

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الموضوع:

أنماط ترقية الموظف في التشريع الجزائري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: علوم إدارية

إشراف الأستاذ:

- قوسم حاج غوثي

من إعداد الطالبين:

- العبادي أمينة

- بوعبدلي محمد

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا

مناقشا

الدكتور مبطوش الحاج

الدكتور قوسم حاج غوثي

الدكتور معمّر خالّد

السنة الجامعية: 2016/2017



إهداء



إهداء



سليم

كلية شكر



مُقَدِّمَةٌ

إن الإدارة العامة تحتل مكانة واسعة في الدولة المعاصرة، يتسع مجالها بقدر اتساع الوظائف التي هي مطالبة بالقيام بها، وترجع أهمية هذا الدور إلى عناصر أساسية تتمثل في ازدياد مهام الدولة بصفة شاملة ومستمرة، كذلك الدور الأساسي الذي تلعبه الوظيفة العمومية في تحقيق أهدافي ومشاريع العامة والإدارة بصفة خاصة.

وانطلاقا من هذا الواقع نجد أن المشرع أعطى أهمية بالغة لقانون الوظيفة العمومية، حيث أن قانون الوظيفة العامة من أهم دراسات القانون الإداري وعلم الإدارة، نظرا لما يشكله قطاعي الموظفين من أهمية خاصة في الدولة، وتعد الوظيفة العامة أهم العناصر التي يركز عليها عمل السلطات الإدارية، لذلك نجد أن قانون الوظيفة يعتمد على جملة من العناصر المتكاملة تتمثل في الحقوق والواجبات والوضعيات التي تخص موظفي القطاع العمومي أي كل ما يخص المسار المهني للموظف.

ونجد أن من بين أهم هذه الحقوق حق الترقية، الذي كرسه المبدأ الدستوري العام المتمثل في الالتحاق بالوظائف العمومية، وهو المبدأ الذي تبناه الدستور الجزائري، حيث جاء في نص المادة 51: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير التي يحددها القانون"، ونظرا لأهمية هذا المبدأ الدستوري، فقد تم التأكيد عليه مجددا في المادة رقم 74 من أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي نصت على أن "يخضع التوظيف "لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية".

وهذا ما ينعكس على نظام الترقية التي تعتبر حق اكتسبه الموظف منذ التحاقه بالوظيفة، حيث يعتبر موضوع الترقية ومن أهم المواضيع التي تلقى اهتمام الكثير من الباحثين من مختلف العلوم، لأن هذا الموضوع يجمع بين العديد من العلوم كالاقتصاد وعلم النفس وعلم الاجتماع، وكما ذكرنا سابقا علم الإدارة إلى جانب القانون الإداري، ونكتسب الترقية أهمية متميزة لأنها تعتمد على أسس يجب اتباعها من أجل اختيار موظفين قادرين على تحمل أعباء الوظائف والمسؤوليات المرقى لها وفقا للشروط التي تحددها القوانين المنظمة للترقية.

وبما أن الترقية تعد من أهم الدعامات التي تقوم عليها نظم التوظيف التي تعتبر الوظيفة بمثابة مهنة ينقطع ملها الموظف ويوجه كل اهتماماته نحوها، فالترقية بالنسبة للموظف هي أمل تحسين في مستوياته المهنية والاجتماعية والاقتصادية، ولذا يجب على الأجهزة الإدارية أن تؤيد هذا الأمل وتعمل على ترسيخه في نفوس الموظفين.

والترقية تحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية، فهي تفسح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا، فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر واختصاصات أكثر أهمية، وعلى هذا الأساس نجد أن المشرع الجزائري سعى إلى تطوير نظام الوظيفة العمومية بتطور الدولة الجزائرية ذاتها، حيث أولى المشرع الجزائري وعلى غرار كل التشريعات المقارنة عناية كبيرة في نصوصه القانونية بالموظفين العموميين، من خلال الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، وما جاء في القوانين الأساسية الخاصة لمختلف موظفي قطاع التوظيف العمومي، قد نظم كل ما يخص الترقية خلال المسار المهني للموظف.

أهمية الدراسة:

ونظرا لأهمية الوظيفة العامة، فقد سنت جل الدول قوانين وأنظمة خاصة تعنى بالوظيفة العامة، بل إن بعض الدول قد اعتبرت أن الوظيفة حق لمن تتوافر فيه الشروط المطلوبة، ونصت في دساتيرها على ذلك⁽¹⁾.

ويترتب على العلاقة التي تربط الدولة بموظفيها التزام أولئك الموظفين بجملة من الواجبات يختلف مداها من وظيفة لأخرى، كما يترتب عليها كذلك في المقابل جملة من الحقوق والضمانات مقابل قيامهم بواجباتهم الموكلة إليهم حسب القوانين والأنظمة، ومن بين هذه الحقوق حق الحصول على المرتب، والترقية، والإجازات، والعلاوات، والحق النقابي....إلخ.

¹ - الدستور الجزائري لسنة 1996، المؤرخ في 1996/12/08، نص في المادة 51 منه على: "يتساوى جميع الموظفين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

ويكتسب موضوع ترقية الموظف أهمية خاصة من خلال اتصاله بأهم شريحة من شرائح المجتمع، وهذه الشريحة تتمثل في الموظفين العموميين، كما أن للترقية أهمية قصوى في إطار الوظيفة العمومية، وعليها يتوقف ضمان حسن سير المرافق العامة، هذا بالإضافة لكونها طريقة من طرق غل الوظائف العامة، كما أنها تعتبر من أهم الحوافز الأساسية التي تقوم على إدراك حاجات الموظف العامة، حيث عن طريقها يحقق مزايا مادية ومكانة معنوية أسمى، فهي تحمل في طياتها نفع للموظف وللإدارة في نفس الوقت.

ومما سبق ذكره جاءت هذه الدراسة للوقوف عند واقع الترقية الوظيفية على مستوى الإدارات العامة، ومعرفة نظام الترقية في الوظيفة العمومية بالجزائر، حيث تهدف هذه الدراسة من جهة ثانية إلى معرفة مدى تكريس النصوص القانونية الخاصة بالترقية في الواقع الوظيفي، التي نص عليها الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والمرسوم التنفيذي 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت موضوع الترقية بشكل عام من حيث أسسها وأطرها وأساليبها نذكر من أهمها على سبيل المثال لا الحصر، دراسة أجراها الدكتور (وليد سعود القاضي) بعنوان: "ترقية الموظف العام دراسة مقارنة"، بحيث تعرض بالنقد والتحليل لمعظم إجراءات الترقية في النظام الأردني، كما أكد على ضرورة تنظيم الوظيفة العامة بقانون وليس بنظام.

ودراسة أخرى أجراها (محمد الصواف) بعنوان: "الترقية في نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية" استنتج من خلالها أن تحديد أسس الترقية وحصرها يؤثران بشكل كبير في موضوعية الترقية.

أما في الجزائر، فالدراسات في هذا الموضوع قليلة وإن وجدت فهي مقصورة على بعض الرسائل الجامعية.

أسباب اختيار الموضوع:

وقع اختيارنا على هذا الموضوع لرغبة ذاتية في دراسة مواضيع الوظيفة العمومية بصفتنا ننتمي إلى فئة الموظفين العموميين، بالإضافة على عامل ومعيار التخصص العلمي في فرع القانون الإداري، أما العوامل الموضوعية فهي تجمع بين القيمة العلمية الهامة لهذا الموضوع، كونه محل بحث ودراسة لأنه يعد من أهم مواضيع الوظيفة العمومية التي لها علاقة مباشرة بالمسار المهني، حيث يرتبط بالموظف العام منذ بداية تعيينه وحتى إحالته على التقاعد.

صعوبات البحث:

لقد واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث بعض الصعوبات، أهمها قلة المراجع الفقهية المتخصصة خاصة الجزائرية منها، مما دفعنا إلى الاعتماد على المراجع الفقهية الأجنبية في ضبط الإطار المفاهيمي العام، وكذا على النصوص القانونية في كثير من الأحيان والتي تضمنها القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، بالإضافة على بعض القوانين الخاصة.

إشكالية البحث:

من خلال عرضنا لخلفية الموضوع يمكن أن نطرح الإشكالية الرئيسية التالية:

- ما مدى تأثير الحق في الترقية على أداء الموظف داخل المؤسسة الإدارية أو المرفق العام؟
- وتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات فرعية، تساعد الإجابة عليها في تحليل عناصر الموضوع وبالتالي الإجابة على الإشكالية أعلاه.

- ما مفهوم الموظف العام؟ وما هي حقوقه وواجباته ضمن الوظيفة العمومية؟

- ما هي المعايير التي اعتمدها المشرع الجزائري في تحديد مفهوم الموظف العام؟

- ما هي العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة في القانون الجزائري؟
- ما هي الأسس والمعايير التي كرسها الأمر 06-03 لترقية الموظف العام؟
- ما هي أنماط وشروط الترقية المعتمدة في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة؟

منهج البحث:

لمحاولة الإجابة على هذه التساؤلات، ومن خلالها الإجابة على إشكالية البحث، وتحقيق أهدافه ارتأينا اتباع المنهج المركب الملائم لطبيعة الموضوع، بحيث اعتمدنا المنهج التحليلي لتحليل عملية ترقية الموظف العمومي وبيان أسسها وأنماطها من خلال النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم العملية في التشريع الجزائري، وبيان مواطن القصور واقتراح الحلول، بالإضافة، على الاستعانة بالمنهج الوصفي في سرد المعلومات.

تقسيم البحث: حاولنا تنظيم عملية البحث واستيفاء جميع جزئياته وجوانبه من خلال تقسيمه إلى فصلين أساسيين هما:

تناول الفصل الأول والموسوم بالإطار المفاهيمي للموظف العام والحق في الترقية تحديد أساسيات حول حق الموظف في الترقية وذلك بإبراز مفهومه وتوضيح أهميته والهدف منه في، أما الفصل الثاني والمعنون ب**صور الترقية** فقد خص بأهمية الترقية في التشريع الجزائري والجوانب المتعلقة بالموظف والإدارة والعلاقة بينهما، وهذا حسب الخطة التالية:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للموظف العام والحق في الترقية وتضمن مبحثين الأول: ماهية الموظف العام بمطلبين: أولهما مفهوم الموظف العام والثاني بخصوص الدخول إلى الوظيفة العامة ، أما المبحث الثاني ماهية الحق في الترقية باعتبارها حق من حقوق الموظف العام، فتضمن مطلبين تناولنا في الأول مفهوم الحق في الترقية والثاني كان مضمونه حول: المعايير المعتمدة في الترقية

وفيما يخص الفصل الثاني: صور الترقية، فقد ضمّناه ما يلي: المبحث الأول: أهمية الحق في الترقية، وما يندرج تحتها في مطلبين الأول: أهميتها بالنسبة للموظف والثاني: أهميتها بالنسبة للإدارة. أما المبحث الثاني: أنماط الترقية، ففصلنا فيه من خلال المطلبين الأول: الترقية في الدرجة، والثاني: الترقية في الرتبة.

وفي خاتمة البحث حاولنا إجمال ما حوصله عن موضوع البحث، الخروج ببعض التوصيات والاستنتاجات حول موضوع الترقية.

إِلْفَضْلِكُ الْإِلَهِيَّاتُ

المبحث الأول: ماهية الموظف العام

الموظف العام هو يد الإدارة في ممارسة نشاطها وهو العنصر الأول في منظومة وسائلها، ومفهوم الموظف العام مرتبط بمفهوم الوظيفة العمومية إلا أنه تحديد كمعنى الموظف العام يبقى أمرا مختلفا حوله سواء على المستوى التشريعي أو الفقهي أو القضائي، وذلك نظرا لاختلاف أنظمة الدول السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتحديد مفهومه له أهمية بالغة جدا لاسيما في عملية التطور الإداري وكذا تحديد الواجبات والالتزامات التي ينبغي عليه القيام بها مقابل حصوله على حقوقه، ويتعين علينا التعريف بالموظف العام وشروط دخوله إلى الوظيفة العامة وكذا الحقوق والواجبات المترتبة عليه.

إن مسألة الوظيفة العامة لم تعد أمرا استثنائيا في حياة الموظفين — كما كان الحال عليه في الماضي — ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العام، فقد أصبحت الوظيفة العامة جزءا من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته، يدخل الحياة بشهادة ميلاد، ويخرج منها بشهادة وفاة، وكلاهما يقوم بتحريرهما موظف عام بصفة رسمية، حتى تترتب عليها الآثار القانونية.

وقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حقا للموظفين، يطبق على قدم المساواة، وذلك بموجب لإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 1791 الذي نص على حق التوظيف والمساواة في تولي الوظائف العامة قدراتهم دون تمييز بينهم لغير كفاءتهم.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام

تمارس الدولة نشاطها من خلال موظفيها، فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها، وتحظى الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، ويتحدد دور الموظف العام ضيقاً واتساعاً حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، فالتوسع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، وقيامها ببعض الأشغال العامة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية واجتماعية شتى، قاد بالضرورة إلى ازدياد عدد الموظفين واهتمام الدولة بتنظيم الجهاز الإداري وعلاقته بالإدارة يستدعي تعريف وتحديد المقصود بالموظف العام وبيان طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة.

بالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام إلا أنه لا يوجد تعريف واحد يعطي تعريفاً جامعاً شاملاً للموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وفي غياب التعريف الجامع سنتعرض للتعريف الفقهي والتشريعي والقضائي.

أولاً: فقها

ساهم الفقه بدوره في تقديم بعض التعريفات التي تختلف باختلاف المدارس والنظريات الفكرية، لكن هذه التعريفات جميعها كانت تدور العناصر والشروط الأساسية اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام.

فقد قدم الفقه عامة تعريفات للموظف العام بأنه "شخص يعهد إليه وظيفة دائمة يقوم بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

ففي الفقه الفرنسي نجد والين (Waline) يعرف الموظف العام بأنه: "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري".

أما بلانتي (Plantey) يعرف الموظف العام بأنه: "ذلك الشخص الذي يسهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري"⁽¹⁾.

وفي الفقه العربي يرى الحلو بأن الموظف العام: "هو كل من يولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار مباشرة"⁽²⁾.

وفي الفقه الجزائري يرى ميسوم صبيح: "بأن الموظف العام يتضمن سيرة الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا يخضع منها لقانون الوظيفة العمومية سوى الذين لهم صفة الموظف، ولا يعرف بهذه الصفة إلا أشخاص الذين رسموا بعد تنصيبهم بصفة دائمة ونهائية".

وعبد الرحمن الرميلى يرى أن: "الموظفون العموميون هو الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحدث فيه حقوقهم وواجباتهم ودون أن يشاركون مباشرة بصفاتهم الشخصية".

وحتى نكون بصدد موظف عام لابد من توافر المعايير التالية:

1. ديمومة الوظيفة أو الخدمة الدائمة: ويقصد بها أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة ولا تكون استعانتها به عارضة⁽³⁾. وانطلاقاً من هذه الميزة أو العنصر لا يمكن اعتبار الأعوان المؤقتين والأعوان المتعاقدين من قبيل الموظفين العموميين، لانتهاء عنصر الديمومة بالنسبة إليهم ولأن استعانة الإدارة العمومية بهم كان على سبيل التوقيت والتعاقد لمدة محددة⁽⁴⁾.

وإذا كان العون المتعاقد مع الإدارة، أو العون المؤقت يشتهان مع وضعية الموظف العام كون أن كليهما أجر شهري، وعطلة سنوية وراحة أسبوعية، غير أن الاختلاف بين الموظف العام والعون

¹ - محمد عارف العظامات: سلطة الإدارة بإلغاء الوظائف العامة في ضوء التوجه نحو سياسة التخصيص ورقابة القضاء الإداري عليه-دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2014، ص 22.

² - الحلو ماجد: القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، د.ت، ص 210.

³ - د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 254.

⁴ - سلوى براء: العون العمومي المتعاقد، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2006، ص 5. وأيضاً:

Noomen benrhuma. Les agents temporaires dans la fonction publique. Mémoire de magister. Faculté de droit de sfax. 2009. p 18. Olivier dord. Op cit p 17.

المؤقت والعون المتعاقد يظل بالأساس ينحصر في عنصر الديمومة، وهو ما يفرض أن يكون الموظف مرسما في أحد درجات التسلسل الإداري، الأمر الذي لا ينطبق بالنسبة للعون المتعاقد والعون المؤقت.

وديمومة الوظيفة عنصر من عناصر المرفق العام، ويقترن هذا المعنى بصفتي الاستقرار والاستمرارية اللصيقتين. بمفهوم المرفق العام، لذلك يتمتع الموظف العام بحق الاستقرار، فالموظف له الحق في أن يحافظ على منصبه مهما أصاب التنظيم الإداري من تغييرات.

وبعنصر الديمومة يتميز الموظف العام عن العامل الخاضع للتشريع الاجتماعي أو العامل في القطاع الاقتصادي، فهذا الأخير نجده معرضا في حالات معينة للتسريح الجماعي لدواعي اقتصادية⁽¹⁾. وانطلاقا من ذلك لا يمكن إضفاء صفة الموظف على أعوان الدولة المتقاضين أجرة يومية والشاغلين لمناصب غير دائمة اقتصادية⁽²⁾.

2. أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام⁽³⁾: ونتيجة لذلك يعد موظف عمومي كل من عمل لدى الدولة في مصالحها الوزارية المختلفة والعاملين في الولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري. مع توافر شرط الديمومة.

3. أن يعين ويرسم من قبل السلطة المختصة: حتى يكتسب الشخص صفة الموظف في الجزائر ينبغي أن يتم أولا إدماجه في أحد الأسلاك التابعة للسلم الهرمي للإدارة. فيتقلد في وضعيته الأولى رتبة من رتب هذا السلم بصفة متمرن وهو ما ينبغي الإشارة إليه في مقرر أو قرار التعيين الصادر عن السلطة المختصة⁽⁴⁾.

¹ - د. بشير هدي: الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية و الجماعية، دار ربحانة، الجزائر، 2002، ص 110 وما بعدها.

² - هاشمي حربي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة، 2010، ص 98.

³ - لتفصيل أكثر بخصوص الخدمة العمومية راجع:

Pierre Laurenfrier. Jacques petit. 8ème édition. Paris.2013. p 213.

⁴ - المرسوم التنفيذي 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري الخاصة بالموظفين والأعوان التابعين للإدارات المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري التابعة لها.

ويخضع بعد هذا لفترة تجربة تحددها النصوص ثم تصدر الإدارة المختصة قرار آخر أو مقرر تعبر فيه عن رغبتها في ترسيم أو تثبيت العون في أحد درجات التسلسل الإداري وبذلك تكتمل عناصر الموظف العام⁽¹⁾.

فالترسيم هو الذي يؤكد ديمومة الوظيفة، وقد ورد تعريفه في المادة 4 من الأمر 06-03 في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾.

وبصدور قرار أو مقرر الترسيم بعدها صاحب الصفة بالحماية المقررة له في القانون الأساسي للوظيفة العامة العام⁽³⁾، علما أن هناك حالات استثنائية محددة يعين فيها الشخص ويثبت في ذات الوقت بموجب وثيقة واحدة كما هو الحال بالنسبة لبعض الأسلاك الجامعية المتعلقة برتبة بروفيسور.

الموظف في اللغة:

مشتق من وظيفاً وظيفاً وموظفاً، والتوظيف: تعيين الوظيفة، وهي ما يُقدر للإنسان من عمل، أو رزق، أو طعام. والجمع وظائف. وتأتي بمعنى العهد والشرط، وبمعنى المنصب والخدمة المعينة، وهذا المعنى مولد.

ومعناه في اصطلاح الفقهاء: من يتعاطى أمراً يتعلق بالمسلمين في أعمال الدولة، قال ابن تيمية: "ومثل صاحب الديوان: الذي وظيفته أن يكتب المستخرج والمصروف، والنقيب والعريف: الذي وظيفته إخبار ذي الأمر بالأحوال"⁽⁴⁾.

ويمكن التعريف بالموظف: "من يختص عمله بغيره من دولة أو شركة أو مؤسسة أو فرد، في محل تجاري أو مزرعة أو مصنع أو ورشة ونحوها".

¹ - دمان ذبيح عاشور: شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص 11.

² - الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006.

³ - لتفصيل أكثر راجع: هاشمي خرفي: المرجع السابق، ص 100. و أيضا سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 215.

⁴ - ينظر: الأحكام السلطانية، للماوردي، ص 349-351 وللغراء، ص 247-250 والحاوي الكبير، 282/16 وفتاوى إسلامية 344/4.

إن الموظف العام هو الذي يدير المرافق العامة وينفذ الخطط والسياسات والقرارات في ظل الأنظمة القانونية، أما في ظل الفساد الإداري والمالي فيصبح هو المالك للسلطة وليس الأمين عليها، وهذا يتطلب التعامل مع الفساد باعتباره منظومة ذات أسس وعناصر وقيم مجسدة في قواعد قانونية غامضة وناقصة وإجراءات إدارية معقدة ورؤى سياسية واجتماعية مهيمنة تعظم اقتناص الفرص، وتقدس المال، وتهمين على الموارد والمقدرات سواء في نطاق الدولة أو في قطاع الأعمال الخاصة.

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرب للقانون الإداري.

واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معني الموظف العام في مجال تطبيقها⁽¹⁾.

فقد نصت المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي على أن: "هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري".

ويبدو أن المشرع قد ترك أمر تعريف الموظف العام للفقهاء والقضاء، ويختلف هذا التعريف في مجال القانون الإداري عنه في المجالات الأخرى كالقانون المدني والقانون الجنائي والاقتصاد السياسي فإن معناه في هذه المجالات قد يكون أوسع أو أضيق من معناه في القانون الإداري⁽²⁾.

واكتفى المشرع المصري شأنه شأن الفرنسي بتحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظفين العموميين.

¹ - عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربي، القاهرة، مصر، 1977م، ص 165.

² - محمد جودت الملت: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1967م، ص 7.

ففي القانون رقم 47 لسنة 1978م لم يتطرق للوظائف الدائمة والمؤقتة ولا إلى تعيين الأجانب، إذ نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه على أنه: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون، كل من يعين في إحدى الوظائف الميينة بموازنة كل وحدة".

وفي مكان آخر في المادة نفسها نص على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بها.

بينما ذهب غالبية الفقهاء المصريين إلى تعريف الموظف العام بأنه: "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها، الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتولي منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق".

ويبدو من ذلك أن الفقه والقضاء المصري يشترط توافر عنصرين في المرفق العام هما:

1. أن تدير الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هذا المرفق إدارة مباشرة: وبذلك لا يعد الموظفون في المرافق التي تدار بطريقة الإلتزام موظفين عموميين، وكذلك العاملون في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولو تم إنشائها بقصد إشباع حاجات عامة.

2. أن تكون تولية الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة: الشرط الأخير اللازم لاكتساب صفة الموظف العام هو أن يتم تعيينه بقرار من السلطة صاحبة الاختصاص بالتعيين، فلا يعد موظفاً عاماً من يستولي على الوظيفة دون قرار بالتعيين كالموظف الفعلي، كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لاعتبار المرشح معيناً في الوظيفة إذا لم يصدر قرار التعيين ممن يملكه قانوناً.

وأخيراً، نستطيع القول بأن شخص ما فاسد، إذا كان هذا الشخص يتمتع بأي سلطة أو نفوذ أو منصب قد أوكل إليه عن طريق التعيين أو منصب شرفي، ويقوم هذا الشخص باستغلال ما بحوزته من نفوذ أو سلطة أو منصب لتحقيق مصالح شخصية أو مصالح جماعية لأشخاص آخرين قد طلبوا منه ذلك وهذا ينطبق على السلوك الفردي والجماعي عموماً.

ثانيا: تشريعا

من المتعارف عليه أن أغلب قوانين الدول لم تضع تعريفا جامعا لمفهوم الموظف العام، وذلك لعدة أسباب أهمها طبيعة القانون الإداري المتطور، مما ترتب على ذلك عدم التسليم بتعريف محدد في النظام الوظيفي داخل الدولة الواحدة، وستتطرق إلى القوانين والتشريعات الجزائرية:

إن الدساتير التي عرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم تطرقت إلى تحديد فكرة الموظف العام من خلال الوظيفة العامة تحديدا واستعملت في ذلك عدة اصطلاحات للتعبير عنه، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر ما نصت عليه المادة 54 من أول دستور عرفته الجزائر سنة 1963: "رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب بالمدينة والعسكرية"⁽¹⁾.

والتعريف الوارد في الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966، عرف أول تشريع للوظيفة العامة الموظف العام في المادة الأولى والتي جاء فيها: "يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم"⁽²⁾.

أما عن تعريف الموظف العمومي في القانون الإداري، فإننا سوف نتطرق إلى الأمر 06-03 المعتمد حاليا في تنظيم الوظيفة العمومية، والذي جاء كغيره من النصوص القانونية التي سبقت صدوره بمعنى أنه لم يقدم لنا تعريفا شاملا للموظف العمومي واكتفى بالمحافظة على نفس المقومات التي أقرتها النصوص السابقة في تحديد الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يكتسب صفة الموظف.

¹ - المادة 54 من دستور الدولة الجزائرية الصادر في 1963/09/08.

² - الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966.

فقد نصت المادة 04 فقرة 1 منه على: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري..."⁽¹⁾.

من خلال نص هذه المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري اعتمد نفس العناصر التي أقرها الفقه الإداري لاكتساب الشخص صفة الموظف، والتي سبق ذكرها بالإضافة إلى شرط جديد وهو الترسيم⁽²⁾ في رتبة السلم الإداري.

أما عن فروع القوانين الأخرى وبالرغم من كثرتها إلا أنها لم تقدم هي الأخرى تعريفا للموظف العام باستثناء القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي أعطى تعريفا للموظف العمومي باعتباره الركن المفترض في جرائم الفساد، فقد عرفت الفقرة (ب) من المادة 02 منه الموظف العمومي على النحو التالي⁽³⁾: "...

1. كل شخص يشغل منصبا تشريعيا، أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

2. كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويسهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أي مؤسسة تقدم خدمة عمومية.

3. كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"⁽⁴⁾.

¹ - المادة 1/04 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² - حسب المادة 2/4 من الأمر 06-03 "الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

³ - المادة 02 الفقرة (ب) من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم 20/1427 فبراير 2006، المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.

⁴ - المادة 02 الفقرة (ب) من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم 1427هـ الموافق لـ 20 فبراير 2006، المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف مستمد من المادة 02 الفقرة (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003، وهو مختلف تماما عن تعريف الموظف العمومي، كما جاء به الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام لوظيفة العامة.

ومن هنا أشار النص بصريح العبارة أنه حتى تنطبق صفة الموظف العام لابد من توافر الشروط التالية:

1. صدور قرار التعيين:

فلا صفة للموظف دون تعيين. فينبغي على السلطة المختصة أن تصدر قرار إداريا تعترف بموجبه بتعيين شخص محدد و شغله لوظيفة معينة و مبينة في قرار التعيين. و قد تكون السلطة المختصة إدارة مركزية أو إدارة محلية. أو مؤسسة أو هيئة عمومية.

2. أن يتعلق التعيين بوظيفة دائمة:

ومن هنا لا يمكن اعتباره موظفا عاما من يشغل منصب مؤقت أو تسند إليه مهمة مؤقتة.

3. أن يصدر القرار المتضمن ترسيم الشخص المعين في أحد درجات التسلسل الإداري:

فلا يكفي صدور قرار التعيين، فالتعريف الوارد في الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006: عرف الأمر 06-03 الموظف العام في المادة 4 منه بأنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري.

الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

وأشار المشرع قبل ذلك في المادة 2 منه لمجال تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية معتمدا على المعيار العضوي. فنصت المادة المذكورة أن الموظف يمارس نشاطا في المؤسسات والإدارات العمومية، ثم أوردت المادة ذاتها المقصود بالإدارات العمومية أنها المؤسسات العمومية والإدارات

المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وبالنظر لمضمون المادة 4 وكذلك المادة 2 أعلاه من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لا نكون أمام موظف عام إلا بعد توافر الشروط التالية:

1- أن يصدر قرارا بتعيين عون عمومي في وظيفة عمومية. فاكتمال الصفة مرهون بصدور قرار التعيين.

2- أن يصدر قرارا بترسيم العون العمومي في أحد درجات التسلسل الوظيفي. وفسر المشرع الترسيم على أنه إجراء القصد منه تثبيت عون في درجة معينة أو في رتبته.

3- أن يتعلق قرار التعيين والترسيم بإدارة مركزية كرئاسة الجمهورية أو الوزارة الأولى وسائر الوزارات ضمن الطاقم الحكومي. أو يتعلق بأحد المصالح الخارجية للوزارات، وقصد بها المشرع المديرات التنفيذية الموجودة على مستوى الولايات كمديرية التربية ومديرية النقل ومديرية الأشغال العمومية وغيرها من المديرات.

وقد يصدر قرار التعيين وقرار الترسيم عن الإدارة المحلية ممثلة في الولاية والبلدية، لأن هذه الإدارات تضم عددا كبيرا من الموظفين العموميين. كما قد يصدر القرار عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، ومثال ذلك المدرسة الوطنية للإدارة، أو يصدر عن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني كالجامة. أو المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي.

ثالثا: قضاء

يعرف القضاء الإداري الموظف العام حسب ما عرفته محكمة العدل العليا على أنه: "كل شخص كلف بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

ويعرف أيضا أنه: "الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر".

بالإمعان في التعاريف المقدمة بشأن الموظف العمومي نجد أنها تقتصر جل تعريفاتها على الشخص الذي تتوفر فيه حملة من الشروط ذكرناها فيما سبق.

وعرفه القضاء الفرنسي في بداية الأمر، نظرا إلى كبار الموظفين من الإدارة ومن يملكون قسما من السلطة العامة، إلا أنه سرعان ما تخلص عن هذا الاتجاه الضيق⁽¹⁾، ثم اتجه إلى توسعة نطاق تعريفه، حيث عرفه كالاتي: "الموظف العام هو كل من يعمل في السلم الإداري ابتداء من أقل المراتب الوظيفية إلى أعلاها بصرف النظر عما إذا كان مثبتا أو غير مثبتا ويتقاضى مرتبا من عملة أو مجرد مكافأة"⁽²⁾.

أما القضاء الإداري الجزائري فيعد حديث النشأة، وذلك راجع لسببين هما:

- حادثة العمل القضائي في الجزائر.

- قلة المنازعات الإدارية

ولذلك لا نكاد نعثر على حكم قضائي يحاول أن يتعرض لتعريف الموظف العمومي، أو على الأقل محاولة تحديد مفهومه على ضوء المعايير والأسس التي وضعها الفقه الإداري، ومع ذلك فإننا نجده ميز بين الموظف الدائم والعون المتقاعد، وتعريفه لا يخرج من أحكام مجلس الدولة الفرنسي المشار إليها سابقا، والتي حددت ثلاثة أركان للموظف العمومي:

- ديمومة الوظيفة.

- تصنيف الوظيفة.

¹ - كمال السعيد: شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، عمان، ص 429.

² - بلال أمين زين الدين: ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشرعية الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 19، 20.

- مساهمة الموظف العام في خدمة المرفق العام.

وهذه الأركان الواردة في حكم مجلس الدولة الفرنسي نفسها المنصوص عليها في المادة 04 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في الجزائر.

أما القضاء المصري فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا بتعريف الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصب يدخل في التنظيم الإداري"⁽¹⁾.

أما التعريف الراجح فقها وقضاء فهو ما يعرف الموظف العام بأنه: "كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"⁽²⁾.

المطلب الثاني: الدخول إلى الوظيفة العامة

طبقيا لأحد المبادئ العامة، فإن أي مواطن بإمكانه أن يدخل إلى الوظيفة العامة، على أن تطبيق مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة يتطلب اشتراط بعض الشروط ، حتى يمكن للمواطن الدخول إلى الوظيفة العامة، ومنها الشروط العامة ومنها الخاصة.

أولاً: شروط الدخول إلى الوظيفة العامة

هذه الشروط عادة تحددها القوانين الأساسية العامة، وهذا ما أشارت إليه المادة 75 من الأمر 2006، وقد ينصت على ما يلي: "لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية.

¹ - توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، ط1، 1955، ص 54.

² - توفيق شحاتة: المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.
 - ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.
 - أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية.
 - أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية، وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.
 - التأهيل".
- هذه الشروط تحددها القوانين الأساسية الخاصة أو تنظيمات إجراءات المسابقات، كما أنها يمكن أن تتعلق بالسن أو مستوى المعارف التي هي بحوزة المترشحين، أو الحصول على بعض الشهادات أو الكفاءة البدنية، كما أشارت المادة 77 من الأمر 2006.

ثانياً: واجبات وحقوق الموظف العام

إن الموظف العام بمجرد تعيينه في الوظيفة العامة يصبح له حقوقاً ويتحمل التزامات، وهذه الحقوق والالتزامات يربتها القانون واللوائح التي تحكم الوظيفة العامة، وسوف نتناولها فيما يلي:

للموظف العام مجموعة من الحقوق والمزايا يستمدّها من القوانين واللوائح، وهذه الحقوق منها ما يتمتع به الموظف أثناء الخدمة ومنها ما يتمتع به بعد ترك الخدمة.

الواجبات المتعلقة بأداء العمل:

يمكن أن نحمل الواجبات التي يتحملها الموظف في أداء مهام منصبه فيما يلي:

1. أداء العمل المنوط به:

يجب أن يقوم الموظف بأداء العمل المنوط به بنفسه، يفلا يجوز له أن يتنازل عنه أو أن يوكل غيره بأدائه، أو يفوض غيره إلا بمقتضى قوانين ولوائح، فالاختصاصات تحددها القوانين والقرارات

المشروعة الصادرة من الرؤساء والتي تهدف إلى حسن سير المرفق، وقد نصت المادة 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة على أن: "كل موظف كمهما تكن مرتبه في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به".

2. واجب الطاعة:

من واجبات الموظف الأساسية أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القوانين والنظم المعمول بها، فلا تنحصر واجبات الموظف في أداء اختصاصاته المحددة، بل واجبه أن يؤدي العمل المطلوب منه، وأن ينفذ الأمر الذي يؤمر به ضمن القوانين المعمول بها⁽¹⁾.

وعليه أن يؤدي ما يطلب منه من أعمال بعناية ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه، كما يكون مسؤولاً عن سير العمل في حدود اختصاصاته.

3. المحافظة على سر المهنة:

يطلع الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس، كما يكشف الناس عن أسرارهم أمام فئات من الموظفين يتصل عملهم بهذا الأسرار. ومن أمثلة هؤلاء: الأطباء، موظفو الضرائب ورجال الأمن ... إلخ، أين يتم الحفاظ على أسرار الزبائن وجل أوراقهم الرسمية داخل أماكن العمل وضمان عدم إفشائها وخروجها.

ويلتزم الموظفون بالمحافظة على ما يطلعون عليه من هذه الأسرار، ومخالفة هذا الواجب تعرض صاحبها للمسؤولية الجنائية إذا كان كالمرشح قد قرر عقوبة جنائية لهذا النوع من المخالفة، وللمسؤولية المدنية إذا ترتبت أضرار مادية أو أدبية على إفشاء الأسرار، وللمسؤولية التأديبية في جميع الحالات.

¹ - السيد محمد يوسف المعداوي: المرجع السابق، نقلاً عن: محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، العربية في ظل النظام الاشتراكي العربي، ص 437.

وقد نص المشرع الجزائري على هذا الواجب في المادة 16 من القانون الأساسي للوظيفة العامة بقوله: "يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنة، كما لا يوزع أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته على أي عمل أو شيء مكتوب أو خبر يعرفه لنفسه أو يجوز له أثناء ممارسة مهامه".

4. عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى:

وقد نص المشرع الجزائري على أنه لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالوساطة، إذا كان من شأن الإضرار بأداء واجبات الوظيفة العامة أو كان غير متفق مع مقتضاها، ولا يجوز للموظف أن يؤدي أعمالا للغير بمرتب أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية⁽¹⁾.

إلا أن المشرع قد استثنى من هذا الحظر الموظفين الذين يقومون بمباشرة مهنة التعليم إلى جانب وظائفهم الأصلية، كما استثنى أيضا حالة قيام الموظف بممارسة التأليف العلمي أو الأدبي أو الفني⁽²⁾.

الواجبات التي تتابع الموظف خارج نطاق العمل:

إن سلوك الموظف في تصرفاته خارج العمل مسلکا يتفق والاحترام الواجب والمحافظة على كرامة الوظيفة ومن الواجبات المطلوبة على الموظف وإن لم ينص عليها القانون صراحة.

والموظف حر أن يكيف حياته الخاصة كيف شاء، بشرط أن يحترم القيم والتقاليد التي يدين بها المجتمع، وله أن يشارك في الحياة العامة بالانتماء إلى الأحزاب، ولكن الدول تختلف من هذه الناحية تبعا لنظامها السياسي.

وتسمح كثير من الدول للموظفين بتكوين نقابات أو الانضمام على النقابات القائمة، وقد ينصت المادة 60 من الدستور الجزائري على أن: "حق الانخراط في النقابة معترف به لجميع العمال،

¹ - السيد محمد يوسف المداوي: المرجع السابق، ص 82، 83.

² - المادة 14، 15 من القانون الأساسي للوظيفة العامة.

ويعمارس في إطار القانون"، وأجاز قانون الوظيفة العامة إنشاء النقابات العمومية للموظفين وحقهم في الانتماء إليها.

فنصت المادة 21 على أنه: "يمارس الموظفون الحق النقابي ضمن الشروط المنصوص عليها في النصوص السرية المفعول".

حقوق الموظف أثناء الخدمة:

1. الحق في الراتب:

وهو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف كل شهر طبقا لما تقتضي به الأحكام المقررة لذلك.

ويقصد بالراتب مبلغ مالي يتقاضاه الموظف شهريا مقابل تفرغه وانقطاعه لخدمة الإدارة المستخدمة.

والراتب تكفلتن النصوص الخاصة بتحديدده ويهو ما يؤكد مرة أخرى الطابع القانوني للعلاقة الوظيفية، فلا تملك جهة الإدارة الزيادة في الراتب أو الإنقاص منه، أو منح الموظفين رواتب معينة تختلف عن نظائره.

كما لا يملك الموظف أن يفرض راتبا معيناً وجب أن يدفع إليه مهما كان مؤهله، فمسألة تحديد الرواتب تنفرد بها النصوص الخاصة وتضبط بناء على اعتبارات عديدة.

ولقد أشارت عدة دراسات أن للراتب تأثيرا كبيرا على التنمية الاقتصادية التي تتجمل الوظيفة عبئها الأكبر، ويتعلق بعدالة توزيع الدخل وله دور اجتماعي بارز ومهم لا يمكن إنكاره.

وللرواتب أيضا الطابع التوحيدي، فلا يصح التمييز بين فئة الموظفين في البلد الواحد، أو بين منطقة وأخرى وهذا ما يكرس مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة.

2. الحق في الترقية:

ويحتل موضوع الترقية المرتبة الأولى في الأهمية، بحيث لا يمكن أن يتصف أي نظام للوظيفة العامة بالكفاءة إذا لم تتوافر فيه فرص للترقية والتقدم أمام الموظفين.

وتعتبر الترقية من أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام وذلك لما لها من أثر مادي ومعنوي بالنسبة له.

فالموظف العام حين يلتحق برتبة معينة يطمح دائما في أن يحسن قدراته وأئن يرتقي في سلم الوظيفة العامة والولوج للمناصب العليا.

فالترقية على هذا النحو تحقق قدرا من الاستقرار الوظيفي وتحقق العدالة وسط الإدارات العمومية، وتبعث الطمأنينة لدى الموظفين وتحفزهم على التقيد أكثر بواجباتهم الوظيفية.

ويقصد بالترقية عموما صدور قرار من الجهة المخولة بموجبه تكشف عن نقل موظف من رتبة دنيا إلى رتبة أعلى، والطبيعي القول أنه يلزم الترقية تغييرا في المركز القانوني للموظف المرقى، فتتغير واجباته وتزداد سعة وخطورة وأهمية العمل المنوط، وبالموازاة ارتفاع راتبه تبعا لهذه الرتبة أو الدرجة.

3. الحق في التكوين:

سبقت الإشارة أن الموظف إذا التحق بوظيفة معينة في مدة معينة ومؤهلات فرضها منصب العمل، فمن حقه أن يعمل على تحسين مؤهلاته وقدراته، والمشرع الجزائري أولى للتكوين أهمية خاصة ورتب عليه آثار إيجابية بالنسبة للمركز القانوني للموظف، وبيان الأسباب للأمر 66-133 الخاص بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة الذي يعترف بأهمية الموظف وضرورة خضوعه للتكوين، حيث جاء فيه: "إن موظفي الدولة لا يشكلون جماعة قليلة الأهمية بالنسبة إلى مجموع السكان العاملين"، وقد دل على الحق في التكوين في المادة 104 من الأمر 06-03.

والشيء الذي لا يمكن إنكاره أن السلطات العمومية في الجزائر خصصت مبالغ ضخمة لتجسيد حق التكوين.

4. الحق في العطل والإجازات:

وهي من الحقوق المقررة للموظفين العامين في التشريعات الحديثة، حق الحصول على إجازة مدفوعة الأجر وتحرص الكثير من الدساتير على أن تضم نصوصها هذا الحق، بالإضافة إلى تحديد ساعات العمل والتأمين الاجتماعي والتأمين الصحي.... إلخ.

وساعات العمل باتت هي الأخرى محددة قانونا بما فيها مجال الوظيفة العامة، وهو ما يؤكد الطابع القانوني للعلاقة بين الموظف والإدارة.

وينجم عن ذلك أن من حق الموظف الاستفادة من فترة راحة بينها القانون، ومن هنا جاءت فكرة العطلة الأسبوعية والعطلة السنوية وعطلة الأمومة والعطلة المرضية وغيرها يحددها الدستور في المادة 55 منه.

كما يحدد أساسه القانون في المادة 39 من الأمر 06-03 ويضبطه تشريع خاص، والمادة 191 من نفس الأمر تعترف للموظف بيوم كامل للراحة كعطلة أو كإجازة أسبوعية.

غير أنه يكمن تأجيلها إذا اقتضت المصلحة ذلك وأعلنت عن العطل السنوية في المادة 194 مع حق الاستفادة من عطلة إضافية تم إقرارها للموظفين خاصة في ولايات الجنوب.

وبين الأمر كيفية حساب مدة العطلة السنوية في المادة 197 و198 وهي غير قابلة للتعويض براتب طبقا للمادة 205، أما العطلة المرضية فهي مكسرة بموجب المادتين 202 و203.

وقد وضع المشرع الجزائري نظاما للإجازات بأنواعها المختلفة، نص الدستور الجزائري في المادة 63 على أن: "الحق في الراحة مضمون ويحدد القانون كيفية ممارسته".

ويلتزم الموظف وهو يؤدي مهام منصبه بنوعين من الواجبات، واجبات تختص بكيفية أداء العمل وواجبات تتابع الموظف خارج نطاق العمل، أي قي حياته الخاصة⁽¹⁾.

5. الحق النقابي:

وهو حق مكرس دستوريا بموجب المادة 56 وهو حق جماعي الهدف منه الدفاع عن المصالح المهنية للموظفين العموميين، ويدخل تحت هذا الحق مطالبة الموظفين بتحسين ظروف عملهم أو المطالبة بزيادة رواتبهم أو المطالبة بتعويضات معينة بانضمامهم تحت لواء النقابات العمالية، فالموظف ضعيف بمفرده قوي بغيره وتنظيمه ويستطيع تبليغ صوته للجهات المعنية، بحيث ممارسة النشاط النقابي مظهر من مظاهر ممارسة الديمقراطية في مجال العمل والوظيفة العامة.

وتم تكريس الحق النقابي بموجب المادة 35 من الأمر 06-03 وهو أيضا محكوم بتشريع خاص هو القانون 90-14 المؤرخ في 02 يونيو 1990 المتعلق بممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم.

ولقد اعترفت المادة 02 من هذا القانون للعمال بحق إنشاء منظمات نقابية.

وأرست المادة 03 مبدأ حرية الانخراط في التنظيم النقابي.

وبينت المادة 04 شروط تأسيس تنظيم نقابي.

وبهدف بعث قدر من الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة ألزم الأمر 06-03 بموجب المادة 93 منه على عدم تسجيل أي ملاحظة تخص الآراء النقابية في الملف الإداري للموظف.

6. الحق في الخدمات الاجتماعية:

يجد هذا الحق أساسه القانوني في المادة 34 من الأمر 06-03 وهو الآخر تحكمه نصوص خاصة.

¹ - السيد محمد يوسف المعداوي: النظرية العامة للتدريب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978، ص 79، 80.

ويشرف على تسيير الشؤون الاجتماعية على مستوى الإدارات العمومية والمؤسسات لجنة خاصة تنشأ خصيصاً لهذا الغرض لضمان تسيير الخدمات الاجتماعية لصالح الموظفين، ومن أمثلة ذلك تنظيم مخيمات صيفية لأبناء الموظفين أو تأجير شقق في فترة الاضطرابات، أو تقديم مبالغ لاقتناء أجهزة حاسب آلي أو أجهزة كهرومترية أو تنظيم زيارة للبقاع المقدسة (عمرة)، أو تقديم مساعدات بمناسبة أعياد دينية أو دخول مدرسي.

ويحتل هذا الحق مكانة خاصة لدى الموظف لأنه يساهم في تحسين ظروفه الاجتماعية.

7. الحق في الإضراب:

يعتبر الإضراب توقف جماعي عن العمل للمطالبة بحقوق مهنية بعد اتباع إجراءات حددها القانون فهو من الحقوق الجماعية ولا يتسنى للموظف القيام به بمفرده لما في ذلك من خطورة، تنتج عنها مسؤوليته الشخصية، وقد يقرر بعد نضال كبير يقوم به العمال والنقائون.

وقد حرص المشرع على بيان حق الموظف في الإضراب ورد ذكره في الدستور بموجب المادة

57 منه، وعلى صعيد الوظيفة العامة يجد أساسه في المادة 36 من الأمر 06-03.

وقد نظم حق الإضراب بموجب قانون خاص هو القانون 90-02 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.

حقوق الموظف بعد الخدمة:

1. الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد:

سبق البيان أن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة أساسها ومصدرها القانون والتنظيم، وبالعودة لهذا الأخير نجد كفل حماية اجتماعية للموظف بضمان الترقية الاجتماعية في حالات معينة.

والحماية الاجتماعية مكرسة في المادة 33 من الأمر 03-06 ومحكومة بتشريع خاص تفصيلي هو القانون 83-11 المؤرخ في 02 يونيو 1983 المعدل والمتمم وقد ذكره ضمن مقتضيات الأمر 03-06 بما يؤكد العلاقة الوثيقة بينهما.

كما أنها محكومة بالقانون 83-13 المؤرخ في 02 يونيو 1983 المعدل والمتمم والمتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية والقانون 83-14 المؤرخ في 02 يونيو 1983 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي المعدل والمتمم، والقانون 88-07 المؤرخ في 26 يناير 1988 المعدل والمتمم المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، وهي جميعا واردة ضمن مقتضيات الأمر 03-06.

وإذا بلغ الموظف سن التقاعد واستوفى شروطه استفاد من تغطية مكفولة من قبل مؤسسة مستقلة هي الصندوق الوطني للتقاعد.

وقد تم الاعتراف بالحق في التقاعد بموجب المادة 33 من الأمر 03-06، ويحكمها تشريع خاص هو القانون 83-12 المؤرخ في 02 يونيو 1983 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم، وقد ورد ذكره ضمن مقتضيات الأمر 03-06 لتأكيد العلاقة بين التشريعين.

وجاءت المادة الأولى منه لترسي قاعدة الطابع التوحيدي لنظام التقاعد، وبينت المادة 06 شروط الإحالة على التقاعد وحددت سن 60 سنة العمر، مع الإشارة لاستثناءات.

كما بين المادة 12 كيفية حساب مبلغ التقاعد (المعاش)، أما المادة 30 فبينت كيفية استفادة ذوي الحقوق منه.

المبحث الثاني: ماهية الحق في الترقية باعتبارها حق من حقوق الموظف العام

بعد أن ألقينا الضوء في على مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة، سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الإطار القانوني لنظام الترقية، وقد اعتمدنا هذا التقسيم كون وجود الترقية مقترنا بالوظيفة العامة، فالترقية هي إحدى مزايا الوظيفة العامة والتي يطمح لها كل موظف عام خلال مساره المهني. فالترقية تعتبر دعامة أساسية في المسار المهني للموظف وحدثا هاما في حياته المهنية، ويتجسد ذلك من خلال آلياتها التي تسمح بضمان تساوي حظوظي الموظفين في الترقى إلى إحدى درجات السلم الوظيفي.

ومن اللازم أن يقوم نظام الترقية على أسس مدروسة وصحيحة، فإذا تسرب الفساد إلى نظام الترقية، فلن يجدي في تدعيم الإدارة الالتجاء إلى قواعد علم الإدارة العامة ومنه ينتشر الفساد في الإدارة وتسودها الفوضى، ويقول في هذا الصدد الدكتور سليمان الطماوي: "...إذا جعلت الترقيات منوطة بالوساطات والمحسوبيات، فلن يعمل من وساطة له لأنه يعلم سلفا أنه تنقصه وسيلة الترقية، ولا المحظوظ ذو الوساطة لأنه يعلم أن وسيلة الترقية شيء آخر غير التفاني في العمل، وهكذا تضيع مصالح الناس بين اليأس والاستهزاء"⁽¹⁾.

ومن هذا المنطلق وجب الحرص على إيجاد نظام سليم للترقية يضمن شعور الموظف العام بعدالته وموضوعيته.

مما سبق تتضح لنا أهمية الترقية، لذا نجد كل الدول تحرص كل الحرص على وضع نظام يمكنها من اختيار أفضل الأفراد لتولي الوظائف، ومن ثم خلق جميع الظروف الممكنة التي تساعد على تقليل تكاليف العمل وتحسين نوعيته.

¹ - عصمت عبد الكريم خليفة: نظام الترقية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1974، ص 59.

المطلب الأول: مفهوم الحق في الترقية

الحق هو وسيلة يمنحها القانون للشخص للاستئثار على شيء معين، والحق في الترقية هو هذه السلطة التي منحها القانون للموظف للاستئثار أو للحياز أو للتمكن من الترفع أو الترقية التي سنتعرف عليها من خلال المطالب الثلاثة اللاحقة.

إذا كانت طبيعة الوظيفة العامة تفرض على الموظف العام واجبات والتزامات غير قابلة للحصر، وغير محددة بنطاق العمل، ويختلف مداها من وظيفة إلى أخرى، حيث أوجبت حقوقاً و ضمانات معينة في مواجهة الإدارة، كالمرتب، والترقية، والإجازات، والعلاوات، بين الواجب والحق، أو بين الحق والواجب.

التلازم والبدلات، والحوافز.. الخ، ومن هنا ينشأ وإذا كانت الواجبات والالتزامات الوظيفية تجد أساسها في حسن أداء الوظيفة، وبالتالي حسن أداء المرافق العامة، فإن الأمر كذلك بالنسبة للحقوق المقررة للموظف العام، باعتبار أن الغاية من تقريرها للموظف إنما هي من أجل القيام بمهام الوظيفة على النحو الذي يحقق حسن أدائها، وبالتالي حسن سير الجهاز الذي يعمل فيه الموظف، ولهذا اعتبرت هذه الحقوق ذات طبيعة خاصة تحمل في طياتها معنى الواجب.

كما تعتبر الترقية الوظيفية من أهم الموضوعات التي لها أهمية في أي منظمة من المنظمات فهي من الأمور الحيوية للتنمية الإدارية، ووسيلة من الوسائل التي تدفع العامل للتنمية الذاتية استعداد لتحمل عبء ومسؤولية العمل، والمنصب المرفق إليه، وبالتالي فهي تساهم في توفير الاحتياجات اللازمة من القوى البشرية لشغل الوظائف الأعلى في درجات السلم الوظيفي.

ومن الضروري أن تسهر الإدارة على وضع نظام جيد ومعروف لترقية الموظفين لديها، وهذا نظراً للأهمية التي تحتلها الترقية سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف، لذا يجب إعطاؤها حقها من الاهتمام من خلال التزام الجدية والدقة في وضع معايير وأسس سليمة تقوم على أساسها.

يعد مفهوم الترقية من المسائل الهامة التي تناولها الكثير من الباحثين، وقد وردت عدة تعاريف من قبل فقهاء الإدارة تناولت تحديد مفهوم حق الموظف في الترقية⁽¹⁾، وتعتبر الترقية إحدى مزايا الوظيفة التي يحصل عليها الموظف أثناء تأدية خدمته الوظيفية في مقابل المسؤوليات والواجبات التي تفرض عليه، حيث ترتب له منافع مادية ومعنوية، كما تعتبر الترقية وسيلة لتحفيز الموظف، مما يعود بالمنفعة على المرفق العام بحصول ولاء الكفاءات له⁽²⁾.

ولقد نص قانون الوظيفة العمومي على الترقية بصفة عامة، إلا أن تفصيلها ورد في القوانين الأساسية الخاصة، والتي تكون إما في الرتبة أو في الدرجة للموارد البشرية التي تركز من خلال المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، والتي تقوم الإدارات بإعدادها بحسب ما تتطلبه مرافقها من جهة وجهة أخرى بحسب ما تسمح به ميزانية الدولة بحيث يقوم الوظيفة العمومي بدور فعال خلال ذلك.

أولاً: اصطلاحاً

الترقية لغة، هي الصعود والارتقاء⁽³⁾، ولقد درجت جل التشريعات العربية وفقهاء القانون الإداري على تبني مصطلح الترقية للدلالة عليها كما هو الشأن في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري، في حين تبني بعض المشرعين مصطلح الترفيع، ونعتقد أن كلا المصطلحين مترادفين في لفظهما ومعناهما، ولا مجال للمفاضلة بينهما.

هناك من ذهب إلى القول أن الترقية هي قرارات إدارية ينتظرها الموظف باهتمام كبير، وهي تعني الوصول إلى وظيفة أكبر وأهم، ودرجة مالية أعلى فتزداد سلطته الأدبية والإشرافية، فتعني بذلك الصعود في المركز القانوني للموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى درجة.

¹ - بن ديدة نجا: حق الموظف في التكوين والترقية وفق التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية - تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامع جيلالي لباس - سيدي بلعباس، 2012-2013، ص 286.

² - وليد سعود القاضي: ترقية الموظف العام - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع - الأردن، 2012، ص 81.

³ - رقي في السلم، صعد فيه، رقا، رفعه وصعده، يقال ترقى فلان أي انتقل من حال إلى حال، وترقى الموظف أي ارتفع من درجة إلى درجة.

ومن أنصار هذا الفريق الدكتور شريف يوسف خاصر، حيث عرفها: "اصطلاح الترقية ينصرف إلى كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني، ويكون من شأنه تقدمه وتميزه على أقرانه، ولذلك فالترقية تتحقق في كل حالة يتقلد فيها الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مدارج السلم الإداري حتى ولو لم صاحب هذا التقليد أي نفع مادي للموظف"⁽¹⁾.

وتعرف الترقية بالمعنى التنظيمي السليم أنها نقل الموظفين من وظيفة إلى وظيفة ذات مستوى أعلى في السلم الإداري⁽²⁾.

ويرى الدكتور محمد سليمان الطماوي أن الترقية هي شغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة في المزايا المادية والمعنوية للموظف وزيادة في اختصاصاته الوظيفية⁽³⁾.

ويرى الدكتور سعد نواف العتري أن الترقية هي: "تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، كما يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعة الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري"⁽⁴⁾.

ويعرف الدكتور أحمد سليمان مصطفى الترقية بأنها: "نوع من النقل يتضمن إعادة تعيين الفرد في وظيفة أخرى، يمكن أن تكون ذات أجر أعلى ومزايا أو امتيازات أكثر أو أهمية أكبر، أو كل هذه المزايا مجتمعة، ومن ناحية أخرى فقد لا ترتب الترقية زيادة في الأجر إذا كانت من وظيفة إلى أخرى في نفس المستوى أو الدرجة الوظيفية"⁽⁵⁾.

¹ - عصمت عبد الكريم خليفة: المرجع السابق، ص 147.

² - أمينة بورويس: مقال بعنوان طرق الترقية في الوظيفة العمومي الجزائري، منشور في موقع ملتقى الموظف الجزائري في 2013/12/14، www.mouazaf-dz.com.

³ - محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة لنظام الترقية والترقية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة - مصر، العدد الثالث، 1960، ص 216.

⁴ - سعد نواف العتري: حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2008، ص 90.

⁵ - أحمد سليمان مصطفى: إدارة الموارد البشرية (المهارات المعاصرة في إدارة البشر)، دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة 2006، ص 393.

ويعرف الدكتور محمد حسانين الترقية بأنها: "كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقدمه وتميزه عن أقرانهم، وتتمثل في نقل الموظف من درجة مالية أدنى إلى درجة مالية أعلى، أو نقله لوظيفة تعلو وظيفته في السلم الإداري"⁽¹⁾.

كما عرفها الدكتور حمدي أمين عبد الهادي بأنها تعني: "صعود الموظف من وظيفة إلى أخرى أسمى في التدرج الوظيفي ومقترنا عادة بمحصله على درجة أو مرتبة مالية أعلى أو مرتب أكبر"⁽²⁾.

ويرى الدكتور بكر القباني بأن الترقية: "هي رفع الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى ومسؤولية أكبر، مما يجعل الترقية عادة مقترنة بزيادة في الراتب، وإن كانت هذه الزيادة لا تعتبر في حد ذاتها معيارا للترقية ما لم تصاحبها زيادة في السلطة والمسؤولية"⁽³⁾.

ومن خلال التعاريف السابقة نستنتج أن الفقهاء انقسموا إلى فريقين: الأول يرى الترقية هي نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى أو من درجة إلى درجة أعلى منها، أما الفريق الثاني فيحصرها في زيادة مستوى المسؤوليات والواجبات، ويتطلب ذلك وجود شرطين:

أ - أن تكون الوظيفة المرقى لها ذات مسؤوليات وسلطات أكبر من الوظيفة السابقة التي كان يشغلها الموظف قبل ترقيته.

ب - أن تقترن الترقية بزيادة في الراتب.

وهناك بعض التعاريف التي تخرج عن التعريفين السابقين ولا تؤيد أي منهما، ومنها موقف الدكتور عادل عبد الفتاح النجار الذي يرى أن الترقية يقصد بها "اختيار أكثر الموظفين كفاءة وصلاحيه لتولي وظائف أعلى من الوظيفة التي يشغلها، وذلك من حيث السلطة والمسؤولية"⁽⁴⁾.

¹ - محمد فتحي محمد حسانين: الحماية الدستورية للموظف العام-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-، الأهرام، القاهرة، 1997، ص 438.

² - حمدي أمين عبد الهادي: أساليب الترقية والترفيغ في البلاد العربية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة -مصر، العدد الأول، السنة 11، 1969، ص 83.

³ - بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية- دراسة نظرية تطبيقية مقارنة -بدون دار نشر، الرياض، 1962، ص 236.

⁴ - عادل عبد الفتاح النجار: النظام القانوني لوقف الموظف احتياطيا، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1997، ص 148.

واحتزل هذا الاتجاه الترقية في نوع واحد والمتمثل في الترقية على أساس الاختيار بشرط أن تكون الوظيفة الجديدة ذات مسؤوليات وسلطات أعلى من سابقتها وأن تكون في نطاق، الاختصاص الواحد للوظيفة⁽¹⁾.

والترقية على هذا النحو تعتبر تقدير من جانب الإدارة لكفاءة الموظف ومكافئته بتوفير الحافز المادي والمعنوي له لضمان استفادة الإدارة من إبداعه وقدراته.

وتجدر الإشارة أن غالبية الدول العربية تستخدم مصطلح "الترقية"، وهناك دول تستخدم مرادف للترقية وهو "الترفيغ" مثل الأردن وسوريا أما لبنان تستخدم ثلاث مصطلحات بمعنى مختلف وهي التدرج، الترقيع، والترقية، أما التدرج فيعني اكتساب الموظف درجة واحدة ضمن الفئة التي تقع فيها وظيفتها. بمجرد مرور عامين على وجوده في هذه الدرجة، أما مصطلح الترقية فهي تؤثر على موعد استحقاق التدرج، أما الترقيع يقصد به انتقال الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى ضمن نفس الفئة أو إلى فئة أخرى أعلى منها⁽²⁾.

كما يمكن أن تكون للإدارة مصلحة في الترقية من خلال تشجيع الموظفين على بذل أقصى جهودهم في خدمة الإدارة وتحسين سير المرافق العامة، ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار الترقية بمثابة حق للإدارة أيضاً.

كما يثار في نفس السياق التساؤل التالي: هل الترقية تدخل ضمن الحقوق الخاصة بالموظف. بمعنى أنها حق له تلتزم به الإدارة كالتزامها بالحقوق الأخرى مثل الراتب والإجازة وغيرهما من الحقوق؟ أم هي حق للإدارة تمنحه للموظف عند رغبتها في ذلك إذا رأت أن هناك مصلحة تتحقق لها من جراء الترقية؟

¹ - وليد سعود القاضي: المرجع السابق، ص 84.

² - بن ديدة نجاة: المرجع السابق، ص 290.

وللإجابة عن هذا التساؤل تستخلص من واقع المفهوم العام للوظيفة، فالذين يأخذون بالمفهوم الموضوعي للوظيفة ومفاده التركيز على مبدأ الوظيفة أي العمل المؤدى فيعتبرون الترقية ليست من الحقوق الخاصة بالموظف بل تدخل ضمن مفهوم التعيين الذي تحكمه شروطه الخاصة، بمعنى أن الترقية تخضع للسلطة التقديرية للإدارة.

أما الذين يأخذون بالمفهوم الشخصي للوظيفة وهو التعامل معها أنها "مهنة" لها سمة الدوام والاستقرار، ووفق هذا المفهوم تعتبر الترقية حقا للموظف يجب على الإدارة أن تلتزم به، وللموظف الحق في المطالبة به، ذلك أن الموظف يضع حياته كلها في خدمة الإدارة، ومن ثم يجب أن تكون له بعض الحقوق والضمانات ومن بينها حق الترقية⁽¹⁾.

والترقية بالإضافة إلى أنها تستخدم حافزا ماديا ومعنويا للموظف وتقديرا لأعماله وإنجازاته السابقة فإنها كذلك تمكنه من استخدام قدراته ومهاراته التي اكتسبها عن طريق التدريب والخبرة بفعالية أكبر في وظيفته الجديدة.

كما أن اهتمام الإدارة ببرامج الترقية وتطبيقها على أسس صحيحة يشجع الكفاءات المتميزة وأهل الخبرة من الأفراد على الإقبال عليها وتحسين سمعتها لدى الغير⁽²⁾.

ثانيا: تشريعا

أما في الجزائر فالمرجع المستخدم مصطلح "الترقية"، وعليه يمكن تقديم تعريف يشمل مختلف العناصر المتناولة في التعاريف السابقة مفاده أن: "الترقية تقوم على تقليد موظف مركز وظيفي أعلى من الذي كان يشغله، كما يترتب عليه نفع معنوي يتمثل في زيادة سلطاته المقررة لممارسة وظيفة أعلى، كما يترتب عليها عادة نفع مادي يتمثل في الزيادة في الراتب وغيره من الحقوق المالية، ومن ثم

¹ - خالد بن حمد الملك: مقال بعنوان حقوق الموظف العام، منشور في جريدة الجزيرة السعودية يوم 2001/08/21، العدد 10554، ص08، تاريخ الاطلاع 2014/03/11.

² - الشيخ محمد الخضر: مقال بعنوان نظام الترقية الوظيفية في الجزائر، منشور في موقع: www.ladiscussion.com في 2012/11/03، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2014/03/11.

فهي إذا المعنى تمثل حقاً للموظف العام يقابله واجب تلتزم به الجهة المستخدمة بحيث لا يرقى إلا من استوفى الشروط الموضوعية والشخصية سواء تلك التي ينص عليها النظام أم تلك التي تقتضيها مصلحة الوظيفة العامة⁽¹⁾.

فقد ورد الحديث عن الترقية في الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الباب الرابع منه تحت عنوان "التنقيط والترقية" وبالتحديد ضمن المادة 34 من الفصل الثاني التي تنص على ما يلي: "تتم ترقية الموظفين من درجة على درجة بصفة مستمرة مع زيادة في المرتب وهي مرتبطة في آن واحد بالأقدمية والنقاط المرقمة والتقدير العام"⁽²⁾.

نلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع تحدث عن الترقية في الدرجات فقط دون أن يعطي تعريف لها وربطها بالأقدمية والتنقيط والتقدير العام دون الكفاءة والمؤهلات.

كما أن المرسوم 85-95 المتضمن القانوني الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية والإدارات العمومية تحدث عن الترقية في الفصل الثاني من الباب الرابع وبالتحديد في المادة 54 منه والتي تنص على ما يلي: "...تتمثل الترقية في الالتحاق بمنصب عمل أعلى في التسلسل السلمي وترجم إما بتغيير الرتبة في السلك ذاته أو بتغيير السلك..."⁽³⁾.

مبدئياً نلاحظ من خلال هذه المادة أن هناك فصل وتمييز بين الرتبة ومنصب العمل⁽⁴⁾، إلا أن المشرع لم يتطرق إلى تعريف الترقية في الدرجة المنصوص عليها في الأمر 66-133 سالف الذكر.

¹ - سليمان بن محمد الجريش: مقال بعنوان الترقية في الوظيفة بين الحق والواجب، منشور في جريدة الجزيرة السعودية يوم 2002/03/05، ص12، تاريخ الاطلاع 2004/03/10.

² - المادة 34 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 54 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 01 رجب 1405 هـ الموافق لـ 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة..

⁴ - "منصب العمل هو مجموعة مهام معينة يقوم بها العامل بانتظام في إطار توزيع جميع المهام المنوطة بجماعة العمل التي يكون ذلك العامل في عدادها"، المادة 99 من القانون رقم 78-12 الصادر في 05 غشت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

أما في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي، فقد تحدث المشرع الجزائري عن الترقية واعتبرها حق من حقوق الموظف وذلك ضمن المادة 38 من الفصل الأول من الباب الثاني تحت عنوان "الضمانات وحقوق الموظف وواجباته" والتي جاء فيها: "للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية"⁽¹⁾.

كما أن المشرع الجزائري ميز بين الترقية في الدرجة والترقية الرتبة، على عكس ما جاءت به النصوص السابقة، وذلك ضمن الفصل السادس من الباب الرابع تحت عنوان "الترقية في الدرجات والترقية في الرتب"، حيث عرف في المادة 106 منه الترقية في الدرجات كما يلي: "تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة على الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوثائق والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم"⁽²⁾.

كما عرفت المادة 107 من نفس الأمر الترقية في الرتبة كما يلي: "تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة..."⁽³⁾.

وما يلاحظ هنا أن المشرع الجزائري في هذين المادتين كان أكثر دقة ووضوحا في تعريفه للترقية في الدرجة والترقية في الرتبة، مما سهل في رفع اللبس عن النمطين المشار إليهما لاحقا.

من هنا فالدساتير التي عرفت الجزائر منذ الاستقلال على الآن لم تتطرق إلى تحديد فكرة الموظف العام، وإنما استعملت عدة اصطلاحات للتعبير عنه دون وضع تعريف عام له، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر ما نصت عليه المادة 54 من أول دستور عرفت الجزائر سنة 1963: "رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية"⁽⁴⁾.

¹ - المادة 38 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² - المادة 106 من نفس الأمر.

³ - المادة 107 من نفس الأمر.

⁴ - محمد فواد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1975، ص 518.

المطلب الثاني: المعايير المعتمدة في الترقية

إذا ما نظرنا على قانون الوظيفة العمومية الحالي، في الفصل السادس منه يتبين لنا أن المشرع الجزائري اعتمد على معيارين أساسيين في الترقية، أحدهما يجعل من الأقدمية أساسا للترقية وهو ما يسمى بالترقية بالأقدمية، أما المعيار الآخر فيقوم على مبدأ الكفاءة كأساس للترقية وهذا ما يطلق عليه اسم الترقية بالاختيار، كما لا يفوتنا أن نشير إلى أن معظم التشريعات تمزج بين هذين المعيارين وتأخذ بهما معا، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري.

ونجاح هذا الأسلوب في شغل الوظائف مقيد بأن تكون الترقية على أساس الكفاءة والجدارة والعدالة والمساواة، إضافة لذلك فالترقية حافز تشجيعي، فالترقية غاية كل موظف ومطلبه، بالرغم من الجدل الذي أثير حول إن كانت الترقية تعتبر أحد حقوق الموظف من عدمه، فالعرف الإداري ربما يتجه إلى أنها حق لكل موظف تثبت جدارته وكفاءته في حالة توفر الوظيفة المناسبة لمؤهلاته العلمية وخبراته العملية.

ويثير موضوع الترقية كثيرا من الجدل حول المعيار الأمثل الذي يمكن أن تقوم عليه، فالمعيار المعمول قديما يقوم على أسس شخصية وتفصيلات ذاتية وصلات وروابط القرابة بالإضافة إلى الاعتبارات السياسية والحزبية وإن كانت على حساب المصلحة العامة.

وهكذا الترقية لم تكن تخضع لاعتبارات موضوعية، بحيث ينظر إليها كأسلوب إداري واجتماعي يهدف إلى تحقيق الصالح العام، ولهذا تم البحث على أسس علمية يمكن الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالترقية، وفيما يلي سنسلط الضوء على هذين المعيارين من خلال الفرع الأول الذي يتناول معيار الأقدمية في الترقية، والثاني خاص بمعيار الكفاءة أو الاختيار كأساس للترقية.

أولا: معيار الأقدمية

يقوم معيار الترقية بالأقدمية وبشكل أساسي على التراكم الكمي لعدد سنوات العمل أي أنها عبارة عن تراكم في الزمن، يؤخذ في الحسبان عند ترقية الموظف أو عند اتخاذ قرار يؤثر في مركزه

القانوني، وهذا يعني أن هناك علاقة افتراضية تقوم على أنه كلما زادت مدة خدمة الموظف في منصبه، زادت كفاءته وخبرته، أي أن الفترة التي قضاها الموظف تعد قرينة يعلى اكتسابه للخبرة وبالتالي أصبح جديرا بالترقية، وذلك ما نستشفه من نص المادة 106 من الأمر 03-06 والتي نصت على أن الترقية يفى الدرجات "... تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم"⁽¹⁾.

ويقصد بالوتائر والكيفيات عدد السنوات المطلوبة كأقدمية وكشرط أساسي لترقية الموظف وانتقاله من درجة إلى درجة أعلى وهو ما أكدته كذلك المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ضمن المادة 11 من الفصل الثاني منه تحت عنوان (الخبرة المهنية) والتي تنص على: "تحدد الأقدمية للترقية في كل درجة بثلاث مدد ترقية على الأكثر، دنيا ومتوسطة وقصوى..."⁽²⁾.

وعليه يمكن تعريف الترقية بالأقدمية بأنها أسلوب من أساليب الترقية يتم من خلالها ترقية الموظف من درجة أو رتبة أدنى إلى درجة أعلى إذا أمضى مدة زمنية معينة كخدمة فعلية وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها⁽³⁾.

ولقد ثار خلاف فقهي حول مدى نجاعة هذا المعيار كأساس للترقية، فمعظم الذين كتبوا على هذا المعيار (والذي اعتمده المشرع الجزائري) قد أوردوا مزاياه وعيوبه في مؤلفاتهم دون أن يبينوا لنا ما إذا كان المعيار الأنسب والأأنجع في عملية الترقية، ولعل أهم المزايا التي يتصف بها هذا المعيار هي:

1. يتميز معيار الأقدمية بالوضوح والبساطة عند تطبيقه.

¹ - المادة 106 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² - المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم المنشور في الجريدة الرسمية رقم 61 الصادرة في 30 سبتمبر 2007.

³ - وليد سعود القاضي: المرجع السابق، ص 117.

2. يتوافق معيار الأقدمية مع الاستقرار الوظيفي، بحيث يبعث نوع من الاطمئنان بأنه سينال حقه في الترقية بحلول الموعد المحدد لذلك.

3. ينسجم معيار الأقدمية مع مبدأ العدالة والمساواة المكرس دستوريا، ويغلق الباب أمام الممارسات التعسفية والوساطة والمحاسبات.

إن معيار الترقية بالأقدمية يخفف من الشكوى والتظلم الذي قد يبدوها بعض الموظفين كونه يقوم على شروط موضوعية واضحة عند تحقيقها ينتقل الموظف بصورة آلية إلى الدرجة أو الرتبة الأعلى الشاغرة⁽¹⁾. هذا وقد أحسن المشرع الجزائري حين اعتمد معيار ثان للترقية نظرا للانتقادات التي وجهت لمعيار الأقدمية لكن دون التخلي عنه كونه جزءا زمن المنظومة التي تستخدم في ترقية الموظفين، ومن أهم هذه الانتقادات نجد:

1. العمل بالأقدمية كأساس وحيد للترقية يؤدي إلى تفشي روح عدم المبالاة، فالموظف على يقين تام بأنه لا فائدة ترجى من بذله جهدا أكبر في العمل، بحيث سيرقى بمجرد مرور الفترة الزمنية المطلوبة، وكل ذلك يؤثر تأثيرا سلبيا على سير المرفق العام.

2. طول المدة الزمنية التي يقضيها الموظف في منصبه لا تعكس بالضرورة مدى كفاءته، فقد يكون الموظف الأحداث أكثر صلاحية وكفاءة من الموظف الأقدم لأن المواهب الشخصية والمقدرة على أداء العمل تختلف من موظف لآخر في الوظيفة الواحدة⁽²⁾.

من خلال ما سبق نستنتج أنه لا يمكن أن تقوم الترقية على معيار الأقدمية لوحده باعتباره غير كاف ومحف في حق الكفاءة التي تتوفر عليها الإدارة، لهذا قد أحسن المشرع الجزائري عندما مزجه بمعيار آخر ألا وهو معيار الكفاءة.

¹ - اشترط المشرع الجزائري لتعيين الموظف العام شغور المنصب، وذلك ما جاءت به المادة 09 من الأمر 06-03 والتي تنص على: "كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العامة يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية".

² - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 88.

ثانيا: معيار الكفاءة أو الاختيار

إن الترقية على أساس الكفاءة أو الاختيار هي وسيلة مهمة من الوسائل المتبعة في ترقية الموظفين العموميين، فكلمة الترقية بالاختيار قد تعني للوهلة الأولى أن هناك عددا كبيرا من الموظفين ينبغي اختيار أكفئهم للترقية دون البعض الآخر⁽¹⁾.

إن هذه التوظفة البسيطة للترقية بالاختيار تثير عدة تساؤلات أهمها: ما هو مفهوم الترقية بالاختيار؟ وهل هناك قيودا أو معايير يتم على أساسها ترقية الموظفين بهذه الطريقة؟ وقبل الإجابة نعلی هذه التساؤلات وجب التذكير بأن التطبيق العملي بمعيار الترقية بالأقدمية، أثبت عدم كفايته منفردا، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن هذا المعيار بلا يصلح كأساس للترقية في الوظائف العليا⁽²⁾، والتي يتطلب مواصفات خاصة في الموظف ليتمكن من تولي المواقع القيادية، وهذه المواصفات لن تستطيع الأقدمية أن تكشف عنها.

إزاء تلك المشكلات اعتمد المشرع الجزائري أسلوب الاختيار كأساس مكمل لمعيار الأقدمية ومفهوم الترقية بالاختيار يختلف تماما عن مفهوم الترقية بالأقدمية، فهي تعني تفضيل الأكفأ والأجدر، ممن تتوفر قفيهم الشروط المطلوبة لشغل الوظائف ذات المستوى الأعلى من حيث المسؤولية والسلطة. وقد وضع المشرع الجزائري بعض القيود والضوابط لترقية الموظف العمومي من رتبة على رتبة أعلى، وأخضع هذا الأسلوب من الترقية إلى السلطة التقديرية للإدارة، بحيث يأخذ بعين الاعتبار رأي اللجنة المتساوية الأعضاء بعد دراسة ملفات الموظفين المرشحين للترقية اعتمادا على جملة من الضوابط أهمها:

1. كفاءة الموظف في القيام بمهام وظيفته، ويتضح ذلك من خلال تقارير التقييم السنوي التي تعدها السلطة السلمية، وهذا تطبيقا للمادة 97 من الأمر 06-03 والتي نصت على: "يخضع كل

¹ - تطرق المشرع الجزائري إلى المناصب العليا والوظائف العليا للدول ضمن الفصل الثالث من الأمر 06-03 حيث نصت المادة 10 منه على: "زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا. المناصب العليا هي: مناصب للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي..."

² - وليد سعود القاضي: المرجع السابق، ص 137.

موظف أثناء مساره المهني، على تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقرير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة⁽¹⁾.

وكذا ما نصت عليه المادة 98 من نفس الأمر والتي جاء فيها: "يهدف تقييم الموظف إلى:

- الترقية في الدرجات؛

- الترقية في الرتبة..."⁽²⁾.

2. الأقدمية في الدرجة الحالية.

3. التأهيل الوظيفي المطلوب.

وتعد هذه الشروط شروطا عامة يتعين توافرها في كافة الموظفين، وحسب القطاعات التي ينتمون إليها.

ومما سبق يتضح حليا أن المشرع الجزائري أخذ بالمعيارين معا (الأقدمية والكفاءة) في أسلوب تكاملي وذلك للحد من ركود الإدارة الجزائرية وجعلها أكثر فعالية لتحفيز الطاقات الشابة التي تتوفر على مهارات عالية، ومنحهم مناصب عمل تتلاءم مع تخصصاتهم.

¹ - المادة 97 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² - المادة 98 من نفس الأمر.

خلاصة:

حاولنا في عرض موجز تقديم تعريفات حول الموظف العام وشروط الدخول إلى الوظيفة العامة، كما تطرقنا إلى حقوقه وواجباته وهذا من زاوية الفقه والتشريع والقضاء الذي ينضوي تحته قانون الوظيفة العامة ثم موقف المشرع الجزائري من هذه المبادئ والأسس، وذلك منذ بداية دخول الشخص إلى هذه الوظيفة، وكيفية الانضمام إليها إلى غاية نهاية الخدمة وانقضاء علاقة العمل بين الموظف والإدارة.

ومن خلال هذه المحاولة لاحظنا أن العنصر البشري (الموظف) هو الأساس في تقدم الإدارة أو تأخرها، كونه يمثل المرفق العام، وهذا الأخير هو عبارة عن شخص معنوي فقط، ولذلك لا بد من الاهتمام الكبير والجدي بالموظف العام من جميع الجوانب، حتى يخدم الإدارة بإخلاص وتفان، وتظهر الدولة من خلال الأعمال التي يقدمها هذا الموظف بمظهر لائق، يستوجب احترام الناس لها.

وموضوع دراستنا ينحصر في حق الموظف العمومي في الترقية، وهو ذو طبيعة مزدوجة مادية ومعنوية، كونه حق معنوي يترتب عليه أثر مادي.

الفصل الثاني

تمهيد:

لقد اهتم المشرع الجزائري بتكريس مبدأ الترقية كحق للموظف العام وكحافز من حوافز تطوير الوظيفة العامة، ونظمها في عدة صور تختلف باختلاف الإجراءات المتعلقة بكل صورة من صور الترقية.

وجعل القانون الجزائري من الترقية إجازة للعامل على تنمية معارفه ومؤهلاته المهنية بتعيينه في منصب عمل جديد يخوله رتبة أعلى من رتبته السابقة.

كما تجدر الإشارة إلا أن الترقية ليست حقا مطلقا للموظف العام في جميع الظروف والحالات التي يكون عليها الموظف بل لها ضوابط تضبطها وتحدد مدى أحقية الموظف في الحصول على الترقية من عدمه.

وقد نص قانون الوظيف العمومي الجزائري على الترقية بصفة عامة، إلا أن تفصيلها ورد في القوانين الأساسية الخاصة والتي تكون إما في الرتبة أو في الدرجة للموارد البشرية التي تركز من خلال المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، والتي تقوم الإدارات بإعدادها بحسب ما تتطلبه مرافقها من جهة وجهة أخرى بحسب ما تسمح به ميزانية الدولة بحيث يقوم الوظيف العمومي بدور فعال خلال ذلك.

ولدراسة وتناول هذا الفصل سنتطرق إليه من خلال مبحثين الأول بعنوان أهيم الحق في الترقية بالنسبة للموظف والإدارة والثاني أنماط أو أنواع هذه الترقية.

المبحث الأول: أهمية الحق في الترقية

تعتبر الترقية أحد الأساليب الناجحة لشغل الوظائف بذوي الكفاءة والجدارة، وتمثل بالنسبة للقطاع الحكومي في تلك الوظائف غير المخصصة لتعيين الخريجين من الجامعات وغيرها، والتي يطلق عليها مستويات الدخول، وذلك بحكم معرفة وإحاطة الجهة الإدارية بمستوى كفاءة وجدارة الموظفين المطلوب ترقيتهم.

ويثير موضوع الترقية كثيرا من الجدل حول المعيار الأمثل الذي يمكن أن تقوم عليه، فالمعيار المعمول قديما يقوم على أسس شخصية وتفضيلات ذاتية وصلات وروابط القرابة بالإضافة إلى الاعتبار السياسية والحزبية وإن كانت على حساب المصلحة العامة.

وهكذا الترقية لم تكن تخضع لاعتبارات موضوعية، بحيث ينظر إليها كأسلوب إداري واجتماعي يهدف إلى تحقيق الصالح العام، ولهذا تم البحث على أسس علمية يمكن الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالترقية.

ودراسة هذا المبحث تكون من خلال تقسيمه إلى ثلاث مطالب، تناولنا في مطلبها الأول دور أهمية الترقية بالنسبة للموظف وفي المطلب الثاني أهمية الترقية بالنسبة للإدارة، أما المطلب الثالث شروط الترقية.

المطلب الأول: أهميتها بالنسبة للموظف

تعتبر الترقية عملية حيوية ومهمة لكل من الموظف والإدارة، وذلك بالنظر إلى ما تحققه من مصلحة تعود على كلا الطرفين، وهي من أهم الوسائل المساهمة في تطوير الأداء وتحفيز الموظف على بذل المزيد من الجهد في أداء المهام والمسؤولية الموكلة إليه.

فالموظف لا يسعى إلى الحصول على مقابل مادي فقط وإنما يطمح أيضا إلى الوصول لما أعلى المناصب التي تمكنه من تحقيق مكانة أفضل داخل السلم الوظيفي للإدارة وتضمن له الاستقرار واستمرار

الخبرة كما تمكنه من تحقيق رغباته نحو التقدم والارتقاء إلى مستويات مادية واجتماعية أفضل وبالتالي تقديم الأفضل في سبيل تحقيق أهداف الإدارة⁽¹⁾.

وتبقى الترقية هدف وغاية كل موظف يعمل جاهدا للوصول إليها طيلة مساره المهني، فمن خلالها يتمكن الموظف من تحقيق:

1- مصالحه المادية والمعنية، وذلك بزيادة الراتب على ما كان يتقاضاه سابقا وغيره من الحقوق المالية وإعلاء شأنه ومركزه الاجتماعي⁽²⁾.

2- تحسين مستواه المهني وعدم الجمود، فهي حافز لبذل مجهود أكبر والالتزام بالواجبات للحصول على تقييم جيد، وبالتالي الحصول على الترقية.

3- تضمن للموظف الاستقرار الوظيفي في ظل النظام المغلق للتوظيف العمومية، معا يقوي علاقته بوظيفته، وتدفعه إلى إتقان عمله رغبة في ترقية إلى منصب أعلى⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن مختلف التشريعات ومنها التشريع الجزائري لم تتطرق على أهمية وغايات الترقية، بل تركت المجال للفقهاء ومنظري علم الإدارة العامة ليقوموا باستخلاصها وتحليلها.

تنمية قدراته الذاتية وكفاءته الشخصية، مما يدعم مكانته داخل البناء التنظيمي للإدارة، وينتج عن الترقية التوصل إلى مستوى عال من الرضا بين الموظفين في الجوانب التالية⁽⁴⁾:

- الرضا عن الوظيفة.

- الرضا عن الراتب.

- الرضا عن فرص النمو والارتقاء الوظيفي.

¹ - تيشات سلوى: أثر التوظيف العمومي على كفاءات الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية-دراسة حالة جامعة محمد بوقرة، بومرداس، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2009-2010، ص 91.

² - عصمت عبد الله الشيخ: الطبعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، ط3، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة 1997، ص10.

³ - سنة أحمد: حقوق الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005، ص 80.

⁴ - مصطفى نجيب شاويش: إدارة الموارد البشرية (إدارة الأفراد)، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2005، ص 276.

- الرضا عن أسلوب الإشراف والقيادة.

- الرضا عن مجموعة العمل.

- الرضا عن النواحي الاجتماعية.

والترقية هي مصدر من مصادر اختيار الموظفين لشغل الوظائف العمومية، فهي تساهم في تغطية احتياجات الإدارة العمومية من الطاقة البشرية من حيث النوع والكم، كما أن وجود نظام مخطط ومعروف للترقية في المنظمة يعتمد على أساس معايير موضوعية تمكن إدارة المنظمة من تحقيق أهدافها فيما يتعلق بسياسة التوظيف وذلك بسبب إقبال عدد كبير من الأفراد الراغبين في العمل على الالتحاق بهذه المنظمة من أجل الاستفادة من الميزات الجاذبة للعمل فيها والتي يشكل نظام الترقية أحد عوامل هذا الجذب.

المطلب الثاني: أهميتها بالنسبة للإدارة

وبما أن الترقية تساهم في توسيع من دائرة المنافسة الداخلية على المناصب فهي تسمح للإدارة بتحسين مستوى أدائها، كما تسمح للموظف بتحسين مستواه المهني وعدم الجمود في مستوى واحد من بداية حياته المهنية إلى نهايتها، لذا يمكن القول أن الترقية هي أداة من أدوات تحقيق التوازن بين أهداف الإدارة من جهة وبين أهداف الموظفين من جهة ثانية، كما تحقق الترقية مبدأ الشخص المناسب في المنصب المناسب وفي الوقت المناسب.

إن وجود وتطبيق برنامج واضح وجيد للترقية والابتعاد عن المحسوبية والتحيز والمحاباة سيفسح فرص الترقية والتقدم أمام الموظفين المجددين، وبالتالي يؤدي إلى الرفع من معنوياتهم وتقوية روح الولاء والإخلاص للمؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمون إليها⁽¹⁾.

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 92.

كما تساهم عملية الترقية في تسهيل عملية الحراك بين المؤسسات وبالتالي زيادة المعارف والمهارات لتحقيق الأهداف الأساسية للترقية ومنها⁽¹⁾:

- خلق روح التنافس،

- رغبة الزيادة في الأجر،

- البحث عن وسط اجتماعي أفضل،

- الرغبة في الاحتكاك والتفاعل،

- تطوير الشخصية الفردية،

باعتبار الترقية نظام اجتماعي فهي ترمي إلى تحقيق أهداف متنوعة تبعا لمبادئها وشروطها⁽²⁾:

جلب العناصر ذات الكفاءة والمؤهلة لشغل وظائف تحتاج إلى خبرات فنية ومعارف علمية متخصصة تتحدد بموجبيها عملية تدرج الأفراد في السلم الإداري للمؤسسة،

- تحفيز العمال على العمل يخلق جو من التنافس مما يدفعهم إلى تحسين الإنتاج، وكذلك تعمل على رفع معنويات العمال، وكل هذا في حالة ما إذا كانت الترقية قائمة على أسس موضوعية،

- شعور العمال بالاطمئنان نتيجة تحسين المستوى المعيشي برفع الأجر دون تغيير مكان العمل،

- استغلال مهارات الأفراد وقدراتهم خاصة اللذين أبدوا استعدادا خلال فترة تدريبهم وتكوينهم لممارسة وظائف جديدة،

- كما تحقق الترقية أهدافا نفسية تتمثل في الرضا عن العمل وشعور العامل بوجوده الفعلي داخل المؤسسة، وهذه الأمور المعنوية تشجع على الارتكاز وإيجاد المهارة الفنية،

¹ - بلقاسم سلاطينة: التكوين المهني وسياسة التشغيل في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، تخصص علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري قسنطينة 1994-1995، ص 113.

² - جبلي فاتح: الترقية الوظيفية والاستقرار المهني-دراسة حالة المؤسسة الوطنية للتبغ والكبريت، وحدة الخروب، قسنطينة، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005-2006، ص 33.

- وللترقية أهدافا ثقافية منها المهارة والخبرة، التدريب والتكوين ولها أثر في توسيع الأفق الثقافي للعامل واكتساب ثقافة تسير التطور الاجتماعي،

كما أن الترقية تضمن بقاء الموظفين الأكفاء في خدمة المؤسسة لشغل وظائف أعلى وعدم تركهم للوظيفة بحثا عن فرص الترقية في مؤسسة أخرى.

كما تحمل الترقية في طياتها أهدافا سامية وأهمية كبرى تتمثل في المقام الأول في تحقيق فكرة الصالح العام بانتظام وإطراد وفي المقام الثاني تكمن في تحقيق مصلحة الموظف المعنوية، كما تعد الترقية وسيلة من وسائل شغل الوظيفة مثلها مثل التعيين، النقل والندب، وتعتبر الترقية الطريقة المثلى لإعداد القادة الإداريين من موظفي الصف الأول، فهي إذا تضمنت للإدارة شغل الوظائف العليا ومدها بالعناصر الجديدة⁽¹⁾.

كما تتجلى أهمية الترقية في الدور الذي تلعبه في ضمان المرافق العامة، حيث أن توفير الخدمات بصفة دائمة ومنتظمة لا تتحقق إلا بكفالة ضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد لأن القول بغير ذلك يؤدي بالضرورة إلى الإخلال بمبدأ حسن سير المرافق العامة، والإضرار بمصالح المرتفقين، فضلا عن ما يترتب على ذلك من الإخلال بالنظام العام بمختلف عناصره⁽²⁾.

كما أن مختلف القوانين والتشريعات العمالية تعترف بحق الترقية من بينها التشريع الجزائري الذي جعل الترقية إجازة العامل عن تنمية معارفه ومؤهلاته المهنية، بتعيينه في منصب عمل جديد يخوله رتبة أعلى من رتبته السابقة⁽³⁾.

وأخيرا نخلص إلى أن الترقية ما هي إلا هدف وغاية يسعى الموظفون دائما لنيها وهذا نظرا لما تنطوي عليه من مزايا متعددة.

¹ - رمضان بطيخ: نظام الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية الاستفادة الإدارية المصرية منها، مكتبة السيد عبد الله وهبة، القاهرة، 1985، ص 02.

² - عصمت عبد الله الشيخ: المرجع السابق، ص 84.

³ - المادة 2/13 من المرسوم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر، العدد 37 المؤرخة في 1982/09/14، ص 08.

فإذا كانت الترقية تمثل حقاً للموظف في نطاق الرابطة القانونية التي تربطه بالإدارة فإن هذا الحق يرتب نفع لها، وذلك من خلال العناصر التالية:

1. تحفيز وتشجيع الموظفين الجادين مما يسهل على الإدارة عملية اختيار ذوي الكفاءات لشغل الوظائف العامة، والاستفادة من الطاقات البشرية لإعداد القادة الإداريين وتأهيلهم⁽¹⁾.
2. تعد الترقية من أهم الوسائل المعتمدة من طرف الإدارة لشغل المناصب الشاغرة وذلك في إطار ما يعرف بالتوظيف الداخلي.
3. تعتبر الترقية من أهم الدعامات التي تقوم الوظيفة العامة، فهي تضمن للإدارة حسن سير مرافقها العامة⁽²⁾، بعد أن وضعت أكفاً موظفيها في خدمة هذه المرافق.
4. الترقية المبنية على أسس موضوعية وضمانات واضحة تساعد على زيادة روح الطاعة والولاء الوظيفي، مما يعود بالأثر الإيجابي على استقرار الإدارة.
5. تعتبر الترقية أكبر حافز لبقاء الكفاءات الممتازة في خدمة المرافق العامة، وعدم التفكير في تركها والبحث عن فرص عمل أفضل في قطاعات أخرى⁽³⁾.

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 91.

² - وليد سعود القاضي: المرجع السابق، ص 86.

³ - إبراهيم بن حمد العبود: أسس وأساليب الترقية في الخدمة المدنية، مطابع معهد الإدارة العامة للبحوث، الرياض، 1987، ص 10.

المبحث الثاني: أنماط الترقية

يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى التقييم الدوري والمستمر الذي يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية.

تندرج الترقية بمختلف صورها في إطار البعد الزمني للحركية التي يتميز بها المسار المهني، فهي بالتالي لا يمكن فصلها عن المنظور الشامل والمتكامل للوظيفة العمومية وتسيير الموارد البشرية المعمول بها في جل تشريعات الوظيفة العمومية عبر العالم اعتمادا على صيغتين للترقية.

أ. الترقية في الدرجة،

ب. الترقية في الرتبة.

وإلى جانب هذه العناصر الترقية توجد حالات خاصة للترقية كالترقية الداخلية، والترقية الاستثنائية، والترقية في المناصب العليا، والترقية في القطاع الاقتصادي.

ومنه تظهر واضحا الخطة المتبعة في هذا المبحث والتي تتطلب دراسة كل صورة من صور الترقية على حِدا، بحيث يتعلق المطلب الأول بتحديد أحكام الترقية في الدرجة ويتناول المطلب الثاني دراسة الترقية في الرتبة.

المطلب الأول: الترقية في الدرجة

يحتل موضوع الترقية المرتبة الأولى في الأهمية من بين الموضوعات الكثيرة الخاصة بمشاكل الأفراد في ميدان الوظيفة العامة، ولا يمكن أن يتصف أي نظام للوظيفة العامة بالكفاءة إذا لم تتوافر فيه فرص كثيرة للترقية والتقدم أمام الموظفين، كما أن وجود سياسة سليمة وعامة للترقية يعتبر موضوعا أساسيا للمحافظة على كفاءة الموظفين ورضائهم.

ولسياسة الترقية أهمية خاصة لدى الموظفين العامين، فهي تستحوذ على تفكيرهم، وذلك لما تعنيه من تحسين أوضاعهم الوظيفية من ناحية المستوى الوظيفي والسلطة والمسؤولية الموكلة إليهم، ولما تعنيه أيضا من زيادة في مرتبتهم ودخولهم.

وتظهر أهمية الترقية في نظام السلك الوظيفي الدائم، إذ أن وجود نظام سليم للترقية يعتبر أمرا حيويا لاجتذاب أفضل الكفاءات الموجودة إلى ميدان الوظيفة العامة، كما أنه يصعب تصور أي نظام للسلك الوظيفي الدائم بدون نظام سليم للترقية⁽¹⁾.

وتعتبر الترقية في الدرجة من أكثر النماذج القانونية تطبيقا، حيث ترتبط أساسا بالمسار المهني للموظف، ومن هنا كان من الواجب دراسة كل جوانبها من خلال الفروع التالية:

أولا: تعريفها

الترقية في الدرجة هي التدرج وتعني ارتقاء الموظف من درجة إلى درجة أعلى مباشرة في (نفس الرتبة) بالنسبة للموظفين، (أو في نفس الصنف) بالنسبة للأعوان المؤقتين والعمال⁽²⁾.

والترقية في الدرجة هي صعود موظف من درجة إلى درجة أخرى تعلوها مباشرة في نفس الرتبة، وذلك بعد توفير شرط الأقدمية المطلوبة في السنة المعنية، وإتباعا لتنقيط السلطة التي لها صلاحية التعيين، أو بعد إجراء دورة تكوين، مما يعني أن الموظفين الذين لا يتوفر فيهم شرط الأقدمية المطلوبة للانتقال إلى درجة أعلى فإنه لا يمكن ترقيتهم في الدرجة.

وعلى ذلك فإن الترقية من درجة إلى أخرى ترتبط بفكرة المسار المهني، فالموظف بحكم مركزه القانوني يبقى ملازما للوظيفة العمومية مدى حياته المهنية ويحق له أن يطمح في تحسين مستوى راتبه بصفة تدريجية طوال هذه المدة بدون أن يتوقف هذا التحسين على التغيير في طبيعة عمله أو مدى

¹ - السيد محمد يوسف المعداوي: المرجع السابق، ص 70.

² - صلاح الدين الشريف والطاهر كمون: قانون الوظيفة العمومية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1994، ص 98.

مسؤوليته أو التطور في منصبه أو رتبته، ونشير إلى أن الدرجة التي يكتسبها الموظف تنتقل معه خلال كل مساره المهني⁽¹⁾.

ونشير إلى أن الترقية في الدرجة لا يترتب عنها تغيير في الوظيفة التي يمارسها الموظف، بل يترتب عليها فقط زيادة في الراتب، وفضلا على أن الترقية حق من حقوق الموظف فهي تمنح بقوة القانون بعد توفر شرط الأقدمية مع الأخذ بعين الاعتبار تنقيط السلطة المعنية⁽²⁾.

وقد عرف المشرع الجزائري الترقية في الدرجة كما يلي: "تمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم"⁽³⁾.

ثانيا: شروطها

إن ترقية الموظف من درجة إلى الدرجة التي تعلوها مباشرة تتم وفق أقدمية معينة في منصب عمله وتكون هذه الترقية في إطار السلم الإداري الذي عين فيه ويتحدد هذا السلم بموجب القانون الأساسي الخاص بالفئة التي ينتمي إليها الموظف.

حيث أن النظام الأساسي الخاص بكل سلك يضبط عدد الدرجات التي تحتوي عليها كل رتبة والأقدمية المشترط استيفاءها للارتقاء من درجة إلى درجة أخرى، وبالإمكان أن يكون هذا النوع من الترقية تلقائيا ومنظما كان يقترن بانقضاء مدة عمل معينة (3 أو 4 سنوات مثلا) بالنسبة لكل الموظفين، كما يمكن أن يجمع بين الأقدمية والاستحقاق ليسفر عن نمط ترقية متفاوتة العدد بناءً على عملية تقييم مردودية الموظف وأدائه وسلوكه المهنيين⁽⁴⁾.

¹ - هاشمي حربي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2001، ص 181، 182.

² - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 92.

³ - المادة 106 من الأمر 03-06.

⁴ - هاشمي حربي: المرجع السابق، ص 182.

وبناءً عليه فإنه إلى جانب الأقدمية التي يجب أن تتوفر في الموظف لابد من توافر معايير الكفاءة لديه والتي تقاس بالنقاط والتقدير العام الذي يعطى للموظف سنوياً.

ويشترط على الموظفين من أجل الانتقال من درجة إلى درجة تعلوها مباشرة أن تتوفر فيهم الشروط القانونية المعمول بها وهي:

الأقدمية التي تتراوح بين سنتين وستة أشهر كحد أدنى وثلاث سنوات وستة أشهر كحد أقصى للانتقال من درجة إلى درجة أخرى تعلوها مباشرة، وسنوات الأقدمية هذه موزعة على ثلاثة وتائر وهي كالتالي⁽¹⁾:

الترقية في الدرجة	المدة الدنيا	المدة المتوسطة	المدة القصوى
من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة	سنتان وستة أشهر	3 سنوات	3 سنوات وستة أشهر
المجموع 12 درجة	30 سنة	36 سنة	42 سنة

تكون هذه التوائر تباعاً حسب النسب أربعة (4) وأربعة (4) واثنين (2) من ضمن عشرة (10) موظفين وهذا يعني ترقية أربعة (4) موظفين على أساس المدة الدنيا، وأربعة (4) على أساس المدة المتوسطة وموظفين (2) على أساس المدة القصوى، وهذا طبقاً لما نصت عليه المادة 12 من المرسوم 304/07 "يستفيد الموظف من الترقية في الدرجة إذا توفرت لديه في السنة المعتبرة على الأقدمية المطلوبة في المدد الدنيا، المتوسطة والقصوى، تكون تباعاً حسب النسب 4 و 4 و 2 من ضمن عشرة (10) موظفين....".

كما نشير إلى أنه في حالة ما إذا أقرت القوانين الأساسية الخاصة وتيرتين فقط للترقية في الدرجة فإن النسب تكون ستة (6) وأربعة (4) موظفين من ضمن (10) موظفين أي ترقية ستة (6)

¹ - مرسوم رئاسي 304/07، المؤرخ في 29/09/2007، محدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ج.ر.ج، عدد 61 الصادرة في 30/09/2009، ص 12.

موظفين على أساس المدة الدنيا، وأربعة (4) موظفين على أساس المدة القصوى هذا ما يؤكد نص المادة 2/12 من المرسوم الرئاسي 304/07 "...وإذا كرس القانون الأساسي الخاص وتيرتين (2) للترقية في الدرجة فإن النسب تحدد على التوالي بستة (6) وأربعة (4) ضمن (10) موظفين"، وتكون الترقية من الدرجة إلى أخرى بالمدة القصوى حقا مكتسبا حسب نص المادة 13 من نفس المرسوم " تتم الترقية على الدرجة بقوة القانون حسب المدة القصوى...".

ويستفيد الموظف الذي يمارس عمله في مناطق التراب الوطني من تخفيضات في الأقدمية للالتحاق بالدرجة الأعلى وهذا طبقا للمرسوم 199/72 المؤرخ في 1972/10/05 والمتضمن منح امتيازات خاصة لموظفي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية في الخدمة بولايات الساورة والواحات وعملا بالمرسوم سالف الذكر صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 جانفي 1974 يحدد شروط تطبيق 199/72 والذي يمنح للموظفين الذين يمارسون أعمالهم في الواحات والساورة حقا في الزيادة السنوية بالأقدمية على الوجه التالي⁽¹⁾:

- شهرين بالنسبة للمنطقة الأولى (الأغواط).
- ثلاثة (3) أشهر بالنسبة للمنطقة الثانية (بشار).
- أربعة (4) أشهر بالنسبة للمنطقة الرابعة (أدرار، تمنراست، تندوف، إيزي).

وهذه الزيادة في الأقدمية تحتسب في الترقية في الدرجة كاملة، أما في الترقية في رتبة أعلى تحتسب في تخفيض الأقدمية المشروطة للالتحاق بالمنصب المعني في حدود الزيادة المذكورة أعلاه، وهذا الامتياز يجوز استعماله في الترقية في الدرجة في كل تعيين أو ترقية إلى رتبة أو منصب عالي⁽²⁾.

وتتم ترقية الموظف الذي يوجد في عطلة مرضية طويلة المدى على أساس المدة المتوسطة خارج جدول الترقية.

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 93.

² - المرجع نفسه، ص 94.

كما يمكن أيضا للموظف المنتدب⁽¹⁾ طوال مدة انتدابه أن يرقى في رتبته الأصلية في الدرجة على أساس المدة المتوسطة، وهذا طبقا لنص المادة 96 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، كما أشارت إليه المادة 133 من الأمر 03/06 حيث نصت "الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية وفي الدرجات....".

وكما سبقت الإشارة إليه فإن الموظفين الذين تابعوا دورات تكوينية يمكن ترقيتهم في الدرجة، بحيث أنه تمنح درجة إضافية للموظفين الذين خضعوا لدورة تكوينية بغرض تحسين المستوى أو تجديد المعلومات لمدة تسعة (9) أشهر أو أكثر في الجزائر أو خارج الجزائر، وهذا طبقا للمرسوم 1992/96 المؤرخ في 1996/03/03 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم.

ويرقى الموظف الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة أو منصب عال ترقية قانونية على أساس المدة الدنيا في رتبته الأصلية، وهذا حسب نص المادة 14 من المرسوم 304/07 نصت على "يستفيد الموظف صاحب منصب عال أو وظيفة عليا في الدولة من درجة إلى درجة في الترقية بقوة القانون حسب المدة الدنيا....".

كيفية تثمين الأقدمية: ويشكل الجدول التالي مرجعية للترقية حسب ثلاث مدد متفاوتة على النحو التالي⁽²⁾:

¹ - يتم انتداب الموظف بقوة القانون كي يمارس: وظيفة عضو في الحكومة، عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية، وظيفة عليا بالدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية غير تلك التي ينتمي إليها، عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به، متابعة التكوين المنصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة، تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية، متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

² - بن ديدة نجاة: المرجع السابق، ص 362.

الترقية	المدة الدنيا	المدة المتوسطة	المدة القصوى
من الالتحاق بالمنصب إلى الدرجة الأولى	2 سنتين	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة الأولى إلى الدرجة الثانية	2 سنتين	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة الثانية إلى الدرجة الثالثة	3 سنوات	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة الثالثة إلى الدرجة الرابعة	3 سنوات	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة الرابعة إلى الدرجة الخامسة	3 سنوات	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة الخامسة إلى الدرجة السادسة	2 سنتين	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة السادسة إلى الدرجة السابعة	2 سنتين	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة السابعة إلى الدرجة الثامنة	2 سنتين	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة الثامنة إلى الدرجة التاسعة	2 سنتين	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة التاسعة إلى الدرجة العاشرة	2 سنتين	3 سنوات	4 سنوات
من الدرجة العاشرة إلى الدرجة الحادية عشر	2 سنتين	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
من الدرجة الأولى إلى الدرجة الثانية عشر	3 سنوات		3 سنوات و 6 أشهر
المجموع 12 درجة	30 سنة	36 سنة	42 سنة

ويتم توزيع الموظفين حسب وتائر الترقية المرتبطة بمختلف المناصب والوظائف والأسلاك في إطار جدول يتضمن مجموعتين أو ثلاث مجموعات، تطابق النسبتين أو ثلاث نسب المحددة في القوانين الأساسية الخاصة وذلك تبعا لتنقيط السلطة التي تملك صلاحية التنقيط وتقديرها.

ولا تعتبر الترقية حقا مكتسبا إلا فيما يتعلق بالمدة القصوى، وذلك شريطة أن لا يتعرض الموظف المعني لعقوبة الشطب من جدول الترقية.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجان متساوية الأعضاء هي طرف فاعل في كل المسائل المرتبطة بالترقية في الدرجات، فهي بغض النظر على كونها تساهم في إعداد الجداول السنوية للترقية فإن الآراء التي تدليها إثر دراسة هذه الجداول هي آراء إلزامية لا تملك الإدارة إلا أن تعمل بها⁽¹⁾.

ويعتبر هذا الإجراء المعزز لصلاحيات هذه اللجان تحديدا بالنسبة لما كان عليه الوضع في إطار الأمر 133/66. وبالإمكان إذا وظف بصفة عقلانية ونزيهة أن يحقق نوعا من الآثار السلبية المرتبطة بنظام التقييم الذي تعتمد عليه الترقية بمختلف صيغها.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بسط إلى حد كبير الهيكل المرجعي لنظام الترقية والإجراءات المرتبطة بتطبيقه.

ثالثا: إجراءاتها

وتكمن هذه الإجراءات في إعداد الإدارة لبعض الوثائق التي تساعد على ترتيب الموظفين ونذكر منها:

جدول الترقية (قائمة التأهيل):

هذه القائمة تعدها الإدارة التي لها صلاحية التعيين، ويسجل فيها الموظفين حسب الأولوية في النقطة الاستدلالية "الترقية"، وقد يكون المسجلين أقل من المناصب المفتوحة والإدارة ملزمة بإعداد هذه القائمة قبل 15 ديسمبر وتكون هذه القائمة صالحة لمدة سنة ويجب تقديمها للجنة متساوية الأعضاء لإعطاء رأيها وفي حالة التساوي في النقاط يؤخذ في الحساب الأقدمية⁽²⁾.

ويجب أن تكون محل نشر للاطلاع عليها وبعدها الرئيس المباشر للموظفين حسب الأولوية في تسجيلهم ومن بين الشروط لتسجيل الموظفين على قائمة التأهيل أو جدول الترقية هو توفر

¹ - المادة 10 من المرسوم 84 المؤرخ في 1984/01/14 المحدد لصلاحيات وتشكيل وتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء، ج.ر.ج، عدد 03 المؤرخة في 1984/01/17، ص 24.

² - التعلية رقم 01/86 المؤرخة في 2001/03/10 متضمن كفايات إعداد قوائم التأهيل والالتحاق برتبة أعلى.

الموظف على الشروط السابقة الذكر كالأقدمية، النقطة.... وغيرها، كما تجدر الإشارة أنه اعتباراً لمبدأ السنوية في إعداد الميزانية يجب إعداد قوائم التأهيل بعنوان كل سنة مالية⁽¹⁾.

ويتم إعداد مشاريع قوائم التأهيل المرتبطة بتطبيق الإجراءات التحضيرية التالية:

أ. تجميع الطلبات والتقارير الواردة من المسؤولين المباشرين لتسجيل المترشحين في قوائم على مستوى الجهة المكلفة بتسيير المستخدمين، وتسجيل جميع المترشحين الذين يستوفون فعليا شرط الأقدمية وفقا للقوانين الأساسية الخاصة بكل فئة أو سلك أو قطاع، وتقدر الأقدمية المطلوبة في 31 ديسمبر عن السنة التي تسبق السنة المالية التي يتم خلالها إعداد قوائم التأهيل.

الإشهار عن طريق المواقع المناسبة التابعة للمؤسسة، وينبغي أن يمدد أجل الإشهار لمدة كافية يسمح بإعلام أكبر عدد ممكن من المترشحين.

ب. دراسة الطعون التي يحتمل أن يتقدم بها الموظفون غير المسجلين على قوائم التأهيل من طرف المصلحة المختصة في هذا المجال وينبغي تبليغ المعنيين إجباريا بالرد الكتابي المخصص لهم لتقديم الطعون مع نسخة للإعلام إلى المسؤول المباشر.

ج. إعداد مشاريع قوائم تقديم المترشحين حسب الأسلاك والرتب وفق ترتيب حسب درجة الاستحقاق وأخذا بعين الاعتبار الأقدمية المكتسبة في الدرجة الأصلية⁽²⁾.

د. ويتم اختيار المترشحين على أساس معايير موضوعية تسمح بالانتقاء الصارم للمترشحين المسجلين ومن بين المعايير الأساسية التي تسمح بالقيام بهذا الاختيار الذي ستقرر اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كفاءات التكفل به هي⁽³⁾:

1. الأقدمية المكتسبة من طرف الموظف في درجته الأصلية.

¹ - المادة 163 من الأمر 03/06 "يتم الشطب من قائمة التأهيل كعقوبة من الدرجة الثانية، أو التزيل درجة إلى درجتين كعقوبة من الدرجة الثالثة".

² - بن ديدة نجاة: المرجع السابق، ص 364.

³ - التعليم رقم 01/86.

2. يمكن الأخذ بعين الاعتبار الأقدمية العامة المكتسبة من قبل الموظف في قطاع التوظيف العمومي بعنوان التجربة المهنية.

3. معدل النقاط المحصل عليه من طرف الموظف خلال الخمس سنوات الأخيرة والتقديرات العامة للمسؤولين المباشرين، ويجب أن تشكل التقارير المعدة من طرف المسؤولين المباشرين حول الموظفين المرشحين للترقية عن طريق التسجيل في قوائم التأهيل هي الأخرى أحد المعايير التي ينبغي على اللجنة المتساوية الأعضاء أخذها بعين الاعتبار.

4. إن دورات التكوين وتحسين المستوى التي يجريها الموظف ينبغي أن تشكل معيارا امتيازيا يؤخذ بعين الاعتبار في الترقية طبقا لأحكام التعليم رقم 263 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخة في 1999/08/09 المتعلقة بالامتيازات الممنوحة للموظفين في إطار دورات التكوين وتحسين المستوى وتحديد المعلومات.

5. كما ينبغي أيضا الأخذ بعين الاعتبار الدراسات وأشغال البحث المنجزة خلال السنة التي يتم فيها إعداد قائمة التأهيل قصد تشجيع ومكافأة الموظفين عن مجهوداتهم الشخصية المبذولة.

وبطبيعة الحال يمكن إضافة معايير أخرى إلى جانب تلك المذكورة آنفا، وبهذا الصدد وبخصوص وضع قوائم التأهيل للالتحاق بالأسلاك أو الرتب السفلى (المعاونون الإداريون، الأعوان الإداريين، العمال المهنيين، الكتاب...)، يمكن أن تأخذ المعايير الأخرى حسب الحالة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء المؤهلة ومنها⁽¹⁾:

- الميزات والمؤهلات المهنية.

- روح المبادرة.

- اللياقة البدنية.

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 95.

- الانضباط (الحضور، الاستعداد...).

- الوضعية الاجتماعية.

وأكدت المديرية العامة للتوظيف العمومية أن الترقية لا تخص إلا الموظفين المسجلين على قوائم التأهيل النهائية، وفي حدود المناصب المالية المفتوحة لهذا الغرض في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية⁽¹⁾.

وتتم الترقية في الدرجة بالنسبة للموظفين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة والموظفين الذين يشغلون مناصب عليا في رتبهم الأصلية على المدة الدنيا بقرار أو مقرر فردي دون التسجيل في جدول الترقية، كما يسمح للموظفين المتدربين سواء لشغل وظائف عليا بترقيتهم في الدرجة في رتبهم الأصلية على أساس المدة الدنيا بقرار أو مقرر فردي خارج جدول الترقية يتم إعداده من طرف الإدارة الأصلية للمعني⁽²⁾.

كما تكون أيضا الترقية في الدرجة للموظف الموجود في عطلة مرضية طويلة المدى على أساس المدة المتوسطة وهذا بقرار أو مقرر فردي خارج جدول الترقية، كما تذكر أنه يتم منح درجة إضافية للموظف الذي تابع تكويننا متخصصا بعد انتهاء فترة التكوين وإعادة إدماجه في منصب عمله بقرار أو مقرر فردي، وتكون الاستفادة من الترقية من تاريخ إعادة إدماجه.

وفي الأخير بعد حصول الموظف على الترقية في الدرجة يعاد تصنيفه في الدرجة الموافقة للرقم الاستدلالي الذي يساوي أو يعلو مباشرة الرقم الاستدلالي للدرجة التي يحوزها في درجته الأصلية، ويحتفظ بباقي الأقدمية، وتؤخذ في الحسابات عند الترقية في الدرجة الجديدة.

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 96.

² - المرجع نفسه، ص 97.

وفي حالة حصول الموظفين المرشحين للترقية والذين توفر فيهم شرط الأقدمية للانتقال إلى الدرجة الأعلى مباشرة على نفس العلامة في بطاقة التنقيط الخاصة بهم تستخدم اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء للفصل بين الموظفين معايير أخرى هي:

- الأقدمية في الرتبة.
- الأقدمية في آخر درجة.
- الشهادات والمؤهلات.
- الحالة العائلية (متزوج أو أعزب).
- السن.
- عدد الأولاد.
- وفي الحالة التي يتوفر فيها الموظفين على نفس المعايير السابقة يتم اللجوء إلى عملية القرعة للفصل بينهم⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الترقية في الرتبة

لا تختلف الأهمية القانونية للترقية في الرتبة عن تلك المقررة للترقية في الدرجة، غير أن قواعدها القانونية تعد مميزة ومحددة، بحيث لا يمكن ترقية الموظف إلى رتبة جديدة ما لم يكن له التأهيل القانوني، والذي يثبت إما عن طريق التكوين أو المسابقة أو الشهادة، وسوف يتم توضيح مختلف أحكامها من خلال الفروع التالية:

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 98.

أولاً: تعريفها

تعتبر الترقية في الرتبة قانونياً ارتقاء الموظف من رتبة معينة إلى الرتبة الموالية أو ارتقاء الموظف من صنف إلى الصنف الموالي⁽¹⁾. ويقصد بالترقية في الرتبة في ظل القوانين المنظمة للوظيفة العمومية انتقال الموظف من وظيفة بمستوى معين ونظام قانوني معين وحقوق وواجبات معينة إلى وظيفة أخرى ذات رتبة أعلى، بمعنى تقدم الموظف في مسيرته المهنية الذي يوافق تقدمه في سلم الوظيفة ويكون ذلك برتبة معينة، وتتميز هذه الأخيرة بارتباطها بواجبات ومسؤوليات أكبر وكذلك بحقوق وتعويضات مالية أعلى تتناسب مع حجم هذه المسؤوليات⁽²⁾.

وحسب المفهوم القانوني للترقية في الرتبة يمكن القول بأنها تعني أن يترقى الموظف من رتبة إلى أخرى خلال مساره المهني انطلاقاً من البنية الهيكلية التي يتميز بها السلك الذي ينتمي إليه وما تتضمنه هذه البنية من وظائف متكاملة تأطيرية أو غير تأطيرية⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى البنية الهيكلية لمختلف الأسلاك تحاول الإدماج في آن واحد بين طموحات الموظف لتحسين وضعيته الاجتماعية وحاجيات الإدارة ووظيفة التسيير التي تضطلع بها، الأمر الذي يطرح إشكالية التوفيق بين هذين المطلبين، والبحث عن أنجع الحلول للحد من تعارضهما.

وهذه المعادلة تكون بسيطة عندما تكون أمام نمط هيكلي "أسطواني" حيث يعادل عدد المناصب في قمة السلك عدد المناصب في القاعدة، فالترقية في الرتبة مضمونة في هذه الصورة لجميع الموظفين ما عدا الذين يستاء من قدراتهم المهنية أو من سلوكهم إلا أن هذا النمط الهيكلي محدود عبر الأنظمة الإدارية في العالم.

¹ - صلاح الدين شريف و طاهر كمون: المرجع السابق، ص 101.

² - بن أحمد عبد المنعم: علاقات العمل بين السلطة والحرية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير فرع الإدارة المالية العامة، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 17.

³ - الهاشمي خرفي: المرجع السابق، ص 182.

فالنمط المعمول به في أغلب الأنظمة هو النمط الهرمي الذي يفترض تقليص عدد المناصب القيادية كلما اقترب مستوى هذه المناصب من قمة الهرم، الوضع الذي يحول بصفة موضوعية دون إمكانية وصول كل الموظفين إلى الرتب العليا من السلك الذي ينتمون إليه⁽¹⁾.

وقد حاول المشرع الجزائري تنظيم وتأطير الترقية في الرتبة حيث تضمنتها جميع النصوص القانونية التي تنظم الوظيفة العمومية ومنها الأمر 03/06 الذي نص على هذا النوع من الترقية في المادة 107 كما يلي: "تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

أ - على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة،

ب - بعد تكوين متخصص،

ج - عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني،

د - على سبيل الاختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة، ولا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين....".

وعليه يقصد بالترقية في الرتبة في ظل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الانتقال من سلك إلى سلك آخر أو من رتبة إلى أخرى في نفس السلك، وهذا النوع من الترقية يخص الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية المعمول بها وحسب القوانين الخاصة، وتتم الترقية في الرتبة بقرار إداري تتخذه الإدارة المستخدمة بمقتضى سلطتها التقديرية وذلك بعد التأكد والتحقق من الأسباب التي تسمح بترقية الموظف في الرتبة وتسببها وتفضيله لشغل مناصب أعلى.

¹ - الهاشمي خرفي: المرجع السابق، ص 183.

ويكون ذلك في الأصل بالنظر إلى معايير محددة كالكفاءة والمواظبة...، ولكن هذا التقييم يتعين أن يكون موضوعي أي في إطار المشروعية والعدالة وحماية الصالح العام، وألا يختلط مدلوله ببعض الأساليب والممارسات السلبية القائمة على أساس البيروقراطية مثل المحاباة، المحسوبية، الجهوية، الربح غير المشروع....⁽¹⁾.

ثانيا: شروطها

حدد المشرع الجزائري مجموعة من الشروط التي تتم على أساسها الترقية في الرتبة والتي يجب أن تتوفر في الموظف حتى يكون مؤهل للاستفادة منها وهي كما يلي:

الترقية على أساس الشهادة:

تخصص هذه الترقية للموظفين الذين يحوزون المؤهلات والشهادات التي تسمح لهم بحق الأولوية للالتحاق مباشرة بسلك أعلى أو رتبة أعلى تطابق تأهيلهم الجديد في حدود المناصب الشاغرة المخصصة للتوظيف الخارجي في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.

إجراءات الترقية على أساس الشهادة: يتم انتقاء المترشحين لترقيتهم على أساس الشهادة وفقا للمعايير التالية⁽²⁾:

1. ملائمة مؤهلات تكوين المترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبة في المسابقة.

2. تكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.

3. الأعمال والدراسات المنجزة عند الاقتضاء.

4. الخبرة المهنية.

5. نتائج المقابلة مع لجنة الاختيار.

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 100.

² - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المؤرخ في 1995/09/30 المتعلق بكيفية تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

وللإشارة أنه بالرغم من تطبيق هاته المقاييس إلا أنه يوجد بعض الحالات تساوي بين المترشحين، وللفصل بينهم يتم اللجوء إلى المقاييس التالية:

1. تقدير الشهادة،

2. أقدمية الشهادة.

ويتم إنشاء لجنة الاختيار لإجراء المقابلة مع المترشحين للمسابقة على أساس الشهادة بالقرار أو المقرر المتضمن فتح المسابقة من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، ويجب أن تتشكل اللجنة من الأعضاء التاليين⁽¹⁾:

– ممثل الإدارة المعنية رئيساً،

– موظف أو موظفين يحوزون على نفس الرتبة موضوع المسابقة.

وفي حالة عدم إمكانية المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية تعيين عضو في لجنة المقابلة ينتمي إلى نفس الرتبة موضوع المسابقة فيمكن تعيين موظف من نفس الرتبة ينتمي إلى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى، يعين الموظف الذي تحصل على شهادات أو مؤهلات مباشرة في رتبة أعلى بقرار إداري ابتداء من تاريخ التوقيع عليه مع الاحتفاظ بنقاط تعويض الخبرة المهنية المحصل عليها في رتبته الأصلية⁽²⁾.

الترقية عن طريق تكوين متخصص:

لقد نصت القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية على ترقية الموظفين الذين يخضعون لدورات تكوينية متخصصة ومنها المادة 107 من الأمر 03/06 التي نصت في فقرتها الثالثة على الترقية بعد التكوين المتخصص.

¹ – المنشور رقم 09 ك ج/م ع و المؤرخ في 06/08/2003 المتعلق بالتوظيف على أساس الشهادة للاتحاق بالوظائف العمومية، ج.ر.ج العدد 57 المؤرخة في 14/10/1995، ص 11.

² – الهاشمي خرفي: المرجع السابق، ص 186.

فهذا النوع من الترقية ينتج عند تحسين المعارف والكفاءات الأساسية للموظفين بعد خضوعهم لتكوين متخصص، ومن أجل تجسيد هذا النوع من الترقية تقوم الإدارة أو المؤسسة العمومية بإعداد مخطط قطاعي سنوي أو متعدد السنوات في التكوين وتحسين المستوى وتحديد المعلومات وفق أهداف المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية، والاحتياجات الأولية بالنظر إلى التطور المترابط بين المؤهلات التقنية والإدارية ومخصصات الميزانيات لهذا الغرض وفي هذا الإطار تقوم مصالح الوظيفة العمومية بتخطيط وتنسيق هذه العمليات لتحديد المعاهد المتخصصة والمناصب الخاصة لاسيما التكوين المتخصص حسب المخطط السنوي.

ولتنظيم هذا النوع من الترقية أحدثت المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 1996/03/03 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معلوماتهم⁽¹⁾، هذا المرسوم منح امتيازات للموظفين الذي تابعوا تكوينا متخصصا، وتمثل هذه الامتيازات في الالتحاق بسلك أو رتبة أعلى ويمكن أن يدوم هذا التكوين ثلاث سنوات ويتم تسجيل الموظفين على قائمة التأهيل عن طريق الاختيار ومع تخفيض في الأقدمية التي تساوي مدة الدورة التكوينية.

الترقية عن طريق الامتحان المهني:

يعتبر الامتحان إحدى الطرق التي يمكنها قياس صلاحية الموظف لأداء عمل معين أيضا درجة نجاحه في أداء هذا العمل حتى يمكن ترقيته إلى وظيفة أو رتبة أعلى، أي تستخدم الامتحانات للحكم على مدى كفاءة الموظف المترشح للترقية، ومن شأنها أن تكشف عن مدى ما حصله الموظف من معلومات خاصة بالعمل والخبرات التي اكتسبها، ومدى ملائمة للقيام بالأعباء والواجبات الجديدة التي سيقوم بها حال اجتيازه الامتحان⁽²⁾.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 1996/03/03 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معلوماتهم ج.ر.ج رقم 16، مؤرخة في 1996/03/06، ص 05.

² - السيد محمد يوسف المعداوي: المرجع السابق، ص 75.

لا تختلف الأحكام والطرق المرتبطة بهذا النوع من الترقية عن الأحكام والطرق الخاصة بالتوظيف الخارجي والامتحان حسب المادة 80 من الأمر 03/06، فيكون بعد 05 سنوات على الأقل من الخبرة وهو ما يسمح للموظفين بالترقية في وقت سريع بشرط أن يكون مسجل في قوائم التأهيل، وتكون هذه الترقية في حدود 30 % من المناصب الشاغرة في التوظيف الداخلي⁽¹⁾.

ويستفيد أعضاء جيش التحرير الوطني والمنظمة المدنية لجهة التحرير الوطني وأرامل الشهداء من تخفيض ثلث الأقدمية المطلوبة للالتحاق بالسلك عن طريق الامتحان المهني⁽²⁾.

الترقية عن طريق الاختيار:

لقد نصت المادة 107 من الأمر 03/06 في فقرتها الرابعة على هذا النوع من الترقى، وما يلاحظ أن هذه المادة تعرضت لموضوع الترقية الاختيارية ولكن من جانبها الإجرائي أي من جانب الشروط الواجب تحقيقها للاستفادة منها، ولكنها في المقابل لم تقدم لنا تعريفا نظريا لهذه العملية.

ومهما يكن الأمر فإننا نقصد بالترقية على الأساس الاختيار تقدم الموظف في سلكه المهني برتبة واحدة، ويكون ذلك بصفة دورية طيلة نشاطه الوظيفي، ولكن الاستفادة من هذه الترقية تبقى مرهونة بتحقيق بعض الشروط والمعايير المنصوص عليها قانونا، وكذا عدد المناصب المخصصة لذلك، وهذا لإعطاء جميع الموظفين المؤهلين فرص لتطوير حياتهم المهنية.

وتخضع الترقية الاختيارية دائما لشروط الأقدمية في الرتبة وكذا التأهيل الوظيفي والكفاءة المهنية، وتعد هذه الشروط شروط عامة يتعين توافرها في كافة الموظفين سواء كانوا ينتمون للأسلاك المشتركة أو الأسلاك الخاصة.

وهكذا يأتي على رأس هذه الشروط شرط الأقدمية، الذي يعني أن الاستفادة من الترقية الاختيارية مشروطة باستيفاء عدد السنوات المطلوبة في الرتبة التي ينتمي إليها الموظف حتى يطمح

¹ - هاشمي حربي: المرجع السابق، ص 191/124.

² - المواد من 58 إلى 60 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/24 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج العدد 13، المؤرخة في 1985/03/24، ص 03.

للترقية الاختيارية إلى رتبة أعلى مباشرة، والجدير بالذكر أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لم يفصل بشكل نهائي فيما يتعلق بشرط الأقدمية، وقد ترك هذه المهمة للقوانين الأساسية الخاصة ومن بينها المرسوم رقم 224/89 المؤرخ في 1989/12/05 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على الموظفين المتمين للأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 79/91 المؤرخ في 1991/03/23 والمرسوم التنفيذي رقم 105/94 المؤرخ في 1994/05/09 والمرسوم التنفيذي رقم 04/08 المؤرخ في 2008/01/19⁽¹⁾.

هذه المراسيم حددت الأقدمية التي يجب توافرها قصد الاستفادة من الترقية على أساس الاختيار حسب الرتبة والتي تقدر الأقدمية فيها ب 10 سنوات من الخدمة الفعلية⁽²⁾، أما العنصر الثاني الذي يكمل عنصر الأقدمية وهو وجوب تسجيل الموظفين الذين يتوفر فيهم شرط الأقدمية في قوائم التأهيل⁽³⁾ في كل سنة حسب المناصب الشاغرة المخصصة للترقية في حدود 10% بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء⁽⁴⁾. هذا وكما نصت التعليم رقم 86 المؤرخة في 2001/03/10 المتعلقة بكيفية إعداد قوائم التأهيل للالتحاق برتبة أعلى على ما يلي:

- الأقدمية المكتسبة،
- يمكن الأخذ بعين الاعتبار الأقدمية العامة،
- شغل منصب عال الذي يشكل أيضا معيارا امتياز،
- دورات التكوين وتحسين المستوى،
- وإذا كانت هناك دراسات أو أشغال بحث منجز من طرف المعني فيؤخذ بعين الاعتبار.

¹ - هاشمي حربي: المرجع السابق، ص 139.

² - بن ديدة نجاة: المرجع السابق، ص 375.

³ - قوائم التأهيل تتمثل في جداول تحتوي على أسماء جميع الموظفين المستوفين لشرط الأقدمية، وتشمل هذه الجداول على كافة البيانات الواجب معرفتها على كل مرشح للاستفادة من الترقية، حتى يتسنى لكل أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء البحث في قائمة المترشحين، وبالتالي انتقاء الموظفين الذين يستفيدون من الترقية.

⁴ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 101.

إضافة إلى هذه المعايير هناك معايير أخرى تؤخذ بعين الاعتبار من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء وهي: المميزات والمؤهلات المهنية، روح المبادرة، اللياقة البدنية، الانضباط، الوضعية الاجتماعية....

إجراءات الترقية على أساس الاختيار: تمر هذه الترقية في الرتبة بعدة إجراءات⁽¹⁾.

- تتم عملية الترقية الاختيارية بعد المصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية من طرف مصالح الوظيفة العمومية، وهذا في حدود 10 % من المناصب الشاغرة،
- تقوم الإدارة المعنية بإحصاء الموظفين الذين تتوفر الشروط القانونية أي يثبتون الأقدمية المطلوبة في الرتبة والتي تقدر بـ 10 سنوات ثم ننظر في ملفات المعنيين من أجل استخراج قرارات أو مقررات التعيين، مع الأخذ بعين الاعتبار الأقدمية في الجنوب، الإحالة على الاستيداع، بطاقة التنقيط السنوية خلال الخمس سنوات الأخيرة،
- وبعد جمع ملفات كل المترشحين تقوم الإدارة المعنية بدراسة دقيقة وشاملة وعلى إثرها يتم إعداد قوائم التأهيل التي يتم غلقها في 31 ديسمبر من السنة التي تسبق السنة المالية لتنفيذها وإشهارها عن طريق نشر القوائم الاسمية حسب الرتبة والسلوك في مواقع العمل المناسبة، ونشير إلى أنه ينبغي تمديد أجل الإشهار لمدة كافية بحيث يسمح بإعلام أكبر عدد ممكن من الموظفين،
- ويمكن دراسة الطعون التي يحتمل أن يتقدم بها الموظفون غير المسجلين على قائمة التأهيل من طرف المصلحة المختصة في هذا المجال،
- ويجب إعداد قوائم تقديم المترشحين حسب الرتب والأسلاك وفق الترتيب حسب درجة الاستحقاق مع الأخذ بعين الاعتبار الأقدمية المكتسبة في الرتبة الأصلية، وخلال هذه الفترة يتم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مع تحديد جدول الأعمال ويوم الاجتماع،

¹ - تيشات سلوى: المرجع السابق، ص 102.

- تصدر قائمة التأهيل بعد تسجيل المترشحين مع الأخذ بعين الاعتبار ترتيب المعنيين حسب الأقدمية وتتم المصادقة على قوائم التأهيل النهائية من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء،

ويتم بهذا الصدد إعداد محضر من طرف كاتب اللجنة ويمضى عليه من طرف كافة أعضاء اللجنة والذي يجب أن يشكل وثيقة قاعدية لإنشاء مشاريع قرارات أو مقررات المتضمنة ترقية الموظفين في رتبة أعلى، وبعد إمضاء المحضر من طرف أعضاء اللجنة يصدر قرار أو مقرر المصادقة على هذا المحضر ويمضى عليه من طرف المسؤول الذي له صلاحية التعيين، وعلى إثر هذه العملية يقوم المسير بإعداد قرار أو مقرر ترقية المعني والذي يكون تاريخ سريان مفعوله ابتداء من الأول من الشهر الذي اجتمعت اللجنة فيه أو الشهر الموالي حسب الحالة.

وبالنسبة للمناصب المخصصة لهذا النوع من الترقية في الرتبة على أساس الاختيار لا يتم إلا نادرا أي حوالي 5 % من عدد المناصب الشاغرة الأمر الذي يجعلها عديمة الفعالية في غالب الأحيان. ومن الجدير بالذكر أن الترقية عن طريق الاختيار لا يمكن تصورها إلا في إطار الترقية في الرتبة داخل نفس السلك، أما الترقية من السلك إلى السلك الذي يعلوه فإنها مصنفة من بين طرق التوظيف الواردة في المادة 80 من الأمر 03/06⁽¹⁾. وإلى جانب الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة نجد هناك أنواع أخرى من الترقية وهي أقل اهتمام من النوعين السابقين وذلك نظرا لقلّة تطبيقاتها ومن هذه الأنواع:

1. الترقية الداخلية:

هي الانتقال من سلك إلى السلك الذي يعلوه في ظل شروط تختلف عن الشروط الخاصة بالتوظيف الخارجي⁽²⁾، وهي ليست حقا لصيقا بالمسار المهني إلا أنها تعتبر إمكانية محفزة للتقدم

¹ - المادة 80 من الأمر 03/06: "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: مسابقة على أساس الاختبارات، مسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك بالموظفين، الفحص المهني، التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات تكوين مؤهلة".

² - هاشمي حربي: المرجع السابق، ص 184.

والاستحقاق ووسيلة تسخيرة للإدارة في حدود معقولة، قصد مكافئة الجهد الذي يبذله أحسن موظفيها لرفع قدراتهم وتجنيداً على أعلى مستوى من مستويات السلم الإداري.

وتتلخص الطرق المستعملة لتنظيم هذا النوع من الترقية من الناحية القانونية في صيغتين هما:

- مسابقة خاصة بالموظفين تفتح بالتوازي مع المسابقة الخارجية.
- تعيين استحقاق بالتوازي مع التوظيف القانوني.
- وكيفما كانت الطريقة المتبعة فإنها تفترض⁽¹⁾:
- تخصيص عدد معين من المناصب الشاغرة لاستقبال الموظفين الذين تثبت جدارتهم لهذا النوع من الترقية.
- اتخاذ إجراءات عملية وتسهيلات قصد مساعدة المترشحين على تحسين قدراتهم واستعدادهم للحصول على الترقية.
- الحرص على عدم المساس بالمستوى العام للوظيفة العمومية والحفاظ على مناخ التنافس السليم والتوازن بين مختلف مصادر التوظيف.

2. الترقية الاستثنائية:

وقد حددت التعليمات رقم 240 المؤرخة في 15/05/1995 الصادرة عن المديرية العامة

للوظيفة العمومية مجال الترقية الاستثنائية وأحاطتها بشروط إجرائية مقيدة تقتضي:

- إثبات القيام بعمل شجاع أو بطولي معترف به أو إثبات العمل الاستثنائي أو التحلي بهذا الاستحقاق المميز.
- تقديم تقرير معلل ومفصل عن ظروف القيام بالعمل الاستثنائي أو التحلي بهذا الاستحقاق المميز.
- الحصول على رأي مطابق للجنة المتساوية الأعضاء.

¹ - هاشمي حربي: المرجع السابق، ص 185.

وغالبا ما تصدر هذه الترقيات بمناسبة احتفالات تكريمية تنظمها بعض القطاعات اعترافا بالجميل لبعض موظفيها (رجال الأمن، المطافئ، الجمارك....)⁽¹⁾.

ولم يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ما يفيد الإبقاء على هذا النمط للترقية، إلا أن القوانين الأساسية الخاصة بالأسلاك التي تستفيد عادة من هذا النوع من الترقية هي التي نظمتها بإجراءات معينة ويتعلق الأمر برجال الأمن، رجال المطافئ أساسا، وذلك بالنظر لطبيعة المهام المنوطة بأعضاء بعض الأسلاك.

- أن يكونوا متربصين في الرتبة ما دون رتبة الترقية مباشرة، ما يمكنهم من الحصول على ترقية استثنائية مشروطة.

- أن يتميزوا بإخلاصهم للصالح العام، أو أن يظهروا كفاءة نادرة في القيام بعملهم، أو أن يكونوا قد قاموا بمبادرة من أجل تطوير سير المصالح العمومية تنتج عنها اقتصاد محسوس في التكاليف وتحسن ملحوظ في نوعية الخدمات المقدمة للمواطن.

3. الترقية في المناصب العليا:

تعتبر المناصب العليا مناصب نوعية التأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية بالمؤسسات العمومية⁽²⁾، وهذا الشكل وباستقراء معظم النصوص القانونية تأخذ المناصب العليا ذات الطابع الوظيفي أو عن طريق النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية إذا تعلق الأمر بالمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي⁽³⁾.

¹ - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 220/94 المؤرخ في 1994/07/23 المعدل والمتمم والمتضمن القانون الأساسي الخاص الذي يطبق على عمال الجمارك ج.ر.ج رقم 240 مؤرخة في 1994/07/27، ص 15 "حيث أنه يمكن بناء على اقتراح رئيس المصلحة بعد استشارة لجنة الموظفين المختصة أن يستفيد موظفو الجمارك إذا برهنوا خلال ممارسة وظائفهم على استحقاق استثنائي بسبب فعاليتهم من أحد الامتيازات الآتية أو كلها ومردوديتهم في العمل: أو بسبب جهود شخصية استثنائية ساهموا بها في زيادة نتائج المصالح وتحسين سيرها، الترقية الاستثنائية في رتبة عليا مباشرة ويتعين على المعنيين أن يتابعوا دورة تكوين إذا تطلبت رتبة الترقية ذلك، -زيادة درجة أو درجتين إضافيتين.

² - المادة 10 من الأمر 03/06.

³ - المادة 11 من نفس الأمر.

ولا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والتراهة بل يجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يلي:

- أن يستوفي الشروط العامة المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العامة على النحو المحدد من طرف التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل،
 - أن يثبت تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساوي لذلك،
 - أن يكون قد مارس العمل مدة 05 سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية.
- ويترتب على التعيين في وظيفة عليا استمرار انتساب الموظف المدعو لممارسة وظيفة عليا إلى الرتبة الأصلية ويحتفظ فيها بحقوقه في الترقية حسب المدة الأحسن له وذلك خارج النسب التي تنص عليها أحكام القانون الأساسي الخاص بها⁽¹⁾، كما يمكنه أن يحتفظ بالمرتب المرتبط برتبته الأصلية إذا كان في هذه الأخيرة فائدة أكثر له.
- وإذا توفرت في الموظف الذي يمارس وظيفة عليا الشروط القانونية الأساسية للترقية في رتبته الأصلية إلى رتبة أعلى، فإنه يرقى إليها بقوة القانون ولو كان زائد عن العدد المطلوب أو خارج النسب المقررة.

4. ترقية إطارات القطاع الاقتصادي:

تخضع هذه الترقية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 290/90⁽²⁾، والمتعلق بالنظام الخاص بعلاقات العمل الخاصة بمسيري المؤسسات، حيث تتم عن طريق التفاوض مع مجلس الإدارة، أما

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 288/90 المؤرخ في 1990/09/29 يحدد كفايات منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ج.ر.ج رقم 31 المؤرخة في 1990/10/03، ص3، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 439/2000 مؤرخ في 2000/12/23 ج.ر.ج المؤرخة في 2000/12/31، ص14، المعدل بالمرسوم الرئاسي 305/07 المؤرخ في 2007/09/29 ج.ر.ج رقم 61 المؤرخة في 2007/09/30.

² - المرسوم التنفيذي رقم 290/90 المؤرخ في 1990/09/29، ج.ر.ج العدد 42 المؤرخة في 1990/10/03، ص 16.

بالنسبة للعمال الخاضعين لقانون علاقات العمل 11/90⁽¹⁾ فإن ترقيةهم تتم عن طريق الاتفاقيات الجماعية ما بين العمال والمستخدم.

تلك هي أهم الخصائص التي يتميز بها نظام الترقية، فهو من خلال الصور المختلفة التي قد يكتسبها والميكانيزمات التي يوظفها يحاول الحفاظ على حركية معقولة في التشكيلة الداخلية للأسلاك من شأنها تحقيق عدالة نسبية بين أعضاء كل منها مع مراعاة الرفع من أداء الإدارة وتحسين خدماتها. إلا أن هذا النظام وإن كانت نجاعته تتوقف بالضرورة على مدى توافق هيكله المسارات المهنية مع حاجيات الإدارة وطموحات الموظفين لا يؤدي ثماره إلا إذا اسند إلى آليات تقييم تشكل المصدر الأساسي لممارسة السلطة الرئاسية ببعديها الردعي والتشريعي⁽²⁾.

¹ - قانون علاقات العمل 11/90 المؤرخ في 1990/04/21، ج.ر.ج العدد 17 المؤرخة في 1990/04/25، ص 562.

² - بن ديدة نجا: المرجع السابق، ص 388.

خاتمة

لقد وقفنا على استخلاص مختلف الأحكام القانونية المنظمة لحق الموظف في الترقية في ظل التشريع الجزائري، حيث من خلال ذلك تم توضيح الأساس القانوني الذي تقوم عليه والمعايير القانونية الخاصة بها، ثم بعدها إبراز موانع الترقية وآثارها ثم تحديد ضمانتها، ثم كان لزاما قبل الانتهاء من دراسة هذا الحق إبراز صور الترقية في التشريع الجزائري وآفاق ذلك، حيث تعرضنا من خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة إلى حصر مختلف صور الترقية في التشريع الجزائري وتقديم نموذج عن كل صورة.

وأخيرا تم إبراز العوامل المؤثرة على تطوير الترقية ومن ثم تقييمها والخروج باقتراحات التي تقودنا نحو نظام أمثل لترقية الموظف، ولعل من أهمها هو تكريس قواعد قانونية تسمح للموظف بالترقية وفقا لأساس موضوعي يعكس الجدارة والكفاءة المهنية وذلك من أجل المحافظة على المصلحة العامة التي تقتضي بدورها توافر مواصفات في الموظف لا تخرج في مجموعها عن مواصفات الكفاءة والمقدرة المعززة باكتساب التقنيات ووسائل التسيير المتطورة نظرا لأهمية دور الموظفين وعملهم ومهامهم في المجتمع كرمز من رموز سلطة الدولة وأعوانها وهيبته.

وتبين في الدراسة النظرية أن الترقية تتطلب وظيفي في كل بناء تنظيمي، تنجر عنه الزيادة في الأجر المكافآت والعلاوات وتحسين المركز المهني والاجتماعي، بالإضافة إلى الزيادة في المسؤوليات والواجبات، ويتخذ عدة أشكال وأنواع، الترقية في الدرجة المرتبة، وفي الفئة... الخ، ومدى تأثير الترقية على الاستقرار، وحاجة العامل إليها حتى يحقق الاستقرار المعنوي والمادي معا.

وباللقاء نظرة على التشريع الوظيفي الجزائري يتضح أن هناك معيارا الترقية بالأقدمية ومعيار الترقية بالاختيار يضاف إليهما معايير أخرى استثنائية في بعض الفئات الوظيفية، كما أن معظم التشريعات الوظيفية تمزج بين معيار الأقدمية ومعيار الاختيار وتأخذ بهما معا.

كما أن نجاح أي معيار للترقية يتوقف على مدى قدرته وفاعليته في تحقيق غايات الجهاز الإداري والموظفين معا، أي أن اختيار معيار ما لترقية الموظفين يؤثر تأثيرا إيجابيا أو سلبيا على الإدارة والموظفين معا، وبالتالي ينبغي أن تختار الإدارة المعايير المثلى لترقية موظفيها بغية تحقيق الأهداف المرجوة لكل من

الإدارة والموظف، إذا الترقية تصبح حقا للموظف اعتبارا من صدورها بقرار من الجهة المختصة وقبل ذلك لا تعدو أن تكون أكثر من مجرد طموح وأمل للموظف.

وبالتالي لا يمكن أن تكون حقا مكتسبا للموظف، كما أن الترقية ليست حقا مقرر سلفا لكافة الموظفين دون شروط أو ضوابط، فالقوانين والأنظمة المنظمة للوظيفة العامة تستلزم لقيام هذا الحق شروطا عديدة تشكل في مجموعها شروطا نزيهة تضمن أن تتم الترقية بشكل سليم.

وينبغي على الجهة الإدارية ألا تحتكر الوظائف تحول دون ترقية الموظفين من ذوي الكفاءة العالية بحجة شغلها بالتعيين أو النقل من خارج الجهة من أجل زيادة القوى العاملة لديها، إذ يمكنها ترقية هؤلاء ومن ثم شغل وظائفهم بالتعيين أو النقل في حالة عدم وجود مستحقين للترقية من ذوي الكفاءة.

هذا وقد بينت دراستنا الراهنة مدى أهمية الترقية وتأثيرها على استقرار العمال، خاصة إذا كانت مصحوبة بتكوين وتدريب ودراسة مناسبة لاختيار أكفأ العاملين "الرجل المناسب في المكان المناسب".

وإذا كان لنا كلمة بمناسبة هذا البحث، قد يكون من المفيد أن نقدم بعض الاقتراحات والتوصيات التي تساهم في سد الثغرات الموجودة في نظام الترقية الوظيفية في التشريع الجزائري:

1. ضرورة إقامة نظام متجدد لتسيير الموارد البشرية:

حيث يعد الفرد العامل الأساسي الأول في إنجاح أي مجهود يستهدف تحسين تسيير أي إدارة، وهذا لا يتحقق إلا بتحمل الموظف بسلوك المسؤول وتجعله طرفا ملتزما ومعنيا بكل ما يتعلق بتحديد وتحقيق الأهداف المرسومة للمصلحة التي ينتمي إليها، وهذا يتطلب تطورا جذريا في الذهنيات والسلوكيات من جميع الأطراف المشاركة في دورة التسيير.

2. بناء سياسة للتأطير:

يجب الحرص على بناء سياسة للتأطير تتماشى مع التحديات الجديدة للدولة ومقتضيات التسيير الراشد، وتستهدف إعادة الاعتبار للإدارة المركزية وتمكينها من الاضطلاع بوظائفها التوجيهية والتنظيمية والترشيدية والرقابية بصفة كاملة.

3. الاهتمام بنظام الترقية:

لا بد من إيجاد تقنين يحكم الترقية على أسس موضوعية من شأنها أن تزرع روح الثقة والأمان ويرفع من قيمة الوظيفة العمومية ومن خلالها الموظف، باعتباره قطاعا مفضلا ينبغي تعزيزه في دولة شعارها القانون والديمقراطية والتعددية، بدءا من تحديد الأساس القانوني للترقية تحديدا لا لبس فيه.

4. تنمية البحث الإداري:

ذلك أن نوعية التحولات التي تؤثر بصفة حتمية على النظام الإداري والوتيرة التي تسير عليها هذه التحولات تجعل من البحث الإداري أداة إستراتيجية لا مناص منها لتنمية نشاط فكري منظم حول المهام الأساسية للدولة والعوامل الحالية والمستقبلية التي قد تؤثر في تطويرها وكذا السبل والشروط التي تمكن من أدائها في أحسن الظروف، ولا تقوم نجاعة هذه الوظيفة إلا بوضع سياسة منسجمة للبحث والدراسات تعتمد على:

- نظام وطني للإعلام الآلي والاتصال.
- إنشاء هياكل متخصصة على مستوى الإدارات الكبرى.
- إدماج بعض هيئات البحث في إستراتيجية تنمية مختلف القطاعات.

تلك هي أهم الأدوات التي يستدعي توظيفها لتجسيد المبادئ والطموحات التي ينطلق منها، وتمكين الإدارة من تحسين علاقاتها مع المواطنين، فهي إذ تجعل الإنسان في مركز اهتماماتها كطرف في دورة التسيير ومستفيد من الخدمة العمومية وتفرض إستراتيجية محكمة للتوفيق بين حقوق هذا وما تقتضيه ممارستها من مؤهلات وسلوكيات ووعي من ذلك.

قائمة المراجع

المصادر باللغة العربية:

1. محمد عارف العظامات: سلطة الإدارة بإلغاء الوظائف العامة في ضوء التوجه نحو سياسة التخصصية ورقابة القضاء الإداري عليه-دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2014.
2. المادة 98 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.
3. المادة 97 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.
4. المرسوم التنفيذي 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري الخاصة بالموظفين والأعوان التابعين للإدارات المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري التابعة لها.
5. توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، ط1، 1955.
6. المنشور رقم 09 ك ج/م ع وع المؤرخ في 2003/08/06 المتعلق بالتوظيف على أساس الشهادة للالتحاق بالوظائف العمومية، ج.ر.ج العدد 57 المؤرخة في 1995/10/14، ص 11.
7. وليد سعود القاضي: ترقية الموظف العام -دراسة مقارنة -الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع -الأردن، 2012.
8. هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة، 2010.
9. هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2001.

10. مصطفى نجيب شاويش: إدارة الموارد البشرية (إدارة الأفراد)، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2005.
11. مرسوم رئاسي 304/07، المؤرخ في 29/09/2007، محدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ج.ر.ج، عدد 61 الصادرة في 30/09/2009، ص 12.
12. محمد فتحي محمد حسانين: الحماية الدستورية للموظف العام-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-، الأهرام، القاهرة، 1997.
13. محمد فؤاد مهنّا: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1975.
14. محمد سليمان الطماوي: الأسس العامة لنظام الترقية والترقية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة - مصر، العدد الثالث، 1960.
15. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1967م.
16. كمال السعيد: شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، عمان.
17. عصمت عبد الله الشيخ: الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، ط3، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة 1997.
18. عصمت عبد الكريم خليفة: نظام الترقية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1974.
19. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977م.
20. عادل عبد الفتاح النجار: النظام القانوني لوقف الموظف احتياطيا، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1997.

21. صلاح الدين الشريف والطاهر كمون: قانون الوظيفة العمومية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1994.
22. سنة أحمد: حقوق الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005.
23. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
24. سليمان بن محمد الجريش: مقال بعنوان الترقية في الوظيفة بين الحق والواجب، منشور في جريدة الجزيرة السعودية يوم 2002/03/05، ص12، تاريخ الاطلاع 2004/03/10.
25. سلوى برا: العون العمومي المتعاقد، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2006.
26. سعد نواف العتري: حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2008.
27. رمضان بطيخ: نظام الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة السيد عبد الله وهبة، القاهرة، 1985.
28. دمان ذبيح عاشور: شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2010.
29. د. بشير هديفي: الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية و الجماعية، دار ريحانة، الجزائر، 2002.
30. خالد بن حمد المالك: مقال بعنوان حقوق الموظف العام، منشور في جريدة الجزيرة السعودية يوم 2001/08/21، العدد 10554، ص08، تاريخ الاطلاع 2014/03/11.
31. حمدي أمين عبد الهادي: أساليب الترقية والترفيه في البلاد العربية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة - مصر، العدد الأول، السنة 11، 1969.

32. جبلي فاتح: الترقية الوظيفية والاستقرار المهني-دراسة حالة المؤسسة الوطنية للتبغ والكبريت، وحدة الخروب، قسنطينة، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005-2006.
33. تيشات سلوى: أثر الموظف العمومي على كفاءات الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية-دراسة حالة جامعة محمد بوقرة، بومرداس، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2009-2010.
34. بن ديدة نجاة: حق الموظف في التكوين والترقية وفق التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية -تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامع جيلالي لياس - سيدي بلعباس، 2012-2013.
35. بن أحمد عبد المنعم: علاقات العمل بين السلطة والحرية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير فرع الإدارة المالية العامة، جامعة الجزائر، 2003-2004.
36. بلقاسم سلاطينية: التكوين المهني وسياسة التشغيل في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، تخصص علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري قسنطينة 1994-1995.
37. بلال أمين زين الدين: ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشرعية الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009.
38. بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية- دراسة نظرية تطبيقية مقارنة -بدون دار نشر، الرياض، 1962.
39. أمينة بورويس: مقال بعنوان طرق الترقية في الموظف العمومي الجزائري، منشور في موقع ملتقى الموظف الجزائري في 2013/12/14، www.mouazaf-dz.com.
40. الشيخ محمد الخضر: مقال بعنوان نظام الترقية الوظيفية في الجزائر، منشور في موقع: www.ladiscussion.com يوم 2012/11/03، تاريخ الاطلاع 2014/03/11.

41. السيد محمد يوسف المعداوي: النظرية العامة للتدريب في الوظيفة العامة، دراسة تطبيقية للتدريب في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978.
42. الحلو ماجد: القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، د.ت.
43. أحمد سليمان مصطفى: إدارة الموارد البشرية (المهارات المعاصرة في إدارة البشر)، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة 2006.
44. إبراهيم بن حمد العبود، أسس وأساليب الترقية في الخدمة المدنية، مطابع معهد الإدارة العامة للبحوث، الرياض، 1987.

المصادر باللغة الفرنسية:

1. Pierre Laurenfrier. Jacques petit. 8ème edition. Paris.2013.
2. Noomen benrhouma. Les agents temporaires dans la fonction publique. Mémoire de magister. Faculté de droit de sfax. 2009. p 18. Olivier dord.

المواد والمراسيم والأحكام:

1. المواد من 58 إلى 60 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/24 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج العدد 13، المؤرخة في 1985/03/24.
2. المادة 80 من الأمر 03/06: "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: مسابقة على أساس الاختبارات، مسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك بالموظفين، الفحص المهني، التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوحا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات تكوين مؤهلة".

3. المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 1996/03/03 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معلوماتهم ج.ر.ج رقم 16، مؤرخة في 1996/03/06.
4. المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المؤرخ في 1995/09/30 المتعلق بكيفية تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية.
5. المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 220/94 المؤرخ في 1994/07/23 المعدل والمتمم والمتضمن القانون الأساسي الخاص الذي يطبق على عمال الجمارك ج.ر.ج رقم 240 مؤرخة في 1994/07/27.
6. المادة 10 من الأمر 03/06.
7. المادة 11 من الأمر 03/06.
8. المرسوم التنفيذي رقم 288/90 المؤرخ في 1990/09/29 يحدد كفاءات منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ج.ر.ج رقم 31 المؤرخة في 1990/10/03، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 439/2000 مؤرخ في 2000/12/23 ج.ر.ج المؤرخة في 2000/12/31، ص14، المعدل بالمرسوم الرئاسي 305/07 المؤرخ في 2007/09/29 ج.ر.ج رقم 61 المؤرخة في 2007/09/30.
9. المرسوم التنفيذي رقم 290/90 المؤرخ في 1990/09/29، ج.ر.ج العدد 42 المؤرخة في 1990/10/03، ص 16.
10. قانون علاقات العمل 11/90 المؤرخ في 1990/04/21، ج.ر.ج العدد 17 المؤرخة في 1990/04/25، ص 562.
11. المادة 163 من الأمر 03/06 "يتم الشطب من قائمة التأهيل كعقوبة من الدرجة الثانية، أو التزليل درجة إلى درجتين كعقوبة من الدرجة الثالثة".
12. المادة 14، 15 من القانون الأساسي للوظيفة العامة.

13. المادة 13/ 2 من المرسوم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر، العدد 37 المؤرخة في 14/09/1982.
14. المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم المنشور في الجريدة الرسمية رقم 61 الصادرة في 30 سبتمبر 2007.
15. المادة 106 من الأمر 03-06.
16. المادة 106 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.
17. المادة 10 من المرسوم 84 المؤرخ في 14/01/1984 المحدد لصلاحيات وتشكيل وتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء، ج.ر.ج، عدد 03 المؤرخة في 17/01/1984.
18. المادة 1/04 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.
19. المادة 02 الفقرة (ب) من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم 1427هـ الموافق لـ 20 فبراير 2006، المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.
20. المادة 02 الفقرة (ب) من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم 1427/20 فبراير 2006، المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.
21. المادة 2/4 من الأمر 03-06 "الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

22. الدستور الجزائري لسنة 1996، المؤرخ في 1996/12/08، نص في المادة 51 منه على:
- "يتساوى جميع الموظفين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".
23. الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006.
24. الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966.
25. التعليم رقم 01/86.
26. التعليم رقم 01/86 المؤرخة في 2001/03/10 متضمن كفايات إعداد قوائم التأهيل والالتحاق برتبة أعلى.
27. الأحكام السلطانية للماوردي: ص 349-351 وللغراء، ص 247-250 والحاوي الكبير، 282/16 وفتاوى إسلامية 344/4.
28. المادة 54 من دستور الدولة الجزائرية الصادر في 1963/09/08.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

بسملة

كلمة شكر

إهداء

مقدمة أ

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للموظف العام والمحو في الترقية

المبحث الأول: ماهية الموظف العام 09

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام 10

أولاً: فقها 10

ثانياً: تشريعاً 16

ثالثاً: قضاء 19

المطلب الثاني: الدخول إلى الوظيفة العامة 21

أولاً: شروط الدخول إلى الوظيفة العامة 21

ثانياً: حقوق وواجبات الموظف العام 22

المبحث الثالث: ماهية الحق في الترقية باعتبارها حق من حقوق الموظف العام 31

المطلب الأول: مفهوم الحق في الترقية 32

أولاً: اصطلاحاً 33

ثانياً: تشريعاً 37

المطلب الثاني: المعايير المعتمدة في الترقية 40

أولاً: معيار الأقدمية 40

43 ثانيا: معيار الكفاءة أو الاختيار.

الفصل الثاني: صور الترقية

48 المبحث الأول: أهمية الحق في الترقية

48 المطلب الأول: أهميتها بالنسبة للموظف

50 المطلب الثاني: أهميتها بالنسبة للإدارة

54 المبحث الثاني: أنماط الترقية

54 المطلب الأول: الترقية في الدرجة

55 أولا: تعريفها

56 ثانيا: شروطها

61 ثالثا: إجراءاتها

65 المطلب الثاني: الترقية في الرتبة

66 أولا: تعريفها

68 ثانيا: شروطها

80 خاتمة

84 قائمة والمراجع

فهرس المحتويات