

تطور مبدأ الأمن القانوني وأثره في إرجاء آثار حكم الإلغاء

أ. د. محمد فوزي نويجي

أستاذ القانون العام

كلية القانون، جامعة قطر

الملخص:

يتناول هذا البحث بيان مشكلة عدم الأمن القانوني والتي بات من الضروري إيجاد حلول لها، خاصة بعد الجهود التي قام بها القضاء الإداري الفرنسي للمحافظة عليه من خلال ابتداع بعض النظريات القضائية، ولكن بعد اندماج فرنسا في المجتمع الأوروبي، واحتلال القانون الدولي فيها منزلة أعلى من القوانين الداخلية، ومع كثرة الاتفاقيات والالتزامات الدولية، وجدت فرنسا أنّ بعض الدول الأوروبية تقرر هذا المبدأ تشريعياً، كما ظهر ذلك أمام محكمة العدل الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الأمر الذي أدى إلى تطور دور مجلس الدولة الفرنسي بشأن هذا المبدأ، حيث كان مجلس الدولة الفرنسي لفترة طويلة يحكم بأنّ بطلان القرار الإداري يشمل زوال القرار بأثر رجعي منذ تاريخ إصداره، إلى أن جاء عام 2004 وصدرت عنه أحكام قضائية قرّرت فيها إرجاء آثار قرار الإلغاء للقرار الإداري لفترة من الزمن بهدف إقامة توازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني. ويهدف البحث في هذا الموضوع إلى التعرف على تطور مبدأ الأمن القانوني وما وصل إليه مجلس الدولة الفرنسي في سبيل محافظته على المراكز المستقرة وتطوير أحكامه بعدم تقرير حكم الإلغاء مباشرة على القرارات الإدارية، حيث أعطى لنفسه سلطة إرجاء آثار الإلغاء فترة زمنية كفرصة لجهة الإدارة لتقوم بتصحيح ما صدر عنها من أخطاء خلال مدة الطعن، وحتى يتم تغيير القرار تلافياً للحكم بإلغائه.

ولا شك في أن تطور مجلس الدولة الفرنسي في سبيل محافظته على المراكز القانونية المستقرة أمر مهم يحتاج إلى بحث ودراسة وبيان موقف كل من القضاء المصري والقضاء القطري، ولقد اتبعت في هذا البحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وقد تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نأمل في تنفيذها.

كلمات دالة: القرار الإداري، الأمن القانوني، عدم رجعية القرارات الإدارية، سحب القرارات الإدارية، آثار حكم الإلغاء.

المقدمة:

إذا كان المبدأ المستقر لدى القضاء الإداري هو أنّ بطلان القرار يشمل زوال القرار بأثر رجعي منذ تاريخ إصداره، بيد أنّ مجلس الدولة الفرنسي وفي سبيل محافظته على التوازن بين المشروعية واستقرار المراكز القانونية، قام بثورة صغيرة في هذا الشأن، حيث قرّر للمرة الأولى في حكمه الصادر في 2004/5/11 في قضية جمعية AC وآخرين، إرجاء آثار قرار الإلغاء لقرار إداري، معطياً لنفسه سلطة جديدة للتعديل من حيث الزمن، ليدل على رسوخ مبدأ الأمن القانوني في النظام القانوني الجديد لفرنسا.

ويشغل مبدأ الأمن القانوني مكاناً هاماً وجديداً في النظام القانوني الفرنسي، وهو واجب العمل به في فرنسا من خلال القوانين الأوروبية، وفي طريقه لأن يأخذ الطابع الدستوري في النظام القانوني الفرنسي. ويمكن أن يؤثر موقف القاضي وسلطته ذاتها على الأمن القانوني، وذلك من خلال قيام القاضي بإزالة مجموع آثار هذا القرار عن طريق الحكم بإلغاء القرار.

وتحت ضغط المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قيّد المجلس الدستوري وكذلك محكمة النقض، كل في مجال اختصاصه، اللجوء إلى التصحيح التشريعي باشتراط أن يستند المشرع إلى مطلب المصلحة العامة العليا لتبرير تدخله. وفي حين كان اللجوء إلى التصحيح التشريعي محددًا بشكل ضعيف، ثار التساؤل حول إمكانية القاضي الإداري في أن يفصل بنفسه في هذه المسائل بتعديل الآثار من حيث الزمن لأحكام البطالة⁽¹⁾.

وقد رجعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان صراحة إلى مبدأ الأمن القانوني للسماح للدول الأعضاء بالحد من الآثار الرجعية للإلغاء القضائي، وتجزئ المادة (2/174) من المعاهدة الأوروبية إمكانية أن تقيّد محكمة العدل الآثار الرجعية لأحكام المتعلقة بإلغاء اللوائح⁽²⁾. وبصفة عامة يحدد القاضي ذلك في القانون الأنجلوسكسوني، إذ إنه يحدد بنفسه شروط تطبيق هذه الأحكام من حيث الزمان⁽³⁾. وهكذا يجري القاضي توفيقاً بين المنطق الشكلي لمبدأ التشريعية والمنطق الخاص لمبدأ الأمن القانوني.

(1) Bertrand Mathieu, Les «validations» législatives: Pratique législative et jurisprudence constitutionnelle, Economica, 1987, p. 287.

(2) Ibid, p. 240.

(3) Francis de Baecque, Rapports Generaux Des Congres: Association Internationale Des Hautes Juridictions Administratives, Paris, 1983, 1er Congrès, pp.2-18.

أولاً: أهمية البحث

أصبح الأمن القانوني ضرورة للدولة، وعدم المحافظة عليه يؤدي إلى وجود قلق قانوني داخلها، ومن ثم إلى عدم الاستقرار، لذلك أصبح هذا المبدأ من المبادئ التي تقاوم حفاظاً على حقوق الأفراد. ولا شك أنّ كثرة التعقيد الزائد للقوانين يهدد وجود الدولة القانونية، ويقلل من الحفاظ على استقرارها، وينعكس ذلك بالتالي على الأفراد، إذ إنّ كثرة التشريعات وتعددتها، وسرعة استبدال النصوص بأخرى، والدخول في علاقات دولية، والتزام الدول بما تعقده من معاهدات دولية، وأثر هذه المعاهدات في القوانين الداخلية يعطي زخماً قانونياً داخل الدولة، ويؤثر بلا شك في وظيفة القضاء، ويؤدي إلى إرهاق رجاله، ناهيك عن تأثيره على أصحاب المصالح؛ نظراً لكثرة المصادر الداخلية والخارجية، وتعدد القواعد مع ميل المشرع للتفصيل في بعض الموضوعات، وكل هذه الأمور من شأنها التأثير على مبدأ الاستقرار داخل الدولة.

ومن ثم ظهر هذا المبدأ حديثاً في فرنسا ليتكامل مع مبدأ آخر وهو مبدأ المشروعية، إذ إنّ الدولة في سعيها للمحافظة على المشروعية يجب ألا تهدر حقوق الأفراد المستقرة.

وكان هناك بعض الجهود القضائية على المستوى الداخلي للمحافظة على هذا المبدأ، لكن نظراً لكثرة الالتزامات الدولية التي أقيمت على فرنسا عقب نشأة الاتحاد الأوروبي والالتزام بالقواعد الدولية، والتأثر بالقوانين الدولية، ومحافظة هذه القوانين على هذا المبدأ على المستوى الدولي. تأثرت فرنسا بذلك، وبدأت بإدخال هذا المبدأ ضمن أحكامها القضائية متأثراً بقضاء المحاكم الدستورية في بعض الدول.

وبدأ تطور مجلس الدولة الفرنسي يظهر حول الأخذ بتقرير هذا المبدأ، واجتهد القضاء في سبيل محافظته على المراكز المستقرة أن يطور في أحكامه، من خلال عدم تقرير حكم الإلغاء مباشرة على القرارات الإدارية، لكنّه خلال مدة الطعن وعند تقرير عدم شرعية القرار الإداري، أعطى فرصة لجهة الإدارة لتصحيح ما صدر عنها من أخطاء خلال مدة الطعن، وإرجاء آثار القرار حتى يتغير الوضع وإلا حكم بالإلغاء. ولا شك في أنّ هذا التطور القضائي يحتاج للبحث للوقوف على مدى مهارة القاضي الإداري في حفاظه على حقوق الأفراد.

ثانياً: منهج البحث

سوف نتبع في هذا البحث المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وذلك من خلال الرجوع إلى الأحكام القضائية، والقيام بتحليلها لمعرفة ما وصل إليه القضاء الأوروبي بعد جهد طويل للحفاظ على عدم المساس بالمراكز القانونية للأفراد، والتطور القضائي في هذا

الشأن، لاسيما القضاء الإداري في فرنسا، مستعيناً بسلطته الإنشائية التي يملكها القاضي الإداري في إرساء مبادئ القانون الإداري.

ثالثاً: خطة البحث

من خلال النقاط السابقة، سوف تتضح لنا معالم هذا الموضوع الذي يمكن أن نرسم خطته ونوزعها بعد هذه المقدمة على ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: مشكلة عدم الأمن القانوني أسبابها وجهود حلها

المبحث الأول: ظهور مبدأ الأمن القانوني

المبحث الثاني: دور القضاء الأوروبي في تطور مبدأ الأمن القانوني

المبحث الثالث: إرجاء آثار حكم الإلغاء لفترة زمنية في ضوء تطور مبدأ الأمن القانوني

مبحث تمهيدي

مشكلة عدم الأمن القانوني أسبابها وجهود حلها

ظهرت مشكلة عدم الأمن القانوني نتيجة التعقيد الزائد للقوانين، وتشعب الموضوعات التي يتناولها القانون، بل وتشعب الموضوع الواحد وتوزيعه في أكثر من نص أو أكثر من قانون، والسرعة المتزايدة للتعديلات التي تطرأ على القانون، سواء على المستوى المحلي أو المستوى الدولي، نتيجة الدخول في علاقات دولية متشعبة، والتطورات التي تطرأ على العلاقات الدولية وتشعبها، ومنزلة القانون الدولي داخل الدولة، إلى غير ذلك من أسباب أدت إلى مشكلة عدم الأمن القانوني الذي يهدد مراكز الأفراد، وفي الوقت نفسه رداءة القانون في حد ذاته.

وأصبح من الضروري الأخذ بمبدأ الأمن القانوني وعدم مقاومة هذا المبدأ، من ثم قام المجلس الدستوري الفرنسي بدور مهم في المحافظة على جودة التشريع، وقام بدور متطور في الحفاظ على ذلك ضماناً للاستقرار القانوني. ونرى أن نعرض في هذا المبحث للموضوعات الآتية في المطالبين التاليين:

المطلب الأول

ضرورة الأخذ بمبدأ الأمن القانوني

يوجد شعور متزايد حول ظاهرة عدم الأمن القانوني ومظاهره، كما أنّ هناك عديداً من التقارير من أعلى سلطات الدولة تشير إلى أزمة لم يرد لها واضعو النظام، هي أزمة عدم الأمن القانوني. وأصبح هناك تزايد في النظم القانونية من كل نوع، سواء أكانت تشريعات أم مراسيم أم منشورات، بل وأحكاماً قضائية من كل درجات القضاء تراعي ذلك، حتى اعتبر هذا الأمر أولوية وطنية في فرنسا.

إنّ عدم الأمن القانوني ينال من قوة القاعدة، كما أنّ العولمة مع عدم الأمن القانوني، تؤدي كما أشار تقرير مجلس الدولة الفرنسي لعام 1999 إلى التأثير في الاستثمار، ومن ثمّ يمكن القول إنّ القانون يدخل عنصرًا في المنافسة الوطنية، ومن ثم الرفاهية، كما أنّ عدم استقرار الحلول يؤثر في قرارات الفاعلية الاقتصادية على مستوى الفرد والدولة والمشروع⁽⁴⁾.

(4) تقرير مجلس الدولة الفرنسي، الأمن القانوني 1999، دراسات ووثائق مجلس الدولة الفرنسي 2000، ص 331.

وفي الوقت ذاته، فإن تعدد القواعد يلازمه تنوع القانون وتجزؤه، وهذا ما يطلق عليه التضخم التشريعي وينتج عن ذلك تضخم في النظم⁽⁵⁾، ومن ثم تكون هناك زيادة في النصوص، وبالتالي عدم تطبيقها أو التشتت في الاختيار بينها. يُضاف إلى ذلك أن هناك مواضيع تحتاج إلى التفكير حول تطور مصادر السلطة في المجتمع. إن نقص الأمن القانوني دليل على أن القانون يراعي التغيير والتحول في طرق التنظيم الاجتماعي.

إن اختفاء المصلحة العامة خلف المصالح الفردية والجماعية، والردود الانفعالية بافتراض الحاجة للقانون أدت لاستخدام القانون كوسيلة لعلاج الاضطراب الاجتماعي، مما أخرج القاعدة القانونية عن الدور المنوط بها في ظل تزايد المخاطر التكنولوجية، والعلمية، والتغيرات السياسية. فتضخم الأنظمة والقواعد وتوضيحتها من خلال عدد النصوص أو حجمها وعدد التعديلات التشريعية، وسرعة تغيير القواعد في المجال القانوني، والتأخر في تطبيق النصوص، وعدم جودة القاعدة القانونية، وعدم تحسينها، وزيادة التعقيد القانوني، وغير ذلك من الموضوعات تثير التساؤل حول مبدأ الأمن القانوني.

لقد أصبح الكفاح ضد عدم الأمن القانوني محلاً للتنظيم، وبات أمراً مسلماً به، إذ إن هناك خلف تطلعات تحسين القانون، القانون بمبادئه وقواعده وتدرجه، إن النظام القانوني السليم يقصد أن يعالج نفسه بنفسه، وبالالتجاه نحو النظام القانوني السليم فإن قواعده، وقراراته، وتوصياته، أو تعليماته ذات اتجاه للنمو الداخلي، فهي تقصد أن تحكم قواعد القانون ذاتها، وذلك بالبحث عن التبسيط حسب الحالة وفعاليتها وباستهداف التخفيف أو تجميع المجموع الأمر، ولها معاً هدف هو تحسين القانون، بيد أن ذلك يدخلنا في قواعد ذات تركيب معقد.

ويقود تطور القانون إلى زيادة نوع من القواعد الخاصة التي تستهدف تحسين القانون وتضع قواعد حول الإنشاء القانوني، بالإضافة إلى القواعد التي تحكم السلوكيات والتي تعطي حقوقاً أو تفرض التزامات، وكلما زاد تعقيد القانون تزداد الحاجة إلى خلق القواعد التي تلازم الإنتاج القانوني القاعدي وتحد وتقوم بدور الضبط، كما أن التنظيم الإجرائي للقواعد يميز القوانين الحديثة، ولا يكفي لضمان جودتها عندما لا تخل بالتنظيم القاعدي ذاته.

إن تعقيد القانون هو سبب في زيادة أعداد القوانين، إذ أصبح من الضروري وجود القوانين، والمراسيم، والمنشورات أو التعليمات، بسبب غموض النصوص ونقصها

(5) يمكن أن نلمح ذلك في عقود الإيجار، حيث يوجد عقود إيجار زراعية، وتجارية، وعقارية، وعقود مختلطة، وعقود إيجار الحضانة، والحرفية، وعقود السكن المهنية،... الخ.

وصعوبات تطبيقها، ويستدعي النقص قواعد جديدة، وهذه القواعد الجديدة الناقصة تستدعي تدخل القانون. إنَّ التعقيد هو مصدر للتعقيد، ويدل على ذلك الإخلال بالتنظيم في تطبيق القوانين، وهذا إيضاح زائد ويفرض لتبسيط القانون وضع تقرير عن كل قانون يتم إصداره حول تطبيقه. ولقد قام المجلس الدستوري الفرنسي بدور كبير من أجل الإسهام في جودة التشريع والبعده عن التعقيد الزائد، وهذا ما سنعرض له في المطلب التالي.

المطلب الثاني

إسهام المجلس الدستوري في جودة التشريع

يسهم المجلس الدستوري الفرنسي بقضائه في إخراج القانون بصورة جيدة، ولا يقتصر الأمر لديه على تطبيق فكرة الاختصاصات السلبية للمشرع ووضع جزاء على القانون، إذ إنَّ القانون لابد وأن يشمل بعض الخصائص، وهذا النفوذ يمكن أيضاً أن يمارس من خلال رقابة الإجراءات البرلمانية، وهذا يمثل في ذهن المشرع الدستوري منذ فترة إحدى المهام الأولى.

وعلى الرغم من ذلك، فإنَّ النقاش حول التشريع قد أخذ نطاقاً جديداً أثناء الفترة الحديثة، فازداد حجمه، وتدهورت جودته، وأصبحت النصوص ضخمة وثرثارة على حد تعبير تقرير مجلس الدولة الفرنسي⁽⁶⁾.

وقد تأكد أمام الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الزيادة الهائلة في عدد التعديلات المودعة والمدخلة على النصوص، وقد انتقدت الظروف التي يعمل فيها البرلمان، وتتابع الدورات غير العادية، وقد تم تحليل أسباب هذه الظاهرة، وهي أسباب عديدة منها، التأثير المتزايد للقانون الدولي، وللقانون الأوروبي، والبدائل السياسية وتعدد الروابط الاجتماعية وسرعة الوقت في المجتمعات المبرمجة، واستعمال القانون باعتباره وسيلة اتصال... إلخ، وفي ظل هذا الإطار أعلن المجلس الدستوري عن إرادته في رقابة زائدة على سير الإجراءات البرلمانية وجودة التشريع.

وقد برّر Pierre Mazeaud رئيس المجلس الدستوري صراحة هذا الالتزام في 3 يناير 2005 بمناسبة تهانيه لرئيس الجمهورية بقوله: «يتعين أن نفهم أن جودة التشريع ليس إلا مسألة فنية، وتدهوره أذى كبير يمكن أن يمثل اعتداء على أسس الدولة القانونية»، ويزيد القول: إنه «يجب النضال ضد تدخلات القانون بشكل فعّال في المجال اللائحي، وإذا كان القانون

(6) تقرير مجلس الدولة الفرنسي حول الأمن القانوني 1991، دراسات ووثائق مجلس الدولة الفرنسي، 1992، ص 48.

يتدخل بشكل عارض في المجال اللائحي، فإن ذلك يكون محظوراً في بعض الفروض، ومع ذلك فإن الأذى يكون كبيراً، إذ إن المادة (37) من الدستور التي تؤسس السلطة اللائحية المستقلة للحكومة تكون فارغة من محتواها منذ ثلاثين سنة ونتحمل نصيباً من المسؤولية في هذه الظاهرة، والتي رأت منذ 1970 أن القانون يتضخم بالتفاصيل اللائحية، ربما يريد المجلس الدستوري أن يقوم بالنقد الذاتي في هذا الشأن».

وقد كان لهذا الإعلان صدى للاهتمامات المعبر عنها منذ فترة عندما عبر مجلس الدولة عن ذلك بقوله: «عندما يثرثر القانون لا يصغي المواطن له»⁽⁷⁾. وقد عمل المجلس الدستوري على توسيع رقابته بتناول مسائل متنوعة اهتمت كثيراً بالإجراءات البرلمانية بالمعنى الواسع بهدف تدعيم الأمن القانوني. ونورد بعض القرارات التي عمل فيها المجلس على تدعيم هذه الفكرة:

- حيث أجاز المجلس الدستوري العمل على جودة التشريع برقابة الإجراءات خاصة عند التعديل، فقد ذكر في الحثية 28 من قراره رقم 519 لسنة 2005 دستوري في 29 يوليو 2005⁽⁸⁾ أن إجراءات بحث تطابق وصحة التعديلات مع المادة (40) من الدستور يجب أن تمارس لحظة إيداع التعديلات⁽⁹⁾.
- وفي شأن القبول المالي للمبادرات البرلمانية، أحال المجلس الدستوري عند بحث المادة (7) من القانون الأساسي حول قانون تمويل الضمان الاجتماعي إلى إجراءات فحص القبول المالي للتحقق من تطابق هذه التعديلات مع المادة (40) من الدستور، وقد حدّد في هذا الشأن أن هذه الإجراءات يجب أن تمارس وقت إيداع التعديل. وهذا المطلب للرقابة المسبقة يصدق بالنسبة لكل التعديلات التي يكون لها أثر مالي. وقد ذكر المجلس بالطابع المطلق لعدم القبول المالي المقرر بالمادة (40) من الدستور منذ فترة سواء بالنسبة للاقتراحات بقانون⁽¹⁰⁾، أو بالنسبة للتعديلات والتي يسهم عدم الرقابة عليها في إعاقة البرلمان والتضخم التشريعي.
- وقد أعاد التأكيد على مطلب الرقابة في 13 أكتوبر 2005 بالقرار رقم 526 لسنة 2005 الصادر من المجلس الدستوري الصادر حول لائحة الجمعية الوطنية، حيث أكد

(7) «Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite».

(8) Journal Officiel de la République Française (JORF); NO2005/247; Publication date: 3/10/2005; pp. 11-24.

(9) تنص المادة (40) من دستور عام 1958 على أنه: «لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضاً في الإيرادات العامة، وإما إنشاء أو زيادة في المصروفات العامة».

(10) CC. Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, Rec. p. 15.

المجلس أنّ الإجراءات المطبّقة من خلال الجمعية الوطنية تمارس وقت إيداع التعديلات. ولقد كان هذا القرار سالف الذكر خطوة جديدة نحو وضع مبادئ لوضوح المناقشة البرلمانية في الدستور.

لقد وضع القرار الذي اتخذته الجمعية الوطنية بغرض تعديل لائحته أجلاً جديداً لإيداع التعديلات في الجزء الثاني من مشروع قانون المالية، ومع ذلك فإنّ تعديلات النواب في المهام والمواد المسندة إليهم من ناحية، والمواد الأخرى غير المسندة من ناحية أخرى، لا يجوز إعادة عرضها إلا بقرار حتى الساعة الخامسة من مناقشة هذه المهام أو غداة مناقشة هذه المواد⁽¹¹⁾.

وهذا الإجراء لا يثير صعوبة ليس أمام المجلس فحسب، بل لا يمكن قبول الجمعية له إلا بعد أن تحدد وتقيّد إيداع التعديلات ببعض القيود. وقد أوضح المجلس الدستوري في 13 أكتوبر 2005، كما فعل ذلك في عام 1990 بمناسبة تعديل لائحة مجلس الشيوخ⁽¹²⁾ أن مدد الإيداع المنصوص عليها في القرار التي تتناول فقط التعديلات المقدمة من النواب لا تمنع من الإيداع اللاحق لتعديلات فرعية. وقد ترك القرار لمؤتمر الرؤساء رخصة أن يحدد أجلاً أوسع أو أكثر تحديداً لإيداع التعديلات، وبناء على ذلك فإنّ هذه الرخصة لا تكون محلاً لأي تقييد من حيث الزمان، وقد اضطر المجلس إلى تناول مسألة التعديل من جديد. وقد حدد في تحفظ أنّ مؤتمر الرؤساء يجب أن يمارس اختصاصه مع احترام حق التعديل المخول للبرلمانيين في المادة (44) من الدستور.

وتكمن أهمية القرار في أنّ المجلس اعتبر أنّ الرخصة المقررة لمؤتمر الرؤساء لتحديد مدة لإيداع التعديلات يمكن أن تسمح بضمان الوضوح في المناقشة البرلمانية، والتي من دونها لا تضمن القاعدة الواردة في المادة (6) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 والتي وفقاً لها «القانون هو التعبير عن الإرادة العامة» ولا تكفل القاعدة المقررة بالمادة (3/1) من الدستور والتي وفقاً لها تكون «السيادة الوطنية ملكاً للشعب يمارسها بواسطة نوابه».

— لقد ظهرت فكرة الاهتمام في المناقشات البرلمانية في قضاء المجلس بمناسبة قراره رقم 512 لسنة 2005 دستوري في 21/4/2005 حول قانون التوجيه والبرمجة بعد الحملة التي قامت بها المعارضة⁽¹³⁾. وقد اعتبر المجلس الدستوري أنّ المادتين (34)

(11) Journal Officiel de la République Française (JORF); NO 2005/247; Publication date: 3/10/2005; pp. 11-24.

(12) CC. Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, Cons. 9, Rec., p. 79.

(13) Journal Officiel de la République Française (JORF); No: 2005/247; Publication date du 24/4/2005, p. 73.

و(1/37) من الدستور لم تقصداً أن تجعل النص - الوارد في نص القانون - الذي له طبيعة لائحية غير دستوري، ولكن أردتاً من ناحية المجال المحجوز للقانون أن تعترف للسلطة اللائحية بمجال خاص، ومنحت الحكومة سلطة أن تكفل حمايتها ضد الاعتداءات المحتملة من القانون، وذلك بتطبيق الإجراءات الخاصة للمادة (2/37)⁽¹⁴⁾. وبهذا القرار يتضح أن النصوص التي اعتبرت لائحية لم يحكم مع ذلك باعتبارها مخالفة للدستور، حيث ثبت مقدماً أن لها طابعاً لائحياً، وهذا يعني أنها يمكن أن تعدل أو تلغى بمرسوم دون أن تكون الحكومة قد لجأت مسبقاً إلى المجلس الدستوري حول أساس الفقرة 2 من المادة (37) من النصوص المستبعدة بالشروط العادية، إذا كان لم يصدر مرسوم من مجلس الدولة بإلغائها أو تعديلها.

وقد قرر المجلس الدستوري الطابع الدستوري لهذه الأفكار من الوضوح والإخلاص في المناقشات، وقد ركز المجلس على أهمية جودة القانون، وبالتلازم أهمية جودة المناقشة التي يجب أن تسبق إقراره، وهذا النقاش يجب أن يكون دائماً واضحاً.

ويتضح من هذا القرار مبدأً أساسياً بالنسبة للإجراءات التشريعية يتلخص في أنه: يجوز أن تضع الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مدداً لإيداع مجموع التعديلات مع مراعاة الشروط المحددة بواسطة القضاء، وهذا التطبيق يوجد في مجلس الشيوخ، وقد طالب الرئيس جان لويس دبيري Jean Louis Debré بتعميمه أيضاً على الجمعية الوطنية⁽¹⁵⁾.

(14) قرار رقم 143 لسنة 1982، الصادر في 30 يونيو 1982 حول قانون الثمن والدخول، المجموعة، ص 57.
 (15) Déclaration de M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, sur le débat de la réforme des institutions et sur l'amélioration du travail et du contrôle du Parlement, Paris le 17 janvier 2006.
<https://www.vie-publique.fr/discours/160194-declaration-de-m-jean-louis-debre-president-de-lassemblee-nationale>

المبحث الأول ظهور مبدأ الأمن القانوني

قامت بعض الجهود التي بذلها القضاء للمحافظة على الأمن القانوني وعدم المساس بالمراكز التي اكتسبها الأفراد في ظل القانون، بيد أن هذه الجهود القضائية لم تقرر صراحة مبدأ الأمن القانوني، بل كان الهدف النبيل من هذه المحاولات هو عدم المساس أو الإضرار بمن اكتسب حقاً في ظل القانون. ولكن بعد اندماج فرنسا في المجتمع الأوروبي، ودخولها الاتحاد الأوروبي، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، واحتلال القانون الدولي منزلة أعلى من القوانين الداخلية، ومع كثرة هذه الاتفاقيات والالتزامات الدولية، وجدت فرنسا أن بعض الدول الأوروبية تقرر هذا المبدأ تشريعياً، وبعضها تأخذ به أحكام القضاء فيها صراحة. من ثم انتقل هذا المبدأ إلى فرنسا وتم تقريره بأحكام قضائية، وسوف نعرض في هذا المبحث للموضوعات الآتية في المطالب التالية:

المطلب الأول: ظهور المبدأ في القانون الفرنسي

المطلب الثاني: جهود القضاء الإداري للمحافظة على مبدأ الأمن القانوني

المطلب الأول

ظهور المبدأ في القانون الفرنسي والتقرير القضائي له

سنتناول ظهور المبدأ في القانون الفرنسي في الفرع الأول، ثم التقرير القضائي له في الفرع الثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ظهور المبدأ في القانون الفرنسي

لم يتم الاعتراف بمبدأ المشروعية والأمن القانوني إلا حديثاً في القانون الوضعي الفرنسي، ومن ثم يثير هذا الاعتراف مسألة الجمع الممكن بين المبدأين، وقبل تقرير مبدأ الأمن القانوني بحكم الدوائر المجتمعة في مجلس الدولة 2006⁽¹⁶⁾. كانت تتم المواجهة تقليدياً بينه وبين مبدأ المشروعية، حيث طرح الكتاب قبل صدور هذا الحكم بعض

(16) C E, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, Rce. p.154. AJDA, Paris, 2006, p. 1028, RFDA, 2006, p. 463.

التساؤلات حول كيفية ضمان استقرار المراكز القانونية الفردية دون حرمان السلطة الإدارية من كل الوسائل في العمل ودون تنازل عن احترام مبدأ المشروعية، تلك كانت معضلة صعبة أمام القاضي الإداري⁽¹⁷⁾.

ومن البداية يجب ملاحظة أنّ الروابط بين هذين المبدأين تعد روابط تكامل وليس تعارض، ومن ثم يقع على القاضي الإداري بصفة خاصة أن يقوم بتوازن وترجيح بين هذين المبدأين، وبالتالي فإنّ الإشكالية بين المبدأين - المشروعية والأمن القانوني - يجب ألا تظهر في شكل علاقة تعارض بين المبدأين.

الفرع الثاني

التقرير القضائي لمبدأ الأمن القانوني

ذكرنا آنفاً أنّ مبدأ الأمن القانوني من المبادئ المعترف بها حديثاً في فرنسا، بل إنّ بعض الفرنسيين⁽¹⁸⁾ يقرر أنّه لم تعرف مبادئ هامة في القانون الفرنسي مصيراً متميزاً مثل مبدأي المشروعية والأمن القانوني، حيث إنّها ليست فقط محل مناقشة فقهية ترد حول قيمتها، ولكن أيضاً لأنها لم تكن محل اعتراف بواسطة القانون الوضعي الفرنسي إلا حديثاً. وقد تم تقرير مبدأ الأمن القانوني حديثاً بحكم مجلس الدولة الصادر - كما ذكرنا - في 2006/3/28 المعروف بحكم (Société KPMG).

في البداية أصدر مجلس الدولة عديداً من القواعد بالرغم من عدم اعترافه الصريح بالمبدأ، لقد كان الأمن القانوني وراء الشروط العديدة الصريحة التي عبّر عنها مجلس الدولة في إطار الصلاحيات الاستشارية والقضائية، ونوضح ذلك فيما يلي:

أولاً: في إطار الصلاحيات الاستشارية

يطبّق المجلس قواعد مستلزمة مباشرة من شرط الأمن القانوني عند فحص مشروعات القوانين، والقرارات الوزارية والمرسوم المعروض عليه، أو في الآراء التي يضعها بناء على طلب الحكومة. ويتحقق ذلك في احترام تدرج القواعد والنظم في وضوح النصوص

(17) S. Boissard, "Comment garantir la stabilité des situations juridiques sans ... Le difficile dilemme du juge administratif", Les Cahiers du Conseil Constitutionnel 11, 2001, p. 70; D. Labroutelle, «Principe de légalité et principe de sécurité», L'État de droit, Mélanges en l'honneur de G. Braibant, Dalloz, Paris, 1996, p. 403.

(18) Tesoka, Laurent. Principe de légalité et principe de sécurité juridique en droit administratif français. L'Actualité juridique. Droit administratif, Dalloz, Paris, 2006, p. 2214.

التشريعية واللائحية، وبساطة النصوص والإجراءات، وتماسك المجموع النظامي والقواعدي، إلا إذا كانت هناك حالة خاصة وتبرير مستمد من أسباب عليا للمصلحة العامة والتصديق التشريعي⁽¹⁹⁾.

ثانياً: في إطار الصلاحيات القضائية

في المراحل الأولى يمكن استلهاً كثير من القواعد التي وضعها القضاء الإداري بشأن الأمن القانوني من ذلك:

أ. حظر سحب السلطة الإدارية بعد مدة معينة القرارات المنشئة للحقوق، حتى لو كانت غير مشروعة، وهذا ما تم تقريره بحكم Dame cachet في 1922/11/3⁽²⁰⁾.

ب. وفي المبدأ العام لعدم رجعية القرارات الإدارية التي قررها حكم الدوائر المجتمعة في 1948/6/22⁽²¹⁾.

ج. نظرية الموظفين الفعليين الذين تتم إجازة أعمالهم لو ألغي تعيينهم⁽²²⁾.

وهذه القواعد ترتبط باعتبارها تتعلق بالأمن القانوني، وتهدف إلى مراعاة مواقف يجوز للإدارة أن تعتقد فيها بشكل مشروع في سلوك محدد. يصدق ذلك على القاعدة التي وفقاً لها فإن إلغاء قرار لائحي يكون من دون أثر على القرارات الفردية المنشئة للحق الصادرة على أساس هذا القرار وأصبحت نهائية، طالما لم يطعن فيها أمام القضاء⁽²³⁾.

كما يتضح مطلب الأمن القانوني الذي يمكن استلهاً من الإمكانية التي يحتفظ بها قاضي تجاوز السلطة بعدم الحكم بالإلغاء في الحالة التي كان يمكن للإدارة أن تصدر القرار نفسه بناء على الأسباب التي لم تتم رقابتها⁽²⁴⁾.

ولا يقبل القضاء بصفة استثنائية الضرر اللاحق بفرد نتيجة تعديل التشريع أو اللائحة المطبقة، وفي الواقع ليس لفرد الحق في التمسك باللائحة المطبقة عليه، ويتضح من ذلك أن الضرر يجب أن يكون جسيماً وخاصاً، كما أن التعويض يجب عدم استبعاده بالنص،

(19) جان ميشيل بلوجي، الأمن القانوني وجهة نظر القاضي الإداري الفرنسي، مؤتمر بمحكمة النقض في الحلقة الدراسية الفرنسية البرازيلية حول الأمن القانوني 19-21 سبتمبر 2005، ص 13 وما بعدها.

(20) CE, 3 novembre 1922 - Dame Cachet - Rec.790.

(21) CE, Assemblée, du 25 juin 1948, n° 94511, Rec., p. 289.

(22) CE, Assemblée, du 2 Nov. 1923, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes, Rec.p. 699.

(23) C E, du 3 décembre 1954 Caussidery, Rec. p. 640, D. 1955, p. 204, note P. Weil.

CE, Section, 1er avril 1960, Sieur Quériaud, requête numéro, n°45570, Rec. p. 245.

(24) CE, Assemblée, du 12 janvier 1968, n° 70951, Rec., p. 39, AJDA, Paris, 1968, p. 179.

وهذا ما ذهب إليه القضاء منذ حكم 14 يناير 1938⁽²⁵⁾.

وهذا الاعتداد بمبدأ الأمن القانوني من قبل مجلس الدولة لا يصل إلى حد تقريره الصريح، ولا يضع القاضي الإداري شرط الأمن القانوني، ومبدأ الثقة المشروعة في مستوى المبادئ العامة للقانون، ولم يعترف إلا بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالقسم القضائي إلا في 25/7/2001⁽²⁶⁾، الذي اعتبر فيه مجلس الدولة أنّ الدفاع المستند إلى مخالفة مبدأ الثقة المشروعة ضد مرسوم معدل لنظام الدعم المباشر للزراعيين الفرنسيين، وقد انتهى المجلس لرفضه الدفع على أساس أنّ الحكومة قد استشارت قبل إصدار المرسوم جهازاً استشارياً يضم ممثلين للمزارعين.

وفي مناسبات عديدة تأكد هذا المنظور، كما أنّ التمسك بمبدأ الأمن القانوني في بعض الحالات كان غير فعال وتخلّى عنه القاضي الإداري⁽²⁷⁾، إلا أنّه سرعان ما حكم بنقض حكم المحكمة الإدارية الذي فصل في الموضوع، بناءً على سبب مستمد من مبدأ الثقة المشروعة في حكم صدر عن المجلس في 9 مايو 2001⁽²⁸⁾.

ونرى من المفيد أن نعرض لبعض الجهود القضائية السابقة الصادرة عن القضاء الإداري للمحافظة على مبدأ الأمن القانوني بشيء من التفصيل، وهذا ما سوف نتناوله في المطلب التالي.

المطلب الثاني

جهود القضاء الإداري للمحافظة على مبدأ الأمن القانوني

قام القضاء الإداري ببذل جهود للمحافظة على الأمن القانوني للمراكز التي اكتسبها الأفراد منذ بدايات القرن الماضي، وظلت هذه الجهود مستمرة وتزايدت فترة بعد أخرى، ومن تقدم لتقدم حتى وصل إلى بدايات القرن الحالي الواحد والعشرين مقررًا صراحة مبدأ الأمن القانوني، وداعماً جهوده القديمة بإسهامات جديدة، الغرض منها المحافظة على المراكز المستقرة، ونعرض لجانب من هذه الجهود القضائية بإيجاز، وذلك في الفروع التالية:

(25) CE, Assemblée, du 14 janvier 1938, n° 51704, Rec., p. 25. Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 15 édition, n° 52, Dalloz, Paris, 2005, p. 319.

(26) CE, Assemblée, du 25 juillet 2001. Fnsea, Rec., p. 340.

(27) V. Par exemple CE. 30 décembre 1996, Mme Brockly, Rec. p. 526.

CE, 9 juillet 1997, Saint-Priest, no 183880, Rec., p. 292.

(28) CE, SSR, 9 mai 2001, Entreprise personnelle de transports Freymuth, n° 210944, p. 865.

الفرع الأول: تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
الفرع الثاني: الاعتراف بالتصرفات الصادرة من الموظف الفعلي
الفرع الثالث: سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

الفرع الأول

تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

الأصل العام أنّ القرار الإداري يعتبر موجوداً ونافاً في حق الإدارة بمجرد إصداره، بمعنى أنّ الأصل هو نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها كما قررت ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية، ومحكمة التمييز القطرية⁽²⁹⁾، بيد أنّ هذا الأصل لا يؤخذ به على إطلاقه؛ لأنّ القرار الإداري يعد نافذاً في حق الإدارة بمجرد إصداره، ما لم يكن معلّقاً على شرط أو مضافاً إلى أجل.

وأساس ذلك هو علم أو افتراض معرفة الإدارة بقراراتها منذ صدورها، علاوة على ذلك، فإنّ هذه القاعدة تسري في حالة القرارات البسيطة، أمّا القرارات المتعلقة على شرط فإنّ المحكمة الإدارية العليا المصرية قررت أنّ نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقق الشرط الذي علّق عليه القرار، كما قررت أنّه إذا ما علّق القرار على شرط يجب أن يكون مشروعاً، فإذا كان الشرط غير مشروع بطل الشرط وبقي القرار سليماً منتجاً لآثاره، إلا إذا كان الشرط هو الدافع الرئيس للقرار، وهي مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة على حدة⁽³⁰⁾.

وإذا كان هذا هو الأصل وأنّ القرار الإداري ينتج آثاره بمجرد اتخاذه، وتكون الإدارة ملتزمة بالقرار وتتقيّد به، بيد أنّ هذا القرار لا ينفذ في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا به بإحدى الطرق المقررة قانوناً. ومن ثم تظهر التفرقة بين نفاذ القرار الإداري في ذاته وبين تطبيقه على الأفراد، إذ إنّ القرار يعتبر نافذاً في ذاته بمجرد إصداره، وإنّما لا يحتج به على الغير إلا بعد إشهاره.

(29) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 1692 لسنة 36 ق، جلسة 1996/3/26، والمنوه عنه في الموسوعة الإدارية الحديثة، ج4، ص 594؛ حكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني - إداري، الطعن رقم 224 لسنة 2013، جلسة 21 من يناير سنة 2014. موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(30) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1692 لسنة 36 ق، سالف الإشارة، وحكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم 66 لسنة 2013، جلسة 21 من مايو سنة 2013. موقع المجلس الأعلى للقضاء.

وإذا كان الأصل العام هو سريان القرار بأثر مباشر من تاريخ نفاذه. على النحو سالف الذكر. فإنّ القرار لا يكون له أي تأثير على الفترة السابقة على هذا النفاذ، ومن ثم قرّر القضاء مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لاتفاق ذلك مع مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار المراكز القانونية. فلا يجوز للقرار الإداري أن يتضمن أثراً رجعياً، بل يجب أن يسري في حق المخاطبين به بأثر مباشر وحال؛ نظراً لأنّ القرار الإداري يعد من الأعمال القانونية التي تقوم على عدم المساس بتصرفات تمت قبل نفاذها، ومن ثم فالقرار ليس له مجال للتطبيق على ما تم قبل نفاذه، وإلا اعتبر ذلك خروجاً على مبدأ عدم الرجعية بصفة عامة، ويؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة واضطراب المعاملات وعدم الاستقرار في المجتمع. لذلك يوضح الفقه المصري ونظيره الفرنسي مفهوم الرجعية بأنّ القرار الإداري لا يمكن أن ينتج آثاراً قانونية في تاريخ سابق على نفاذه، وأنّ القرار لا يطبق إلا من تاريخ صدوره⁽³¹⁾.

جدير بالذكر أنّ مبدأ عدم الرجعية يسري على القرارات الإدارية بنوعها الفردية والتنظيمية⁽³²⁾. وفي كلا النوعين يجب التفرقة بين حالتين: ففي مجال القرارات الفردية، نفرّق بين القرار الإداري الذي لا ينشئ للفرد مركزاً قانونياً معيناً، والقرار الذي يحدث للفرد مركزاً قانونياً معيناً، ففي الحالة الأولى، تتمكّن الإدارة من إلغاء هذا القرار أو تعديله بأثر رجعي، أمّا في الحالة الثانية، فلا يجوز المساس بهذا المركز ما دام قد نشأ عنه مركز قانوني فردي.

(31) انظر على سبيل المثال في الفقه المصري: د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ج1، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، 1958، ص 630؛ د. عبد الفتاح حسن، القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 407؛ د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري - نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، ط1، دون ناشر، دولة الكويت، 1988، ص 389؛ د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1962، ص 69؛ د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون تاريخ نشر، ص 400، وفي الفقه الفرنسي على سبيل المثال:

Jean Marie Aubry, «L'incompétence rationae temporis», Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps en Revue du Droit public et de la science politique en France et a l'étranger, 1953, p. 20; Jean Rivero et Jean Waline, Droit Administratif, 17^{ième} ed., Paris, Dalloz, Paris, 1998, p.111; Philippe Foillard, Droit administratif, Paradigme publication universitaires, Paris, 2004, p. 207. Paul Roubier, Le droit transitoire (Conflits des lois dans le temps), 2^{ième} ed., Dalloz et Sirey, Paris, 1960, p. 9. Albert Werner, Contribution a l'étude de l'application de la loi dans le temps, en Revue du Droit public et de la science politique en France et a l'étranger, 1982, p. 739.

(32) انظر: فتوى قسم الفتوى والتشريع الصادرة من مجلس الدولة المصري، مجموعة المبادئ القانونية التي قررها في خمس سنوات 1970-1975، المبدأ رقم 66، ملف رقم 134، سنة 1971، جلسة 1971/8/9.

وفي مجال القرارات التنظيمية، يجب التفرقة بين المراكز الشخصية والمراكز العامة، فبالنسبة للمراكز الذاتية أو الشخصية التي تكون قد اكتسبت في ظل القواعد التنظيمية السابقة، لا يجوز المساس بها حيث تبقى محتفظة بوجودها ومرتبطة لآثارها حتى بعد صدور القرار الجديد. أمّا المراكز القانونية الموضوعية أو العامة، فيمكن للقرار الجديد المساس بها، وإن نشأت قبله إلا أنّ المساس بها يكون للآثار المستقبلية فقط دون أن تطل الآثار الماضية للقرار السابق. ويرجع ذلك إلى أنّ المركز العام إنّما يستند في وجوده إلى عمل تنظيمي قابل بدوره للتعديل أو الإلغاء في أي وقت⁽³³⁾.

ومبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية من القواعد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها⁽³⁴⁾، من ثم فإنّ قاعدة عدم الرجعية تعد جزءاً من النظام العام، وبالتالي لا يجوز مخالفتها إلا بنص قانوني. كما أنّها قاعدة من قواعد التفسير التي يجب الوقوف عندها متى شاب القرار غموض في سريانه؛ وذلك لأنّها قاعدة إلزامية للتفسير، وبالتالي يجب أن يفسر الشك في تاريخ القرار الإداري في مسار عدم الرجعية⁽³⁵⁾.

أ. تقرير القضاء لمبدأ عدم الرجعية:

على الرغم من كون النصوص التشريعية التي نظمت موضوع الرجعية في القوانين، سواء في فرنسا أو في مصر أو قطر، جاءت جميعها خالية من الإشارة إلى موضوع رجعية القرارات الإدارية، فإنّ مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء الإداري في هذه الدول، تستوي في ذلك القرارات التنظيمية العامة والفردية⁽³⁶⁾. وإذا كانت القوانين تلتزم بهذا الأصل العام، فإنّه يكون بحكم اللزوم المنطقي أن تلتزم القرارات الإدارية بهذا الأصل العام، فلا تسري كقاعدة عامة بأثر رجعي⁽³⁷⁾.

وقد أكد كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري، وأحكام وفتاوى المحاكم القطرية في عديد من الأحكام المعنى السابق للأثر الرجعي للقرارات الإدارية، ومن ذلك ما قرّره مجلس الدولة الفرنسي صراحة بعدم سريان القواعد إلا بالنسبة للمستقبل، وقرّر أيضاً

(33) د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 406.

(34) Auby, L'incompétence ration temporis, op. cit., p. 5.

د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ نشر، ص 80.

(35) معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2000، ص 15.

(36) د. علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 14.

(37) د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 182.

الحكم بإلغاء القرارات المتضمنة أثراً رجعيًا⁽³⁸⁾. كما قرّر مجلس الدولة الفرنسي أنه في إطار وسائل النظام العام الخاص بتطبيق القانون، فإنّ عيب عدم رجعية اللائحة يمكن إثارته في أي وقت⁽³⁹⁾.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في كثير من أحكامه بأنّ القرار الإداري لا أثر له في تاريخ سابق على إعلانه، ويصاب القرار بعدم المشروعية إذا نص فيه على أن يسري من تاريخ سابق على تاريخ إعلانه⁽⁴⁰⁾. كما أكد مجلس الدولة الفرنسي ضرورة التزام السلطة التنظيمية بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية عند قيامها بإصدار القرارات التنظيمية الجديدة⁽⁴¹⁾. كما أكد على ضرورة التطبيق الفوري للقرارات الإدارية، وذلك بالامتثال للشروط التي تولي لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية حرصاً على دواعي مبدأ الأمن القانوني⁽⁴²⁾. ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي مبدأ الأثر الرجعي لحكم الإلغاء بأنّه طبقاً للحجية المطلقة لحكم الإلغاء، فإنّ القرار الملغى يعتبر كأن لم يكن⁽⁴³⁾.

ومن جانبه يؤكد القضاء الإداري المصري المعاني السابقة، ففي حكم محكمة القضاء الإداري في 27 نوفمبر 1952 تؤكد المحكمة على أنه: «لا يؤثر في حق المدعي قول الحكومة بأنها أصدرت قرارات في يوليو 1951 بالعدول عن قرارها الصادر في 18 أكتوبر 1950؛ لأنّ صدور مثل هذا القرار لا يخل بحق المدعي الذي كسبه في ظل القرار الأول، وإلاّ كان ذلك إعمالاً للقرار المذكور بأثر رجعي، الأمر الذي لا تملكه السلطة التنفيذية»⁽⁴⁴⁾.

وقضت المحكمة الإدارية العليا صراحة أنّ: «الأصل في نفاذ القرارات الإدارية تنظيمية أو فردية أنّه يقترن بتاريخ صدورها، بحيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي»⁽⁴⁵⁾. كما أكدت المحكمة الإدارية العليا أنّ الرجعية لا يتمّ تقريرها إلاّ بنص قانوني،

(38) CE, 25 juin 1948, Société du journal «L'Aurore», Rec., p. 289.

(39) CE, sect. 5/2/1971, no 76236, Mégard, Rec., p. 112.

(40) CE, du 3 novembre 1978, Dame Lamotte-lemaire, no 1116, Rec, p. 411; CE, Section, du 25 mars 1983, no 28201, Rec., p. 137, C.E. du 29 juillet 1998, no 108244, Rec. p. 722.

(41) CE, 16 juin 2008, Fédération syndicale dentaires libéraux, no296578, AJDA, Paris, 2008, p. 2029.

(42) CE, du 13 décembre 2006, Sarl Le Dôme du Marais, n° 286252, Rec., p. 540, AJDA, 2006, p. 2369.

(43) CE, du 16 mai 2008, Val. De-Marne (DPT) et autres, AJDA, Paris, 2008, p. 965; CE, du 10 janvier 2007, Reichheld et sturtzer (ceté), no262964, AJDA, Paris, 2007, p. 168.

(44) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 1243 لسنة 5 ق، جلسة 27 نوفمبر 1952، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السابعة، ج1، ص 64.

(45) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 6748 لسنة 42 ق، جلسة 2001/3/11، منشور في مجموعة السنة 46، ص 1099، وحكمها في الطعن رقم 1021 لسنة 39، جلسة 2005/5/25.

حيث جاء في حكمها الصادر في 16 فبراير 2002 أنه: «لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا إذا نص القانون على ذلك أو استثناءً وبالشروط السالف بيانها، وعلى القضاء الإداري عدم الاعتداد بأي أثر رجعي للقرارات الإدارية اللائحية أو التنظيمية لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي لانطوائه على اغتصاب اختصاص السلطة التشريعية أو للمخالفة الجسيمة للدستور، ولا يترتب على القرارات الصادرة بأثر رجعي أثر إلا إذا كانت القرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً لقانون ذي أثر رجعي، أو أن تكون صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء قرارات إدارية وقت مخالفة القانون»⁽⁴⁶⁾.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: «الحكم بالإلغاء تحكمه قاعدة عامة مقتضاها أن يعود الحال إلى ما كان عليه، وأن يعود للطاعن مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغى على اعتبار أنه لم يصدر أصلاً»⁽⁴⁷⁾. كما أكدت أن: «حكم الإلغاء يحقق بذاته إعدام الأثر القانوني المباشر للقرار منذ تقريره دون أن يتوقف ذلك على تدخل جهة الإدارة»⁽⁴⁸⁾.

كما أكدت فتوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة أن: «عيب عدم الرجعية من النظام العام، حيث يجوز الدفع به أمام القضاء في أي وقت؛ ذلك لأن معنى ما جاء بها من أن القرارات ذات الأثر الرجعي لا تحقها حصانة، أنها معرضة للطعن فيها بالإلغاء في أي وقت وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى، لأنها توصل في هذه الحالة بأنها قرارات منعدمة»⁽⁴⁹⁾.

كما قضت محكمة التمييز القطرية بأنه: «لما كان القرار التنظيمي العام يولد مركزاً قانونياً عاماً ومجرداً، أما القرار الفردي فينشئ مركزاً قانونياً فردياً هو في الوقت ذاته تطبيق للقاعدة العامة التي أوجدها القرار التنظيمي العام، وينبني على ذلك أن الطعن على تلك القرارات الفردية في المواعيد المقررة قانوناً من قبل الأفراد إنما ينطوي على الطعن فيما تضمنته القاعدة التنظيمية من قواعد عامة بمناسبة تطبيقها عليهم...»⁽⁵⁰⁾.

(46) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2358 لسنة 45 ق، جلسة 2002/2/16، مجموعة السنة 47، ص 594.

(47) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 831 لسنة 42 ق، جلسة 2003/3/15، مجموعة السنة 48، ص 124.

(48) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3601 لسنة 49 ق، جلسة 2005/4/17، مجموعة السنة 50، ص 344.

(49) انظر: فتوى مجلس الدولة المصري، رقم 357، جلسة 1986/3/11، ملف رقم 86/6/326. وكانت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع قد قررت من قبل أن القرار الإداري لا يكون له أثر رجعي إلى ما قبل تاريخ صدوره. انظر الفتوى رقم 1015 بتاريخ 23 نوفمبر 1971، جلسة 27 أكتوبر 1971، ملف 86/1/259، منشورة في مجموعة فتاوى المجلس، السنة 26، ص 36.

(50) حكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني - إداري، الطعن رقم 215 لسنة 2010، جلسة 15 من فبراير سنة 2011. موقع المجلس الأعلى للقضاء.

وفي واحدة من الفتاوى الصادرة عن إدارة الفتوى والعقود بوزارة العدل القطرية ذهبت فيها إلى أن: «قرار اللجنة بمعادلة هذه الشهادة نهائي وملزم للكافة وهو شأنه شأن القرارات الإدارية، يقوم على قرينة الصحة والسلامة، ومن ثم لا يجوز سحبه أو إلغاؤه، وهو كقرار إداري تنظيمي أو لائحي عام ومجرد، يسري بالنسبة لهذه الشهادة استقراراً للمراكز القانونية لحاملها، ولا يجوز بالتالي معادلة المؤهل العلمي ذاته بصفة فردية بالنسبة لكل شخص يحصل عليه على حدة، كما لا يجوز أن ينتقص من هذا المؤهل إذا كان صحيحاً في ذاته وصدر عن الجهة المختصة بإصداره، إنَّ الدراسة كانت تتم في الدوحة دون دولة الأكاديمية، لأنَّه مع افتراض صحة ذلك فإنَّه كان بناءً على اتفاقية علمية مبرمة بين المركز والأكاديمية وتمت ممارسة المركز لهذا النشاط طوال عدة سنوات بناءً على ترخيص عام وصریح في هذا الشأن»⁽⁵¹⁾.

وترتيباً على هذه الأحكام، ذهب الفقه إلى أنَّ القرار الإداري إذا تضمن أثرًا رجعيًا فإنَّ جزاءه البطلان، ومن ثمَّ يكون لصاحب الحق فيه المطالبة ببطلانه، وليس للقاضي إذا ما ثبت هذا الأثر الرجعي إلاَّ أنَّ يحكم بإلغاء هذا القرار⁽⁵²⁾.

ب. الحكمة القضائية من تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

من المستقر عليه في الفقه والقضاء أنَّ الحكمة من تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هي الحكمة ذاتها من تقرير قاعدة عدم رجعية القوانين، وأنَّ الاعتبارات التي ساقها الفقهاء لتبرير عدم رجعية القوانين هي ذاتها الاعتبارات التي يستند إليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية⁽⁵³⁾، والتي تتمثل في تحقيق العدالة، ومخالفة الرجعية للمنطق، واستقرار المراكز والأعمال القانونية، واحترام الحقوق المكتسبة، ونقص حديثنا هنا عن استقرار المراكز والأعمال القانونية، واحترام الحقوق المكتسبة.

1. استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بمبدأ احترام الحقوق المكتسبة *droits acquis* مقررة أنَّ القرار الإداري ما دام صدر صحيحاً فقد ولد حقاً مكتسباً فلا يجوز للإدارة سحبه؛ لأنَّ القرار الإداري الفردي ينشئ مركزاً قانونياً فردياً، والمراكز القانونية الفردية وحدها هي التي تنشئ حقوقاً شخصية، وقد وجد القضاء

(51) فتوى وزارة العدل القطرية. ف.ت. 1998/1841/11/3، تاريخ الجلسة 1998/07/08، موقع الميزان.
(52) انظر على سبيل المثال: د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ود. محمد أسد جعفر، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 392؛ د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1981، ص 218؛ د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص 24.
(53) د. علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 27.

الإداري الفرنسي من مفهوم احترام الحقوق المكتسبة مبدأً قانونياً يحد به من تصرفات الإدارة⁽⁵⁴⁾.

كما استقرت أحكام مجلس الدولة المصري على الأخذ بهذا المبدأ، مقررة أن القرار الإداري طالما صدر صحيحاً مستوفياً أركانه فلا يجوز للجهة الإدارية سحب قرارها، وإن حقاها في السحب مقرر فقط إذا كان القرار مخالفاً للقانون. فالمحكمة الإدارية العليا تؤكد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية استقراً للمراكز القانونية، مؤكدة على أن تسري أحكام القانون والقرارات المنفذة له بأثر حال من تاريخ العمل به لضمان استقرار المراكز القانونية المكتسبة⁽⁵⁵⁾. كما قضت بأن: «الحفاظ على استقرار المراكز القانونية وعدم زعزعتها مرهون بتوافر علم أصحاب الشأن علماً حقيقياً - لا ظنياً ولا افتراضياً - بالقرارات الماسة بهم، والتي أنشأت هذه المراكز والتزام الجهة الإدارية بإعلان أصحاب الشأن بهذه القرارات»⁽⁵⁶⁾.

ومن ثم يقرر الفقه أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على اعتبارات عملية تدور حول ضمان استقرار العلاقات القانونية، إذ إن تمكين الإدارة من حق إصدار القرارات بأثر رجعي من شأنه أن يؤدي إلى إهدار كل أمان واستقرار لذوي الشأن، وبالتالي ينبغي ترك القديم على قدمه، وترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة؛ لأن المساس بها يعني اضطراب أحوال الناس واستحالة استقرار أوضاعهم⁽⁵⁷⁾.

2. كما أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة احترام مبدأ الحقوق المكتسبة، وأنه يجب أن يقترن مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية⁽⁵⁸⁾، كما يقترن مع مبدأ آخر وهو مبدأ الأمن القانوني⁽⁵⁹⁾. وفي مصر أكدت المحكمة الإدارية العليا أن: «الأصل عدم المساس

(54) انظر في تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي: د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1965، ص 315.

(55) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1687 لسنة 7ق، جلسة 1965/5/30، مجموعة السنة 10، ص 1521.

(56) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 11225 لسنة 46 ق، جلسة 2003/5/8، مجموعة السنة 48، ج 3، ص 16.

(57) د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص 37؛ أ. معمر مهدي صالح الكبيسي، مرجع سابق، ص 42؛ د. إبراهيم محمد علي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009/2008، ص 334.

Auby, L'incompétence ration...op. cit., p.19.

(58) CE, du 11 décembre 1998, Ministre d'Etat, Garde des sceaux, ministre de la justice, no 170717. Rec., p. 461.

(59) Michel Fromont, Le Principe de sécurité juridique, AJDA, Paris, 1996, p. 178.

بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت وتكاملت إلا بقانون»⁽⁶⁰⁾. كما أكدت أن: «الأصل في نفاذ القرارات الإدارية - تنظيمية أو فردية - أن يقترن بتاريخ صدورها، بحيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي إلا إذا نص القانون على ذلك، وتطبيقاً لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة»⁽⁶¹⁾.

كما أكدت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تحريم الرجعية في القرارات الإدارية، حيث جاء في إحدى فتاواها: «ومن حيث إنه ولئن كان القرار صدر متضمناً أثراً رجعياً للنقل الذي قرره برجعة إلى تاريخ تنفيذ الميزانية... إلا أنه وقد صدر بعد أن ثبت الحق للعاملين الذين قرر نقلهم في تسوية حالتهم طبقاً للقانون... فإن ذلك يؤدي ألا يكون لهذه الرجعية - المخالفة للقانون - أن تهدر ذلك الحق المكتسب أو تؤثر فيه، فحق هؤلاء العاملين في تسوية حالتهم طبقاً لذلك القانون قد نشأ واستقر منذ تاريخ العمل به، ومن ثم يظل قائماً ويتعين إعماله دون أن يعطله أثر رجعي تضمنه قرار لاحق على غير مقتضى القانون»⁽⁶²⁾.

وبناءً على ما سبق، فإنه إذا اكتسب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري أو اتفاق مع الإدارة، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بالوسيلة المشروعة، وهي القانون ذو الأثر الرجعي⁽⁶³⁾: لأن الحق المكتسب الذي ينشأ عن القرار الإداري يعني الإبقاء على الوضعيات القانونية التي أنشأها القرار وبالتالي لا يجوز المساس بها، إذ إن مبدأ عدم الرجعية إنما شرع لحماية حقوق الأفراد وعدم المساس بها، كما يهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحياتهم ضد تعسف السلطة.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا عدم رجعية القرارات الإدارية، حيث إن الأصل في نفاذها يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز الذاتية لهم، واستقراراً للمعاملات في المجتمع، وهذه القاعدة تصدق بالنسبة للقرارات الفردية واللائحية على حد سواء⁽⁶⁴⁾.

(60) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 790 لسنة 22 ق، جلسة 1984/6/23، منشور في مجموعة السنة 29، ص 1274.

(61) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 6748 لسنة 42 ق، جلسة 2001/3/11، منشور في مجموعة السنة 46، ص 1099.

(62) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، مجلس الدولة المصري، رقم 1015 بتاريخ 1971/11/23، جلسة 1971/10/27، ملف 86/1، 259، منشورة في مجموعة المكتب الفني، 1972، ص 36.

(63) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 509.

(64) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3256 لسنة 49 ق، جلسة 2005/2/2، منشور في مجموعة السنة 50، ص 567.

أخيراً، إذا كان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية قد قرره القضاء الإداري لسريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه، فإننا نعتقد أنّ مبدأ عدم الرجعية يعد تطبيقاً لمبدأ الأمن القانوني *le principe de sécurité juridique*، ذلك المبدأ الذي يقضي بعدم الإخلال بالمراكز التي استقرت في الماضي.

الفرع الثاني

الاعتراف بالتصرفات الصادرة من الموظف الفعلي

في بعض الأحيان قد يتدخل أحد الأفراد في الوظيفة العامة، ويقوم بممارسة أعمالها ويتحمل مختلف أعبائها، ثم يتضح أنّ هذا الشخص لا يتوافر له السند الصحيح لممارسة الوظيفة إما لبطلان هذا السند، أو انتهاء أثره، أو عدم وجوده إطلاقاً، ولا شك في أنّ قيام شخص بالوظيفة على هذا النحو يؤدي إلى انتهاك للقواعد القانونية، الأمر الذي يستوجب بطلان التصرفات الصادرة عنه وانعدامها، إذ من المتفق عليه أنّ ممارسة الوظيفة دون توافر الصفة اللازمة يمثل إحدى صور اغتصاب السلطة.

ومع ذلك فقد اعترف القضاء بالتصرفات الصادرة من مثل هذا الموظف، وأطلق عليه الموظف الفعلي، حتى يحقق المواءمة بين التطبيق المجرّد لمنطق الأحكام ومقتضيات الحياة العملية حماية لبعض المصالح المشروعة. وقد تعددت التعريفات الفقهية للموظف الفعلي، سواء في الفقه الفرنسي أو المصري⁽⁶⁵⁾، ويمكن أن نختار منها ما ذهب إليه د. سليمان الطماوي إلى أنّ الموظف الفعلي أو الواقعي هو ذلك الذي عين تعييناً معيباً أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً، وبالرغم من أنّ الأصل العام يقتضي بطلان الأعمال التي تصدر منه لصدورها من غير مختص أو من مغتصب، فإنّ القضاء قد أعلن سلامة تلك الأعمال في بعض الحالات⁽⁶⁶⁾.

وقد اعترف القضاء بالتصرفات الصادرة من الموظفين الفعليين استناداً إلى عدة تبريرات، لعل أهمها أنّ ترتيب البطلان على التصرفات الصادرة من الأشخاص الذين يتدخلون في إدارة المرافق العامة دون توافر السند اللازم أمر يتفق وطبيعة الدولة الحديثة التي يختص فيها الموظف العام وحده بممارسة السلطة العامة وفقاً لأحكام القانون، فلا شك في أنّ الاعتراف بأي قيمة قانونية للتصرفات التي تتم خارج حدود القانون من شأنها فتح الباب على مصراعيه للعنف والثورة والفوضى، وليس بذو أهمية في هذا الصدد التذرع

(65) انظر في عرض تعريفات الموظف الفعلي: د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1987، ص 76.

(66) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 161.

بتوافر حسن النية والنوايا الطيبة، فلن يكون هناك نظام إلا من خلال احترام القانون وتطبيق قواعده بصورة مطلقة⁽⁶⁷⁾، ذلك أن تعطيل حكم القانون ولو جزئياً وبصفة مؤقتة يعني المساس بالنظام القانوني ككل، وهدماً لمبدأ أساسي تقوم عليه النظم القانونية وهو (مبدأ المشروعية).

فالمشروعية تعني احترام القانون، ومخالفة ذلك المبدأ تعني إهدار المشروعية بما تمثله من ضمانات لا غنى عنها، سواء للفرد أو الدولة. كما أن المشروعية تسعى أساساً إلى حماية الحق المكتسب، وحماية ذلك الحق ضرورة بغيرها لا يستقر المجتمع ولا يشعر أحد فيه بالطمأنينة والأمان، ومن ثم فإن إهدار المشروعية يعني التضحية بالاستقرار اللازم لتقدم المجتمع وتحقيق رفاهيته⁽⁶⁸⁾.

يضاف إلى ذلك أن الاعتداد بنظرية الموظف الفعلي حقيقة قانونية تفرضها قيم واعتبارات جديرة بالحماية والدفاع عنها، تلك الاعتبارات المتمثلة في حماية الغير حسن النية، وضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطرار، بالإضافة إلى الطبيعة الخاصة للدراسات القانونية، وما تقتضيه من ترتيب مختلف الآثار على المراكز الفعلية في بعض الأحيان⁽⁶⁹⁾.

وقد أجمع الفقه المصري والفقه الفرنسي⁽⁷⁰⁾ على إقرار نظرية الموظف الفعلي لسلامة الاعتبارات التي تقوم عليها. كما استقرت أحكام القضاء على الاعتراف بها، ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في عام 1923 من أن الإلغاء لقرار تعيين غير صحيح لموظف لا يمس مجموع القرارات الصادرة لصاحب الشأن طالما أنه كان موظفاً فعلياً⁽⁷¹⁾.

(67) Gaston Jèze, Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait, RDP, 1914, p. 50.

(68) د. نعمان محمد خليل، أركان الظاهر كمصدر للحق، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1977، ص 13.

(69) حول مزيد من التفاصيل حول هذه الاعتبارات انظر: د. مجدي عز الدين يوسف، مرجع سابق، ص 59.

(70) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1978، ص 638؛ د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 391؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1975، ص 195.

Raymond Odent, Contentieux administratif, Paris, 1981, p. 1794; René Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, Paris, 1982, p. 452; André de Laubadère, Traité de droit administratif, 9 éd., Librairie Generale de Droit Et de Jurisprudence (LGDJ), Paris, 1984, p. 334.

(71) CE, Ass., du 2 Novembre 1923, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des PTT, Rec. p. 699; CE, Section, 5 mars 1948, Marion, Rec. p. 113; D. 1949, p. 147.

ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في 9 نوفمبر 1959 والذي جاء فيه أن: «العلاقة الوظيفية بين الحكومة والموظف إنما تنفصم عراها متى قام سبب من أسباب انتهاء الخدمة.. ومنها بلوغ سن الخامسة والستين التي بلغها في 10 يونيو 1953، أما استمراره في القيام بأعمال وظيفته ومنحه الدرجة الرابعة.. فهذا الاستمرار في العمل لا يغير من الأمر شيئاً، ذلك أن الخدمة تعتبر منتهية بتحقيق سببها، ويعتبر الموظف خلال الفترة اللاحقة موظفاً فعلياً»⁽⁷²⁾.

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية، فقد جاء في أحكامها العديدة الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية فقط، حيث ذهبت إلى أن: «نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية البحتة تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف، ضمناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً على تأديتها خدماتها للمنتفعين بها باضطراد ودون توقف»⁽⁷³⁾.

ومن أحكام القضاء استخلص الفقه أساساً للاعتراف بنظرية الظاهر⁽⁷⁴⁾. كان من ضمنها الأساس الفلسفي الذي يعتمد نظرية الاستقرار كضرورة لحماية الحقوق، والتي تتلخص في أن حماية الحقوق المكتسبة تقتضي المحافظة على استقرار المجتمع، فمن دون المحافظة على الاستقرار لا يمكن حماية الحقوق المكتسبة، فالاستقرار أمر لازم لحماية الحقوق الفردية، بيد أن الاستقرار ليس لازماً للحقوق فحسب، وإنما هو لازم أيضاً للمعاملات ومختلف العلاقات القانونية. فليست وظيفة القانون مقصورة على حماية الحق بعد اكتسابه فقط، وإنما هي تتضمن كفالة الأمن لمن يسعى إلى اكتسابه، وهو بصدد اكتسابه. ومن ثم كان من اللازم إقامة التوازن بين حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية من جانب، وكفالة الأمن لمن يسعى إلى اكتساب الحق من جانب آخر، بحيث نحمي الحقوق المكتسبة دون أن يكون من شأن ذلك إهدار فكرة الأمن اللازمة للمعاملات والعلاقات القانونية.

(72) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، القضية رقم 883 لسنة 12 ق، جلسة 9 نوفمبر 1959، مجموعة، السنة 14، ص 132.

(73) انظر على سبيل المثال: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، القضية رقم 390 لسنة 7 ق، جلسة 1964/7/28، مجموعة السنة العاشرة، ص 1256. وحكمها في القضية رقم 1713 لسنة 7 ق، جلسة 1964/11/29، مجموعة السنة العاشرة، ص 1354.

(74) د. مجدي عز الدين يوسف، مرجع سابق، ص 210.

الفرع الثالث

سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

إذا أصدرت الإدارة قرارات إدارية واتسمت بعدم المشروعية، فإنّ مثل هذه القرارات إمّا أن تكون معرضة للإلغاء من جهة القضاء، أو سحبها من جهة الإدارة، فالإلغاء والسحب إذا جاز لعدم المشروعية، ويكون للحكم أو القرار أثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدور القرار غير المشروع، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقضائها: «إنّ السحب الإداري، والإلغاء القضائي كلاهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره»⁽⁷⁵⁾.

وذهبت محكمة التمييز القطرية إلى أنّ: «الإدارة وهي الخصم الشريف يتعيّن عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون أن تكيدهم مشقة القضاء وإجراءاته شريطه أن يظل في مكتبة الجهة الادارية سحب القرار أو الغاؤه بعد إصداره متى تبين لها تغير الظروف الموضوعية التي استندت إليها في إصداره وأن يتم التظلم قبل رفع دعوى إلغاء القرار الإداري»⁽⁷⁶⁾.

وإذا كان كل من سحب القرار الإداري وإلغائه يؤديان إلى نتيجة واحدة وهي التخلص من القرار المعيب، بيد أنّ أسباب سحب القرار الإداري أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء، فهي علاوة على احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء، تقوم على الموازنة بين مبدئين هما:

أ. احترام مبدأ المشروعية، الذي يفرض على الجميع حكماً ومحكومين احترام القانون، وبالتالي يفرض على الإدارة أن تكون تصرفاتها داخل دائرة القانون دون تجاوزه.

ب. استقرار الحقوق والمراكز القانونية للأفراد، وهذا ما تفرضه المصلحة الاجتماعية من توفير الحماية للمراكز التي استقرت وعدم زعزعتها إلا في أضيق الحدود ووفقاً للقانون، ومن ثم للموازنة بين المبدئين قرر القضاء الإداري للإدارة إمكانية سحب قراراتها المعيبة⁽⁷⁷⁾.

(75) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1520 لسنة 7 ق، جلسة 1966/1/2، المجموعة 1 لسنة 11، ص 263.

(76) حكم محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني- إداري، الطعن رقم 189 لسنة 2010، جلسة 4 يناير 2011، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(77) لمزيد من التفاصيل حول نظرية سحب القرارات الإدارية انظر على سبيل المثال: د. عبد القادر خليل، مرجع سابق، ص 1965؛ د. ارحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.

ونظراً لأهمية موضوع سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، فقد صيغت في صورة نظرية متكاملة ذات قواعد وشروط، صاغها مجلس الدولة الفرنسي ونقلها عنه مجلس الدولة المصري⁽⁷⁸⁾. وتعد نظرية سحب القرارات الإدارية من النظريات المهمة والمعقدة في القانون العام بسبب قلة النصوص القانونية التي تنظمها من ناحية، وما تثيره من صراع بين المبادئ القانونية، وعلى الأخص مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من ناحية أخرى⁽⁷⁹⁾، إلا أنه يحمّد للقضاء الإداري الدور الكبير الذي بذله في ظهور هذه النظرية.

ويُقصد بسحب القرار الإداري إنهاء جميع الآثار المترتبة على القرار الإداري اعتباراً من تاريخ صدوره، سواء بالنسبة للمستقبل أو بالنسبة للماضي⁽⁸⁰⁾، فهو عملية قانونية تمكن الإدارة من إعادة النظر في القرار غير المشروع الذي أصدرته بشروط معينة⁽⁸¹⁾. فهو يلغي القرار الإداري ويمحو الآثار الماضية والمستقبلية، وعلى حد قول بعض الفقه الفرنسي⁽⁸²⁾ هو بمثابة وفاة للقرار الإداري منذ تاريخ صدوره.

وتختلف المدة التي يجوز فيها للإدارة سحب قراراتها، حيث إنَّها في مصر مقررة بمدة الطعن في القرار الإداري، وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علماً يقيناً، أما في فرنسا فهي أربعة أشهر منذ صدور حكم مجلس الدولة في 26 أكتوبر 2001⁽⁸³⁾. فإذا انقضت مدة الطعن القضائي في مصر ولم يطعن على القرار، أو انقضت مدة الأربعة أشهر في فرنسا ولم تقم الإدارة بسحب قراراتها - غير المشروعة - تحصن القرار، وبالتالي لا تستطيع الإدارة أن تقوم بسحبه، وذلك حرصاً على تحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني⁽⁸⁴⁾.

Sylvie Carotenuto, La disparition non contentieuse des actes administratifs: contribution à la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs, Thèse de doctorat en Droit, Aix-Marseille, France, 1995; Ba Adiouma, Le retrait des actes administratifs ilégaux créateurs de droits: La complexité croissante du régime, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, Paris, 2007, p. 1620.

(78) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري: دراسة مقارنة لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ج2، ط1، دون ناشر، دون تاريخ نشر، ص 51.

(79) معمر الكبيسي، مرجع سابق، ص 163.

(80) د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص 295.

(81) Guy Braibant et Bernard Stirn, Le droit administratif français, 7^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2005, p. 304.

(82) Constantin Yannakopoulos, La notion de droit acquis en droit administratif français, Thèses, LGDJ, Paris, 1997 p. 53.

(83) جاء ذلك في حكم Ternon وسوف نشير إليه لاحقاً بالتفصيل.

(84) Philippe Collière, Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits: un régime juridique peu satisfaisant, Actualité Juridique, Edition Droit Administratif, 2008, p. 334.

وإذا كانت القاعدة المستقرة لدى الفقه والقضاء الإداريين هي جواز سحب القرارات الإدارية، بيد أن هذه القاعدة لا يعمل بها على إطلاقها، حيث يجب التفرقة بين القرارات الإدارية المشروعة والقرارات الإدارية غير المشروعة:

(1) القرارات الإدارية المشروعة:

إذا صدرت القرارات الإدارية من جهة الإدارة وكانت مشروعة، يستوي في ذلك أن تكون قرارات تنظيمية أو فردية، فإنه يوجد إجماع بين الفقهاء على أنه لا يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي؛ لأن التنظيم إنما يكون للمستقبل لا بالنسبة للماضي، وإن كان يجوز للإدارة إلغاء اللوائح المشروعة أو تعديلها فذلك بالنسبة للمستقبل فحسب دون الماضي⁽⁸⁵⁾.

أما القرارات الفردية السليمة، فلا يجوز سحبها حتى لا يترتب على السحب مساسٌ بالحقوق التي سبق وأن رتبها القرار الإداري⁽⁸⁶⁾، وهذا ما أكده القضاء الإداري المصري والفرنسي وجرى عليه، حيث تقرر المحكمة الإدارية العليا أنه: «جرى قضاء هذه المحكمة على أن القرارات الإدارية التي تؤكد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة»⁽⁸⁷⁾.

وفي حال قيام الإدارة بسحب القرار الفردي المشروع، فإن تصرفها يعد مخالفاً لمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، ومن ثم يكون قرار السحب قراراً إدارياً غير مشروع لسريانه على الماضي. وتؤكد المحكمة الإدارية العليا ذلك، حيث قضت بأن: «القرار الإداري السليم لا يجوز سحبه إعمالاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أساس ذلك، أن القرار الساحب فيما لو أبيع له سحب القرارات الإدارية السليمة فسيكون رجعيًا من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير احتراماً لما يترتب عليه القرار الصحيح من مركز قانوني أصبح حقاً مكتسباً لمن صدر القرار في شأنه، الأمر

(85) د. محمد السناري، مرجع سابق، ص 243؛ وانظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا في خمس عشرة عاماً 1965-1980 ج3، ص 2294.

(86) د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 922؛ وانظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1871 لسنة 3 ق، جلسة 1984/11/17، المجموعة، السنة 30، ص 92؛ وانظر كذلك: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 742 لسنة 5 ق، جلسة 21/6/1953، المجموعة 1 لسنة 7، ص 1664.

(87) انظر على سبيل المثال: حكمها في الطعن رقم 6450 لسنة 45 ق، جلسة 2001/9/5، المجموعة 1 لسنة 46، ص 2843، وحكمها في الطعن رقم 777 لسنة 36 ق، جلسة 1994/3/29، المجموعة 1 لسنة 39، ص 1151 وفي القضاء الفرنسي.

C.E, Sect, 31 juillet 1974 Ministre de l'intérieur contre Sieur Gay, Rec, p. 441.

الذي يتمتع على أية سلطة إدارية المساس به»⁽⁸⁸⁾.

وإذا كان القضاء في كل من فرنسا ومصر، وكذلك الحال في قطر مستقرًا على عدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة تأسيسًا على مبدأ عدم الرجعية، وضرورة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات، إلا أن ثمة استثناءات ترد على هذه القاعدة، منها القرارات الخاصة بفصل الموظفين، حيث أجاز القضاء المصري والفرنسي⁽⁸⁹⁾ سحبها نظرًا لاعتبارات تتعلق بالعدالة، شريطة ألا تكون الإدارة قد عيّنت في وظيفة الموظف المفصول شخصًا آخر تعيينًا صحيحًا قانونًا، إذ إن مقتضى السحب في هذه الحالة هو فصل الموظف الجديد، وهو ما لا يجوز قانونًا لما فيه من اغتصاب غير مشروع للحق المكتسب لهذا الموظف الجديد⁽⁹⁰⁾. كذلك الشأن بالنسبة للقرارات الفردية المشروعة غير المنشئة لحقوق مثل قرارات سحب الجزاء التأديبي حتى ولو كان هذا الجزاء مشروعًا؛ لأنها لا تولد حقوقًا أو مزايا لا للغير ولا للإدارة⁽⁹¹⁾.

2) القرارات الإدارية غير المشروعة:

إن القاعدة بشأن القرارات الإدارية غير المشروعة هي جواز سحبها من جهة الإدارة في أي وقت، حيث إنها لا تولد حقوقًا مكتسبة، وما جزاء السحب بالنسبة لها إلا كجزاء لعدم مشروعيتها⁽⁹²⁾، على أنه تجدر الإشارة إلى أن القرارات التنظيمية المشروعة إذا طبقت تطبيقات فردية وانقضت مدة التقاضي، فإنه يسري عليها ما يسري على اللوائح السليمة، فلا يجوز سحبها وإنما يجوز إلغاؤها فقط بالنسبة للمستقبل⁽⁹³⁾. ويتحصن القرار غير المشروع بانقضاء مدة الستين يومًا في مصر وأربعة الأشهر في فرنسا - التي سبق ذكرها - بحيث تعامل بعدها هذه القرارات معاملة القرارات السليمة،

(88) حكمها في الطعن رقم 1464 لسنة 33 ق، جلسة 1992/4/11، المجموعة، السنة 33، ص 1124؛ وانظر:

د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 659.

(89) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 157 لسنة 16 ق، جلسة 1974/2/3، المجموعة 1 لسنة 19، ص 129.

CE, du 14 février 1958, chamley et perret, n° 9999. Rec, p. 99.

(90) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 193؛ د. حسني درويش، مرجع سابق، ص 321.

André de Laubadère, Traité de droit administratif, 9 éd., LGDJ, Paris, 1984, p. 323.

(91) د. عبد القادر خليل، مرجع سابق، ص 336؛ د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 321؛ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 5280 لسنة 48 ق، جلسة 2004/4/17، المجموعة السنة 49، ص 610.

CE, du 3 novembre 1922, n° 74010, Dame Cachet, RDP, 1922, p. 552.

(92) De Laubadère, Traité de droit administratif, op. cit., p. 326.

(93) د. محمد السناري، مرجع سابق، ص 244.

وبالتالي يمتنع سحبها أو إلغاؤها تغليباً لمبدأ استقرار الأوضاع، وحفاظاً على حقوق الأفراد، وهذا ما أكدته القضاءان الفرنسي والمصري، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي أنّ الإدارة لا تستطيع أن تقوم بسحب القرار الفردي غير المشروع والمنشئ للحقوق إلا في خلال مدة أربعة الأشهر التالية لنفاذه»⁽⁹⁴⁾.

أمّا المحكمة الإدارية العليا المصرية فتؤكد أنّه: «لا يجوز سحب القرارات الإدارية الفردية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد في أي وقت، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقضي باستقرار تلك المراكز، فإذا كانت هذه القرارات غير مشروعة تعين على جهة الإدارة سحبها التزاماً بحكم القانون وتصحيحاً للأوضاع المخالفة، وذلك خلال الفترة المحددة للطعن على القرار بدعوى الإلغاء، فإن انقضت هذه الفترة اكتسب القرار غير المشروع حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء، ويصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله.....»⁽⁹⁵⁾.

بيد أنّه أتيح لمجلس الدولة عبر قضائه الباحث عن التوازن العادل بين حفظ المشروعية واستقرار المراكز القانونية أن يقدم مجموعة من الاستثناءات على قاعدة سحب القرارات الفردية غير المشروعة دون التقيد بمدد الطعن أو السحب تتمثل فيما يلي:

أ. القرارات الإدارية الصادرة بناء على غش أو تدليس من أحد الأفراد:

لا تعتبر القرارات التي تم الحصول عليها بالغش قرارات منشئة للحق، حيث يعتبر القاضي الإداري أنّ القرار الذي تم الحصول عليه بالغش لا يمكن أن ينشئ حقاً لصالح المستفيد منه، ويجوز من ثمّ سحبه أو إلغاؤه في أي وقت في حين تكون مدة الطعن وفقاً للقواعد العامة قد انقضت⁽⁹⁶⁾. وفي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنّه: «لا يجوز سحب القرارات الإدارية الفردية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد في أي وقت.. إلا أنّ ثمة استثناءات على هذه القاعدة، بحيث يجوز سحب القرار حتى بعد مضي ستين يوماً على صدوره،

(94) CE, Assemblée, du 26 octobre 2001, Ternon, No197018, AJDA, 2001, p. 1034, Rec, p. 497.

(95) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3902 لسنة 48، ق جلسة 2008/1/5، المجموعة السنة 53، ص 417.

(96) CE, du 18 novembre 1966, Ministre des Travaux publics et des Transports c/ Silvani, Rec, p. 609; CE, Section 17 juin 1955, Silberstein, Rec. p. 335; CE, du 29 novembre 2002, l'Assistance Publique-Hopitaux De Marseille, Rec, p. 414, AJDA 2003, p. 276, Chron, F. Donnat et de D casas.

من ذلك حالة الحصول على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس من جانب من صدر لصالحه القرار، ففي هذه الحالة يجوز سحب القرار في أي وقت ولو بعد فوات ميعاد الطعن عليه بالإلغاء»⁽⁹⁷⁾.

ب. القرارات المنعدمة:

القرار المنعدم هو القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون جردته من صفته كتصرف قانوني، ونزلت به إلى حد غضب السلطة، وانحدرت به إلى جعله مجرد عمل مادي منعدم الأثر قانوناً⁽⁹⁸⁾. والقاعدة العامة في شأن القرارات المنعدمة هو استثنائها من موعد الستين يوماً، حيث يجوز سحبها دون التقييد بمدة الطعن القضائي.

ج. القرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي:

يلحق بالقرارات المنعدمة القرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي، ولذلك يسري عليها ما يسري على القرارات المنعدمة من جواز سحبها في أي وقت، لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأته: «إذا خاض المرشح العملية الانتخابية وفق جدول الانتخابات وكشوف اللجان الفرعية بتلك الدائرة وتكون قد شابتها عيوب قانونية تفقدها صلاحيتها لإجراء الانتخابات عليها، وتؤكد ذلك بحكم حائز لحجية الأمر المقضي واجب النفاذ، وأجريت الانتخابات رغم ذلك فإن إرادة الناخبين في هذه الحالة تكون قد وردت على غير محل ولا تنتج مركزاً قانونياً يمكن الاعتداد به لورود هذه الإرادة على محل غير صحيح للاقتراع عليه، ويكون قرار إعلان نتيجة الانتخابات في هذه الحالة للمرشح الذي سمح بدخوله الانتخابات رغم ذلك وعلى خلاف حكم قضائي واجب النفاذ هو قرار شابه عيب جسيم ينحدر به إلى الانعدام»⁽⁹⁹⁾.

(97) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3902 لسنة 48 ق، جلسة 2008/1/5، المجموعة، السنة 53، ص 417. وحكمها في الطعن رقم 4116 لسنة 40 ق، جلسة 2004/10/16، المجموعة، السنة 49، ص 342.

(98) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 834 لسنة 16 ق، جلسة 1974/6/25، المجموعة، السنة 19، ص 421، وحكمها في الطعن رقم 371 لسنة 48 ق جلسة 2007/2/17. وحكم محكمة التمييز القطرية تمييز مدني، الطعن رقم 172 لسنة 2014، جلسة 2014/6/24. وحكمها في الطعن رقم 224 لسنة 2013 تمييز مدني، جلسة 2014/1/21. موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(99) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 6675 لسنة 47 ق، جلسة 2005/4/9، المجموعة، السنة 50، ص 164.

د. القرارات الإدارية المبنيّة على سلطة مقيّدة والقرارات الكاشفة للحقوق:

إذ يعد القرار الذي يقتصر على الاعتراف بوجود مركز محدد أو وجود نطاق الحقوق السابق وجودها دون أن يكون لمصدرها أي سلطة في التقدير، مثال ذلك بطاقة تحقيق الشخصية - الرقم القومي - والذي يفترض في صاحبها حيابة الجنسية، ولكن لا يمكن الاحتجاج بها في إثبات حيابة الجنسية. كما أنّ «قرار إعلان النتيجة يعتبر من القرارات الكاشفة حيث ... تصدر قرارات إعلان نتيجة البكالوريوس عن سلطة مقيّدة لجهة الإدارة، حيث إنّ تلك القرارات ليست إلا تطبيقاً لقواعد أمرّة مقيّدة، ومن ثم يجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها التي من هذا القبيل في أي وقت متى استبان لها مخالفتها للقانون»⁽¹⁰⁰⁾.

هـ. القرارات المتعلقة بالتسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها:

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في شأنها أنّ: «مفاد نصوص القانون 11 لسنة 1975 بتسوية حالة العاملين الذين تتوافر لهم مدد كافية فيه، وذلك بترقيتهم ترقيات حتمية وجوبية - يستمد الموظف حقه من القانون مباشرة - والقرار الصادر بالمخالفة لحكم القانون المذكور لا ينشئ بذاته للعامل مركزاً قانونياً - ويجوز لجهة الإدارة سحب قرارات الترقية المخالفة للقانون دون التقيد بمواعيد السحب المقررة قانوناً»⁽¹⁰¹⁾.

(100) المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1574 لسنة 47 ق، جلسة 2004/4/3، المجموعة 1 لسنة 49، ص 540.

(101) حكمها في الطعن رقم 709 لسنة 26 ق، جلسة 1982/11/21، المجموعة 1 لسنة 28، ص 117.

المبحث الثاني

دور القضاء الأوروبي في تطور مبدأ الأمن القانوني

ذكرنا آنفاً أنه بعد اندماج فرنسا في المجتمع الأوروبي، ودخولها الاتحاد الأوروبي، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، واحتلال القانون الدولي منزلة أعلى من القوانين الداخلية، ومع كثرة هذه الاتفاقيات والالتزامات الدولية وجدت فرنسا أن بعض الدول الأوروبية تقرر مبدأ الأمن القانوني تشريعياً، وبعضها تأخذ به أحكام القضاء فيها صراحة. من ثم انتقل هذا المبدأ إلى فرنسا وتم تقريره بأحكام قضائية، وسوف نعرض في هذا المبحث للموضوعات الآتية في المطالب التالية:

المطلب الأول: مبدأ الأمن القانوني أمام محكمة العدل الأوروبية

المطلب الثاني: مبدأ الأمن القانوني أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

المطلب الثالث: مبدأ الأمن القانوني أمام القاضي الدستوري الفرنسي

المطلب الأول

مبدأ الأمن القانوني أمام محكمة العدل الأوروبية

منذ ستينيات القرن الماضي وبالتحديد في 1962/4/6 عندما صدر حكم محكمة العدل الأوروبية⁽¹⁰²⁾، والقاضي الأوروبي يكرس في أحكامه منذ حكم بوش Bosch مبدأ الأمن القانوني باعتباره من بين المبادئ العامة الجماعية التي تحكم الدول الأوروبية، ويطبق هذا المبدأ في كثير من الدعاوى التي ترفع أمام القاضي الأوروبي، ويطبق بحرص شديد عندما يتعلق الأمر بتنظيم يمكن أن يشمل نتائج مالية.

وقد ذكر التقرير الفرنسي حول الدستور والأمن القانوني والمنشور في الحولية الدولية للقضاء الدستوري عام 1999 أن هذا المبدأ بالنسبة لمحكمة العدل الأوروبية يأخذ طابع المبدأ الأساسي، ويُستخلص منه عدد من الشروط أو المبادئ المشتقة⁽¹⁰³⁾.

(102) CJCE, du 6 April 1962. Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v Robert Bosch GmbH and Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn. no 13/61.

(103) Constitution et sécurité juridique. XVe Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1999, Annuaire international de justice constitutionnelle, Année 2000, pp. 67-70.

وطبقاً لقاعدة عامة يتطلب مبدأ الأمن القانوني والذي يعد جزءاً من النظام القانوني الأوروبي، أن يكون كل قرار للإدارة منتجاً لآثار قانونية واضحة ومحدداً ومعلوماً لذي الشأن بحيث يستطيع أن يعلم يقينياً اللحظة التي يوجد فيها هذا القرار ويبدأ في إنتاج آثاره القانونية لاسيما بالنسبة لمدد الطعن⁽¹⁰⁴⁾.

ويستخلص القاضي من هذه الشروط الاستقرار وتوقع القاعدة القانونية بتحديد واضح ومحدد لمدد الطعن، أو لتطبيق التقادم أو السقوط المحقق لاستقرار المراكز القانونية، ومن ثم فإن رجعية القرارات يجوز إلغاؤها بصفة خاصة، وأن مبدأ عدم رجعية القانون الجنائي يكون جزءاً من المبادئ العامة للقانون الأوروبي كما ورد في حكم كيرك Kirk في 10/7/1984⁽¹⁰⁵⁾.

وتجيز محكمة العدل الأوروبية إمكانية تعديل آثار القرار من حيث الزمان، وذلك بالحكم بإقرارات عدم نفاذ فوري للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل، وهي تقوم على تفسير واسع للمادة (231) من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية، حيث يتناول هذا النص الطعن بالإلغاء في القرارات الأوروبية أمام محكمة العدل الأوروبية، وإذا كان الطعن مبرراً تقرر محكمة العدل إلغاء القرار محل الطعن وإلغاء أثره، وفيما يتعلق باللوائح تذكر محكمة العدل الآثار المترتبة على اللائحة التي تعتبرها نهائية. ومن خلال التفسير الواسع تقوم المحكمة بتوسيع سلطة التعديل المقررة للقرار في حالة الطعون الموجهة ضد اللوائح، والطعون الموجهة ضد القرارات الأوروبية.

وتستعمل المحكمة سلطة التعديل فيما يجاوز الإلغاء بالنسبة للمسائل الأولية، سواء بالنسبة لتفسير القواعد القانونية الأوروبية وذلك منذ عام 1976⁽¹⁰⁶⁾، أو بالنسبة لتطبيق إجازة القرارات الأوروبية منذ الأحكام التي صدرت عن المحكمة عام 1980⁽¹⁰⁷⁾.

وأما عن سحب القرارات المطعون فيها، فقد عبّرت المحكمة عن ذلك صراحة في حكمها الصادر في 26 فبراير 1987 أنه لا يجوز ذلك إلا إذا تم ذلك خلال مدة معقولة، وإذا كانت

(104) CJCE, du 7 février 1991. Harissios Tagaras contre Cour de justice, European Court Reports 1991 II-00053, n° T-18/89.

(105) CJCE, du 10 juillet 1984 - Regina contre Kent Kirk. Crown Court, Newcastle-upon-Tyne - Royaume-Uni. - Préjudicielle - Pêche maritime - Mesure nationale limitant l'accès. no 63/83.

(106) CJCE, du 8 avril 1976. Gabrielle Defrenne contre Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena Cour du travail de Bruxelles - Belgique. Égalité des rémunérations entre travailleurs féminins et travailleurs masculins. no 43/75.

(107) CJCE, du 15 octobre 1980. Société coopérative "Providence agricole de la Champagne" contre Office ... European Court Reports 1980 -02823.

الهيئة التي تصدر عنها تراعي بشكل كاف اعتماد المخاطب به على شرعيته⁽¹⁰⁸⁾. وغالبًا ما يستعمل هذا المبدأ بالتلازم مع مبادئ أخرى ويكون لمبدأ الثقة المشروعة استقلال حقيقي في القانون الأوروبي. وقد ظهر في قضاء محكمة العدل الأوروبية مع حكم صدر في عام 1957 والذي يتمسك بحفظ الثقة المشروعة في استقرار المراكز القانونية⁽¹⁰⁹⁾.

وقد تم تكريس هذا المبدأ بشكل واضح في حكم صدر في 1973/6/5، وتم التأكيد عليه في حكم صدر في 1978/5/3⁽¹¹⁰⁾. وقد تم تكييفه في البداية على أنه يعد جزءًا من النظام القانوني للجماعة الأوروبية في حكم (توبفير) Topfer، وقد عدّ بعد ذلك على أنه مبدأ أساسي للجماعة بحكم صدر في 5/5/1981 عُرف بحكم (ديربك) Dürbeck⁽¹¹¹⁾.

ولقد وجد مبدأ الثقة المشروعة أرضًا خصبة في موضوع التنظيم الزراعي مع أحد الصيغ الأكثر أهمية بالنسبة لمبالغ التعويض الزراعي، حيث رأت المحكمة أن المشغل قد يكون له ثقة مشروعة بالنسبة للعمليات الحتمية النهائية التي قام بها؛ لأنه حصل على إذن تصدير بكفالة يشمل تحديداً مسبقاً لمبلغ الرد المتزايد، ولا يجوز إجراء أي تعديل غير متوقع يكون له أثر إحداث خسائر غير قابلة للتفادي⁽¹¹²⁾. كما يطبق مبدأ الثقة المشروعة أيضاً في منازعات الوظيفة العامة الجماعية، وأيضاً لحماية الحقوق المكتسبة بواسطة الأفراد، وأيضاً لتقرير إمكانيات سحب القرارات الإدارية الفردية⁽¹¹³⁾.

(108) CJCE, du 26 février 1987. Consorzio Cooperative d'Abruzzo contre Commission des Communautés européennes. FEOGA, section «orientation». no 15/85,

(109) CJCE, du 12 juillet 1957. Mlle Dineke Algera, M. Giacomo Cicconardi, Mme Simone Couturaud, M. Ignazio Genuardi, Mme Félicie Steichen contre Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, no7/56, 3/57 à 7/57.

(110) CJCE, du 5 juin 1973. Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. European Court Reports 1973 -00575. no 81/72.

CJCE, du 3 May 1978. August Töpfer & Co. GmbH v Commission of the European Communities. Annulment of licence or compensation. European Court Reports 1978 -01019. no 112/77,

(111) CJCE, du 5 mai 1981. Firma Anton Dürbeck contre Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen. Demande de décision préjudicielle: Hessisches Finanzgericht - Allemagne. Mesures de sauvegarde communautaires - Échanges avec les pays tiers. European Court Reports 1981 -01095. no112/80,

(112) CJCE. du 14 mai 1975. Comptoir national technique agricole (CNTA) SA contre Commission des Communautés européennes. no 74/74.

(113) CJCE, du 19 mai 1983. Vassilis Mavridis contre Parlement européen. Fonctionnaire - Admission d'une candidature. European Court Reports 1983 -01731, no 289/81,

والذي قيدت فيه المحكمة آثار الإلغاء بالنسبة لإحدى عمليات المنافسة لحفظ مصالح المرشحين المتحققة في المنافسة، وهذا التحليل لا يكون ضرورياً إذا كان إلغاء المسابقة قد حدث، ومن ثم فإن التعيينات التي تمت بعد الإلغاء أصبحت نهائية.

والسؤال الذي يطرح نفسه ما هو السند الذي تستمد منه هذه المحكمة رأيها؟ في هذا الصدد تستند محكمة العدل الأوروبية إلى المادة (231) من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية، وتستمد سلطة تعديل آثار الإلغاء القضائي فيما يتعلق باللوائح الأوروبية، ويجوز أن يتم إرجاء آثار الإلغاء بواسطة المحكمة إلى التاريخ الذي تصدر فيه حكمها أو إلى تاريخ لاحق⁽¹¹⁴⁾. ووفقاً لهذه المادة، فإن محكمة العدل الأوروبية المدفوع أمامها دعوى إلغاء قرار جماعي ترى أنها تقوم على أساس من القانون تقرر بطلانه وانعدام أثره.

وإذا اعترفنا بأن المحكمة تستمد من هذا النص الصريح سلطة تعديل الآثار من حيث الزمان، نود أن نشير إلى أنها قد أخذت بتطبيق واسع لأحكام المادة (231) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، وبناء على نص الاتفاقية سواء فيما يتعلق بالقرارات المعنية أو المصادر المقصودة. وبالنسبة للمصادر المقصودة اعتبرت أن سلطة التعديل لآثار الإلغاء واجبة التطبيق ليس فقط على اللوائح، ولكن أيضاً على مجموع الأعمال والقرارات الأوروبية الأخرى مثل التوجيهات⁽¹¹⁵⁾، والميزانيات الأوروبية⁽¹¹⁶⁾، أو القرارات⁽¹¹⁷⁾.

وبالنسبة للدعاوى المقصودة، طبقت محكمة العدل الأوروبية الصلاحية التي تعطيها لها المادة (231) في غير حالة الطعن بالإلغاء، حيث اعترفت لنفسها بسلطة تحديد آثار أحكامها من حيث الزمان، فصلاً في المسائل الأولية⁽¹¹⁸⁾، حيث قامت بتطبيقها على بعض الدعاوى.

وقد اعترفت محكمة العدل الأوروبية بإمكانية تعديل آثار الأحكام من حيث الزمان بتفسير وتحديد أن الحكم هو الذي يحدد القضاء الجديد الذي يجب أن يضع القيود الواردة على رجعية التفسير المعطى. ففي حكمها الصادر في 1976/4/8 قررت المحكمة

(114) CJCE, du 5 juin 1973. Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. no 81/72, Rec. p. 575.

(115) CJCE, du 7 juillet 1992. Parlement européen contre Conseil des Communautés européennes. Directive 90/366/CEE relative au droit de séjour des étudiants - Base juridique - Prerogatives du Parlement européen. No295/90, Rec. p. 4616.

(116) CJCE, du 3 juillet 1986. Conseil des Communautés européennes contre Parlement européen. European Court Reports 1986 -02155. No 34/86. Rec. p. 2155.

CJCE, du 31 mars 1992. Conseil des Communautés européennes contre Parlement européen. European Court Reports 1992 I-02277, no 284/90. Rec. I p. 2322.

(117) CJCE, du 28 mai 1998. John Deere Ltd contre Commission des Communautés européennes. Restriction à la concurrence - Refus d'exemption. European Court Reports 1998 I-03111. no 7/95.

(118) CJCE, du 8 avril 1976, Gabrielle Defrenne contre Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. European Court Reports 1976 -00455. no 43/75. Rec. p. 455.

أن الأثر المباشر الذي تعترف به للمادة (119) من اتفاقية الجماعة الأوروبية المتعلق بالمساواة بين الرجال والنساء لا يجوز التمسك به لدعم المطالبات المتعلقة بفترات الأجر السابقة على حكمها لتفادي اضطراب الروابط الاجتماعية كلية⁽¹¹⁹⁾. وقد أبقّت المحكمة على قضائها بحكم 27 مارس 1980 وذلك بالاستناد إلى المبدأ العام للاستقرار القانوني المرتبط بالنظام القانوني الأوروبي، أو على دعاوى صحة تقدير القرارات الأوروبية⁽¹²⁰⁾، حيث أخذت بحل من النوع، ذاته مقدرة بعد إثبات عدم صحة اللوائح الجماعية محل النزاع أن عدم النفاذ والصحة لا يمنع من تحصيل المبالغ التعويضية النقدية التي أدتها السلطات الوطنية أو الوفاء بها، على أساس هذه اللوائح خلال الفترة السابقة على حكمها.

وبالنسبة لمعايير تطبيق سلطة التعديل، راعت المحكمة ووضعت في اعتبارها آثارها حول المواقف والمراكز القانونية التي تكونت تحت تأثير العمل الجماعي الأوروبي المعروض عليها، أو الصعوبات التي قد ترتبط بحدوث فراغ قانوني. وهذه الاعتبارات مرتبطة بنتائج الأحكام التي تكون وهمية وليست طبيعة العيب الذي يشوب القرارات الأوروبية.

ولقد استعملت المحكمة سلطة التعديل لتفادي التشكيك في تنفيذ الميزانية، بينما راقبت القرارات المتعلقة بالميزانية⁽¹²¹⁾، أو لتفادي النيل من القرارات المتخذة على أساس القرارات الملغاة مع الاحتفاظ بآثار اللوائح الملغاة صراحة، أو آثار القرارات إما بصفة نهائية⁽¹²²⁾، أو خلال الوقت الضروري لإقرار قواعد النقل والاستبدال⁽¹²³⁾.

وبالنسبة لنماذج وأنواع التعديلات المطبقة، قضت المحكمة أحياناً بأن أحكامها تسري في التاريخ الذي أصدرت فيه الحكم، بمعنى أن للحكم أثراً فورياً وليس رجعياً، وأحياناً

(119) CJCE, 8 avril 1976, Mile defrenne c/Sabena. no 43/75, Rec. p. 455.

(120) CJCE, du 27 mars 1980. Amministrazione delle finanze dello Stato contre Denkavit italiana Srl. Restitution de l'indu. European Court Reports 1980 -01205, no 61/79. Rec. p. 1223.

(121) CJCE, du 15 octobre 1980 Société coopérative «Providence agricole de la Champagne» contre Office national interprofessionnel des céréales (ONIC). no 4/79, Rec. p. 2823; CJCE, du 15 octobre 1980 Maïseries de Beauce, no 109/79, Rec. p. 2883; CJCE. du 15 octobre 1980. SA Roquette Frères contre État français - Administration des douanes, no 145/79. Rec. p. 2917.

(122) CJCE, du 3 juillet 1986. Conseil des Communautés européennes contre Parlement européen, no 34/86. préc.

(123) CJCE, du 26 mars 1987 Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. no 45/86, Rec., p. 1493.

ترجى آثار الأحكام الإبقاء على القرار المعيب انتظاراً لإصدار قرار جديد⁽¹²⁴⁾. وأحياناً تقضي بحرمان الإلغاء من كل أثر مقيد، وذلك باعتبار أن آثار القرار الملغى نهائية⁽¹²⁵⁾.

وأخيراً أجازت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن مبدأ الأمن القانوني قد يبرر أحياناً أن لا تنال الدولة العضو من القرارات أو المراكز القانونية المكونة قبل الحكم بقراراتها⁽¹²⁶⁾.

وإذا كان للمحكمة مفهوم واسع عن سلطتها في تعديل الآثار من حيث الزمان لأحكامها، إلا أنها طبقت ذلك تطبيقاً ضيقاً، وهي لا تطبق ذلك إلا إذا كانت الاعتبارات العليا للاستقرار القانوني تبرر ذلك، وهي ترتبط بآثار أحكامها حول المراكز القانونية التي تكونت والتي تنظر فيها، والصعوبات التي تنتج من حدوث فراغ قانوني، وليس مرتبطاً بطبيعة العيب الذي يعيب القرارات المتنازع فيها. وتضع بناء على ذلك في اعتبارها الاضطرابات الخطيرة التي يمكن أن تنتج عن أحكام الإلغاء بالنسبة للمراكز القانونية التي تكونت من قبل وتكونت بحسن نية⁽¹²⁷⁾. وتحدد أن الآثار المترتبة على المالية العامة أو الصعوبات العملية الناتجة من إعادة فحص العديد من الملفات لا تبرر بذاتها تقييد آثار أحكامها من حيث الزمان⁽¹²⁸⁾.

ويكفي لكي ننتهي من عرض هذه النقطة أن نشير إلى الأساليب التي أخذت بها المحكمة لتعدل آثار الأحكام من حيث الزمان الصادرة عنها فيجوز لها أن تبقى على الرجعية، ولكي تقيّد هذه الرجعية بالنسبة للأشخاص الذين رفعوا دعوى قبل تاريخ الحكم على أساس القرارات محل النزاع أو قدموا مطالبة عادلة، وهي يمكن أن تفرق في آثار أحكامها، وذلك بالإبقاء على آثار القرار المطعون فيه انتظاراً لإصدار قرار جديد⁽¹²⁹⁾.

(124) CJCE, 10 1997, Parlement c/ Conseil, C-392/95, Rec., p. 3213.

CJCE, du 25 février 1999Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne. Règlements relatifs à la protection des forêts contre la pollution atmosphérique et contre les incendies. no 164/97 et 165/97, Rec. p. 1153.

(125) CJCE, du 5 juin 1973, commission c/conseil, no 81/ 72. Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. Rec., p. 575.

(126) CJCE, du 26 mars 1987.Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes, Préférences tarifaires généralisées - Recours en annulation - Base juridique - Obligation de motiver les actes communautaires. no 45/86, Rec., p.163.

(127) CJCE, du 27 mars 1980, no 61/79, Préc.

(128) CJCE, 19 octobre 1995, Richardson, no137/94, Rec., p. 3433.

(129) CJCE, du 5 juin 1973.Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. no 81/72. Rec., p. 575.

المطلب الثاني

مبدأ الأمن القانوني أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

لقد قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مبدأ الأمن القانوني باعتباره لصيقاً بقانون الاتفاقية الأوروبية لحفظ حقوق الإنسان والحريات الأساسية منذ حكمها الصادر في 13 يوليو 1979 بقضية *Case Ofmmarckx v. Bel-gium*، حيث طبقت المحكمة هذا المبدأ على اعتبار أنه من المبادئ الأساسية⁽¹³⁰⁾.

وتصر محكمة ستراسبورج أولاً على العلم بالقانون وقابلية الاطلاع عليه، ومعرفة قواعد العلانية المحددة بدقة واضحة، وقد أتيح للمحكمة أن تحدد ذلك في حكمها الصادر في 16/12/1992 في القضية المتعلقة بالقواعد الفرنسية المطبقة على أحكام نشر تصنيف المواقع⁽¹³¹⁾، حيث اعتبرت المحكمة أن القواعد الفرنسية التي تقرر تصنيف المواقع تخلق عدم استقرار قانوني بالنسبة للطبيعة الحقيقية لرسوم التصنيف وطريقة حساب مدد الطعن، كما أن النظام لا يحقق الترابط والوضوح الكافيين، الأمر الذي منع ذوو الشأن من اللجوء الفعلي إلى القاضي.

كما ذكرت المحكمة في حكم لها صدر في 28/5/2000 أن شرط الوضوح وتحديد القواعد أمر لا ينفصل عن مطلب الأمن القانوني⁽¹³²⁾. وقد تم تحديد قضائها في إطار نوعية القانون القابل لأن يضع قيوداً معترفاً بها وضرورية في المجتمعات الديمقراطية والتساؤلات المترتبة على هذا الشأن من خلال قانون السوابق القضائية في حكم لها صدر في 26/4/1979 عرف بحكم سانداي تايمز *Sunday Times*⁽¹³³⁾، حيث قضت المحكمة بمفهوم نسبي للوضوح والتحديد، وقررت بأننا - المحكمة - لا نستطيع أن نعتبر قانوناً إلا النظام المعلن بوضوح وتحديد، ليسمح للمواطن أن ينظم سلوكه مع الإحاطة به لحاجته للمشورة المبصرة، ويجب أن يتوقع النتائج التي يمكن أن تشتق من قرار معين.

(130) Coureurop Éenne des droits de l'Homme european court ofhuman rights court (Plenary) Case Ofmmarckx v. Belgium.Application no.6833/74. Judgment strasbourg 13 June 1979.

(131) CEDH, 16 décembre 1992. En l'affaire de Geouffre de la Pradelle c. France. Requête no12964/87.

(132) CEDH, 28 mars 2000. En l'affaire Baranowski c. Pologne, ... Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 octobre 1999 et 7 mars 2000, ... Le 28 mars 1994, le requérant saisit le tribunal régional de Łódź d'une nouvelle demande de libération. ... Pologne [GC], n° 24557/94, § 43, CEDH 1999.

(133) CEDH, du 26 avril 1979, Affaire Sunday Times c/ Royaume-Uni, Requête no653874/.

إنّ وضوح القانون هنا لا يقاس إلا بشرط أن يكون المعنى محاطاً بمشاورات مبصرة، أما بالنسبة للقواعد المتعلقة بالاستقرار وتوقع القانون، فإنّ المحكمة تضع بصفة معتادة الرابطة بين مطلب الأمن القانوني ووجود مدد الطعن، ففي حكمها الصادر في 28 نوفمبر 1984 في قضية (راسموسن) Rasmussen ضد الدانمارك قضت المحكمة أنّ السلطات الدانماركية قد أصابت عندما قررت مد رفع دعوى الإنكار كمبرر لضمان الأمن القانوني وحماية مصلحة الطفل⁽¹³⁴⁾.

وفي حكمها الصادر في 28 أكتوبر 1999⁽¹³⁵⁾، قررت المحكمة تقييد إمكانية الرجعية في القوانين المدنية، حيث يكون ذلك مبرراً بالمصلحة العامة، ومن ثمّ فإنّ قوانين التصديق يجب أن تلبّي الأسباب الجوهرية ومتطلبات المصلحة العامة، وهي تستعمل مبدأ الأمن القانوني لتقدر أنّ التحديد من حيث الزمان للآثار الرجعية للإلغاء القضائي ليس مخالفاً لمبادئ وقواعد الاتفاقية الأوروبية لصون حقوق الإنسان والحريات الأساسية لاسيما المادة (1/6)، وقضت بأنّ إلغاء قرار رسمي نهائي يكون مخالفاً لمبدأ الأمن القانوني⁽¹³⁶⁾. وقررت محكمة لكسمبورج بالنسبة لها مبدأ الأمن القانوني باعتباره مبدأ عاماً في القانون الأوروبي يطبق بناء على ذلك على القرارات القانونية المشتقة⁽¹³⁷⁾.

المطلب الثالث

مبدأ الأمن القانوني أمام القاضي الدستوري الفرنسي

منذ سنوات والرغبة تتزايد لدى قضاء المجلس الدستوري الفرنسي لاقرار مطلب الأمن القانوني دون أن يتقرر هذا المبدأ في هذه المرحلة صراحة، لدرجة تجعلنا نصفه بالمبدأ الخفي ونأمل بتقريره الصريح. ويستلهم مبدأ الأمن القانوني المقومات الأساسية المتعلقة بجودة القانون، وتوقع القانون، ويشمل مجالات ساكنة ومتحركة، ويأخذ المجلس الدستوري بمتطلبات جديدة حول وضوح القانون، وفهمه، وقابليته للاطلاع، والوصول إليه، ومجاله الأمر. ويعتبر المجلس منذ وقت طويل أنّ النص الواضح المحدد يلي شروط المادة (34) من دستور 4 أكتوبر 1958 كما ورد في حكم المجلس الصادر في 16 يناير 1982 المتعلق بالتأميمات⁽¹³⁸⁾.

(134) CEDH, du 28 November 1984, Rasmussen, no. 8777/79.

(135) CEDH, 28 Octobre 1999, Zielinski et Pradal and Gonzales, no 24846/94 et 34165/96.

(136) CEDH, du 28 November, nodosa, no96/29968.

(137) CJCE, du 16 mars 2006, demande de décision préjudicielle, Dans l'affaire, C-94/05.

(138) CC, Décision n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, Loi de nationalization.

كما قرر المجلس أنّ النص التشريعي غير المفهوم وغير القابل للإيضاح والشرح هو نص معيب بعدم الاختصاص السلبي، كما جاء ذلك صراحة في حكمه الصادر في 10 يوليو 1985⁽¹³⁹⁾، المتعلق بالقانون الخاص بنصوص متنوعة ذات طابع اقتصادي ومالي، وقد قضى المجلس بأنّ النص الضريبي الذي يحتمل تفسيرين ولا تسمح الأعمال التحضيرية بالحسم بينهما، ولم يحدد القواعد المتعلقة بوعاء الضريبة، يعد من ثم مشوباً بعدم الاختصاص السلبي.

وحول القانون المتضمن تعديلاً لانتخابات مجلس الشيوخ الفرنسي، رأى المجلس أنّ المشروع لم يمارس اختصاصه بشكل كامل، ومن ثم قام المجلس بإلغاء المادة (7) من القانون المعدل لانتخابات مجلس الشيوخ⁽¹⁴⁰⁾. ويرى المجلس أنّ المادة (34) من الدستور تضع شرطاً لوضوح القانون أشار إليه قرار المجلس في 10 يونيو 1998⁽¹⁴¹⁾ الخاص بقانون التوجيه والتحفيز المتعلق بتخفيض وقت العمل. وقد تم تحديد هذا المبدأ بوضوح في قرار المجلس رقم 455 لسنة 2001 في 12 يناير 2001 المتعلق بقانون التحديث الاجتماعي، كما تأكد ذلك من قبل في قراره رقم 707 لسنة 1999 في 14/1/1999 المتعلق بقانون حول طريقة انتخاب المستشارين الإقليميين⁽¹⁴²⁾.

وليس من السهل أن تتم التفرقة بين هذا المنظور حول عدم الاختصاص السلبي؛ لأنّ النص غير المحدد أو غير الواضح يمكن أن يعاقب عليه طبقاً لهذا أو ذاك، وحتى لو كان من وجهة النظر المنطقية تتلاقى قاعدة عدم الاختصاص السلبي ومبدأ الوضوح بشكل قاطع وغير كاملاً، يجوز أن يكون المشروع واضحاً مع بقاءه بعيداً عن اختصاصه، وعلى العكس عندما يعتدي على المجال اللائحي يجوز أن يبقى المشروع غامضاً بشكل كامل.

وفي حكمه الصادر في 16 ديسمبر 1999 المتعلق بالقرار الوزاري، استند المجلس الدستوري إلى المادتين (4) و(16)⁽¹⁴³⁾ من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في عام 1789 باعتباره هدفاً له قيمة دستورية، وله قابلية للفهم والعلم بالقانون، ورأى أنّ تحقيق تقنين النصوص يحقق هذا الهدف، كما طُبّق التحليل ذاته في قراره رقم 423 لسنة 2003⁽¹⁴⁴⁾ بمناسبة قانون إعطاء صلاحية للحكومة لتبسيط القانون بإسناده لهدف وضوح القانون وقابليته للفهم.

(139) C.C. Décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985.

(140) C.C. Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003.

(141) C.C. Décision no 98-401 D.C. du 10 juin 1998.

(142) C.C. Décision no 99-40 DC du 14 janvier 1999.

(143) C.C. Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

(144) C.C. Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004.

وباعتبار أنّ مخالفة هذا الهدف للقابلية للفهم تثار كثيراً، أجاز المجلس الدستوري مع ذلك أنّ الإجراءات يمكن أن تكون معقدة، إذا كانت القواعد الجديدة قد تم الإعلان عنها بطريقة متماسكة ومحددة، كما حدد ذلك في قراره رقم 499 لسنة 2004 في 29 يوليو 2004 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين ومعالجة البيانات ذات الطابع الشخصي المعدل لقانون 77 لسنة 78 في 1978/1/6 المتعلق بالمعلوماتية والبطاقات والحريات وأصبح هو قانون 801 لسنة 2004 في 2004/8/6.

ولم يراقب في قراره رقم 509 لسنة 2004 الصادر في 13 يناير 2005⁽¹⁴⁵⁾، القانون رقم 32 لسنة 2005 الصادر في 18 يناير 2005 الخاص ببرمجة الترابط الاجتماعي وهو قانون معقد ومحدد في مفهومه. وفي المقابل أعلن المجلس الدستوري أنّ المادة (78) من قانون المالية لسنة 2006 في 29 ديسمبر 2005 بشأن السقف «المتعلق بالبيوت الضريبية» بسبب تعقيده الزائد، بحيث إنّه لا يكفي أي سبب للمصلحة العامة أن يبرر ذلك التعقيد الزائد الذي لا يسمح بالضمان الضروري للحقوق الناتج من المواد (4، 5، 6، 16) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789⁽¹⁴⁶⁾، وهو مفهوم ليس بعيداً عن مفهوم الأمن القانوني، وإذا كان هذا التعقيد يحدث في المواد الضريبية فإنّه يخالف المادة (14) من الإعلان، وتبرر أسباب المصلحة العامة الكافية التي لم تتوافر في القضية تعقيد القانون. وقد شدد المجلس من شرط أمرية القانون، ولم ينقض قضاؤه نصّاً تشريعياً دون مجال أمر لأنّه غير فعّال في قراره الصادر في 2002/10/22⁽¹⁴⁷⁾.

وقد أعلن المجلس الدستوري في قراره رقم 500 لسنة 2004 في 29 يوليو 2004 حول القانون الأساسي المتعلق بالاستقلال المالي للوحدات المحلية عن إرادته أن التشريعات دون نطاق أمر أو غير مرغوب فيه هو أمر منظم⁽¹⁴⁸⁾ باسم الأمن القانوني، وقد طبّق ذلك في قراره رقم 512 لسنة 2005 في 2005/4/21 المتعلق بقانون التوجيه والبرمجة بالنسبة لمستقبل المدرسة.

(145) C.C. Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004.

(146) C.C. Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005.

(147) C.C. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

(148) C.C. Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004.

المبحث الثالث

إرجاء آثار حكم الإلغاء لفترة زمنية في ضوء

تطور مبدأ الأمن القانوني

نعرض في هذا المبحث لتطور دور مجلس الدولة الفرنسي بشأن الأمن القانوني، فمع استمراره بالمحافظة على المبدأ بتقريره مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، والاعتراف بالتصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي، وإمكانية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، قام القضاء الإداري الفرنسي ببذل الجهود للمحافظة على الأمن القانوني للمراكز التي اكتسبها الأفراد، وبذل مجهوداً جديداً في بدايات القرن الحالي تتلخص في التقرير الصريح لمبدأ الأمن القانوني، ليدعم جهوده القديمة بإسهامات جديدة الغرض منها المحافظة على هذا المبدأ.

ونعرض فيما يلي لتطور دور مجلس الدولة الفرنسي، وتطبيقه لإمكانية سلطة تعديل آثار الإلغاء القضائي في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول

تطور دور مجلس الدولة الفرنسي بشأن آثار الأحكام

سبق أن ذكرنا أنّ القضاء الإداري ومنذ وقت طويل أخذ بالعديد من المسلمات لقاعدة أنّ القرار الملغى يعتبر كأن لم يكن لأسباب مرتبطة باستقرار المراكز القانونية. وهذا القضاء يجعل آثار حكم الإلغاء تسري من تاريخ صدور القرار، بيد أنّ مجلس الدولة الفرنسي هجر هذا القضاء، وقضى بأنّ إلغاء مسابقة التعيين يكون دون أثر حول التعيينات الناتجة عن هذه المسابقة، إذا كانت هذه التعيينات لم تكن هي ذاتها محلاً لدعوى الإلغاء، هذا من ناحية⁽¹⁴⁹⁾، ومن ناحية أخرى يقدم القضاء عدداً من الإمكانات بالنسبة للقاضي عندما يثبت عدم شرعية قرار، وذلك بأن يعدل النطاق أو المدى والنتائج التي يقصد ترتيبها. وتعد نظرية العيوب غير الجوهرية الدليل على ذلك الأكثر تأكيداً؛ لأنها تسمح بعدم ترتيب أي نتيجة على العيب الإجرائي.

لقد أجاز مجلس الدولة الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية⁽¹⁵⁰⁾، وكل التطبيقات التي تترجم

(149) CE, du 10 octobre 1997, Lugan, no170341, Lebon, p. 346, AJDA, 1997, p. 952.

(150) CE, 10 octobre 1958, Union de la propriété bâtie, lebon, p. 480; CE, 10 février 1995, Royer et Magnat, no 78545, Rec, p. 642; CE, du 13 mars 1998 Fédération nationale des sociétés d'économie mixte, Rec, p. 74.

بتعديل القرار وتهدف أيضاً إلى تحديد نتائج قرار الإلغاء نحو ما هو ضروري لاحترام مبدأ المشريعة. وبطريقة أكثر وضوحاً هناك خط للقضاء بالاهتمام الكبير بهدف تفادي أحكام الإلغاء دون أثر رجعي، وبناء على ذلك يجوز للإدارة أن تصدر فوراً قراراً له نطاق مطابق لا يقدم أي ترضية للطاعن. ومن ثم إذا كان هناك قرار ميني صراحة على العديد من الأسباب، فإن قاضي تجاوز السلطة إذا كان يجب عليه أن يراقب سبباً أو أكثر يتحقق قبل أن يلغي القرار هو أن الإدارة لن تصدر القرار ذاته بالاستناد إلى أسباب لم تراقب⁽¹⁵¹⁾. بالإضافة إلى أنه يجوز لقاضي تجاوز السلطة أن يقوم من تلقاء نفسه باستبدال الأساس القانوني وفقاً لقضاء قديم تم تجديده بحكم المجلس في 2003/12/3⁽¹⁵²⁾.

ولقد اعترف مجلس الدولة لقاضي تجاوز السلطة بإمكانية الاستبدال بدلاً من الأسباب المغلوطة بسبب آخر قانوني أو واقعي تستند إليه الإدارة، بشرط أن يكون هذا الاستبدال قد طلب من الإدارة عند التحقيق، ويتضح من هذا التحقيق أن الإدارة كانت تصدر القرار ذاته إذا استندت بداية على هذا السبب، وأن هذا الاستبدال لا يحرم الطاعنة من ضمان إجرائي مرتبط بالسبب المستبدل⁽¹⁵³⁾.

ويبدو أن هناك حركة قضائية قربت القاضي وطوّرت مهمته الذاتية، وقادته إلى تجاوز الإطار الضيق للشرعية في إطار الإدارة الجيدة للقضاء الإداري. وتوجد أحكام عديدة تشير إلى أن مهمة قاضي تجاوز السلطة لا تقف عند حكم الإلغاء، ولكن تمتد إلى آثار الحكم، منها أحكام على سبيل المثال صدرت في عام 2001، تشرح للإدارة أسباب الحكم القضائي بطريقة مفصلة إجراءات إلغاء القرار الإداري المتنازع فيه، وبصفة خاصة السلوك الانتقالي الذي يكون على الإدارة أن تأخذ به انتظاراً لنشر الإجراءات التنظيمية التي يكون عليها أن تضعها⁽¹⁵⁴⁾.

ويمكننا إعطاء أمثلة توضيحية لمعرفة القاضي الإداري هذه السلطة:

– **الإيضاح الأول:** من هذه الآليات الطابع النهائي المعترف به للقرارات الإدارية إذا انقضت مدة الطعن، وهذا يشمل أن القرارات الصادرة على أساس التسوية

(151) CE, du 12 janvier 1968, no70951, Ministre De L'Economie Et des Finances c/dame parrot, Rec, p. 39; AJDA 1968, p. 179, concl. J. Kahn.

(152) CE, du 3 décembre 2003, Préfet de la Seine-Maritime c/ M. El Bahi, no 240267, Rec 2004, p. 220.

(153) CE, du 6 February 2004, Société Royal Philips Electronic, AJDA, 2004, p. 647, chron. Francis Donnat et Didier Casas; RFDA 2004, p. 286, concl. Emmanuel Glaser.

(154) CE, du 29 juin 2001, Vassilikiotis, no213229, Rec, p. 303; CE, 25 juin 2001, Société à objet sportif, n° 234363, Rec. p. 281, RFDA 2002, p. 47, Note J-M-Duval.

المعتبرة لاحقاً غير قانونية لا تتأثر بحكم الإلغاء لهذا التنظيم في كل مرة تصبح فيها نهائية⁽¹⁵⁵⁾.

– **الإيضاح الثاني:** هو إيضاح خاص بالتقنيات الإدارية المختلفة التي تسمح للقاضي الإداري ألا يحكم بإلغاء القرارات الإدارية، إذا تأكد من تعيينها بعدم المشروعية، وقد يكون الأمر متعلقاً برفض إلغاء القرارات للعيوب التي ليس لها طابع جوهري، بمعنى تطبيق أسلوب استبدال الأساس القانوني⁽¹⁵⁶⁾، أو من خلال تحييد الأسباب، بمعنى أن يبحث القاضي عن إمكان الإدارة أن تصدر القرار ذاته بالاستناد إلى أسباب لم تتم رقابتها⁽¹⁵⁷⁾، أو من خلال استبدال الأسباب، بمعنى استبدال الأسباب المغلوطة بسبب آخر واقعي أو قانوني، بشرط أن يكون هذا الاستبدال قد تمت المطالبة به من الإدارة أثناء إجراء التحقيق⁽¹⁵⁸⁾. وقد يقدر القاضي الإداري أحياناً أن الحكم بالإلغاء يكون غير متناسب مع المصالح القائمة.

– **الإيضاح الثالث:** هو التطبيق الضيق ولكن لفائدة كبيرة؛ لأنه يؤجل آثار عدم المشروعية إلى حين تدخل قاضي تجاوز السلطة، وهذا هو في الواقع نطاق نظرية الموظف الفعلي الذي يرفض ترتيب نتائج بالنسبة للماضي على إلغاء القرار الإداري الذي يخول موظفاً اختصاصاته بشكل غير قانوني⁽¹⁵⁹⁾.

وبإعطاء القاضي الإداري سلطة الأمر في مواجهة الإدارة، وتدعيم مجال التدخل وسلطات قاضي الأمور المستعجلة، أتاح المشرع للقاضي الإداري أن يعدل من آثار أحكامه، بالإضافة إلى منح القاضي الإداري سلطة الأمر التي من شأنها أن تسمح بضمان تنفيذ الأمر المقضي به وفق الفقرتين الأولى والثانية من المادة (911) من قانون القضاء الإداري، إلى أن يحكم هذا الأخير بأوامر وقائية، والتي كان محلها إيضاح الالتزامات

(155) CE, du 3 décembre 1954 Sieur Caussidéry et autres M. Brocas no9999, Rec, p. 640; CE, 1er avril 1960, Sieur Quériaud, no 45570, Rec. p. 245.

(156) CE, Section du Contentieux, 3/12/2003, décision Préfet de la Seine-Maritime c/ M. El Bahi lue le 3 décembre 2003, Rec, p. 479; AJDA 2004, p. 202, Chron. F. Donnat et D. Casas; D. 2005; SC p. 35, obs. P.-L. Frier. RRD 2004 p. 733, Concl. J.-H. Stahl.

(157) CE, 12 janvier 1968, Ministre de l'économie et des finances c. Dame Perrot: n°70951, Rec, p. 39; AJDA 1968, p.179.

(158) CE, 6 février 2004, Madame Hallal, n° 240560, Rec, p. 48.

(159) CE, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes. Rec. p. 699; CE, Ass., 2 décembre 1983, Charbonnel, Rec, p. 474; CE, Assemblée, 16 mai 2001, Préfet de police c/M. Mtimet, req. n° 231 717. Rec, p. 234; AJDA 2001, p. 647.

التي يتضمنها هذا التنفيذ، ومع ذلك فإن القاضي الإداري، يستطيع أن يعوّل على الإدارة الفعالة، ولكنّه يكون أيضاً ملتزماً؛ لأنّ له التزاماً مرتبطاً ليأمر ويضع إجراءات التنفيذ المطلوبة إذا توافرت الشروط⁽¹⁶⁰⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنّ قانون 30 يونيو 2000 المعدّل لإجراءات الاستعجال قد نص في المادة (521) من قانون القضاء الإداري على أنّ قاضي الأمور المستعجلة يجوز له أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره. كما نصّ المشرع أيضاً في الفقرة الرابعة من المادة (521) من التقنين ذاته على أنّ قاضي الأمور المستعجلة يجوز له في كل وقت الاطلاع على عنصر جديد أن يعدل من الآثار التي يقتنع بها أو يضع لها نهاية.

المطلب الثاني

تطبيق سلطة تعديل آثار الإلغاء القضائي

تعد الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية (تيتران) Titran بشأن الإلغاء الجزئي المصحوب بالأمر، وقضية (فاسيميليكوتيس) Vassilikiotis بشأن الإلغاء المشروط للآثار المرجئة مثالا على الأمر الموجه إلى الإدارة خارج إطار أحكام المادتين (911/1)، (911/2) من قانون القضاء الإداري. فهذه الأحكام هي التي فتحت أول ثغرة واضحة بالنسبة لمسألة التعديل، من حيث الزمن لآثار حكم الإلغاء، وإدخال تقنية الإلغاء ذات الآثار المرجئة، كما تدل عدة أحكام صادرة عن مجلس الدولة الفرنسي على المراعاة المتزايدة لشرط الأمن القانوني، وفيما يلي نوضّح بعضاً منها:

1. قضية (تيرنون) Ternon⁽¹⁶¹⁾:

في هذه القضية دعم مجلس الدولة الفرنسي مبادئ الأمن القانوني ومبدأ الثقة المشروعة، حيث تمّ في هذا الحكم بشكل واضح سحب القرارات الإدارية غير المشروعة. وقد أعاد هذا الحكم التوازن بعد الاختلال وعدم الاستقرار الواقع منذ فترة طويلة بين احترام مبدأ المشروعية واحترام استقرار المراكز القانونية. ويرجع جوهر الموضوع إلى المدة - والتي وفقاً لها - فإنّ القرار المنشئ لحقوق في الذمة القانونية للأفراد لا يجوز سحبه وذلك بأثر رجعي، ومع ذلك فإنّ مدة السحب بالنسبة للقرار الإداري الفردي الصريح المنشئ للحقوق وهي أربعة أشهر من تاريخ توقيع القرار.

وهذا النظام القضائي يعود إلى عام 2001، وهو مناقض لسحب القرار الإداري الضمني

(160) CE, 30 novembre 1998, M. Berrad, no 188350, Rec, p. 451; RFDA, 1999, p. 511.

(161) CE, Ass, 26/10/2001, Ternon; Rec. p. 497, AJDA 2001, p. 1034, RFDA, 2002, p. 77.

المنشئ للحق، ويعرف هذا الأخير نطاقاً قانونياً تشريعياً بالنسبة لسحبه، وطبقاً للمادة (23) من قانون 12 أبريل 2000 المتعلق بحقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة، فإنّ القرار الضمني بالقبول يجوز سحبه لعدم المشروعية بواسطة السلطة الإدارية:

أ- خلال مدة الطعن القضائي إذا كانت مدة إعلام الغير قد طبقت.

ب- خلال مدة شهرين إذا كانت مدة إعلام الغير لم تطبق.

ج- خلال مدة الخصومة إذا كان هناك طعن قضائي قد تم رفعه⁽¹⁶²⁾.

وهكذا فإنّه إلى جانب الاستثناء الخاص بالقرار الضمني، يبدو أنّ الشروط المتعلقة بالسحب والإلغاء للقرار الإداري المنشئ للحقوق تدعم شيئاً فشيئاً مبادئ الأمن القانوني والثقة المشروعة. إنّ التدعيم الحديث لشرط الاستقرار الإداري في هذا الحكم قد تم البحث عنه بواسطة القاضي الإداري ليس في قيود الآثار المؤدية إلى عدم الاستقرار بشكل مبالغ فيه لأحكامه الخاصة، ولكن في تقييد سلطات الإدارة، وبهذا الشكل يكون مجلس الدولة قد أعاد بناء وتأسيس نظام سحب القرارات الإدارية بطريقة جريئة جداً، وذلك بالنص على أنّ ذلك لا يكون ممكناً ضد القرارات غير المشروعة المنشئة للحقوق خلال مدة أربعة أشهر التالية لصدور القرار.

2. قضية (مدام سولييه) Mme soulier⁽¹⁶³⁾:

تختلف مدد سحب القرارات الإدارية في القضاء التقليدي كما هو معلوم عن مدة طعن الغير فيها، فلا يجوز للإدارة سحب قرار فردي صريح منشئ لحقوق إلا خلال مدة أربعة شهور بعد إصدار القرار، وسواء أكان القرار محلاً لطعن من عدمه. ولقد وسّع مجلس الدولة من طائفة القرارات المنشئة للحق، وأضاف إليها القرارات ذات الطابع المالي في حكم مجلس الدولة الصادر في 2002/11/6 المعروف بحكم (مدام سولييه) Mme soulier، وقد عدل عن هذا الموقف بناءً على نتائج توصل إليها مفوض الدولة الفرنسي في تقريره، حيث قام بعدول في الموضوع بناءً على الحيثية الآتية: «حيث إنّ القرار الإداري الذي يمنح الميزة المالية ينشئ حقوقاً لصالح المستفيد منه، بينما كان على الإدارة الالتزام برفض هذه الميزة، ولا يكون للإجراءات التي تقتصر على القيام بالتصفية للدين هذه الآثار، أي تصفية الدين الناشئ عن قرار سبق اتخاذه هذا الأثر». وهذا يعد عدولاً قضائياً خلافاً للقضاء التقليدي، الذي أعطى الحكم للقرارات المالية التي تعطي ميزة لشخص تنشئ له الحق، ولكن يجوز للإدارة رفض هذه الميزة.

(162) Florence Chaltiel, Le Principe de sécurité juridique et le principe de légalité: développements récents, Actualité juridique و Edition droit administratif, 2009, p. 1650.

(163) CE, Section du Contentieux, du 6 novembre 2002, n° 223041, AJDA 2002, p. 1434.

3. حكم (كوليبالي) (Coulibaly)⁽¹⁶⁴⁾:

هذا الحكم خاص بقيد فرد في نقابة جراحي الأسنان، والسؤال الذي طرح نفسه في هذه القضية هل قيد فرد في نقابة جراحي الأسنان يمكن أن يُكَيَّف على أنه تقييري أو كاشف؟ وقد انتهى مجلس الدولة إلى أن القيد في نقابة جراحي الأسنان ليس تقييراً بحتاً، ويفترض كما ذكر مفوض الدولة بعيداً عن مجرد بحث شرط الجنسية أن مجلس المديرية بحث شرط الدبلوم، وبحث تقديرًا للمعرفة الكاملة للغة الفرنسية حول أخلاق الطالب واستقلاله وحالته الصحية وفقاً لقانون الصحة العامة، وبفحص المجلس سندات الترشيح، وطلب نسخة من صحيفة الحالة الجنائية للمعني، ويرفض القيد إذا كان الطالب لا تتوافر به الشروط الضرورية للأخلاق والاستقلال، أو إذا ثبت من تقرير خبراء منفذ بالشروط المقررة بالمادة (3/4124) من قانون الصحة وجود عجز أو حالة مرضية لا تتفق مع ممارسة المهنة وهذه الخبرة يأمر بها مجلس المديرية بقرار غير قابل للطعن.

وتوضّح هذه القضية أن البحث الذي يقوم به مجلس النقابة بالمديرية يجب أن يؤكد وجود حيازة دبلومات مطلوبة لا تدخل في مجرد الإثبات المادي، ولكن يفترض القيام برقابة، ويدل هذا الحكم على أن تعريف القرار الإداري المنشئ للحقوق يتم بصفة أساسية بالتضاد لما ليس كذلك، وهو ليس قراراً كاشفاً أو مقررًا، ومن ثم خُص مفوض الدولة في هذا الحكم إلى أن التسجيل أو القيد في السجل يكون قراراً منشئاً للحقوق لصالح المستفيد منه⁽¹⁶⁵⁾.

لقد أكد القاضي الإداري في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 2009/3/6 جراته في تطوير مبدأ الأمن القانوني في القانون الفرنسي، وعمل على تخفيف التفرقة بين النظام القانوني لسحب القرار، ونظام الإلغاء حجة للاستقرار القانوني، وإذا كانت مسألة سحب القرار الإداري المنشئ لحق حساسة ومؤثرة في الأمن القانوني، فإن العادة والتقليد هما أن الإلغاء يبدو أقل تأثيرًا، وتدخل مسألة الحقوق المكتسبة les droits acquis في التفكير حول شروط إلغاء القرار الإداري المنشئ للحقوق، كما أن مصطلح الأمن القانوني يكون حضوره ضعيفًا حتى لو كان المبدأ يبدو أنه يتسع ويقود قربه من مبدأ الثقة المشروعة⁽¹⁶⁶⁾.

(164) CE Contentieux, 6 mars 2009, n° 306084, M. Coulibaly, AJDA 2009, p. 817, RFDA, 2009, p. 215.

(165) CE Contentieux, 6 mars 2009, n° 306084, M. Coulibaly, op. cit., p.1436.

(166) Florence Chaltiel, Le Principe de sécurité juridique et le principe de légalité, AJDA, Paris, 2009, p. 1650.

4. إحلال أساس قانوني أو سبب في حالة الاختصاص المرتبط:

- يقدم حكم (فاسيليكيوتيس) ⁽¹⁶⁷⁾vassilikiotis، المثال على دليل حقيقي لتنفيذ الشيء المقضي به، وهو دليل تفصيلي بالنسبة للإجراءات التي يجب أن تتخذها الإدارة، ومع ذلك فإن مجلس الدولة لم يقدّم فعلاً بتعديل آثار الإلغاء الجزئي الذي حكم به؛ لأنّ هذا الإلغاء لم يتم تأجيله، ولكن في الواقع عدل مجلس الدولة ودقق سلطته في الأمر بأن وضّح للإدارة في أسباب حكمه نطاق ومجال هذه الأحكام والنتائج المترتبة عليها.
- أمّا حكم (تيترون) Titron فيعد المثال الأول للإلغاء المشروط للآثار المرجئة بعد صدور الحكم. لقد ألغى مجلس الدولة في هذا الحكم رفضاً وزارياً للقيام بإلغاء القرار، ولكن ترك للإدارة مدة شهرين لتصحيح القرارات المتنازع فيها بعدم المشروعية⁽¹⁶⁸⁾. لقد قضى المجلس بأنّ الإلغاء لا يسري إلا بعد شهرين من صدور قرارها، وإذا امتنع الوزير عن تصحيح القرارات المتنازع فيها، يصبح القرار باطلاً، لقد تم إرجاء الإلغاء بناءً على هذا الحكم، ولكن ظل مشروطاً من ناحية أخرى.
- وقد أوضح المجلس للوزير أنّ لديه الاختيار بين وسيلة تصحيح قراراته، ويستطيع في الواقع إما تكملتها طبقاً لقرار المجلس الوطني للمعلوماتية، أو يصدر مرسومًا بناءً على موافقة مجلس الدولة لتجاوز هذا الرأي إجمالاً، وكان أمام الوزير خيار مزدوج؛ الاختيار الأساسي المكون من التقرير، والاختيار بين الإلغاء أو تعديل قراراته، واختيار أقل أهمية حول طريقة القيام بهذا التعديل.
- وهناك حكم آخر لا يقل أهمية وهو حكم جمعية AC الذي أصدرته الدوائر المجتمعة لمجلس الدولة في 2004/5/11 في قضية جمعية العمل ضد البطالة وآخرين⁽¹⁶⁹⁾، المتعلق بإلغاء الآثار المحدودة بتاريخ الصدور والإلغاء المرجئ. لقد حدد هذا الحكم نوعين من تعديل الآثار في وقت الإلغاء القضائي، وهذا هو الطابع الرجعي للإلغاء في حالة تجاوز السلطة، لقد أوضح مجلس الدولة اعتبار المبدأ المخصص لنتائج عدم شرعية القرارات المطعون فيها، فيما يتعلق بسلطة القاضي أنّ القاضي الإداري يمكنه أن ينص في حكمه بالإلغاء، وأن يعتبر كلاً أو جزءاً

(167) CE, Assemblée, du 29 juin 2001, no 213229, Rec, p. 303; AJDA, 2001, p. 1046.

(168) CE, 28 avril 2003, Fédération française des courtiers d'assurances et de reassurance et autres. no 233343, Rec. p.1363.

(169) CE, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC! et autres, Lebon, Rec, p. 197, RFDA, 2004, p. 438, AJDA, Dalloz, Paris, 2004, p. 1183.

من آثار القرارات السابقة على إلغائه نهائية، أو حتى أن الإلغاء لا ينتج أثراً إلا في تاريخ لاحق يحدده، مع مراعاة الدعاوى القضائية المرفوعة ضد القرارات التي صدرت على أساس القرار المطعون فيه تاريخ صدور حكمه. فالقاضي الإداري يستطيع من تلقاء نفسه إذا كانت نتائج الإلغاء الرجعية تضر ضرراً بليغاً بالمصالح العامة والخاصة أن يعدل من حيث الزمن آثار الإلغاء الذي حكم به، وقد كان هذا هو التطبيق الأول للإلغاء المجرد من الأثر الرجعي.

وطبق المجلس بعد ذلك هذين النوعين من التعديل في الوقت ذاته، مع القضاء بأن نصوص وأحكام القرارات المتعلقة باتفاق الأول من يناير 2001، يجب اعتبارها نهائية، وهذا يعني أن المجلس قضى بإلغاء محدود أو فوري لهذه القرارات، وهذا الإلغاء لا ينتج أثراً إلا في تاريخ الحكم، وفي المقابل فإنه بالنسبة لنصوص القرار المجيز للائحة الملحقة باتفاق الأول من يناير 2004، وبالنصوص الأخرى أرجأ مجلس الدولة الإلغاء الكامل في تاريخ 2004/7/1 لاحقاً على حكمه⁽¹⁷⁰⁾.

وفي هذا الحكم الذي أصدرته الدوائر المجتمعة لمجلس الدولة في 2004/5/11 في قضية جمعية العمل ضد البطالة وآخرين، عرض على مجلس الدولة نزاع حول شرعية القرارات الواردة على إجازة من ناحية ملاحق اتفاقية تأمين البطالة في 2001/1/1 والقرارات الملحقة، ومن ناحية أخرى اتفاقية 2004/1/1 والقرارات الملحقة.

وقد أكدت أولاً وجود نوعين من عدم المشروعية تساويان شروط وبنود الاتفاقات المصدق عليها، حيث عهد أطراف الاتفاق إلى Assedic (وكالة وطنية للتشغيل في الصناعة والتجارة التي أنشئت منذ عام 1958) عملية منح الطالبين لشغل مساعدة نص عليها المشرع، وقد منحتها الوكالة الوطنية، وقد فوضوا لجنة ثلاثية وطنية سلطة تحديد بعض طرق التطبيق لنظام التعويض، بينما ينص قانون العمل على أنها تحدد بعد تفاوض بواسطة مجموع المنظمات المهنية والنقابية الأكثر تمثيلاً.

وقد قبلت الدوائر المجتمعة الدفع المغالى المستمد من التكوين غير الصحيح للجنة العليا للتشغيل، وهي جهاز مكلف، أن يعطى رأياً حول التصديق في حالة اعتراض بعض المنظمات المهنية أو النقابية، ولم يرقم الوزير بتعيين ممثلي الأعضاء الاجتماعيين في هذه اللجنة، وفي اللجنة الدائمة المكلفة بإعطاء رأيها بشكل مستعجل بالمخالفة لما ينص عليه قانون العمل.

(170) Claire Landais, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, L'Actualite Juridique de droit Administratif (AJDA), Dalloz, Paris, 2004, p. 1361.

وكان المنطق يوجب أن تحكم الجمعية بإلغاء مجموع القرارات المطعون فيها وأن تصر على ذلك. وقد حكمت بالفعل بإلغاء مجموع هذه القرارات إلا أنها حددت أن هذا الإلغاء لا يكون له الطابع الرجعي النهائي لآثار الموافقة على الملاحق في اتفاق الأول من يناير 2001، وفي حالة اتفاقية 2004/1/1 وتبرير هذا التعديل بضرورة استمرار نظام تعويض البطالة ومخاطر عدم الاستقرار الخطيرة التي تضرب مراكز المشتركين والمعوضين، وفي حالة اتفاقية 2004/1/1 أنها لا تنتج آثاراً إلا اعتباراً من 2004/1/1 أي بعد بضعة أسابيع من النطق بالحكم، وهذا هو الجديد في الحكم⁽¹⁷¹⁾.

وقد بررت المحكمة هذا التعديل بالاستمرار الضروري لنظام تعويض البطالة والمخاطر الجسيمة على الاستقرار بالنسبة لمراكز المشتركين والحاصلين على الدعم، باستثناء الموافقة على الشروط غير المشروعة المتعلقة بسلطات النقابات واللجنة الثلاثية الوطنية.

وقد جاء في هذا الحكم ما يؤكد استلزام الأساليب القضائية الأوروبية حيث أكد على أن: «إلغاء القرار الإداري يتضمن من حيث المبدأ أن هذا القرار يعتبر كأن لم يكن، ومع ذلك إذا ظهر أن هذا الأثر الرجعي للإلغاء من شأنه أن يؤدي لآثار ضارة بالغة بسبب الآثار التي ينتجها القرار والمراكز التي تكونت عندما كان نافذاً والمصلحة العامة التي يمكن أن ترتبط بالإبقاء المؤقت لآثاره، فيكون للقاضي الإداري بعد أن تلقى حول هذه النقطة ملاحظات الأطراف، وبحث مجموع الوسائل المتعلقة بالنظام العام أو المثارة أمامه، يجوز أن يؤثر على شرعية القرار المعني، إذ يوضع في الاعتبار من ناحية نتائج رجعية الإلغاء بالنسبة للمصالح العامة المختلفة أو الخاصة الماثلة من ناحية أخرى، والصعوبات التي تنشأ من ناحية مبدأ المشروعية وحق الخصوم في طعن فعال، وتقييد آثار الإلغاء من حيث الزمان، الذي يكون عليه أن يقدره بالتقريب بين العناصر، وما إذا كان يستطيع تبرير المخالفة بصفة استثنائية مبدأ الأثر الرجعي للإلغاءات القضائية، وفي حالة الإيجاب أن يضمن قراره أو حكمه بالإلغاء أنه مع مراعاة دعاوى القضائية المرفوعة في تاريخ الحكم ضد القرارات الصادرة على أساس القرار المعني، فإن كلاً أو جزءاً من آثار هذا القرارات السابقة على إلغائه يجب اعتبارها نهائية، أو حتى إذا لزم الأمر أن الإلغاء لا ينتج أثراً إلا في تاريخ لاحق يحدده»⁽¹⁷²⁾.

وهذه المخالفة لمبدأ الإلغاء للقرار رجعي مشروط بأن يكون تطبيقه له آثار ضارة، ويقدر هذا الشرط بالنظر إلى المصلحة العامة والمصالح الخاصة المعنية، لاسيما فيما يتعلق

(171) CE, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC! et autres, Lebon, Rec, p. 197, RFDA, 2004, p. 438, AJDA, 2004, p. 1183.

(172) CE, Assemblée, 11 mai 2004, op. cit., p.198.

بالمراكز المستقرة، وهكذا فإنَّ القاضي يجري بحثاً للتناسب بين الشروط المتعلقة بالأمن القانوني والشروط المتعلقة باحترام حقوق المتقاضين في الطعن الفعلي المؤثر. كما أجاز القاضي الإداري إعطاء مدة أو أجل بين تاريخ إلغاء القرار غير الشرعي، إذا كان لديه المناسبة للقيام بذلك بشكل منتظم، وبين تطبيق قرار جديد شرعي.

وقد قام بذلك على سبيل المثال في حكم المجلس الصادر في 19 ديسمبر 2008 الذي يدور حول إلغاء النصوص اللائحية المتعلقة بمحاور التحقيق، حيث أكد المجلس على أنه: «حيث إنَّ إلغاء القرار الإداري يشمل من حيث المبدأ أنَّ هذا القرار يعتبر كأن لم يكن مطلقاً، ومع ذلك ينتج من تكملة التحقيق الذي أجري بالنظر إلى سبب الإلغاء الذي تم الاعتداد به بينما لا تبرر أي وسيلة أخرى الإلغاء المحكوم به بالحكم المائل للإلغاء الرجعي لقائمة محاور التحقيق ودوائر اختصاص قضاة التحقيق المكونين له، والذي من شأنه إلغاء وبطلان التحقيقات التي تمت منذ دخول المرسوم حيز التنفيذ، وذلك اعتداء خطير ظاهر على وظيفة المرفق العام للعدالة.

ومن ثم هناك محل بالنظر إلى ظروف القضية، وعدم الحكم بإلغاء نصوص المرسوم المطعون فيه الذي أنشأ المادة (4-4/15) إلا بعد انتهاء مدة أربعة شهور تحسب من تاريخ القرار الحالي، والنص على أنَّ الآثار الناتجة عن المادة (4-4/15) السابقة على إلغائها تعتبر آثاراً نهائية مع مراعاة الدعاوى القضائية المرفوعة في تاريخ هذا القرار»⁽¹⁷³⁾.

وهكذا تتضح وجهة نظر مجلس الدولة الفرنسي والتي تظهر تشدداً كبيراً في مواجهة تدخلات المشرع ذات الأثر الرجعي، ومرونة كبيرة بشأن الآثار الرجعية لأحكامها خاصة بالنسبة للعدول القضائي⁽¹⁷⁴⁾. ومع ذلك إذا كان القاضي العادي يدخل في منافسة مباشرة مع المشرع في تحديد المصلحة العامة، في حين أنَّ مجلس الدولة لا يدخل مطلقاً في نزاع مع المشرع، فإنَّ القضاء يدخلان في منطوق قد يهدف ويميل إلى الآثار ذاتها⁽¹⁷⁵⁾، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يمنح القاضي الإداري نفسه اختصاصاً يكون قاصراً على المشرع، وهو إصلاح الآثار التي قضى باعتبارها غير مرغوب فيها بالإلغاء القضائي. ومن جهة ثانية إذا رأى القاضي أنه ليس هناك أي موجب من المصلحة العامة أو يدخل في

(173) CE, 19 déc. 2008, Kierzkowski-Chatal, n° 312553, Rec. p. 467, AJDA, Dalloz, Paris, 2008, p. 2427.

(174) Cassation, Chambre civile 1, du 9 octobre 2001, 00-14.564, D., 2001, Jur. P. 3470, Rapporteur: M. Sargos, Note.

(175) لمزيد من التفاصيل حول موقف محكمة النقض والمشرع، انظر على وجه الخصوص: Bertrand Mathieu, La Cour de cassation et le législateur: ou comment avoir le dernier mot, Revue française de droit administratif, Dalloz, Paris, 2004, p. 224.

الأمن القانوني لا يتطلب الإبقاء على آثار القرارات الملغية يكون من الصعب على المشرع أن يتدخل بهذا المعنى.

تعقيب:

لقد حدد مجلس الدولة الفرنسي - في حيثيات أحكامه - المبدأ الذي يعطي للقاضي سلطة تعديل آثار الإلغاء بحكم قضائي، وقد وضع معايير لتطبيق هذا المبدأ، وهي على النحو الآتي:

المعيار الأول:

هو معيار عام يرتبط بالآثار التي يمكن أن تترتب على الإلغاء الرجعي المؤثر على المراكز القانونية غير النهائية المكونة في تاريخ صدور الحكم القضائي، ويقود هذا المعيار إلى تقييد آثار الإلغاء في تاريخ النطق بالحكم، وقد أوضح مجلس الدولة في حيثياته أن هذا المعيار يتعلق بالآثار التي أنتجها القرار والمراكز التي تكونت عندما كان القرار نافذاً.

المعيار الثاني:

لتعديل آثار الإلغاء القضائي من حيث الزمان، يضع في اعتباره المركز القانوني الذي أنشأه الإلغاء أي زوال القرار الإداري من التنظيم القانوني، وهذا الزوال قد ينشأ في الواقع فراغاً قانونياً تكون نتائجه غير متناسبة. وهذا المعيار قد وضع في الاعتبار في حكم (تيتران) Titran السابق ذكره، وهو يقود القاضي إلى إرجاء تاريخ أثر الإلغاء القضائي إلى تاريخ لاحق لصدور الحكم القضائي، ليترك للسلطة الإدارية مدة تكميلية لتصدر أحكاماً قانونية تحل محل النصوص الملغاة.

وبناءً على هذا المعيار الثاني حكم مجلس الدولة بالإلغاء المرجأً إلى الأول من يوليو 2004 لأحكام ونصوص القرار المصدق على اللائحة الملحقة باتفاقية 2004/1/1 ونصوص أخرى.

وفي هذا الصدد يتعين الإشارة إلى أن فكرة المصلحة العامة التي تبرم احترام استقرار المراكز القانونية، يمكن أن تقدر بشكل واسع، إذ إن مجلس الدولة قد أوضح ضرورة مراعاة اللازمة للمصالح العامة والخاصة الماثلة.

الخاتمة:

نعرض في خاتمة هذا البحث لأهم النتائج التي تم التوصل إليها، وبعض التوصيات التي نقدمها نتيجة البحث في هذا الموضوع المهم، وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج

- (1) إنَّ تأكيد مبدأ الأمن القانوني يرد على الحركة القوية للتعقيد المتزايد للقانون، وإزاء فوضى القانون، يظهر مبدأ الأمن القانوني باعتباره الحل الأخير الذي تستند إليه المحاكم العليا، وذلك لحفظ النظام والسماح للقانون بأن يؤدي المهمة الخاصة به وفقاً للسير العادي للأمر.
- (2) يظل مبدأ المشروعية حجر الزاوية بالنسبة للقانون الفرنسي والقانون المصري والقانون القطري، وهو مبدأ ضروري بالنسبة للتوفيق بين مبادئ المشروعية والأمن القانوني، ومع ذلك فإنَّ القضاء الإداري الفرنسي يستلهم عندما يكون ذلك مقيداً القضاء الأوروبي حيث يعمل على التوازن بالنسبة للمراكز القانونية للأفراد، بمعنى احترام الحقوق المكتسبة.
- (3) إنَّ العقد الأول من القرن الواحد والعشرين أنهى قرناً من شكلية مبدأ الأمن القانوني، وفتح مجالاً جديداً من التفكير حول توازن جديد بين مبدأ المشروعية واحترام الحقوق المكتسبة.
- (4) إنَّ القاضي الإداري الذي خرج من دور حارس المشروعية بتحويله سلطات جديدة متنوعة ومرنة يجب ألا يفقد مع ذلك سبب وجوده والذي يظل هو النطق بالقانون، وليس له أن يحل نفسه محل السلطات الأمرة وفقاً للقواعد العامة.
- (5) قام القضاء الإداري ببذل الجهود للمحافظة على الأمن القانوني للمراكز التي اكتسبها الأفراد منذ بدايات القرن الماضي، وظلت هذه الجهود مستمرة وتتزايد فترة بعض أخرى، ومن تقدم لتقدم حتى وصل إلى بدايات القرن الواحد والعشرين مقرراً صراحة مبدأ الأمن القانوني، ومدعماً جهوده القديمة بإسهامات جديدة، الغرض منها المحافظة على المراكز المستقرة.
- (6) إنَّ فكرة الأمن القانوني فكرة غائبة عن الدستور، وغير مقررة صراحة في قضاء المجلس الدستوري الفرنسي رغم أنَّها تؤدي دوراً أساسياً في أحكامه؛ لأنها سبب مرونته الأساسية في السنوات الأخيرة وأصبحت أمراً واقعاً بالنسبة

للمشرع؛ لأنّ مطلب الأمن القانوني له أثر كبير موحد لقوانين الاتحاد الأوروبي وحقوق الإنسان.

(7) لقد اعترفت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية في سترانبورغ ومحكمة العدل الأوروبية في لكسمبورج بمبدأ الأمن القانوني، وقد أصبح تأثيرهما على القضاء الفرنسي أمراً مؤكداً.

(8) مع احتفاظه بالمحافظة على المبدأ بتقريره مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، والاعتراف بالتصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي، وإمكانية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، قام القضاء الإداري الفرنسي ببذل الجهود للمحافظة على الأمن القانوني للمراكز التي اكتسبها الأفراد، وبذل مجهوداً جديداً في بدايات القرن الحالي تتلخص في التقرير الصريح لمبدأ الأمن القانوني، ليدعم جهوده القديمة باسهامات جديدة الغرض منها المحافظة على هذا المبدأ.

ثانياً: التوصيات

(1) نوصي المشرع العربي بضرورة الأخذ بفكرة الأمن القانوني على غرار ما فعله المشرع الفرنسي مؤخراً عندما أكد على ضرورة احترام هذا المبدأ؛ نظراً لما يمثله من أهمية للمحافظة على حقوق الأفراد المكتسبة.

(2) نوصي القضاء العربي بالأخذ بعين الاعتبار في أحكامه ما وصل إليه القضاء الفرنسي بضرورة التوجه نحو المستجدات القضائية الجديدة، وعدم الاكتفاء بالجهود التقليدية، إذ إنه عندما يثبت لديه عدم شرعية قرار ما، فهو يبادر إلى تعديل النطاق أو المدى أو النتائج التي يرتبها على نحو يضمن احترام المشروعية واستقرار المراكز القانونية، من خلال مراقبة الأسباب، واستبدال الأساس القانوني لقرار محل أساس آخر إن أمكن ذلك، والاعتراف بسلطة استبدال الأسباب المغلوطة بسبب آخر قانوني أو واقعي تسند إليه الإدارة.

(3) نوصي القضاء العربي بضرورة إدخال تقنية الإلغاء ذات الآثار المرجئة كما دل على ذلك عديد من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي لمراعاة شرط الأمن القانوني.

المراجع:

أولاً: باللغة العربية

- د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري - نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، ط1، دون ناشر، دولة الكويت، 1988.
- د. إبراهيم محمد علي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009/2008.
- د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري: دراسة مقارنة لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، ج2، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ط1، دون ناشر، القاهرة، 1981.
- د. أرحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.
- د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.
- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1978.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1975.
- د. محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، 1981.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون تاريخ نشر.
- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، ج1، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، 1958.
- د. محمود حلمي، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1962.
- د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1987.

- معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000.
- د. نعمان أحمد خليل، أركان الظاهر كمصدر للحق، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1977.
- د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
- د. سليمان الطماوي،
 - النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
 - مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
 - الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
- د. عبد الفتاح حسن، القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1965.
- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ود. محمد أنس جعفر، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1989.
- د. علاء عبد المتعال، مدى جواز الرجعية في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- د. صلاح الدين فوزي،
 - المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
 - المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

ثانياً: باللغة الأجنبية

A. Ouvrages et Thèses:

- André de Laubadère, Traité de droit administratif, 9 éd., LGDJ, Paris, 1984.
- Bertrand Mathieu, Les "validations" législatives: Pratique législative et jurisprudence constitutionnelle, Economica, 1987.

- Constantin Yannakopoulos, La notion de droit acquis en droit administratif français, Thèses, L.G.D.J., Paris, 1997.
- D. Labrtouille, «Principe de légalité et principe de sécurité», L'État de droit. Mélanges en l'honneur de G. Braibant, Dalloz, Paris, 1996.
- Florence Chaltiel, Le Principe de sécurité juridique et le principe de légalité: développements récents, Actualité juridique, Edition droit administratif, 2009.
- Guy Braibant et Bernard Stirn, Le droit administratif français, 7^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2005.
- Jean Rivero et Jean Waline, Droit Administratif, 17^{ième}ed., Dalloz, Paris, 1998.
- Laurent Tesoka, Principe de légalité et principe de sécurité juridique en droit administratif français, L'Actualité juridique, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2006.
- Paul Roubier, Le droit transitoire (Conflits des lois dans le temps), 2^{ième} ed., Dalloz et Sirey, Paris, 1960.
- Philippe Foillard, Droit administratif, Paradigme publication universitaires, Paris, 2004.
- Raymond Odent, Contentieux administratif, Paris, 1981.
- René Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, Paris, 1982.
- Sylvie Carotenuto, La disparition non contentieuse des actes administratifs: contribution à la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs, Thèse de doctorat en Droit, Aix-Marseille, France, 1995.

B. Articles:

- Albert Werner, Contribution a l'étude de l'application de la loi dans le temps, Revue du Droit public et de la science politique en France et a l'étranger, Paris, 1982.
- Ba. Adiouma, Le retrait des actes administratifs ilégaux créateurs de droits: La complexité croissante du régime, Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger, 2007.

- Bertrand Mathieu, La Cour de cassation et le législateur: ou comment avoir le dernier mot, Revue française de droit administratif, Dalloz, Paris, 2004.
- Chaltiel Florence, Le Principe de sécurité juridique et le principe de légalité, AJDA, Dalloz, Paris, 2009.
- Constitution et sécurité juridique, XVe Table ronde Internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1999, Annuaire international de justice constitutionnelle, Année 2000.
- Francis de Baecque, Rapports Generaux Des Congres: Association Internationale Des Hautes Juridictions Administratives, I^{er} Congrès, Paris, 1983.
- Gaston Jèze, Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait, Revue du Droit public et de la science politique en France et a l'étranger, Paris, 1914.
- Jean Marie Auby, L'incompétence "rationae temporis, Recherches sur l'application des actes administratifs dans le temps", Revue du Droit public et de la science politique en France et a l'étranger, 1953.
- Michel Fromont, Le Principe de sécurité juridique, Actualité Juridique, Edition Droit Administratif, Paris, 1996.
- Philippe Collière, Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits: un régime juridique peu satisfaisant, Actualité Juridique, Edition Droit Administratif, Paris, 2008.
- S. Boissard, "Comment garantir la stabilité des situations juridiques sans ... Le difficile dilemme du juge administratif", Les Cahiers du Conseil Constitutionnel 11, Paris, 2001.

المحتوى:

الصفحة	الموضوع
357	الملخص
358	المقدمة
361	مبحث تمهيدي: مشكلة عدم الأمن القانوني أسبابها وجهود حلها
361	المطلب الأول: ضرورة الأخذ بمبدأ الأمن القانوني
363	المطلب الثاني: إسهام المجلس الدستوري في جودة التشريع
367	المبحث الأول: ظهور مبدأ الأمن القانوني
367	المطلب الأول: ظهور المبدأ في القانون الفرنسي والتقرير القضائي له
367	الفرع الأول: ظهور المبدأ في القانون الفرنسي
368	الفرع الثاني: التقرير القضائي لمبدأ الأمن القانوني
370	المطلب الثاني: جهود القضاء الإداري للمحافظة على مبدأ الأمن القانوني
371	الفرع الأول: تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
379	الفرع الثاني: الاعتراف بالتصرفات الصادرة من الموظف الفعلي
382	الفرع الثالث: سحب القرارات الإدارية غير المشروعة
389	المبحث الثاني: دور القضاء الأوروبي في تطور مبدأ الأمن القانوني
389	المطلب الأول: مبدأ الأمن القانوني أمام محكمة العدل الأوروبية
395	المطلب الثاني: مبدأ الأمن القانوني أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان
396	المطلب الثالث: مبدأ الأمن القانوني أمام القاضي الدستوري الفرنسي
399	المبحث الثالث: إرجاء آثار حكم الإلغاء لفترة زمنية في ضوء تطور مبدأ الأمن القانوني
399	المطلب الأول: تطور دور مجلس الدولة الفرنسي بشأن آثار الأحكام
402	المطلب الثاني: تطبيق سلطة تعديل آثار الإلغاء القضائي
410	الخاتمة
412	المراجع