

خصوصية نظام الترقية في الأمر رقم 06-03

The peculiarity of promotion in the order n°06-03

د. نبيلة أفوجل (1)

أستاذة محاضرة "ب"

جامعة محمد خيضر - بسكرة (الجزائر)

n.agoudjile@univ-biskra

تاريخ النشر
31 مارس 2021

تاريخ القبول:
24 مارس 2021

تاريخ الارسال:
11 فيفري 2021

المخلص:

إهتم الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموضوع الترقية، وأعطى لها مكانة خاصة من منطلق أنها حق للموظف إذا ما استوفى الشروط القانونية المطلوبة، وهي محطة مهمة في مساره المهني. وكرس هذا الأمر الترقية في الدرجة، وفي الرتبة، واستحدث الترقية في المجموعة، هذا ما منح للموظف إمكانية تنقل وظيفي واسعة، وما يسمح له بتحسين مستواه الوظيفي والاجتماعي، معتمدا في ذلك على معياري الأقدمية والكفاءة كأساسين للترقية، في حين لا يعتد بهما إذا ما توفرت في الموظف موانع الترقية. فالخصوصية المتسم بها نظام الترقية جاءت للسعي نحو تحقيق التطور بمستوى فاعلية وكفاءة الإدارة، ولئن يتحقق إلا باعتماد الكفاءة كأساس للترقية، فهي الفيصل للارتقاء بشؤون الوظيفة العمومية وتطويرها، وتحقيق إدارة عصرية، بعيدة عن انحراف السلطة والتعسف في استعمالها.

الكلمات المفتاحية

الترقية، الوظيفة العمومية، موانع الترقية، التقويم، الكفاءة.

Abstract :

The order n° 06-03 that includes the general base law for function public casts light on the theme of promotion, by virtue of being inherent right for employee in his career provided that he fulfils the requirements needed. Moreover, the order asserts promotion in degrees and ranks, and initiate the so-called promotion in group consequently, it provides employee with numerous possibilities of functional mobility; and wat allows him to improve his career and social level, relying on the criteria of seniority and competence as the two bases for promotion; while they are not considered if they are available the employee has in case of promotion impediments. The peculiarity in the promotion system relies mainly on competency as the basic criteria for promotion which inevitably leads to effective modern end competent administration, thus ameliorating public service affairs.

Key words :

Promotion, function public, promotion impediments, evaluation, competency.



مقدمة :

يرتبط الموظف بالإدارة بعلاقة نظمها القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وهذه العلاقة يترتب عليها اكتساب الموظف لحقوق نخص منها الحق في الترقية، وهي وضعيات قانونية أساسية يسعى إليها الموظف وذلك بتحسين أدائه ورفع مردوده فيلتقى بموجبها امتيازات عدة وفي نفس الوقت تعود بالمنفعة للطرف الثاني للعلاقة الوظيفية، لأنها تخلق المنافسة وترفع معنويات الموظف، فتقوي ولاءه وإخلاصه للإدارة المستخدمة وبالتالي يتمكن كلا الطرفين من التقدم والارتقاء إلى مستويات أحسن.

ونجد نظام الترقية كأسلوب للتحفيز من الدرجة الأولى مصدره في الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 16 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، لسنة 2006)، والجاري به العمل إلى يومنا هذا، ولأنه أعطى الصلاحية للقوانين الأساسية الخاصة لتبيان كيفية تطبيق أحكامه بما يتناسب وخصوصية أسلاك ورتب معينة، كان لزاما علينا الرجوع إلى نصوصه واستقراءها، وكذا إلى أحكام القوانين الأساسية الخاصة، على اعتبار أنها كرسست في طياتها فكرة الترقية بأسلوب استثنائي، جعلته ينفرد بخصوصية ذات أهمية وأثر على طريفي العلاقة الوظيفية.

وبذلك تهدف الدراسة على استنباط مدى كفاية تلك النصوص القانونية لضمان فرص متكافئة للموظفين في مجال الترقية ضمن واقع الإدارات الجزائرية الملية بمشاكل البيروقراطية والمحسوبية، والتعسف في استعمال السلطة، كما تهدف إلى تبيان مظاهر خصوصية نظام الترقية من خلال الأمر 06-03 ونتائجها على كل من الموظف والإدارة.

بناء على أهمية هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية : هل نظام الترقية في الأمر رقم 06-03 بخصوصيته يعبر عن كفايته لضمان فرص متكافئة للموظفين في الترقية ضمن واقع لا يخلو من الصعوبات في الإدارة الجزائرية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدت في الدراسة على المنهج التحليلي بما يسمح بتحليل النصوص القانونية والوقوف لذلك على ما قد ينتابها من قصور أو غموض وما شابه ذلك، ومنه التوصل إلى إجابة كافية عن الإشكالية.

ولضبط عناصر الدراسة تم تقسيمها إلى محورين أساسيين، بحيث نتناول في المحور الأول: مظاهر خصوصية نظام الترقية في الأمر رقم 06-03، بينما نتناول في المحور الثاني: تقدير خصوصية نظام الترقية في الأمر رقم 06-03.

المحور الأول: مظاهر خصوصية نظام الترقية في الأمر رقم 03-06

تعتبر الترقية من أهم المزايا الوظيفية التي يسعى إليها الموظف العمومي لتحقيق ذاته، فهي المحفز الذي يعزز ثقته بنفسه ويدفعه للإبداع في عمله وأدائه الوظيفي، فتجعله ينتقل ويتدرج في السلم الإداري فتكون له مهام ومسؤوليات جديدة وامتيازات أكثر أهمية تمنح له بمقتضى القانون، وهذا بإصدار قرار من الهيئة المختصة بترقيته مادام استوفى الشروط القانونية المطلوبة وهو الأصل، لكن هناك استثناء يحول دون صدور هذا القرار رغم استثناء كافة الشروط، ويرجع ذلك إلى وجود ما يسمى بموانع الترقية، مما يجعل الإدارة تتخذ موقفا سلبيا تجاه اصدار قرار الترقية ونفاذها، هذا ما يعبر عن خصوصية نظام الترقية المتسم به في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر الذي يدعونا إلى تبيانه من خلال تحديد مميزات نظام الترقية في الأمر 03-06 أولا، ثم إبراز أنواع الترقية المكرسة في الأمر 03-06 وموانعها في العنصر الثاني من هذا المحور.

أولا - مدلول فكرة الترقية ومميزاتها في الأمر 03-06:

ترتبط فكرة الترقية بطبيعة النظام الوظيفي المتبنى في كل دولة¹، والمتلائم مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث أن هذا الارتباط له أثر في إبراز ما يتميز به نظام الترقية في الأمر 03-06 من جهة، وكذلك في تحديد مدلول فكرة الترقية من جهة أخرى، وهي مسألة أولية يستوجب تناولها قبل الخوض في موضوع الدراسة، ومنه كان من الضروري تبيان من خلال هذا العنصر نقطتين رئيسيتين هما: تعريف فكرة الترقية أولا، ثم يليه خصائص نظام الترقية في الأمر 03-06.

1- تعريف فكرة الترقية:

لإزاحة الغموض عن فكرة الترقية توجب تعريفها وتحديد المقصود بها ضمن كل من الأمر 03-06، والفقه، وسنتناول ذلك فيما يلي.

أ- تعريف الترقية وفقا للأمر 03-06

بالرجوع للأمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، نجد أنه أورد فكرة الترقية في المادة 38 من الفصل الأول من الباب الثاني المعنون بضمانات وحقوق الموظف وواجباته، فالمشرع لم يعرف الترقية فيها، وإنما أدرجها على أساس أنها حق من حقوق الموظف التي يتمتع بها في مساره المهني فقط، حيث جاء في نص المادة أنه « للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية »، لكن باستقراءنا لهذا النص نجد أن المشرع ركز على نوع واحد للترقية وهي الترقية في الرتبة، حيث نستنتج أنها تكون على طول المسار

الوظيفي للموظف، أي أنه يمكن للموظف أن يرقى عدة مرات خلال حياته الوظيفية، طبعاً كلما توفرت الشروط وظروف الترقية فيه.

إذن فالمرجع لم يعرف فكرة الترقية، وإنما قام بوضع تعاريف خاصة بأنواعها فعرف الترقية في الدرجة من خلال نص المادة 106، والترقية في الرتبة ضمن 107 المادة، كما عرف الترقية في المجموعة ضمن نص المادة 109، والتي سنتطرق لها لاحقاً في مسألة أنواع الترقية.

ب- تعريف الترقية فيها:

تعددت تعاريف الفقهاء والباحثين لفكرة الترقية، حيث يرى الدكتور سعيد مقدم أن مفهوم الترقية مرتبط دوماً بتقييم أداء الموظف أثناء مساره المهني، وهذا التقييم دوري ومستمر، يهدف إلى تقرير مؤهلاته المهنية وفقاً لمناهج ملائمة غالباً ما تؤدي إلى الترقية في الدرجة أو في الرتبة أو إلى منح إمتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء.²

كما عرفها وليد سعود القاضي: « بأنها صعود الموظف في السلم الرئاسي وزيادة سلطاته ومسؤولياته، وكما تعني زيادة مرتب الموظف المرقى وامتيازاته. »³

بمقاربة هذا التعريف بسابقه نجد أن التعريف السابق جاء بصورة أشمل وأعم، فهو جمع بين نوعي الترقية (في الرتبة وفي الدرجة) وبين الآثار المترتبة عنها، أما التعريف الثاني فقد غيب الترقية في الدرجة وقصره في الترقية من حيث الرتبة.

كما عرفها الدكتور عبد الغني بسيوني أنها: « نقل الموظف إلى وظيفة ذات درجة أعلى من وظيفته في السلم الإداري للوحدة التي يعمل بها. »⁴، لكن يعاب على هذا التعريف أنه جاء جد محدود، يركز على أحد أنواع الترقية في الرتبة وهو الانتقال في الرتبة مع الانتقال إلى وظيفة أخرى، لكن المعروف في النظام المغلق في التوظيف العمومي هو الفصل بين الرتبة ومنصب الشغل وهو ما أقرته المادة 05 من الأمر 03/06، حيث يسمح للموظف بالتدرج في السلم الإداري خلال مساره المهني بالانتقال من رتبته إلى الرتبة الأعلى مباشرة دون الارتباط بالوظيفة التي يشغلها، لكن يبقى محتفظاً بالرتبة التي يحوزها.

من جهة عرف عمار عوابدي الترقية بأنها: « عملية إدارية فنية قانونية تنقل وترفع عامل عام في نطاق المبادئ والأساليب والإجراءات القانونية واللائحية المقررة في وظيفة أو في منصب عمل أعلى درجة في سلم التدرج الإداري والوظيفي للمنظمة أو المؤسسة أو الهيئة الإدارية في النظام الإداري في الدولة بهدف ضمان حسن سير الوظيفة بانتظام واطراد، وبكفاية ورشادة من أجل تحقيق المصلحة العامة. »⁵. رغم ما تضمنه هذا التعريف من أهمية إلا أنه ينصب في نوع واحد من الترقية وهو الترقية في الرتبة وإغفال باقي الأنواع.

من خلال ما سبق يمكن تعريف الترقية بأنها: « عملية إدارية وفنية وقانونية تقوم بها سلطة مختصة تهدف إلى تقدم وصعود الموظف من درجة إلى درجة أعلى مباشرة، أو من رتبة إلى رتبة أعلى، أو من السلك الذي ينتمي إلى سلك أعلى مباشرة، أو من المجموعة التي صنف فيها إلى مجموعة أعلى مباشرة، بهدف تحسين الوضع المالي والوظيفي للموظف وضمان حسن سير الوظيفة من حيث الكم والنوع، ما يحقق للإدارة العمومية أهدافها وحسن أدائها لتحقيق المصلحة العامة.»

2- خصائص الترقية في الوظيفة العمومية ضمن الأمر 03-06:

نص الأمر رقم 03-06 على الترقية بمختلف أنواعها، وأقر أن تتوج بزيادة في الراتب بالإضافة إلى تغيير في مهام ومسؤوليات الموظف في أنواع معينة، وهذا ما يبعث في نفس الموظف شعورا بالأمن والسعي لتقديم الأفضل ورفع مستواه والتقدم في مساره المهني، ما يترجم أن الترقية تتميز بخصوصية معينة ويظهر ذلك في مجموعة خصائصها التالية:

أ- الترقية أحد أسس النظام المغلق:

تعد الترقية من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام المغلق في الوظيفة العمومية⁶، وفي هذا النظام لما يلتحق الموظف بوظيفته عادة يعين في الرتب الدنيا في السلم الإداري، فيتدرج في الدرجات والرتب، ويصنف في مجموعات من سلك إلى سلك أعلى، وينتقل من مجموعة إلى مجموعة أخرى، ويتم هذا ضمن مقومات محددة وإجراءات قانونية مقرر في النظام الإداري للدولة.

ب- الترقية عملية دورية ومستمرة:

تتسم الترقية بالطابع الدوري والاستمرار، فهي ترتبط بتقييم أداء الموظف أثناء مساره المهني، ويتم ذلك بصورة دورية ومستمرة لغرض تقدير مؤهلات الموظف المهنية، وضمان حسن سير الوظيفة بانتظام واطراد، فهذا ما يجعل الموظف يبقى دائما يسعى لتحسين وضعه الوظيفي والاجتماعي، لأجل استجماع شروط الترقية في الرتبة أو التصنيف في مجموعة أعلى، وبمرور المدد المحددة قانونا حتما وبقوة القانون سيحصل على ترقية في الدرجة وهذا ما يعكس الحركية التي تتميز المسار المهني للموظف وتكون محطات بارزة ومهمة في حياته الوظيفية بعد كل ترقية.

ج- الترقية من المحفزات الإيجابية للموظف:

تشكل الترقية أحد أهم الحوافز في الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، فالترقية تعد من الحوافز الإيجابية التي يطمح الموظف من خلالها على رفع وتحسين وضعه المادي والاجتماعي، وطبعا يتأتى ذلك بعمله بكد لتحسين أدائه، والمشاركة في دورات التكوين التي

تنظمها الإدارة، ويمكن حتى أن يواصل دراسته بترخيص من الإدارة للحصول على شهادات عليا ورفع مستواه العلمي وكفاءته، فتكون له القدرة على تولي وظائف في مراتب أعلى أو في مجموعات أعلى تتناسب وكفاءته ومؤهلاته المهنية الجديدة، فالترقية هي العملية القانونية التي تحقق له ذلك.

د- ارتباط الترقية بأهم عمليات تسيير الوظيفة العمومية:

من خصوصية الترقية في الوظيفة العمومية أنها ترتبط بالعمليات المهمة والفعالة المتعلقة بتسيير المسار المهني للموظف، فهي ترتبط بكل من عملية التقييم، التحفيز، والتكوين. فالمادة 98 من الأمر 06-03 تؤكد بأن الترقية في الدرجات والترقية في الرتبة تقوم وترتكز على التقييم، فمسألة ترتيب الموظفين في جدول الترقية في الدرجة يعتمد على نتائج التقييم وهي معيار للترقية في الرتبة على أساس الاختيار، كما يدخل في التقييم معدل النقاط التي يحصل عليها الموظف إضافة إلى التقدير العام، اللذان يخضعان للسلطة التقديرية للسلطة السلمية المؤهلة وهذا ما أكدته التعليمات رقم 05 المؤرخة في 03/07/1968⁷، والمادة 103 من الأمر 06-03.

لكن هذا الأمر يؤخذ عليه حيث أن هذه السلطة التقديرية في التنقيط والتقدير ستخضع لأهواء تلك السلطة السلمية، فتحيد عن الموضوعية، وبالتالي لن تكون هناك فرص متكافئة للموظفين في الترقية، ومنه سيكون معيار الترقية هو المؤهلات المهنية إن وجدت وكذا الأقدمية التي تكون بقوة القانون ويستبعد في ذلك معيار مستوى الأداء وكذا تقييم السلوك، هذه المعايير التي أكدت عليها المادة 99 من الأمر 06-03.

هناك جانب من الفقه الإداري يرى أن المعيار المعتمد للتقييم هو الأداء الذي يقوم به الموظف لعادي⁸، وفي رأيي أن تقييم الأداء واعتماده كمعيار للترقية له سلبياته، لأن تخصيص التقييم بالثلاثي الأخير من السنة سيدفع بعض الموظفين إلى تحسين أدائهم عند اقتراب موعد التقييم للحصول على تقييم جيد، الأمر الذي لا يعكس حقيقة أدائهم طيلة السنة.

إذن التقييم له صلة وثيقة بالترقية لكن واقع المؤسسات والإدارات العمومية في الجزائر يلاحظ بعدها عن أهداف التقييم التي رسمها الأمر 06-03، فالمسؤولين على عملية التقييم يقومون به دون احترام معايير التقييم المعتمد، فهم ينظرون إليه بمنظور المقابل المالي له فقط، بما في ذلك الترقية بأنواعها وكأنها الغاية منها الزيادة في الراتب لا غير وهذا ينعكس سلبا على أداء الموظفين وكفاءتهم المهنية.

من جهة أخرى يعتبر التكوين المتخصص والحصول على الشهادة المطلوبة من طرق الترقية في الرتبة وفي المجموعة وهذا ما أكدت عليه المادتين 107 و109 من الأمر 06-03.

وكذلك المادة 27 من المرسوم التنفيذي 96-92 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم حيث أنه تكون للموظف المستفيد من دوره تكوينية قصير المدى، أو متوسطة لتحسين المستوى وتجديد المعلومات الأفضلية للتسجيل في قائمة التأهيل للترقية، كما يكون له امتياز التخفيض من الأقدمية للترقية في الدرجة أو الرتبة⁹.

ثانيا - أنواع الترقية وموانعها ضمن الأمر 06-03:

لما أقر الأمر 06-03 عدد أساليب وطرق للترقية، ووضع لكل منها شروطا استوجب للموظف استفاؤها ليتمكن من حقه في الترقية، بالمقابل أكد على حالات إن توفرت يحرم فيها الموظف من الترقية رغم استفاؤه لشروطها المطلوبة قانونا، وهذه الحالات تسمى بموانع الترقية لكن السؤال المطروح هل كل موظف استوفى شروط نوع معين من الترقية يصدر آليا قرارا بترقيته؟ وهل موانع الترقية المحددة قانونا تحرم الموظف نهائيا وطوال حياته الوظيفية من الترقية؟

للإجابة على هذه التساؤلات يقتضي منا الأمر دراسة أنواع الترقية في الأمر 06-03 وكذلك موانعها باعتبارهما يتضمنان خصائص تنفرد بها الترقية في قطاع الوظيفة العمومي وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي.

1- أنواع الترقية في الأمر 06-03:

عرفنا أن الترقية في الوظيفة العمومي من خلال الأمر 06-03 لها مميزات تدعم خصوصيتها فتجعلها مختلفة فيها عن باقي القطاعات الأخرى ومن هذه الخصوصية تنوعها إلى ثلاثة أنواع وهي الترقية في الدرجة، الترقية في الرتبة، والترقية في المجموعة وهذا ما سيتم شرحه ضمن العناصر الموالية.

أ - الترقية في الدرجة:

عرف المشرع الجزائري الترقية في الدرجة بموجب المادة 106 من الأمر 06-03 حيث جاء فيها: « تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد في طريق التنظيم. »، وفي هذا يقول الدكتور سعيد مقدم أنه: « يتم فيها الانتقال من درجة إلى درجة أعلى وفي نفس الرتبة، بعد توفر شرط الأقدمية المطلوبة في السنة المالية المعنية، تبعا للتنقيط والتقدير من طرف الرئيس السلمي والذي يرفع للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء¹⁰ ». وسوف نبين فيما يلي شروط هذا النوع من الترقية وإجراءاتها.

أكد المرسوم الرئاسي رقم 07-304 على وجوب استفتاء شرط الأقدمية للترقية في الدرجة¹¹. وذلك وفقا للوتيرة التي يحددها القانون الأساسي بالسلوك وهي موضحة كما يلي

(مدّة دنيا: سنتان وستة أشهر- مدّة متوسطة: 3 سنوات - مدّة قصوى: 3 سنوات وستة أشهر) مع العلم أن مجموع الدرجات هي 12 درجة، وأن الترقية بالمدّة القصوى حق مكتسب للموظف¹². من جهة أخرى يشترط وجود تقييم للموظف الذي يمنح له ترتيبا في جدول الترقية، ويكون حسب النقطة والتقدير العام الممنوحين للموظف من قبل رئيسه السلمي، مع العلم أن سلم التنقيط المعتمد حدد الحد الأدنى والحد الأقصى للنقطة وما يقابلها من تقدير عام. فلما يتم إعداد جدول الترقية، الذي يحضر حسب العرف في الثلاثي الأخير من السنة، وذلك بعد استلام استمارات التقييم يسجل الموظف في جدول الترقية، ويرتب فيه حسب السلك والرتبة والدرجة التي يحوزها والنقاط المتحصل عليها¹³، وبعدها يحرر كاتب اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة محضر الاجتماع الذي يتم إمضاؤه من طرف جميع أعضائه، ثم تصادق عليه السلطة التي لها صلاحية التعيين ليكون كآخر إجراء لقرار الترقية في الدرجة.

ب- الترقية في الرتبة:

تضمنت المادة 107 من الأمر 06-03 تعريفا للترقية في الرتبة، حيث جاء فيها: « تتمثل الترقية في الرتبة في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة ». وقد نظم الطرق والكيفيات التي تسمح للموظف أن ينتقل فيها من رتبة إلى أخرى وهي الترقية على أساس الشهادة، وعن طريق التكوين المتخصص، والترقية بواسطة إجراء امتحان مهني، كما يمكن أن تتم الترقية على أساس الاختيار، وستشرح ذلك فيما يلي:

ب-1- الترقية على أساس الشهادة:

بالنسبة للترقية على أساس الشهادة نصت عليها المادة 107 من الأمر 06-03 وأكدت أن كل موظف حاز خلال مساره المهني على شهادات ومؤهلات مطلوبة ومحددة يمكن أن يرقى في رتبته في حدود المناصب الشاغرة.

وهذا ما أقرته المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 10-298¹⁴ المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة المحاسبة والتأمينات، حيث جاء فيها: « يرقى على أساس الشهادة بصفة مفتش الخزينة والمحاسبة والتأمينات، مراقبو الخزينة والمحاسبة والتأمينات الذين تحصلوا بعد توظيفهم على شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية أو شهادة معادلة كما في أحد التخصصات¹⁵ المذكورة في المادة 6 أعلاه. «، فالترقية على أساس الشهادة أو المؤهل المطلوب المحصل عليه يعد من قبيل الحوافز الإيجابية للتكوين وتحسين المستوى، كما أنها مرتبطة بتوافر المنصب المالي الشاغر، وبالنسب التي يحددها القانون الأساسي

الخاص لمختلف أنواع الترقية، إذن لا يستفيد منها الموظف بمجرد حصوله على الشهادات أو المؤهل.

ب-2- الترقية على أساس التكوين المتخصص:

تعد الترقية على أساس التكوين المتخصص واحداً من طرق الترقية في الرتبة التي تضمنتها المادة 107 من الأمر 06-03، أما تنظيمها فقد بينته القوانين الأساسية الخاصة، وكمثال على ذلك ما أقرته المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 08-315 الخاص بموظفي التربية¹⁶، حيث تضمنت ترقية معلمي المدرسة الابتدائية إلى رتبة أستاذ المدرسة الابتدائية، إذا أثبتوا عشر (10) سنوات من الخدمات الفعلية ومتابعة تكوين متخصص.

ب-3- الترقية على أساس الامتحان المهني أو الفحص المهني:

تعتبر من أهم كفايات الترقية التي تكرر المساواة بين الموظفين، كما أنها تسند المناصب الشاغرة للموظفين الأكفاء، وهذا إن اعتمد فيها على المعايير الموضوعية، وهي من المفروض أساسها، ونقصد بذلك كل من معيار الأقدمية ومعيار الكفاءة المنصوص عليهما في القوانين الأساسية الخاصة.

وفيها يمكن الموظفين الذين لهم أقدمية معينة في رتبة معينة أو في سلك معين من الترقية على أساس امتحان مهني ويجري هذا الأخير طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 12/194 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها¹⁷، ومسألة النجاح في الإمتحان مرتبطة بالنسبة المخصصة للترقية، بمعنى وجوب مراعاة نسبة المناصب الشاغرة.

بعد النجاح في الفحص المهني يخضع الموظف الناجح لدوره تكوين تكميلي قبل التعيين في الرتبة¹⁸، وهذا إجراء جوهري لاستكمال عملية الإنتقاء المطلوبة في الترقية.

ب-4- الترقية على أساس الاختيار:

وهي ذلك النوع المنصوص عليه في المادة 107 من الأمر 06-03 وهي الأخرى أحد أساليب الترقية في الرتبة وتكون باستفتاء مجموعة من الشروط والإجراءات وهي كما يلي:
أ - وجوب استيفاء شرط الأقدمية المطلوبة المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة والتي قدرت في معظمها ب 10 سنوات¹⁹، مع إمكانية تخفيضها في حالات خاصة نص عليها القانون، كما هو الأمر لموظفي الجنوب.

ب - التسجيل في قائمة التأهيل التي تعدها المصلحة المختصة في الإدارة والمؤسسة العمومية.

ج - وجوب مراعاة النسبة المخصصة للترقية على أساس الاختيار وفي الغالب اعتمدت نسبة 10 بالمئة من المناصب الشاغرة.

ب-5- الترقية على أساس الإدماج في رتبة أعلى أو إنشاء سلك جديد:

يعد هذا النوع أسلوباً استثنائياً، تطبق وتعتمد أحكامه في حال صدور قانون أساسي خاص يتضمن إنشاء وتكوين رتب جديد وأسلالك بما يستجيب مع المستجدات القانونية والإدارية، فمثلاً بالنسبة لرتبة متصرف مستشار التي تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المتضمن القانون الأساسي للأسلالك المشتركة²⁰، أنه لأجل التكوين الأولي لهذه الرتبة نصت المادة 26 من هذا المرسوم على: « يدمج المتصرفين الرئيسيين المستوفون أقدمية 10 سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة في رتبة متصرف مستشار لتكوين هذه الأخيرة. ».

كما تم النص على هذا النوع من الترقية في مضمون المادة 2 مكرر 05 من المرسوم التنفيذي رقم 16-280 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلالك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية²¹ وذلك لغرض إنشاء رتبة مساعد متصرف حيث جاء فيها: « قصد التأسيس الأولي للرتبة يدمج بصفة مساعد متصرف عند تاريخ سريان هذا المرسوم: - الموظفون والمتربصون المنتمون إلى شعبة الإدارة العامة الذين يثبتون شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية المتحصل عليها على أساس شهادة البكالوريا وبعد ثلاث سنوات من التعليم العالي أو شهادة معادلة لها في أحد التخصصات المطلوبة. - الملحقون الرئيسيون للإدارة وكتاب المديرية الرئيسيون والمحاسبون الإداريون الرئيسيون الذين يثبتون عشر سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة. »

ج- الترقية في المجموعة:

بموجب نص المادة 109 استحدث الأمر 06-03 أسلوباً أو طريقة جديدة في الترقية وهي الترقية من مجموعة ينتمي إليها الموظف إلى مجموعة أعلى مباشرة والمقصود بالمجموعة في هذا النص تلك الفئة من الموظفين الذين يمارسون وظيفة واحدة ولهم نفس التأهيل.

يلاحظ في نص المادة 109 السابق عدم إدراج فيه مصطلح مجموعة وإنما تم استعمال مصطلح الفوج على أساس أن النص بالفرنسية استعمل مصطلح GROUPE حيث نصت المادة 109 على: " تتوقف الترقية من فوج إلى فوج أعلى مباشرة كما هو منصوص عليه في المادة 08 من هذا الأمر على متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة ". وبالرجوع إلى نص المادة 08 المدرج في الأمر 06-03 أنه تضمن مصطلح مجموعة، وحتى بالنسبة للنص بالفرنسية فالمصطلح المدرج هو GROUPE إذن يمكن القول أن الصحيح هو مصطلح مجموعة واعتبار كلمة فوج خطأ في الترجمة.

والمتعمّن لنص المادة 109 يجد أنها علقت الترقية من مجموعة إلى مجموعة أعلى مباشرة بأمرين وهما:

- إما متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة إي تكوين متخصص؛
- أو الحصول على الشهادة المطلوبة وطبعا هذه الأخيرة تحددها القوانين الأساسية الخاصة.
كما يمكن للقوانين الأساسية الخاصة إضافة شروط أو توسيع دائرة الترقية من مجموعة إلى مجموعة أعلى مباشرة بإضافة أساليب أخرى، لكن دون حذف الشروط والطرق الواردة في القانون العام أي الأمر 06-03، وهذا طبقا لقاعدته الخاص يقيد العام، وقد تم توضيح ذلك من خلال التعليم رقم 45 المؤرخة في 01 ديسمبر 2008²²، حيث بينت كيفية إعداد برامج التكوين ومسألة تنظيمها قبل الترقية في المؤسسات والإدارات العمومية.
وبالرجوع إلى نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 14-266²³ المحدد للشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم نجد أنها بينت المجموعات، وكما عبرت عنها هي الأخرى بمصطلح المجموعات دون الأفواج، وتناولت شروط الانتقال من مجموعة إلى أخرى أعلى منها من خلال المادة الأولى منه.

2- موانع الترقية؛

إذا كانت القاعدة العامة هي في حال إستفاء الموظف العمومي لشروط الترقية، فإنه سيصدر قرار من السلطة المختصة بترقيته، لكن هناك حالات معينة بالرغم من إستفاء شروط الترقية إلا أن هذا الموظف لن يصدر قرارا بترقيته وذلك لوجود أسباب وظروف معينة تحول دون ذلك، وهي التي تعرف بموانع الترقية، حيث توجد على نوعين أحدها يعود سببها العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف، والأخرى تخرج عن ذلك، وسنوضحها فيما يلي.

أ- موانع الترقية بسبب العقوبة التأديبية؛

لما يرتكب الموظف أخطاء مهنية عند ممارسته لوظيفته فيتعين من السلطة المختصة فرض عليه عقوبة تأديبية تتناسب مع الخطأ المرتكب، وقد بين الأمر رقم 06-03 الأخطاء المهنية ورتبها بموجب المادة 177 منه في أربع درجات، وبالمقابل تفرض على مرتكب الخطأ عقوبات تأديبية تتدرج في شدتها حسب جسامة الخطأ وهي الأخرى على أربع درجات، ومن شأنها التأثير على المسار المهني للموظف المعاقب ماديا ومعنويا وقد ترتبط بحقه في الترقية.
والعقوبات التأديبية التي تعد كمانع لترقية الموظف تأخذ صورتين عقوبات تأديبية ذات تأثير غير مباشر على الترقية وأخرى عقوبات تأديبية ذات تأثير مباشر على الترقية.

أ-1- العقوبات ذات التأثير غير مباشر؛

بالنسبة لهذه الصورة أي العقوبات ذات التأثير غير مباشر على الترقية، والتي نصت عليها المواد 163، 173، 174 من الأمر 06-03 وهي كل من التنبيه والإنذار الكتابي والتوبيخ إذ تسمى بالعقوبات المعنوية، فهي ليست لها أثر فوري على المسار المهني للموظف، أي أن الأخير لا

يحرم فوراً من الترقية، بل يؤجل النظر فيها إلى الوقت الذي يعاد فيه له الاعتبار برفع العقوبة من ملفه بطلب منه بمرور سنة، أو بقوة القانون بمرور سنتين²⁴، وخلال هذه الفترة المحصورة بين السنة أو السنتين تحرم السلطة المعنية بالتعيين الموظف المعاقب قبل رد اعتباره من الانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى منها، وعدم تسجيله في قائمة التأهيل، كما أن ترقيته في الدرجة تكون في التوتيرة القصوى أو المتوسطة بدلاً من الدنيا.

إلى جانب العقوبات المعنوية هناك ما يسمى بالعقوبات الاستيعادية أو الإقصائية وهي التوقيف عن العمل لأيام (*la mise a pied*) والتوقيف التحفظي (*la suspend temporaire pour réserve*)، وفيها يستبعد الموظف عن ممارسة مهامه جبراً نتيجة لارتكابه خطأ وظيفياً تقدر خطورته ويتناسب مع عقوبة ذات درجة ثانية أو ثالثة أو رابعة وكل منها تؤثر بصورة غير مباشرة في ترقية الموظف المعاقب وذلك وفقاً لما يلي:

بالنسبة للتوقيف عن العمل لأيام يكون محصور بين يوم كحد أدنى، و8 أيام كحد أقصى، ويتم خصم أيام التوقيف من المسار الوظيفي للموظف، ومنه تؤجل ترقيته أو يحرم منها بصفة مؤقتة، ويقول Alain Plantay أن التوقيف عن العمل لا يحرم الموظف من الترقية بصورة نهائية وإنما يسمح بتأخيرها²⁵.

أما التوقيف التحفظي المؤقت وهو إجراء إداري يتخذ تحفظياً في مواجهة الموظف العمومي المرتكب لخطأ جسيم أو أفعال تؤدي إلى متابعة جزائية فيستوجب التحقيق معه²⁶. والملاحظ أن كل من المادتين 173 و174 من الأمر 06-03 المتضمنتين لأحكام هذا الإجراء سواء في حالة الموظف المرتكب لخطأ جسيم أو كونه متابع جزائياً لم توضحاً صراحة آثار إجراء التوقيف التحفظي المؤقت على ترقية الموظف المعاقب، ولهذا وضعت التعليمات الوزارية رقم 267²⁷، وأقرت صراحة أن الموظف في كلتا الحالتين الواردتين في المادتين 173 و174 من الأمر 06-03 يحرم فيها من الحقوق التي تعد بمثابة مزايا مالية مستقبلية والمتمثلة في الترقية في الدرجات والتسجيل في قائمة التأهيل للترقية إلى رتبة أعلى وبالتالي إجراء التوقيف بنوعيه يعد مانعاً مباشراً للترقية.

أ-2- العقوبات التأديبية ذات التأثير المباشر على الترقية؛

وهي عقوبات تفرضها السلطة المعنية على الموظف المرتكب لأخطاء من شأنها أن تؤدي مباشرة إلى تجميد مركزه القانوني مباشرة وفوراً، وقد نصت المادة 163 من الأمر 06-03 هذه العقوبات هي الشطب من قائمة التأهيل، والتنزيل من درجة إلى درجتين وكذلك التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

المتأمل لهذه العقوبات يجد أنها موانع أصلية للترقية وخطيرة فهي تؤثر مباشرة على المسار الوظيفي للموظف الذي ثبت ارتكابه لخطأ وظيفي يرقى إلى الدرجة الثانية، أو الثالثة، أو الرابعة وهو الأخطر فيهم، إذ يقابله التنزيل في الرتبة، فإن كان الموظف المعاقب في الرتبة الأولى حتما سيكون مصيره التسريح، أو يعاد تعيينه في وظيفة أسفل سلكه وهذا أمر خطير، ونفس الشيء بالنسبة لحالة التنزيل بدرجتين، فالأمر يعد جد خطير إذا ما كان الموظف حديث الترسيم والتثبيت، لأن هذه العقوبة ستؤدي إلى وضع حد لعلاقته الوظيفية، وذلك بتسريحه لعدم وجود رتب دنيا.

والإشكال الآخر الذي يطرح في مسألة عقوبة التنزيل هو أن السلطة عند إصدار العقوبة لا تدرس ولا تعمل حسابها فيما إذا كان هذا الأمر يقابله منصب شاغر ليدمج فيه الموظف المعاقب أم لا، كما أن القانون سكت عن هذه الحالة ولم يوضحها، في هذه الحالة المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بينت رأيها في هذا الأمر حيث أكدت في مراسلتها رقم 458 الزامية تنفيذ العقوبة وتسوي وضعية الموظف المعاقب في السنة المالية الموالية²⁸.

ب- موانع الترقية الخارجة عن التأديب:

هذه الموانع عبارة عن وضعيات وحالات يوجد فيها الموظف بسبب ظروف معينة، فتجعل الإدارة أي السلطة المختصة في التعيين تحرمه من الترقية، لكن بشكل مؤقت فقط، وفي هذا الإطار نظم المشرع الجزائري هذه الموانع في قانون 06-03 وحددها ضمن أربع حالات وهي حالة وضعية خارج الإطار، حالة الاستيداع، حالة العطل والغيابات، حالة التقارير السنوية السلبية.

ب-1- وضعية خارج الإطار والإحالة على الاستيداع مانعين للترقية.

إن كل من وضعية خارج الإطار والإحالة على الاستيداع تعد مانعا للترقية حسب الأمر رقم 06-03، وهي تؤثر سلبا على الترقية وعلى المسار الوظيفي للموظف.

فبالنسبة للوضعية خارج الإطار بين أحكامها المشرع الجزائري في نص المادة 141 من الأمر 06-03 حيث جاء فيها « لا يستفيد الموظفون الذين يوضعون في حالة خارج الإطار من الترقية في الدرجات. »، بمعنى أن التأثير السلبي لحالة خارج الإطار يمس الترقية في الدرجة دون الترقية في الرتبة أو في المجموعة، وهذا يكون طيلة 5 سنوات كمدد قصوى مسموح بها والمقررة قانونا لهذه الوضعية²⁹.

ومنه بعد انقضاء مدد الوضعية وإعادة إدماج هذا الموظف في رتبته الأصلية بقوة القانون³⁰، يمكن له تقديم طلب الترقية في الرتبة للإدارة التي لها صلاحيات التعيين، إن حاز على شهادات أو مؤهلات جديدة في فترة تواجده في وضعية خارج الإطار، كما يمكن أن يطلب

المشاركة في إمتحانات مهنية على أساسها تتم ترقيته إلى رتبة أعلى، أو سلك، أو مجموعة أعلى مباشرة، إضافة إلى إمكانيته التسجيل في قائمة التأهيل ليرقى في الرتبة الأعلى على أساس الاختبار.

وكمانع آخر للترقية ضمن الوضعيات القانونية الأساسية التي حددها المشرع بموجب الفصل الرابع من الباب السادس من الأمر 06-03 (الوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله) نجد وضعية الإحالة على الاستيداع، حيث أن أحكامها المتعلقة بالترقية جاءت ضمن المادة 145 من الأمر رقم 06-03 والتي تنص: « تتمثل الإحالة على الإستيداع في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل، وتؤدي هذه الوضعية إلى توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد. »

إذن فهذا النص قد بين صراحة التأثير المباشر لحالة الإستيداع على الترقية لكن كيفية التأثير لم تكن واضحة، فهي تحتل عدّة تفسيرات فما دام أنه استخدم حرف العطف بين الأقدمية والترقية في الدرجات، فأساسا مصطلح الأقدمية ينصرف إلى الترقية بجميع أنواعها، لكن لما حدد في العبارات الموالية للأقدمية، الترقية في الدرجات، فيمكن أن يقصد بذلك توقيف الأقدمية في الترقية في الدرجات دون أن ينصرف الأمر إلى الأنواع الأخرى من الترقية التي تشترط الأقدمية بجانب الشروط القانونية الأخرى.

ب-2- العطل والغيابات كموانع لترقية الموظف؛

تؤدي العطل والغيابات إلى انقطاع الموظف عن وظيفته، ويكون ذلك لأسباب مرضية أو لقوة قاهرة أو غيرها مما يؤثر على مسألة ترقيته، فنجد هذا التأثير يختلف حسب نوع السبب فيكون مباشرا أو غير مباشر.

فبالنسبة للعطل المرضية اعتبرها المشرع من قبل حالات القيام بالخدمة وهذا ما نصت عليه المادة 129 من الأمر 06-03 حيث جاء فيها: « يعد في وضعية الخدمة أيضا الموظف: -،-الموجود في عطلة مرضية أو حادث مهني-الموظفة الموجود في عطلة أمومة...، ومعنى ذلك أن هذا الموظف لا ولن يتقاضى راتباً أثناء فترة الغياب عن عمله أي فترة العطلة المرضية، كما أنه لا يمكن أن يرقى أثناء تلك الفترة وهو غير موجود ولا يزاوّل عمله، بل أنه بعد انتهاء فترة العطلة والتحاقه بوظيفته سيعوض عن ذلك الخصم من راتبه وكما تحتسب له فترة العطلة المرضية في الأقدمية وهذا يعني أن تأثير العطلة المرضية في الترقية عرضي فقط يتمثل تأجيلها إلى حين التحاقه بمنصبه.

أما إذا نظرنا إلى مسألة الغيابات فإن الأمر يختلف، حيث أن آثاره تكون مباشرة على ترقية الموظف وهذا يستشف من نص المادة 215 من الأمر 06-03 حيث جاء فيها: « يمكن أن

يستفيد الموظف من رخص استثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر لأسباب الضرورة القصوى المبررة، لا يمكن أن تتجاوز مدتها عشرة (10) أيام في السنة»، ومنه يمكن القول أنه بالرغم من الضرورة القصوى التي استدعت الغياب فرخص به للموظف إلا أن الموظف يحرم من راتبه ونفهم من ذلك ضمناً أنه حتى بالنسبة للحقوق الأخرى لن يبقى الموظف خلال هذه الفترة متمتعاً بها ومن بينها الترقية، وهذا الأمر ينطبق على الغياب بمبرر أو بدون مبرر فكلها موانع تؤثر سلباً على الترقية حيث لا تحتسب الأيام التي تغيب فيها في مساره الوظيفي.

ج- التقارير السنوية كمانع للترقية؛

عرفنا أنه عند ترقية موظف تلجأ السلطة المختصة في التعيين إلى الاستعانة بتقارير تعدها السلطة السلمية، تتضمن تقييماً للموظف يركز على الأسس³¹ التالية:

- تبيان مدى كفاءة الموظف وفعاليتيه ومردوديته.
- احترامه للواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية.
- كيفية أدائه للخدمة.

فتضع السلطة السلمية علامة تقييم للموظف في هذا التقرير تتراوح بين 0 إلى 20 وتقدير نهائي عام يكون من ممتاز إلى ضعيف، وبناء على هذه التقارير الدورية يتبين مدى إمكانية تسجيل الموظف في الجدول السنوي للترقية سواء في الدرجة أو في الرتبة³²، فإن كان التقرير سلبياً لمنحه علامة منخفضة وتقديراً ضعيفاً فحتماً لن يسجل ولن تتم ترقيته، فيؤدي ذلك إلى تأجيلها، لكن هذا التقرير سيكون دون جدوى في حالة ترقية موظف إلى درجة أعلى بقوة القانون أي أن له أقدمية الثلاث سنوات ونصف، أي استوفى مدّة الترقية بالوتيرة القصوى، ففي هذه الحالة حتى وإن كان التقرير سلبياً فلا معنى له أمام قوة القانون لأنه يعطيه الحق في الترقية على أساس الاقدمية.

المحور الثاني: تقدير نظام الترقية المعتمد في الأمر 03-06

من خلال الدراسة للأحكام المتعلقة بالترقية التي تضمنها الأمر رقم 03-06 سجلنا مجموعة من الإيجابيات لهذه الأحكام والتي ستعود بالفائدة لطرفي العلاقة الوظيفية (الإدارة، الموظف)، ومن جهة أخرى اعترفتها نقائص مما سارت بها نحو السلبية، مما يؤثر ذلك على المسار المهني للموظف وكذلك على أداء الإدارة، وسنشرح ذلك ضمن العنصرين المواليين.

أولاً - إيجابيات نظام الترقية في الأمر رقم 03-06؛

عند دراستنا لنظام الترقية في الأمر 03-06 لاحظنا بأنه يتميز بعدة مميزات إيجابية لها فائدة وتأثير إيجابي على المسار المهني للموظف، وهذا يظهر من خلال ما يلي:

- يتميز الأمر رقم 06-03 بالتنوع في أساليب وطرق الترقية والصعود في السلم الوظيفي، فقد أقر الترقية في الدرجة، في الرتبة، وفي المجموعة، وبذلك يكون المشرع قد منح للموظف فرصاً عدّة للترقية ومعنى ذلك فرصاً عدّة لتحسين وضعه المادي والوظيفي، فهذا طبعا يعد أمراً تحفيزياً وترغيباً في الانضمام إلى قطاع الوظيفة العمومية، بل وتعزيزاً لذلك قام بتكريس التنوع في طرق الترقية سواء في الرتبة أو في المجموعة فوضع الترقية فيهما يكون على أساس الشهادة، التكوين المتخصص، والإمتحان المهني، أو على أساس الإختيار بعد التسجيل في قائمة التأهيل، والشيء المميز في كل هذه الطرق هو اعتماده على معيارين أساسيين هما الأقدمية والكفاءة، فالمعيار الأخير يعد تحفيزاً لجلب الكفاءات إضافة إلى أنه استجابة إلى طموح الموظف في رفع مستواه والتدرج في السلم الإداري.

- من جهة أخرى لاحظنا أن نظام الترقية في الأمر 06-03 مبني على مبدأ المساواة بين الموظفين في الترقية وهذا من خلال اعتماده لمعايير موضوعية في أساليب الترقية، فهو يتيح فرصاً متكافئة لهم، أي أن كل من استوفى الشروط القانونية المطلوبة في أي أسلوب أو في أي طريقة سيكون له قانونياً الحق في الترقية مثل غيره، وهذا الأمر يخلق الأمان ويعزز في الحياة المهنية للموظفين، ويعد حافزاً لجلب الكفاءات والمحافظة عليها.

- يتسم نظام الترقية المعتمد في الأمر 06-03 بالبساطة والسهولة في عملية التطبيق³³، فهو يشجع بذلك الموظفين على البقاء في الإدارات وعدم تركها لاحتمال فقدهم لأقدميتهم عند ترك الوظيفة.

- انطلاقاً من المعايير المعتمدة في الترقية التي أقرها قانون 06-03 نجد أنه يرمي من خلالها إلى تحسين مستوى أداء الموظف، وهذا ما ينعكس على سير المرفق العام فتكون خدماته ذات جودة عالية من حيث النوع وكذلك الكم، لأن القائمين على تقديمها من ذوي الكفاءات، ومكونين بما يتماشى وتطورات المجتمع، فيكون التسيير بأساليب متقدمة وحديثة، وهذا ما نراه مثلاً عند اعتماد نظام الإدارة الإلكترونية في تسيير المرفق العام.

- منحت المادتين 107-110 من القانون رقم 06-03 الصلاحية للقوانين الأساسية الخاصة لتضع أحكاماً خاصة في نظام الترقية، فالمادة 107 سمحت لها بتحديد الكيفيات التي تطبق فيها طرق الترقية في الرتبة لأن تفاصيلها غير وارد في قانون رقم 06-03، ونفس الشيء بالنسبة لتحديد النسب المخصصة لكل أسلوب في نوع معين للترقية، فمثلاً النسبة المخصصة للترقية عن طريق التكوين المتخصص، والنسبة المخصصة للترقية على أساس الشهادة ضمن الترقية في الرتبة وهكذا، وكما أنه إذا رجعنا إلى الترقية في الدرجة التي تتم بوتائر معينة فهذه الأخيرة حددت ضمن المرسوم الرئاسي رقم 304/07 وتم التفصيل فيها،

ومعنى ذلك أن قانون 06-03 مرن يستجيب لخصوصيات مختلف الأسلاك في التوظيف العمومي والمرتبطة بطبيعة العمل ومؤهلات الموظف.

ثانيا - سليات نظام الترقيات في الأمر 06-03:

من خلال الدراسة لأحكام الترقية في الأمر 06-03، توضحت لنا عدّة سليات اعترت هذه الأحكام وأثرت على قيمتها وأهميتها بالنسبة للموظف، وسنبين ذلك فيما يلي:

- ابتعاد أساليب الترقية وطرقها عن المنطق المهني، فكان من المفروض أن يطبعها ترجيح المعارف الأكاديمية والكفاءة المهنية والمهارية للموظف لكونها أكثر مردودية ونفعا للخدمة العمومية³⁴.

- اعتماد الترقية في الدرجة على أساس الاقدمية ضمن وتائر ثلاث دنيا، متوسطة، وقصوى، فهذه التوائر تحدد حسب نتائج التقييم، وهذا الأخير عادة يكون غير موضوعي خاصة إذا كان الموظف مجد ولكن ليس على علاقة حسنة مع رئيسه السلمي فحتما النتائج تكون في غير صالح الموظف، مما يعني التويرد التي يرقى بها دائما ستكون في القصوى، بينما الموظف الأقل جدية أو الغير كفا سيرقى في وتيرد متوسطة ويمكن حتى في الدنيا، وهذا ما نراه في الكثير من الإدارات والمؤسسات، فالكثير منهم من ينتقل إلى درجة أعلى على التويرد القصوى ومنه سيقتل روح المبادرة والابداع لديهم مادام التقييم غير موضوعي ولا يعبر على واقع كل موظف.

- إن اعتماد الاقدمية كأساس ومعيار للترقية ستقف كعائق أمام الموظفين الأكفاء للتقدم في الدرجات وحتى الرتب أحيانا إذا كانت الأخيرة تتطلب الاقدمية إلى جانب شهادة الكفاءة، وهذا ما ينعكس سلبا على أدائهم ومردودهم بل يتجهون إلى الخمول وعدم تحسين الأداء، وكما تقول فرجيني فورست: « تهمين الاقدمية على حساب نتائج تقييم الأداء يضر بتحفيز الموظفين ويمس بمبدأ الراتب مقابل النتائج كمبدأ أساسي في التسيير الحديث للموارد البشرية³⁵ ».

- عدم تحديد المشرع لأثار الغياب على الترقية بصورة صريحة في بعض صوره (الغياب المبرر والغياب المرخص)، ما جعل ذلك الباب مفتوحا لتأويلات السلطة المختصة بالتعيين، وهو شأنه في مسألة تحديد حالات الضرورة القصوى ومدلولها ليرخص بها الغياب الوارد في نص المادة 215 من الأمر 06-03، فيمكن القول هنا أن المشرع متناقض في أحكامه، إذ أنه يرخّص الغياب للموظف من جهة، ومن جهة أخرى يحرمه من الراتب بصورة صريحة، ونستنتج حرمانه من الترقية بصورة ضمنية فهذا الأمر في غاية التناقض.

- الطابع الإداري الذي يطغى على نظام التقييم وما ينجر عنه من مساومات وانحرافات مما يؤدي إلى عدم فاعلية نتائج الترقية ومصادقيتها، فيقضي على جو التنافس وروح المبادرة

وظموح الابتكار، بالتالي لا مجال للكلام على تحسين مردودية الإدارة، وهذا ما تعانيه الكثير من الإدارات الجزائرية.

- اعتماد معيار الأقدمية لا يحقق العدالة بين الموظفين لأنه سيرقى المجتهد والمجد مع الكسول غير المجد، فهو معيار مجحف بحقوق الموظف المنتج³⁶ والمبدع الذي تزيد معدلات أدائه الوظيفية وإنتاجيته عن غيره من الموظفين، مما تضعف روح الحماس لديه وتثبط فعالية كفاءته التي كان من الممكن أن يستفاد منها في ترقية وتطوير الإدارة.

خاتمة:

تشكل الترقية بمختلف أنواعها أحد أهم الحوافز المادية والمعنوية الايجابية لتحسين الأداء والرفع من الكفاءة لدى الموظفين، حيث توصلنا إلى أنه عاجلها المشرع الجزائري في الأمر 03-06 بأحكام مرنة، منح من خلالها للقوانين الأساسية الخاصة صلاحيات تطبيقها حسب ما يتناسب وكل سلك، مع إمكانية وضع استثناءات على قواعده العامة إن تطلب الأمر ذلك، مما جعله يتسم بخصوصية في أحكامه سواء تعلق الأمر بأنواع الترقية أو موانعها، وقد توصلنا في دراستنا الى عدد نتائج مهمة أهمها:

- الترقية أهم أبرز محطة في المسار المهني للموظف، يسعى لتحقيقها من أجل تحسين وضعه المالي والوظيفي.

- الترقية هي أحد أهم الأسس التي يقوم عليها النظام المغلق في التوظيف العمومي.

- أضاف الأمر 03-06 نوعا جديدا في الترقية وهو الصعود من مجموعة إلى مجموعة أعلى مباشرة وذلك وفق طرق وشروط محددة ضمن القوانين الأساسية الخاصة، إلى جانب تكريس الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة.

- ربط الأمر 03-06 الترقية بعملية التقييم، هذا الأخير يعتمد فيه على معايير غير قابلة للقياس، إضافة الى ضعف تأهيل الرؤساء الإداريين، ووجود المحسوبية، فالتقارير التقييمية لا تعبر عن الواقع ويحد من اجتهاد الموظف وتكبح لديه روح الإبداع.

- إن الأمر 03-06 وضع موانع تحول دون إصدار السلطة المختصة في التعيين لقرار الترقية، لكن الأمر لم يكن صريحا وواضحا في موقفه في شأن مانع الغياب.

ومن خلال النتائج السابقة يمكن أن نقترح مجموعة من النقاط التالية:

- وجوب إدراج نص توضيحي في مسألة التنزيل كعقوبة من درجة إلى درجتين او من رتبة الى الرتبة الأدنى مباشرة، وهذا بالنسبة لحديثي التوظيف، أو حالة انتقاء الرتبة الأدنى.

- إعادة النظر في مانع الغياب المرخص، حيث يستوجب تحديد بصورة صريحة حالات الضرورة القصوى، حتى لا يترك ذلك إلى تقديرات الإدارة وأهواء المسؤولين، إضافة إلى وجوب رفع

حرمان الموظف المرخص له بالغياب، مادام الأمر متعلق ب 10 أيام فقط والضرورة القصوى هي التي دعت ذلك، فيستوجب احتسابها في الأقدمية المطلوبة.

- يجب تمييز حالتين في المانع المتعلق بالتوقيف التحفظي المؤقت وهي:

- حالة ثبوت الخطأ الجسيم أو الجرم المرتكب على الموظف الموقوف، فهنا يحرم من الترقية مباشرة.

- أما إذا سار التحقيق في صالح الموظف الموقوف، فيستوجب إعادة الحقوق التي حرم منها لأن التوقيف إجراء إداري تحفظي، فلا يتحمل الموظف تبعته في هذه الحالة.

الهوامش:

- ¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 146.
- ² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 245.
- ³ - وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2002، ص 83.
- ⁴ - عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 03.
- ⁵ - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 314.
- ⁶ - عبد الكريم بلعراي، «نظام الترقية في الوظيفة العمومية»، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الأول، 2013، الجزائر، ص 24.
- ⁷ - التعليم رقم 05 المؤرخة في 1968/07/03 المتعلقة بتطبيق طريقة التنقيط والترقية في الدرجات للموظفين.
- ⁸ - رمضان محمد بطيح، «تقويم أداء الموظف - تقارير الكفاءة»، ورقة عمل في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، المغرب، أوت 2006، منشور في الموقع: ecat.kfnl.gov.sa: 88.
- ⁹ - المادة 27 من المرسوم التنفيذي 96-92 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 16، المؤرخة في 1996/03/03.
- ¹⁰ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 246.
- ¹¹ - المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 23 سبتمبر 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 61، الصادرة في 30-09-2007.
- ¹² - المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 304/07، المصدر السابق.
- ¹³ - لوج منير، جبيلي حسيبة، «المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية»، ورقة عمل شارك بها في الملتقى الوطني الثاني حول التسيير التقديري للموارد البشرية ومخطط الحفاظ على مناصب العمل بالمؤسسات الجزائرية، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، أيام 27-28 فيفري 2013.
- ¹⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 10-298، المؤرخ في 29-1-2010، المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الخزينة المحاسبية والتأمينات، الجريدة الرسمية عدد 74 الصادرة في 05-12-2010.
- ¹⁵ - التخصصات هي: علوم المالية والمحاسبة، العلوم الاقتصادية، العلوم القانونية والإدارية العلوم التجارية، علوم التسيير، التخطيط والإحصائيات.

- 16 - المرسوم التنفيذي رقم 08-315 المؤرخ في 11-10-2008 المعدل والمتمم، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي التربية، الجريدة الرسمية عدد الصادرة في
- 17 - المرسوم التنفيذي رقم 12/194 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفضوح المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها المؤرخ في 25-4-2012، الجريدة الرسمية عدد 26.
- 18 - بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر 2018، ص 498، وينظر في عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر، دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين، مطبعة مزوار الجزائر 2011، ص 246.
- 19 - بوطبة مراد، مرجع سابق، ص 498.
- 20 - المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المتضمن القانون الأساسي للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، معدل ومتمم، المؤرخ في 19-01-2008، الجريدة الرسمية عدد 03، الصادرة في 20-01-2008.
- 21 - المرسوم التنفيذي رقم 16-280 معدل ومتمم للمرسوم التنفيذي رقم 08-04 المتضمن القانون الأساسي للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 02-11-2016، الجريدة الرسمية عدد 66، الصادرة في 09-11-2016.
- 22 - التعليم رقم 45 المؤرخة في 01 ديسمبر 2008، حددت كيفية تنظيم وبرامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.
- 23 - المرسوم الرئاسي رقم 14-266 المؤرخ في 28-09-2014 معدل ومتمم للمرسوم رقم 07-304 المتضمن تحديد الشبكة الإستراتيجية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية عدد 58، الصادرة في 01-10-2014.
- 24 - أنظر المادة 176 من الأمر رقم 06-03، مصدر سابق.
- 25 - Alain Plantey, *La fonction public (traité générale)*, 2eme édition, Litec, Paris, 2001, p476.
- 26 - Essaid Taib, *Droit de la fonction publique*, édition houma, Alger, 2005, p106.
- 27 - التعليم الوزارية رقم 267، المؤرخة في 19 جانفي 2016، المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المادتين 173 و174 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 28 - مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العمومية، المراسلة رقم 458، المؤرخة في 11-01-2015.
- 29 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 141 من الأمر رقم 06-03، مصدر سابق.
- 30 - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص 265.
- 31 - هذه المعايير نصت عليها المادة 99 من الأمر 06-03 مصدر سابق.
- 32 - هاشمي خريفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.
- 33 - عبد الكريم بلعراي، مرجع سابق، ص 37.
- 34 - هاشمي خريفي، مرجع سابق، ص 214.
- 35 - Virginie Forest, *perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française*, revu international S.A.I.I.S.a, vol 74, 2008/2, p 357.
- 36 - شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 148.