مخالفة قانون العمل وما يملكه من وسائل في إطار رقابته على أحكام الضمان الاجتماعي، حيث يرى أصحاب العمل في سلك مراقبي الضمان الاجتماعي القنص المتربص لافتكاك أموالهم ومصدر إزعاجهم وقلقهم بسبب شدة الرقابة التي يجرونها وصرامة الإجراءات المترتبة عن ذلك، وكان لإقحام مفتش العمل في الرقابة دورا فعالا خصوصا على المستوى الوقائي بسبب تنوع الصلاحيات التي تهدف إلى الرقابة عن طريق الإعلام والإرشاد قبل الزجر والردع، وكذا الإدراك التام لمفتش العمل لذهنيات أصحاب العمل وكيفية التعامل معهم، فأصبحت مخالفات الضمان الاجتماعي من أولويات مفتش العمل خصوصا ما تعلق منها بالتصريح بالعمال، ودفع الاشتراكات.

أولا: الدور العام لمفتش العمل يتراوح بين الردع والوقاية

تتراوح وظيفة مفتش العمل بين الردع و الوقاية وهو الملاحظ من خلال المادة 3 من الاتفاقية الدولية رقم 81 والمادة 2 من القانون 03/90، حيث لا يقتصر دور مفتش العمل من خلال عملية الرقابة في ضبط المخالفات وإنما يتجاوز ذلك إلى الإعلام والنصح والإرشاد لصالح أصحاب العمل والعمال بإعلامهم بالقوانين وحثهم على احترامها وتبنيهم للجزاء الردعية، وهو دور اقتصادي واجتماعي أكثر منه قانوني وردعي ووسيلة لتحقيق السلم الاجتماعي أكثر منه لتصيد الأخطاء و بالتالي الاتجاه إلى الوقاية من المخالفة أو إصلاحها و يبقى الجزاء الردعي آخر سلاح يشهه المفتش في وجه صاحب العمل.

وهذا يؤيده طبيعة التدابير القانونية الممنوحة للمفتش في أداء الرقابة، حيث أنّ من معايير الرقابة حرية مفتش العمل بما يملكه من استقلالية في ملاءمة إحدى التدابير المنصوص عليها في المادة 8 من قانون 03/90 من أذناها درجة وهي الاكتفاء بتقديم الملاحظات الكتابية، فالإعذار بإنذار لصاحب العمل ثم محاضر المخالفة كآخر سلاح، فمفتش العمل ليس شرطة للعمل، واعتمادا على الواقع العملي فهو لا يتجه مباشرة في حالة معارضة قصور أو خرق للأحكام القانونية إلى تحرير محضر المخالفة، إلا في الحالات التي تكون فيها المخالفة غير قابلة للإصلاح، ويعتمد في اتخاذ إحدى هذه التدابير على طبيعة وجسامة المخالفة، وموقف صاحب العمل ووقائع أخرى تبين مدى استعداده لتطبيق القانون، فوظيفة التفتيش ليس الكشف عن المخالفات بقدر السعي إلى الوقاية منها وتصحيح الأوضاع.³³

إنّ ممارسة وسيلة الضغط عن طريق توجيه الإعذار للمستخدم للامتثال إلى القانون هو شرط ضروري قبل إعداد محاضر المخالفة ومنح صاحب العمل مهلة لإزالة المخالفة تتحدد وفقا لطبيعتها، وألزمه بذلك حتى في حالة الخرق السافر أي المخالفة الصريحة والصارخة لقواعد قانون العمل وحالة معارضة مخالفات تمس بصحة العمال وفي هذه الحالة يتم تحريره مع محضر المخالفة في نفس الوقت.

وأدل مثال بالنسبة لسنة 2015 تمثلت حصيلة المراقبة للأشهر الثمانية الأولى في إنجاز 142.069 زيارة³³ مراقبة نتج عنها تحرير 146.355 وثيقة، منها 43.045 محضر مخالفة فقط أي بنسبة 30 بالمائة، وفي سنة 2013 قامت مفتشية العمل ب 233.572 زيارة ميلانية، قرابة 20400 وثيقة شملت مختلف المؤسسات 80 بالمائة منها من القطاع الخاص حررت خلالها 30 بالمائة محاضر مخالفة أحيلت إلى العدالة: 10.04 محضر مخالفة يتعلق بمسألة عدم التصريح بالعمال لدى الضمان الاجتماعي بعد معارضة 21.115 عاملا لم يتم التصريح بهم، 4.912 محضر عن عدم الاستفادة من الأجر الأدنى المضمون، 28.127 محضر عن عدم احترام إجراءات التوظيف، في حين أن أكثر من 50 بالمائة إعذارات تمت معالجتها على مستوى المستخدم بدون اللجوء الى العدالة وأن 14 بالمائة استفادت من ملاحظات فقط، وذلك حسب الإحصائيات الرسمية للمفتشية العامة للضمان الاجتماعي.

بالمقابل يكون مفتش العمل ملزما بتحرير محاضر المخالفة في حالة عدم امتثال المستخدم للإعذارات الموجهة له لإزالة المخالفة وإصلاح الأوضاع وذلك استثناء على القاعدة في بعض الحالات المتعلقة أساسا بالخرق السافر للقواعد الآمرة في قانون العمل، ويبقى تقدير جسامة المخالفة ومساسها بحقوق العمال من صلاحية مفتش العمل، وفي حالة عدم الامتثال للإعذار الموجه لصاحب العمل في ظرف 08 أيام، ويتعلق الأمر بالمخالفات الصارخة كتشغيل الأحداث والأجانب دون مراعاة القانون.³⁴

كما أعطى المشرع حماية قانونية خاصة للأحكام المتعلقة بصحة وأمن العمال، كحالة اكتشاف أخطار جسيمة في مواقع العمل بسبب الأساليب الخطيرة والعديمة النظافة في العمل حيث يتم تحرير المحضر وإحالته إلى الجهة القضائية المختصة فوراً مع الإعذار، أو حالة الخطر الجسيم والوشيك الوقوع على صحة العمال، فيتم تحرير محضر المخالفة قصد الوقاية من الخطر مع الإعذار، وإخطار رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي لاتخاذ التدابير اللازمة.³⁵

ولم يمنح المشرع الجزائري لمفتش العمل سلطة اتخاذ الإجراء المناسب لحماية العمال في حالة خطر داهم كاتخاذ قرار غلق المؤسسة أو توقيف النشاط، خشية من إساءة استعماله هذه السلطة.³⁶

ثانياً: مضمون الرقابة التي يمارسها مفتشي العمل في مجال الضمان الاجتماعي

خولت المادة 38 مكرر من قانون 14/83 المعدل والمتمم مفتش العمل سلطات في إطار الرقابة على أحكام الضمان الاجتماعي، بالنظر إلى أهمية الالتزامات الواقعة على أصحاب العمل في هذا المجال والمتمثلة أساساً في المخالفات المتعلقة بعدم التصريح بالنشاط، عدم دفع الاشتراكات، عدم التصريح بالعمال، عدم التصريح بالأجور، عدم التصريح بحوادث العمل والأمراض المهنية.

1) نطاق تحرير المحاضر:

إنّ مخالفات الضمان الاجتماعي تعتبر جسيمة بالنظر إلى مساسها بالنظام العام من زاويتين، حقوق العمال المستفيدين وفي نفس الوقت بموارد الضمان الاجتماعي، فهي تستدعي الردع إلا أنّهُ بالرجوع إلى صياغة المادة 38 مكرر التي تنص على أنّه "يؤهل مفتش العمل في إطار مهامه بتسجيل كل مخالفة للتشريع والتنظيم المتعلقة بالضمان الاجتماعي. يلزم مفتش العمل بإعلام هيئة الضمان الاجتماعي المختصة بهذه المخالفات كتابياً"، وكذا إلى التدابير التي تضمنها قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المتمثلة في الإعفاءات من غرامات التأخير والتحفيزات نستنتج أنّ هيئة الضمان الاجتماعي تسعى إلى سلوك طريق التنفيذ الاختياري، وتفادي الصعوبات الناجمة عن المتابعة الإدارية والقضائية، فمهمة مفتش العمل في هذا الإطار تميل إلى الوقاية وإلزام المخالف بتصحيح الأوضاع.

فالأجدر بالنسبة لمفتش العمل بناء على السلطات الواسعة الممنوحة له والمتراوحة بين الوقاية والردع أن يعمل على الوقاية من المخالفة، واكتشافها والعمل على إزالتها من خلال حث أصحاب العمل على القيام بالتزاماتهم، قبل اللجوء إلى تحرير محاضر المخالفة ومتابعتهم لأجل التحصيل الجبري والالتجاء إلى القضاء لتطبيق الجزاءات الردعية التي نص عليها القانون 14/83، فغالباً

³⁴ المادة 12 من القانون 03/90 سالف الذكر.

³⁵ المادتين 10 و 11 من نفس القانون.

³⁶ راجع في هذا الصدد مقالنا المنشور بعنوان طبيعة تدخل مفتش العمل عند مخالفة المستخدم لأحكام قانون العمل المنشور في المجلة نظرة على القانون الاجتماعي، مفتشية العمل، العدد الثاني، دار الغرب للنشر والتوزيع، 2011، ص. 15 وما يليها.

لا يتفطن أصحاب العمل لأهمية هذه الالتزامات إلا بعد صدور قرار عن هيئة الضمان الاجتماعي لتحصيل حقوقها والزيادات و غرامات التأخير المترتبة عنها، فيعمدون إلى تقديم اعتراضات أمام لجان الطعن المسبق، وقد يؤدي تدخل مفتش العمل الوقائي إلى فعالية أكثر لهذه الأحكام، وهذا يصب في إطار المرونة في المراقبة على أحكام الضمان الاجتماعي.

وفي إطار مبدأ الملاءمة المذكور يحجر مفتش العمل محضر المخالفة عن عدم التصريح بالعمال وعدم انتساجهم إلى الضمان الاجتماعي خاصة في حالة عدم الامتثال للإعذار الموجه لصاحب العمل والمحدد ب 08 أيام لتنفيذ الالتزام المطلوب، وتتم متابعته قضائيا بإحالة المحضر إلى الجهة القضائية المختصة للفصل فيها، فالملاحظ كثرة هذا النوع من المخالفات الذي من شأنه أن يؤثر على حقوق العمال في التغطية الاجتماعية في حالة وقوع الأخطار المهنية، وكذا بحقوق هيئة الضمان الاجتماعي، وهي مخالفة جسيمة تتضمن خرقا سافرا لأحكام الضمان الاجتماعي حيث قام المشرع بتشديد ومضاعفة قيمة الغرامات المالية كعقوبة عنها بشكل معتبر من خلال قانون المالية لسنة 2017.³⁷

وقد يحدد المشرع الإجراء الواجب اتخاذه بدقة، ففي مجال حوادث العمل والأمراض المهنية يلزم القانون على صاحب العمل التصريح بوسائل العمل المستخدمة التي يمكن أن تتسبب في أمراض مهنية للعمال لجهات متعددة تتمثل في هيئة الضمان الاجتماعي، مفتش العمل، المدير الولائي للصحة والهيئات المكلفة بالنظافة والأمن ولأشخاص آخرين بالنظر إلى وظائفهم، فإذا عاين مفتش العمل إحدى هذه المخالفات يقوم بإثبات عدم التصريح يقوم بدوره بإطلاع الهيئات الأخرى، والغرض من ذلك طبعاً هو التحقق من إتباع الأساليب الوقائية التي يفرضها القانون في هذا الشأن³⁸-الملاحظ أن المخالفة هنا تتعلق بأمن وصحة العمال- وهو ما ورد في المادة 69 من القانون 13/83 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية.³⁹

إن خصوصية نظام الضمان الاجتماعي المستفاد من وضع نظام قانوني خاص لتحصيل الديون -كما سبق القول- وآخر للتسوية الداخلية للنزاعات وقبل ذلك أحكاماً خاصة تمنح آجالاً لتسوية الوضعية قبل أية متابعة إدارية أو قضائية، وفرض نظام جزائي خاص يتمثل في زيادات التأخير وغرامات مالية إدارية لصالح هيئة الضمان الاجتماعي، قد يقلل من مبدأ الملاءمة الذي يتمتع به مفتش العمل في تحرير محضر المخالفة بعد تقدير جسامتها، حيث ينص القانون 08/08 المذكور في مادته 46 على أن متابعة أصحاب العمل في إطار عملية التحصيل الجبري للاشتراكات عبر الطرق القانونية لا يكون إلا بعد قيام هيئة الضمان الاجتماعي بتبليغهم بضرورة دفع حقوقها والغرامات الناجمة عن ذلك من خلال الإعذار ويمنح المعني مدة ثلاثين يوماً من تاريخ الإعذار لتسوية وضعيته، كما أن المتابعة الجزائية لا تتم إلا بعد مرور مدة ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ وبعد استنفاد كل طرق التحصيل الاختياري و الجبري وذلك من خلال المادة 41 من القانون 14/83.

³⁷ المادة 96 منق قانون 14/16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 77 المؤرخة في 29 ديسمبر 2016- المعدل لقانون المالية التكميلي المذكور- تنص " يعاقب كل مستخدم لم يقم بانتساب العمال إلى الضمان الاجتماعي في الأجل المحددة بغرامة تتراوح من 200000 دج إلى 400000 د.ج. عن كل عامل غر منتسب وفي حالة العود..."، فالملاحظ أن المشرع تدخل مرتين في ظرف سنتين لتشديد العقوبة.

و راجع في هذا الصدد مقال ل بن قو أمال، دور مفتشية العمل في ظل التعديلات الجديدة وتطبيقاتها العملية، المجلة، نظرة على القانون الاجتماعي، مرجع سابق، ص.ص.15-16.
³⁸ المتعلقة بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل وفق ما ينص عليه القانون 07/88 المؤرخ في 26 يناير 1988 ن خصوصاً في الأشغال التي يكون فيها العمال معرضين بشدة لأخطار مهنية، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يونيو 1997.

³⁹ المؤرخ في 02 يوليو 1983، جريدة رسمية العدد 28 المؤرخة في 05/07/1983.

(2) إلزامية إعلام هيئة الضمان الاجتماعي كتابيا وإمكان اللجوء إلى القضاء:

ألزمت المادة 38 مكرر فقرة 2 المذكورة مفتش العمل بإعلام هيئة الضمان الاجتماعي المختصة بهذه المخالفات كتابيا وذلك لاعتبارات عدة، عن طريق إرسال المحاضر التي يعدها، فحجية المحاضر التي يجرها- كما سبق القول- تجعل هيئة الضمان الاجتماعي في مركز قوة وتمسك بها في مواجهة المستخدم للقيام بعملية تحصيل الاشتراكات وغرامات التأخير، كما أنها تتمكن من تسوية وضعية المكلف كالقيام بالتحديد الجزائي للأجور بشكل مؤقت،⁴⁰ أو بالانتساب الحكمي أو التلقائي إما بمبادرة منها أو من المعني أو من ذوي حقوقه أو المنظمة النقابية أو أي شخص آخر حسب ما تنص عليها المادة 12 من قانون 14/83، وتقوم مصلحة مراقبة أصحاب العمل بمهمة الترسيم الإجباري ضد صاحب العمل الذي لا يمتثل للاستدعاءات، من أجل دفع الاشتراكات بصفة طوعية وإلا يتم إجباره على ذلك بالطرق القانونية.⁴¹

يرجع لهيئة الضمان الاجتماعي الأمر في اللجوء إلى القضاء بغرض المتابعة القضائية سواء المدنية أو الجزائية وفقا للمادة 36 فقرة 2 من القانون 14/83، وتتمسك - بالإضافة إلى المحاضر والتقارير التي يجرها أعوانها- بالمحاضر الذي أعده مفتش العمل فيصبح له فعالية أكبر، حيث تحول صناديق الضمان الاجتماعي المتابعة القضائية من أجل التعويض في حالة عدم تسديد المستخدم للاشتراكات المستحقة للعمال المعنيين، ووقوع الخطر المؤمن عليه كالمريض العادي أو المهني، أو حادث العمل... حتى تتمكن من تعويض الأخطاء التي قدمتها أو ستقدمها للمستفيدين، وطلب التعويض عن الأضرار المترتبة عن عدم تسديد الاشتراكات،⁴² وتكون الهيئة القضائية المختصة في هذه الحالة القسم الاجتماعي وفقا للمادة 504 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁴³

كما يمكن للعامل التمسك أمام القضاء بهذه المحاضر لإثبات فترة العمل لدى المستخدم خلال المدة التي لم يسدد فيها هذا الأخير الاشتراكات بتقشير منه- حالة عجزه عن إثبات مدة العمل بطرق أخرى- وكذا طلب التعويض عن الأضرار اللاحقة به من جراء حرمانه من الاستفادة من حقوقه طول هذه المدة، ونفس الشيء بالنسبة لحالة عدم تصريح المستخدم بأساليب العمل التي من شأنها أن تتسبب في أمراض مهنية، خصوصا في حالة فقدانه لمنصب عمله بسبب التسريح، أو كان مرتبطا بعلاقة عمل محددة المدة وانتهى أجلها.⁴⁴

وباعتبار هيئة الضمان الاجتماعي الطرف المدني في حالة المتابعة الجزائية فيمكنها متابعة مآل محاضر المخالفة التي يجرها مفتش العمل على المستوى الجزائي، على خلاف تلك المحاضر التي يجرها في المخالفات الأخرى، حيث ينحصر دوره في الوساطة للإبلاغ عن المخالفة دون أن يكون له أية سلطة لمتابعة مآل المحاضر مما يفرغ وظيفته الرقابية الردعية من محتواها ويبقى الأمر للنيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية من عدمها وفقا لمبدأ الملاءمة فيتلقى وكيل الجمهورية المحاضر ويقرر إما إخطار الجهة القضائية المختصة للنظر فيها بالتحقيق والمحاكمة أو الأمر بحفظ الملف بمقرر قابل للمراجعة مع إعلام الشاكي أو الضحية.⁴⁵

(2) الإعلام والتوعية:

⁴⁰ المادتين 15 و 21 من القانون 14/83 المذكور.

⁴¹ سمانى الطيب، المرجع السابق، ص. 141.

⁴² المادة 25 فقرة 1 و 2 من قانون 14/83 المعدل والمتمم.

⁴³ تنص المادة 500 فقرة 06 على ذلك بقولها " يختص القسم الاجتماعي اختصاصا مانعا في المواد الآتية: ...6- منازعات الضمان الاجتماعي والتقاعد..."، قانون 09/08 المتعلق

بالإجراءات المدنية والإدارية مؤرخ في 23 فيفري 2008.

⁴⁴ راجع المادتين 25 مكرر و 27 مكرر من القانون 14/83 المعدل والمتمم بالقانون 17/04 المذكور.

⁴⁵ وفقا للمادة 36 من قانون الإجراءات الجزائية، فقرة 06 المتضمنة في القانون 22/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، جريدة رسمية العدد

إنه ورغم الوسائل القانونية المتاحة في إطار التحصيل الجبري⁴⁶ لديون الضمان الاجتماعي المتعلقة بالاشتراكات والزيادات وغرامات التأخير يلاحظ عدم فعاليتها، والسبب يرجع لضعف التنسيق العملي مع الإدارات التي تساعد في التحصيل، وكذا صعوبات التنفيذ وعدم كفاية طبيعة الرقابة التي يجريها أعوان الضمان الاجتماعي- التي تم دعمها بمراقبة مفتشي العمل- وفي ظل تزايد نسبة هذه المخالفات الناجم عن نمو المؤسسات الصغرى والمتوسطة في إطار الاقتصاد الحر وكذا نشاطات القطاع الغير رسمي، وتراكم ديون الضمان الاجتماعي بسبب الصعوبات التي تعترضها في الميدان التي جعلتها عاجزة عن تحصيل حقوقها،⁴⁷ لذلك كله جاء المشرع بتدابير خاصة لإعفاء المستخدمين من الزيادات وغرامات التأخير من أجل تسوية الوضعية المالية للمؤسسات بطريق ودي وتجنب الآثار الناجمة عن مخالفات الضمان الاجتماعي على المؤمنين.⁴⁸

وليس هناك أحسن من مفتش العمل للقيام بمهمة الإعلام والتنوعية لأصحاب العمل، فهي من المهام الرئيسة التي يضطلع بها⁴⁹ للحث على تطبيق القوانين، والتنبيه إلى الجزاءات الردعية في حال عدم الالتزام بها.

خاتمة

نشير في الأخير إلى أن مفتش العمل يعتبر من بين أهم الآليات لتحقيق السلم الاجتماعي بفعل دوره التواصلي مع أطراف علاقة العمل وكونه همزة وصل بين هؤلاء والسلطة العامة، وعلى مستوى دوره الردعي يعتبر البعض أن محضر المخالفة هو بمثابة فشل لمفتش العمل إلا أنه يبقى آخر سلاح يشهره في مواجهة أصحاب العمل ، وترى معظم الدول أن الإصلاحات الاقتصادية تقتضي منهجا مرنا لتفتيش العمل، وبالتالي فإن تدخله على مستوى رقابة مخالفات الضمان الاجتماعي يكتسي بعدا تكامليا مع أعوان الضمان الاجتماعي، وقائما للحث على أداء الالتزامات بفعل احتكاكه بواقع علاقات العمل، وعلاجيا بالنظر إلى القيمة القانونية لمركزه وسلطاته، وهو الخطاب الذي يوجهه المشرع من خلال النصوص القانونية في هذا المجال.

وحول مدى تأثير توسيع وتمديد رقابة مفتش العمل على نوعية هذه الرقابة، نورد أهم الملاحظات التي أوردتها لجنة الخبراء لتطبيق المعاهدات والتوصيات في طلبها المباشر الذي تقدمت به للحكومة الجزائرية سنة 2010،⁵⁰ فحول مدى تأثير مهمة مفتش العمل الرقابية بتوسيع اختصاصه لاحظت اللجنة أنّ المشرع الجزائري أسند مهام إضافية للمفتشين تتمثل في أنشطة تفتيش تستهدف مخالفات إخفاء العمل و التشغيل الغير مشروع للعمال الأجانب...، وأخذا بعين الاعتبار انتشار المؤسسات التجارية والصناعية نتيجة تحرير الاقتصاد، طالبت اللجنة من الحكومة تقديم توضيحات بشأن كيفية التأكد من أن حجم عمليات التفتيش هذه لا تقلص من حجم العمليات الرقابية لأحكام القانون المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال في ممارسة أعمالهم.

كما طالبت بإزالة القصور في تنظيم علاقة مفتش العمل بجهاز القضاء، خصوصا حول مآل المحاضر المعدة في هذا المجال اتجاها المستخدمين، لأن عدم جدوى هذه المحاضر يؤدي إلى إفراغ مهام الوظيفة الرقابية من محتواها. ونرى من جانبنا أن دور مفتش العمل في الرقابة على مخالفات الضمان الاجتماعي المتميز بالطابع الوقائي والردعي بالتنسيق مع أعوان الضمان الاجتماعي قد ساهم بنجاحة في التقليل من تجددتها وتزايدها.

⁴⁶ المبينة في القانون 08/08 المذكور من المادة 44 إلى المادة 64.

⁴⁷ أحصت مصالح الضمان الاجتماعي لولاية تلمسان ديون التأخير المترتبة على المستخدمين لصالح صندوق الضمان الاجتماعي وقدرتها ب140 مليار سنتيم، حسب تصريح إعلامي لمدير وكالة الضمان الاجتماعي بولاية تلمسان، المجلة الإلكترونية الوطنية العالم والإدارة الصادرة في 10 أوت 2015، راجع فيما يخص هذه الصعوبات الميدانية سماتي الطيب، المرجع السابق، ص.112.

⁴⁸ المادتين 57 و58 من القانون 01/15 المذكور.

⁴⁹ المادة 2 فقرات 3،6،7 و8 من قانون 03/90، و المادة 24 فقرة 10 و15 من المرسوم التنفيذي 05/05 المذكور.

⁵⁰ Demande directe individuelle concernant la convention N° 81 sur l'inspection du travail, 1947 ratifiée par l'Algérie en 1962 , Expédition 2010.