الدرس الاول : مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام

التعاريف الفقهية للموظف العام:

-في فرنسا ذهب روجي قريغوار وهو مدير سابق للوظيف العمومي بفرنسا- للقول بأن الموظف العام هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزانة العامة بدفعه له مباشرة غير أن هذا لا يصمد أمام الانتقادات الكثيرة التي وجهت له ذلك ، أن النواب في المجالس النيابية يتقاضون رواتب كبيرة من الخزينة ولا يمكن اعتبارهم موظفين عموميين.

رأي العميد " دوجي ": لقد عرف الفقيه دوجي الموظف العام بأنه "كل عامل يساهم بطريقة دائمة ورعاية في تسيير مرفق عام أيا كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها " وقد حاول أيضا التمييز بينه وبين العامل بقوله " إن العامل هو من يساهم في أعمال لا تدخل في المهام الإجبارية للدولة"

وبالنسبة للفقيه فان معيار التمييز بين الموظف العام والعامل هو ما إذا كان الشخص يعمل في المهام الإجبارية للدولة أم لا. وعلى هذا الأساس فإن مفهوم الموظف العام متغير وغير ثابت ويختلف باختلاف المرفق الذي يعمل به الشخص.

النقد: لقد وجه لهذا التعريف نقذ يتمثل في كونه لا يفرق بين المرافق الإدارية والمرافق الصناعية التجارية –أو تلك التي تدار عن طريق عقد الالتزام والذين هم في الحقيقة عمال أجراء وليسوا موظفين

/2في مصر عرف الأستاذ محمد حامد الجمل الموظف العام :بأنه " كل فرد يلحق بإدارة قانونية بصفة غير عريضية بعمل دائم في خدمة مرفق يديره شخص من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر."وأضاف الأستاذ : أنه حتى يعد الشخص موظفا عاما يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:

-1-صدور أداة قانونية بتعيين شخص طبيعي

-2-أن يعمل في مرفق عام

-3-أن يكون هذا المرفق العام مدارا من طرف شخص من أشخاص القانون العام وبالطريق المباشر

-4-أن يعمل في عمل دائم وبصفة غير عارضة.

تعريـــف الفقيه فؤاد مهنا: يرى هذا الفقيه أن الموظفين العموميين هم الأشخاص الذين يعهد إليهم بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية والمحلية أو المرفقية ويشترط الفقيه لاعتبار الشخص موظفا عاما:

-1-أن يشغل عملا دائما

-2-أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره سلطة إدارية.

يلاحظ أن هذا التعريف يقترب كثيرا مع الرأي السابق للفقيه محمد حامد الجمل من حيث المضمون ويتفق الإثنان مع الرأي الراجح فقها وقضاء لتعريف الموظف العام

-3في الجزائر:
تعد الدراسات المتعلقة بالوظيفة العامة في الجزائر على عدد الأصابع ذلك أنه لا يمكن العثور بيسر على تعريف فقهي للموظف العام باستثناء بعض الدراسات القليلة للأساتذة.
1-مسيوم صبيح (الوظيفة العامة في الجزائر)
-2-رميلي عبد الرحمان (المؤسسات الإدارية الجزائرية)
3-جورح فلاكوس(المؤسسات الإدارية و الإقتصادية في الجزائر)
4-محيو أحمد(دروس في المؤسسات الإدارية)
رأي أ. ميسوم صبيبح:
يعرف الأستاذ ميسوم صبيح الموظف العام بالقول :"يضمن سير الإدارة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا يخضع منهم للقانون العام للوظيف العمومي سوى أولئك الذين لهم صفة الموظف ." ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائيا
-ب- تعريف .أ رميلي:
يرى الاستاذ بأن الأعوان العموميين "هم الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم ودون أن يشاركوا مباشرة ولابصفتهم الشخصية في إعداده".

-جـ-تعريف .أ جورج فلاكوس:
يعرف أ. جورج فلاكوس الموظفين العموميين بالقول "أعوان الإدارة ليسوا جميعا موظفين ولا يتمتع بصفة الموظفين العموميين منهم سوى الذين عينوا وثبتوا في مناصب دائمة.

التعاريف القضائية:
لقد لعب مجلس الدولة الفرنسية دورا هاما في تطوير قواعد القانون الإداري وكان له الفضل في تحديد مفهوم الموظف العام لكونه حرص على إيجاد معيار للتمييز بين الموظف العام وغيره من العاملين في القطاعات المختلفة للدولة حيث عرّفه في عدة مناسبات بأنه" الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة في هيئة من هيئات المرافق العامة.
وهذا التعريف هو نفس التعريف الذي ظهر في قانون الوظيف العمومي الفرنسي سواء الصادر سنة 1945 أو ذلك الصادر سنة 1959 وركز مجلس الدولة في تعريفه على عنصرين حتى يمكن باعتبار الشخص موظفا عاما.
أ-إستمرارية الوظيفة ودوامها
ب- الإندماج في التسلسل الهرمي لإحدى هيئات الإدارة أو أحد المرافق العامة الإدارية .
-أما في القضاء ا لمصري فقد وضعت المحكمة العليا الإدارية تعريفا للموظف العام بالقول "هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام

الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق
واشترطت المحكمة لإعتبار الشخص موظف عاما شروطا ثلاثة هي:
أ-المساهمة بالعمل بمرفق عام تديره سلطة إدارية مركزية أومحلية أو مرفقية.
-ب-أن تكون المساهمة بصفة دائمة أي أن تكون الوظيفة دائمة.
جـ-أن يكون شغل الوظيفة قد تم عن طريق التعيين.
وعلى مستوى القضاء الجزائري:
لم يهتم القضاء الجزائري كثيرا بوضع تعاريف للموظف العام واعتمد في بعض الأحيان إلى التمييز بين الأعوان العموميين على أساس المعايير التي وضعها المشرع
-أنظر قضية بن زكري. المنشورة بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية عدد3 لسنة 1966 حيث وضع تمييزا بين الموظف الدائم والعون المتقاعد
-وانظر كذلك قضية حجوطي عبد القادر. المنشورة أيضا بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية . عدد2 لسنة 1968-ص 556.
وعلى العموم فإن القضاء الإداري الجزائري يعتبر كل العاملين في جهاز الدولة (الإدارة المركزية) أو الهيئات المحلية بلديات وولايات أو هيئات عمومية ذات طابع إداري موظفين عموميين ويقبل النظر في المنازعات المتعلقة بمسارهم المهني.

نصت المادة 02 من الامر 06-03 على ان يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان.

نصت المادة 03 من الامر 06-03 : يحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم.

غير 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 الإتصالات السلكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية، يمكن أن تنص قوانينهم

الأساسية الخاصـة على أحكام استثنائية لهـذا الأمر في مجـال الحقـوق والواجبات و سير الحياة المهنية والانضباط العام.

نصت المادة 4 من الأمر 06-03 على انه يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمـوميـة دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.

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

تعريف الموظف في القوانين الجنائية

تعريف الموظف العام من ناحية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته:

تعريف الموظف العام من ناحية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على أنه:

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

ب ـ 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 رأس مالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

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

-3تعرف الموظف العام من الناحية الإدارية:

هـــو الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولـــة،

وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر، وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الادارة وقبول هذا التعيين من صاحب الشأن .

-4تعرف الموظف العام من الناحية القضائية:

هو كل ما تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدما حكوميا أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب وإنما يشترط أصلا أن تكون في نطاق شؤون الدولة ويكون اختصاصه إليه بطريق الانابة أو بطريق التعين على مقتضى أحد

النصوص الدستورية أو التشريعية أو من المعينين في وظائف حكومية تابعة لأحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة .

وإضافة إلى ما ذكــر فقد يشمل معنى الموظف العام "كل شخص يتمتع ولو بنصيب من الاختصاص في خدمة الدولة أو أي مرفق عام وله الحق بهذه الصفة أن يتسلم أموالا أو أشياء تحفظ لديه وبحوزته"

تتطلب غالبية جرائم العدوان على المال العام صفة الموظف العام إذ لم تكن كلها باعتبارها ركنا في الجريمة، ويترتب على عدم تحقيقه انتقاء الجريمة أو تعبير الوصف

القانوني للفعل المجرم وعليه يظهر أن السياسة التشريعية السلبية تفترض الأخذ بمدلول

واحد للموظف العام في الجرائم التي تعد فيها هذه الصفة ركنا في الجريمة وباعتبارها جميعا من جرائم الوظيفة التي تقع من الموظف .

وينبغي مد هذا المفهوم إلى الجرائم التي تتطلب هذه الصفة سواء كان الموظف جانيا أو مجنيا عليه فهو في كلتا الحالتين يمثل الدولة وهيبتها وكرامتها في أعين المواطنين ومن ثمة تجب الحماية منه بقدر ما تجب الحماية له