المحور الأول : تطور مفهوم الموظف العام في القوانين الجزائرية

تلعب الوظيفة العامة دورا هاما في تسيير شؤون السياسة، وإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العصرية. حيث نجاح وسلامة تنفيذ ما ترسمه الحكومات الحديثة من سياسات، وتطبيق ما تضعه من تنظيمات في شتى المجالات، يتوقف على مستوى موظفيها فكرا وسلوكا.

وقد أصبحت الوظيفة العامة حق للمواطن تنص عليه معظم الد ساتير. ومع توسع الأفكار الإشتراكية التي ألغت كل القيود المفروضة على الدولة. وأصبحت الدولة منتجة بدلا من حارسة فأضحى من الضروري وضع نظم أساسية للوظيفة العامة، تحدد كيفية شغلها وما يترتب للموظف من حقوق او يفرض عليه من إلتزامات . وقد إعتمد ذالك في معظم الدول الحديثة منها الجزائر التي تناولت الموضوع في عدة اوامر ومراسيم، وذالك منذ الإستقلال من بينها الأمر 66/ 133الذي تناول القانون الأساسي للوظيفة العامة. والقانون 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي للعامل. والمرسوم 59/85 المتعلق بالقانون النموذجي للعمال في المؤسسات العمومية والإدارية. وأخيرا الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة. بالإضافة الى القونين الأساسية لبعض المهن.

أولا: تطور مفهوم الموظف العام في ظل قانون العقوبات و قانون الوقاية من الفساد و مكافحته

وبما أن الدولة شخص معنوي فإنها لا تستطيع ممارسة وظائفها إلا عن طريق أشخاص خاصة يطلق عليهم: **الموظفون العموميون؛** وهم ملزمون بالقيام بوظائفهم في حدود القانون الخاص بهم **قانون الوظيفة العمومية،** وذلك لحماية المصلحة العامة والهياكل الإدارية التي تمثل العنصر الأساسي في بناء الاقتصاد الوطني، كذلك هم ملزمون بالمحافظة على حقوق وحريات الأفراد وفي مقابل هذه الواجبات يتمتعون بمجموعة من الحقوق، حيث جاء نص المادة 01 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية المؤرخ في 1966/06/02 بموجب الأمر رقم 133/66(الملغى)، بالعناصر التي يجب توافرها في الأشخاص حتى يكونوا موظفين عموميين دون أن تعطي تعريفا شاملا لهم فنصت على أنهم : **"هم الأشخاص المعينون في عمل دائم والمصنفون في درجة بحسب السلم الإداري المركزي للدولة سواء في المصالح الخارجية التابعة لها أو في الهيئات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العامة بموجب نماذج محددة بمرسوم"**، وبهذا التعريف يكون المشرع الجزائري قد سلك نفس مسلك المشرع الفرنسي في تعريفه للموظف العام بحيث اعتمد على العناصر الآتية:

*صدور أداة قانونية يلحق بمقتضاها الشخص بالخدمة وقد تكون هذه الأداة في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو في شكل قرار وزاري أو ولائي أو في شكل مقرر صادر عن سلطة إدارية.

*القيام بعمل دائم، بمعنى أن يشغل وظيفته على وجه الاستمرار بحيث لا تنفك عنه إلا بالوفاة أو الاستقالة أو العزل أو التقاعد.

*أن يكون التعيين في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

وأستثني من النص المذكور أعلاه فئة تتمثل في: أ- رجال القضاء /ب- أفراد الجيش الشعبي الوطني/ ج- رجال الدين /د- عمال قطاع الاقتصاد الوطني أما القضاء الإداري الفرنسي فقد عرف الموظف العام بأنه«الشخص الذي يعهد إليه وظيفة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام»، وكان هذا من الناحية الإدارية مع العلم أنه لم تكثر الدراسات القانونية التي تهتم بتحديد مفهوم الموظف العمومي من الناحية الجزائية بقدر ما وجدت من الناحية الإدارية، وهذا لارتباطه الوثيق بالقانون الإداري.

أما في القانون الجنائي فإن مفهوم الموظف يتميز بالطابع الموسع عن القانون الإداري فهو ليس محصور بمفهوم الموظف الذي حددته المادة 01 من قانون الوظيفة العمومية فهوكل من يواجه الجمهور

باسم الدولة ولحسابها ولو كان له قدر ضئيل من السلطة،والقانون الجزائري لم يعرف الموظف العمومي في نص مستقل ولكن استخدم عدة ألفاظ تدل عليه دون أن يعطي لها مدلولا عاما موحدا.

فمنها ما جاء في المادة 107 من قانون العقوبات: "يعاقب الموظف بالسجن المؤقت .."، المادة 109: "الموظفون ورجال القوة العمومية .."، والمادة 115: «القضاة والموظفون ..»؛ إضافة إلى المادتين 117 و118 التي وردت فيهما عبارة رجال الإدارة ونصيبهما على التوالي: "يعاقب بالسجن المؤقت الولاة ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم من رجال الإدارة الذين يتدخلون في أعمال الوظيفة التشريعية"، "عندما يتجاوز رجال الإدارة الوظائف القضائية .."؛ لكن السؤال المطروح هنا هل رجال الإدارة الذين عددتهم المادة 117 ق ع ليسوا بموظفين عموميين؟ وإن كانوا كذلك لماذا لم يطلق عليهم المشرع الجزائري مصطلح الموظفين العموميين؟ إضافة إلى نص المادة 119 من ق ع في فقرتها الأولى والملغاة حاليا بموجب القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فبراير 2006 والتي كانت تنص على ما يلي:

"يتعرض القاضي أو الموظف أو الضابط العمومي الذي يختلس أو يبدد ... ويتعرض كذلك للعقوبات المنصوص عليها أعلاه، كل شخص، تحت أية تسمية وفي نطاق أي إجراء يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويسهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات الخاضعة للقانون العام ... وضعت تحت يده سواء بمقتضى وظيفته أو بسببها.." وبذلك يكون المشرع الجزائري قد خرج عن حصر الجريمة في القاضي أو الموظف أو الضابط العمومي، بإضافة عبارة "تحت أية تسمية وفي نطاق أي إجراء".

وبذلك فللقاضي السلطة الواسعة في تحديد صفة الموظف، وعليه ألا يكتفي بصفته ليقرر الإدانة أو البراءة بل عليه أن ينظر فيما إذا كانت الوظيفة قد مكنته من ارتكاب الفعل المجرم أم لا وهذا ما هو ثابت من ذكره لعبارة "بمقتضى وظيفته أو بسببها"، ومع اختلاف المصطلحات التي أوردها المشرع في قانون العقوبات موظف، رجل إدارة، صاحب سلطة عمومية التي جاء ذكرها في المادة 122 ق ع، وخصوصا باستعماله حرف التخيير (أو) نفهم بأنها تختلف عن مصطلح الموظف، أو أن الأشخاص المذكورين يعتبرون فئة مستثناة من فئة الموظفين العموميين ولكن بالنظر إلى المادة 2/119 وذلك قبل إلغائها بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته كما سبقت الإشارة إلى ذلك، نجد أن المشرع قد جاء بعبارة: "تحت أية تسمية"، ومنها يستشف أن هذه التفرقة ليست إلا لتأكيد الجريمة على هذه الفئة والمتمثلة في القضاة، ضباط الشرطة القضائية والضباط العموميون، وذلك حتى لا يفلتوا من العقاب.

وكما سبق القول أنه بتاريخ 20 فبراير 2006 صدر القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي عرف في نص المادة 02 منه الفقرة -ب- الموظف العمومي كما يلي:

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

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

* كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما».

وهو تعريف مستمد من المادة 2 الفقرة (أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 والتي جاء فيها:

agent public : toute personne qui détient un mondât législatif, " On entend par " exécutif, administratif, ou judiciaire, d'un état partie,…on peut entendre par agent public toute personne qui exerce une fonction public…de cet état .

والملاحظ هنا أن اتفاقية الأمم المتحدة استعملت مصطلح عون عمومي (Agent Public)، خلافا للمشرع الجزائري الذي استعمل مصطلح موظف عمومي (Fonctionnaire Public).

وحسب المادة 2 من القانون 06-01 فإن مصطلح الموظف العمومي يشتمل على أربع فئات:

1. **ذوو المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية:**

- بالنسبة لذوي المناصب التنفيذية: فيتمثلون في رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزراء.
- بالنسبة لذوي المناصب الإدارية: فيتمثلون في الأشخاص العاملين في إدارة عمومية، سواء بصفة دائمة أو مؤقتة مدفوعي الأجر أو غير مدفوعي الأجر.
- بالنسبة لذوي المناصب القضائية: والمقصود بذلك القاضي بالمفهوم الضيق (Juge) وليس بالمفهوم الواسع (Magistrat)، وحسب المادة 02 من القانون 11/04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ذكرت بأن سلك القضاء يشمل:

أ- قضاة الحكم والنيابة العامة للمحكمة العليا والمجالس القضائية، والمحاكم التابعة للنظام القضائي العادي.

ب- قضاة الحكم ومحافظي الدولة لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

ج- القضاة العاملين في الإدارة المركزية لوزارة العدل، أمانة المجلس الأعلى للقضاء، المصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة، مؤسسات التكوين والبحث التابعة لوزارة العدل.

كما يشغل منصبا قضائيا المحلفون المساعدون في محكمة الجنايات والمساعدون في قسم الأحداث وفي القسم الاجتماعي بحكم مشاركتهم في الأحكام التي تصدر عن الجهات القضائية المذكورة.

وبالمقابل لا يشغل منصبا قضائيا لا قضاة المحاسبة، سواء كانوا قضاة حكم أو محتسبين، ولا أعضاء المجلس الدستوري، ولا أعضاء مجلس المنافسة

2. **ذوو االوكالة النيابية:**

- فيتمثلون في الأشخاص الذين يشغلون مناصب تشريعية: كأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة، وكذا المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية: كرئيس المجلس الشعبي الولائي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابهم.

3. **الأشخاص الذين يتولون وظيفة، أو وكالة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية:**

- ويتمثلون في الأشخاص الذين يعملون عموما في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إضافة إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية التي حلت محل الشركات الوطنية، وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية التي فتحت رأسمالها للخواص مثالها مجمع صيدال ... الخ.

أما عن تولي الوظيفة فيكون لكل من أسندت له مسؤولية في المؤسسات والهيئات العمومية سالفة الذكر، مهما كانت مسؤوليته سواء رئيس أو مدير عام إلى رئيس مصلحة،كما يتولى وظيفة مسؤولوا المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمة عمومية، في حين أن تولي الوكالة يكون لأعضاء مجلس الإدارة في

المؤسسات العمومية والاقتصادية، باعتبارهم منتخبين من قبل الجمعية العامة، ويستوي أن تحوز فيها الدولة كل رأسمالها الاجتماعي أو جزء منه فقط.

4. **الأشخاص الذين يدخلون في حكم الموظف**:

- والمقصود بهم في هذا القانون كما عرفتهم المادة 2 في الفقرة ب/3 كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به ويدخل ضمن هذا التعريف الضباط العموميون بحكم أنه يعملون بتفويض من السلطة العمومية وهم الموثقين، المحضرين القضائيين، محافظي البيع بالمزاد العلني والمترجمين الرسميين.

في حين أنه في التشريعات السابقة مرت عبارة: «من في حكم الموظف»، بعدة مراحل من بينها مرحلة «الموظف في نظر القانون الجنائي»، وهي المرحلة التي ميز فيها المشرع بين مفهوم الموظف في القانون الجزائي عن مفهومه في القانون الإداري، فلم يأخذ قانون العقوبات الجزائري عند صدوره في 1966/06/08 بالمفهوم التقليدي للموظف، حيث نصت المادة 149 على أنه: «يعد موظفا في نظر القانون الجنائي كل شخص، تحت أي تسمية وفي نطاق أي إجراء، يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ...»؛ ثم مرحلة الشبيه بالموظف الذي جاء ذكره في قانون العقوبات المعدل بموجب الأمر 45/75 المؤرخ في 1975/06/17 الذي ألغى المادة 149 المذكورة أعلاه ونقل محتواها إلى المادة 119، لتأتي بعدها المرحلة التي جاء فيها المشرع بعبارة «من يتولى وظيفة أو وكالة»، وذلك عندما عدل المادة 119 من قانون العقوبات بموجب القانون رقم 26/88 المؤرخ في 1988/07/12 التي أصبح نصها كالآتي: «كل شخص تحت أي تسمية وفي نطاق أي إجراء يتولى وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويسهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات الاقتصادية العمومية أو أي هيئة أخرى خاضعة للقانون الخاص تتعهد بإدارة مرفق عام».

وبتاريخ 2001/06/26 وبموجب القانون 01-09 عدل المشرع المادة 119 من قانون العقوبات مرة أخرى ليصبح المقصود بمن في حكم الموظف: "كل شخص تحت أية تسمية وفي نطاق أي إجراء يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويسهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات الخاضعة للقانون العام".

ثانيا: مفهوم الموظف العام في ظل الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة

بتاريخ 15 جويلية 2006 صدر الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي أكد في نص المادة 2 منه على أن هذا القانون يطبق على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية،مستثنيا من هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان؛ وبنص المادة 3 منه نص على أنه ونظرا لخصوصيات أسلاك الأعوان الدبلوماسيين والقنصليين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية، يمكن أن تنص قوانينهم الأساسية الخاصة على أحكام استثنائية لهذا الأمر في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام ليعرف في نص المادة 4 منه الموظف كالآتي: **"يعتبر موظفا كل عون عيُن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"**.