مقـدمــة

تحظى الوظيفة العامة باهتمام كبير في الدول المعاصرة ، حيث بات من المؤكد أنه لا يمكن للدولة تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، إلا إذا كانت الوظيفة العمومية فيها منظمة تنظيما دقيقا إداريا وقانونيا وبشريا.

ومن هذا المنطلق فإن الغاية الأسمى لوجود الإدارة العمومية هو تحقيق المصلحة العامة، بتقديم الخدمات للجمهور بواسطة المرافق العامة، وهي تسعى دوما إلى حسن سير هذه المرافق في ظل المطالب المتزايدة للمواطنين المرتفقين الذين يتطلعون لخدمات ذات جودة عالية وتستجيب الإدارة لمطالبهم بكفاءة وفاعلية ، ومن ثمة يعتبر الموظف العمومي بمثابة أداة الدولة وحجرها الأساس الذي تقوم عليه سياستها في مجال الوظيفة العمومية، هذا ما جعل بعض الأنظمة القانونية تكرس حياة الموظف لخدمة الإدارة بصفة مستمرة ودائمة من أجل القيام بوظائفه على أحسن وجه حتى تحقق الإدارة الأهداف المرجوة منها.

كما عرف نظام الوظيفة العمومية في الجزائر تطورات كثيرة، وهذا من أجل الانسجام مع المستجدات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر في الحقب المتفاوتة، ورغم استقلال الجزائر سنة 1962 إلا أنها لم تشهد صدور قانون ينظم الوظيفة العمومية في كنف الجزائر المستقلة إلا في سنة 1966 ،بموجب الأمر رقم 66-133[1] المؤرخ في 1966/06/02 ،المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، وقد استمر العمل

1الامر 66-133،الصادر في 02جوان 1966،المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم46 سنة1966

بالقانون الفرنسي للوظيفة العمومية لسنة 1959 ،في الفترة التي سبقت هذا الأمر عملا بموجب أحكام القانون 62-157[1] المؤرخ في 1962/12/31 الذي يمدد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية ، وتماشيا مع فلسفة منظومة العمل في تلك الحقبة صدر القانون الأساسي العام للعامل بغية إزالة الفوارق وتوحيد أنظمة العمل بين القطاع الاقتصادي والإدارة العمومية، إلا أن المحاولة باءت بالفشل لعدم التجانس بين القطاعين وكذا اختلاف الأهداف المرسومة لكل قطاع، وتجسد التخلي عن هذه النظرة بموجب صدور المرسوم رقم85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي عدل عن مبدأ التوحيد رغم أن مرجعيته تطبيق أحكام المادة 2 من القانون الأساسي العام للعامل،وتماشيا مع التحولات التي عرفتها الجزائر على الصعيد الاقتصادي والسياسي، صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 06-03 الذي عرف بداية سريان نصوصه التنظيمية في جانفي 2008 مع صدور أول قانون أساسي، والمتعلق بمستخدمي الأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-04[2] المؤرخ في 19 يناير 2008.

ولقد أصبحت الوظيفة العمومية في عصرنا الحالي تساير الدور الجديد للدولة من أجل الوصول لإدارة محايدة وناجعة وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين ، ومواكبة التطورات المحيطة بها، مع الاهتمام بتطوير عملية تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، باعتبار

1قانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 يتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ماتعارض منها مع السيادة الوطنية،ج.ر ،عدد 02 الصادرة بتاريخ 11 جانفي 1963.

2المرسوم التنفيذي 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008 يتضمن القانون الاساسي الخاص بالموظفين المنتمين للاسلاك المشتركة في المؤسسات والادارات العمومية،ج.ر،عدد 03 الصادرة بتاريخ 20يناير2008.

المورد البشري دافع للتقدم وخالق للثروة مع ضمان المساواة في الحقوق والواجبات في تسيير الحياة المهنية للموظفين.

لذلك نجد أن قانون الوظيفة العمومية ينظم كل ما يتعلق بالمسار المهني للموظف بداية من توظيفه الي تدرجه في المسار المهني وانتهاء بنهاية علاقته الوظيفية بالإدارة ،مرورا بحقوق الموظف وواجباته ،وقد تناول كل من الفقه والتشريع والقضاء الجزائري والمقارن مسألة تعريف الموظف العمومي وتحديد شروط وأركان اكتساب هذه الصفة ، ويري الأستاذ **عمار عوابدي** أن التعريف الراجح هو "الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق الاستغلال المباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية ويشغلون وظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاصة بالمرفق العام الإداري الذي يعمل فيه".[1]

ومنه يستخلص من هذا التعريف أن الطبيعة القانونية التى تربط الموظف العمومي إزاء الإدارة هي علاقة تنظيمية لائحية ،وهذا مايميز نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة (SYSTEME FERME)، وإن كان المشرع الجزائري انفتح على النظام التعاقدي المفتوح (SYSTEME OUVERT) من خلال المواد من 19 الى 25 من الأمر 06-03 [2]المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

1عمار عوابدي،الاساس القانوني لمسؤولية الادارةعن اعمال موظفيها،الشركة الوطنية للنشر والتوزيع،الجزائر،1982،ص39
2أنظر المواد من 19 الى 25 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،ج.ر عدد46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 ،ص 05.

ومن أهم فصول ومضامين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ما تعلق بالحقوق والواجبات والضمانات الخاصة بموظفي القطاع العمومي أي كل ما يخص المسار المهني للموظف بداية من تاريخ تعيينه ثم ما يترتب عليه من حقوق، كالحق في تقاضي الراتب ، الحق في الحماية ،الحق في العطل ، الحق في ممارسة العمل النقابي والإضراب ،وكذلك الحق في التكوين والترقية هذه الأخيرة تعد من أهم حقوق الموظف العمومي وضماناته.

إن موضوع الترقية يكتسي أهمية بالغة حيث اهتم به الكثير من الباحثين لأنها تعتبر نقطة تقاطع بين العديد من العلوم كالاقتصاد وعلم النفس وعلم الاجتماع هذا من ناحية ، و من ناحية أخرى تكتسب الترقية أهميتها لأنها تعتمد أسس يجب إتباعها من اجل اختيار موظفين قادرين على تحمل أعباء الوظائف العليا المرقى إليها، وفقا للشروط التي تحددها القوانين المنظمة للترقية .

لقد تم إختيار هذا الموضوع لرغبة ذاتية في دراسة مواضيع الوظيفة العمومية لأهميتها بالإضافة إلى عامل التخصص العلمي في فرع القانون الإداري ،وكذا لارتباطها بعملي.

أما العوامل الموضوعية فتكمن في أهمية الموضوع وكونه جدير بأن يكون محل مناقشة مذكرة ماستر لما له من علاقة مباشرة بالمسار المهني للموظف ،وكذلك باعتباره موضوع تناولته بالدراسة عدة علوم كل من زاويته ، كالاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس،وسنحاول تناوله من الشق القانوني الإداري.

كما تبرز أهمية الموضوع في أنه يعالج مشكلة هامة لفئة كبيرة من المجتمع وهم الموظفون بالمؤسسات والإدارات العمومية منذ تاريخ تعيينهم الى غاية تقاعدهم من الوظيفة،حيث تعد الترقية مطلبا ومرادا يطمح له كل موظف نظرا لأثرها المادي والنفسي عليه

كما تتضح الأهمية النظرية لهذا البحث في أنه يعد محاولة لإثراء المكتبة القانونية للكلية بهذا النوع من البحوث التى تهتم بالوظيفة العمومية والقانون الاداري بوجه عام .

إن الاهداف التي نسعي الى تحقيقها من خلال هذا البحث تتمثل في:

– محاولة تحليل الإطار النظري و المفاهيمي لنظام ترقية الموظف العمومي وبيان مدي آثاره على المسار المهني للموظف العمومي ؛والإدارة العمومية.

– معرفة الأسس التى يقوم عليها نظام ترقية الموظف العمومي؛

– بيان الضمانات القانونية التي تكفل إستفادة الموظف الكفء من حقه في الترقية بصفة موضوعية و عادلة.

وبناء علي ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية :

-كيف عالج المشرع الجزائري ترقية الموظف العمومي كحق من حقوقه الأساسية ؟ ودعامة لمساره المهني ؟ وماهي الأثار الترتبة عنها بالنسبة للموظف والإدارة العمومية ؟

وتتفرع عن هذه الاشكالية الرئيسة عدة تساؤلات فرعية تساهم الاجابة عنها في تحليل عناصر الموضوع واستيفاء جميع جوانبه وجزئياته .

1-ما هو مفهوم الترقية كنظام متكامل ومرحلة هامة في المسار المهني للموظف؟

2-ماهو التكييف القانوني للترقية وما مدي سلطة الإدارة في تنفيذها؟

3- ما هي أنواع الترقية وأشكالها وإجراءات تطبيقها ؟

4-ماهى الضمانات القانونية التي يكفلها القانون لحماية حق الموظف في ترقية موضوعية؟

ولمحاولة الاجابة على هذه الاشكالية تم اعتماد المنهج التحليلي من خلال تحليل النظام القانوني للترقية وبيان أسسها وأنواعها وشروطها والمبادئ التي تحكمها وفق قانون الوظيفة الجزائري وكذا ما ورد حولها في كتب الفقه ومؤلفاتهم ، بالإضافة الاستعانة بالمنهجين التاريخي والوصفي ، فالأول تم اعتماده بمناسبة دراسة تطور النظام القانوني والمعالجة التشريعية لترقية الموظف العمومي انطلاقا من الأمر رقم66-133 وانتهاءا بآخر تنظيم لها ،والمتمثل في الأمر رقم 06-03، اما المنهج الوصفي فتم الاعتماد عليه ، باعتباره المنهج الأمثل لهذا النوع من الدراسات من خلال وصف الموضوع لإبراز أثارها ونتائجها على الموظف والإدارة العمومية،من أجل استخلاص النقائص والاختلالات التى يعاني منها ثم اقتراح الحلول لعلاجها وتطويرها

ولا يخلو أي عمل أو بحث نقوم به من الصعوبات والعوائق ومن بين أهم الصعوبات والعوائق التي واجهتنا نذكر ما يلي:

- نقص المؤلفات المتخصصة و المتعلقة بموضوع الترقية على مستوى الوظيفة العمومية في الجزائر عدا الجرائد الرسمية وبعض الكتب العامة المتعلقة بالوظيفة العمومية بوجه

عام ،وكذا صعوبة إجراء دراسات ميدانية وتطبيقية نظرا لضيق الوقت والالتزامات المهنية.

إن عملية تنظيم البحث ومحاولة استيفاء جميع جزئياته وجوانبه اقتضت تقسيم الدراسة الى فصلين وأربعة مباحث ، حيث تم التطرق في **الفصل الأول** الي بيان أن ترقية الموظف تعتبر كدعامة أساسية لمساره المهني فخصصنا **المبحث الأول** منه الى مفهوم ترقية الموظف العمومي، حيث قمنا بتحديد وضبط مفهوم الترقية من خلال مجموعة من التعاريف التى أتى بها الفقه والقضاء والتشريع ،وتمييزها عما يشابهها من نظم قانونية في **المطلب الأول** مع ابراز اهميتها بالنسبة للموظف والمبادئ التي تقوم عليها في **المطلب الثاني**، أما في **المبحث الثاني** فقد إنتقلنا الى تحديد معايير الترقية وتكييف طبيعتها القانونية حيث تناول **المطلب الأول** مختلف معايير الترقية وأسسها سواء الأقدمية أو الكفاءة أو اعتمادهما معا كما أقره المشرع الجزائري وفي **المطلب الثاني** عالج محاولة الإجابة على مدي ضمان المشرع لترقية موضوعية وعادلة وفعالة للموظف ،وماهي موانعها المحددة سلفا التي تقف حائلا دون ترقيته.

أما **الفصل الثاني** فتناولنا من خلاله تطبيقات نظام الترقية في قانون الوظيفة العمومية وتحديدا القانون الجزائري وفق منهجية تحليلية أظهرنا فيها مختلف أنواع الترقية والرقابة على تجسيدها في **المبحث الأول** والذي تفرع عنه مطلبين تناول **الأول** تعدد انواعها وأما **المطلب الثاني** فخصص لأشكال الرقابة عليها، وفي **المبحث الثاني** قمنا تضمين آثار الترقية وعلاقتها بالمسار المهني للموظف حيث تناول **المطلب الأول** مدى اعتبار الترقية قرارا اداري

ومتى يكون نافذا في مواجهة الإدارة أو المخاطب به ،وما هي الحالات التي يجوز للإدارة المصدرة له إلغاءه أو سحبه أما **المطلب الثاني** فتطرق لإرتباط الترقية بالحوافز المادية والمعنوية التي تؤثر في المسار المهني للموظف العمومي.

وانتهاء بخاتمة ضمت حوصلة وجيزة لما جاء في الموضوع متبوعة بأهم النتائج المتوصل اليها من خلال تحليل لنظام قانون الترقية ثم تقديم بعض التوصيات والاقتراحات لتطوير وتفعيل نظام الترقية بالنسبة للموظف والإدارة العمومية التى ينتمي اليها.