

حدود الحماية القانونية للبطالين في القانون الجزائري

The limits of the legal protection of the unemployed in Algerian law



علي موزاوي¹،

¹كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، (الجزائر)

تاريخ الاستلام: 2022/03/02 تاريخ القبول للنشر: 2022/03/20 تاريخ النشر: 2022/06/30



ملخص:

من بين الآليات التي استحدثتها الدولة لمرافقة الإصلاحات الاقتصادية في أواخر القرن العشرين وضع سياسات لمكافحة البطالة، منها إقرار نظام التأمين عن البطالة لحماية العمال المسرحين لأسباب اقتصادية، ووضع سياسات للتشغيل بهدف تشجيع المستثمرين و تحفيزهم على استحداث مناصب عمل.

ولكن أدى تراجع مداخيل الدولة وتداعيات الأزمة الصحية العالمية اقتصاديا واجتماعيا، في السنوات الأخيرة إلى ركود الاقتصاد، ونتج عنه من قلة فرص التشغيل وارتفاع نسبة البطالة، مما دفع بالدولة سنة 2022 إلى التدخل عبر استحداث منحة البطالة لفائدة البطالين طالبي العمل لأول مرة.

وتكون الجزائر بذلك تحوز على نظامين للحماية القانونية للبطالين، الأول مبني على أساس التأمين الاجتماعي (التأمين عن البطالة) موجه للعمال الذين يفقدون مناصبهم لأسباب اقتصادية والثاني يقوم على أساس التضامن الوطني للدولة (منحة البطالة) موجه لطالبي العمل لأول مرة، وتبقى فعالية النظامين متوقفة على مدى اتساع الفئات المشمولة بنظام الحماية، وقيمة ومدة التعويضات الممنوحة لها وفعالية النظام الرقابي.

الكلمات المفتاحية: البطالة، التأمين عن البطالة، منحة البطالة، تعويض، حماية.

Abstract :

Among the mechanisms put in place by the State to accompany economic reforms at the end of the 20th century, the introduction of a policy to combat unemployment, including the adoption of an unemployment insurance system tailored to workers dismissed for economic reasons.

And following the decline in state revenues and the economic and social repercussions of the global health crisis have caused a serious employment crisis, which has prompted the state to introduce in 2022 an unemployment benefit for the unemployed at the looking for a job for the first time.



Thus Algeria will have two protection systems for the unemployed, the first based on social insurance (unemployment insurance) and the other based on the national solidarity of the State (unemployment benefit).

However, the effectiveness of the two systems remains dependent on the extent of the categories covered by this protection, as well as the amount and duration of the compensation granted to the unemployed.

Keywords: Unemployment, unemployment insurance, unemployment benefit, allowance, protection.

مقدمة:

أدى تبني الجزائر لسياسة اقتصاد السوق إلى تراجعها من الحقل الاقتصادي واكتفائها بدور الضبط الاقتصادي والاجتماعي، في محاولة خلق توازن بين ضرورة تحقيق تنمية وطنية اقتصادية وواجب الحماية الاجتماعية للمواطنين.

وأمام عجز الهيكل الاقتصادي على تحقيق إقلاع اقتصادي حقيقي، ينعش سوق العمل ويساهم في تخفيض نسب البطالة، دفع بالدولة للتدخل مرة أخرى لأجل وضع سياسات لمكافحة البطالة خاصة خلال مرحلة إعادة الهيكلة منها "تعويض التأمين عن البطالة" لفائدة العمال المسرحين لأسباب اقتصادية، وتبني سياسة التشغيل القائم على تقديم تحفيزات للمؤسسات لأجل استحداث مناصب عمل.

إلا أن تراجع مداخل الجباية البترولية وضعف الاستثمار المستحدث لمناصب الشغل أدى إلى ارتفاع نسب البطالة خاصة لدى الشباب، لاسيما لدى الجامعيين منهم، وزاد ذلك حدة الأزمة الصحية العالمية والناجمة عن وباء الكوفيد منذ 2019، التي أدت إلى تراجع رهيب في فرص التشغيل.

الأمر الذي أدى بالدولة إلى البحث عن آليات جديدة للتكفل بفئة البطالين طالبي العمل لأول مرة، فإلى جانب فرص التشغيل التي تمنحها عدة أجهزة، تم استحداث بموجب قانون المالية 2020 جهاز جديد سمي بـ"منحة البطالة" وفق شروط وإجراءات خاصة، وأسندت مهمة تسيير الجهاز إلى الوكالة الوطنية للتشغيل.

وأمام تعدد السياسات المتصلة بالتشغيل، والسياسات المتعلقة بإعانة البطالين، نتساءل عن حدود الحماية القانونية المكفولة لفئة البطالين في ظل صعوبة الحصول على مناصب شغل لائقة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية وجب أولا تحديد البطالة الواجبة التكفل بالحماية ضدها، والبحث عن الأسس الدولية والدستورية لحماية البطالين، والتي تشكل التزام يقع على الدولة، ويشمل هذا الالتزام إرساء تدابير لحماية المواطنين من خطر البطالة في انتظار حصولهم على مناصب عمل (مبحث أول).

وتشمل سياسة حماية البطالين حاليا نظامين، هما "التأمين عن البطالة" وهو نظام يقوم على أساس التأمين الاجتماعي، ممول من طرف اشتراكات العمال وأرباب العمل والموجه لحماية العمال المسرحين لأسباب اقتصادية، ونظام "منحة البطالة" التي تقوم على مساعدة الدولة والتضامن الوطني والممولة من طرف الخزينة العمومية والموجهة للبطالين الشباب طالبي العمل لأول مرة (مبحث ثاني).

المبحث الأول

ضمان حماية قانونية للبطالين التزام دولي ودستوري يقع على الدولة

إن اتساع رقعة البطالة في أغلب الدول نتيجة الأزمات المالية واختلال السياسات الاقتصادية، دفع بالمنظمات الدولية لأجل حث الدول على وضع سياسات خاصة لترقية الشغل والتخفيف من البطالة بشكل

يضمن المرونة في التشغيل ويحمي العمال والبطالين، كما تتوقف هذه السياسة أثر دور القانون والدولة على سوق العمل¹.

فالبطالة خطر اجتماعي تتحمله الدولة (مطلب أول)، وتقوم الحماية ضدها على أسس دولية وأخرى دستورية (مطلب ثان).

المطلب الأول: البطالة خطر اجتماعي تتحمله الدولة

تعتبر البطالة من المشكلات التي تعيق التنمية الوطنية وتهدد السلم والأمن الاجتماعيين، ورغم تعدد أسبابها وخصائصها، فإنه من واجب الدولة وضع إجراءات لأجل الوقاية منها أو الحد من انتشارها، باعتبارها خطر اجتماعي.

لقد تعددت التعاريف المقدمة لظاهرة البطالة باختلاف المقاربات، بين رجال الاقتصاد والإدارة والقانون، ونفس الأمر بالنسبة لتحديد مفهوم البطال الواجب حمايته (فرع أول)، وواجب حماية فئة العاطلين عن العمل يستند إلى أسس دولية وأخرى وطنية (فرع ثان).

الفرع الأول: مفهوم البطالة

حاول الكثير من رجال الاقتصاد تعريف مصطلح البطالة، لكونه مفهوم اقتصادي وإحصائي أكثر منه قانوني، كما ساهمت المنظمة الدولية للعمل في البحث عن وضع تعريف أكثر دقة، بسبب ارتباطه باقتصاد السوق الذي يتحكم فيه مبدأ العرض والطلب في سوق العمل (أولا)، كما أن البطالة تشمل عدة أنواع مرتبطة بحالة الشخص وحالة المؤسسة التي تشغل العمال، وبسياسة الدولة في التكفل بفئة البطالين (ثانيا).

أولا: تعريف البطالة والشخص البطال

كان أول اهتمام للدولة بمسائل إحصاء العمال والبطالين وإنشاء هيئات لمتابعة سوق الشغل في إنجلترا سنة 1881، وتم إنشاء أول ديوان لإحصائيات الشغل سنة 1886، وفي فرنسا سنة 1991 بإنشاء المجلس الأعلى للعمل، وقد كانت مختلف الدراسات والإحصائيات خلال القرن 19 توظف مصطلح "بدون عمل" sans emploi²، أما مصطلح "البطال" فقد ظهر في نفس الفترة مع ظهور مصطلح "العامل الأجير"³.

1 - FAVENNEC-HERY (Françoise) et VERKINDT (Pierre-Yves), **Droit du travail**, 2e éd, L.G.D.J, Paris, 2009, pp.377.378

2 -Reynaud BÉNÉDICTE, « L'invention du chômage », *Regards croisés sur l'économie*, 2013/1 (n° 13), p. 11-20. p.10. <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2013-1-page-11.htm>, consulté le 14-02-2022.

3 - PELISSIER (Jean), SUPIOT(Alain), JEAMMAUD (Antoine). **Droit du travail**. 24^{ème} Ed. Dalloz, Paris, 1994, p.244.

1- تعريف البطالة:

ولعل أول محاولات تعريف البطالة، كان خلال الثلاثينات من القرن العشرين، حيث عرف رجال الإحصاء الانجليز آنذاك: *البطالة على أنها غياب مؤقت أو طويل عن العمل لأي فرد يزيد عمره عن 14 عامًا يبحث عن عمل في إحدى المهن أو كلاهما*، حيث لم يشمل سبب البطالة ولم يراع السن الأقصى (الشيخوخة). وعرفها الأستاذ محمد حسن منصور، حيث عرفها بأنها *التوقف عن العمل بصفة مستمرة بسبب لا دخل لإرادة العامل فيه ألا وهو صعوبة الحصول عن العمل*⁴.

أما الفقيه الفرنسي دوبيرو DUPEYROUX، عرفها بأنها *"التوقف اللاإرادي والمستمر عن العمل بسبب صعوبة الحصول عن العمل"*. فنقطة الخطر حسب الفقيه لا تكمن في العجز البدني (المرض أو الشيخوخة)، وإنما في عدم تمكن الشخص من الحصول على عمل الأمر الذي يؤدي إلى فقدان مورده الوحيد أو الأساسي لدخله⁵.

2- اختلاف تحديد "تعريف البطال" بين المقاربة القانونية والمقاربة الاقتصادية:

يعاب على التعريفين حصر مفهوم البطالة في العمال الذين فقدوا مناصبهم لأسباب لا إرادية، وإهمالها بالبطالين الباحثين عن العمل لأول مرة، كالشباب الذين أنهوا تكوينهم أو دراستهم. فالأصل أن البطالة هو "كل شخص يبحث عن عمل ولم يجده"، إلا أن تدخل الدولة من خلال الإحصائيات وفقا للمقاربات الإدارية والمقاربات الاقتصادية، جعلت تحديد من هو البطال ليس بالأمر المتفق عليه.

فالبطال وفقا للمقاربة الإحصائية الإدارية، "كل شخص سجل نفسه طالبا للعمل لدى وكالات تنصيب العمال، أما تعريف البطال وفقا للمقاربة الإحصائية الاقتصادية فهي مستوحاة من تعريف المنظمة الدولية للعمل سنة 1982 وفقا لتصور خبراءها⁶، إذ تم ربط البطالة بأسبوع كالمراجع وعرفت البطال على أساس ثلاثة شروط: "كل من لم يشتغل ولو ساعة خلال الأسبوع المرجعي، مستعد للعمل خلال أجل أسبوعين، وقام بإجراءات خاصة للبحث عن العمل خلال أربعة أسابيع تلي الأسبوع المرجعي"⁷. أما الاتفاقية رقم C168 فقد عرفتها بأنها "خسارة الكسب الناتج إما عن تعطيل مؤمن لعمل بصورة عادية، قادر عن العمل المنتظم ويفتش عن عمل مناسب، وإما عن تعطيل جزئي"⁸.

4 - محمد حسن منصور، قانون التأمين الاجتماعي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 323.

5-DUPEYROUX (Jean-Jacques). *Droit de la sécurité social*. 7em Ed, Dalloz, Paris, 1977, p1095.

6 - PENAUD (Pascal et autres), *Politiques sociales*, 2e éd, éd. presse de sciences po et DALLOZ, Paris, 2013, pp.353.356.

7 -REYNAUD (Bénédicte), op.cit.

8 -اتفاقية رقم 168 بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة. أبرمت خلال الدورة 75 للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 01 جوان 1988، (لم تصادق عليها الجزائر).

فالبطلال غير المسجل لدى وكالة التتصيب بالنسبة للدولة ليس بطالا، فهو بالنسبة لها ليس طالب عمل، أو ليس بحاجة إليه، أما بالنسبة للهيكل الاقتصادي فهو كل شخص ليس في وضعية نشاط، لكون فئة الناشطين اقتصاديا يشمل فئة السكان المشتغلين وفئة السكان غير المشتغلين⁹.

وزيادة على ذلك من الصعب تحديد من هو البطلال؟ من حيث التمييز بين فقدان لا إرادي وكامل لنشاط مهني والعمل الكامل، والاستفادة من عمل هش (بطالة مستترة Chômage invisible)، والعمل غير الرسمي (Travail en noir) وغيرها من الصور¹⁰.

ويفهم مما سبق أن البطلال هو "كل شخص بلغ سن العمل ويبحث عنه ولم يجده"، أما البطلال الذي يقع على الدولة التزام حمايته قانونيا "كل شخص بالغ سن العمل، مسجل لدى وكالة التشغيل كطالب عمل".

ثانيا: صور البطالة

توجد عدة صور أو أنواع للبطالة تختلف حسب حالة تطور المجتمعات، باختلاف الزاوية التي تدرس منها، ووضعية الاقتصاد، ويمكن تصنيف البطالة من حيث أثارها القانونية ونظم حمايتها إلى أربعة أنواع أساسية، وهي: البطالة الكلية، البطالة الجزئية، البطالة الموسمية والبطالة التقنية.

1. البطالة الكلية: يقصد بها فقد الكسب بسبب عجز الشخص عن الحصول عن عمل مناسب رغم كونه قادرا على العمل ومستعدا له وباحثا بالفعل عنه¹¹.

2. البطالة الجزئية: هي وضعية العامل الذي يربطه بالمستخدم علاقة عمل، ينخفض دخله بسبب تخفيض عدد ساعات العمل إلى أقل من العدد المحدد قانونا من طرف المستخدم، أو تحدث عندما ترغب المؤسسة في الحفاظ على مناصب الشغل، فتكون ملزمة بتقليص مدة العمل أو الأجور¹².

3. البطالة الموسمية: هو ذلك النوع الذي يمس دوريا بعض الفروع المهنية مثل فرع البناء خلال الشتاء أو حال القطاع الزراعي، حيث تسجل فجوة زمنية بين كل محصول والذي يليه¹³.

4. البطالة التقنية: وهي صادرة عن انخفاض الطلب في قطاع معين، مما يؤدي التوقف عن الإنتاج بسبب كساد السلع¹⁴.

9 - PENAUD (Pascal et autres), op.cit., p357.

10 - PELISSIER (Jean), SUPLOT (Alain), JEAMMAUD (Antoine), op.cit., p.245.

11 - المادة 10 فقرة 1 من الاتفاقية الدولية رقم C168 السالفة الذكر.

12 - PENAUD (Pascal et autres), op.cit., p.376.

13 - DUPEYROUX (Jean-Jacques), op.cit., p.109.

14 - فرستراتن (جوهان)، رئيس الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، عناصر أساسية من أجل الحماية من بطالة مستديمة؟، مداخلة في الملتقى الدولي حول التأمين عن البطالة والاقتصاديات العربية في مواجهة رهانات العولمة - ص.و.ت.ب. تاغيت أيام 29 و30 و31 2002. أوراق الملتقى. ص. 31.

المطلب الثاني: الأسس القانونية لحماية البطالين

لقد سعت الدول وخاصة الدول ذات الاقتصاد الحر والتنظيمات الدولية المهمة بحقوق الإنسان وبشؤون العمل على البحث عن آليات لتوفير حماية خاصة ضد البطالة لأجل التوفيق بين متطلبات التنمية الاقتصادية والحماية الاجتماعية للعمال والبطالين (فرع أول)، وهو التوجه الذي سارت عليه الجزائر بعد دخولها في اقتصاد السوق من خلال مختلف التعديلات التي عرفها قانونها الأسس (فرع ثان).

الفرع الأول: اهتمام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للعمل بحماية البطالين

اهتمت المنظمات الدولية بمسألة الحماية الاجتماعية، سواء من خلال الإعلان العالمي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان (أولا)، كما أولت المنظمة الدولية للعمل أهمية وعناية خاصة من خلال الاتفاقيات والتوصيات التي صدرت تحت مظلتها (ثانيا).

أولا: حماية البطالين في إطار الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان

تشمل حقوق الإنسان كذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى جانب الحقوق المدنية والأساسية والتي تهدف بصورة مباشرة إلى تحقيق رفاهيتهم¹⁵، ومن هذه الحقوق الحق في العمل والحماية الاجتماعية بما فيها الحماية ضد البطالة، والتي نص عليها كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان(1) والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية(2).

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

تناول الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تم اعتماده من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948¹⁶، العديد من الحقوق منها الحق في العمل والحماية الاجتماعية.

فهذا الإعلان يعتبر الحماية ضد خطر البطالة جزء من الحماية الاجتماعية المقررة للأفراد وعلى الدول والحكومات العمل على توفير برامج وتدابير لخلق مناصب الشغل تكون في ضل ظروف متكافئة ومناسبة مع احترام مبدأ المساواة في توزيع فرص العمل.

حيث أكد هذا الإعلان على أن لكل شخص حق اختيار العمل الذي يناسبه في ضل ظروف عادية ومرضية وبصورة تحميه من البطالة، وذلك في إطار المساواة مع جميع الأفراد، كما يحق لهم التمتع ببعض

15- سعد الله (عمر إسماعيل)، مدخل للقانون الدولي لحقوق الإنسان، د.م.ج الجزائر، 1991، ص12.

16 - صادقت الجزائر على الإعلان بموجب دستور 1963 الملغى، من خلال المادة 10 فقرة 4 التي نصت على أن " تمنح الجمهورية الجزائرية موافقتها الإعلان العلمي لحقوق الإنسان "، كما نصت الفقرة 16 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 على " يعبر الشعب الجزائري عن تمسكه بحقوق الانسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة 1948، والاتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر"

الحقوق الناتجة عن العمل كالحق في الضمان الاجتماعي والراحة¹⁷، فتوفير مناصب الشغل للأفراد يقيهم من البطالة ومن أثارها الاجتماعية التي تمس بكرامة الفرد وعائلته¹⁸.

2. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

لقد تمت المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 03 جانفي 1967¹⁹.

ومن الحقوق التي تضمنها هذا العهد، الحق في العمل والحماية الاجتماعية، فالمادة السادسة فقرة أولى منه تنص على أن كل دول الأعضاء تعترف بالحق في العمل، والحق لكل شخص إمكانية كسب العيش بواسطة عمل يختاره بإرادته واتخاذ كل الإجراءات التي تحافظ على هذا الحق. وفي نفس السياق نصت المادة التاسعة من العهد " على دول الأعضاء تكريس الحق لكل الأفراد في الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية..."

فالحق في العمل والحماية الاجتماعية تعتبر من أكثر الحقوق الإنسانية التصاقا بالحق في الحياة، وذلك فان حق الإنسان في الحياة في الكريمة لا يكتمل للغالبية العظمى من البشر ما لم يتوفر له القدرة والإمكانية على جني رزقه بعرق جبينه²⁰.

ثانيا: المعايير الدولية لحماية البطالين في إطار المنظمة الدولية للعمل:

وردت في العديد من الاتفاقيات الدولية المبرمة في إطار المنظمة والتوصيات المفسرة لها تحديد الشروط الدنيا المفروضة على كل عضو يصادق عليها أو يعتبر في الحالات الأخرى مجالا تستوحي منه مشاريع التشريعات الداخلية²¹.

17- ايت وأعرب سعدية، الاتفاقيات الإقليمية لحقوق الإنسان والشعوب، نظرة عالمية أم إقليمية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون - فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2003 ص.35.

18- حيث أن هذا الحق كرسه المواد 23 و25 من الإعلان، فالمادة 22 منه تنص على " لكل شخص، بوصفه عضو في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي....". ويترتب على هذا الحق بمفهومه الواسع الحق في الحماية ضد كل المخاطر التي تهدد أمنه الاجتماعي بما فيها خطر البطالة.

كما نصت المادة 23 منه على " لكل شخص حق في العمل، وفي حرية اختيار عمله وفي شروط عمل عادية ومرضية وفي الحماية من البطالة ".

أما المادة 25 فقرة أولى، نصت على أنه " لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الضرورية، وله الحق في ما يؤمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة، وغير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه".

19- صادقت الجزائر على العهد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989 (ج ر 20 لسنة 1989) وصادق عليه المجلس الشعبي الوطني بموجب القانون رقم 89-80، ولكن نص العهد لم ينشر إلا في سنة 1997 في الجريدة الرسمية رقم 11.

20- ايت واعراب (سعدية). المرجع السابق، ص.37.

21 - عامر سليمان (عبد المالك)، الضمان الاجتماعي في ضوء المعايير الدولية، المجلد الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998. ص 173.

ولقد استطاعت المنظمة الدولية للعمل وضع مقترحات ومقررات على شكل اتفاقيات وتوصيات من أجل مكافحة البطالة والتأمين ضدها، فكانت المرجعية الأساسية لسياسات التشغيل التي بنيتها الدول المتقدمة، والتي حاولت تكريسها في تشريعاتها الداخلية، ومن هذه الاتفاقيات نذكر:

1. الاتفاقية رقم 02 حول البطالة:

كانت البطالة موضوع أولى اتفاقيات المنظمة الدولية للعمل، أبرمت خلال الدورة الأولى للجمعية العامة، في الفاتح أكتوبر 1919²² و تنص على ضرورة إنشاء مكاتب للاستخدام، وإقامة الحماية من خطر البطالة كاستحداث أنظمة للتأمين عن البطالة عن طريق إقامة هيئات تتكفل بتسييرها.²³

2. الاتفاقية رقم 44 بشأن ضمان تعويضات وإعانات للعاطلين رغم إرادتهم:

أبرمت الاتفاقية رقم 44 في 4 جوان 1934، حيث تلزم الاتفاقية الدول بوضع أنظمة حماية ضد البطالة، وتحديد الشروط الدنيا الواجب مراعاتها في أي نظام تأميني ضد البطالة²⁴، وأقرت بضمان الحق للعاطلين عن العمل لأسباب لا إرادية في تعويض أو منحة بطالة²⁵.

3. الاتفاقية رقم 122 بشأن سياسة التشغيل:

تمت المصادقة على الاتفاقية رقم 122 سنة 1964²⁶ لاسيما المادة الأولى منها التي تؤكد على الحق في العمل والحماية ضد البطالة، ووضع سياسات نشطة للتشغيل ترمي لتعزيز تشغيل الكامل والمنتج والمختار بكل حرية ومكافحة البطالة، ويقصد بالسياسة العمومية التشغيل "كل التدابير المتخذة للوقاية ومعالجة عدم توازن سوق العمل أو تخفيض التكاليف الاجتماعية، والتي تتخذها وزارة المكافحة بالعمل والتشغيل"²⁷.

4. الاتفاقية رقم 168 بشأن النهوض بالعمالة والحماية ضد البطالة:

أبرمت الاتفاقية رقم 168 في أول جوان 1988، وهي بمثابة مراجعة للاتفاقية رقم 44، وذلك بسبب تزايد البطالة الجزئية، حيث أكدت الاتفاقية على أهمية العمل والعمالة المنتجة، وقد أتت بآليات جديدة لمكافحة البطالة.

22 - اتفاقية رقم 02 حول البطالة، أبرمت خلال الدورة الأولى للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 01 أكتوبر 1919، دخلت حيز التنفيذ في 14 جوان 1921. (لم تصادق عليها الجزائر).

23- PELISSIER (Jean), SUPLOT (Alain), JEAMMAUD (Antoine), op.cit, p.94. et suites.

24- اتفاقية رقم 44 بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم، أبرمت خلال الدورة 18 للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 04 جوان 1934، دخلت حيز التنفيذ في 10 جوان 1934، صادقت عليها الجزائر في 19 أكتوبر 1962.

25 - PETIT (Franck), et BAUGARD (Drik), **Droit de l'emploi, étude juridique des politiques d'emploi**, Gualino, lextenso éd., Paris, 2010, p.318.

26- اتفاقية رقم 122 بشأن سياسة التشغيل، أبرمت خلال الدورة 44 للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 17 جوان 1964، دخلت حيز التنفيذ في 15 جويلية 1966. وصادقت عليها الجزائر في 12 جوان 1969.

27 - FREYSSINET (Jacques), **Négocié l'emploi**, Ed. LIAISONS, Paris, 2010, p.25.

ولهذا من واجب الدول وضع سياسات تؤدي إلى نمو اقتصادي مستقر وغير تضخمي الي تجاوب مرن مع التغيير، وكذلك إيجاد وتعزيز جميع أشكال التشغيل المنتج والمختار بكل حرية.

فهذه الاتفاقيات تلزم الدول العضوة فيها باتخاذ تدابير مناسبة لتنسيق نظام الحماية من البطالة فيها مع سياستها في مجال التشغيل، وأن يساهم نظام الحماية ضد البطالة في تعزيز التشغيل الكامل والمنتج والمختار بكل حرية. ووضع إطار قانوني ومؤسسي يساعده على مناخ ملائم للتنمية الاقتصادية، وخلق فرص العمل على المستوى العالمي والوطني والمحلي على نحو يوفر المرونة في سوق العمل والتحسين من كفاءة استخدام الموارد البشرية.

ولقد أصدرت المنظمة منذ عام 1919 إلى غاية 1990 ما يزيد عن 171 اتفاقية و178 توصية مفسرة لمضمون هذه الاتفاقيات²⁸.

الفرع الثاني: الأسس الدستورية لحماية البطالين

لقد كان مسعى تحقيق العدالة الاجتماعية ضمن مساعي الثورة التحريرية، حيث جاء ضمن أهدافها ما ورد في بيان أول نوفمبر " إقامة دولة ديمقراطية واجتماعية، كما نصت وثيقة مؤتمر الصومام 20 أوت 1956 على "...وتسعى الثورة لإحياء دولة جزائرية تحت شكل جمهورية ديمقراطية اجتماعية..."، وهذا ما أكدته مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر.

فمن ضمن التزامات الدولة المكرسة في الدستور اتجاه مواطنيها ضمان الحق في الحماية الاجتماعية (أولاً)، والالتزام بالتمهين وخلق مناصب شغل (ثانياً).

أولاً: ضمان الحق في الحماية الاجتماعية

بعد أن كانت مختلف الدساتير السابقة تنص فقط على الحق في الحماية والأمن والنظافة²⁹، ضمّ تعديل دستور 2020 بشكل صريح تكريس "ضمان القانون للحق في الضمان الاجتماعي"³⁰ ضد المخاطر الاجتماعية، التي قد يتعرض لها الإنسان والعمال منهم كالمرض والعجز والوفاة والحوادث والأمراض المهنية والحماية من

28 -LAVIER (Jean Pierre) " la protection des droits économiques et sociaux de l'homme par l'organisation internationale du travail ", revue universel des droit de l'homme, 28 mars 1991. Vol 3 –n 3. Strasbourg .p.66.

29- انظر: المواد: 62 من دستور 1976 والمادة 51 من دستور 1989، والمادة 55 من دستور 1996، المرجع السابق

30- أنظر: الفقرة 3 من المادة 69 من الدستور مستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 (ج.ر عدد 14 لسنة 2016)، والمعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. عدد 82 لسنة 2020..

البطالة والشيخوخة عن طريق إنشاء أنظمة للتكفل بهذه المخاطر وتقديم أداءات عينية أو نقدية لفئات معينة وفق شروط محددة³¹.

ويندرج حق المواطنين في الضمان الاجتماعي ضمن سعي الدولة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وهذا حسب ما جاء في رأي المجلس الدستوري القاضي: "إن المبدأ يقضي بأن الدولة تسعى إلى ترقية العدالة الاجتماعية المكرسة دستوريا، وأن حق الضمان الاجتماعي يندرج أيضا ضمن المهمة الاجتماعية للدولة التي تتضمنها أحكام الدستور"³².

ثانيا: التزام الدولة بترقية التمهين واستحداث مناصب الشغل

تعتبر مسألة التكوين والتشغيل من حقوق المواطن لحمايتهم من خطر البطالة. لذا فقد أدرج التعديل الدستوري لسنة 2016 موضوع "التمهين والشغل" لأول مرة ضمن التزامات الدولة، وورد في تعديل 2020 في الفقرة الأخيرة من المادة 66 منه، التي تنص على أنه: "تلتزم الدولة بالعمل على ترقية التمهين ووضع سياسات للمساعدة على استحداث مناصب الشغل"³³.

إذ أن ضمان التكوين المهني وعصرنته بما يتماشى مع سوق العمل، يساهم في رفع مستوى القدرات المهنية للشباب قصد تولي مناصب عمل بعد انتهاء فترة تكوينهم وربط ذلك بسوق الشغل بما يحميهم من البطالة. كما أن التزام الدولة باستحداث مناصب الشغل أمر طبيعي لأن صعوبة الحصول على منصب عمل ومشكلة البطالة، كما يرى الأستاذ حسام الأهواني "خطر اجتماعي يسأل عنه الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، ولا يسأل عنه صاحب العمل إلا بصفة جزئية، وفي بعض الأحيان فقط"³⁴.

المبحث الثاني

حماية البطالين بين نظامي "التأمين عن البطالة" و"منحة البطالة"

إن الالتزام بتوفير مناصب العمل هو في الحقيقة التزام يقع على الدولة، كما قال الأستاذ «Lyon-Caen» «...إن الدولة ملزمة بأن تكون لها سياسة، فإن لم تكن للعمل، على الأقل للتشغيل لأجل مكافحة البطالة، أو أي

31- دجال(صالح)، «حماية الحريات ودولة القانون»، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2009-2010، ص 293.

32- أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.ت.د.م.د. 16، مؤرخ في 28 جانفي 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 6 لسنة 2016، ص 10.

33- أنظر: الفقرة الأخيرة من المادة 69 مستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

34- نقلا عن: موزاوي (على)، «النظام القانوني للتأمين عن البطالة»، مذكرة لنيل درجة الماجستير في قانون، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية: 2006-2007، ص 64.

شيء سوى أن تكون مكتوفة الأيدي (*abstentionniste*)، بنوع من الإجماع على الأقل ضمنى لاستخدامها كسياسة التشغيل...³⁵.

لقد أقدمت الدولة في سياق برنامج التصحيح الهيكلي قامت الحكومة خلال مرحلة إعادة الهيكلة ببعث عمليات التشغيل لأجل التكفل بالعمال المسرحين وإنعاش سوق العمل عن طريق إنشاء مؤسسات ووكالات لدعم ترقية الشغل خاصة لفئة الشباب أو تلك الترتيبات المتعلقة بالمساعدة الاجتماعية وهو ما يسمى بقانون التشغيل، الذي كان إطارا لتسيير البطالة الظرفية. فبعد أن قررت الانسحاب من الحقل الاقتصادي، يظهر أنها عادت بصورة هجومية إلى مجال العلاقات الخاصة³⁶.

فنظام الحماية ضد خطر البطالة مؤسس مستويين هما: التأمين عن البطالة المبني على منطق التأمين الاجتماعي (مطلب أول)، ومنحة البطالة المبنية على أساس التضامن الوطني (مطلب ثان).

المطلب الأول: "التأمين عن البطالة" حماية للعمال المسرحين لأسباب اقتصادية

تعود نشأة نظام التأمين عن البطالة إلى سويسرا خلال أزمة 1892 أول صناديق التأمين ضد خطر البطالة (Caisse de Berne)، وهي أول صندوق رسمي عرف في العالم الذي بدأ في الاشتغال سنة 1893، وقد كان الانضمام إليه اختياريا بدفع اشتراكات مقابل الحصول على خدماته³⁷، ثم توسعت لتشمل عدة مدن ودول أخرى. منها فرنسا سنة 1895 وألمانيا سنة 1896³⁸.

استحدثت الجزائر نظام التأمين عن البطالة كأداة لمواجهة عملية إعادة الهيكلة والتي نتج عنها تسريح العمال لأسباب اقتصادية بهدف التكفل بتقديم تعويضات للمسرحين وتوفير حماية مؤقتة لهم، هذا النظام يتكفل الأجراء وأرباب العمل بصفة حصرية (فرع أول)، وتتنحصر الفئات المشمولة بتعويضات النظام فئة العمال الأجراء المسرحين لأسباب اقتصادية (فرع ثان).

الفرع الأول: حصر تمويل نظام التأمين عن البطالة في اشتراكات العمال وأرباب العمل

إن البطالة التي يهدف نظام التأمين عن البطالة تغطيتها هي تلك المرحلة الانتقالية التي يقع فيها العامل بين فترتي عمل، التي يكون فيها دون دخل بسبب التسريح لأسباب اقتصادية³⁹.

35 - LYON-CAEN (Gérard), « Un droit sans papiers d'identité », *Archives de la philosophie de droit*, Vol.41, Sirey, Paris, 1997, p. 181.190., <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/152.pdf>, consulté le 23-02-2022, p.188.

36 - تظهر العودة القوية للدولة في مجال العلاقات الخاصة من خلال سياسة التشغيل: « Un retour offensif de l'Etat

au coeur de relations d'ordre purement privé », LYON-CAEN (Gérard), op.cit.p.189.

37 - VARLEZ (Louis), *Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage*, Librairie nouvelle de Droit et de la jurisprudence, Paris, 1903, pp.23.24. Disponible sur: <https://books.google.dz/books>, consulté le 27-02-2022.

38 - Ibid, p.33.

39 - PENAUD (Pascal) et autres, op.cit., p360.

بين بهدف التكفل بتغطية خطر البطالة الناتجة عن تسريح العمال الأجراء لأسباب اقتصادية أسندت إدارة وتسيير هذا النظام وجمع الاشتراكات وتقديم التعويضات إلى البطالة للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (أولاً)، وتم حصر مصادر تمويله في اشتراكات العمال الأجراء وأرباب العمل في إطار دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي (ثانياً).

أولاً: إسناد تسيير نظام التأمين عن البطالة إلى "هيئة ضمان اجتماعي"

صدر أول نص تشريعي بهدف الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء من مخاطر فقدان مناصب الشغل والمتمثل في المرسوم التشريعي رقم 94-09 المتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية السالف الذكر، حيث تضمن المرسوم التشريعي مجموعة من الترتيبات الوطنية التي تشمل على أدوات قانونية لحماية الأجراء من خطر فقدان العمل ذات طابع تقني ودعم مالي⁴⁰، ومن بين هذه الأدوات استحداث "نظام للتأمين عن البطالة" لصالح الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية، وهو نظام تأميني قانوني وليس اتفاقي، إلزامي وليس اختياري.

أسندت مهمة إدارة وتسيير نظام التأمين عن البطالة إلى "الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة" الذي تم استحداثه بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-11⁴¹، وهي هيئة عمومية ذات تسيير خاص، ضمن هيئات الضمان الاجتماعي⁴² خاضع لوصاية وزارة المكلفة بالعمل والضمان الاجتماعي، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁴³.

ثانياً: توسيع وعاء الاشتراكات الخاصة بالتأمين عن البطالة ومحدودية تعويضاته

يقوم نظام التأمين على البطالة على أساس تضامن الشركاء الاجتماعيين وتضامن العمال الأجراء في كافة قطاعات النشاط وبين الأجيال قصد تمويله (1)، عن طريق دفع الاشتراكات من طرف كل من المستخدمين والعمال بما فيهم الموظفين، بالإضافة إلى مساهمات تخويل الحقوق التي يدفعها المستخدم (2).

40 - SADI (Nacer-Eddine), *La privatisation des entreprises publiques en Algérie*, OPU, 2e éd. Alger, 2006, p.356

41 - مرسوم تشريعي رقم 94-11 مؤرخ في 26 ماي 1994 يحدد التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية (ج.ر. رقم 34 لسنة 1994)، معدل ومتمم بالقانون 98-07 مؤرخ في 02 أوت 1998، (ج.ر. عدد 57 لسنة 1998).

42 - مرسوم تنفيذي رقم 94-188 مؤرخ في 6 جويلية 1994 يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، (ج.ر. عدد 44 لسنة 1994)، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 99-37 مؤرخ في 10 فيفري 1999، (ج.ر. عدد 7، لسنة 1999)، والمرسوم التنفيذي رقم 04-01، مؤرخ في 3 جانفي 2004، (ج.ر. عدد 3 لسنة 2004)، والمرسوم التنفيذي رقم 05-129 مؤرخ في 24 أفريل 2005، (ج.ر. عدد 29، لسنة 2005)، والمرسوم التنفيذي رقم 10-129 مؤرخ في 29 أفريل 2010، (ج.ر. عدد 30 لسنة 2010)

43 - مرسوم تنفيذي رقم 92-07 المؤرخ في 4 يناير 1992، يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي (ج.ر. عدد 02 لسنة 1992)، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 05-69 مؤرخ في 6 فيفري 2005 يحدد لأشكال الأعمال الصحية والاجتماعية لهيئات الضمان الاجتماعي. (ج.ر. عدد 11 لسنة 2005)، والمرسوم الرئاسي رقم 19-112 مؤرخ في 2 فيفري 2019، (ج.ر. عدد 23 لسنة 2019).

1. اعتماد تمويل النظام على الأساس التأميني للمشاركين والتضامني بين القطاعات:

يمول الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة لتغطية نفقاته وتعويضاته من قبل الأجراء والمستخدمين، طبقا لنص المادة 31 من المرسوم التشريعي 94-11 السالف الذكر والتي تنص على "يمول المستخدمون والأجراء نفقات أداءات نظام التأمين عن البطالة و تسيريه وعمله....". وفقا للأساس التأميني وبسبب خوف الدولة من ضعف مداخيل الصندوق عند تأسيسه، تم تمديد تمويل النظام الى الموظفين العموميين باشتراكات مساوية لاشتراكات عمال القطاع الاقتصادي على أساس التضامن بين القطاعات، حيث نصت المادة 32 من نفس المرسوم التشريعي على أن "يدفع الأجراء التابعون لمجموع قطاعات النشاط الوطني، بما فيهم العاملون في المؤسسات والإدارات العمومية، إلى الهيئة المسيرة لنظام التأمين البطالة جزءا من الاشتراك في الضمان الاجتماعي المخصص لتمويل التأمين عن البطالة الذي تحدد نسبته بموجب مرسوم تنفيذي...".

أما بالنسبة للمستخدمين، فقد تم توسيع تمويل المستخدمين للنظام ليشمل الإدارات والمؤسسات العمومية، وفقا لنص المادة 33 من نفس المرسوم التشريعي نصت على أن "يدفع مستخدموا مختلف قطاعات النشاط الوطني بما فيها الدولة بصفتها هيئة مستخدمة للأجراء... جزءا من الاشتراك في الضمان الاجتماعي المخصص لتمويل التأمين عن البطالة الذي تحدد نسبته بمرسوم تنفيذي...".

2. صيغ تمويل نظام التأمين عن البطالة

يتم تمويل نظام التأمين عن البطالة عبر نظامين عن طريق الاشتراكات التي يدفعها كل من المستخدمين والعمال الأجراء (أ)، وخصص تخويل الحقوق التي يسدها المستخدم لما يشرع في خطة تسريح العمال لأسباب اقتصادية (ب).

أ- التمويل عن طريق الاشتراكات:

يتم تمويل نظام التأمين عن البطالة بنسبة 4% من قيمة اشتراكات الضمان الاجتماعي، المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-187، الذي مسّته عدة تعديلات⁴⁴، إذ كانت النسبة عند صدور المرسوم سنة 1994 موزعة كما يلي: 24% من أساس الاشتراك في الضمان الاجتماعي يتكفل بها المستخدم، 7% من أساس الاشتراك في الضمان الاجتماعي يتكفل بها العمال، 0.5% من أساس الاشتراك بعنوان حصة صندوق الخدمات الاجتماعية. وحددت نسبة الاشتراك بعنوان التأمين عن البطالة بنسبة 4%، من أصل 31.5%، يتكفل المستخدم ب: 2.5% ويتكفل العامل ب: 1.5%.

44- مرسوم التنفيذي رقم 94-187، المؤرخ في 6 جويلية 1994، يحدد لتوزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 96-326 مؤرخ في 01 أكتوبر 1996 (ج.ر. عدد 58 لسنة 1996) والمرسوم التنفيذي رقم 99-121 مؤرخ في 22 جوان 1999 (ج.ر. عدد 41 لسنة 1999)، والمرسوم التنفيذي رقم 2000-50 مؤرخ في 4 مارس 2000، (ج.ر. عدد 10 لسنة 2000)، والمرسوم التنفيذي رقم 15-236 مؤرخ في 3 سبتمبر 2015، (ج.ر. عدد 49 لسنة 2015).

لكن هذه النسب عدلت سنة 1999، حيث رفعت نسب الاشتراك في الضمان الاجتماعي إلى 34.5 %، وفيها يتكفل المستخدم بنسبة 25 % ويتكفل العامل بنسبة 9 %، أما التأمين عن البطالة نسبة تقدر بـ 4 % . وسرعان ما انخفضت سنة 2000 إلى 1.75 %، وحددت فيها حصة المستخدم بـ 1.25 % وحصة العامل التي يتكفل بها بـ 0.5 %، وهذا راجع إلى تمتع الصندوق بوضعية مالية حسنة بسبب ارتفاع المداخل وتراجع عمليات التسريح.

وأُسندت مهمة تحصيل الاشتراكات ابتداءً من سنة 2002 إلى الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي، بعدها يقوم هذا الصندوق بتوزيعها على الهيئات الأخرى للضمان الاجتماعي وفقاً لنسبة كل منها⁴⁵.

ب- مساهمة المستخدم في تمويل النظام عن طريق تخويل الحقوق:

لقد انفرد المشرع الجزائري في نظام التأمين عن البطالة بشرط إضافي يضاف إلى الاشتراكات، حيث تحتم على صاحب العمل بدفع مبلغ إلزامي يدعى مساهمة تخويل الحقوق (COD)، يدفعه لما يقوم بالشروع في عملية تسريح العمال.

حسب المادة 10 من المرسوم التشريعي رقم 94-11 السابق الذكر، فإن مساهمة تخويل الحقوق هي حصة مالية يقوم المستخدم بدفعها على أساس معدل الأجر الشهري الخام الذي يتقاضاه الأجير المعني طوال اثني شهرا التي تسبق تسريحه وهي مستحقة عن كل فترة أقدمية تفوق ثلاث سنوات.

ويحدد كفاءات دفع مساهمة تخويل الحقوق ومدته وفتراته بموجب اتفاقية بين المستخدم المعني والهيئة المكلفة بتسيير نظام التأمين عن البطالة⁴⁶.

الفرع الثاني: حصر الاستفادة تعويضات التأمين البطالة في العمال الأجراء

حصر المشرع فئة البطالين المشمولين بالاستفادة من تعويضات التأمين عن البطالة في فئة العمال الأجراء المسرحين لأسباب اقتصادية دون سواها متى توفرت فيها شروط معينة (أولاً)، ويخضع الاستفادة منها لأحكام خاصة تخص قيمتها ومدتها (ثانياً).

أولاً: شروط الاستفادة من تعويضات التأمين البطالة

حدد المرسوم التشريعي رقم 94-11 شروط الاستفادة من تعويضات التأمين عن البطالة⁴⁷، يتعين أن يكون طالب الاستفادة من التعويضات أجيلاً حائزاً على عقد عمل لمدة غير محدّدة، منخرطاً في الضمان الاجتماعي

45- مرسوم تنفيذي رقم 06-370 مؤرخ في 19 أكتوبر 2006، يتضمن إنشاء الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتنظيمه وسيره، ج.ر. عدد 67 لسنة 2006.

46- انظر المادة 10 من المرسوم التشريعي رقم 94-11، المرجع السابق.

لفترة متعاقبة لا تقلّ عن ثلاث (03) سنوات، مع استيفاء اشتراكات نظام التأمين عن البطالة منذ ما لا يقلّ عن ستة (06) أشهر قبل توقّف علاقة العمل، كما يشترط أن يتم إدراج ضمن القائمة الاسمية للأجراء المسرحين لأسباب اقتصادية مؤشّر عليها وجوبا من طرف مفتش العمل مؤهل إقليمياً، وألا يرفض منصب عمل أو تكوين لإعادة التأهيل تم اقتراحه من قبل الصندوق عليه، إلى جانب عدم الاستفادة من دخل نشاط مهني آخر. بالإضافة إلى شرط التسجيل كطالب عمل لدى مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل المختصة منذ لا يقلّ عن شهرين (02)، وشرط الإقامة بالجزائر.

ومن خلال هذه الشروط يتضح أن المرسوم التشريعي 94-11 مجموعة من فئات العمال، لا يمكنهم الحصول التأمين عن البطالة، ويمكن حصرها في الحالات التالية: الأشخاص الذين هم في حالة خسارة الدخل بسبب البطالة الجزئية، والعمال ذوي العقود المحددة المدة، والعمال الموسميون، والعاملون في البيت أو لحسابه الخاص والعمال ذوي عدة مستخدمين، والعمال المسرحون لأسباب تأديبية أو الاستقالة، والذين فقدوا مناصبهم بسبب نزاع عمالي، والذين يتركون عملهم بإرادتهم، والعمال الذين بلغوا سن التقاعد، أو الذين لا تتوفر فيهم شروط التقاعد المسبق. وأجراء المؤسسات والإدارات العامة.

ويعاب على شروط الاستفادة إقصاء العمال ذوي عقود العمل المحددة المدة، رغم أن هذا النوع من العقود أصبح هو الأصل خاصة في قطاع الأشغال العمومية والخدمات، وبنسبة أكبر في القطاع الخاص، كما أن الشرط الجوهري للاستفادة من التعويضات بقي منحصرا في الأجراء الذين يفقدون مناصبهم بسبب الصعوبات الاقتصادية، في حين أن ظاهرة التسريحات لأسباب اقتصادية لدى المؤسسات العمومية أصبح اليوم ضئيل جداً. لذلك وجب إعادة النظر في نظام الاستفادة، فقد كان من الضروري إلحاق المؤسسات التي تعاني من صعوبات مالية بسبب وباء الكوفيد 19، عبر التكفل بتمويل هذه المؤسسات مثلاً في شكل قروض بدون فوائد، أو تقديم تعويضات للعمال الذين توقفوا عن العمل مؤقتاً بسبب تدابير الحجر الصحي، أو المسرحين لنفس السبب ذوي عقود العمل محددة المدة المقصيين من النظام، رغم مساهمتهم في تمويل النظام عبر اشتراكاتهم الدورية.

ثانياً: الأحكام الخاصة بالاستفادة من تعويضات التأمين عن البطالة

حددت فترة التكفل بتقديم تعويضات التأمين عن البطالة على أساس أقدمية العامل المسرح (1)، ويتم دفع قيمتها شهرياً على أساس تنازلي (2).

1. تحديد فترة التكفل بتعويضات التأمين عن البطالة:

تحسب فترة التكفل على أساس أقدمية البطال المثبتة، وتقدر بشهرين (02) عن كل سنة أقدمية مثبتة لدى آخر مستخدم، ولا ينبغي أن تقل عن إثنتي عشر (12) ولا تزيد عن ستة وثلاثين (36) شهراً⁴⁸.
وتعدّ فترة التكفل التي تفوق ستة (06) أشهر بمثابة أقدمية تقتضي التكفل لفترة شهرين (02)، كما أن فترة العمل التي تقل عن ستة (06) أشهر أو تساويهما تقتضي شهر واحد (01) من التكفل،

2. كيفية تعويض التأمين عن البطالة:

يحسب تعويض التأمين عن البطالة عملاً بالأجر المرجعي الذي يساوي نصف مجموع الأجر الشهري المتوسط الخاضع للاشتراكات المتقاضى من طرف الأجير خلال الإثنتي عشر (12) شهراً مضاف إليه الأجر الوطني الأدنى المضمون⁴⁹.

ويتم دفع التعويض عبر أربعة، مراحل، يحسب تعويض التأمين عن البطالة بشكل تنازلي، حيث يدفع في المرحلة الأولى: 100 % من الأجر المرجعي، ثم في المرحلة الثانية يسدد: 80 % من الأجر المرجعي، وتليها مرحلة ثالثة نسبتها: 60 % من الأجر المرجعي، وبعدها تلي المرحلة الرابعة والأخيرة بنسبة: 50 % من الأجر المرجعي⁵⁰.

أثناء فترة التكفل يستفيد المستحق من التأمين عن البطالة من: أداءات عينية في مجال التأمين عن المرض والأمومة والتعويضات عائلية، وإثبات فترة التكفل بنظام التأمين عن البطالة بصفة فترة نشاط لدى نظام التقاعد، وتعويض الوفاة لفائدة ذوي الحقوق عند الاقتضاء⁵¹.

بعد فترة التكفل ولمدة سنة واحدة، يبقى المستحق من تعويض التأمين عن البطالة يستفيد من أداءات عينية في مجال التأمين عن المرض (باستثناء أداءات التأمين عن الأمومة) والتعويضات العائلية⁵².

وإلى جانب تكفل الصندوق بتقديم التعويضات للعمال المسرحين، أصبح بعد 2004 يساهم في تمويل مشاريع الشباب البطالين⁵³، بما فيهم طالبي العمل لأول مرة، دون أن يساهموا في تقديم اشتراكات، في حين أن

48- انظر المادة 14 من المرسوم التشريعي رقم 94-11، المرجع السابق.

49- المادة 13 من المرجع السابق.

50- أنظر المادة 14 من المرسوم التشريعي رقم 94-11، المرجع السابق، وكذلك: مرسوم تنفيذي رقم 94-189، يحدد مدة التكفل بتعويض التأمين عن البطالة وكيفية حساب ذلك، ج.ر عدد 44 لسنة 1994.

51- انظر المادة 11 من المرسوم التشريعي رقم 94-11، المرجع السابق.

52- أنظر المادة 19 من المرجع السابق.

53- أصبح "الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة" أداة لترقية الشغل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-01 المؤرخ في 3 جانفي 2004، المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 6 جويلية 1994، المتضمن القانون الأساسي للصندوق

الأصل أن الصندوق باعتباره هيئة ضمان اجتماعي وجب أن الاستفادة تكون منحصرة في المنتسبين إليه، الذين يقدمون اشتراكات مقابل تغطية خطر البطالة في حالة وقوعها، أما تمويل مشاريع الشباب كان من الأجدر إلحاق ذلك إلى الصندوق الوطني لتنمية المقاولاتية وبتنميط من البنوك أو الخزينة العمومية.

إذ أن المشرع كان عليه تعديل القانون الأساسي لصندوق التأمين عن البطالة خلال أزمة الكورونا لأجل توسيع الاستفادة إلى فئة العمال المسرحين بسبب هذا الوباء، والذين سبق وأن قدموا اشتراكات في هذا الصندوق، أو تقديم مساعدات للمؤسسات الاقتصادية التي ساهمت في تمويل هذا النظام للتخفيف من الصعوبات المالية التي سببت فيها الوباء قصد تفادي التسريحات.

المطلب الثاني: "منحة البطالة": حماية للبطالين الشباب طالبي العمل لأول مرة

تم استحداث منحة البطالة «allocation chômage» لأول مرة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 2022، وهي نظام مبني على التضامن الوطني عكس نظام التأمين عن البطالة الذي يقوم على أساس التأمين الاجتماعي، واستحداث هذا الجهاز يعبر عن التزام الدولة بمسؤوليتها بهدف توفير الحماية لفئة البطلين طالبي العمل لأول مرة.

الفرع الأول: مفهوم منحة البطالة والجهة المكلفة بمنحها

بهدف حماية البطلين، أقدمت الدولة على استحداث آلية جديدة للتكفل بفئة البطلين، إلى جانب تعويض البطالة الموجهة للعمال الأجراء الذين يفقدون مناصبهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية، وتتمثل في "منحة البطالة" (أولا)، والتي اسندت تسييرها للوكالة الوطنية للتشغيل يتم تمويلها من طرف الدولة (ثانيا).

أولا: مفهوم منحة البطالة

تدخل منحة البطالة «Allocation chômage» ضمن تدابير حماية البطلين العاجزين عن الحصول على مناصب شغل (1)، وهي مختلفة عن تعويض التأمين عن البطالة «indemnité d'assurance chômage» (2).

1. تعريف منحة البطالة:

نصت المادة 190 من قانون المالية لسنة 2022، على أنه: "تؤسس منحة البطالة تمنح للبطلين طالبي الشغل لأول مرة المسجلين لدى مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل..."⁵⁴، يفهم من المادة أن المنحة تخص البطلين الجدد والمسجلين كطالبي عمل لدى وكالة التشغيل، وهي برنامج لمرافقة طالبي العمل لأول مرة وتحفيزهم والتكفل بهم أثناء مرحلة بحثهم عن عمل.

الوطني للتأمين عن البطالة، حيث نصت المادة الأولى منه إلى إمكانية المساهمة في تمويل إحداث نشاطات السلع والخدمات من طرف البطلين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمس وثلاثين وخمسين سنة.

54- قانون رقم 21-16، مؤرخ في 30 ديسمبر 2021، يتضمن قانون المالية لسنة 2022، ج.ر. عدد 100، لسنة 2020.

2. تمييز منحة البطالة عن تعويض التأمين عن البطالة:

إن التأمين عن البطالة على غرار كل التأمينات هو عقد غير منتظم تنتج آثاره في حالة وجود فعلي للبطالة من شأنه تجنبه⁵⁵، أي في حالة حدوث الخطر، فالطابع التأميني في هذه الحالة يعتبر حق وليس دعم.

ويعتمد هذا التأمين عن مبادئ تتمثل في: الخطر القابل للتأمين هو خطر البطالة الذي يبدأ من فقدان منصب العمل ليتواصل بعد ذلك، ويجب أن يكون هذا الخطر خارجا عن إرادة الأفراد، وغير أكيد، لكن متوقع احصائيا ويمكن التحقق منه، فائدة مؤمن عليها، وهي نتيجة لفقدان حقيقي ومقاس يطرأ عندما لا يعود للمؤمن دخل من منصب العمل الذي كان يشغله، تعويض يتم تحديده بالتعاقد أو بموجب نص قانوني، فترة دون أجر ولا تعويض تتراوح بين الوقت الذي يفقد فيه العمل وبداية عملية دفع التعويضات⁵⁶.

أما منحة البطالة فهي شكل من أشكال دعم الدولة من خطر انعدام الدخل وليس فقده، كما تقوم على عدم وجود اشتراكات مسبقة لتأمين خطر محتمل، فالمنحة تقوم على أساس التضامن الوطني وليس على أساس التأمين.

ثانيا: إسناد تسيير منحة البطالة للوكالة الوطنية للتشغيل وتكفل الدولة بتمويلها

نصت المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 22-70 المحدد لشروط وكيفيات الاستفادة من منحة البطالة ومبلغها وكذلك التزامات المستفيدين منها على أن "تضمن مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل متابعة تنفيذ الجهاز ومراقبته بالاتصال مع المصالح غير المركزية للوزارة المكلفة بالتشغيل"⁵⁷.

1. تكفل الوكالة الوطنية للتشغيل بتسيير منحة البطالة:

أنشئت الوكالة الوطنية للتشغيل سنة 1990⁵⁸، لتحل محل المكتب الوطني لليد العاملة المنشأ سنة 1971⁵⁹، الذي يعود تأسيسه إلى سنة 1962⁶⁰ ثم أعيد تنظيم الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-77

55 - آيت بلقاسم (محرز)، نظام التأمين عن البطالة، تسيير سلبي أو سياسة إيرادية للتشغيل. مداخلة في فعاليات الندوة الوطنية الأولى حول الحماية الاجتماعية، وزارة العمل والحماية الاجتماعية، الجزائر 30-31 ماي 2000، الجزء الأول، ص 137.

56 - بيدار ميشال، التأمين عن البطالة، التطبيق في الإقتصاديات الإنتقالية، مداخلة في الملتقى الدولي حول التأمين عن البطالة والاقتصاديات العربية في مواجهة رهانات العولمة - ص.و.ت.ب. تاغيت أيام 29 و30 و31 ماي 2002، أوراق الملتقى، ص ص 56. 57.

57 - مرسوم تنفيذي رقم 22-70، مؤرخ في 10 فيفري 2022، يحدد شروط وكيفيات الاستفادة من منحة البطالة ومبلغها وكذا التزامات المستفيدين، ج.ر عدد 11 لسنة 2022.

58 - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 90-259 مؤرخ في 08 سبتمبر 1990 يعدل ويتمم لأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 جوان 1971 يتضمن تنظيم الديوان الوطني لليد العاملة وتغيير تسميته، (ج ر عدد 39 لسنة 1990).

59 - أمر رقم 71-42 مؤرخ في 17 جوان 1971 يتضمن تنظيم الديوان الوطني لليد العاملة، ج.ر عدد 53 لسنة 1971.

المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها⁶¹، على أنها مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تقع تحت وصاية وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي⁶².

وتتمثل المهمة الأساسية للوكالة الوطنية للتشغيل في تنظيم سوق الشغل وتسيير العرض والطلب، وتلعب في هذا الإطار دورا أساسيا في التقريب بين طالبو العمل وهم البطالون من كل الفئات وأصحاب العمل⁶³.

وبهدف إعادة تنظيم سوق العمل ودعم وترقية التشغيل، وضعت الحكومة مجموعة من التدابير التشجيعية عن طريق تخفيف الأعباء الاجتماعية لفائدة المستخدمين، في شكل امتيازات لتشجيع التوظيف والاحتفاظ بمناصب العمل⁶⁴، وتكليف الوكالة الوطنية للتشغيل بمتابعة ومراقبة عملية التشغيل والتتصيب⁶⁵ وكانت هذه التدابير ضمن مطالب منظمات أرباب العمل خلال الثلاثيات والتي تضمنها العقد الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

لقد أعيد تنظيم الوكالة الوطنية للتشغيل سنة 2006⁶⁶ بهدف تبسيط آليات عملها وعصرنة إدارتها⁶⁷، أسند لها جهاز الإدماج المساعدة على المهني للشباب⁶⁸، والذي يهدف إلى تشجيع الاندماج المعني للشباب طالبي العمل المبتدئين، وتشجيع أيضا كافة أشكال النشاط والتدابير الزامية إلى تشغيل الشباب، وهو جهاز

60- مرسوم رقم 62-99 مؤرخ في 29 نوفمبر 1962، يتضمن تأسيس الديوان الوطني لليد العاملة، ج.ر. عدد 6 لسنة 1992.

61- مرسوم تنفيذي رقم 06-77 مؤرخ في 18 فيفري 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها، (ج.ر. عدد 09 لسنة 2006)، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 19-140 مؤرخ في 29 أبريل 2019 (ج.ر. عدد 29 لسنة 2019) 62- المادتين 2 و3 من المرجع نفسه.

63- المرجع نفسه.

64- أنظر: أحكام القانون رقم 06-21، المؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يتعلق بالتدابير التشجيعية لترقية التشغيل، ج.ر. عدد 80 لسنة 2006.

65- المادة 7 من قانون رقم 04-19، قانون رقم 04-19 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بتتصيب العمال ومراقبة التشغيل، ج.ر. عدد 83 لسنة 2004، معدل ومتمم بالقانون رقم 20-04، مؤرخ في 30 مارس 2020، ج.ر. عدد 20 لسنة 2020.

66- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 06-77، المرجع السابق.

67- أنظر: قرار مؤرخ في 25 جانفي 2007، يتضمن التنظيم الداخلي للوكالة الوطنية للتشغيل، ج.ر. عدد 32 لسنة 2007.

68- استحدث الجهاز بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-126، مرسوم تنفيذي رقم 08-126 مؤرخ في 19 أبريل 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الاندماج المهني. (ج.ر. عدد 22، لسنة 2008). معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 10-277 مؤرخ في 4 نوفمبر 2010 (ج.ر. عدد 68، لسنة 2010)، والمرسوم التنفيذي رقم 11-105 مؤرخ في 6 مارس 2011، (ج.ر. عدد 14، لسنة 2011)، والمرسوم التنفيذي رقم 13-42 مؤرخ في 10 أبريل 2013، (ج.ر. عدد 21، لسنة 2013)، والمرسوم التنفيذي رقم 22-84 مؤرخ في 27 فيفري 2022 (ج.ر. عدد 11 لسنة 2022).

موجه لثلاث فئات من جامعيين، وذوي المستوى الثانوي والتكوين المهني والفئة الثالثة هي الشباب بدون تكوين⁶⁹، ويسعى هذا الجهاز الذي استحدث عدة نماذج عقود تشغيل⁷⁰، تتكفل خلالها الدولة بجزء من تكاليف الأجور عند توظيف هؤلاء الشباب من طرف المؤسسات العمومية والخاصة لاسيما في القطاع الاقتصادي مقابل تدابير محفزة للتشغيل موجهة للمؤسسات المستخدمة.

2. اعتماد تمويل منحة البطالة على دعم الدولة:

يمول صرف المنحة من طرف الخزينة العمومية من الاعتمادات المالية الخاصة بتسيير الوزارة المكلفة بالتشغيل. ويمول تسيير الجهاز المكلف بالمنحة بحصة تقدر ب 1.5% من النفقات المخصصة بعنوان منحة البطالة، لتغطية تكاليف التسيير التي تتحملها الوكالة الوطنية للتشغيل⁷¹.

ولأجل تفعيل الجهاز و عصرنته، تم تزويده بالنظام الرقمي، كإنشاء منصة رقمية لتسجيل طلبات الشغل الخاصة بالمبتدئين لأول مرة، بالتنسيق مع المديرية المكلفة بعصرنة إدارة العمل والتشغيل ومضمومة الضمان الاجتماعي، كما تقوم بمعالجة التسجيلات وانتقاء المستفيدين عن طريق مقارنة قواعد بيانات الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية للعمال غير الأجراء والصندوق الوطني للتقاعد⁷².

الفرع الثاني: حصر الاستفادة من منحة البطالة في فئة البطالين طالبي العمل لأول مرة

أولاً: شروط الاستفادة من منحة البطالة والتزامات المستفيد منها

1. شروط الاستفادة من منحة البطالة

حددت الحكومة من خلال المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 22-70 السالف الذكر شروط الاستفادة من منحة البطالة، بعضها مرتبط بالحالة المدنية، والبعض الآخر متعلق بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية، وهي فئة طالبي العمل لأول مرة الذين تتوفر على الشروط التالية: التمتع بالجنسية الجزائرية، والإقامة بالجزائر، وأن يكون سن المستفيد ما بين 19 و 40 سنة، أن يبرر وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية، أن لا يكون مسجلاً في مؤسسة التعليم العالي أو التكوين المهني

وزيادة على ذلك يشترط على طالب المنحة التسجيل كطالب عمل لأول مرة لدى مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل، وألا يتوفر على أي دخل مهما تكن طبيعته، ألا يكون قد استفاد من الأجهزة العمومية لدعم

69- أنظر: المواد من 4 إلى 6 من المرجع نفسه.

70- أنظر: قرار مؤرخ في 24 جويلية 2008، يحدد لنماذج عقود الإدماج وعقود التكوين-تشغيل وعقود العمل المدعم. (ج.ر. عدد 49 لسنة 2008)، معدل ومتمم بالقرار المؤرخ في 24 جويلية 2015. (ج.ر. عدد 48 لسنة 2015).

71 - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 22-70، المرجع السابق.

72 - انظر المادة 4 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فيفري 2022، يحدد لكيفيات دفع منحة البطالة، ج.ر. عدد 11 لسنة 2022.

إحداث وتوسيع النشاطات والمساعدة على الإدماج المهني والمساعدة الاجتماعية، كما لا يجب يتوفر الزوج على أي دخل مهما تكن طبيعته.

كما أضافت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي السالف الذكر فئة المحبوسين الذين استوفوا مدة عقوبتهم ولا يتوفرون على دخل ضمن الشروط السالفة الذكر.

فالبطال المستفيد من منحة البطالة بموجب هذا المرسوم التنفيذي هو كل شاب جزائري الجنسية المقيم على التراب الوطني البالغ سنه من 19 الى 40 سنة، والمسجل كطالب عمل لأول مرة لدى الوكالة الوطنية للتشغيل، وألا يتوفر على أي دخل مهما كانت طبيعته، وأن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية. ويظهر كذلك أن المرسوم قد استثنى عدة فئات وهي: كل من الأجانب والبطالين الوطنيين غير المقيمين على ترابها، كما استثنى كل شاب لم يبلغ سن 19 سنة، وكل من تجاوز سن الأربعين، وكذلك كل من سبق واشتغل ولو في إطار عقود ما قبل التشغيل أو استفاد من الآليات الأخرى لاستحداث مناصب العمل من طرف الدولة، وكل المستفيدين من المنح الاجتماعية كالمعوقين ومعاشات التقاعد المحولة للأرامل وذوي الحقوق الشباب، والمطلقات، وكذلك الطلبة والمسجلين في معاهد التكوين المهني، وكل شاب في وضعية غير قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.

2. التزامات المستفيد من منحة البطالة:

إلى جانب الشروط المتعلقة بالبطل المستفيد من منحة البطالة، أضاف المرسوم التنفيذي السالف الذكر، التزامات في شكل شروط إجرائية تقع على عاتق المستفيد من المنحة، وهي: التقرب لدى مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل بمقر إقامته لتجديد تسجيله، والاستجابة لاستدعاءات مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل، وعدم رفض عرضين عمل مطابقين لمؤهلاته، وعدم رفض تكوين يرمي إلى تحسين قابليته للتشغيل

كما يلتزم المستفيد من المنحة تلبية دعوة المشاركة في التكوين الذي تقترحه الوكالة الوطنية للتشغيل لما تقترحه عليه، خاصة في المهن التي تعرف عجزا في سوق العمل، بهدف تحسين قابلية تشغيله وتسهيل إدماجه المهني، عملا أنه خلال فترة التكوين التي تشرف عليها وكالة التشغيل يستمر المستفيد من تقاضي المنحة⁷³.

يفهم من هذه الشروط أن البطل المستفيد من المنحة وجب أن يكون في بحث عن العمل بصفة مستمرة، ويظهر ذلك من خلال التجديد المستمر لتسجيله أمام وكالة التشغيل (إجراء إداري)، في حين أن البحث عن العمل (الحقيقي) يظهر من خلال في عدد طلبات العمل والترشحات التي يودعها طالب العمل لدى المستخدمين العارضين للعمل وعدد المقابلات التي شارك فيها، وهو ما يسمى بالفعل الإيجابي (acte positif).

73 - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 22-70، المرجع السابق.

والالتزام الثاني يكمن في عدم رفض طلبين للعمل، أي قبول عرض العمل مطابق لمؤهلاته، وهو التزام يشوبه الغموض، لأن الرفض قد يكون بسبب عدم المطابقة مع المؤهلات أو بسبب قيمة الأجر أو ظروف العمل، وهو ما لم يحدده المرسوم التنفيذي، والمشرع الفرنسي اعتمد صياغة⁷⁴ « offre raisonnable ».

وأشارت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 22-70 السالف الذكر على إلغاء منحة البطالة في حالة رفض المستفيد عن تكوين تم اقتراحه من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل. وبخصوص هذا التكوين لم يوضح المرسوم إن كان التكوين المقترح أقل من مستواه التعليمي، ذلك كالمهندسين والدكاترة الذين هم في وضعية البطالة، أم يخص فقط ذوي المستوى التعليمي الأولي والثانوي، وهل يخص فقط التكوين ضمن تخصص المستفيد أو يقترح عليه تخصصات ومهن أخرى؟

ثانيا: الحقوق المترتبة عن الاستفادة من منحة البطالة وجزاء الإخلال بأحكام الاستفادة منها

يترتب عن استفادة البطال من منحة البطالة، استفادته من منحة مالية شهرية، وتغطية اجتماعية(1)، على أن يتم توقيفها وتوقيع جزاءات في حالة مخالفة بعض الالتزامات أو الشروط(2).

1. الحقوق المترتبة عن الاستفادة من منحة البطالة

نص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 22-70 السالف الذكر على أن المستفيد من منحة البطالة تقدر قيمتها ب 13000 دج، تدفع له شهريا، وفقا للكميات حددت بموجب القرار الوزاري المشترك بين الوزير المكلف بالعمل والتشغيل، والوزير المكلف بالداخلية، ووزير المالية والوزير المكلف بالتكوين المهني والتعليم المهنيين، الصادر في 21 فيفري 2022، ويتم صيغها عبر مصالح بريد الجزائر بهدف تسهيل دفع المنحة بعد اتفاقية بين الوكالة الوطنية للتشغيل وبريد الجزائر⁷⁵.

2. جزاء الإخلال بأحكام الاستفادة من منحة البطالة:

إذا مسألة فحص ملفات طالبي الاستفادة من منحة البطالة مهمة يمكن التحكم فيها بسبب عصرنة نظام التسجيل وربطه ببيانات صناديق التأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء وغير الإجراء وصندوق التقاعد، ورقمنة نظام الحالة المدنية والسوابق العدلية والجنسية، ووجود جهاز قائم بذاته له الخبرة والتجربة في مجال التشغيل. إلا أن متابعة وضعيات المستفيدين بعد تلقي المنح، من المهام الصعبة، لذلك حدد المرسوم بدقة حالات سقوط الحق في الاستفادة(أ)، وتبني عقوبات إدارية ضد كل من يقدم تصريحات كاذبة أو بيانات مزورة، إلى جانب الجزاءات المقررة في قانون العقوبات(ب).

74 – PETIT (Franck), et BAUGARD (Drik), op.cit., p.238.

75 – انظر المادة 5 مطة 8 من القرار الوزاري المؤرخ في 21 فيفري 2022، مرجع سابق.

(أ) حالات سقوط الحق في الاستفادة من منحة البطالة:

يسقط الحق في منح البطالة ويتوقف دفعها في الحالات التالية⁷⁶: تنصيب المستفيد أو زوجته في منصب شغل أو في إطار الأجهزة العمومية لدعم إحداث وتوسيع النشاطات، أو بطلب من المستفيد، ورفض المستفيد عرضي عمل مطابقين لمؤهلاته، أو رفضه تكوينا يرمي إلى تحسين قابلية تشغيله، وكذلك في حالة استفادة المعني أو زوجته من دخل مهما كانت طبيعته، أو وفاة المستفيد.

لكن مسألة انعدام أو وجود الدخل يصعب على الوكالة التحقق من صحته، بسبب ضعف النظام المعلوماتي الوطني، فالمرسوم اعتمد على مقارنة قانونية، لكون الكثير من البطالين يشتغلون في السوق الموازية في التجارة والنشاطات الحرة غير المصرح بها، أو يدرون مداخيل من خلال تأجير عقارات من سكنات ومحلات دون سندات، وكذلك بالنسبة لأزواجهم. مما يمس بمصادقية هذه الشروط، ويؤدي إلى استفادة أشخاص غير مستحقين للمنحة.

(ب) الحالات الأخرى لوقف واسترداد منحة البطالة:

من ضمن الحالات التي تتوقف عليها منح منحة البطالة ضرورة اتصاف المستفيد بالنزاهة، حيث نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 22-70، السالف الذكر على حالات أخرى لسقوط الحق في الحصول على منحة البطالة وتوقف صرفها، وهي حالات تقديم تصريحات كاذبة أو تزوير في الوثائق لأجل الاستفادة من المنحة.

ويترتب على حالات التزوير أو التصريحات الكاذبة وقف دفع المنحة واسترداد المبالغ التي سبق صرفها له دون وجه حق. وزيادة على ذلك يتم التبليغ عنه للنيابة العامة وتطبق في حالة إدانة المعني العقوبات المقررة في القانون.

76 - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 22-70، المرجع السابق.

خاتمة:

تقوم حماية البطالين على أسس دولية وأخرى دستورية، فهو حق من حقوق الإنسان ضمن القانون الدولي لحقوق الإنسان، والبطالة خطر اجتماعي وجب التكفل وفقا للمنظمة الدولية للعمل. ويعتبر كذلك التزام دستوري للدولة وجب كفالة الحماية ضد خطر البطالة.

والجزائر تبنت في مجال حماية البطالين نظامين، هما "التأمين عن البطالة" لفائدة العمال الأجراء المسرحين لأسباب اقتصادية، تم إقراره سنة 1994، و"منحة البطالة" الممنوحة لفئة العاطلين عن العمل الباحثين عن الشغل لأول مرة، استحدثت سنة 2022.

يقوم التأمين عن البطالة على أساس تأميني، ضمن التأمينات الاجتماعية يقوم تمويلها من طرف اشتراكات العمال الأجراء وأرباب العمل فقط دون مساهمة الدولة، عكس منحة البطالة التي تقوم على أساس دعم الدولة من طرف الخزينة العمومية فقط.

أسندت إدارة وتسيير لنظام التأمين عن البطالة لهيئة ضمان اجتماعي هي "الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة"، أما منحة البطالة فقد تم تكليف "الوكالة الوطنية للتشغيل بإدارة وتسيير المنحة، وهما هيئتان عموميتان ذات تسيير خاص تخضعان لوصاية وزير العمل والتشغيل. وتقع نفقات تسيير صندوق التأمين عن البطالة على عاتق المشتركين، عكس منحة البطالة التي تتكفل الخزينة العمومية بنفقات التسيير.

تتصدر الفئة المستفيدة من نظام التأمين عن البطالة في العمال الأجراء المسرحين لأسباب اقتصادية، ذوي عقود العمل غير المحددة، أما منحة البطالة فقد تم حصرها في فئة الشباب العاطلين عن العمل والمسجلين أمام وكالة التشغيل لأول مرة.

لم يشترط التأمين عن البطالة سن أدنى أو أقصى للاستفادة منها، إذ ربط الاستفادة البالغين سن 60 سنة بمعاش التقاعد، عكس منحة البطالة التي حدد سن منحها ما بين 19 إلى 40 سنة، تحدد مدة التكفل بتقديم التعويضات الخاصة بالتأمين عن البطالة بمدة دنيا لا تقل عن 12 شهر ومدة قصوى لا تزيد عن 36 شهرا (ثلاث سنوات)، أما منحة البطالة فغير محددة المدة سوى بسقوط الشروط أو الإخلال بالالتزامات.

يقوم حساب قيمة تعويضات البطالة على أساس الأجر المرجعي الذي يتقاضاه العامل المستفيد منها، عكس منحة البطالة، والمحددة ب 13000 دج بموجب مرسوم تنفيذي لجميع البطالين المستوفين لشروط الاستفادة منها، أي ما يقارب 75% من الأجر الوطني الأدنى المضمون.

• النقاط:

- إقصاء الاستفادة في نظام التأمين عن البطالة ومنحة البطالة في فئة العمال الأجراء ذوي عقود العمل المحددة المدة وذوي عقود ما قبل التشغيل يقلل من أهمية الفئات المشمولة. مقابل توسيع الاستفادة من التأمين عن البطالة لفئة الشباب ذوي المشاريع رغم أن هذه الفئة لم تساهم في تمويل النظام.

- حصر الاستفادة من منحة البطالة في الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 19 و 40 سنة، إقصاء لشريحة معتبرة من الشباب خاصة الذين تتراوح أعمارهم ما فوق سن الأربعين، خاصة المتزوجين منهم المتكفلين بعائلات.

- ربط الاستفادة بعدم توفر الزوج على مدخول كذلك شرط غير موضوعي. لأن الكسب والدخل وجب أن يرتبط بطالب العمل وليس بغيره. كما اشتراط إثبات الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية من شأنه أن يقصى فئة كبيرة من الشباب، لكون الحماية ضد البطالة.

• اقتراحات:

رغم النقائص المسجلة في كلا من التأمين عن البطالة ومنحة البطالة، إلا أن استحداثها يعتبر مكسبا من مكاسب الحماية الاجتماعية في الجزائر. إذ يفتح ذلك آفاقا جديدة مستقبلا لتعزيز حماية البطالين في انتظار حصولهم على مناصب عمل تضمن لهم العيش الكريم. ولأجل فعالية النظامين، أقترح ما يلي:

- بخصوص نظام التأمين عن البطالة وجب تعديل قانونه الأساسي، ليسمح بتغطية الصعوبات المالية التي تعاني منها المؤسسات الاقتصادية ليشمل مثلا الصعوبات الناتجة عن الأزمة الصحية، والعمال المسرحين لنفس السبب.

- وجوب سحب تكفل نظام التأمين عن البطالة بتمويل مشاريع الشباب، وإسناد ذلك إلى "الوكالة الوطنية لتنمية المقاولاتية، وحصره في تمويل المؤسسات التي تعاني من صعوبات والعمال الأجراء بغض النظر إلى طبيعة عقود عملهم.

أما منحة البطالة المستحدثة مؤخرا، والتي ما تزال قيد التجربة، حيث لا يمكن التكهن بعدد المستفيدين من الجهاز، ولا قيمة النفقات التي سوف تتحملها الخزينة العمومية، وسبل رصد تمويلات إضافية، إلا أنه ولأجل فعالية هذا النظام، وجب التفكير مستقبلا في توسيع الفئات المشمولة بالحماية لاسيما البطالين ذوي عقود ما قبل التشغيل وعقود العمل المحددة، ورفع قيمته خاصة لفئة البطالين المتكفلين بإعادة الأسر. وإسقاط شرط الخدمة الوطنية، وكذلك ربط الاستفادة بعدم وجود دخل الزوج أو الزوجة.

قائمة المراجع

I. المراجع باللغة العربية

أولا: الكتب

1. سعد الله (عمر إسماعيل)، مدخل للقانون الدولي لحقوق الإنسان، د.م. ج الجزائر، 1991.

2. عامر سليمان (عبد المالك)، الضمان الاجتماعي في ضوء المعايير الدولية، المجلد الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998.

3. منصور (محمد حسن)، قانون التأمين الاجتماعي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998.

ثانيا: الرسائل والمذكرات

1. ايت وأعراب سعدية، الاتفاقيات الإقليمية لحقوق الإنسان والشعوب، نظرة عالمية أم إقليمية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون - فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2003.
2. دجال (صالح)، "حماية الحريات ودولة القانون"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2009-2010.
3. موزاوي (علي)، "النظام القانوني للتأمين عن البطالة"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في قانون، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية: 2006-2007.

ثالثا: المداخلات

1. آيت بلقاسم (محرز)، نظام التأمين عن البطالة، تسيير سلبي أو سياسة إيرادية للتشغيل. مداخلات في فعاليات الندوة الوطنية الأولى حول الحماية الاجتماعية، الجزء الأول وزارة العمل والحماية الاجتماعية، الجزائر 30-31 ماي 2000.
2. بيدار (ميشال)، التأمين عن البطالة، التطبيق في الاقتصاديات الانتقالية، مداخلات في الملتقى الدولي حول التأمين عن البطالة والاقتصاديات العربية في مواجهة رهانات العولمة - ص.و.ت.ب. تاغيت أيام 29 و30 و31 ماي 2002.
3. فرستراتن (جوهان)، رئيس الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، عناصر أساسية من أجل الحماية من بطالة مستديمة؟، مداخلات في الملتقى الدولي حول التأمين عن البطالة والاقتصاديات العربية في مواجهة رهانات العولمة - ص.و.ت.ب. تاغيت أيام 29 و30 و31 ماي 2002.

رابعا: النصوص القانونية

أ- الاتفاقيات الدولية:

1. اتفاقية رقم 02 حول البطالة، أبرمت خلال الدورة الأولى للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 01 أكتوبر 1919، دخلت حيز التنفيذ في 14 جوان 1921. (لم تصادق عليها الجزائر).

2. اتفاقية رقم 44 بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم، أبرمت خلال الدورة 18 للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 04 جوان 1934، دخلت حيز التنفيذ في 10 جوان 1934، صادقت عليها الجزائر في 19 أكتوبر 1962.

3. اتفاقية رقم 122 بشأن سياسة التشغيل، أبرمت خلال الدورة 44 للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 17 جوان 1964، دخلت حيز التنفيذ في 15 جويلية 1966. وصادقت عليها الجزائر في 12 جوان 1969.

4. اتفاقية رقم 168 بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة. أبرمت خلال الدورة 75 للمؤتمر العام للمنظمة الدولية للعمل المنعقدة في جنيف في 01 جوان 1988، (لم تصادق عليها الجزائر).

5. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية معتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966. انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 مؤرخ في 16 ماي 1989، (ج ر رقم 20 لسنة 1989). ونص العهد لم ينشر إلا في سنة 1997 في الجريدة الرسمية رقم 11.

6. "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948، تم التصديق عليه بموجب المادة 11 من دستور 1963، (ج.ر عدد 64 لسنة 1963).

ب- الدستور:

- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 (ج.ر عدد 14 لسنة 2016)، والمعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. عدد 82 لسنة 2020،

ج- النصوص التشريعية:

1. أمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 جوان 1971 يتضمن تنظيم الديوان الوطني لليد العاملة وتغيير تسميته (ج.ر عدد 53 لسنة 1971)، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 90-259 مؤرخ في 08 سبتمبر 1990 (ج ر عدد 39 لسنة 1990).

2. مرسوم تشريعي رقم 94-11 مؤرخ في 26 ماي 1994 يحدث التامين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لإرادية لأسباب اقتصادية (ج.ر رقم 34 لسنة 1994)، معدل ومتمم بالقانون 98-07 مؤرخ في 02 أوت 1998، (ج.ر عدد 57 لسنة 1998).

3. قانون رقم 04-19 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، ج ر عدد 83 لسنة 2004، معدل ومتمم بالقانون رقم 20-04، مؤرخ في 30 مارس 2020، ج.ر. عدد 20 لسنة 2020.

4. قانون رقم 06-21، المؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يتعلق بالتدابير التشجيعية لترقية التشغيل، ج.ر. عدد 80 لسنة 2006.

5. قانون رقم 21-16، مؤرخ في 30 ديسمبر 2021، يتضمن قانون المالية لسنة 2022، ج.ر. عدد 100، لسنة 2020.

د-النصوص التنظيمية:

- المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم رقم 62-99 مؤرخ في 29 نوفمبر 1962، يتضمن تأسيس الديوان الوطني لليد العاملة، ج.ر. عدد 6 لسنة 1962.

2. مرسوم تنفيذي رقم 92-07 المؤرخ في 4 يناير 1992، يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي (ج.ر. عدد 02 لسنة 1992)، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 05-69 مؤرخ في 6 فيفري 2005 يحدد لأشكال الأعمال الصحية والاجتماعية لهيئات الضمان الاجتماعي. (ج.ر. عدد 11 لسنة 2005)، والمرسوم الرئاسي رقم 19-112 مؤرخ في 2 فيفري 2019، (ج.ر. عدد 23 لسنة 2019).

3. مرسوم تنفيذي رقم 94-187، المؤرخ في 6 جويلية 1994، يحدد لتوزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 96-326 مؤرخ في 01 أكتوبر 1996 (ج.ر. عدد 58 لسنة 1996) والمرسوم التنفيذي رقم 99-121 مؤرخ في 22 جوان 1999 (ج.ر. عدد 41 لسنة 1999)، والمرسوم التنفيذي رقم 2000-50 مؤرخ في 4 مارس 2000، (ج.ر. عدد 10 لسنة 2000)، والمرسوم التنفيذي رقم 15-236 مؤرخ في 3 سبتمبر 2015، (ج.ر. عدد 49 لسنة 2015).

4. مرسوم تنفيذي رقم 94-188 مؤرخ في 6 جويلية 1994 يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، (ج.ر. عدد 44 لسنة 1994)، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 99-37 مؤرخ في 10 فيفري 1999، (ج.ر. عدد 7، لسنة 1999)، والمرسوم التنفيذي رقم 04-01، مؤرخ في 3 جانفي 2004، (ج.ر. عدد 3 لسنة 2004)، والمرسوم التنفيذي رقم 05-129 مؤرخ في 24 أفريل 2005، (ج.ر. عدد 29، لسنة 2005)، والمرسوم التنفيذي رقم 10-129 مؤرخ في 29 أفريل 2010، (ج.ر. عدد 30 لسنة 2010).

5. مرسوم تنفيذي رقم 94-189، يحدد مدة التكفل بتعويض التأمين عن البطالة وكيفيات حساب ذلك، ج.ر. عدد 44 لسنة 1994.

6. مرسوم تنفيذي رقم 06-77 مؤرخ في 18 فيفري 2006، يحدد مهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها، (ج.ر. عدد 09 لسنة 2006)، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 19-140 مؤرخ في 29 أفريل 2019 (ج.ر. عدد 29 لسنة 2019).

7. مرسوم تنفيذي رقم 06-370 مؤرخ في 19 أكتوبر 2006، يتضمن إنشاء الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتنظيمه وسيره، ج.ر. عدد 67 لسنة 2006.

8. مرسوم تنفيذي رقم 08-126 مؤرخ في 19 أفريل 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الاندماج المهني. (ج.ر. عدد 22، لسنة 2008). معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 10-277 مؤرخ في 4 نوفمبر 2010 (ج.ر. عدد 68، لسنة 2010)، والمرسوم التنفيذي رقم 11-105 مؤرخ في 6 مارس 2011 (ج.ر. عدد 14، لسنة 2011)، والمرسوم التنفيذي رقم 13-42 مؤرخ في 10 أفريل 2013 (ج.ر. عدد 21، لسنة 2013)، والمرسوم التنفيذي رقم 22-84 مؤرخ في 27 فيفري 2022 (ج.ر. عدد 11 لسنة 2022).

- قرارات وزارية:

1- قرار مؤرخ في 25 جانفي 2007، يتضمن التنظيم الداخلي للوكالة الوطنية للتشغيل، ج.ر. عدد 32 لسنة 2007.

2- قرار مؤرخ في 24 جويلية 2008، يحدد لنماذج عقود الإدماج وعقود التكوين-تشغيل وعقود العمل المدعم. (ج.ر. عدد 49 لسنة 2008)، معدل ومتمم بالقرار المؤرخ في 24 جويلية 2015. (ج.ر. عدد 48 لسنة 2015).

3- قرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فيفري 2022، يحدد لكيفيات دفع منحة البطالة، ج.ر. عدد 11 لسنة 2022.

هـ- رأي المجلس الدستوري:

- رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.ت.د.م.د. 16، مؤرخ في 28 جانفي 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 6 لسنة 2016.

II. المراجع باللغة الفرنسية:

A- Ouvrages :

1. DUPEYROUX (Jean-Jacques). *Droit de la sécurité social*. 7em Ed, Dalloz, Paris, 1977.



2. FAVENNEC-HERY (Françoise) et VERKINDT (Pierre-Yves), **Droit du travail**, 2e éd, L.G.D.J, Paris, 2009.
3. FREYSSINET (Jacques), **Négociier l'emploi**, Ed. LIAISONS, Paris, 2010.
4. PELISSIER (Jean), SUPIOT (Alain), JEAMMAUD (Antoine). **Droit du travail**. 24eme Ed. Dalloz, Paris, 1994.
5. PENAUD (Pascal et autres), **Politiques sociales**, 2e éd, éd. presse de sciences po et DALLOZ, Paris, 2013.
6. PETIT (Franck), et BAUGARD (Drik), **Droit de l'emploi, étude juridique des politiques d'emploi**, Gualino, lextenso éd., Paris, 2010.
7. SADI (Nacer-Eddine), **La privatisation des entreprises publiques en Algérie**, OPU, 2e éd. Alger, 2006.
8. VARLEZ (Louis), **Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage**, Librairie nouvelle de Droit et de la jurisprudence, Paris, 1903, pp.23.24. Disponible sur: <https://books.google.dz/books> , consulté le 27-02-2022.

B-Articles :

1. LAVIER (Jean Pierre) " **la protection des droits économiques et sociaux de l'homme par l'organisation internationale du travail** ", *revue universel des droit de l'homme*. 28 mars 1991. Vol 3 –n 3. Strasbourg .pp.56.70.
2. LYON-CAEN (Gérard), « *Un droit sans papiers d'identité* », *Archives de la philosophie de droit* », Vol.41, Sirey, Paris, 1997, p. 181.190., <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/152.pdf> , consulté le 23-02-2022.
3. REYNAUD (Bénédicte), « **L'invention du chômage** », *Regards croisés sur l'économie*, 2013/1 (n° 13), p. 11-20. p.10. <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2013-1-page-11.htm> , consulté le 14-02-2022.