

Employment Standards in Kuwaiti Legislation and Judiciary (Comparative Critical Analysis Study)

Ehcene Rabhi
Faculty of Law
University of Sharja
arabhi@sharjah.ac.ae

Abdullah Sami Jassim Aldhomaïd
Faculty of Law
University of Sharja

Received:15/01/2020

Accepted:10/06/2020

Abstract:

Employment is considered as one of the most significant annual plan programs for the management of human resources. It represents a very extensive and complicated matter which includes the applied strategies, approaches, criteria, and procedures to select and solicit qualified candidates to occupy public jobs. Therefore, the central authorities of the public job endeavor to expand and diversify the sources of employment. Thus, they allocate a specific percentage for external employment in order to support public facilities with new technical capacities, particularly through the inclusion of the holders of university certificates and academic qualifications. Furthermore, a specific percentage is allocated for internal employment, which targets the occupation of vacant positions in the employing department from among its employees who are in actual service status. This procedure includes the permanent employees benefitting from promotion in the grade or job upgrade. However, despite the significant attractiveness enjoyed by the employment rules and principles in light of the Kuwaiti employment system, the inductive and comparative analysis has proved the existence of several gaps and shortcomings in the employment system, which is basically attributed to the lack of examining the employment criteria in light of the legal provisions. This matter has provided the employing departments extensive discretionary authorities in this respect. As a result, the recruitment processes deviated from the principle of legality to fall into the trap of bureaucracy, which leads us to question the effectiveness of legislative and judicial reforms that have been presented in this regard. This study has allowed to reach several results, the most important of which is the crucial role that the Court of Cassation played through its oversight of the health and safety of employment decisions, and in return we came up with a set of recommendations, the most important of which are: obliging the administration to respect the legal deadlines for employment, and setting internal and external recruitment standards to restrict the administration's powers.

Keywords: Employment on the basis of competition, Employment on the basis of certificate, Employment on the basis of professional tests and examinations, Internal, Exceptional promotion, Promotion by selection, Employment upgrade.

أسس التوظيف في التشريع والقضاء الكويتي

(دراسة تحليلية نقدية مقارنة)

عبد الله الضميد
كلية القانون
جامعة الشارقة

أحسن رابحي
كلية القانون
جامعة الشارقة
arabhi@sharjah.ac.ae

قبول البحث: 2020/06/10

استلام البحث: 2020/01/15

المخلص:

يُعدّ التوظيف من أهم برامج المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية؛ لكونه يمثل مسألة واسعة جداً ومعقدة تشمل الإستراتيجيات والمناهج والمعايير والإجراءات المتبعة لانقاء المرشحين المؤهلين واستقطابهم لشغل الوظائف العامة، لذلك تسعى المصالح المركزية للوظيفة العمومية إلى توسيع مصادر التوظيف وتبويبها، فتقوم بتخصيص نسبة معينة للتوظيف الخارجي؛ من أجل تدعيم المرافق العامة بكفاءات فنية جديدة، لا سيما من خلال إدراج حاملي الشهادات الجامعية والمؤهلات العلمية، كما يتم تخصيص نسبة معينة للتوظيف الداخلي الذي يستهدف شغل المناصب الشاغرة في الإدارة المستخدمة من بين موظفيها الذين هم في حالة خدمة فعليه، ويشمل هذا الإجراء الموظفين الدائمين المستفيدين من الترقية في الرتبة أو الترفيع الوظيفي. لكن رغم الجاذبية الكبيرة التي تتمتع بها أسس التوظيف وقواعدها في ظل النظام الوظيفي الكويتي، إلا أن التحليل الاستقرائي والمقارن قد أثبت وجود عدة ثغرات ونقائص في منظومة التوظيف، ترجع أساساً إلى عدم تدقيق معايير التوظيف في ظل النصوص القانونية؛ مما أدى إلى خروج عمليات التوظيف عن مبدأ المشروعية لتقع في فخ البيروقراطية، وهو الأمر الذي يقودنا للتساؤل حول مدى فاعلية الإصلاحات التشريعية والقضائية التي قدمت في هذا الصدد. وقد سمحت هذه الدراسة بالوصول إلى عدة نتائج أهمها الدور الحاسم الذي أدته محكمة التمييز من خلال رقابتها على صحة قرارات التوظيف وسلامتها، وفي المقابل خرجنا بجملة من التوصيات أهمها: إلزام الإدارة على احترام المواعيد القانونية للتوظيف، وضبط معايير التوظيف الداخلي والخارجي لتقييد سلطات الإدارة.

الكلمات المفتاحية: التوظيف على أساس المسابقة، التوظيف على أساس الشهادة، التوظيف على أساس الاختبارات والفحوصات المهنية، الترقية الاستثنائية، الترقية بالاختيار، الترفيع الوظيفي.

المقدمة:

الأشخاص الطبيعيين الذين يعملون باسمها ولحسابها، وهؤلاء هم الموظفون العموميون¹. هذه النتيجة بدورها تقودنا للقول بأن ضبط قواعد عملية التوظيف وأسسها بالأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، تشكل عملية معقدة للغاية، لأنها تمثل في حد ذاتها نقطة التقاء مخطط التنمية بأبعاده الرئيسية: (البعد الاقتصادي، والبعد الإداري، والبعد البشري)، هذا المخطط الذي يبدأ في شكل مشروع عام تتم بلورته في خضم برنامج سياسي شامل، قبل أن يتم تأطير قواعده في فحوى تشكيلة قانونية جامعة، وأخيراً تجسيد كل ذلك على الصعيد العملي بمقتضى ما تملكه الإدارات من وسائل مادية وبشرية²، وهو الأمر الذي استدعى إنابته بأهمية بالغة واهتمام ثلاثي متميز على الصعيد التشريعي والقضائي والفقهية.

تجمع الأبحاث المتخصصة في مجال القانون الإداري على أن مردود المؤسسات العمومية وعطاءها لا يمكن تفسيره من منظور البرامج والمخططات الوظيفية المختلفة، بل يتعين تقديره من منظور كفاءة الموظفين العموميين وجدارتهم، الذين يسهرون على تنظيم عجلة التنمية وتسييرها وتوجيهها ودفعها في الاتجاه الصحيح الذي تفرضه النجاعة والمردودية، من هذا المنظور فإن السياسة الجديدة للتنمية تسعى لتشجيع المبادرة الفردية ومساندتها على صعيد النشاط الوظيفي، دون أن يؤدي ذلك إلى تنازل الدولة عن دورها القيادي والسلطوي في تصميم الحياة الوظيفية، وهي بهذه الطريقة تحاول التخفيف من هيمنتها على نشاطات المرافق العامة، حتى تجعلها أكثر دقة وأكثر مرونة وأكثر فاعلية، وقد مهد ذلك لظهور نظام جديد يكون فيه نطاق أوسع لمداول اللامركزية الوظيفية، من هذه الزاوية فإنه لا مناص من أن تحيا الدولة بواسطة

وخاتمة هذا البحث لتكون بمثابة حوصلة وثمرات النتائج المتوصل إليها والتوصيات التي خرجنا بها.

المبحث الأول:

أسس التوظيف الخارجي في ظل القانون الأساسي للتوظيف العمومية:
يُعدّ التوظيف الخارجي المصدر الخارجي الذي تستمد منه الإدارة العامة أعاونها، حيث يتم اللجوء إلى سوق العمل خارج إطار الوظيفة العمومية والبحث في صفوف المتخرجين من الجامعات والمدارس ممن تتوفر فيهم الكفاءة والقدرة على شغل الوظائف العامة من أجل استقطابهم، ويتعلق الأمر بالتوظيف المباشر والتوظيف على أساس المسابقات⁶.

المطلب الأول:

التوظيف المباشر:

لبيان ماهية التوظيف المباشر نرى بأنه من الضروري دراسة مسألتين رئيسيتين وهما تعريفه (الفرع الأول)، وتحديد طبيعته القانونية (الفرع الثاني)، وستناولهما على النحو الآتي:

الفرع الأول:

تعريف التوظيف المباشر:

عرفت محكمة التمييز في الكويت التوظيف المباشر بأنه: "عقد إداري يتولى بمقتضاه الموظف تحت إشراف جهة الإدارة القيام بمسؤوليات وظيفته وأعبائها، مقابل الحصول على عدد من الحقوق وأنه يكون في مركز تعاقدى لائحي"⁷، أو بقولها "يتم إسناد الوظائف والتعيين المباشر بناء على سلطة الإدارة المختصة، ويكون لها فحص ملائمة إصدار القرارات المتعلقة بذلك، في حدود ما تراه متفقاً مع الصالح العام"⁸، في المقابل أشار إليه المشرع الكويتي بواسطة المادة 15 من قانون الخدمة المدنية رقم/15 لسنة 1979، والتي جاء فيها "يكون التعيين المباشر بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التعاقد، وتسري على المعيّنين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون، ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم، ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد وأحكام وصيغ العقود المشار إليها"، وبصفة عامة ترتبط عملية التوظيف المباشر بإجراء مسبق هو التكوين المتخصص، الذي ينطوي على إعداد الموظف إعداداً علمياً وعملياً يؤهله للقيام بأعباء الوظيفة، كما يسمح له بالتعرف إلى احتياجات هذه الوظيفة وقوانينها وأنظمتها الداخلية⁹، وهذا ما دفع المشرع الفرنسي إلى تفضيل تسميته بالتعيين عن طريق الإعداد الإداري والفني المسبق¹⁰.

مع الإشارة هنا بأن المشرع الفرنسي قد توسع في تحديد مجالات التوظيف المباشر مقارنة بالمشرع الكويتي¹¹، وهذا من أجل تدعيم النشاط المُتَّصل بقدرات ومهارات مؤهلة، لا سيما من خلال تشجيعه

إن القوى الوظيفية في صورها المختلفة من إداريين وفنيين ومستشارين وقادة سياسيين، تمثل شريكاً حقيقياً بالنسبة للدولة³، وفي عملياتها ووظائفها وبرامجها وأهدافها، الأمر الذي جعل هذه الأخيرة تولي مسألة التوظيف عناية استثنائية، لا سيما من خلال تعزيز النصوص القانونية الموجهة لتنظيم هذه المسألة⁴، في سبيل تركيز وتجميع أسمى وأقوى المعايير الموضوعية المعتمدة في اختيار أكفأ المرشحين لشغل الوظائف العامة⁵، لكن ذلك لا يكفي لضمان تأطير و"عقلنة" هذا الإجراء الوظيفي المرن، وهذا بسبب سيطرة السلطة التقديرية للإدارة على نتائجه النهائية، وهو ما استقطب اهتمام محكمة التمييز لإيجاد حلول قضائية إضافية؛ للحيلولة دون انحراف القرارات التي تصدر عن مبدأ المشروعية، لنقع في قبضة المحسوبة والواسطة والربح غير المشروع.

كل هذه المعطيات تكشف لنا عن ضخامة الزوايا النظرية والتطبيقية المقترنة بعملية التوظيف على الصعيدين الوطني والمقارن، ولكنها طرح في الوقت نفسه تساؤلاً جوهرياً مفاده: أنه ضمن سياسة تبحث في آن واحد على تعزيز مبادئ العدالة والمساواة للالتحاق بالوظائف العامة، بالموازاة مع محاولة القضاء على بعض الأساليب الإدارية الاستثنائية التقليدية في التوظيف ذات الإنتاج الخطير لظاهرة البيروقراطية، هل استطاعت الإدارة المركزية الوصية في دولة الكويت من إرساء نظام قانوني (إجرائي ورقابي) قوي وفعال بالقدر اللازم لتكريس إصلاحات جذرية وفعالة بشأن عمليات التوظيف؟
تتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية نوجزها على النحو الآتي:

- 1- مفهوم التوظيف الخارجي ومبرراته.
- 2- التمييز بين الصور الرئيسة للتوظيف الخارجي من حيث المفهوم والشروط والإجراءات.
- 3- كيفية الموازنة بين التوظيف الخارجي والتوظيف الداخلي.
- 4- التمييز بين الصور الرئيسة للتوظيف الداخلي من حيث المفهوم والشروط والإجراءات.
- 5- الحلول القانونية والقضائية للحد من بيروقراطية الإدارة في مجال التوظيف.

ولإلمام بكل هذه العناصر الموضوعية فقد كان المنهج الغالب في بحثنا هو المنهج التحليلي أو الوصفي، القائم على أساس شرح الأبعاد الموضوعية لأنظمة التوظيف وتوصيلها كما حددها ونظمها التشريع والقضاء الكويتيين، كما استعنا في كثير من الحالات بالمنهج المقارن، ليس بشكل مركز ودقيق، ولكن بشكل متفرق للاستئناس فقط، لا سيما بالنسبة للنظامين القانوني والقضائي الفرنسيين.

وللإجابة على هذا التساؤل فقد فضلنا تقسيم الفكرة الأساسية للدراسة إلى بحثين أساسيين: تضمن المبحث الأول أسس التوظيف الخارجي في ظل القانون الأساسي للوظيفة العمومية، في حين تضمن المبحث الثاني أسس التوظيف الداخلي في ظل القانون الأساسي للوظيفة العمومية،

الموظف كما عرفته المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية، هو "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيًا كانت طبيعة عمله أو مسمى الوظيفة، كما ورد في المادة 15 من القانون ذاته، حيث يتم بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب، وأن التعيين يمكن أن يكون بقرار من السلطة المختصة، أو عن طريق التعاقد فيما عدا الوظائف القيادية التي تكون بمرسوم، وأن صفة الموظف تثبت وفقًا للقانون رقم 15 لسنة 1979 المشار إليه، فكل من يُعيّن في وظيفة مدنية بأداة قانونية من السلطة المختصة، يستوي في ذلك أن تكون هذه الأداة قرارًا من السلطة المختصة أم بطريق التعاقد المباشر¹⁷.

ويُضاف إلى ذلك -في هذا الشأن- ما جاءت به المادة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم 666 لسنة 2001، والتي تنصّ بأنه: "يكون استحداث أو تعديل الهياكل التنظيمية التي مصدرها التوظيف المباشر، بالعرض على مجلس الخدمة المدنية من خلال ديوان الخدمة المدنية الذي يقوم بالدراسة، وإحاطة الجهة بنتائجها، ثم العرض على مجلس الخدمة المدنية للاعتماد..."، والذي مفاده أن الجهات الإدارية المخاطبة بأحكام المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم 666 لسنة 2001 ملزمة باعتماد الهياكل التنظيمية القائمة، وفقًا لقرارات مجلس الخدمة المدنية، فإذا استحدثت أي تعديل عليها تعيّن عليها عرضه على مجلس الخدمة المدنية مرة أخرى لاعتماده وفقًا للإجراءات التي حددها المادة الثالثة من القرار نفسه، كما لا يجوز لها استحداث أي وظائف جديدة بصفة مباشرة، طالما أن كل وظيفة ترتبط بمسماها الوارد في الهيكل التنظيمي، والذي يقرر وفقًا له اعتمادها المالي¹⁸.

المطلب الثاني:

أسس التوظيف على أساس المسابقات:

تستند طريقة المسابقة¹⁹ على اختيار المرشحين الناجحين في منافسة التوظيف بعد إجراء امتحان عام²⁰، تتولى تنظيمه هيئة إدارية متخصصة، أو الجمعية العمومية المراد التعيين فيها، حيث يتم التفاضل بين المرشحين المشاركين على أساس نتيجة الامتحان، التي تثبت كفاءة الفائز وجاهزيته لتحمل أعباء المنصب الشاغر وواجباته، على أن يكون التعيين النهائي وفقًا للترتيب التنافسي لنتائج المتقدمين في الامتحان²¹، ويُعدّ اختيار الموظفين وفقًا لطريقة المسابقة هو الأفضل لما يحققه من عدالة وتكافؤ في الفرص، كونها قائمة على أسس موضوعية قوامها الكفاية والجدارة²².

وهذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة أنماطها الرئيسية، وهي:

الفرع الأول- المسابقة الوظيفية على أساس الاختبارات.

الفرع الثاني- المسابقة الوظيفية على أساس الشهادات.

الفرع الثالث- المسابقة المهنية على أساس الاختبارات أو

الفحوص المهنية.

لتوظيف أصحاب المؤهلات الخاصة، كخريجي المدرسة الوطنية للإدارة، أو المدرسة العليا للأساتذة، أو المعهد العالي للقضاء، أو المعهد المتخصص للمالية العامة، حيث يتم توظيفهم -بعد انتهاء فترة التكوين- بشكل مباشر دون حاجة لإجراء أية مسابقة مهنية، ودون الحاجة أيضًا لإعدادهم مرة أخرى بمقتضى تكوين وظيفي متخصص آخر¹².

في هذا الإطار نشير بأن الرتب التي تتبّع فيها طريقة التوظيف المباشر-والتي نصت عليها القوانين الأساسية الخاصة- لم يتم إخضاعها لإجراءات معينة ماعدا الشروط العامة الواجب توافرها في المرشح، وضرورة أن يكون المنصب شاغراً¹³، وبالتالي يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين القيام بالتوظيف في أي وقت يصبح فيه المنصب شاغراً، دون إخضاعه إلى الإشهار أو المسابقة أو أي إجراء آخر، الأمر الذي دفع -في بعض الحالات- إلى تنفيذه على أساس المحسوبية والمحاباة، وبالتالي الانحراف عن مبدأي المساواة والجدارة في تولي المناصب العامة.

الفرع الثاني:

الطبيعة القانونية للتوظيف المباشر:

وفقًا للمادة 15 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979، فإن تعيين غير الكويتيين في الوظائف العامة يتم بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد، ويرجع إلى مجلس الخدمة المدنية تحديد قواعد صيغ هذه العقود وتحديد أحكامها، وهو ما ذهبت إليه محكمة التمييز في أحد أحكامها بقولها: إن التوظيف المباشر يمثل علاقة تنظيمية تخضع لأحكام القوانين واللوائح، ولهذا فإن قبول الموظف للعقد الذي تبرمه معه الجهة الحكومية يشكل قبولاً بالخضوع لأحكام الوظيفة، بكل ما تنشئه من حقوق وما تفرضه من التزامات، ومؤدى ذلك أنه لا يجوز للإدارة الخروج على مقتضاها -بوصفها قواعد أمر- في تعاملها مع المتعاقد الذي هو في مركز تنظيمي لائحي يخوله حقوقًا وامتيازات تم تقريرها مسبقًا بالأداة القانونية التي حددها القانون¹⁴، أو بناء على ما قرره مجلس الخدمة المدنية من ميزات وظيفية، حتى ولو لم ترد هذه الحقوق أو الميزات في العقد¹⁵.

وفي حكم آخر فقد ذهبت محكمة التمييز إلى أن التوظيف المباشر ينشئ علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وهو -بهذه المثابة- في مركز تنظيمي يخوله حقوقًا وامتيازات في مقابل واجبات والتزامات، وجهاً محدد بصفة موضوعية مجردة، وليس بصفة شخصية أو تعاقدية، وهذا يعني بأنه ليس للموظف الادعاء بحق مكتسب في البقاء في وظيفة كان يشغلها ندبًا، لأنه في مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت¹⁶، وفي مناسبة أخرى أكدت محكمة التمييز أن

وستتناولها على النحو الآتي:

الفرع الأول:

المسابقة الوظيفية على أساس الاختبارات:

على نتائج الاختبار، وإنما على معدل جمع الدرجات المتعلقة بالمؤهل العلمي³⁰، بما يفيد قصر التعيين على ذوي الكفاءات العلمية العالية، وهذا يساهم في تحقيق التنمية الإدارية من خلال مساهمته في الربط بين مخرجات التعليم الجامعي والتطبيقي والتدريبي، وبين احتياجات سوق العمل في القطاع الحكومي³¹، الأمر الذي تم تكريسه بشكل مستقر في قضاء محكمة التمييز الكويتية³².

ويسوغ لنا القول إن نمط التوظيف على أساس الشهادة يعتمد على خمسة معايير لانتقاء المرشحين الناجحين، حددها قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 1979 بشأن التعيين في بعض الوظائف العامة، وهي تشمل ملائمة مؤهلات تكوين المرشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبين في المسابقة، وتكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة، والأعمال والدراسات المنجزة عند الاقتضاء، والخبرة المهنية، ونتائج المقابلة مع لجنة الاختبار، وهي تمثل المعايير نفسها التي تضمنتها المادة 19/ الفقرة الأولى من القانون الفرنسي رقم 84 - 16 (السابق ذكره)، المعدلة بواسطة القانون رقم 2015 - 1268 المؤرخ في 14 أكتوبر 2015.

الفرع الثالث:

المسابقة الوظيفية على أساس الاختبارات أو الفحوص المهنية:

يُعدّ التوظيف على أساس الاختبارات أو الفحوص المهنية من أهم أنماط التوظيف الخارجي، خصوصاً بالنسبة للرتب الوظيفية الدنيا أو الوظائف الخارجية عن التصنيف العام³³، وهو لا يختلف كثيراً عن المحتوى والإجراءات التي يتم بمقتضاها التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات، حيث يبقى الفارق الوحيد بينهما هو أساس المفاضلة بين المترشحين، فبالنسبة للاختبارات أو الفحوص المهنية فإنها تشكل مجرد امتحانات بالمفهوم التقني، تجرى عن طريق اختبارات قصيرة أو مقابلات، ويكون كل مرشح حصل على معدل معين ناجحاً، بغض النظر عن معدلات باقي المرشحين³⁴، أما في ظل نظام المسابقات فإن العامل الرئيس للتوظيف يقوم على أساس عنصر المنافسة أو المفاضلة بين المرشحين، أي اختيار أكفأ المتقدمين لشغل الوظيفة بناء على المعدلات التي حصلوا عليها في المسابقة، في ترتيب تسلسلي يناسب المناصب المطلوب شغلها³⁵.

في هذا الصدد قيد المشرع الكويتي تطبيق هذا النمط من التوظيف بجملة من الشروط تشمل: اجتياز الاختبار الفني الذي تجريه الجهة الحكومية بنجاح، وتوافر خبرة عملية في مجال التوظيف تتفق مع طبيعتها، وتكون محددة المدة والنوع وقضيت بعد سن/14 سنة، وثابته بشهادة صادرة من جهة تقتنع بها الجهة الحكومية لا تقل عن 20 سنة للتعيين بالدرجة الأولى، (15) للثانية، (10) للثالثة (5) للرابعة، (2) للخامسة، أما الدرجة السادسة فلا يشترط فيها الخبرة، ويكون التعيين بأول المربوط، ويجوز منح علاوات خبرة مقابل المدة التي تزيد بواقع علاوة عن كل سنة³⁶، وموافقة ديوان الخدمة المدنية المسبقة إذا كان التعيين في

تُعدّ طريقة المسابقة على أساس الاختبارات أفضل الطرق للكشف عن صلاحية المرشحين لتولي الوظائف²³، إذ تحقق مبدأ المساواة والعدالة بين المرشحين من خلال تكافؤ الفرص، وتجعل شغل الوظيفة العامة مقترنة بأحق الأشخاص بها من حيث الكفاية والقدرة على تحمل مسؤولياتها وواجباتها²⁴، فطريقة المسابقة إنما قامت لمواجهة مشكلتين رئيسيتين، تتمثل الأولى في ضمان تطبيق الديمقراطية والمساواة في الوظيفة العامة، بمعنى إتاحة فرص متساوية لأفراد المجتمع لتولي الوظيفة العامة، أما المشكلة الثانية فتتمثل في ضمان شغل الوظائف من أكفأ المرشحين، بحيث يتم وضع كل منهم في الوظيفة المناسبة وفقاً لخبرته وكفاءته ومؤهلاته العلمية وتخصصه الفني، الأمر الذي من شأنه رفع مستوى الأفراد في التخصصات الوظيفية المختلفة²⁵.

وتجدر الإشارة بأن تنظيم المسابقة²⁶ يخضع لجملة من الشروط والقواعد المتعلقة بالمعايير الموضوعية والإجراءات، فبالنسبة للمعايير الموضوعية فإنها تختلف من وظيفة إلى أخرى، أما بالنسبة للإجراءات فإنها تبدأ من الإشهار بها، ثم فتح سجلات لجرد قائمة المرشحين المتقدمين للمسابقة، مع تحديد تاريخ الأجل النهائي لتقديم الملفات، وكذا تحديد التاريخ المحدد لإجراء المسابقة أو الاختبار، علاوة على الإعلان عن التاريخ المقرر لنشر النتائج النهائية، وكذا الوقت الملائم لالتحاق الفائزين بمناصبهم الجديدة²⁷.

ولعلّه يمكن القول، إنه على الرغم من كثافة النصوص القانونية المنظمة للمسابقة الوظيفية، ورغم ضخامة القيود الموضوعية الواردة عليها، إلا أن الدولة لا زالت -حتى اليوم- عاجزة عن تأطير هذه العملية بشكل نهائي، وفي المقابل ظلت الإدارات المؤهلة لتنظيم الاختبارات والمسابقات المهنية متمتعة بسلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن، سواء من خلال سير العملية أو عند تحديد النتائج النهائية لها، ومرة أخرى تتبادر إلى أذهاننا منافذ "تسرب الداء البيروقراطي" داخل الفضاء العمومي في غياب الحلول الفعالة والناجعة²⁸.

الفرع الثاني:

المسابقة الوظيفية على أساس الشهادات:

يُعدّ التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادات من بين الأنماط الأكثر شيوعاً في ظل أنظمة الخدمة المدنية ذات الطابع المفتوح مثل النظام الفرنسي²⁹، وهو الأمر الذي تبناه المشرع الكويتي أيضاً لكن في إطار ضيق نسبياً مقصوراً فقط على بعض أصناف الوظائف والرتب دون غيرها، حيث يشترط في المتقدم إليها الحصول على شهادات جامعية عليا (ماجستير - دكتوراه)، وفي هذه الحالة لا يعتمد التعيين

التحدي بما يحمله من شهادات جامعية أو عالية؛ لأن العبرة بالدرجة المعين عليها، وليس بالمؤهل الدراسي الحاصل عليه، حيث إن المشرع أوجب وفقاً لأحكام المادة/15 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية وقرارات مجلس الخدمة الصادر في شأن شغل غير الكويتيين للوظائف بطريق التعاقد، والتعميم الذي أصدره ديوان الموظفين رقم/2 لسنة 1991 ألا يكون تعيين غير الكويتيين على الوظائف التي لا تتطلب مؤهلاً تخصصياً، والوظائف الفنية البسيطة، والوظائف المعاونة إلا بموجب عقد الراتب المقطوع، وأن ما عداها من الوظائف التي يشترط للتعيين فيها مؤهلاً تخصصياً فتشغل بموجب أحد العقدتين الثاني أو الثالث المرافقين لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم/6 لسنة 1979 وتعديلاته، ومن ثم يتعين على جهة الإدارة تعيين الموظف الحاصل على مؤهل جامعي بوظيفة ملاحظ مكافحة قوارض أو ما يعادلها، على العقد الثاني الواجب التطبيق على حالته، وإزاء ذلك، وبالنظر إلى أهمية المسألة المشار إليها وعمومها، فإنه يتعين توحيد المبدأ بشأن أحقية الموظف المتعاقد غير الكويتي، الذي يحمل مؤهلاً تخصصياً جامعياً أو عالياً، في تعديل العقدتين الثاني والثالث المرافقين بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم/6 لسنة 1979، عملاً بنص الفقرة الثانية من المادة/4 من قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم رقم/23 لسنة 1990، المستعاض عنها بالقانون رقم/2 لسنة 2003، وإذ حدد السيد المستشار رئيس المحكمة جلسة ل النظر الطعنين أمام هذه الهيئة، وبالجلسة التزمت النيابة رأياً السابق وقررت الهيئة حجز الطعنين ليصدر فيهما الحكم بجلسة اليوم.³⁹

المبحث الثاني:

أسس التوظيف الداخلي في ظل القانون الأساسي للوظيفة العمومية:

إن الاكتفاء بوسيلة التوظيف الخارجي يعني الحكم على أعوان الدولة الموجودين في وضعية خدمة فعلية بالجمود، ومن ثم حرمانهم من الارتقاء إلى مناصب أعلى، وهذا الأمر يمثل حدثاً خطيراً سواء أكان بالنسبة للإدارة المستخدمة أو الموظف العام، لذلك أوجد المشرع طريقة أخرى أكثر مرونة لاستقطاب الموظفين تتمثل في التوظيف الداخلي، والتي تتميز عن سابقتها في كونها تتم داخل الإدارة المستخدمة ذاتها، ولصالح الأعوان العاملين لديها، طالما أن الشروط التي حددتها الأنظمة الخاصة بالتوظيف تتحقق فيهم.⁴⁰

والواقع أن تقنية التوظيف الداخلي تحقق غاية مزدوجة، فهي من جهة تخدم الأعوان؛ حيث تسمح لهم بالترقية المهنية، وبالتالي الترقية الاجتماعية، ومن جهة أخرى تراها تخدم مصلحة الإدارة المستخدمة لا سيما من حيث تغطية المناصب الشاغرة وشغلها بأعوان اكتسبوا لديها صفات وظيفية عديدة، كالتجربة الوظيفية والأخلاقيات المهنية، علاوة على أن العملية في حد ذاتها لا ترتتب عليها آثار مالية كبيرة، وأخيراً

الدرجتين الأولى والثانية، ويجوز تعيين الحاصلين على دورات تدريبية لا تقل مدة الدورة منها عن ستة أشهر أو مؤهلات فنية متوسطة-وتحدد درجة التعيين باتخاذ الدرجة الخامسة كأساس للتعيين، وافترض أن لدى المرشح خبرة عملية تعادل ضعف مدة الدورة التدريبية أو المدة اللازمة للحصول على المؤهل الفني، وذلك بشرط موافقة ديوان الخدمة المدنية، ويجوز تعيين أصحاب الحرف أو المهن النادرة في هذه المجموعة، وتحدد درجة التعيين أو المرتب في ضوء طبيعة الوظيفة وندرة الخبرة وبموافقة الديوان، وهذا ما تبناه أيضاً المشرع الفرنسي بواسطة المادة 15 من القانون رقم 84 - 16 المعدلة بواسطة القانون رقم 2010 - 751 المؤرخ في 5 يوليو 2010.³⁷

أما على الصعيد القضائي فقد تطرقت محكمة التمييز لهذا النمط من التعيين في أحد أحكامها بقولها: "...عملاً بأحكام المادة/15 من المرسوم بقانون رقم/15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية، فإن تعيين غير الكويتيين لا يكون إلا بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد، ولا تسري أحكام قانون الخدمة المدنية ونظامه إلا فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم، أي أن المتعاقد يكون في مركز تعاقد لائحي بما يربته من حقوق، فضلاً عن التزامه بما تفرضه عليه قوانين التوظيف من واجبات، وأنه لا يستحق ميزة في وظيفته إلا إذا توافرت في شأنه شروط استحقاقها، وفقاً للعقد المبرم معه أو الأحكام القانونية الكاملة، وحيث إن مجلس الخدمة المدنية -بتقويض من المشرع- أصدر قراره رقم 2 لسنة 1990 - الذي عمل به اعتباراً من 1/5/1990 بشأن عقد الراتب المقطوع، ونصت المادة الأولى من القرار على أن يكون تعيين غير الكويتيين في الوظائف والحالات التي يحددها ديوان الموظفين .. بمرتب مقطوع وفقاً للعقد المرفق بهذا القرار، كما أصدر مجلس الخدمة المدنية التعميم رقم/2 لسنة 1991 ونص في البند سادساً منه على أن الوظائف التي لا تتطلب مؤهلاً تخصصياً والوظائف الفنية البسيطة المعاونة ووظائف الطباعة لا تُشغل إلا بموجب عقد الراتب المقطوع...".³⁸

أما عن النظام القانوني للتوظيف عن طريق الاختبارات المهنية فقد حددته محكمة التمييز في أحد أحكامها بقولها: "...ولما كانت المادة الأولى من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم/9 لسنة 1979 بشأن قواعد التعيين وأحكامها في مجموعة الوظائف العامة تشترط للتعيين في وظائف الدرجة الرابعة عامة وما يعلوها، حصول المرشح للتعيين على شهادة جامعية عالية، إلا أن ذلك لا يكسب من يحمل هذا المؤهل حقاً تلتزم بمقتضاه جهة الإدارة أن يكون تعيينه حتماً على أي من تلك الدرجات، بل يجوز لها أن تنزل عنها على ضوء ما يتوافر لديها من درجات شاغرة، وما تقدره مناسباً لاحتياجاتها، ودليل ذلك أن المادة الثالثة من القرار ذاته قد رخصت صراحة للجهة الإدارية تعيين الحاصلين على شهادة جامعية، أو شهادة عالية بإحدى الدرجات التي يشترط للتعيين فيها الحصول على شهادة متوسطة -هي دون الرابعة- فإذا مارست الجهة الإدارية هذه الرخصة، وقبِلَ الموظف التعيين تبعاً لذلك، فلا يجوز له

أما اصطلاحاً فيقصد بالترقية انتقال الموظف من وضعية إلى أخرى ذات مستوى أعلى ومرتب أعلى حالياً ومستقبلاً⁴³، ويصاحب ذلك زيادة في امتيازات الوظيفة، كتغيير طبيعة أعمال الموظف ومسؤولياته⁴⁴، من هذا المنظور فإن مآل الترقية تغيير مركز الموظف القانوني، حيث يترتب عليها نفع أدبي ومادي، بزيادة سلطاته واختصاصاته وتقاضيه لمرتب الوظيفة الجديدة بذات المربوط المالي الأعلى.

أما على الصعيد الفقهي فقد قدمت عدة تعاريف بشأن الترقية أهمها: "يقصد بالترقية أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة اختصاصاته الوظيفية"⁴⁵، أو هي "الحالة التي ينتقل إليها الموظف والتي تضعه في وضعية مادية وقانونية ذات مستوى أعلى في التنظيم الإداري، وبمفهوم المخالفة أن الوظيفة الأعلى التي ينتقل إليها الموظف، تشكل اختصاصاً رئيساً وإشرافياً بالنسبة للوظيفة الأولى"⁴⁶، أو هي "انتقال الموظف إلى درجة أعلى من درجته الحالية بقرار صادر من السلطة المختصة"⁴⁷.

في المقابل، وعلى الصعيد التشريعي، فقد عرفت المادة 22 من قانون نظام الخدمة المدنية بقولها: "تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعونة بالأقدمية والاختيار، وذلك وفقاً لأحكام المادتين التاليتين: في جميع الأحوال لا تكون ترقية الموظف إلا إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة، وفي نفس المجموعة التي تتدرج فيها، وكل ترقية تعطي الحق في أول مربوط الدرجة المرقى إليها الموظف مضافاً إليه علاوة واحدة من علاواتها الدورية"، وهو التعريف نفسه الذي تبناه المشرع الفرنسي سواء أكان في إطار القانون الأساسي للوظيفة العمومية، أو في إطار القوانين الخاصة⁴⁸.

وعلى الصعيد القضائي فقد عرفت محكمة التمييز الترقية بقولها: "تتصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، أو بمعنى أدق كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني، ويكون من شأنه تقديمه على غيره في السلم الوظيفي والإداري، كما يتحقق هذا المعنى أيضاً تقلد الموظف وظيفة تعلق وظيفته في مجال الاختصاص، حتى وإن لم يصاحب ذلك أي نفع مادي"⁴⁹.

الفرع الثاني:

أنواع الترقية في الرتبة:

إذا كانت الترقية في سلك الوظيفة العمومية تحمل مدلولاً اصطلاحياً واحداً، والذي يعني انتقال الموظف المعني من رتبة أو درجة معينة إلى رتبة أو درجة أعلى تليها مباشرة، فإن التكييف القانوني والموضوعي النهائي لهذه العملية يجعلنا نقسمها إلى صنفين رئيسيين هما: الترقية الاستثنائية (أولاً) والترقية على أساس الاختيار (ثانياً).

أنها تجعل المرشح يتأقلم بسرعة مع عمله الجديد، طالما أنه على دراية واسعة بالتنظيم الذي يعمل فيه، باختصار فإن جل التجارب المقارنة أكدت بما لا يترك أي مجال للتردد، بأن التوظيف الداخلي المشخص في الترقية: (المطلب الأول)، والترقية الوظيفي: (المطلب الثاني)، يسمح بإيجاد أكثر العناصر ملاءمة لشغل الوظائف العمومية.

المطلب الأول:

الترقية في الرتبة:

تعد الترقية في الرتبة من أهم الحوافز المادية والمعنوية التي يتطلع إليها الموظف العام خلال مساره المهني، فمن الناحية المادية تضمن زيادة في دخله؛ لأن انتقاله إلى درجة أعلى أو فئة أعلى يعني إضافة مبالغ نقدية إلى راتبه، ومن الناحية المعنوية تضمن تدرجه في سلم الوظائف والمسؤوليات الإدارية العليا، لذلك فإن مثل هذه الامتيازات تؤدي إلى خلق نوع من التنافس المشروع بين زملاء العمل، وهذا بحد ذاته يؤدي إلى حث الموظفين على الإبداع، والمبادرة، وتطوير عملهم بشكل مستمر⁴¹.

وستتناول نظام الترقية في الرتبة من خلال دراسة الفرعين الآتيين:

الفرع الأول- تعريف الترقية في الرتبة.

الفرع الثاني- أنواع الترقية في الرتبة.

وستتناولهما على النحو الآتي:

الفرع الأول:

تعريف الترقية في الرتبة:

وفقاً لنص المادة (22) من نظام الخدمة المدنية، فإن الترقية في الدرجات تخضع لمعيار الأقدمية والخبرة، ويتم ضبط شروطها وإجراءاتها وفق نظام لائحي موحد على مستوى الدولة، وبشكل مستقل بين مجموعات الوظائف العامة والوظائف الفنية المساعدة، ويشترط فيها بصفة أساسية أن تتم من رتبة إلى رتبة أعلى منها مباشرة في المجموعة نفسها التي تتدرج فيها، مرتبة بذلك حصول الموظف على منحة مالية أول مربوط بالدرجة المرقى إليها، مضافاً إليها إحدى العلاوات الدورية لهذه الدرجة.

لكن الملاحظ في المادة المذكورة أنها اهتمت بتحديد شروط الترقية في الرتبة وإجراءاتها، دون أن تقدم لنا تعريفاً واضحاً بشأنها، وهو الأمر الذي سنتناوله من الزاويتين اللغوية والاصطلاحية على النحو الآتي:

تعني الترقية لغة: الصعود والارتقاء⁴²، وهي تستمد مصدرها من فعل رقي يرفي ترقية، ويقصد بها رفع الشخص أو عدة أشخاص من مرتبة معينة إلى مرتبة أعلى منها، وقد يمس هذا الرفع عدة جوانب كالجانب الاجتماعي والجانب الاقتصادي، فمثلاً ترقية شخص أو عدة أشخاص في مكانة أعيان البلدة يدخل في إطار الترقية الاجتماعية، أو كأن يُدرج الشخص ضمن الترقية الاقتصادية وغيرها.

أولاً - الترقية الاستثنائية:

وامتيازهم في أداء واجبات ووظائفهم، ومن ثم فلا يستساغ أن يصار هؤلاء الموظفون بهذه الترقية، لذلك يرجى من كافة الجهات الحكومية ضرورة الحصول على موافقة كتابية من كل من يرشح للترقية قبل صدور قرار الترقية من السلطة المختصة بإصداره⁵⁸.

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد بأن الترقية بالاقتدار تتدرج عادة ضمن الملائمات التي تترخص فيها الإدارة بمفردتها، بشرط أن يكون تقديرها غير مشوب بسوء استعمال السلطة، وأن تكون قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهت إليها، فإذا لم يتم الأمر على هذا الوجه، فسد الاختيار، وفسد القرار الذي اتخذ على أساسه⁵⁹، فمثلاً لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث إلا إذا كان الأخير أكفأ، كما لا يسمح أن يتم تطبيق هذا الأسلوب وفق أهواء شخصية تتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة، وهذا ما كرسته محكمة التمييز في الكويت بشكل مستقر، لا سيما بواسطة الأحكام الثلاثة الآتية:

أولاً- الحكم الصادر بتاريخ 2002/6/3، حيث جاء فيه: "إذا كان الاختيار حقاً لجهة الإدارة، تترخص في حدود سلطتها بغير معقب عليها فيه، مادام تصرفها غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة؛ إلا أن شرط ذلك أن تكون قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى صحة النتيجة التي انتهت إليها؛ فإذا لم يتم الأمر على هذا الوجه فسد الاختيار، وفسد القرار الذي اتخذ على أساسه؛ والترقية بالاقتدار تجد حدها الطبيعي في هذا المبدأ العادل، وهو أنه لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث، إلا إذا كان الأخير أكفأ؛ أما عند التساوي في الكفاية فيجب ترقية الأقدم، وبغير ذلك تكون الترقية عرضة للتحكم والأهواء؛ فإذا خالف القرار الإداري ذلك كان مخالفاً للقانون؛ والعبرة في المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاقتدار هي بمرتبة الكفاية لا بالدرجات الرقمية التي حصل عليها كل منهما في ذات مرتبة الكفاية؛ هذا ومن المقرر أنه إذا أفصحت الإدارة عن الأسباب التي دعته إلى تفضيل من قامت بترقيتهم وترجيحهم على من تخطته في الترقية، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء⁶⁰.

ثانياً- الحكم الصادر بتاريخ 2000/12/11، والذي جاء فيه: "الأصل في الترقية بالاقتدار أنه من الملائمات التي تترخص فيها الإدارة، إلا أن مناط ذلك، وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة، أن يكون تقديرها غير مشوب بسوء استعمال السلطة، وأن تكون قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهت إليها، فإذا لم يقع الأمر على هذا الوجه فسد الاختيار، وفسد بالتالي القرار الذي اتخذت على أساسه المفاضلة بين المرشحين على أساس الصلاحية في العمل، والكفاية، وحسن الدراية بمقتضياته، والقدرة على الاضطلاع بمسئوليته والنهوض بأعبائه، مع سيرة المواهب الذاتية، والاستعدادات الشخصية للموظف"⁶¹.

ثالثاً: الحكم الصادر بتاريخ 2008/2/5، والذي جاء فيه: "إن الأصل في الترقية بالاقتدار"، على ما جرى به قضاء هذه المحكمة أنها من

إن التسيير المهني للموظفين لا يعنى فقط تغيير الوظيفة من أجل وظيفة أخرى أكثر أجزاً، أو ترتبط بمسؤوليات أكبر، ومن ثم امتيازات إضافية، بل ينبغي التفكير في ضرورة وضع اختيارات منظمة متمشية مع الاستعدادات والكفاءات والصفات الوظيفية، أي توجيه التطوير المهني للموظفين بطريقة فعلية وعملية، وهذا من أجل بلوغ الأهداف الفردية والأهداف الجماعية للإدارة المستخدمة في آن واحد⁵⁰، كل هذه المعطيات المجتمعة دفعت إلى استحداث نمط استثنائي وغير مألوف في ترفيع الموظفين، يكون مرجعه حصول الموظف المعني على تأهيل مهني ووظيفي خاص ناجم عن تكوين عام أو تدريب فرعي متخصص، وهذا ما يطلق عليه بالترقية الاستثنائية (la promotion exceptionnelle)⁵¹.

في هذا المضمار حددت المادة 58/ في الفقرة الثانية من القانون الفرنسي رقم 84 - 16 (السابق ذكره)، المعدلة بواسطة القانون رقم 2010 - 751 المؤرخ في 5 يوليو 2010⁵²، معايير استفادة الموظف العام من الترقية الاستثنائية والتي تشمل: إثبات حصوله على تأهيل خاص، يتم إقراره بعد الاطلاع على ملف المعني، وعلى تقرير المصلحة المسيرة، واستشارة لجنة الموظفين، بشرط أن لا تتجاوز التعيينات التي تتم بناء على التأهيل نسبة 5% من عدد المناصب المطلوب شغلها⁵³، وهي تطابق تماماً المعايير التي تضمنها تعميم ديوان الخدمة المدنية الكويتي⁵⁴، وإشارة إلي ما سبق فإن الترقية الاستثنائية تكون على أساس الكفاءة والجدارة، حيث تعطى الأولوية والأسبقية للموظفين الذين يثبتون خلال فترة خدمتهم الفعلية مجهودات استثنائية واستعدادات مهنية عالية⁵⁵، وتفسير ذلك هو خلق نوع من التنافس في العمل بين موظفي السلك الواحد، من أجل الحصول على المكافأة النهائية والمتمثلة في الصعود درجة واحدة في سلم الاستحقاق الوظيفي قبل بلوغ موعدها القانوني، أي قبل مرور الفترة القانونية اللازمة للأقدمية⁵⁶.

ثانياً - الترقية على أساس الاختيار:

تقابل الترقية الاختيارية كما هو منصوص عليها في التشريع الفرنسي تسمية الترقية الوظيفية في ظل التشريع الإماراتي، أو الترقية بالاقتدار في ظل التشريع الكويتي، وقد نظمت المادة 24 من نظام الخدمة المدنية شروط الترقية بالاقتدار⁵⁷، وذلك على النحو الآتي: وجود درجة شاغرة، وأن يكون الموظف قد أمضى المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة المشار إليها في الجداول الملحقة بهذا النظام، وأن يكون الموظف قد حصل في كل من السنتين الأخيرتين على تقرير بأنه {ممتاز}، وألا يكون الموظف قد رقي إلى درجته الحالية بالاقتدار، وأخيراً يشترط لصحة أسلوب الترقية على أساس الاختيار أن تتم وفقاً للموافقة الصريحة والكتابية للموظف المعني، طبقاً لما جاء في المادة (24) من نظام الخدمة المدنية، والتي جاء فيها: "...لما كانت الترقية بالاقتدار هي أسلوب الإدارة في تحفيز وتشجيع الموظفين الذين أثبتوا تفوقهم

معنوية: (الترقية في الدرجات بالنسبة للرتبة الجديدة)، بيد أن الترقية المالية أقل نطاقاً من ذلك؛ لأن أثرها يشمل فقط زيادة في الراتب لا تتجاوز 10% من الراتب الأساسي للموظف.

في هذا الإطار ضبط المشرع الكويتي عملية تطبيق الترفيع بعدة شروط موضوعية، يجب أن تتحقق في الموظف المعني، أهمها:

1- التأهيل الوظيفي الذي يعني عدم سبق توقيع عقوبة تأديبية جسيمة عليه: (لاسيما العقوبات المنصوص عليها بالمادة رقم 60 من نظام الخدمة المدنية)، أو لم يتم محوها حتى تاريخ تقديم طلب الترفيع الوظيفي، طبقاً لنص المادة 70 من نظام الخدمة المدنية.

2- أن يكون آخر تقرير (اثنين) تقييم كفاءة الموظف قد صدرا بتقدير امتياز، ويجوز -استثناء- الاعتداد بفترة التجربة المجتازة بنجاح عوضاً عن حصول الموظف على تقرير ممتاز في العام ذاته، علماً بأن المقصود بأخر تقرير كفاءة الموظف هو آخر تقريرين للسنتين السابقتين على السنة التي تم فيها الترفيع، ويُستثنى من ذلك ما يمكن أن تنص عليه القوانين الداخلية لبعض الرتب والوظائف، وتكون مخالفة لهذا الشرط، كما هو الحال بالنسبة لموظفي الجامعات، والمعاهد، والمدارس الحكومية الذين يتم تقييم أداءهم عن فترة الدوام المقررة، وهي سنة التقييم للعام الدراسي، ولهذا يعد بتقرير العام ذاته، وتقرير السنة التي تسبقه لتقييم الأداء العام المستحق للترفيع.

3- تتولى السلطة الرئاسية تطبيق الترفيع الوظيفي من خلال المفاضلة من بين عدة موظفين مباشرين للمنصب الشاغر، والذين يستوفون الشروط القانونية الموضوعية لشغل المنصب الأعلى، وعلى ذلك يتم إعداد قائمة تتضمن أسماء المرشحين من طرف لجنة فنية خاصة باستشارة إدارة الموارد البشرية.

4- في إطار الترفيع، لا يعد بفترة الأقدمية المطلوبة لشغل المنصب الشاغر، ولكن في المقابل يعود إلى القوانين الأساسية الخاصة لكل قطاع وظيفي تحديد فترة الأقدمية الدنيا لقبول الترشيح؛ للاستفادة من الترفيع الوظيفي، مع التنكير بالزامية عدم احتساب المدة المستقطعة بسبب الانتداب، أو الإعارة، أو التوقيف عن العمل، أو الإجازة طويلة الأمد، من فترة الأقدمية الدنيا السابق ذكرها.

في المقابل حرص المشرع الفرنسي على تأطير مبدأ الترفيع بجملة من القواعد يمكننا تلخيصها بالآتي:

1- يتم الترفيع بانتقال الموظف من رتبة معينة إلى رتبة أعلى منها مباشرة ضمن الفئة نفسها، أو انتقاله من فئة معينة إلى فئة أعلى منها بغض النظر عن الرتبة، لكن في المقابل لا يمكن تطبيق الترفيع خارج

الملائمات التي تترخص فيها الجهة الإدارية، إلا أن شرط ذلك أن تكون قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى صحة النتيجة التي انتهت إليها، فإذا لم يقع الأمر على هذا الوجه فسد الاختيار، وفسد بالتالي القرار الذي اتخذته على أساسه، والترقية بالاختيار تجد حدها الطبيعي في عدم جواز تخطي الأقدم إلى الأحدث، إلا إذا كان الأخير هو الأكفأ، أما عند التساوي في الكفاءة فيتعين ترقية الأقدم، فإذا خالف القرار الصادر في هذا الشأن ذلك فإنه يكون مخالفاً للقانون⁶².

المطلب الثاني:

الترفيع ضمن السلك الوظيفي:

يمثل الترفيع شكلاً مستحدثاً للترقية، وهو يشبه إلى حد ما الترقية الاستثنائية⁶³، إلا أن ما يميزه عنها هو طابعه الاستعجالي، حيث يتم تطبيقه عادة على حالات الفراغ المفاجئ للمناصب الوظيفية، إما بسبب الوفاة، أو الاستقالة وترك الموظف المستقيل وظيفته دون احترام الأجل القانونية لتبنيه الإدارة المستخدمة، وهنا يتم ترفيع الموظف المتمتع برتبة مباشرة للرتبة المطلوبة لشغل المنصب الشاغر، من أجل ضمان استمرارية سير المرفق العام وانتظامه⁶⁴، مع الإشارة أن تطبيق نظام الترفيع يكون بناء على تقييم الكفاءة والأداء، ودون تطبيق معيار الأقدمية بسبب حالة الاستعجال والضرورة الملحة⁶⁵.

يُعدّ المشرع الفرنسي أول من استحدث فكرة الترفيع (la gradation Fonctionnelle) كأحد صور الترقية الوظيفية الخاصة، وقد عرفه بواسطة المادة 18 من القانون رقم 84 - 16 (السابق ذكره) بقوله: "الترفيع الوظيفي هو انتقال الموظف من وظيفة إدارية بمستوى معين، ونظام قانوني، معين وحقوق وواجبات معينة، إلى وظيفة أخرى ذات رتبة أعلى، أو فئة أعلى، في إطار امتيازات مالية ومعنوية أعلى...."، وهذا يعني تقدم الموظف في مساره المهني الذي يوافق تقدمه في السلم الوظيفي برتبة معينة أو بدرجة معينة، وتتميز هذه الأخيرة من حيث ارتباطها بواجبات ومسؤوليات أكبر، وكذلك حقوق وتعيوضات مالية أعلى تتناسب مع حجم هذه المسؤوليات الجديدة⁶⁶.

من هذه الزاوية يمكننا أن نستشف بوضوح نقاط التشابه بين الترفيع والترقية المالية⁶⁷، باعتبار أن كلاً منهما يتم منحه بواسطة قرار إداري صادر عن الإدارة المالكة لحق التعيين، على أن يتم هذا الاستحقاق النوعي بناء على تقييم كفاءة الموظف المعني وأدائه، في حين أنهما يفترقان عند الأثر المترتب عن كل منهما، فالترفيع يؤدي إلى منح الموظف رتبة وظيفية أعلى بكل ما يرتبط بها من حقوق مالية: (الراتب، والتعويضات المالية الأخرى مثل تعويض المسؤولية)، وحقوق

خاتمة:

لقد اتضح اليوم أكثر من أي وقت مضى، بأن مرجعية أي عملية تطوير وظيفي لا يمكن أن يكون لها "وجه" آخر غير العنصر البشري، فهو بطور المرفق العام تارة، ويتطور معه تارة أخرى، يؤطره تارة، ويخضع لتأطيره تارة أخرى، ضمن هذا المنظور فإن تعزيز الأداء العمومي يقتضي اهتماماً أكبر بمسألة التوظيف، يناسب تماماً مكانتها الموضوعية، والأهداف الموكلة إليها ضمن المرحلة الراهنة، لكن رغم الجاذبية الكبيرة التي تتمتع بها هذه المسألة، إلا أن الجهود الرسمية التي بذلت من أجل إصلاح قطاع الوظيفة العمومية في الكويت يبدو أنها قد انحرفت بعض الشيء عن الغرض الأساسي المنوط بها، وذلك لتركيزها على عناصر النظام المصلحي الإداري، أكثر من اهتمامها بالجور، أي تحقيق النجاعة في استقطاب العنصر البشري.

هذا ما حاولنا تلخيصه في النتائج الآتية:

1 - توصلنا إلى أن الإدارات المستخدمة غير قادرة على احترام الأجل القانونية لإتمام عمليات التوظيف، فبعد الانتهاء من إعداد القائمة الاسمية الموقوفة إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المنصرمة (خلال شهري يناير وفبراير)، تصلها جداول الحالة المالية من قبل مصالح وزارة المالية -عادة- في شهر مارس؛ من أجل تحديد قائمة المناصب المالية المفتوحة الموجهة للتوظيف، وبناء عليها تقوم بإعداد مخططها السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي يضم 13 جدولاً، ومنها الجدول ذو الرقم 4 المتعلق بالتوظيف.

هذا الإجراء قد يستغرق أحياناً عدة أسابيع، وذلك بسبب التحفظات التي من الممكن أن تقدمها بشأنه مصالح الوظيفة العمومية على الصعيدين المركزي والمحلي (حسب الحالة)، ولذلك يبقى للإدارة المستخدمة وقت ضيق جداً لإتمام كل عمليات التوظيف، طالما أن القانون يقيد بها بأجل أقصاه 30 نوفمبر من السنة نفسها؛ من أجل الإعلان عن النتائج النهائية، ولهذا تلجأ إلى تطبيق التوظيف الداخلي ليس من باب حرصها على استقطاب مرشحين داخليين، ولكن لأن إجراءاته لا تستغرق وقتاً طويلاً مقارنة بالتوظيف الخارجي، وكذلك لأن التوظيف الداخلي يجنبها المسؤولية أمام مصالحها المركزية، وأمام المديرية العامة للوظيفة العمومية، وهذا بسبب التعقيدات الإجرائية للتوظيف الخارجي وتداعياتها في مجال الرقابة.

2 - على الرغم من إجماع الفقهاء على أهمية أسلوب المسابقات في استقطاب اليد العاملة المؤهلة، إلا أن هذه التقنية لم تحقق المراد منها في ظل التجربة الكويتية؛ وسبب ذلك خروج المعايير التي تحكمها من

التصنيف القطاعي الداخلي، بمعنى آخر لا يمكن ترفيع الموظفين الموجودين في حالة حركة وظيفية خارج القطاع، إما بسبب الإغارة أو الندب، وهذا لأن وجودهم في هذه المناصب مؤقت وليس دائماً؛ مما يتعين عليهم العودة لشغل مناصبهم الأصلية بعد انتهاء فترة الانتداب أو الإغارة، وهذا طبقاً للمادة 45 مكرر من القانون رقم 84 - 16 (السابق ذكره) والمعدلة مرتين، مرة بواسطة القانون رقم 2003 - 775 المؤرخ في 21/ أغسطس/ 2003، ومرة ثانية بواسطة القانون رقم 2013 - 907، المؤرخ في 11/ أكتوبر/ 2013.

2- لا يرفع الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى منها إلا إذا كان مصنفاً في الدرجة الأولى في رتبته، وتم إدراج اسمه في جدول الترفيع الاستثنائي الخاص بها، كما يتعين إرفاق هذا الجدول بملف رسمي يشمل على أسباب الترفيع وضوابطه، ويتم إرساله إلى مصالح الوظيفة العمومية المركزية أو المحلية (حسب الحالة)؛ من أجل مراقبة مدى مشروعية الإجراء.

3- رأى المشرع الفرنسي بأنه من الصعب تحقيق العدالة والمشروعية في الاستفادة من إجراء الترفيع، إذا اكتفينا بإخضاع الإجراء للرقابة والتدقيق الداخلي الذي يخص الإطار الإداري، ولهذا رأى بضرورة الاستعانة بالخصائص الموضوعية للقضاء كالحياض، والمعرفة الدقيقة للقوانين وسبل تطبيقها، من أجل تعميم إخضاع كل أصناف الترقيات بما فيها الترفيع إلى الرقابة السابقة لمجلس الدولة (رقابة مطابقة)، طبقاً للمادة 28 من القانون رقم 84 - 16 (السابق ذكره)⁶⁸.

4- لا يمكن تطبيق الترفيع الوظيفي على الموظفين الموجودين في حالة خدمة فعلية بشغل وظائف عليا في الدولة، أو ما يطلق عليه في التعبير الفني بأسلوب التوظيف الحر، لا سيما بالنسبة للوظائف المدرجة ضمن مجالات التعيين المحجوزة لكل من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، فالتعيين في هذه الوظائف العليا يقع في اختصاص السلطة السياسية التي تملك تقدير طريقة توظيف الإطار العالي، من غير أن تكون في حاجة إلى اللجوء لأسلوب المفاضلة بأنواعه، وعادة ما يتم ذلك باقتراح من الوزير المعني بعد تأكده من ملاءمة المرشح لشغل المنصب العالي، عن طريق مذكرة إيضاحية تبرر أسباب الاختيار ودواعيه، وهذا وفقاً لنص المادة الثالثة/ المقطع الأول من القانون رقم 84 - 16 (السابق ذكره)، والمعدلة بواسطة القانون رقم 2012 - 347، الصادر بتاريخ 12 مارس 2012⁶⁹.

كما يتعين تعزيزه بإجراء تدقيق عمليات الموارد البشرية، ومنها تدقيق إجراءات التوظيف (L'audit des procédures de recrutement)، من أجل فحص الحاجة الحقيقية للتوظيف من خلال الموازنة بين التعداد الحقيقي للموظفين الذين هم في حالة خدمة فعلية، والخطط المؤسساتية المزمع تنفيذها مستقبلاً، وفي الأنظمة المقارنة ومنها فرنسا -على سبيل المثال- يرجع إلى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية اختصاص تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق، وهذا الحل ساهم بقدر كبير في التقليل من بيروقراطية الإدارة في التوظيف، وهذا دفع الدراسة الحالية إلى التأكيد على تطبيق هذه التجربة في ظل النظام القانوني الكويتي.

3 - من أجل حل مشكلة السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها جهة الإدارة في تقييم الموظفين من أجل الاستفادة من الترقية (مهما كانت طبيعتها استثنائية، مالية، ترفيع)، وما ترتب عنها من نقص موضوعية التقييم، بسبب تطبيق معيار الملاءمة (un critère d'opportunité)، وهو ما رتب خرق مبدأ المساواة والعدالة اللذين يمثلان أهم المبادئ الدستورية في التوظيف، نوصي بتقليص هذه السلطة التقديرية من خلال تطبيق معايير موضوعية محددة في التقييم، تشمل الخبرات المهنية السابقة، الشهادات ودورات التكوين المتخصص، البحوث والأعمال العلمية إن اقتضى الأمر، وأخيراً الأعمال المتعلقة بتحسين الخدمة العمومية، كما نبقى على معيار التقييم الرئاسي لكن في حدود 30%، حتى لا يشكل معياراً فاصلاً في التقييم، وفي جميع الحالات تخضع كل التدابير المتعلقة بالتوظيف لرقابة مصالح الوظيفة العمومية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية بعد استشارة مجلس الدولة، من أجل تكريس رقابة المطابقة (contrôle de conformité)، كما هو معمول به تماماً في أغلب التشريعات الغربية لا سيما التشريعيين الفرنسي والألماني⁷⁰.

قائمة المراجع:

أ- المؤلفات:

- د. أحسن رابحي، الوسيط في شرح قانون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الريس حميدو، الجزائر، 2010.
- د. أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- د. صلاح الدين محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000.

قبضة القانون لتتبع في قبضة المحسوبة والجهوية والريح غير المشروع، لا سيما من خلال تنقيط الملف، وتنقيط المقابلة الشخصية، وأخيراً تنقيط الاختبار، والتي من السهل جداً التلاعب بها.

3 - بالنسبة لأنماط التوظيف الداخلي لا سيما الترقية والترقية، فهي تخضع بنسبة أكبر لتقييم الأداء الذي يحصل عليه الموظف المرشح بصفة دورية، هذه المفاضلة تمثل معياراً للملاءمة (un critère d'opportunité)، يخضع للسلطة التقديرية المطلقة للرئيس الإداري، دون إمكانية مناقضتها، ومن ثم إمكانية الانحراف بسهولة عن موضوعيتها.

في المقابل خرجنا من هذا البحث بجملته من التوصيات التي من الموسع الاستفادة منها؛ من أجل تدقيق العمليات والإجراءات المتعلقة بالتوظيف وتعزيزها، ونوجزها على النحو الآتي:

1 - من أجل حل مشكلة صعوبة احترام الأجل القانونية لإتمام عمليات التوظيف، وهذا بسبب تأخر الاعتمادات المالية الصادرة عن وزارة المالية من جهة، والتأخيرات المحتملة للمصادقة على برامج التوظيف الداخلي والخارجي بسبب التحفظات المتكررة لمصالح الوظيفة العامة على الصعيدين المحلي والمركزي من جهة أخرى، نوصي بالاستغناء عن نظام المخطط السنوي للموارد البشرية، وتعيينه بنظام المخططات الخماسية لتسيير الموارد البشرية، كما هو الشأن في أغلب الأنظمة الغربية بما فيها فرنسا، حيث يتم تحديد احتياجات المرفق من الموارد البشرية، والتنبأ بها في إطار خطة تقديرية قصيرة ومتوسطة المدى، يتم إعدادها بالتنسيق ما بين الوزارات والوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية، والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية ووزارة المالية، بما ينتج عنه تخفيف الأعباء، وتقليل الضغط عن الإدارات المستخدمة، فبدلاً من إعداد المخطط كل سنة بصفة متكررة، يصبح إعدادها مرة كل خمس سنوات، وحتى إذا طرأت مستجدات غير متوقعة على برامج التوظيف، فمن السهل إدراجها في الوقت نفسه بواسطة تراخيص استثنائية (Dérrogations exceptionnelles) تصدرها مصالح الوظيفة العمومية.

2 - من أجل حل مشكلة تفاقم الأساليب البيروقراطية في التوظيف، نوصي المشرع الكويتي بتبني مبدأ الرقابة الخارجية على جميع مراحل التوظيف وإجراءاته، بحيث يفرض هذا المبدأ إلى تخويل الإدارة المركزية صلاحية التدخل المستمر والمفاجئ؛ للتأكد من مشروعية هذه العملية، على أن يكون تحريك هذه الرقابة بشكل تلقائي ومفتوح، دون أن يتم تعييده بإجراء الإخطار المسبق من طرف الهيئة المستخدمة،

- Harald (G) , une approche théorique du service public ,Ed Sirey, 2^{ème} édition, Paris, 2010.
- Huchet (Y), technique et liberté dans la fonction publique, Ed latines, Paris, 2009.
- Mambert (N), sélectivité et performance dans la fonction publique, Dalloz, Paris, 2012.
- Paster (M), le paradoxe du fonctionnaire, Ed Hachette, Paris, 2015.
- Venézia(J.CL), le pouvoir discrétionnaire, LGDJ, Paris, 2009.
- Verdek (CL), rationalité juridique et rationalité managériale dans la fonction publique, LGDJ, Paris, 2015.
- د. عادل عصفور وآخرون، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- د. عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الكويتي، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، جامعة الكويت، كلية الحقوق، الطبعة الثالثة، 1998.
- د. فوزي حبش، الوظيفة العامة وإدارة شئون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.

B- Thèses et Mémoires

- Duveau (J), les promotions dans la fonction publique, entre incitation et complément de traitement, thèse de doctorat en droit, université de Poitiers, Paris, 2010.
- Larsanne (J), « Flexible droit de la fonction publique : réflexion sur la sociologie du droit sans rigueur », thèse de doctorat en droit, LGDJ, 2013.
- Marigatte (F), décentralisation et démocratie fonctionnelle, thèse de doctorat en droit, université de Saint-Denis, Paris, 2007.
- Morgan (CL), décisions non formalisées dans le secteur de la fonction publique et le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, thèse de doctorat en droit, université de Beauvais, Paris, 2015.
- د. كنعان نواف، القانون الإداري، الإصدار الخامس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في مبادئ التنظيم، دار المعارف، القاهرة، 1967.
- د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- ب- الرسائل الجامعية:

C- Articles

- Caillosse (J), le droit administratif et la performance publique, in RFDA, N° 2, Paris, mars 2004.
- Dumont (L), la conception moderne de la gradation fonctionnelle, in Esprit, N°2, Paris, Février 2012.
- إيمان بن تكري، مبدأ الكفاءة في التوظيف آلية لتحسين الخدمة العمومية، رسالة ماجستير في الحقوق جامعة بسكرة، الجزائر، 2016.
- تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي علي كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2009.
- عبد الكريم عديلة، التوظيف في المؤسسة العامة، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014.
- محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1974-1975.
- ج- البحوث العلمية:
- د. أحسن راجي، محاولة نظرية لتحليل وتقييم أسس أنماط التوظيف في ظل التشريع الكويتي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 2016/2017.

A- Ouvrages

- Aubegne (M), flexibilité et performance dans le déroulement de carrière des fonctionnaires, Ed Hachette, Paris, 2010.
- Braconier (S), droits et libertés du fonctionnaire dans la jurisprudence du conseil d'Etat, Ed Sirey, Paris, 2014.
- Buglions (J), justice et liberté dans la fonction publique, Ed Montchrestien, Paris, 2012.
- Charançon (CH), les fonctionnaires et la fonction publique, Ed Armand Colin, Paris, 2007.

الهوامش

5 Marigatte (F), décentralisation et démocratie fonctionnelle, thèse de doctorat en droit, université de Saint-Denis, Paris, 2007, p 84. Caillosse (J), le droit administratif et la performance publique, in RFDA, N° 2, Paris, mars 2004, p 251. Paster (M), le paradoxe du fonctionnaire, Ed Hachette, Paris, 2015, p 121. Charançon (CH), les fonctionnaires et la fonction publique, Ed Armand Colin, Paris, 2007, p 307.

6 قد يضاف إلى أساليب التوظيف الخارجي أسلوب الانتخاب الذي يتلاءم أكثر مع شغل الوظائف السياسية كاختيار رئيس الجمهورية أو رؤساء أو أعضاء المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية، وهو منظم في الجزائر بواسطة القانون العضوي رقم 12 - 01 المؤرخ في 2012/1/12 المتعلق بالانتخابات، لكن رغم المزايا التي يتمتع بها هذا النموذج لا سيما من المنظور الديمقراطي، إلا أن الفكر القانوني يستبعد إدراجه كأسلوب للتوظيف لعدة اعتبارات عملية وإدارية، فهو يربط الاختيار على أساس سياسي أو شخصي وليس على أساس الجدارة والكفاءة مما يعكس آثاره على المرفق العام (المادة 4 من الأمر رقم 06 - 03 السابق ذكره). في تفصيل هذه المسألة راجع - د. أحسن رابحي، الوسيط في شرح قانون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الريس حميدو، الجزائر، 2010، ص 47 وما بعدها.

7 الطعن بالتمييز رقم 273 لسنة 2008 إداري جلسة 2010/6/29.
8 الطعن بالتمييز رقم 290 لسنة 2005 إداري - جلسة 2007/2/27.
9 في هذا الصدد قررت محكمة التمييز في الكويت بأنه "في إطار التوظيف المباشر يجب أن تكون الوظيفة موجودة ومعتمدة بالهيكل التنظيمي قبل صدور قرار شغلها. الطعن بالتمييز رقم 291 لسنة 2009 إداري - جلسة 2010/10/13.

10 L'article 6 de la loi N°84 - 16 (op.cit) modifié

par la loi N°2012 - 347 du 12 mars 2012.

11 بصفة عامة يخصص التوظيف المباشر لفئات محددة من المرشحين وهم: المرشحون الذين تابعوا تكويناً متخصصاً في إطار مؤسسات تكوين ذات طابع فني، وعلى سبيل المثال أسلاك شبه الطبيين التابعين لوزارة الصحة المتخرجين من مدارس التكوين الطبية، المرشحين المتخرجين من مؤسسات التكوين المتخصصة الأخرى غير التي سبق ذكرها في المقطع "أ" أعلاه، وعلى سبيل المثال حاملي شهادات المدرسة الوطنية للإدارة في جميع تخصصاتها، على سبيل الاستثناء من بين المرشحين الذين تتوفر فيهم شروط التأهيل المحددة للالتحاق بمناصب العمل، وذلك إما لإحداث

1 في ظل التشريع الفرنسي فإن عبارة موظف عام تنطبق فقط على الأفراد المثبتين في وظائفهم، في حين أن الموظفين المتعاقدين يطلق عليهم المستخدمين المؤقتين ويخضعون لنظام قانوني استثنائي يمنحهم حقوقاً مادية ومعنوية محدودة جداً مقارنة بالموظفين الدائمين.

Loi N°83 - 634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi le Pors). Loi N°84 - 16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'Etat. Loi N°84 - 53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale.

في حين أنه بالنسبة لبعض الدول الخليجية فإن نطاق هذا التمييز محدود نوعاً ما بحكم انفتاحها أكثر على العمالة الأجنبية، وهو الأمر الذي تبنته مثلاً دولة الإمارات العربية المتحدة بمقتضى المواد 12 و13 و14 من قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2012 في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.

2 د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 93.

3 بالنظر إلى الطبيعة القانونية للتوظيف فقد كيف المشرع والقضاء الكويتيين العلاقة بين الدولة والموظف على أساس علاقة تنظيمية تحكمها القواعد المنظمة للوظيفة العامة، والتي من شأنها تحديد المركز القانوني للموظف من حقوق وواجبات وجميع ما يتعلق بأحواله الوظيفية. وفي ذلك فقد قررت المادة/26 من الدستور الصادر في 1962/11/11 أن "الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالفائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة..."، وقد كرس قانون الخدمة المدنية رقم/15 لسنة 1979 في مادته الحادية عشرة المبدأ ذاته. من ثم فقد تبنى القضاء الكويتي هذا المبدأ وذلك في العديد من الأحكام منها حكم محكمة التمييز الصادر في 1981/4/29، والذي جاء فيه "ولما كان من المبادئ المسلم بها في فقه القانون الإداري أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف الحكومي من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت. الطعن بالتمييز رقم 199 لسنة 1980 إداري الصادر بجلسة 1981/4/29.

4 بو غالم إيمان، واقع سياسة التوظيف في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012، ص 53.

الوقت الحاضر لما تقدمه من مزايا ومحاسن، تستند فيها على أسس قانونية وموضوعية كفيلة بتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص، كما تضيق من مجال المحسوبة والواسطة. في ذلك راجع:

Caillosse (J), op.cit,p Marigatte (F), op.cit, p 104.

Charançon (CH), op.cit, p 334. 294.

²⁰ يرجع أول تطبيق لنظام المسابقات في مجال الوظيفة العمومية إلى إمبراطورية الصين القديمة حيث كانت تجرى مسابقات عامة تشمل مجموعة من الامتحانات الكتابية والشفهوية والعملية، من أجل انتقاء أفضل المرشحين، أما في الأنظمة المعاصرة فقد أخذت الولايات المتحدة الأمريكية بهذا النموذج بعد إقرار البرلمان لمشروع القانون الذي أُطبق عليه بقانون "بندلتون" (Pendleton) أو قانون تحسين الخدمة المدنية. (An act regulates and improves the civil service of United States)

وقد أصدر الرئيس الأمريكي "آرثر" (Arthur) هذا القانون عام 1883، والذي تضمن على الخصوص إلزامية تعميم إجراء المسابقة للتعين في الوظائف العامة.

²¹ بصفة عامة الإطار يتعين تحديد شروط المشاركة في مسابقة التوظيف مسبقاً بواسطة النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، ولذلك لا يمكن للسلطة الإدارية المعنية بالتوظيف إضافة شروط جديدة من تلقاء نفسها، ولكن يمكنها فقط تحديد طرق وأساليب تنفيذ المسابقة مثل تحديد برنامج الامتحانات، وموعد المسابقة وغيرها من الإجراءات الإدارية الأخرى، وهو الأمر الذي تبناه أيضاً المشرع الفرنسي وكرسه مجلس الدولة الفرنسي في عدة قرارات، د. أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 10.

²² Arrêt du conseil d'Etat, le 14 mars 1986, syndicat national des directeurs d'école de pédicures-podologie, in AJDA N°2 , Paris, Mai 1986, P 378. Arrêt du conseil d'Etat, le 13 février 1994, hôpital régional de Poitier-Neuve, in AJDA N°4, Paris, octobre 1995, P 241. Cité par - Braconier (S), droits et libertés du fonctionnaire dans la jurisprudence du conseil d'Etat, Ed Sirey, Paris, 2014, p 103.

²³ د. نواف كنعان سالم كنعان، مصدر سابق، ص 58.

²⁴ في ذلك راجع- القرار رقم/12 لسنة 2019 الصادر بشأن شروط الالتحاق بإدارة الفتوى والتشريع. المادة/13 من قانون الخدمة المدنية.

سلك جديد، أو لتوفير احتياجات استثنائية، أو خاصة ببعض الأسلاك، التي تحدد قائمتها حسب الحالة بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، أو بمقرر مشترك بين السلطة المذكورة والسلطة المركزية التي لها صلاحية التعيين، شريطة أن لا تكون هذه الكيفية السبيل الوحيد للتوظيف بأية حال من الأحوال.

¹² L'article 10 de la loi N°84 – 16 (op.cit) modifié

par la loi N°2009 – 972 du 3 août 2009. Huchet (Y), technique et liberté dans la fonction publique, Ed latines, Paris, 2009, p 118.

¹³ نضيف أن تنفيذ نمط التوظيف المباشر يتم بمجرد التحقق من حصول المرشح على الشهادة المطلوبة في المنصب و"مضاهاتها" أي التحقق من صحتها وعدم تزويرها؛ من خلال إرسال خطاب مضمن إلى المعهد أو المؤسسة التكوينية المعنية من أجل تدقيق البيانات الواردة بها، فإذا ثبت ذلك تم إعفاء المرشح بصفة مطلقة من أي مسابقة أو تقييم مهما كان شكله، طالما أن القيمة الموضوعية والدرجة الفنية للشهادة كافتان لتقدير مستوى الأداء الوظيفي للمرشح، د. أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 57.

¹⁴ عرفت محكمة التمييز الموظف المتعاقد بقولها: "الموظف المتعاقد يكون في مركز قانوني تعاقد لائحي، لا يستظل إلا بما عسى أن يرتبه له المركز التنظيمي من حقوق ومزايا، فضلاً عن التزامه بما تفرضه عليه قوانين التوظيف من واجبات، وهو لا يستحق ميزة في وظيفته إلا إذا توافرت فيه شروط استحقاقها طبقاً للقانون والعقد المبرم معه، وبالتالي فإنه إذا تضمن العقد نصاً صريحاً على تحديد المعاملة المالية له، فإنه لا يجوز الرجوع إلى أحكام قانون الخدمة المدنية، ونظامها باعتبار أن العقد هو الأساس في تحديد معاملته المالية". الطعن بالتمييز رقم 177 لسنة 2006 إداري جلسة 2008/3/25.

¹⁵ الطعن بالتمييز رقم 373 لسنة 2007 إداري جلسة 2009/7/13.

¹⁶ الطعن بالتمييز رقم 851، 932 لسنة 2015 إداري/2 جلسة 2014/1/14.

¹⁷ الطعن بالتمييز رقم 11، 32، 38 لسنة 2004 إداري جلسة 2004/12/6.

¹⁸ الطعن بالتمييز رقم 309 لسنة 2011 إداري/2 جلسة 2012/5/29.

¹⁹ تعد هذه الطريقة (les concours sur examens professionnels) الأسلوب المفضل في اختيار موظفي الإدارات والمؤسسات العمومية، فهي تشكل المرجع الوظيفي الأكثر شيوعاً في

مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 307.

²⁷ On ce qui concerne le cadre juridique des concours sur examens professionnels en droit Français, voir – l'article 19/ alinéa 2 et 3 de la loi Française N°84 – 16 (op.cit) modifié par loi N°2015 – 1268 du 14 octobre 2015.

²⁸ Dans ce sens je crois que le professeur Français Venézia à bien démontré les failles des concours professionnels en France et les contraintes inévitables de la bureaucratie administrative traditionnelle. Il à affirmé que:«...le système administratif français connaît deux types d'erreurs, la première correspond à l'erreur de l'arbitraire dans la gestion des recrutements, il s'agit de l'expression du pouvoir discrétionnaire des chefs ou des inégalités entre les protégés et les autres, la second erreur est celle de l'illusion sur la psychologie des acteurs...». Voir –Venézia (J.CL), le pouvoir discrétionnaire, LGDJ, Paris, 2009, P 84.

انظر في هذا الصدد- الطعن بالتميز رقم 106 لسنة 2006 إداري جلسة 2008/12/30. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص 154. د. تيشات سلوي، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، "دراسة حالة"، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2009 – 2010، ص 35.

²⁹ A propos du recrutement sur titres en droit Français, voir – décret N° 2005 – 123 du 14 novembre 2005 fixant les conditions d'accès et les modalités de recrutement sur titres. Voir aussi – Paster (J), op.cit, p 148.

³⁰ وهذا ما تضمنه قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 1979 بشأن التعيين في بعض الوظائف العامة، حيث اشترط حصول المرشح على إحدى الشهادات الآتية: شهادة جامعية أو عالية للتعيين بالدرجة الرابعة/ عامة لما يعلوها، شهادة نصف جامعية (دبلوم) لتعيين بالدرجة السادسة/ عامة. في تفصيل ذلك راجع- إيمان بن ذكري، مبدأ الكفاءة

راجع في تفصيله - د. أحسن رابحي، الوسيط في شرح قانون الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 92. د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة القاهرة، 1974- 1975، ص 118.

²⁵ في هذا الصدد نشير بأن بالمراد من عبارة المفهوم الدراسي للامتحان هو الكشف عن قدرة العنصر الإنساني المتقدم لشغل الوظيفة العامة، وعليه يجب أن يكون الغرض من المسابقة الوقوف على مدى قدرة المرشح في القيام بواجبات الوظيفة ومسؤوليتها، والتي تختلف من مجموعة وظيفية إلى أخرى حسب طبيعة الوظيفة ذاتها. انظر الطعن بالتميز رقمي 604، 714 لسنة 2012 إداري/3 جلسة 2013/2/7. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 154.

²⁶ تتكون المسابقة من اختبارين أحدهما تحريري والآخر شخصي، يكون الغرض منهما معرفة أفضل المرشحين الذين تتوافر فيهم الصفات اللازمة للوظيفة، واستبعاد غير الصالحين فنياً، ويُعدّ الاختبار التحريري اختباراً عاماً في مادة أو أكثر تتصل بأعمال الوظيفة المراد التعيين فيها، من أجل الوقوف على ما أفاده الطالب من دراسته ومعلوماته العامة، واختبار قدرته على التفكير والتعبير عن نفسه بوضوح، أما الاختبار الشخصي فيهدف إلى تقدير الصفات الشخصية والعقلية للمرشح، وما حققه لتوسيع معلوماته العامة، وأخيراً مدى استعداده لكسب المعلومات بالتمرين والتدريب. أما الامتحانات فقد تكون امتحانات صلاحية أو امتحانات مسابقة، المقصود بالنوع الأول تحديد مستوى معين من الدرجات للنجاح في الاختبار، وبموجب هذه الطريقة يعقد اختبار لاختيار أفضل العناصر المتقدمة لشغل الوظائف المعلن عنها، ويطبق هذا النموذج عادة في المجالات كافة، إما في صورة امتحان تحريري أو شفوي أو عملي، وقد يكون الاختبار في صورة مقابلة شخصية، حيث يتم تحديد مقابلة للمتقدمين أمام لجنة فنية، حيث تقوم الأخيرة بإجراء مناقشة أو حوار من دون إعداد سابق لها. وقد تطور أسلوب الامتحان في بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتم استخدام العقل الإلكتروني، فيتم طرح سؤال تقابله عدة أجوبه أحدها صحيح والباقي خطأ، ويطلب من المرشح تحديد الإجابة الصحيحة، وفي النهاية يتم شغل الوظيفة من بين الناجحين من دون التقيد بتسلسل الناجحين. د. عادل عصفور وآخرون، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 258. د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة، دراسة

- في التوظيف -آلية لتحسين الخدمة العمومية-، رسالة ماجستير في القانون، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016، ص43.
- ³³ د. عبد الكريم عديلة، التوظيف في المؤسسة العامة، رسالة ماجستير في القانون، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص78.
- ³⁴ لذلك فإنها لا تقوم على عنصر المنافسة، طالما أن النجاح يمكنه أن يكون في متناول كل المرشحين، إذا حصلوا جميعاً على المعدل المطلوب، وسبب ذلك أن هذا النمط من التوظيف لا يتطلب شهادات أو مؤهلات علمية كبيرة بحكم تعلقه بوظائف بسيطة، مثل: النجارة أو السباكة، ومن ثم فإنها لا تكلف الدولة عادة أعباء مالية كبيرة، لذلك تكون جداول الحالة "ب" (L'état budgétaire) المرتبطة بها مفتوحة وغير محدودة العدد.
- ³⁵ فإذا كان عدد المناصب المالية الشاغرة هو خمسة، وحصل كل المرشحين على علامات جيدة، فإن النجاح يكون فقط من نصيب المرشحين الخمسة الأوائل في الترتيب، أما باقي المرشحين فيعتبرون راسبين رغم حصولهم على علامات جيدة؛ لأن عدد المناصب الشاغرة المطلوب شغلها أقل من عدد المرشحين المتقدمين للمسابقة، وحتى في الحالة العكسية إذا حصل كل المرشحين على معدلات أقل من المعدل المطلوب للنجاح، فإنه يتم الاحتفاظ فقط بالمرشحين الخمسة الذين حصلوا على معدلات أفضل من معدلات زملائهم، حتى وإن كانت علاماتهم سيئة مقارنة مع المعدل العام المطلوب للنجاح في المسابقة.
- في تفصيل ذلك راجع - د. أحسن رابحي، الوسيط في شرح قانون الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 139.
- ³⁶ وهذا ما كرسه المشرع الفرنسي أيضاً بواسطة المادة 35 من القانون رقم 84 - 16 المعدلة بواسطة القانون رقم 2007 - 148 المؤرخ في 6 فبراير 2007.
- Sur ce point d'analyse voir -Tullard (J), po.cit, p 153. Voir également - Venezia (J .CL), op.cit, p 112. Voir aussi - Charançon (CH), op.cit, p 413.
- ³⁷ Voir - Buglions (J), justice et liberté dans la fonction publique, Ed Montchrestien, Paris, 2012, p 213.
- ³⁸ الطعن بالتمييز رقم 28 لسنة 2008 إداري/2 - جلسة 2014/12/23.
- ³⁹ الطعن بالتمييز رقمي 256، 339 لسنة 2011 الهيئة العامة لمحكمة التمييز إداري/2 - جلسة 2013/3/20.
- ⁴⁰ راجع - د. أحسن رابحي، الوسيط في شرح قانون الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 138. د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في مبادئ التنظيم، دار المعارف، القاهرة، 1967، ص 54.
- ³² في هذا الإطار جاء في أحد حيثيات حكم محكمة التمييز ما يلي: "... من المقرر أن مفاد نص المواد (1، 4، 5) من نظام الخدمة المدنية والمادة (4/14) من القانون رقم 29 لسنة 1966 في شأن تنظيم التعليم العالي أنه يشترط في من يعمل في إحدى الوظائف العامة أن يكون حاصلًا على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة الذي يتفق وطبيعتها، وأن مجلس الخدمة المدنية هو الذي يحدد مستويات المؤهلات الدراسية اللازمة للتعين، وأن تقييم المؤهلات الدراسية هو من اختصاص لجنة يشكلها مجلس الخدمة المدنية من وزارة التربية والتعليم العالي وجامعة الكويت، وديوان الموظفين، وأن منح الدرجات العلمية والدبلومات والشهادات العلمية وتقرير معادلة الشهادات الأجنبية يختص به المجلس الأعلى للتعليم العالي، لما كان ذلك وكان الثابت بالأوراق أن الطاعن حصل على شهادة دبلوم الدراسات التجارية (تخصص بنوك) من الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب عام 2001، والتحق بمعهد الدراسات المصرفية، وحصل على الدبلوم العالي في العلوم المصرفية دور يونيو عام 2005، وتقدم إلى ديوان الخدمة المدنية بطلب يعلن فيه رغبته في تقييم شهادته الحاصل عليها، وهي الدبلوم العالي في العلوم المصرفية بتاريخ 2005/6/26، طبقاً للكتاب الموجه من رئيس ديوان الخدمة المدنية إلى مدير معهد الدراسات المصرفية المؤرخ 2010/9/14 والمتضمن طلب صورة من قرار مجلس إدارة المعهد باجتماعه المعقود بتاريخ 1983/3/28، وبمقتضاه تقوم البنوك الكويتية بمعاملة موظفيها من حملة الدبلوم العالي في العلوم المصرفية معاملة مادية ووظيفية مماثلة -كحد أدنى- لحملة قرنائهم من موظفي البنوك الكويتية الحاصلين على درجة البكالوريوس من الجامعات المعترف بها، ومن ثم يكون اتصال طلب الطاعن بالجهة الإدارية المختصة بتقييم شهادته الجامعية للتعين في وظيفة تتناسب مع المؤهل الحاصل عليه وليس معادلة المؤهل أكاديمياً قد جرى صحيحاً وطبقاً للقانون، ومن ثم فإن امتناعها عن ذلك إنما يشكل قراراً سلبياً، لا سيما وأنه قد سبق لمجلس الخدمة المدنية أن أقر صراحة تقييم الشهادة الحاصل عليها الطاعن -في حالة مماثلة- وهي بدرجة البكالوريوس، وحدد الدرجة الوظيفية التي يُعين الحاصل عليها وهي الرابعة/ عامة، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر، وأقام قضاءه على اختصاص مجلس الخدمة المدنية في تقييم معادلة المؤهلات الدراسية أكاديمياً، فإن امتناعه لا يشكل قراراً سلبياً، بل يكون قد خالف الطلبات التي استهدفها بطلب تقييم الشهادة الحاصل عليها وظيفياً وليس معادلتها علمياً، مما يعيب تمييزه...". الطعن بالتمييز رقم 44 لسنة 2012 إداري/1 جلسة 2012/12/19.

⁵³ استحدثت أنظمة الخدمة المدنية لجاناً اصطلاحاً على تسميتها "لجان شؤون الموظفين"، تنشأ في كل وحدة إدارية، وقد روعي في تشكيلها تمثيل جميع قطاعات العمل في كل وحدة إدارية، تمارس هذه اللجان أعمالها طبقاً لأحكام القوانين واللوائح المحددة لاختصاصاتها، وتعرض عليها كل ما يتصل بموظفي الوحدة أو نظام سير العمل بها، فتقوم بدراساتها واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها، أو رفع التوصيات والاقتراحات للسلطة المختصة؛ لاتخاذ القرار المناسب. في هذا الإطار بينت المادة (27) من نظام الخدمة المدنية كيفية تشكيل هذه اللجان، فقضت بأن تشكل بقرار من الوزير لجنة أو أكثر لشؤون الموظفين حسب نوع العمل أو حجم الجهة الحكومية، ومن أربعة أعضاء على الأقل من كبار موظفيها، ورئيس وحدة شؤون الموظفين، وهذا الأخير يجوز له تشكيل أكثر من لجنة لشؤون الموظفين، وأن يفوض أحد موظفي الوحدة لعضوية اللجنة، وتكون رئاسة اللجنة لأعلى الأعضاء درجة، وفي حالة التساوي في الدرجة يتولى الرئاسة الأقدم في الدرجة، على أن يتولى رئيس وحدة شؤون الموظفين أو من يفوضه أمانة سر اللجنة.

كما حددت ذات المادة اختصاصات هذه اللجان على سبيل الحصر والتي تشمل: اعتماد تقارير الكفاءة، والبت في التظلمات المقدمة من الموظفين الذين تقدر كفاءتهم بدرجة ضعيف، واقتراح ترقية الموظف بالاختيار، واقتراح منح العلاوات التشجيعية، وإبداء الرأي فيما يحال إليها من الوزير، وترفع اللجنة اقتراحاتها فيما يتعلق باختصاصاتها المنصوص عليها في البنود (3، 4، 5) إلى السلطة المختصة لاعتمادها أو تعديلها أو رفضها ويكون قرارها نهائياً. ولعل أهم قرارين تنفرد باتخاذهما اللجنة هما: اعتماد تقارير الكفاءة والبت في التظلمات المقدمة من الموظفين الذين تقدر كفاءتهم بدرجة ضعيف. من جهتها بينت المواد من (28) حتى (30) الإجراءات والقواعد التي تحكم عمل اللجنة من حيث اجتماعاتها وإجراءات إصدار قراراتها، والتي تحيل إلى المادة 29 من قانون نظام الخدمة التي جاء فيها: "تتخذ لجنة شؤون الموظفين قراراتها بأغلبية الآراء، فإذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، ويعد الامتناع عن التصويت بمثابة رفض للاقتراح المعروض، وفي هذه الحالة يجب إبداء سبب الامتناع". أما عن سبل سير اجتماعاتها فقد نصت عليها المادة 30 من قانون نظام الخدمة بقولها: "يكون لاجتماعات اللجنة محاضر تتضمن بوجه خاص المسائل المعروضة عليها، والقرارات والاقتراحات التي انتهت إليها، ويوقع على المحاضر كل من رئيس اللجنة وأمين السر، ويُنشأ سجل خاص لدى رئيس وحدة شؤون الموظفين يتم فيه

Voir également –Buglions (J), op.cit, p 247. Voir aussi – Tullard (J), op.cit, p 176. Voir aussi – Charançon (CH), op.cit, p 415.

⁴¹ د.عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 113.

⁴² المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، ص 380.

⁴³ ويتضح من ذلك أن قواعد الترقية لا تنطبق على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، ولكن يمكن القول بأن تعيين أحد القياديين بدرجة أعلى من درجته في هذه المجموعة يعتبر من قبيل الترقية حكماً بحيث يمنح علاوته الدورية في موعدها، ومثال ذلك تعيين الوكيل المساعد بوظيفة وكيل أو تعيين الوكيل بالدرجة الممتازة، أما التعيين ابتداء بدرجة وكيل مساعد فلا يخضع لهذا القاعدة لكونه بمثابة تعيين جديد، علماً بأن نظام الترقية لا يطبق على غير الكويتيين حيث لم تتضمن العقود المبرمة معهم ما يجيز خضوعهم لقواعد الترقية.

⁴⁴ د. صلاح الدين محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية (من الناحية العلمية والعملية)، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000، ص 145.

⁴⁵ د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 503.

⁴⁶ د. أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 21.

⁴⁷ د. عادل الطبطاوي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، جامعة الكويت، كلية الحقوق، الطبعة الثالثة، 1998، ص 216.

⁴⁸ Loi N°83 – 634 (loi le Pors) op.cit, article 16.

⁴⁹ الطعن بالتمييز رقم 2000/511 إداري جلسة 2002/6/17.

⁵⁰ د عادل الطبطاوي، مرجع سابق ص 220

⁵¹ د. أحسن راجي، محاولة نظرية لتحليل وتقييم أسس أنماط التوظيف في ظل التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، 2017، ص 27.

⁵² Voir – Duveau (J), les promotions dans la fonction publique, entre incitation et complément de traitement, thèse de doctorat en droit, université de Poitiers, Paris, 2010, p 87 et s.

تثبيت هذه المحاضر، ولا يجوز الاطلاع على المحاضر أو استخراج صورة منها إلا بناء على أمر صادر من الوزير أو وكيل الوزارة أو من جهة قضائية أو هيئة تأديبية".
ص 473. د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص 259.

⁶⁴ Voir - Dumont (L), la conception moderne de la gradation fonctionnelle, in Esprit, N°2, Paris, Février 1973/37 بشأن قرار مجلس الوزراء بجلسته رقم 51/73 بتاريخ 1973/11/29.

⁵⁴ تشير بأن الشروط المذكورة سابقاً تمثل شروطاً عامة ومطلقة، حيث يتعين تحققها في كافة الموظفين المتقدمين على الترقية سواء أكانوا خاضعين للأسلاك المشتركة، أو الأسلاك الخاصة حسب القطاعات التي ينتمون إليها، طالما أن المشرع قد تعمد تعميمها على كل الوظائف الخاضعة لنظام القانون الأساسي، بغض النظر عن التصنيف النوعي لكل منها، وذلك لارتباط هذه المعايير بشروط منح موظفي الدولة حقوقهم المعنوية في إطار العدالة والمساواة ومبدأ تكافؤ الفرص. وهذا ما كرسته محكمة التمييز بواسطة حكمها رقم 73 / 2000 إداري جلسة 2002/1/21.

⁶⁵ وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام " دراسة مقارنة " ط 1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012، ص 84 .
⁶⁶ Sur ce point d'analyse voir - Aubegne (M), flexibilité et performance dans le déroulement de carrière des fonctionnaires, Ed Hachette, Paris, 2010, P 234 et s.

⁶⁷ نص المشرع الفرنسي على تطبيق الترقية المالية لكنه توسع جداً في

تحديد إطارها القانوني، رافضاً تقدير نسبتها بمعدل واحد يشمل كل الرتب والفئات الوظيفية على اختلاف درجات تسلسلها في السلم الوظيفي (كما فعل المشرع الكويتي)، ومن ثم اعتبر بأنه من الراجح تقدير نسبة الزيادة في الراتب المرتبطة بالترقية المالية في كل حالة على حدة، باقتراح مشترك يوقعه كل من ممثل الإدارة المستخدمة واللجنة التقنية التابعة لها: (يتم فيه تحديد نسبة الزيادة مع تبرير ذلك بتقرير أداء الموظف وصعوبات المنصب الذي يشغله)، ثم المصادقة عليه من طرف الوزير المكلف بالوظيفة العمومية تحت رقابة مجلس الدولة، طبقاً للمادة 43 مكرر من القانون رقم 84 - 16 (السابق ذكره) المعدلة بواسطة القانون رقم 2010 - 751 المؤرخ في 5 يوليو 2010.

Voir - Larsanne (J), « Flexible droit de la fonction publique : réflexion sur la sociologie du droit sans rigueur », thèse de doctorat en droit, LGDJ, 2013, p 76 et s.

⁶⁸ Voir - Morgan (CL), décisions non formalisées dans le secteur de la fonction publique et le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, thèse de doctorat en droit, université de Beauvais, Paris, 2015, p 163.

⁶⁹ L'article 25 de la Loi N°84 - 16 (op.cit), stipule « un décret en conseil d'Etat détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du gouvernement. L'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps

و لا يجوز الاطلاع على المحاضر أو استخراج صورة منها إلا بناء على أمر صادر من الوزير أو وكيل الوزارة أو من جهة قضائية أو هيئة تأديبية".

⁵⁴ راجع- تعميم ديوان الخدمة المدنية رقم 1973/37 بشأن قرار مجلس الوزراء بجلسته رقم 51/73 بتاريخ 1973/11/29.

⁵⁵ تشير بأن الشروط المذكورة سابقاً تمثل شروطاً عامة ومطلقة، حيث يتعين تحققها في كافة الموظفين المتقدمين على الترقية سواء أكانوا خاضعين للأسلاك المشتركة، أو الأسلاك الخاصة حسب القطاعات التي ينتمون إليها، طالما أن المشرع قد تعمد تعميمها على كل الوظائف الخاضعة لنظام القانون الأساسي، بغض النظر عن التصنيف النوعي لكل منها، وذلك لارتباط هذه المعايير بشروط منح موظفي الدولة حقوقهم المعنوية في إطار العدالة والمساواة ومبدأ تكافؤ الفرص. وهذا ما كرسته محكمة التمييز بواسطة حكمها رقم 73 / 2000 إداري جلسة 2002/1/21.

⁵⁶ د. أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 28.

⁵⁷ تطرق كلا المشرعين الفرنسي والكويتي للترقية الاختيارية أو الوظيفية من جانبها الشكلي أو الإجرائي أي من جانب الشروط الواجب تحققها للاستفادة منها، دون تقديم تعريف راجح بشأنها، ولذلك نقترح من جهتنا تعريفها وفق الآتي: "نقصد بالترقية الاختيارية تقدم الموظف في سلته المهني برتبة أو درجة واحدة، ويكون ذلك بصفة دورية منتظمة طيلة مساره المهني، لكن الاستفادة من هذا الإجراء يبقى مرهوناً بتحقيق بعض الشروط والمعايير الموضوعية التي يتم تقديرها من طرف الرئيس الإداري المباشر، تحت رقابة مصالح الوظيفة العمومية، وتشمل هذه المعايير نظام الأقدمية، والتأهيل الوظيفي، وأخيراً الكفاءة والجدارة المهنية".

⁵⁸ راجع تعميم ديوان الخدمة المدنية رقم 5 لسنة 1983 بشأن الترقية بالاختيار .

⁵⁹ Voir - Mambert (N), sélectivité et performance dans la fonction publique, Dalloz, Paris, 2012, p 223 - 224.

⁶⁰ راجع الطعن بالتمييز رقم 2001/346 إداري 2002/6/3

⁶¹ راجع الطعن بالتمييز رقم 2000/304 إداري 2000/12/11

⁶² راجع الطعن بالتمييز رقم 2006/222 إداري، جلسة 2008/2/5

⁶³ وقد يكون هناك التباس أو خلط بين مفهومي الترفيع والترقية، وحتى في

تعريفهما، إلا أن ما يهمنا هو معنى الترفيع، فقد عُرف بأنه تغيير مركز الموظف، وذلك من خلال تقدمه على غيره في درجات السلم الإداري، وينقله إلى درجة أعلى من التي كان يشغلها سواء أكان في الفئة ذاتها، أو بانتقاله إلى فئة أعلى تبعاً لنظام ترتيب الوظائف، فهو نقل الموظف من

13. Dr. Muhammad Fouad Muhanna, Public Employment Policy and its Applications in Organizational Principles, Dar Al-Maaref, Cairo, 1967.
14. Dr. Walid Saud Al-Qadi, Public Employee Promotion, Comparative Study, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2012.
15. Iman Bin Zekri, The Principle of Efficiency in Employment is a Mechanism to Improve Public Service, Master of Laws Thesis, Muhammad Khidir University, Biskra, 2016.
16. Tichat Salwa, The Impact of Public Employment on the Efficiency of Employees in Algerian Public Administrations, Master's Note, University of Boumerdes, 2009-2010.
17. Abdul Karim Adela, Employment in the Public Institution, Master Thesis, Muhammad Khidr University, Biskra, 2014.
18. Muhammad Ibrahim Hassan Ali, The principle of equality in public office, a comparative study, PhD thesis, Faculty of Law, Cairo University, 1974-1975.
19. Dr. Ahcene Rabhi, a theoretical attempt to analyze and evaluate the foundations of employment patterns in light of Algerian legislation, Algerian Journal of Legal, Economic and Political Sciences, 2016/2017.

*ترجمة القوانين الفرنسية:

- القانون رقم 83 - 634 الصادر بتاريخ 13/7/1983 المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين (والذي يطلق عليه بقانون لوبور).
- القانون رقم 84 - 16 الصادر بتاريخ 11/1/1984 المتعلق بالأحكام الأساسية المتعلقة بالوظيفة العامة للدولة.
- القانون رقم 84 - 53 الصادر بتاريخ 26/1/1984 المتعلق بالأحكام الأساسية المتعلقة بالوظيفة العامة في الإدارة الإقليمية أو المحلية.
- المرسوم رقم 2005 - 123 الصادر بتاريخ 14/11/2005 الذي يحدد شروط القبول وكيفيات التوظيف المباشر.

de l'administration ou du service. Les nominations aux emplois mentionnés à l'alinéa premier du présent article sont essentiellement révocables, qu'elles concernent des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires».

⁷⁰ Sur ce point d'analyse voir –Verdek (CL), rationalité juridique et rationalité managériale dans la fonction publique, LGDJ, Paris, 2015, P 73 et s.

Reference :

1. Dr. Ahcene Rabhi, Mediator on Explaining the Public Employment Law, First Edition, Dar El-Rayes Hamido, Algeria, 2010.
2. Dr. Anas Qasim Jaafar, Systems for Promotion in the Public Service and its Impact on Management Effectiveness, Arab Renaissance House, Cairo, 1973.
3. Dr. Badawi Abdel Alim Sayed Muhammad, The Principle of Validity in Public Positions, A Comparative Study between Islamic Sharia and Positive Law, Dar Al-Nahdah Al-Arabia, Cairo, 2006.
4. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Al-Wajeez in the Administrative Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1973.
5. Dr. Salah El-Din Mohamed Abdel-Baqi, Human Resources Management, University House for Printing, Publishing and Distribution, Alexandria, 2000.
6. Dr. Adel Asfour and others, Public Administration, Arab Renaissance House, Cairo, 1974.
7. Dr. Ammar Boudiaf, Public Employment in Algerian Legislation, First Edition, Bridges for Publishing and Distribution, Algeria, 2015.
8. Dr. Adel Al-Tabtai, Mediator in the Civil Service Law, Kuwait University, Faculty of Law, third floor, 1998.
9. Dr. Fawzi Habish, Public Service and Personnel Management Department, Arab Renaissance 201House, Cairo, 1991.
10. Dr. Fouad Al-Attar, Administrative Law, Arab Renaissance House, Cairo, 1977.
11. Kanaan Nawaf, Administrative Law, Fifth Edition, Dar Al Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2007.
12. Dr. Muhammad Abd al-Hamid Abu Zaid, "Al-Matawal" in Administrative Law, The Arab Renaissance House, Cairo, 1997.

***قائمة المختصرات:**

Op.cit مرجع سابق

Ibid مرجع مكرر

Ed الطبعة

LGDJ Librairie générale de droit et de

jurisprudence المكتبة العامة للقانون وللأحكام القضائية

RFDA Revue Française de droit

administratif المجلة الفرنسية للقانون الإداري