عوارض تحقيق الأمن القانوني أمام قاضي المشروعية في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)

إعداد

د. سميه عبده هديهد

مدرس القانون بالمعهد العالي للإدارة

والحاسب الآلي برأس البر

مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والاقتصادية

المجلد (١٢) العدد (١٢)

الجزء الأول – يوليو ٢٠٢٥

المستخلص:
تناولت أوراق البحث دراسةً لعوارض تحقيق الأمن القانوني أمام قاضي المشروعية في دعوى الإلغاء، مما أمكننا استنباطه واستقراءه من قضاء مجلس الدولة المصري وتواترت عليه أحكامه في قضاء مجلس الدولة المصري، وذلك مقارنةً مع قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وأيضاً قضاء دولة الإمارات العربية المتحدة، كأحد الدول التي تقترب في نظامها القانوني والقضائي مع النظام المصري والفرنسي.
وقد شملت بالشرح بعض المفاهيم الأساسية التي ترتبط بجوانبها، أولها مفهوم مبدأ المشروعية والوقوف على الدور المنوط بقاضي الإلغاء عند ممارسة دوره الرقابي كقاضي للمشروعية على صحة القرارات الإدارية، ومدى التزام الإدارة صحيح القانون قبل إصدارها للقرار في جميع عناصره وأركانه التي لا يقوم بغيرها، فاذإ أصاب أحدها خلل أو عيب، كان لابد من الحكم بإلغائه تحقيقاً لتلك المشروعية.
ثم بيان لمفهوم الأمن القانوني الذي من بين مقتضياته ضرورة الحفاظ على المراكز القانونية التي استقرت وترتبت للأفراد استناداً لتلك القرارات، وما تفرزه من حقوق مكتسبة بمفهومها القانوني المستقر عليه والتي لا يجوز المساس بها بالإلغاء أو التعديل.
وتعرضنا أيضاً لأهم أسس النظام القانوني لبدء سريان الميعاد في دعوى الإلغاء - وذلك تمهيداً للانتقال لبيان العارض الأول من عوارض الأمن القانوني التي تنبري لقاضي المشروعية عند نظره لتلك الدعوى، شمل حالات امتداد سريان هذا الميعاد، وحالات انفتاحه والقرارات التي تندرج تحتها وانعكاس كل منها على سلطة القاضي في تحقيق الأمن القانوني.
انتقلنا بعدها لمفهوم الأثر الرجعي بشكل عام، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والاستثناءات الواردة عليه - انتهاءً لبيان الأثر الرجعي المقترن بالحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري، وأثره على مبدأ الأمن القانوني، لإبراز مظاهر وأوجه الدور الذي يقوم به قضاء الإلغاء للتخفيف من حدة هذا الأثر- في محاولات جادة لإقامة التوازن المأمول بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني تحقيقاً للعدالة المنشودة من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.
الكلمات الدالة: مبدأ المشروعية - مبدأ الأمن القانوني - الحقوق المكتسبة - النظام القانوني لسريان الميعاد في دعوى الإلغاء - الأثر الرجعي - الإلغاء المجرد والإلغاء الجزئي.

Obstacles to Achieving Legal Security Before the Legality Judge in Annulment Proceedings (A Comparative Study)

Abstract:
This research paper addresses the obstacles to achieving legal security before the legality judge in annulment proceedings, drawing from the jurisprudence of the Egyptian State Council, as consistently reflected in its rulings, and comparing it to the jurisprudence of the French State Council and the judiciary of the United Arab Emirates, a country whose legal and judicial systems closely resemble those of Egypt and France.
The study elaborates on several fundamental concepts linked to the subject. It first discusses the concept of the principle of legality, focusing on the role of the annulment judge in exercising judicial oversight over the validity of administrative decisions, and the extent to which the administration must adhere strictly to legal standards before issuing a decision in all its essential

elements and pillars. If any element is defective or flawed, the decision must be annulled to uphold legality.

The paper then explains the concept of legal security, one of whose requirements is the preservation of legal positions that have been stabilized and vested in individuals based on administrative decisions, and the rights acquired under those decisions, which should not be infringed upon by annulment or modification.

The research also addresses the key legal principles governing the commencement of the time limit for bringing annulment claims — as a prelude to discussing the first obstacle to legal security encountered by the legality judge during such proceedings. This includes cases of extension or reopening of time limits, the types of administrative decisions concerned, and the implications of each on the judge's authority in safeguarding legal security.

The study then moves to the general concept of retroactivity and the principle of non-retroactivity of administrative decisions, as well as the exceptions thereto. It concludes by examining the retroactive effect associated with the judgment annulling an administrative decision and its impact on the principle of legal security. The analysis highlights the role of the annulment judiciary in mitigating the severity of retroactive effects through sincere efforts to establish the desired balance between the principles of legality and legal security, thereby achieving the justice sought through judicial review of administrative acts.

Keywords:
Principle of Legality – Principle of Legal Security – Acquired Rights – Legal Framework Governing Limitation Periods in Annulment Proceedings – Retroactivity – Pure and Partial Annulment.

Les Obstacles à la Réalisation de la Sécurité Juridique Devant le Juge de la Légalité dans le Recours en Annulation (Étude Comparative)

Résumé:
Le présent travail de recherche traite des obstacles à la réalisation de la sécurité juridique devant le juge de la légalité dans le cadre du recours en annulation. L'analyse repose sur l'étude de la jurisprudence du Conseil d'État égyptien, telle qu'elle a été consacrée par ses décisions constantes, et propose une comparaison avec la jurisprudence du Conseil d'État français ainsi qu'avec celle des Émirats arabes unis, dont le système juridique et judiciaire présente de fortes similitudes avec les systèmes égyptien et français.
L'étude expose plusieurs concepts fondamentaux liés à la thématique. Elle débute par une présentation du principe de légalité, en mettant l'accent sur le rôle du juge de l'annulation dans l'exercice de son contrôle juridictionnel de la validité des décisions administratives, et sur l'obligation faite à l'administration de respecter scrupuleusement la légalité dans tous les éléments constitutifs de ses décisions. En cas de vice ou d'irrégularité affectant l'un de ces éléments, la décision doit être annulée afin de préserver la légalité.
Le travail explicite ensuite la notion de sécurité juridique, qui exige notamment la protection des situations juridiques consolidées ainsi que des droits acquis par les administrés sur la base de décisions administratives, et interdit leur atteinte par voie d'annulation ou de modification ultérieure.
La recherche aborde également les principales règles juridiques encadrant le point de départ des délais de recours en annulation — préambule indispensable à l'étude du premier obstacle auquel se heurte le juge de la légalité en matière de sécurité juridique. L'analyse couvre les cas de prorogation ou de réouverture du délai, les catégories de décisions administratives concernées, ainsi que l'impact de ces situations sur les pouvoirs du juge pour assurer la protection de la sécurité juridique.
L'étude s'attarde ensuite sur la notion générale de rétroactivité, sur le principe de non-rétroactivité des actes administratifs, ainsi que sur les exceptions à ce principe. Elle se conclut par une analyse de l'effet rétroactif des jugements d'annulation et de ses répercussions sur la sécurité juridique. Enfin, l'étude met en évidence les moyens mis en œuvre par la juridiction administrative pour atténuer les effets de la rétroactivité, dans une démarche visant à instaurer un équilibre harmonieux entre les principes de légalité et de sécurité juridique, dans le but ultime d'assurer la justice dans le contrôle juridictionnel des actes administratifs.

Mots-clés:
Principe de légalité – Principe de sécurité juridique – Droits acquis Régime juridique du délai de recours en annulation – Rétroactivité Annulation pure et partielle.

تـقديـم:

إن مصطلح الأمن في مفهومه العام يشمل جميع النواحي والجوانب الإنسانية والحياتية، ويحيط بكل أنواع الوظائف باختلاف طبيعتها، حيث ينشأ مع نشأة الدولة ومصاحباً لسلطاتها في ممارسة أعمالها، فهناك على سبيل المثال الأمن الغذائي ويعني توافر الحد الأدنى من السلع الضرورية والاستيراتيجية للأفراد، وهناك الأمن الاقتصادي الذي يعني قدرة الدولة على توفير وإنتاج تلك السلع لفترات زمنية طويلة نسبياً[١]، والأمن السياسي القائم على نوعية وجودة علاقات الدولة مع العالم الخارجي، وهناك أيضاً الأمن الاجتماعي المتمثل في تحقيق الضبط والسكينة بين الأفراد والذي تقوم الجهات الشرطية على توفيره بما لها من سلطات رقابية وضبطية، فالأمن بوجه عام هو ضرورة اجتماعية تفرضها الطبيعة الإنسانية، وعجز السلطات في الدولة عن تحقيقه هو تهديد صريح لحقوق وحريات الأفراد وفقدان لأحد مقومات الدولة وركائزها الأساسية.

وعلى الجانب الآخر يبرز مصطلح الأمن القانوني، والذي في غيابه تتحقق جميع المخاوف والتهديدات السابقة ويزيد عليها المساس بجميع مقومات الدولة القانونية ذاتها، لقيامها على مفهومه العام الواجب تحققه بجميع مفرداته ومفاهيمه.

والأمن القانوني في مفهومه الخاص يشكل مرادفاً وانعكاساً لطبيعة الحياة القانونية داخل الدولة بما تحتويه من قواعد قانونية على اختلاف أنواعها، والتي تتمثل أهم سماتها الأساسية في سيادة حكم القانون والفصل بين السلطات - مع وجود القدر الضروري من التداخل بينها دون تدخل أو افتئاتٍ من أي سلطة على عمل السلطتين الأخرتين بحسب طبيعة العمل ذاته، وأيضا استقلال القضاء وكفالة حقوق وحريات الأفراد في المجتمع.

ولقد بات من وجوب مراعاة مبدأ الأمن القانوني في أفرع القانون المختلفة بشكل عام، ضرورة حتمية لا مناص منها لخلق بيئة قانونية آمنة، يجد فيها الفرد فرصة للتطور والعمل بنوع من الطمأنينة والثبات للقواعد القانونية من التغيرات المفاجئة وغير المتوقعة التي تؤثر على المراكز القانونية المستقرة التي تكونت في ظلها.

وأما في مجال القانون والقضاء الإداري بشكل خاص، فقد أصبح لمبدأ الأمن القانوني مكانته المميزة، انعكاساً لما يمثله مبدأ استقرار المراكز القانونية من أهمية يقوم عليها فقه القانون العام في مجمله، ولما يشكله كركيزه أساسية لنشاط الإدارة ووسائلها المختلفة في أداء هذا النشاط الذي ينشئ المراكز القانونية، وما يترتب عليها من حقوق مكتسبة لأصحابها يجب حمايتها وعدم المساس بها.

موضوع البحث:

من المعلوم أن من بين أهم مظاهر السلطة والامتيازات الممنوحة للإدارة، سلطة إصدار القرارات الإدارية التي تمثل الإدارة فيها الجانب القوي، لصدورها بالإرادة المنفردة دون توقف على رضاء الأفراد، بل واستخدام القوة الجبرية لتنفيذها عند الاقتضاء، بما قد يكون فيه من تقييد لحريات الأفراد

[١] هلا بنت عبدالله الجربوع: مبدأ الأمن القانوني دراسة تحليلية في ضوء الأنظمة والتطبيقات القضائية في القانون السعودي بحث منشور بمجلة قضاء العدد٣١-إبريل/٢٠٢٣- ص٥٤٠.

ومساساً بمصالحهم الخاصة بغية تحقيق المصلحة العامة، وأكثر من ذلك أن الطعن على القرارات الإدارية كقاعدة عامة لا يوقف تنفيذها، فكان لابد أن يقابل تلك القوة لتحقيق العدالة القانونية إلتزاماً قانونياً يكون قيدًا على جهة الإدارة ولا تخرج عن حدوده، هو مبدأ المشروعية باعتباره يشكل عنصراً هاماً من العناصر التي تقوم عليها دولة القانون، بخضوع جميع هيئاتها ومؤسساتها وكذلك الأفراد لسيادة القانون وأحكامه[٢] - واقتران هذا المبدأ بجزاءٍ فعال يكفل امتثال كل هؤلاء لمضمونه وتقيدهم بحدوده وكفالة احترامه.

إذ يجب على الإدارة أن تتوخى الدقة والحيطة اللازمين، بإصدار قرارات سليمة وصحيحة لا يشوبها عوار يبطلها أو يجعلها عرضة للطعن عليها قد ينتهي بالإلغاء، وما يترتب عليه من آثار تتعلق بالمراكز القانونية للأفراد، والتي تمثل مجموع الحقوق والالتزامات التي تتولد لهم بموجب هذه القرارات وتمس مبدأ الأمن القانوني بشكل مباشر.

وهو ما يفسر العلاقة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني، ويبرز الأهمية القصوى في ضرورة وجود ضمانات كافية تعمل على الموازنة بين ممارسة الإدارة لسلطاتها الواسعة المقررة لإنجاز أعمالها وتحقيق المصلحة العامة بقرارات معيبة قد يُحكم بإلغائها تغليبا لمبدأ المشروعية، وما يتطلبه مبدأ الأمن القانوني لحماية واستقرار الحقوق والمراكز القانونية التي تفرزها تلك القرارات.

ولعله يكون من أبرز هذه الضمانات الظاهرة التي يجب أن تتوافر لتحقيق الأمن القانوني- الدور الذي يقوم به قضاء القانون العام وعلى الأخص في مجال قضاء الإلغاء، فيما يتعلق بالقرارات غير المشروعة التي ترتب حقوقاً ومراكز قانونية، بأن يقوم قاضي الإلغاء نفسه بدور أكثر فعالية من دور الإدارة، يتمثل في وضع الحلول القانونية المناسبة لتحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، فلا يغلب مبدأ على الآخر إلا إذا وجدت المبررات الموضوعية القوية لهذا التغليب، والقول بغير ذلك يؤدي لانتهاك مباشر لحقوق وحريات الأفراد إزاء تعسف الإدارة.

وبالبحث في شأن تطبيق قاضي الإلغاء- كونه أولاً قاضي للمشروعية -لاعتبارات الأمن القانوني حفاظاً على المراكز القانونية المترتبة على القرار غير المشروع- تبين وجود بعض العوارض التي تحول بينه وبين تطبيق هذا المبدأ تغليباً لمبدأ المشروعية- منها ما يعرض له بدايةً في مرحلة الطعن على القرار فيما يتعلق ببدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وما يعتريه من انعطافات تؤدي في أحيانٍ إلى امتداد هذا الميعاد عن المدة المقررة قانوناً، وفي أحيانٍ أخرى انفتاحه وتحرره تماماً من أي قيدٍ زمني، دون أن يكون له ثمة سلطة حيال عدم قبول نظر الطعن وبحث مشروعية القرار مهما طالت المدة بين صدوره والطعن عليه.

ثم وبتحقق عدم مشروعية القرار، يجد القاضي نفسه متجهاً نحو الحكم بإلغائه إلغاءً مجرداً، مع ما يترتب على ذلك من أثر رجعي يمس باعتبارات الأمن القانوني، وبقدر محسوب من السلطة التي سعى لها القضاء الإداري على مدار عقود، تظهر محاولات قاضي الإلغاء في التخفيف من حدة الآثار

---

[٢] دانا عبدالكريم سعيد، ديكان ديار أبوبكر: دور القضاء الإداري في تكريس مبدأ الأمن القانوني–دراسة تحليلية مقارنة–بحث منشور بالمجلة العلمية لجامعة جيهان– السليمانية –العراق العدد ٢– المجلد/٤ كانون الأول ٢٠٢٠ ص٨٩.

المترتبة على هذا الإلغاء، كأن يقوم بتعديل بعضها أو الحد منها بغية تحقيق قدر من الاستقرار والثبات النسبي للعلاقات القانونية الناتجة عن القرار الملغي.

لذا فسوف يكون موضوع الدراسة منصباً على بيان عوارض تطبيق مبدأ الأمن القانوني أمام قاضي الإلغاء والتي تفرض عليه تغليب مبدأ المشروعية، يتمثل العارض الأول منها عندما يكون مضطراً للنظر في مشروعية القرار المطعون عليه متجاوزاً شرط المدة القانونية المقررة للطعن لخروجه عن حدودها وضوابطها، وذلك في الحالات التي تؤدي إلى امتداد مواعيد الطعن بالإلغاء والحالات التي تؤدي إلى انفتاحها- أما العارض الثاني فيتعلق بالأثر الرجعي للحكم الصادر بالإلغاء والموازنة التي يجريها بشأنه لصالح مقتضيات الأمن القانوني، وما يُعنى له من سلطة في هذا الخصوص، بالحد من تلك الآثار والتخفيف من عواقبها المفرطة على المراكز والحقوق المكتسبة.

أهداف الدراسة:

١- التكريس لجانب هام من جوانب تطبيقات مبدأ الأمن القانوني في مجال القانون العام وعلى الأخص في قضاء الإلغاء ومدى الاتباط القائم بينه وبين مبدأ المشروعية، من خلال الوقوف على المفاهيم الأساسية التي توضح حدود هذا الارتباط، فيما يتعلق بالقرار محل دعوى الإلغاء والآثار التي تترتب على إلغائه، لإبراز الدور المنوط بقاضي المشروعية في تحقيق مكونات مبدأ الأمن القانوني.

٢- الكشف عن أهم المعوقات والعوارض التي تعرض لقاضي الإلغاء عند تطبيقه لمبدأ الأمن القانوني لتعارضه في أحيان كثيرة مع مبدأ المشروعية، الذي يمثل إحدى كفتي الميزان الذي توزن به مشروعية القرار الإداري، ووجوب ترجيحه لأحدهما على الآخر في حالات بعينها، وفي حالات أخرى يخضع الأمر لتقديره، وفقا للظروف والآثار المحيطة بكل واقعة على استقلال.

٣- محاولة توضيح أو بيان الدفوع التي يمكن إثارتها والتمسك بها لمساعدة قاضي المشروعية في تحقيق الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني في مجال قضاء الإلغاء، والحلول التي ابتدعها القضاء للتخفيف من حدة الآثار المترتبة على الحكم بالإلغاء لاعتبارات الحفاظ على مقتضيات الأمن القانوني، من خلال استعراض أهم الاجتهادات الفقهية والقضائية في هذا المجال في قضاء مجلس الدولة المصري بالمقارنة مع قضاء مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإماراتي.

أسباب اختيار موضوع البحث:

في واقع الأمر- أننا من خلال قراءاتنا في موضوع الأمن القانوني والدراسات التي تناولته، لما أصبح له من أهمية بالغة في فقه القانون العام- قد راعنا ما يجب أن يكون للقضاء الإداري من دور أكثر فاعلية ووضوح في إرساء قواعد وعناصر هذا المبدأ، والذي لن يتأتى إلا بالتطبيق الفعلي والعملي على أرض الواقع، والتأصيل والترسيخ له بمجموعة من الأحكام القضائية المتنوعة في التصريح بتناولها للمبدأ من حيث تعريفه ومقوماته التي لا يقوم إلا بتوافرها، جنباً إلى جنب مع القضاء الدستوري.

وتأتي تلك الأهمية لمبدأ الأمن القانوني باعتباره أصبح متطلباً على جميع المستويات والأصعدة القانونية لمواكبة التطورات المتلاحقة والسريعة في مجال العمل الإداري، وهو ما يفرض على الإدارة ضرورة العمل على تطوير أدواتها ووسائلها المختلفة في ممارسة أعمالها، حتى تستطيع اللحاق بهذه التطورات والمستجدات في عالم يشهد ثورة غير مسبوقة في تكنولوجيا المعلومات وإدارة الأعمال والذكاء الاصطناعي.

وبشيء من التخصيص في مجال العمل الإداري- يبرز دور قضاء الإلغاء باعتباره قضاء المشروعية للأعمال الصادرة عنها- ومع ما تم بيانه عن مبدأ الأمن القانوني، كان لابد من تسليط الضوء على علاقته بهذا الأخير، ودوره في إحداث نوع من التوازن بين المبدأين، لوجود نوع من التعارض الظاهري بينهما، ففي الوقت الذي يهدف فيه مبدأ المشروعية لإعلاء كلمة القانون وسيادته بإلغاء التصرفات التي تصدر بالمخالفة لأحكامه، يضع مبدأ الأمن القانوني نصب عينيه الحقوق المكتسبة للأفراد من المراكز القانونية التي تكونت لهم من تلك التصرفات، بالإبقاء والحفاظ عليها مما يجعل قاضي الإلغاء أمام هذا التعارض مضطراً لتغليب مقتضيات أحد المبدأين على الآخر.

وفي كل مرة ينظر فيها القاضي طعناً بإلغاء قرار إداري صادر عن الإدارة- يقوم بعقد هذه الموازنة حتى إذا أوشك على تحقيق الأمن القانوني لصالح المراكز المستقرة، تتكشف له بعض العوارض التي تعتري طريقه فلا تمكنه من تطبيقه لصالح مبدأ المشروعية، فيقضي بالإلغاء مع ما يترتب على ذلك من آثار تمس تلك المراكز.

لذلك- فقد رأينا أن نتناول في هذا البحث تلك العوارض والمعوقات التي تقف حائلاً أمام قاضي الإلغاء في سبيل تطبيقه لمبدأ الأمن القانوني وحماية مقتضياته، وبيان لمدى سلطته كقاضي للمشروعية حيال كل عارض ، مع ما أوجده الفقه وتواترت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا من حلول لتحقيق الأمن القانوني دون تعطيل لاعتبارات المشروعية.

إشكالية الدراسة:

تظهر تلك الإشكالية عندما يصدر عن الإدارة قرارات يشوبها من العيوب ما يجعلها محلاً للإلغاء لكل ذي مصلحة فيه، بحيث يجب على قاضي الإلغاء إذا تحقق من تعيب القرار الحكم بإلغائه حفاظاً على المشروعية التي هي مهمته الأساسية، وفي ذات الوقت يجب عليه أيضاً ألا يغض الطرف عما قد يكون لهذا الإلغاء من بالغ الأثر على المراكز القانونية التي تكونت لأصحابها بناءً على القرار الملغي وما نتج عنها من حقوق مكتسبة يجب احترامها وعدم المساس بها، فيقوم بعقد الموازنة بين مقتضيات تحقيق المشروعية ومقتضيات الأمن القانوني لتغليب ما يراه أصوب وأرشد في كل حالة على حده.

ومع ذلك فإن هناك من الحالات والقرارات التي لا يكون له فيها مكنة المفاضلة بينهما، يتوجب عليه فيها تغليب مبدأ المشروعية على حساب مبدأ الأمن القانوني، مهما بلغت الآثار المترتبة على الإلغاء، بجانب أيضا ما يرتبه هذا الإلغاء المقضي به، من زوال القرار أثر رجعي منذ تاريخ إصداره، بما يناقض كل مقتضيات الأمن القانوني، وبما أسميناه بعوارض الأمن القانوني- سيتم بحثها وتقسيمها بحسب ماهيتها وتدرجها ومدى سلطة قاضي الإلغاء- **وجوداً وفاعلية**- حيال الحد أو التخفيف من الأثر الذي ترتبه تكريساً لمبدأ الأمن القانوني.

الدراسات السابقة:

من الأبحاث التي تقترب في بعض النقاط التي تناولتها- مع موضوع الدراسة محل البحث :

١ــ "مبدأ الأمن القانوني": أ.د/ محمد محمد عبداللطيف - مجلة البحوث القانونية والاقتصادية كلية الحقوق- جامعة المنصورة - العدد٣٦- أكتوبر/٢٠٠٤:-

تعرض فيه سيادته مما تناوله في مبدأ الأمن القانوني، إلى رقابة القضاء الإداري لمدى تطبيق الإدارة لمقتضيات هذا المبدأ فيما يتعلق بالتشريعات والنصوص القانونية: ترسيخ القضاء الإداري لمبدأ عدم رجعية القوانين- حماية المراكز القانونية المستقرة، وما انتهى إليه سيادته من نتائج في هذا الخصوص.

٢-"تطور مبدأ الأمن القانوني وأثره في إرجاء آثار حكم الإلغاء": أ.د/ محمد فوزي نويجي- مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة التاسعة- العدد/٤- ٢٠٢١/٩:-

استهدف فيه بيان الجهود التي قام بها مجلس الدولة الفرنسي للمحافظة على الأمن القانوني، من خلال ابتداع بعض النظريات القضائية، في سبيل الحفاظ على المراكز المستقرة وتطوير أحكامه بعدم تقرير حكم الإلغاء مباشرة على القرارات الإدارية، والإرجاء الزمني لتنفيذ الإدارة للإلغاء، فكانت سلطة الإرجاء من أهم التوصيات التي خرجت بها الدراسة.

بجانب بعض الدراسات الأخرى- الهامة والمتعلقة بجوانب ومحاور البحث، كتلك التي اختصت ببيان العناصر والأركان التي يقوم عليها تطبيق مبدأ الأمن القانوني، والتي كانت عوناً ومنهلاً لنا في الوقوف على الاتجاهات القضائية المتباينة والمتعلقة بموضوع البحث وكيفية تناوله، مما ساعد على تكوين الرأي في ترجيح جانب على آخر بشأن المختلف عليه في الفقه والقضاء- نذكر منها:-

١ــ "الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد": أ.د/ وليد محمد الشناوي- مجلة البحوث الاقتصادية والقانونية- كلية الحقوق- جامعة المنصورة/٢٠١٤.

٢ــ "دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني": د.أحمد عبدالحسيب عبدالفتاح السنتريسي- دراسة مقارنة - دار الفكر الجامعي الاسكندرية/ ٢٠١٨.

وقد اتفقت دراستنا في هذا البحث مع الدراسات السابقة، في تناول مبدأ الأمن القانوني من حيث تعريفه وأهميته والأسباب التي تدعو قضاء الإلغاء لضرورة وضعه في الاعتبار عند النظر في الطعون الخاصة بالقرارات الإدارية، إلا أنها تختلف عن تلك الدراسات، في أنها تتناول بالشرح والتوضيح عوارض تطبيق المبدأ أمام قاضي الإلغاء منذ بداية نظره للطعن على القرار الإداري وقبل صدور الحكم بالإلغاء، وحدود سلطته حيال ما يعرض له منها في كل حالة على حدة، سواءً تلك الخاصة بطبيعة القرار المطعون عليه، أو تلك المتعلقة بطبيعة الحكم الصادر الإلغاء نفسه لاقتران تنفيذه بالأثر الرجعي، وتسليط الضوء على مدى جدوى تلك السلطة في تحقيق التوازن الفعال، الذي يساهم في التكريس والترسيخ لمبدأ الأمن القانوني كلما سنحت الفرصة في ذلك دون تعارضٍ أو افتئاتٍ على مبدأ المشروعية.

منهجية البحث :

إعتمد البحث في الدراسة التي يتناولها موضوعه، لبيان أهدافه والوصول إلى النتائج المستخلصة منه، على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك باستعراض موقف قضاء مجلس الدولة المصري من خلال أحكامه وسوابقه القضائية المتعلقة بموضوع الدراسة، لتحليلها واستخلاص اتجاهاته بشأنها مقارنةً بالنظام القضائي في كل من فرنسا والإمارات العربية المتحدة، باعتبارها من أقرب النظم التي تتشابه في طبيعتها واتجاهاتها الفقهية والقضائية مع النظام القضائي المصري والفرنسي.

نطاق الدراسة ومحاور البحث :

سوف يقتصر نطاق الدراسة وفق محاور يمكن من خلالها تقريب فكرة البحث والهدف منه، بتسليط الضوء على ماهية مبدأ الأمن القانوني وأهمية تطبيق قاضي الإلغاء له، عند نظره طعناً على قرار إداري بوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية، حفاظاً على مكتسبات الأفراد الناتجة عن هذا القرار وحماية الحقوق والحريات من تعسفها، بما يُمكّننا من الوقوف على موقف القضاء الإداري، وخاصة قضاء المشروعية ممثلاً في قاضي الإلغاء، في مصر والأنظمة المقارنة من اعتناقه لفكرة الأمن القانوني والحرص على تطبيقه ومدى السلطة التي سعى لإقرارها، في سبيل تذليل عوارض هذا التطبيق، سواءً تلك المتعلقة بطبيعة القرار المطعون عليه بالإلغاء، أو المتعلقة بطبيعة الحكم الصادر بالإلغاء نفسه لاقتران تنفيذه بالأثر الرجعي- في محاولة منه لتحقيق غايات المبدأ ومقتضياته ،والمناداة بضرورة مراعاته عند النظر في كل قرار يصدر عن الإدارة، وذلك من خلال المباحث التالية:

مبحث تمهيدي :

نتعرض فيه إيجازٍ غير مخلٍ- وإن كان لازماً- للمصطلحات والمفاهيم الأساسية التي تقوم عليها الدراسة والتي لا تستقيم إلا من خلال بيانها والمستقر بشأنها وما تشير إليه مدلولاتها في الفقه والقضاء، حتى تؤتي الدراسة ثمارها في إيصال الفكرة، وما نخلص من نتائج وتوصيات تتوافق مع طبيعة الواقع والمأمول.

المبحث الأول : القرارات التي يخرج الطعن عليها بالإلغاء من شرط الميعاد ومدى سلطة القاضي بشأنها في تطبيق مبدأ الأمن القانوني

ويتفرع لمطلبين: يتناول المطلب الأول: حالات امتداد سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، والتي تشمل الوقف والانقطاع – بينما يتناول المطلب الثاني: حالات انفتاح سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وما يندرج تحتها من قرارات.

المبحث الثاني : الأثر الرجعي ومبدأ الأمن القانوني

ويقسم لمطلبين: يتعلق المطلب الأول للأثر الرجعي للقرارات الإدارية وعلاقته بمبدأ الأمن القانوني أما المطلب الثاني فيتعلق بالأثر الرجعي لأحكام الإلغاء وحدود سلطة القاضي في تحقيق الأمن القانوني، وذلك ببيان مظاهر واتجاهات هذه السلطة.

مبحث تمهيدي

ونتناول في هذا المبحث التعريف بمبدأ المشروعية - مبدأ الأمن القانوني - النظام القانوني لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات الفردية والتنظيمية .

أولاً : مبدأ المشروعية (le principe de legalite) :

ويأتي مبدأ المشروعية في مقدمة المبادئ التي تحكم عمل جميع السلطات في الدولة وليس عمل الإدارة فقط، حيث يعد بمثابة السقف الذي يجب أن يحد العمل أو التصرف القانوني الصادر عنها ولا يجوز له أن يعلو عليه أو أن يخالفه، إذ أن في تلك المخالفة ما قد يهوي به للعدم أو للإلغاء على أقل تقدير، هذا السقف يتمثل في حكم القانون وسيادته، ولذلك نرى لمبدأ المشروعية تعريفات كثيرة تناولتها العديد من الدراسات لارتباطه بكل نشاط تمارسه الدولة باعتباره عنصر مهم من عناصر دولة القانون، يتفرع عن مبدأ أعم وأشمل هو مبدأ سيادة القانون.[٣]

[٣] د.هانم أحمد محمود سالم، محمد شكري أبورحيل: دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأ المشروعية والأمن القانوني بحث منشور بمجلة الدراسات القانونية والاقتصادية– جامعة السادات – العدد٩ المجلد٩– ص١٣٧٢:
ونفرق هنا بين مبدأ المشروعية بالتعريفات المذكورة ومبدأ الشرعية لاختلاف كل منهما في التعريف والنطاق والآثار المترتبة على كل منهما، فمبدا الشرعية يعني: "أن السلطة تحكم بناء على دستور وقوانين مقبولة من الشعب وتتمتع بالثقة العامة سواء من خلال الانتخابات او الاجراءات الدستورية وقد نص الدستور المصري في المادة الأولى على= =أن "جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة تقوم على مبادئ الديمقراطية والشرعية"، أي أن الشرعية تشير إلى السلطة ذاتها ويقاس بمدى توافق تصرفات السلطات بالدولة بالدستور والقوانين ومدى قبول الشعب لها، فهي ترتبط بالجانب السياسي أكثر من الجانب القانوني وتعد ضمانة سياسية بخلاف مبدأ المشروعية الذي يعد ضمانة قانونية.

منها من يعرفه بضرورة: "أن يخضع الحكام جميعا للقانون بحيث لا تكون أعمالهم ولا قراراتهم صحيحة ولا ملزمة للأفراد إلا بقدر التزامها لحدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظله".[٤]

أي أنه يمتد ليشمل عمل السلطة التشريعية بجانب عمل السلطة التنفيذية، ما يعني ارتباطه بمبدأ سيادة القانون، وهو من المبادئ الثابتة دستورياً وأكدت عليه المحكمة الدستورية العليا بخضوع الدولة للقانون في كافة مظاهر نشاطها أيا كانت طبيعة سلطاتها التي تمارسها نيابة عن الجماعة ولصالحها، من ذلك ما قضت به في حكمها الصادر في الدعوى رقم ٣٧لسنة ١ق بقولها : "إن مبدأ المشروعية يقتضي أن تكون جميع تصرفات الدولة وأجهزتها الإدارية والتشريعية خاضعة للقانون، وأن أي مخالفة للنصوص الدستورية أو القانونية تعتبر باطلة ولا تنتج أي أثر قانوني" واستندت المحكمة في ذلك لنص المادة ٥٥من الدستور المصري (٢٠١٤) فيما نصت عليه من خضوع الدولة للقانون.[٥]

وأما في مجال عمل الإدارة، فيعد مبدأ المشروعية كما سبق الذكر- قيداً على أعمالها لتحقيق التوازن بين الامتيازات الممنوحة للإدارة وسلطاتها- وبين استبدادها وتحكمها في حقوق وحريات الأفراد، وهو الضمانة الأساسية لحماية تلك الحقوق والحريات من تعسف الإدارة، ويقصد به أن يكون كل قرار تتخذه الإدارة أياً كان مضمونه مطابقا للقواعد القانونية النافذة وقت صدوره[٦]، وأن تقوم بكل ما أوجب عليها القانون القيام به يقابله عدم امتناعها عن هذا الواجب باتخاذها موقفاً سلبياً بالمخالفة لمبدأ المشروعية.

ويعني أيضاً: "خضوع السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين أي خضوع الإدارة للقانون- فلا تخرج على نصوصه ولا تتنكر لها أو تعمل على إهمالها بعدم تطبيقها أو الوقوف منها موقفاً سلبياً بترك الأفراد يخالفونها دون جزاء".[٧]

ثانياً: الحقوق المكتسبة: (Leg droits acquis):

تعني الحقوق المكتسبة بشكل واضح، المصلحة أو المنفعة التي يحصل عليها الأفراد من القرار الإداري ضد أي تصرف من جانب الإدارة قد يمس بها كالتعديل أوالإلغاء، لذا فإن تحديد المشرع الإداري للمدة القانونية لإلغاء أو سحب القرارات الإدارية يأتي في إطار تحقيق مصالح تغياها في أكثر من اتجاه، كإمكانية سحب الإدارة للقرار قبل تحصنه وقبل أن يتولد عنه حقوقاً مكتسبة ومراكز

[٤] د.ماهر أبو العنين: ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للنهج القضائي- الكتاب الأول – دار أبوالمجد ص٥.

[٥] حكم مشار إليه في مؤلف د. نعمان أحمد الخطيب – الوجيز في القانون الدستوري ٢٠١٢ دار المطبوعات الجامعية القاهرة .

[٦] د.هانم أحمد محمود سالم، محمد شكري أبورحيل : المرجع السابق- ص١٣٧٠.

[٧] د. سليمان الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية – دار الفكر العربي – الطبعة السادسة/١٩٩١ ص١٧- مع ما نوه له سيادته من إقرار الفقه والقضاء بل والمشرع للإدارة ببعض الامتيازات التي تستهدف موازنة مبدأ المشروعية، بمنحها قدرا من الحرية يتفاوت ضيقا واتساعا بحسب الظروف.

مستقرة للغير حسن النية المتعامل مع الإدارة، وفرصة للإدارة أن تقوم بالمراجعة الذاتية للأعمال الصادرة عنها.[٨]

ولاحترام الحقوق المكتسبة بهذا المفهوم أهمية مستقرة في قضاء مجلس الدولة، ويمثل مبدأً آخر من المبادئ التي تقاس بها شرعية تصرفات الإدارة وسلامتها القانونية، واعتبار الخروج عليه مبرراً قوياً للقضاء بإبطال عمل الإدارة وإلغائه، وسنداً قانونياً يقوم عليه مبدأ عدم الرجعية لضمان استقرار العلاقات القانونية الناشئة بين الإدارة والأفراد ، ومما قضت به المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص: "الحقوق المكتسبة لا يجوز المساس بها إلا بنص قانوني صريح، وأي قرار إداري يُلغي إذا انتهك حقا مكتسبا دون سند قانوني".[٩]

كما قضت تطبيقاً لذلك أيضاً: "اللوائح الإدارية لا تسقط الحقوق المكتسبة، ولا يجوز تطبيقها بأثر رجعي ما لم ينص القانون على ذلك.[١٠]

ثالثاً: الأمن القانوني: La securit juridique :

لاشك بأن مصطلح الأمن القانوني لم يعد جديداً أوحديثاً على مسامع المشتغلين والباحثين في الحقل القانوني على تنوع روافده، ولا جدال أيضاً في أن بداية ظهور هذا المبدأ كان في المجال التشريعي لتسليط الضوء على ما تسببه كثرة التشريعات القانونية والتعقيد الزائد لها، وكثرة استبدال نصوص بأخرى سواءً في مجال القانون العام أو الخاص، مما يهدد وجود الدولة القانونية ويقلل من الحفاظ على استقرارها واستقرار المراكز القانونية للأفراد فيها.

---

[٨] وتبدو أهمية التظلم المقدم لجهة الإدارة سواء للجهة مصدرة القرار أو للجهة الرئاسية لها، من الناحية القانونية والعملية للأطراف التي ترتبط بالقرار وجودا وتنفيذا، إذ أن خطأ الإدارة لا يفترض فيه العمد، والقول بغير ذلك يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، لذا وجب تنبيه الإدارة لخطئها إذا هي لم تنتبه له من تلقاء نفسها- بتقديم المتضرر تظلما يطلب فيه إعادة النظر فيما صدر عنها- مبينا أوجه عدم المشروعية وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري: "إن علة التظلم الإداري لمصدر القرار أو لمن يعلوه في السلم الرئاسي، إنما هو احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه في المدة القانونية- (الدعوى رقم ٢٦٨لسنة ١ق- جلسة ١٩٤٧/١١/٤) : قفرة مقتبسة من بحث للباحثة بعنوان/ التظلم الإداري كأحد وسائل الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ومدى فاعليته في تحقيق مبدأ المشروعية من المنظور القانوني والقضائي- منشور في المجلة القانونية لكلية الحقوق جامعة القاهرة فرع الخرطوم- المجلد٢٠ العدد١ مايو ٢٠٢٤- ص٢٠٧.

[٩] الحكم الصادر في الطعن رقم ٣٤١٩ لسنة ٦٢ق جلسة ٢٠١٦/١٢/١٧ مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا السنة ٦٢ الجزء الثاني ص٢١٤٣.

[١٠] أحكام المحكمة الإدارية العليا في المنازعات الوظيفية د. محمد عبدالوهاب خلاف ٢٠١٥ دار النهضة العربية ص ١٧٧.

نتج عن ذلك- تولد الشعور بضرورة الأخذ بمبدأ الأمن القانوني للمحافظة على جودة التشريعات وتفعيل وظيفة القضاء بشكل مباشر ضماناً للاستقرار القانوني، وتحديداً القضاء الإداري القائم على رعاية تلك المراكز وحمايتها واستقرارها.

فيقع عليه عبء تحقيق التوازن والتكامل بين مبدأ الأمن القانوني ومبدأ المشروعية على ما سبق القول، والذي يعد في رأينا من أهم الإنجازات التي تحسب للقضاء الإداري التي تتزايد وتترسخ فترة بعد أخرى، في سبيل الحفاظ على المراكز القانونية التي تكونت للأفراد من القرارات الصادرة عن الإدارة- تمشياً مع دوره الإنشائي الذي تولد مع بداية وجوده - وأسفر عن مبادئ ونظريات قانونية حيث اعتاد المشرع الإداري نهجاً فيما يتعلق بالمبادئ المستقرة التي يتبناها ويقيم قضاءه على هديٍ منها، فهي ليست مقررة بنصوص تشريعية صريحة في معظم الأحيان، ومصدرها في الغالب أحكام القضاء لا القانون المكتوب.

لذلك نراه يميل لعدم وضع تعريفات محددة لأي من تلك المبادئ، تاركاً للفقه باختلاف توجهاته واتجاهاته الاجتهاد في استقرائها واستخلاصها من الأحكام الصادرة عنه، وهو ما يفسر تنوع تلك التعريفات بحسب الزوايا المنظور إليه منها، والإلمام بجميع الجوانب التي يشملها المبدأ المعرف كنظرية الموظف الفعلي ومبدأ المشروعية على ما سبق بيانه ومبدأ الأمن القانوني، فهذه المبادئ تعتبر بمثابة قواعد ملزمة يتعين على الإدارة أن تلتزم بها في قراراتها وإلا عدت غير مشروعة.

وعلى الرغم من الجهود التي بذلها القضاء لعدم المساس بالمراكز التي يكتسبها الأفراد في ظل القوانين والقرارات الصادرة عن المشرع وعن الإدارة، إلا أنها لم تقرره صراحة مما أفسح المجال للاجتهادات التي حاولت تبني تعريف محدد له يجمع مكونات المبدأ وأبعاده، ويسهل الرجوع إليه في كل حالة تعرض له، لبيان مدى إمكانية الأخذ به من عدمه، بحيث يكون الوصول إلى تحقق وجوده في كل حالة كافياً لتعريفه وبيان مفهومه .

تبعاً لذلك فقد تعددت التعريفات الموضوعة لمبدأ الأمن القانوني من الناحية الموضوعية، وإن كانت جميعها اتفقت على ربطه بمبدأ سياده القانون وتضمينه للمفاهيم الأساسية التي دفعت لظهوره على الصعيد الدستوري والقانوني.

ومن تلك التعريفات ما ربطت بينه وبين الاستقرار القانوني في تطبيق القواعد القانونية فيما يتعلق باحترام الحقوق والحريات، فلا معنى لسيادة القانون ما لم يتحقق الشعور بهذا الاستقرار لدى المخاطبين بالقانون، باعتبار أن تنظيم العلاقات القانونية من وظائف القانون، فاهتزاز الاستقرار في العلاقات القانونية يؤدي بالتبعية إلى اهتزاز صورة القانون في أعين المخاطبين به.[١١]

ومن مقتضيات مبدأ الأمن القانوني أن استقرار القانون هو عنصر من عناصره الذي بات يتم الاعتراف به دولياً كمطلب مركزي لسيادة القانون، فهو يهدف لخلق مجتمع يقوم على العدالة والاستقرار، حيث يتم احترام حقوق الجميع وتطبيق القانون بشكل فعال، لذلك كان أمرا حتميا

[١١] دانا عبدالكريم سعيد، ديكان ديار أبوبكر: المرجع السابق ص٨٧– نقلاً عن د/ أحمد فتحي سرور مؤلفه: القانون الجنائي الدستوري ط٢ دار الشروق القاهرة ٢٠٠٢ص٨٣.

وضروريا على الدول تبني هذا المبدأ وجعله جزء لا يتجزأ من أنظمتها القانونية لضمان العدالة والاستقرار في المجتمع.

ولأن الاستناد لفكرة الحقوق المكتسبة المترتبة على تطبيق القواعد القانونية، ليست وحدها كافية لتحقيق هذا الشعور بالاستقرار لدى الأفراد، إذ كان لابد من وجود مبدأٍ يكون أوسع شمولاً في مضمونه، ويضع في اعتباره أيضاً التوقعات المشروعة لتطبيق القانون والتي ليس بمقدور المشرع أن يتوقعها أو يتنبأ بها عند وضع القانون، والتي يمكن أن تظل خافية عنه حتى تطبيق وتنفيذ القانون، فجاءت فكرة الأمن القانوني لتشمل تلك المعاني والتوقعات، وإن لم يتم النص عليه صراحة في الدستور أو القانون، وإنما جاء في صورة مجموعة من الضمانات العامة الممنوحة للمواطنين دون اعتبارها حقاً معترفاً به بصورة عامة، لما قد يترتب على هذا الاعتراف من إصابة نشاط السلطات العامة بالشلل لعدم قدرتها على إدخال التعديلات على التشريعات النافذة، لأنه سوف توجد طائفة ما من الأشخاص يمكن أن تنازع باستمرار في أي إصلاح تشريعي إستنادا إلى الحق في الأمن القانوني.[١٢]

ومن بعض الضمانات المنصوص عليها دستورياً ويجب على المشرع مراعاتها وإلا فإن مخالفتها تؤدي إلى المساس بالأمن القانوني: كفالة حق التقاضي وشرعية الجرائم والعقوبات- فلا جريمة ولا عقوبة بغير نص- وأيضاً ضمانة عدم رجعية القوانين عدا من بعض الاستثناءات المحددة بقيود وضوابط تخضع لرقابة القضاء الدستوري، كالقانون الأصلح للمتهم وغيره من القوانين التي تفترض طبيعة تطبيقها الاقتران بأثر رجعي.

وقد ظهر في قضاء المحكمة الدستورية العليا ما ذهبت فيه إلى تقييد الأثر الرجعي لبعض النصوص التشريعية في غير المجال الجنائي والأخذ بنظرية الاوضاع الظاهرة، وذلك للحفاظ على المراكز القانونية المكتسبة في ظل القانون المقضي بعدم دستوريته والتي من شأن الأثر الرجعي المساس بها بشكل يتجاوز الحدود التي تسمح بها المبادئ الدستورية.[١٣]

وعلى الجانب الفرنسي فقد كان الأمن القانوني وراء الشروط العديدة الصريحة التي عبر عنها مجلس الدولة الفرنسي في إطار الصلاحيات الاستشارية والقضائية، وقد جاء تعريفه بأن يتمكن المواطنون من الوصول إلى القانون بسهولة، ويكون مستوى ما هو مباح وماهو ممنوع واضحا من جانب القانون المطبق، وللوصول إلى هذه النتيجة يتعين أن تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومه وألا تخضع لتغييرات متكررة أو غير متوقعة، بناء عليه فقد قضى بوضع مبدأ الأمن ضمن المبادئ الدستورية

[١٢] د. محمد عبداللطيف: مبدأ الامن القانوني – مجلة البحوث القانونية والاقتصادية– كلية الحقوق جامعة المنصورة – العدد٣٦ ٢٠٢٤/١٠– ص٩٠

[١٣] د. وليد محمد الشناوي: الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد – مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق– جامعة المنصورة العدد٥٦ أكتوبر/٢٠١٤– ص ٢٩٣.

في فرنسا بوصفه جزءا من الحقوق الأساسية للمواطنين بالتطبيق لما نصت عليه ديباجة دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨.[١٤]

وقد عرفه الفقه الفرنسي بأنه: "مفهوم الثبات النسبي للمراكز القانونية، واستقرارها من حيث الزمان ووضوح القواعد القانونية وقرارات السلطات العامة وتحديدها وتوافر الجودة فيها بهدف استبعاد الاضطراب في مجال القانون أو التغيرات المفاجئة في تطبيق القانون".[١٥]

ومن التعريفات الحديثة له أيضاً: "بأنه مبدأ يفرض على السلطات العامة ضمان استقرار وقابلية التنبؤ بالقواعد القانونية لحماية الأفراد من التغييرات المتكررة أو الرجعية في التشريعات".[١٦]

كما يعرفه المجلس الدستوري الفرنسي بأنه: "هو مبدأ القانون الذي يهدف إلى حماية المواطنين من الآثار الجانبية السلبية للقانون وخاصة التناقضات وتعقيد القوانين واللوائح أو كثرة التعقيدات[١٧] ويستند في ذلك لما جاء بإعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر منذ عام ١٧٨٩ الذي فرض "أن تصاغ القواعد القانونية بوضوح كاف لتجنب التفسيرات التعسفية، وألا يترتب على تعديلها إخلال مفرط بالمراكز القانونية المكتسبة شرعا".[١٨]

---

[١٤] دانا عبدالكريم سعيد، ديكان ديار أبوبكر: المرجع السابق ص٨٨.

[١٥] د محمد عبداللطيف – المرجع السابق ص٨٩ كما جاء بذات المضمون فيما بينه مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لعام٢٠٠٦ لأغلب مظاهر الأمن القانوني أو نطاقه الموضوعي: د.مازن ليلو راضي: الأمن القانوني من خلال جودة وتحسين القانون– مجلة الباحث العربي– مجلد٢– ٢٠١٢ص٣٦

[16] La sécurité juridique est un principe qui impose aux autorités publiques de garantir une stabilité et une prévisibilité des règles de droit, afin de protéger les justiciables contre les changements fréquents ou rétroactifs des normes." "La sécurité juridique en droit administratif français"*:* Bertrand Seiller– : 2012 p 45

[١٧] د:هانم أحمد محمود سالم – ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالته" دراسة فقهية قضائية مقارنة" بحث منشور– كلية الحقوق جامعة المنوفية ص١٥.

[١٨] "Le principe de sécurité juridique, qui découle de la Déclaration des droits d l'homme et du citoyen de 1789, impose que les règles de droit soient formulées avec une suffisante clarté pour éviter des interprétations arbitraires et que leur modification ne porte pas une atteinte excessive aux situations légalement acquise "Les grandes décisions du Conseil constitutionnel" (ص ٣١٢–٣١٥).

وقد ظهرت تطبيقات هذا المبدأ في التشريع الإماراتي باعتباره من المبادئ الأساسية التي نص عليها الدستور في المادة (٩٤): "تحمي الدولة حرية الأشخاص في ممارسة حقوقهم وفقا للقانون".[١٩]

وعرفه البعض بأنه: "ضمانة دستورية وقضائية تهدف إلى تحقيق الاستقرار في المراكز القانونية للأفراد والهيئات، من خلال وضوح النصوص القانونية، وثبات التفسير القضائي، ومنع التغيير التعسفي أو المفاجئ للقواعد القانونية التي ترتكز على الأفراد في ممارسة حقوقهم والتزاماتهم".[٢٠]

بما يعني ضرورة توفر قدر من الأمان والطمانينة لدى الأفراد عند ممارسة حقوقهم استنادا للتشريعات والقواعد القانونية القائمة والتي تتسم بالتشعب وكثرة التعقيدات.

وفي هذا الاتجاه - ما ذهب إليه د. محمد عبداللطيف من أن فكرة الأمن القانوني: "هي ضرورة التزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية، بحيث يتمكن الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى من القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها في ضوئها دون التعرض للمفاجآت".[٢١]

وفي رأينا - أياً كان ما حوته معاني ومفردات التعريفات السابقة التي اتجهت لإبرازها والتأكيد عليها باعتبارها أساس لمبدأ الأمن القانوني، فإنه في كل الأحوال- طالما كان الحديث عن دولة القانون وضرورة تحقيق العدالة القانونية بين الأفراد في المراكز المتساوية - فإنه يعد بمثابة قيدٍ على سلطات الدولة يجب أن تقوم بأعمالها ومهامها على ضوئه، بل أن يكون هو وسيلتها وركيزتها الأساسية عند قيامها بذلك.

رابعاً:النظام القانوني لبدء سريان الميعاد في دعوى الإلغاء: Le Delai du Recours:

إن الأصل في القرار الإداري أنه مزود بقرينة الصحة، وأن الإدارة قد توخت الدقة والسلامة في جميع الإجراءات القانونية المتخذة لإصدار قراراتها، وتظل هذه القرينة عالقة بها بحيث تعد القرارات

[١٩] وقد جاء النص صراحة على مبدأ الأمن القانوني في أحكام للمحكمة الاتحادية العليا منها: الحكم الصادر في الطعن رقم ٢٣٤لسنة ٢٠١جلسة ٢٠٢٠ بأن: "التعديلات القانونية لا تطبق بأثر رجعي إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة، حفاظا على الأمن القانوني وحقوق الأفراد المكتسبة" – مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا/٢٠٢٠ ص١١٢٣

[٢٠] د.أحمد عبدالله المرزوقي: المبادئ الدستورية في القضاء الإماراتي– دار النشر: دار الكتب القانونية دبي/٢٠١٩ ص١٤٥–١٥٠

[٢١] د: محمد عبداللطيف – المرجع السابق ص ٩٠ .

الإدارية بمقتضاها حجة على ما تضمنته من أحكام ولها قيمة قانونية لحين إثبات العكس[٢٢]، فإذا ثبت عدم صحة القرار لعيب أصابه بفعل عمل الإدارة، تولد الحق لكل ذي مصلحة في الطعن عليه لإلغائه.

وتعد دعوى الإلغاء من أهم الضمانات التي كفلها المشرع لحماية حقوق الأفراد ضد التصرفات والإجراءات التعسفية من جانب الإدارة، وتعكس جانباً من جوانب تطبيق مبدأ المشروعية وتتماشى مع المبادئ الدستورية الراسخة في كفالة حق التقاضي للأفراد، وعدم جواز تحصين أي عمل أو قرار إداري ضد الطعن أو الإلغاء، أو تضمين التشريع لأي حظر يتعلق بتلك الحصانة وببسط رقابة القضاء على التشريعات القانونية بتقرير عدم دستوريتها، وعلى عمل الإدارة لرد أي عدوان من جانبها على حقوق الأفراد وحرياتهم بتقرير إلغائها أوانعدامها، تأكيداً للمشروعية وإرساءً لقاعدة أن السلطة لا يمكن أن تكون طليقة، بل تحدها قيود وتحكمها ضوابط - أبرزها حق الفرد في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي بطلب النظر في أعمال السلطة وتحديد مدى مشروعيتها، فيما يعرف بخيار الإلغاء.[٢٣]

لذاــ ومن وجهة نظرنا، فإن وصف القاضي الإداري في هذا مجال دعوى الإلغاء بقاضي المشروعية لهو الأدق والأكثر تماشياً مع مفهوم مبدأ المشروعية.

ومن بين التعريفات الموضوعة لدعوى الإلغاء المتضمنة المعاني السابقة، من يعرفها بأنها: "دعوى موضوعية توجه إلى ذات القرار الإداري بهدف بحث مشروعيته والحكم لإلغائه أو إبطاله في حالة مخالفته للقانون ولا تمتد سلطة القاضي إلى أبعد من ذلك، فليس له أن يرتب بنفسه الآثار الناشئة عن الإلغاء فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات".[٢٤]

وقد تم إرساء قواعد دعوى الإلغاء أو بما يعرف بدعوى تجاوز السلطة - RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR- ومبادئها الأساسية منذ بداية ظهور القضاء الإداري ومجلس الدولة في فرنسا ومصر على السواء، يدور في فلكها عمل الإدارة وقراراتها، لعظم دورها في إرساء وتطبيق مبدأي المشروعية والأمن القانوني معاً، فكما أنها أداة ووسيلة لتطبيق المشروعية بالفصل في أي نزاع يدور حول مشروعية تلك القرارات، بالنظر لجميع الظروف والأوضاع المحيطة بالقرار وقت صدوره حتى لو تغيرت تلك الظروف بعد ذلك.

تعد في الوقت ذاته أداة ووسيلةً لتحقيق الأمن القانوني، وذلك حين يقوم قاضي الإلغاء نفسه بإجراء الموازنة بين مبدأ المشروعية الذي يقتضي إلغاء القرار الإداري لما أصابه لمخالفته للقانون، وبين

---

[٢٢] عبدالله خميس علي السويدي: نفاذ القرار الاداري في ضوء أحكام القضاء الإماراتي– دراسة مقارنة– جامعة عجمان–أطروحة ماجستير/٢٠٢٣ص١.

[٢٣] د. محمد رفاعي: النظام القانوني للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء– بين فلسفة النص وواقع التجربة – دراسة نقدية تحليلية المجلة القانونية ص٦٣٦ .

[٢٤] د. رافت فودة: أصول وفلسفة الإلغاء – دار النهضة العربية القاهرة/٢٠١١ ص١٢٤.

مبدأ الأمن القانوني الذي يفرض مراعاة واحترام الحقوق التي رتبها القرار وترتب عليها مراكز قانونية لأصحابها، فيغلب تلك الأخيرة، بالحد من الأثر الرجعي المترتب على حكم الإلغاء.

وقد نص قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧لسنة ١٩٧٢ على إجراءات وشروط دعوى الإلغاء فيما يتعلق بالقرارات الخاضعة للإلغاء، والقواعد القانونية المنظمة لبدء سريان مواعيد الطعن وكيفية تداول الدعوى حتى صدور الحكم وما يترتب عليه من آثار.[٢٥]

وبالنسبة للميعاد القانوني للطعن بالإلغاء على القرار الإداري، فقد اعتبره المشرع من النظام العام الذي يجب على المحكمة أن تتحرى تحققه من تلقاء نفسها دون حاجة لدفع من الخصوم، كما لا يجوز للأفراد الاتفاق فيما بينهم، أو بينهم وبين الإدارة على تعديله أو وقفه أو مده بالمخالفة للأوضاع القانونية المقررة التي سنعرض لها، لأنه يتصل بحجية القرارات الإدارية وليس لأحد سوى المشرع أن يعدل أو يمد أو يوقف هذا الميعاد.[٢٦]

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في ذلك ما جاء بأن: ".... إذا صدر القرار معيبا وكان من شأنه ترتيب حق للغير، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب مضي فترة معينة على صدوره، بحيث يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في الموضوع، ولا يجوز بعد انقضاء هذه الفترة التي اكتسب فيها حصانة أن يكون عرضة لعملية السحب أو الإلغاء، ويصبح حينئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار، وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله".[٢٧]

وقد تحدد هذا الميعاد بموجب المادة ٢٤ من القانون المشار إليه بستين يوما، وفي نظيره الفرنسي وفقا لنص المادة ١٠٢ من قانون الإجراءات الإدارية الفرنسي بشهرين، كما جاء النص عليه في القانون الإماراتي بموجب المادة ٨٤ مكرر من قانون الإجراءات المدنية الإماراتية المعدل بالمرسوم بالقانون الاتحادي رقم ١٥ لسنة ٢٠٢١ بمدة ستين يوما.[٢٨]

---

[٢٥] وتعد دعوى الالغاء من بين الموضوعات التي أسهبت فيها الكتابات وأفرد لها الباحثين وفقهاء القانون منذ بداية عهد مجلس الدولة دراسات ومراجع مستقلة بجانب المؤلفات التي تم توثيقها في هذا البحث – من بينها: د.محمد عبدالعال السناري: دعوى التعويض ودعوى الإلغاء دراسة مقارنة كلية الحقوق جامعة الفيوم ٢٠١٢– د.سامي جمال الدين: دعوى إلغاء القرارات الإدارية – د.خليفة عبدالعزيز عبدالمنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة.

[٢٦] د. عبدالغني بسيوني: القضاء الاداري ١٩٩٦ منشاة المعارف بالإسكندرية ص ٥٣٥.

[٢٧] م.أ.ع – الطعن رقم ٦٣٩٧ لسنة ٤٢ق جلسة ٢٠٠/٢/٢٢–٣ نقلا عن: دور القضاء الإداري في تكريس مبدأ الأمن القانوني –مرجع سابق ص ١٠٢.

[٢٨] جدير بالذكر ان انه ونظراً لخلو التشريع الإماراتي من نص عام يحدد ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري، إلا ما قد يرد أحيانا في قوانين أو نظم إنشاء أو تأسيس بعض الهيئات أو المؤسسات العامة من مواعد خاصة للطعن

وعلى الرغم من أن القرار الإداري يعد نافذاً في حق الإدارة بمجرد صدوره مستكملاً شروط صحته القانونية، وهو الرأي الغالب في الفقه المصري والفرنسي، وأكدت عليه أحكام القضاء الإماراتي حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "من المقرر في فقه القانون الإداري إذا كان القرار الإداري ينفذ ويرتب آثاره بمجرد توقيعه من المختص بإصداره ولا يجوز الرجوع عنه أو سحبه إلا في الأحوال التي يقررها القانون".[٢٩]

على القرارات الإدارية الصادرة عن إدارتها ، ولذلك فقد التجأت المحاكم إلى النصوص الناظمة لمواعيد تقادم سماع بعض الدعاوى المنصوص عليها في قانون المعاملات المدنية ، الأمر الذي أدى إلى اضطراب أحكام المحاكم في هذا الشأن، إذ أخذت بعضها بالتقادم الطويل المقدّر بخمسة عشر عاماً، فيما أخذت بعضها الآخر بالتقادم الخمسي تارة والتقادم الثلاثي تارة أخرى، وساد هذا الاضطراب لبعض الوقت دوائر النقض المدنية بالمحكمة= =الاتحادية العليا ، قبل أن تستقر على اخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل عملا بالمادة (٤٧٣) من قانون المعاملات المدنية الاتحادي، وكانت القضية المرفوعة من السيد (س.م.ع) ضد وزارة الزراعة والثروة السمكية فرصة مناسبة لأن تطلب الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا من هيئة المحكمة، العدول عن مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل، والأخذ بالميعاد القصير المعمول به في معظم القوانين المقارنة والتي تحدد هذا الميعاد ب (٦٠ يوماً) –الطعن رقم ٢٠٠٩/٢٤٤ نقض إداري ٢٠٠٩/١٠/١٤–ستتم الاشارة الى هذا الحكم في موضع لاحق من هذا البحث، وإذ نظرت هيئة المحكمة طلب العدول المحال إليها من الدائرة الإدارية، فقد قضت برفض طلب العدول وتأييد مبدأ إخضاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل وفق ما استقر عليه قضاء الدائرة الإدارية، ومما قالته الهيئة في حكمها الشهير :" وحيث إنه ولئن كانت المادة (٧٥) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣، أعطت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حال عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها، إلا أن حد هذه الصلاحية ، إكمال نقص أو سدّ فراغ في التشريع الوطني دون أن ترقي تلك الصلاحية إلى حد استحداث مواعيد وآجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب أو رسم طرق طعن في الأحكام ، لاتصال كل ذلك بالنظام العام. ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري، يؤدي تفويته إلى تحصن القرار من رقابة القضاء، هو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في تشريع وطني، وليس هو سد لنقص أو إكمال لفراغ في تشريع قائم ، ومن ثم فإن= =الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز".[الطلب رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩هيئة عليا ، جلسة ٢٠١٠/٣/٢٩]. د.عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة: دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي" نموذج القرار الإداري"– ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية بيـروت / لبنان٢١–٢٠١١/٦/٢٢.

[٢٩] المحكمة الاتحادية العليا (الأحكام الإدارية) – الطعن رقم ٢٨٦لسنة ٢٠١٢ق جلسة /٢٠١٢/١١– عبدالله خميس على السويدي: نفاذ القرار الإداري في ضوء أحكام القضاء الإماراتي– مرجع سابق ص ٤٩.

ولكن لا تترتب على القرار آثاره القانونية، ولا يسري في حق الأفراد إلا إذا علموا به بإحدى الطرق التي حددها القانون، والتي يبدأ بموجبها سريان ميعاد الطعن عليها، وهي النشر أو إعلان صاحب الشأن به، وحالة ثالثة هي واقعة العلم اليقيني التي يثبت بها علم صاحب الشأن بالقرار فتقوم مقام الإعلان- نعرض لكل منها في إيجاز على النحو التالي:

أ- النشر:

ويتعلق النشر تحديداً بالقرارات التنظيمية- ويعد قيداً شكلياً من القيود الواردة على الإدارة في ممارسة سلطتها اللائحية، وهو حق المخاطبين بها في العلم بماهية القواعد القانونية التي تشتمل عليها اللائحة ويجب عليهم الالتزام بها.[٣٠]

ويعرف الفقه والقضاء الإداري النشر بأنه: "اتباع جهة الإدارة شكليات معينة، لكي يعلم الجمهور بالقرار".[٣١]

وقد وجدت فيه المحكمة الإدارية العليا الكفاية، كقرينة على العلم بهذا النوع من القرارات باعتبارها تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير موجهة لأشخاص بذواتهم ولا تنشئ مركزاً قانونياً لفرد بعينه وحددت شروط النشر بقولها: "إن المشرع جعل سريان ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء الإداري هو واقعة نشر القرار المطعون في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح".[٣٢]

وقد أوجب المشرع بسند من نصوص المواد(٦٤-٦٥-١٨٨) من الدستور- أن تذاع تلك النشرات على الوجه الذي يتحقق معه إعلام ذوي الشأن بما تضمنته من قرارات، وأن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار ومضمونه بشكل واضح يتيح لذوي الشأن الإطلاع عليه والإلمام بتفاصيله، والذي يبدأ معه سريان ميعاد الطعن إذا وجد له مصلحة فيه.

فإذا لم تلتزم الإدارة بالقيد الشكلي المتوجب عليها بنشر القرار اللائحي أو التنظيمي كشرط لبداية العمل به، فإن تطبيق هذا القرار يزيل عن القواعد القانونية التي تضمنها صفتها الإلزامية، فلا يكون لها قانوناً من وجود- متعيناً القضاء بعدم دستوريته لمخالفته لمواد الدستور مشوباً بعيب إساءة استعمال

---

[٣٠] والنشر بهذا المفهوم والمسمى باليقين القانوني- مما يندرج تحت مفهوم الأمن القانوني بالمعنى السابق له في هذا البحث- فتحديد ما هو مباح وما هو محظور، يوجب بداهة أن يكون الفرد على علم مسبق بالتشريعات التي تسنها السلطة المختصة بالتشريع بكافة الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا العلم، فالعلم مناط التكليف- ليحقق مبدأ الأمن القانوني غايته في عدم المساس بالحقوق المستقرة، وألا يكون أحد منهم مهددا في أي وقت بصدور قانون يحرمهم ولو جزئيا من هذه الحقوق- بحث سابق النشر للباحثة بعنوان:"القيود الدستورية على السلطة اللائحية"- المجلة العلمية للبحوث الادارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية العدد٣- المجلد١- سبتمبر/٢٠٢٣ ص ١٠٥ وما بعدها.

[٣١] د. شريف يوسف خاطر: القضاء الاداري- دعوى الإلغاء-دار الفكر والقانون المنصورة ٢٠١٦ص١٧٥.

[٣٢] م.ع.ا الطعن رقم ١٣٧٣لسنة -جلسة ١٩٦٥/٢/١٤مج السنة العاشرة - دعبدالغني بسيوني المرجع السابق ص٥٢٢ .

السلطة[٣٣]، وذلك لما سيكون من شأن تطبيقها دون نشر، تكليف للمخاطبين بها بما يجهلونه ويعتبر هذا التكليف أيضاً من حيث الأثر كالقوانين التي تطبق بأثر رجعي، وهو أمر يخالف المبدأ الدستوري الثابت بعدم رجعية القوانين، إلا استثناءً بنص صريح في حالات بعينها سيتم الإشارة إليها في موضع لاحق من هذا البحث.

وفي التشريع الإماراتي- نصت المادة ١١١من الدستور على: "إن نشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد ... وعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكورة ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون، وإنه من المقرر في الاجتهاد القضائي بالدولة أنه لا فرق فيما يتعلق باستلزام النشر بين القوانين والقرارات التنظيمية واللائحية، فكلها تشترك في وصف القانون بمعناه العام وأن التشريع بمعناه الوظيفي ينسحب عليها جميعا، وأساس إلزامية النشر هو إحاطة علم الكافة بالأحكام القانونية والتنظيمية المقررة من قبل الجهات المختصة" .

ب - الإعلان :

وهو خاص بالقرارات الفردية، ويعد الوسيلة الأساسية في نقل العلم بالقرار الإداري الفردي لذوي الشأن[٣٤]، ويوجه مباشرة لصاحب الشأن بقصد نقل القرار الإداري من قبل جهة الإدارة إلى المخاطب به فرداً أو أكثر معينين بذواتهم[٣٥]، وإحاطتهم علماً بكافة عناصر القرار ومضمونه.

والأصل في الإعلان أن المشرع لم يلزم الإدارة باتباع وسيلة معينة لتبليغ الأفراد بالقرار- وإنما يكتفى بأن يحصل الإعلان لذوي الشأن ويقع علمهم بمضمونه على وجه اليقين، مع مراعاة أنه إذا اشترط المشرع شكلاً معيناً لإتمام الإعلان الذي يتم به بداية احتساب المدة المقررة للطعن بالإلغاء وجب الإلتزام بها وإلا وقع الإعلان باطلاً غير منتجٍ لأثر في سريانه، ويقع عبء الإثبات في إتمام الإعلان بهذا النحو على جهة الإدارة، فإن عجزت عنٍ تقديم ما يفيد قيامها بالإعلان يظل ميعاد الطعن مفتوحا لحين إتمامه على أن يبدأ من تاريخ وصوله لصاحب الشأن لا من تاريخ إرساله.[٣٦]

---

[٣٣] د. شريف يوسف خاطر: المرجع السابق ص ١٦٠.

[٣٤] الدعوى رقم ٢٢٠ لسنة٢٦ق دستورية عليا – جلسة ٢٠٠٧/١/١٤ مشار إليه في بحث القيود الدستورية على السلطة اللائحية مرجع سابق ص١٠٤ .

[٣٥] أحمد صفاء يحيى الخطيب: سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء– دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه ٢٠٢٣ ص ٥٨–عن د محمد كامل ليله: الرقابة على أعمال الإدارة الكتاب الثاني ط٢ دار النهضة العربية ١٩٦٩ .

[٣٦] وقد أوضحت ذلك المحكمة الإدارية العليا في ذات الحكم المشار إليه، بأن أكملت: "ومن المسلمات في المجال الإداري في مصر وفي فرنسا، أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق الإدارة، ولئن= =كان من اليسير عليها إثبات النشر لأن له طرقا معينة، فإنه من العسير عليها نسبيا إثبات الإعلان لعدم تطلبه شكلية معينة في اجراءاته:" والقضاء الاداري في مصر وفرنسا يقبل في هذه الخصوصية كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان، فقد يكون مستمدا من توقيع صاحب المصلحة على أصل القرار أو صورته بالعلم وأحيانا يكتفى بمحضر

و في هذا الشأن، أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبدأً قانونياً ينص على أن: "الإدارة ملزمة بإخطار الأفراد المعنيين بالقرارات الإدارية الموجهة إليهم، لتمكينهم من ممارسة طرق الطعن".[٣٧]

أما القضاء الإماراتي، فقد اجتهد لكي يحدد الحالات التي يتعين فيها الإلتجاء إلى وسيلة الإعلان حيث قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "وكان مما قرره القضاء المقارن في هذا الشأن هو التمييز بين قرارات الإدارة اللائحية (التنظيمية) وقرارتها الفردية، بحيث متى كانت الأولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم مما لا يكون معه محل الالتزام وسيلة الإعلان بالنسبة إليها، فإن الثانية إذ تتجه بالعكس إلى أشخاص معينين بذواتهم ومعلومين سلفا لدى الإدارة فإنه لا يكون ثمة محل بالنسبة لهم للاكتفاء بوسيلة النشر، بل يكون الإعلان إجراءا محتما".[٣٨]

ج – العلم اليقيني :

يعد العلم اليقيني من ابتداع القضاء الإداري واستقر على الأخذ بها، ويشير لعلم صاحب الشأن علماً قطعياً نافياً للجهالة ثابتاً بتاريخ محدد، فإذا علم صاحب الشأن بصدور القرار وبمضمونه بشكلٍ تام فقد تحقق الغرض من الإعلان والنشر، وعليه أن يحدد موقفه من القرار في مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ ثبوت علمه به علماً يقينياً[٣٩]، لذلك يشترط في العلم اليقيني كما هو الحال في النشر والإعلان أن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار ومضمونه حتى يقوم مقامهما في تحديد بدء سريان ميعاد الطعن إبتداءً من تاريخ حصوله، ذلك أن العلم بمضمون القرار الأول هو الغاية من الثاني والثاني هو وسيلة الأول.[٤٠]

ويمكن إثبات العلم اليقيني بكافة الطرق بما فيها القرائن والوقائع التي تنهض دليلاً عليه، وتكلف بتقديمه الإدارة للقضاء، الذي يراقب مدى صحته وجدواه في إثبات العلم اليقيني للمخاطب بالقرار

التبليغ الذي يحرره الموظف المنوط به إجراء التبليغ، ويجوز قبول إيصال البريد كقرينة يمكن إثبات عكسها إذا ما أرسل التبليغ بكتاب عن طريق البريد" – دعبدالغني بسيوني – المرجع السابق ص ٥٢٧– أيضا د:رأفت فوده: فلسفة وأصول قضاء الإلغاء ص ٤٤٣ .

[37] L'administration est tenue de notifier ses décisions individuelles aux intéressés pour leur permettre d'exercer les voies de recours." : Arrêt « Dame Cachet »: CE, 2 février 1962, Dame Cachet,n 45693 Recueil Lebon -1962-p78 .

[٣٨] المحكمة الاتحادية العليا –الطعن رقم ١٤٠لسنة ٢٠١٢ إداري جلسة ٢٠١٢/٥/٢٧ عبدالله خميس على السويدي المرجع السابق ص٧٣ .

[٣٩] حسن مفتاح الأجهر: وسائل سريان الميعاد في دعوى الإلغاء(دراسة مقارنة) بحث مستخلص من اشراف أ.د صلاح الدين فوزي محمد مجلة البحوث الاقتصادية والقانونية –العدد ٨٣ المجلد ١٣ مارس ٢٠٢٣ كلية الحقوق جامعة المنصورة ١٤٤٢هـ /٢٠٢٠ ص١٤.

[٤٠] المرجع السابق ص١٥ .

من عدمه، حيث أن هذا النوع من العلم قد تم بمسعى خاص من قبل صاحب الشأن دون قيام الإدارة رسمياً بإعلانه أو بنشر القرار محل الطعن، فإنه يندرج تحت مسمى العلم الواقعي.[٤١]

فقضت المحكمة الإدارية العليا: "العلم اليقيني بالقرار الإداري هو العلم الحقيقي المؤكد ليس فقط بوجود القرار بل بمضمونه وكافة عناصره ومحتوياته وأسبابه إن كانت له أسباب معلنة - لا يؤخذ في العلم اليقيني الافتراض أو الظن- كما لا يحمل تنفيذ القرار على أنه قرينة على تحقق هذا العلم".[٤٢]

وقضت محكمة النقض بإمارة أبوظبي على أن: "إذا كانت نصوص القانون قد حددت واقعة الإعلان باعتبارها أداة العلم بالقرار الإداري المطعون فيه، إلا أنه بالنظر فيه إلى علم صاحب الشأن فإن الفقه والقضاء في المجال الإداري مستقران على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام النشر والإعلان، بشرط أن يكون علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا متى قام الدليل القاطع وفقا لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على ذلك العلم، بحيث يكون شاملا لجميع محتويات القرار ومؤداه حتى يتيسر له بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني من القرار ومتى قام الدليل على ذلك بدأ ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم دون حاجة إلى نشر القرار أو إعلانه، ويثبت هذا العلم من أية قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، وللقضاء التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن تثبيته عليها من كفاية العلم أو قصوره".[٤٣]

مفاد ما تقدم - أن قضاء الإلغاء لا يمكن أن يتاتى له القيام بدوره الرقابي في تقرير مشروعية القرار الإداري الصادر عن جهة الإدارة من عدم المشروعية، إلا بمناسبة النظر في الطعن المقام على هذا القرار من خلال دعوى الإلغاء، والتي بدورها لابد أن تقام في الميعاد القانوني المقرر لها وإلا حكم فيها بعدم القبول لرفعها بعد الميعاد، فتلحق بالقرار المعيب الحصانة التي تدخله في عداد القرارات السليمة على الرغم مما لحقه من عيب، وذلك حفاظا على استقرار المعاملات وما ترتب من حقوق مكتسبة تحقيقا للصالح العام، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "إن دواعي المصلحة العامة تقتضي أنه إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقا، أن يستقر هذا القرار بعد فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح حددت هذه الفترة بستين يوما من تاريخ نشر القرار أو إعلانه قياسا على مدة الطعن القضائي، إذا انقضت هذه المدة اكتسب القرار حصانة تعصمه من

---

[٤١] د رأفت فوده: أصول فلسفة النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء – مرجع سابق ص١٢٤ .

[٤٢] طعنان رقمي ٢٧٨٥و٢٨٨٨ لسنة ٣١ق – جلسة ١٩٨٧/٦/٢٧ د ماهر أبو العنين – دعوى الإلغاء – الكتاب الأول ص ٤٣٥ .

[٤٣] محكمة النقض بإمارة أبوظبي الأحكام الإدارية الطعن رقم ١٣لسنة ٢٠١٣ جلسة ٢٠١٣/٦/١٧ عبدالله خميس على السويدي المرجع السابق ص

أي إلغاء أو تعديل ويصبح حينئذ لصاحب الشان حق مكتسب فيما تضمنه القرار، ومن ثم فإن الإخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمرا مخالفا للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله".[٤٤]

ففي تحديد ميعاد الطعن على القرار الإداري تحديداً قاطعاً على هذا النحو ما يعمل على إحداث التوازن بين مصلحتين ظاهرتي التعارض فيما بينهما، تميل كل منهما لأحد مبدأي المشروعية والأمن القانوني- الأولى: وهي مصلحة صاحب الشأن أن يفتح أمامه باب الطعن في أي وقت دون أن يحده حد ليطعن على القرار الصادر عن الإدارة وقتما يشاء إذا وجد مصلحة في ذلك بما فيه من تحقيق لمبدأ المشروعية - والثانية: وهي المصلحة في استقرار أعمال الإدارة وتصرفاتها القانونية لما يترتب عليها من مراكز قانونية وحقوق مكتسبة، حتى وإن شابها عيب أو خطأ يؤثر في صحتها، طالما انقضى ميعاد الطعن عليها - فيما يعد تحقيقاً لمبدأ الأمن القانوني، وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها أن: "انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء بمعنى صيرورة القرار الاداري محل الإلغاء حصينا ضد الإلغاء، وهو ما يجعله في حكم القرار المشروع مما يجعله لنفس السبب مصدرا يعتد به شرعا لمراكز قانونية صحيحة ولحقوق مكتسبة لذوي المصلحة فيه، بحيث لا يكون من المقبول والحالة هذه أن يباح للإدارة اغتصاب هذه الحقوق بأي شكل من الأشكال وذلك مهما يكن القرار مصدر هذه الحقوق خاطئا أو مخالفا للقانون ما لم تصل المخالفة لقواعد الشرعية بالقرار الإداري إلى حد الانعدام مما يفقده صفة القرار الإداري ويهبط به إلى مجرد الأعمال المادية التي لا تتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية".[٤٥]

ويتضح من الحكم السابق، ولما تراءى للمشرع تحقيقا لمبدأ المشروعية حتى لا تنفلت من رقابته قرارات معيبة تتحصن بفوات مواعيد الطعن، أن هناك بعض أنواع من القرارات الإدارية التي تخرج فيما يتعلق بالطعن عليها من دائرة الميعاد القانوني فلا تقيد بمواعيد محددة ويجوز الطعن عليها في أي وقت، إما بامتداد سريان هذه المواعيد لسبب أو لظروف حالت دونه- ميز في شأنها بين ما يمكن اعتباره ظرفا طارئا- أو بانفتاح هذه المواعيد تماماً فيكون الطعن جائزاً في أي وقت.

مما يثير تساؤلا بشأن هذه الحالات - والطبيعة القانونية للقرارات التي ينطبق عليها الأثر المترتب على أي منها- حيث يكون بالطبع من شأن امتداد ميعاد الطعن لأجل غيرمحدد، أثراً بالغاً على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة المتولدة عنها والتي رتبها القرار فتصبح مهددة بالزوال إذا قضي بإلغاء القرار، سنعرض لها في المبحث الأول - لذلك نرى أن المحكمة الإدارية العليا قد أقرت فكرة امتداد سريان ميعاد الطعن فلم تكتفي بالعلم اليقيني، وإنما تؤكد ضرورة التبين من مركز المدعي القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه[٤٦]، بحيث يكون من السهل عليها التيقن مما إذا كانت الدعوى قد إقيمت

---

[٤٤] الطعن رقم ١٧٥٦لسنة ٤٣ق جلسة ١٩٩٩/١٢/١٩ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا السنة ٤٥ من أول أكتوبر سنة١٩٩٩ إلى آخر ديسمبر سنة ٢٠٠٠ ص ٢٩٣ .

[٤٥] م.أ.ع الطعن رقم ١٥٢٠ لسنة ٧ق ع مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاما ١٩٦٥-١٩٨٠ الجزء الثالث المبدأ ١١ السنة ٣١ ص٢٦٣ .

[٤٦] د: ماهر ابو العنين – المرجع السابق ص ٤٦٥ .

في الميعاد القانوني أم بعد فواته، واستقرت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر على الاعتداد بحالات معينة لوقف وانقطاع ميعاد رفع الطعن بالإلغاء.

وأيضاً القرارات التي تأبى طبيعتها والوصف القانوني الذي أسبغه عليها الشارع استناداً لهذه الطبيعة أن تتقيد بمواعيد للطعن عليها، فيظل مجال الطعن عليها مفتوحاً ومتاحاً في أي وقت يتكشف فيه العيب الذي أصابها، وأثر ذلك كله على سلطة قاضي الإلغاء عند النظر في الطعون المقامة عليها إذ يمثل امتداد سريان تلك المواعيد أو انفتاحها عارضاً أمامه في سبيل تطبيقه لمبدأ الأمن القانوني حفاظاً على ما استقر من أوضاع ومراكز قانونية بناءً على تلك القرارات منذ صدورها وحتى الطعن عليها، فيُغلب مبدأ المشروعية دون النظر لما ترتب عليها من آثار.

كما أن قضاءه بالإلغاء فيما يطعن عليه من قرارات، سواءً تلك التي يتقيد الطعن عليها بمواعيد محددة، أو تلك التي تخرج من دائرة الميعاد على ما سنوضح- ففي هذه الحالة سننتقل لحالة قانونية مختلفة تمثل عارضاً آخر من عوارض تطبيق مبدأ الأمن القانوني، وهو المتعلق بالأثر الرجعي المقترن بالحكم الصادر بإلغاء القرار الطعين- سنخصص له المبحث الثاني نشرح فيه أولاً ماهية الأثر الرجعي ومبدأ عدم الرجعية كمبدأ أصيل ومستقر قانوناً وفقهاً وقضاءً، والاستثناءات الواردة عليه، ثم التعرض بالشرح والبيان للجهود المبذولة والحلول الموضوعة من جانب القضاء المصري والقضاء المقارن للحد من الآثر الرجعي لأحكام الإلغاء لإعلاء مقتضايت الأمن القانوني.

لذا فسوف نعرض في المبحث الأول للعارض الأول من عوارض تطبيق مبدأ الأمن القانوني أمام قاضي الإلغاء، والمتمثل في القرارات التي تخرج من شرط الميعاد القانوني للطعن عليها، سواءً بامتداد سريان هذا الميعاد وحالاته، أو بانفتاح الميعاد والقرارات التي تندرج تحته، وبيان الأثر المترتب في كل منهما على تطبيقه - وننتقل في المبحث الثاني للعارض الثاني لتطبيق هذا المبدأ فيما يتعلق بالأثر الرجعي لأحكام الإلغاء وحدود سلطة القاضي في تنفيذه، وفقاً للنهج القضائي لمجلس الدولة المصري والقضاء المقارن.

المبحث الأول : القرارات التي يخرج الطعن عليها بالإلغاء من شرط الميعاد ومدى سلطة القاضي بشأنها في تطبيق مبدأ الأمن القانوني

إذا كان الثابت والمستقر عليه دون خلاف وكما سبق التأكيد- أن ميعاد الطعن بالإلغاء من الأمور التي تقررت بنص تشريعي صريح، وهو من النظام العام الذي لا يجوز مخالفته أو الاتفاق على ما يخالفه، ويجب على قاضي الإلغاء تحريه والتأكد من مراعاته والتزام الطاعن بحدوده عند طعنه على القرار- فإذا تبين له أن الطعن قد أقيم في غير هذا الميعاد- لم يملك إلا الحكم بعدم قبول الدعوى ولو كان القرار محل الدعوى قد أصابه العطب والعوار، احتراماً لحسن نية الغير المستفيد من القرار، ومنعاً من أن تصاب قرارات الإدارة بنوع من عدم الاستقرار.[٤٧]

ورغم هذا القيد الزمني، هناك من القرارات التي لا يجوز أن يتقيد الطعن عليها بميعاد، ذلك أن طبيعتها تأبى أن تتحصن بفوات مدد معينة مهما طالت، أو أن يتم التسليم بها وترتيب آثار عليها كالقرارات السليمة، لذلك تنفتح مواعيد الطعن عليها دون قيد زمني، لأسباب ترجع لطبيعة تلك القرارات أو طبيعة وخصوصية الظروف التي أحاطت به وصدر في كنفها، ولا يجد القاضي بُداً من أن ينظر في الطعن عليها دون النظر لميعاد رفعه ليقضي برفضه أو يقضي بإلغاء القرار ووأده إذا تبين عدم مشروعيته، إعلاءً وتنفيذاً لمبدأ المشروعية، دون النظر لاعتبارات الأمن القانوني في الحفاظ على مراكز وحقوق قد تكون ترتبت على القرار، وهذه الحالات على نوعين يختلف كل منهما عن الآخر في طبيعته وطبيعة والأثر الذي يرتبه بشأن ميعاد الطعن، سنتعرض لهما تفصيلا في مطلبين.

المطلب الأول : حالات امتداد سريان ميعاد الطعن بالإلغاء

وتتعلق تلك الحالات بطبيعة الأسباب والظروف التي أحاطت بالقرار لا بطبيعة القرار ذاته، فتؤدي حال تحقق شروط أيٍ منها لامتداد سريان الميعاد الطعن، وهي على حالتين- هما الوقف والانقطاع سوف نبحث كل منا على حده- ببيان الفارق بينهما وشروط كل حالة وكيفية احتساب مدة الطعن بالتطبيق من أحكام القضاء المصري والقضاء المقارن:

الفرع الأول : وقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء:

وأهم ما يميز وقف الميعاد ويفرقه عن الانقطاع على ما سنوضح مفهومه في الفرع الثاني- أن المدة القانونية المقررة للطعن قد بدأت بالفعل في السريان إلى أن حدث طارئ أدى إلى وقفها ليمتد أجلها وتستكمل ما تبقى منها بعد انتهاء هذا الحدث، وعليه يعرف وقف سريان الميعاد "بأنه كل سبب من شأنه أن يحول دون تمكن صاحب الشأن من تقديم طعنه".

---

[٤٧] د. هانم أحمد سالم: دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني – مرجع سابق ص١٣٩٢

ونظراً لما يترتب على هذا السبب من وقف لمدة الطعن مما يتيح للطاعن استئنافه بعد زواله، فإن المشرع المصري لم يتساهل في شأنه بالأخذ بأي سبب يبديه صاحب الشأن، فلابد لقاضي الإلغاء إن عرض له من ذلك العارض، والذي سيؤدي به إلى تغليب مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني، في شأن الدفع بوجود سبب أدى إلى وقف ميعاد الطعن المقرر بستين يوما من علم الطاعن بالقرار- وأنه لم يكن مقصراً أو غير حريص بشكلٍ كافٍ في تقديم طعنه في موعده المقرر له، لذلك فلا يقبل مجرد إبداء أي سبب لا يرقى في ضرورته وماهيته لمرتبة السبب القهري أو القوة القاهرة التي يستحيل معه على صاحب الشأن مباشرة الإجراءات القانونية اللازمة للحفاظ على حقوقه، ولهذا فليس من المنطقي أن تستقر الأوضاع القانونية على أساس قرارات غير مشروعة لم تسنح الفرصة للطعن عليها بسبب خارج عن إرادته.[٤٨]

ومن المتفق عليه في مصر وفرنسا وكذلك القضاء الإماراتي، بأن القوة القاهرة تمثل أقوى وأوضح أسباب وقف سريان ميعاد الطعن، ومفهوم القوة القاهرة الذي اعتمده الفقه والقضاء في كل منهم والمعول عليه لترتيب أثره في وقف ميعاد الطعن، هو أنها كل حادث فجائي غير متوقع ويخرج عن إرادة الشخص يكون من شأنه أن يحول بينه وبين رفع دعواه، سواء كان ذلك قبل بداية هذا الميعاد فلا يبدأ في السريان أو أثناء سريانه فيتوقف ليبدأ من جديد بعد زوالها.

وقد أخذ مجلس الدولة المصري بنظرية القوة القاهرة كسبب للإعفاء من الالتزامات في القانون الخاص لتطبيقها على روابط القانون العام حيث قالت المحكمة الإدارية العليا: "تطبيق القواعد الواردة في القانون المدني في هذا الشأن على الروابط الإدارية أساسه اعتبار هذه القواعد من الأصول العامة التي يجب النزول عليها في تحديد الروابط الإدارية في مجال القانون العام".[٤٩]

كما اشترطت لاعتبار الحادث من قبيل القوة القاهرة، ضرورة أن يكون فجائياً غير متوقع ولا يمكن دفعه، فإن أمكن توقع الحادث حتى ولو استحال دفعه، أوأمكن دفع الحادث ولو استحال توقعه، لم يكن قوة قاهرة من شأنها أن توقف ميعاد الطعن، وبالتالي يستحيل على ذوي الشأن اتخاذ الإجراءات اللازمة لإقامته، وبناء عليه أصدرت أحكاما عدة باعتبار الأسباب التي أبداها الطاعن من قبيل القوة القاهرة ورتب أثرها في وقف ميعاد الطعن ومنها:

---

[٤٨] د: عبدالغني البسيوني –المرجع السابق– ص ٥٣٦ .

[٤٩] مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة العدد الأول من أول اكتوبر ١٩٥٩وحتى آخر يناير ١٩٦٠ جلسة ديسمبر ١٩٥٩ ص١٠٦– نقلا عن د. محمد عبدالجليل المر جامعة الاسكندرية – تطبيقات نظرية القوة القاهرة في القضاء المصري والبحريني تعليق على حكم محكمة القضاء الاداري= =في الدعوى رقم ٣٧٢١٤ لسنة ٧٤ق الصادر بجلسة ٢٠٢٠/٦/٢٨ باعتبار جائحة كورونا قوة قاهرة دراسة تحليلية مقارنة في كل من مصر والبحرين ص٨.

١ــ "المرض العقلي يعتبر من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منع العامل من مباشرة دعوى الإلغاء في ميعادها القانوني الأمر الذي يجعل هذا الميعاد موقوفا بالنسبة له".[٥٠]

٢ــ "اعتبار حالة الاعتقال من القوة القاهرة يتوقف بسببها الميعاد عن السريان".[٥١]

٣ــ "المنع من التصرف في الأموال من قبيل القوة القاهرة".[٥٢]

وفي القضاء الفرنسي، فقد اشترط مجلس الدولة لاعتبار الحدث الذي عرض لصاحب المصلحة في الطعن على القرار الإداري من قبيل القوة القاهرة (Force majeure): أن يكون خارج سيطرة الإدارة أو الفرد **Extériorité** - وأن يكون غير متوقع إطلاقاً عند إبرام التصرف أو اتخاذ القرار **Imprévisibilité** - وأن يكون من شأنه أن يجعل التنفيذ مستحيلا وليس مجرد عبء ثقيل **Irrésistibilité**.[٥٣]

وهو ذات التعريف الذي تبنته المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية للقوة القاهرة وبذات الشروط المتطلبة لاعتبار الظرف الذي أحاط بالواقعة من قبيل القوة القاهرة المانعة من الطعن في الميعاد القانوني المقرر، من ذلك ما قضت به من: "عدم اعتبار الظروف الصعبة أو الأزمات المالية قوة قاهرة ما لم تصل إلى درجة الاستحالة المطلقة للتنفيذ".[٥٤]

غني عن البيان- أن اعتبار الحدث المفاجئ أو السبب الذي قام بالطاعن ولم يمكنه من رفع دعواه من قبيل القوة القاهرة المانعة من إقامة طعنه، هو من المسائل التي تخضع لتقدير قاضي الموضوع وتختلف باختلاف الظروف والملابسات المصاحبة لكل حالة، إذ أن العبرة ليست بوقوع القوة القاهرة وإنما بالأثر الذي يمكن ترتيبه عليها فيما يتعلق بإقامة الطعن لذلك فهي غير محددة على سبيل الحصر كما هو الحال في حالات انقطاع المدة كما سنبين فيما يلي.

---

[٥٠] الطعن رقم ٣٥٢ لسنة ٢٣ق– جلسة ١٩٧١/١٢/٣٠ م١٥ س ص ١٢٢٧ د. ماهر ابو العنين – المرجع السابق – ص ٥٩٩ : في حين لم تعتبر المرض النفسي من قبيل القوة القاهرة حتى ولو تم إثباته بأوراق رسمية: د ماهر ابو العنين – الدفوع الإدارية والموضوعية أمام القضاء الإداري الكتاب الثالث – ص٢٦٦.

[٥١] م.أ.ع الطعن رقم ١٣٣٤ لسنة ١٤ق جلسة ١٩٧٣/٤/١ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة السنة الثامنة عشرة القاعدة رقم ٤٤ ص ٧٨.

[٥٢] الطعن رقم ١٣٣٧ لسنة ٣٨ق جلسة ١٩٩٤/١١/١٣.

[53] "La force majeure en droit administratif français désigne un événement extérieur, imprévisible et irrésistible qui rend l'exécution d'une obligation impossible. Elle exonère l'administration de sa responsabilité si ces trois conditions sont réunies."–

[٥٤] الحكم رقم ٢٨/٥٤٢ بتاريخ ٢٠١٠/١١/١٥ – أحكام المحكمة الاتحادية العليا في المواد المدنية والتجارية – الجزء الأول ص٢٤٥ المصدر/ إصدارات وزارة العدل الإماراتية .

وقد لا يخفى من أن جائحة (كوفيد١٩) تعد مثالاً نموذجياً للقوة القاهرة- اعترفت به كل الأنظمة القضائية في كل دول العالم- لما ترتب عليها من توقف كامل للحياه العملية بجميع أشكالها- وأدت بالتالي إلى وقف المواعيد القانونية المعتبرة لجميع الإجراءات القضائية لجميع درجات الطعن وفي جميع أنواع التقاضي والدعاوى، وذلك لحماية النفس البشرية والحق في الحياه الذي يعلو على غيره من الحقوق والحريات الأخرى.[٥٥]

الفرع الثاني : إنقطاع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء:

يختلف انقطاع ميعاد الطعن عن وقفه في الأثر الذي يترتب عليه، حيث لا تحتسب المدة السابقة على سبب القطع ويتم احتساب المدة من جديد بزوال سببه، طالما أن هذا السبب قد حدث خلال المدة المقررة للطعن، ففي جميع الأحوال سيتم إسقاط تلك المدة وبداية احتسابها من جديد، ولذلك فهي محددة من قبل المشرع الإداري تحديدا يمكن حصره في ثلاث حالات هي: التظلم الإداري- رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة- طلب الإعفاء من الرسوم القضائية.

١ـــ **التظلم الإداري** :

ويقصد بالتظلم الإداري ما يقدم في شكل طلب من صاحب المصلحة في القرار محل التظلم، فيما يشبه الالتماس للجهة الإدارية، يستبين فيه الضرر الذي لحق به كأثر مباشر عن القرار المتظلم منه لكي تعيد النظر فيه بمراجعته وبحث إمكانية سحبه أو تعديله على أقل تقدير، أي أنه إجراء يوجه ضد قرار الإدارة وليس ضد الإدارة نفسها.

ويستوي هنا التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري الذي قد يلجأ إليه الأفراد لتوضيح هذا الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة مصدرة القرار على أمل أن تقوم بسحبه دون اللجوء للقضاء، بما يتطلبه ذلك من كثرة النفقات وطول وقت الفصل في الدعوى[٥٦] - في إحداث أثر قطع ميعاد الطعن- شريطة أن يتم تقديمه للجهة الإدارية مصدرة القرار أو للجهة الرئاسية في الميعاد المقرر لرفع الدعوى، وإلا اعتبر غير مقبول ولا يعتد به كسبب لقطع الميعاد، وإنما يكون سببا في تحصن القرار الإداري ضد السحب والإلغاء لفوات مواعيد الطعن - ونشير في التظلم الإداري لأمرين:

أولهما: ويتعلق بشروط وضوابط التظلم الذي يعتد به في قطع الميعاد، والتي تتمثل في ضرورة ألا يكون التظلم غامضا في عباراته أو مجهلاً في بياناته بحيث تعجز الإدارة عن استقاء عناصر المنازعة على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه، "وهو ما لا يتأتي إذا شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن

---

[٥٥] د محمد عبدالجليل المر: المرجع السابق ص ٢٥٣ .

[٥٦] د.عادل السيد محمد علي: سحب القرار الإداري وأثره في تعزيز مبدأ الأمن القانوني في ضوء القضاء الإداري ص٢٩٥٦-عن د .هانم أحمد محمود سالم: نحو قانون إجراءات إدارية مصري- رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة المنوفية ٢٠١٤ ص٣٣ وما بعدها .

يجهل القرار تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً يوقع الإدارة في حيرةٍ في شأن هذا القرار، وغني عن البيان أن مدى هذا التجهيل وأثره إنما هو مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة في حالة بخصوصها".[٥٧]

وثانيهما: كيفية احتساب المدة بعد تقديم التظلم، وقد ذهب بشأنه كلاً من مجلس الدولة المصري والفرنسي، إلى وجوب رفع الدعوى في خلال ستين يوما محسوبة من القرار الصحيح برفض التظلم أو من انتهاء الفترة التي يعتبر فواتها بمثابة قرار حكمي برفض التظلم أيهما أسبق ولو صدر بعد ذلك قرار رفض صريح.[٥٨]

"واللافت للنظر أن معيار احتساب الميعاد في حالة ثبوت وجود مسلك إيجابي للجهة الإدارية نحو الاستجابة للتظلم، والذي من شأنه أن يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المتظلم منه هو بالموقف النهائي للجهة الإدارية في بحث الموضوع حتى لو تعددت التظلمات المقدمة، مادام أنها قدمت في الميعاد وترتب عليها إعادة الجهة الإدارية لبحث الموضوع من جديد، إذ تنتفي مصلحة المتظلم في المسارعة إلى الطعن القضائي مادامت الجهة الإدارية مازالت تبحث الموضوع وقد يترتب على هذا البحث الاستجابة لطلبات المتظلم بما يخفف العبء عن كاهل القضاء".[٥٩]

وفي القانون الاتحادي الإماراتي نصت المادة ٨٤ مكرر من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم ١٠لسنة ٢٠١٤على أن: "لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية بعد مضي ستين يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، ويجب أن يبت في التظلم خلال ٦٠ يوم من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرر بالرفض وجب أن يكون مسببا- فوات ستين يوم على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهات المختصة بمثابة رفضه ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال".

جدير بالذكر، أن تقديم التظلم الإداري وإن كان يعتد به كسبب في قطع ميعاد الطعن لبدء احتساب مدة جديدة بانتهاء المدة السابقة عليه المشار إليها آنفا، إلا أنه لا يوجد ما يمنع صاحب الشأن من رفع

---

[٥٧] الطعن رقم ١٥٩٠لسنة ٨ق- جلسة ١٩٨٦/٣/٣ – بحث سابق للباحثة بعنوان "التظلم الإداري كأحد وسائل الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ومدى فاعليته في تحقيق مبدأ المشروعية – المجلة القانونية –كلية الحقوق –جامعة القاهرة – فرع الخرطوم العدد العشرون – المجلد الأول(ب) مايو ٢٠٢٤ – ص ٢٢٨

[٥٨] الطعن رقم ١٦٩٤ لسنة ٢ق جلسة ١٩٥٧/١٢/١٤ د ماهر أبو العنين دعوى الإلغاء الكتاب الأول ١٩٩٨ مرجع سابق ص٥٢٨ كما جاء هذا المعنى في الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي نصاً:

" "Le silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois vaut rejet implicite, et le délai de recours contentieux recommence à partir de cette date." Société Orange" (CE, 13 mars 2019, n° 418804 .

[٥٩] م.ا.ع الطعن رقم ٢٧٧٥٥لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٠١٣/٥/٢٢ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ثلاثين عاما – الجزء الرابع ٢٠٢٢ د محمد رفاعي: المرجع السابق ص٧٠٢

دعواه دون انتظار لانتهاء تلك المدة، وهو ما يحسب للقضاء الإداري بميوله نحو التيسير توخيا للأهداف المقصودة من التظلم الإداري الوجوبي- إذ أوضحت المحكمة الإدارية العليا أن: "إنتظار المواعيد قبل رفع الدعوى لم يقصد بذاته، وإنما أريد به إفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها المتظلم منه- وعلى ذلك فلا ينبغي تأويل عبارة الشارع "وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم"- تأويلا حرفيا يخرجها عن الغرض من وضعها، إذ لا معنى لانتظار انقضاء فسحته، وكذلك إذا بكر ذوو الشأن بمراجعة القضاء ثم انقضى الميعاد أثناء سير الدعوى دون أن تجيبهم الإدارة إلى طلباتهم".[٦٠]

وتماشياً مع هذا الاتجاه للمحكمة الإدارية العليا بما يؤكد حرص القضاء الإداري على أن يصل كل ذي مصلحة لقاضيه الطبيعي دون عوائق تمنعه عن تقديم دفوعه وأسباب طعنه على القرار في دعوى الإلغاء لبحث مدى مشروعية القرار الإداري من عدمه- ما تم استحداثه من إجراء وجوبي على صاحب الشأن قبل لجوئه للقضاء- بجانب التظلم للجهة الإدارية، وهو ضرورة التقدم بطلب التوفيق للجان فض المنازعات المنظمة بالقانون رقم ٧لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات كشرط لقبول دعوى الإلغاء، فقد قررت محكمة القضاء الإداري أنه: "إذا تبين من الأوراق إن جهة الإدارة أفصحت عن موقف رافض للعدول عن قرارها، كما في حالة تظلم صاحب الشأن من القرار إليها ورفضها لتظلمه رفضا صريحا مسببا على وجه كاشف عن تمسكها بقرارها فلا محل لإلزام أصحاب الشأن باللجوء إلى لجنة التوفيق قبل رفع الدعوى إلى القضاء لإلغاء ذلك القرار.[٦١]

وكما الحال في التظلم الإداري، فإن العبرة في شأن الطلبات المقدمة للجان التوفيق بالطلب الأول فقط والرد الصادر فيه عن اللجنة والذي على أساسه يحسب ميعاد الطعن بالإلغاء مهما تعددت الطلبات .

٢ـ <u>طلب الإعفاء من الرسوم القضائية</u>:

حيث يرتب مجلس الدولة الفرنسي على تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية أثراً قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، وسار على هداه مجلس الدولة المصري في ترتيب نفس الأثر، وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا الغاية من اعتبار هذا الطلب قاطعا للميعاد، بما ينطوي عليه من دلالة أقوى في استمساك صاحب الحق بحقه وبالمطالبة باقتضائه وأمعن في طلب الانتصاف من مجرد الطلب أو التظلم، ويظل القطع مستمرا لحين بت الجهة القضائية فيه مهما طالت مدته- فإذا صدر قرارها سواء بالرفض أو القبول وجب رفع الدعوى في خلال الستين يوما من تاريخ صدوره.[٦٢]

---

[٦٠] الطعن رقم ١ لسنة ١١ق جلسة ١٩٦٩/٣/٨ مجموعة مبادئ المحكمة السنة ١٤ ص ٤٤٢–الطعن رقم ٧٣٩١لسنة ٤٦ق جلسة ٢٠٠٢/٥/٢٥

[٦١] محمكة القضاء الإداري الطعن رقم ٤٧٣٧٦لسنة ٦٤ق غير منشور –نقلا عن د محمد رفاعي: المرجع السابق ص ٧١٠ .

[٦٢] الطعن رقم ٦٨٥ لسنة ٣ق جلسة ١٩٥٨/٣/٨ الطعن رقم ١٦٩٨ لسنة٢ق جلسة ١٩٥٧/١٢/١٤– د ماهر أبوالعنين المرجع السابق ص ٥٧٩ .

وإن كانت المحكمة الإدارية العليا قد خرجت على هذا الميعاد، على غرار الوضع فيما يتعلق بالتظلم الإداري كما رأينا، بأن "حكمت بقبول الدعوى شكلا بالمخالفة لهذه لمواعيد، فإذا أقام صاحب الشأن طلبا بإعفائه من الرسوم القضائية يقبل دعواه خلال ستين يوما من البت في طلب الإعفاء ولو تراخى الفصل فيه شهورا وسنوات، مما يؤكد ميل المشرع والقضاء الإداري عموما إلى التيسير على أصحاب الشأن فيما يتعلق بميعاد إقامة الدعوى، خاصة أن الأمر في معظمه ينصرف إلى بحث مدى مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها بما لا يوصد الباب أمام أصحاب الشأن في الالتجاء إلى القضاء".[٦٣]

ومنه قضاءها الذي جاء فيه: "ومن حيث أنه لايحاج في هذا الشأن بأنه يترتب على الأخذ بهذا النظر عدم استقرار المراكز القانونية إذا تراخت اللجنة في إصدار التوصية إلى ما بعد الستين يوما المشار إليها، وتراخي صاحب الشأن بالتالي في اللجوء للقضاء، ذلك الوقت لن يطول بصدور التوصية أو اللجوء للقضاء على نحو يؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية، كما أن البت في مشروعية القرارات الإدارية وهي أهم المنازعات التي تطرح على اللجنة يعلو في هذا الشأن ووصم القرارات الإدارية بالمشروعية هو الذي يؤدي بالضرورة إلى استقرار المراكز القانونية على الوجه المقرر قانونا .... من كل ما تقدم فإن ميعاد الستين يوما المقررة في المادة التاسعة من القانون المشار إليه، إنما هو ميعاد تنظيمي في خطاب من المشرع إلى اللجنة، ويكون ميعاد رفع الدعوى طعنا على القرارات الإدارية من تاريخ صدور توصية من اللجنة بشأن هذه القرارات".[٦٤]

ولعل في مسلك الإدارية العليا بشأن تلك اللجان، مرجعه لما تلاحظ على عملها واجراءاتها وتكليفات كل من طرفي النزاع للمثول أمامها ما يستلزم بطبيعته آجالا طويلة، والذي أدى من وجهة نظرنا ومن الواقع الذي تشهده أروقة العمل بها، أنها أصبحت مجرد إجراء شكلي لقبول الدعوى قد أفرغ من معناه، فلم يعد معبراً عن الغاية التي تغياها المشرع عند إنشائه لتلك اللجان بتخفيف العبء عن كاهل القضاء وتقليل حالات التقاضي، مع ما يترتب عليه من تبعات لطرفي النزاع بإنهاء النزاع في مهده مما يساهم في استقرارالأوضاع القانونية الناتجة عن القرار الإداري محل النزاع.

٣ـ <u>رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة</u>:

حيث استقر الرأي على أن رفع الطاعن لدعواه أمام محكمة غير مختصة من شأنه أن يقطع مدة سريان ميعاد الطعن، شريطة أن يتم رفع الدعوى خلال المدة المقررة للطعن بالإلغاء، وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا سبب اعتبار ذلك سبباً في قطع الميعاد على غرار طلب الإعفاء القضائي أن في رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة هو أمر أبلغ في الدلالة على رغبة صاحب الشأن من مجرد

---

[٦٣] د محمد رفاعي: المرجع السابق ص ٧٠٨ .

[٦٤] م.أ.ع الطعن رقم ١٢٣٤السنة ٤٨ق جلسة ٢٠٠٧/٤/١٤دائرة توحيد المبادئ– د محمد رفاعي: المرجع السابق ص ٧٠٩ .

طلب الإعفاء أو التظلم الإداري[٦٥]، بل إن المحكمة لم تكتف بمجرد الحكم بعدم الاختصاص لاحتساب مدة جديدة للطعن، وإنما أمهلت الطاعن لحين انتهاء مواعيد الطعن على الحكم وصيرورته نهائياً.[٦٦]

ويذكر أحد الفقهاء[٦٧]بوجود حالة وإن كانت نادرة الحدوث في الواقع، إلا أنها متوقعة- تجتمع فيها الحالات الثلاث السابقة لانقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء- وذلك بأن يتقدم صاحب الشأن بعد إعلانه بالقرار بتظلم للجهة الإدارية المختصة، فينقطع الميعاد إلى أن يصل إليه الرد بالرفض فيقوم برفع دعواه أمام محكمة غير مختصة، فينقطع الميعاد للمرة الثانية لحين صدور الحكم بعدم الاختصاص فيتقدم بطلب الإعفاء من الرسوم القضائية، فينقطع الميعاد للمرة الثالثة حتى تحكم المحكمة في طلب الإعفاء، ليبدأ احتساب الميعاد القانوني بستين يوماً من تاريخ هذا الحكم.

خلاصة القول- أنه إذا تحققت حالة من الحالات السابقة سواءً تلك التي ترتب وقف الميعاد القانوني للطعن بالإلغاء أو التي ترتب انقطاعه، فإن قاضي الإلغاء لا يملك إلا قبول الدفع بأحدها إذا توافرت شروطها وضوابطها على النحو السالف، وممارسة دوره كقاضي للمشروعية بالبحث في مشروعية القرار محل الطعن، مغضاً النظر لما ترتب عليه من مراكز أو حقوق للغير والحكم وإلغائه، تطبيقاً وتغليباً لمبدأ المشروعية على أية اعتبارات أخرى، بما يمثل أمامه عارضاً قانونياً واضحاً وصريحاً من عوارض تطبيق مبدأ الأمن القانوني.

المطلب الثاني : حالات انفتاح سريان ميعاد الطعن بالإلغاء

تختلف تلك الحالات عن سابقتها التي يترتب عليها امتداد الميعاد وليس انفتاحه، كونها لا تتعلق بالظروف والوقائع المحيطة بالقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة، وإنما تتعلق بطبيعة تلك القرارات التي تندرج تحتها لذاتها، وهذه القرارات ولكونها تمثل استثناءً على قيد الميعاد القانوني للطعن عليها بالإلغاء لجسامة العيب الذي يصيبها، ويظل سيف الرقابة القضائية مسلطاً عليها مهما طالت المدة على صدورها وما ترتب عليها من حقوق أو آثار، فهي محددة حصراً فلا يجوز القياس عليها أو امتداد أثر هذا الاستثناء لغيرها من القرارات المعيبة التي تصدر عن الإدارة، طالما لم يبلغ هذا العيب فيها مبلغاً يدخلها في دائرة تلك القرارات محل الاستثناء - وتتمثل هذه القرارات فيما يلي:

أولاً : القرارات المنعدمة :

والقرار المنعدم ليس إلا عمل مادي لا هوية ولا كيان قانوني له، ولا يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء التي تتقرر للقرارات الباطلة، ولا يجوز لأي فرد التمسك باكتسابه حقاً أو مركزاً من قرار معدوم.

---

[٦٥] الطعن رقم ٢٣٣٤لسنة ٢٧ق جلسة ١٩٨٤/٥/٥- المرجع السابق ص ٥٨٥

[٦٦] الطعن رقم ٤٣لسنة ٢١ق جلسة ١٩٨١/٦/٢ المرجع السابق

[٦٧] د عبدالغني البسيوني –المرجع السابق– ص ٥٦٠

لذا فإن قاضي الإلغاء في كل حالة يتحقق فيها الانعدام "يعلي مبدأ المشروعية على استقرار المراكز القانونية التي ترتبت على القرار الإداري غير المشروع الذي انحدر لدرجة الانعدام تأسيساً على الانتهاك الجسيم لمبدأ المشروعية".[٦٨]

وقد تبنى الفقه الفرنسي فكرة انعدام القرارات الإدارية، كان من أوائلهم الفقيه لافرييير وتبعه هوريو ودوجي وغيرهم، وقد حاولوا وضع نظرية واضحة لها، إلا أنه قد تعذرعليهم تقديم معيار محدد يتضمن شروط انطباقها في مجال القرارات الإدارية ويحصر الحالات التي يكون وجه عدم مشروعية القرار فيها صارخاً وجسيماً بحيث يعدمه، فتوسعوا كثيراً في إسباغ الانعدام على كل قرار يستهدف غرضاً غير الصالح العام - وهو ما لم يوافقه فيه القضاء الفرنسي- حيث تبنى منهجاً يضيق من حالات تقرير انعدام القرار، ربما لاستشعاره لمدى خطورة تطبيق هذه الفكرة وما يترتب عليها من آثار، وحدد العيب الذي يؤدي إلى الانعدام بأنه مخالفة للقانون بدرجة يتعذر معها القول بأنه يعتبر تطبيقاً لقانون أو لائحة.

لذا فقد أقرها في حالات غصب السلطة، والقرارات التي تمثل عدواناً على إحدى الحريات الأساسية أو حق الملكية، وكذلك الإجراءات التي تباشرها الإدارة لتنفيذ قرارات مشروعة في ذاتها ولكن طريقة التنفيذ تمثل اعتداءً صارخاً وجسيماً على حق الملكية والحريات الأساسية[٦٩]، حتى يمكن القول بأن نظرية الانعدام في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هي مجرد وسيلة عملية لتدعيم الرقابة القضائية التي يمارسها على الإدارة في حالات استثنائية بحتة يحددها هو.[٧٠]

كما أن الوضع في فرنسا كان مستقراً لديه -تأكيداً على مادية القرار المنعدم- أنه لا يقبل الطعن عليه بالإلغاء وإنما يكتفي بتقرير هذا الانعدام دون حاجة لطعن، إلا أنه قد عدل عن ذلك بعد أن تنبه لخطورة هذا النهج "إذ أن انعدام القرار الإداري من الناحية القانونية لا يمنع من وجود شبهة قرار من المصلحة إزالتها بحكم صريح، وليس من المعقول حماية الأفراد في مواجهة القرارات المشوبة بعيب يسير، وتركهم دون حماية في مواجهة حالات الانعدام المنطوية على أبشع العيوب وأكثرها تجاسراً على الحريات العامة".[٧١]

---

[٦٨] د.هانم أحمد سالم :دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني – مرجع سابق ص١٣٩٤

[٦٩] د. محمد حسنين عبدالعال: مبادئ القانون الإداري– دارالنهضة العربية ص ١٣٧

[٧٠] د: أحمد يسري: أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ١٩٩١ ص ٥٤٧ .

[٧١] د. حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري– الجزء الأول ص ٤٧١ .

ومن أمثلة تقرير انعدام القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، اعتبارالقرار الإداري غير الموقع من السلطة المختصة يشوبه عيب جوهري يجعله منعدماً- وأيضاً اعتبار انعدام إخطار المعني بالقرار يحرمه من الوجود القانوني.[٧٢]

وحول الوضع في مصر- بالنسبه للفقه، فقد تباينت الآراء حول تعريف انعدام القرار الإداري.[٧٣]

وأما موقف القضاء، فمن الملاحظ للحالات والأحكام الواردة في قضاء مجلس الدولة المصري ما يشير إلى اتباعه نهج مثيله الفرنسي، بما يؤكد توسعه في تقرير فكرة الانعدام كجزاء لمخالفة القرار جعلته يصرح في بعض الأحيان بوصف القرار المنعدم على حالات لم تكن تستدعي ذلك بحيث شملت جميع أركان القرار ولم تقتصر فقط على حالات غصب السلطة لعيب في الاختصاص كركن الشكل والمحل والسبب وكذلك ركن النية، وهو ما يمثل الحد الأقصى لتوسع القضاء المصري في الأخذ بفكرة الانعدام عندما يعدم القرار لمجرد صدوره بالمخالفة لما اتجهت إليه نية الإدارة الحقيقية.[٧٤]

لذلك - وحسناً فعل المشرع المصري خلافاً للوضع في فرنسا- فإن تقرير الانعدام يتطلب الطعن بالإلغاء أولاً على القرار المعدوم، ليقرر بعد ذلك صراحة انعدامه وبيان وجه الانعدام الذي أصابه وإزالته، فيجب أن تقبل الدعوى من كل ذي مصلحة والذي قد لا يكون في مقدوره مواجهة الإدارة بالتنكر من القرار المعدوم وعدم تنفيذه، يقابله رفض شديد من الإدارة بالاعتراف بهذا الانعدام والسعي لتصحيحه أو إزالته.

وفي تقرير انعدام القرار الإداري **لعيب المحل** قضت المحكمة الإدارية العليا: "... إن انعدام القرار الإداري لا يتحقق إلا حيث يكون العيب اللاحق به صارخا ينحدر إلى غصب السلطة أو يتدلى إلى

---

[72] "Un acte administratif non signé par l'autorité compétente est entaché d'une irrégularité substantielle le rendant inexistant." (CE, 11 décembre 2020, n° 426742 – "L'absence de notification à l'intéressé prive l'acte administratif de son existence juridique."– (CE, 6 juillet 2018, n° 414312)

[٧٣] من بين هذه الآراء: د سليمان الطماوي الذي ربط فكرة الانعدام بفكرة الوظيفة الإدارية منتهياً إلى أن القرارات التي تتخذ بعيداً عن الوظيفة الإدارية تعد معدومة– ورأى د. طعيمة الجرف في مقاله عن نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقها على القرارات الإدارية بأنه في كل مرة يصاب القرار الإداري بعيب جسيم وواضح تخرج الإدارة بسببه بصفة نهائية عن نطاق وظيفتها المخصصة لها دستورياً وقانونياً فلابد أن يتجرد القرار من صفته الإدارية ويكون بمثابة التصرف المنعدم في مفهوم القانون العام– في حين فرق د. رأفت فوده بين الانعدام المادي للقرار الإداري الذي يتحقق بتخلف جميع أو أحد عناصر وجوده فلا لاداعي لإثارة فكرة المشروعية من عدمها بالنسبة له والانعدام القانوني الذي يلحق بقرار موجود أصلاً ولكن شابه عيب جسيم أدى لانعدامه – رسالة الدكتوراه للباحثة بعنوان" الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ٢٠١٢– ص ١٧٩ وما بعدها .

[٧٤] د. رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية –١٩٦٨ ص١٥٠.

شائبة انعدام المحل" [٧٥]، وقد ألحقت في انعدام المحل تلك القرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي به، واعتبرتها واردة على غير محل لصدورها بالمخالفة لحكم قضائي واجب النفاذ، مما يجعلها معيبة بعيب جسيم ينحدر بها إلى الانعدام.[٧٦]

***وفي عيب الشكل**: فمن المستقر عليه أنه يجب إلغاء القرار إذا شابه عيب جوهري في الإجراءات بحيث لا يصلح في ذاته بالشكل الذي صدر به لإنشاء مركزا قانونيا، وفي ذلك تقول: "إن التصرف القانوني لا يولد معدوما لعيب في الشكل إلا إذا كان الشكل يعتبر ركنا لقيامه، فإذا كان جوهريا وجب استيفاؤه، وإن لم يكن جوهريا فلا يؤثر في صحة القرار وسلامته".[٧٧]

***وفي عيب السبب**: "لا شبهة في أن تجرد القرار من سببه الذي يقوم عليه، أو قيام عيب الانحراف به، بفرض التسليم جدلا بتحقق أيا من هذين العيبين ليس من شأنه أن يسلب القرار الإداري مقوماته وكيانه ويدجعله معدوما".[٧٨]

ولقد كان من رأينا في هذا الشان[٧٩]- أن هذا التوسع في تطبيق الانعدام بهذا المدى من زعزعة المراكز القانونية -التي هي أحوج ما تكون للاستقرار حفاظا على ثقة الأفراد في الإدارة وما يصدر عنها من قرارات- بجعل الأصل في الجزاء المنتظر للقرار المعيب هو الانعدام وليس البطلان على عكس القواعد العامة، وهو ما نعتقد أنه يبعد كل البعد عن نية المشرع الحقيقية في إعمال الرقابة لوضع حد

---

[٧٥] م.أ.ع – الطعن رقم ٢٣٨٩ لسنة ٦ق جلسة ١٩٦٢/٦/١٧ السنة السابعة ص١٠٨٠

[٧٦] ومن أمثلة ذلك ما قضت به بأنه: إذا خاض المرشح العملية الانتخابية وفق جداول الانتخابات وكشوف اللجان الفرعية بتلك الدائرة وتكون قد شابتها عيوب قانونية تفقدها صلاحيتها لاجراء الانتخابات عليها، وتأكد ذلك بحكم قضائي حائز لحجية الأمر المقضي واجب النفاذ وأجريت الانتخابات رغم ذلك، فإن إرادة الناخبين في هذه الحالة تكون قد وردت 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 للانعدام– المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٦٦٧٥لسنة ٤٧ق جلسة ٢٠٠٥/٤/٩ المجموعة السنة ٥٠ ص ١٦٤– نقلا عن د. محمد فوزي نويجي: تطور مبدأ الأمن القانوني وأثره في إرجاء آثار الحكم بالإلغاء – مرجع سابق– ص ٣٨٧.

[٧٧] الديداموني مصطفى أحمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري–دراسة مقارنة– رسالة دكتوراه القاهرة ١٩٩٢ص٢١٣.

[٧٨] م.أ.ع الطعن رقم ٥٠٣لسنة ٦ق جلسة ١٩٦٤/٣/٢٩ .

[٧٩] يراجع رسالة الدكتوراة للباحثة بعنوان: الاختصاص في القرار الإداري (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية – ٢٠١٢ ص١٩٢.

لتصرفات الإدارة وتقويم اعوجاجها، فالقضاء بهذا التوسع يعطي الإدارة فرصة كبيرة للتحرر من القيود التي تحد حركتها في مجال الرجوع في قراراتها المعيبة.

ونجدد هذا الرأي- بأن توسع قضاء المحكمة الإدارية العليا في الأخذ بفكرة الانعدام وتطبيقها على كثير من العيوب التي تصيب القرار حتى ولو كان عيباً يتطلب البطلان فقط[٨٠]، هو اتجاه يجنح كثيراً عن متطلبات مبدأ المشروعية، ويفتح الباب للنيل من قرارات كثيرة تصدر عن الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، بجعلها عرضةً للطعن عليها دون تقيد بمدة أو ميعاد ثم تقرير انعدامها على الرغم من بساطة العيب الذي لحق بها، حيث يكفي أن يقضى بإلغائه في المدة المقررة للطعن فإذا انقضت- وجب تحصنه ضد السحب والإلغاء- وهو ما يتوافق تماماً مع مبدأ الأمن القانوني الذي يجب مراعاته جنباً إلى جنب مع مبدأ المشروعية.

ثانيا :القرارات الصادرة بناءً على غش أو تدليس من أحد الأفراد :

على الرغم من أن غالبية الفقه يعتبر أن القرارات الصادرة بناء على غش وتدليس حالة مستقلة وقائمة بذاتها من حالات انفتاح مواعيد الطعن عليها، إلا أننا نرى جواز إدخالها في نطاق القرارات المنعدمة، لما ترتبه من أثرٍ بانعدام القرار الصادر بناء عليها استناداً لقاعدة "أن الغش يفسد التصرفات" التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي في كثير من الأحكام، كان من أشهرها حكمه الصادر بتاريخ ١٩٣٥/٤/١٢ في قضية Saroviteh[81]".

كما نصت المادة (٢٤١/٢) من قانون العلاقة بين الجمهور والإدارة الفرنسي- الصادر بالمرسوم رقم (١٣٤١لسنة ٢٠١٥) على: "مع عدم التقيد بأحكام هذا الباب المنظم للسحب والإلغاء، يجوز سحب أو إلغاء أي قرار إداري صدر بناء على غش أو تدليس في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد.[٨٢]

ويتحقق هذا النوع من القرارات التي تصدر عن الإدارة- عندما يدفعه لها أحد الأفراد نتيجة غش أو تدليس قام به- فصدر القرار منشئاً حقاً لصالحه أو لصالح آخر مستفيد وبعلمه، فلا يقيم القاضي له

---

[٨٠] كما هو الحال في أن التفويض الباطل يترتب عليه انعدام القرار– ومن ذلك ما قضت فيه بحكمها الصادر في ١٩٥٧/٥/٢١ بأن: "لجنة شئون الموظفين لا تملك طبقا للقانون رقم ٢١٠لسنة١٩٥١ أن تفوض في اختصاصها، فإذا فعلت وشكلت لجانا أخرى فإن القرارات الصادرة عن هذه اللجان لا قيمة لها اطلاقا"– وأيضا اعتبار حالة اعتداء مجلس تأديب على اختصاص مجلس تأديب آخر من حالات الانعدام – د حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري– الجزء الاول ص٤٧٦ .

[81] د.سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) الطبعة السادسة ١٩٩١ دار الفكر العربي ص٧٠٠.

[82] Article L241/2 : Par de`rogation aux dispositions du administrative

مشار إليه لدى : عبدالله خميس على السويدي– مرجع سابق– ص٢٩٤٢ .

وزناً ولا اعتباراً في تقرير هذا الحق للمستفيد منه، ويجوز سحبه من قبل الإدارة والطعن بإلغائه في أي وقت يتكشف فيه الغش والتدليس، وهو ما تستقر عليه أحكام الإدارية العليا- ومن ذلك: "إنعدام القرار الصادر بالتدليس يجعله باطلاً بطلاناً مطلقاً- تطبيق الحكم بانعدام القرار الصادر بترقية موظف باستخدام شهادة خبرة مزورة".[٨٣]

وانفتاح مواعيد الطعن في هذه الحالة هو تغليبٌ لمبدأ المشروعية الذي يأبى أن تُحصن مثل هذه القرارات أو أن تترك لترتب عليها حقوقا ومراكز لأصحابها، ما كانوا ليحصلو اعليها دون فعل الغش والتدليس، بل إن المحكمة الإدارية العليا اعتبرت العمل السلبي الصادر عن المستفيد والذي يؤثر في صدور القرار على غير أساس يأخذ حكم التدليس فلا يجب أن تلحقه أية حصانة.[٨٤]

ثالثاً: القرارات السلبية والمستمرة والقرارات المبنية على سلطة مقيدة :

أ- القراررات السلبية :

ويختلف القرار السلبي عن القرار الضمني أو الحكمي وهو"الذي يفهم من موقف الإدارة نحو الطلب المقدم لها من صاحب الشأن لمدة يقررها القانون للرد عليه، فيفهم من الموقف الذي تكشف ظروف الحال عليه دون إفصاح من جانب الإدارة الذي قد يكون بالرفض أو القبول"- وذهبت المحكمة الإدارية العليا في تعريفه إلى أنه: "متى أوجب القانون على الإدارة اتخاذ قرار خلال مهلة معينة فإن انتهاء هذه المهلة دون أن تصدر قرارها، تقوم القرينة القانونية القاطعة على أنها لا تريد إصدار هذا القرار، ومن ثم يتعين على صاحب الشأن بعد أن انكشف له الوضع وتحدد موقف الإدارة حياله بانتهاء المهلة التي حددها القانون لإصدار قرارها دون أن يصدر فعلاً، ومن ثم استبانت نية الإدارة على وجه قاطع لا يحتمل الشك، أن يبادر إلى اتخاذ طريقه للطعن في هذا التصرف أو السكوت عليه والتسليم به".[٨٥]

أما القرار السلبي فقد جاء تعريفه بنص تشريعي، حيث عرفته الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة بأنه: "يعتبر من القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح"، فالعبرة في تحديد نوع القرار بالضمني أو السلبي، بالنظر لطبيعة الاختصاص الممنوح للإدارة إذا كان مقيداً أو تقديرياً.

---

[٨٣] الطعن رقم ٣٢١٨ لسنة ٦٠ق– جلسة ٢٠٢٠/١١/٧ –المجموعة الرسمية لأحكام المحكمة الإدارية العليا ٢٠٢٠ الجزء الثالث .

[٨٤] المحكمة الادارية العليا – جلسة ١٩٦٨/٣/٢ س١٢ ص ٦٤٨ د حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدلة – الجزء الثاني ص ١٧٣٦.

[٨٥] م.أ.ع الطعن رقم ٥٤٨لسنة ٩ق جلسة ١٩٦٧/٣/٢٥ س١٢ ص٧٨٠ .

وحقيقة الأمر أن الفارق بين القرار الضمني والقرار السلبي كبير وهام من حيث الأثر المترتب على كل منهما فيما يتعلق بميعاد الطعن بالإلغاء، حيث يتحدد في القرار الضمني بميعاد الستين يوماً يتم احتسابها بدءاً من تاريخ انتهاء المدة المقررة قانوناً للإدارة لإصدار القرار دون أن تصدره.

أما بالنسبة للقرار السلبي، ونظرا لأن القانون لم يحدد للإدارة مدة قانونية، وإنما فرض عليها اتخاذ قرارٍ فامتنعت عن اتخاذه، فتظل المدة المقررة للطعن كلما ظلت الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار.

فالقول بوجود قرار سلبي يتطلب توافر شرطين لازمين هما: وجود التزام قانوني على الإدارة بإصدار القرار في الحالة المعروضة- وأن تمتنع عن إصداره، فإذا توافر الشرطان كنا بصدد قرار سلبي والذي يكون دائماً ضاراً بصاحب المصلحة المتعامل مع الإدارة في إصدار هذا القرار.[٨٦]

ومن أمثلة القرار السلبي امتناع وزارة الداخلية عن اتخاذ إجراءات تنفيذ الأحكام الجنائية والامتناع عن السير في اجراءات استخراج الترخيص، "وفي كل حالة تقوم المحكمة بالتيقن أولاً من وجود القرار السلبي بالمعنى المذكور، وإلا حكمت بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد القانوني بانتفاء القرار السلبي محل دعوى الالغاء".[٨٧]

ومن تطبيقاته القضائية ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن: "تقديم المواطن بطلب ترخيص لمحل تجاري-عدم رد الإدارة بأي رد خلال ستين يوم يعد قرارا سلبيا يجوز الطعن فيه بالإلغاء".[٨٨]

وفي الإمارات- يجد القرار السلبي مصدره استناداً للمادة رقم ٤من القانون الاتحادي رقم١١لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته جاء نصها على أنه: "يجب على الجهة الإدارية البت في الطلبات خلال المدة المحددة وإلا اعتبر صمتها رفضا للطلب، وكذلك ما نصت عليه المادة ١٥من قانون المعاملات المدنية من أن: "يعتبر الصمت الإداري بعد المدة القانونية قرينة على الرفض ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"- وعليه فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "الصمت الإداري بعد انقضاء المدة النظامية يعد قرارا سلبيا يخضع لرقابة القضاء، ويمكن للموظف الطعن فيه".[٨٩]

والقرار السلبي بهذا المفهوم يمثل أحد صور القرارات المبينة على سلطة مقيدة، لكون امتناع الإدارة عن اتخاذه تنفيذاً لما تقضي به النظم واللوائح ولا مجال لتقديرها في اتخاذه أو بحجبه.[٩٠]

---

[٨٦] د. رأفت فودة: القرار الإداري – دراسة مقارنة – ١٩٩٥-١٩٩٦ مكتبة النصر جامعة القاهرة ص١٥ .

[٨٧] الطعن رقم ١٠٩لسنة ٢٨ق جلسة ١٩٩٢/١٢/١٣ د. ماهر أبو العنين – دعوى الإلغاء – مرجع سابق ص ١٥٨

[٨٨] الطعن رقم ٢٣٤٥لسنة ٤٧ق- جلسة ٢٠١٨/٢/٥ .

[٨٩] الحكم الاتحادي رقم ٢٣١لسنة ٢٠٢٠ جلسة ٢٠٢٠/٣/٥ .

[٩٠] د. رأفت فوده القرار الإداري – مرجع سابق ص ١٧ .

كما أنه يمثل أيضاً صورة من صور القرارات المستمرة طالما استمر الامتناع[٩١]- بجانب صور أخرى للقرارات المستمرة تنفتح أمامها مواعيد الطعن نذكر منها ما يلي.

بـ. <u>القرارات المستمرة</u> :

ويمكن تعريف القرار المستمر بأنه القرار المرتبط بتوافر حالة قانونية معينة، فيظل قائماً طالما بقيت تلك الحالة القانونية ولم تتغير، ويظل تأثيره مستمراً ومؤثراً في أصحاب الشأن فيتولد لهم الحق في الطعن على هذا القرار في أي وقت دون تقيد بميعاد استنادا لاستمرار هذا التأثير، ومن ذلك قرار المنع من السفر: "قرار شطب إسم المتعهد من سجل الموردين المحليين من أثره تعديل المركز القانوني للطاعن تعديلاً مستمراً، ويكون له الطعن فيه بالإلغاء في أي وقت طالما ظل القرار قائما منتجا لآثاره"[٩٢]، ومن المبادئ التي قررتها الإدارية العليا في شأن اعتبار القرار السلبي من عداد القرارات المستمرة، ما جاء بأن: "امتناع الإدارة عن إتيان فعل كان يجب عليها أن تفعله يعتبر حالة مستمرة ومتجددة ويمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها".[٩٣]

فالمعيار الأساسي في مدى اعتبار القرار الإداري الصادر عن الإدارة من عداد القرارات المستمرة ليس بشكل القرار، وإنما باستمرارية الأثر المترتب عليه، فتظل خاضعة لرقابة القضاء مما يُمكِن صاحب المصلحة من الطعن عليه في أي وقت طالما ظل القرار قائماً.[٩٤]

---

[٩١] ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن: "الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية يقوم على فكرة استمرارها وعدم انتهائها، فإن الأمر يكون غير ذلك إذا ما كان الوضع قد أخذ طريقه للتنفيذ الفعلي بالنسبة للقرار السلبي، إذ أنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه – الطعن رقم ٣٥٠لسنة ١١ق جلسة ١٩٦٨/١/١٣ س١٣ ص٤٠٩ د. ماهر أبو العنين – المفصل الجزء الأول: مجلس الدولة قاضي المشروعية ص ٤٦٤ .

[٩٢] الطعن رقم ١٢٢٥لسنة٢٥ق جلسة ١٩٨٤/٢/٢٥ السنة التاسعة والعشرون ص٧٠٩ .

[٩٣] الطعن رقم ٣٦٨٨لسنة ٣٦ق جلسة ١٩٩٢/١١/٢٤ د. حمدي ياسبن عكاشة: موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة الجزء الاول ٢٠١٠ ص ٤٠٩.

[٩٤] من ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بأن:"يتم تحديد الطبيعة المستمرة للقرار بمدى استمراية اثاره الزمنية بغض النظر عن شكله: ==========

"= La nature continue d'une décision s'apprécie par la permanence de ses effets dans le temps, indépendamment de sa forme."– CE, 9 juillet 2010, n° 317827, Commune de Béziers

وما قضت به المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية من أن: "القرارات الإدارية المستمرة التي ليس لها مدة زمنية محددة، تخضع للطعن فيها في أي وقت مادامت قائمة وتنتج آثارها، ولا تسري عليها مدة الطعن العادية".[٩٥]

ج: القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة :

وهي القرارات التي تصدرها الإدارة كأعمال تنفيذية تهدف لمجرد تطبيق لنصوص القانون والتشريعات الآمرة، حيث لا مجال فيها لإعمال سلطتها التقديرية فهي تعد من قبيل القرارات الكاشفة وليست المنشئة، ومنها القرارات المفسرة والمؤكدة لقرارات سابقة، فهي قرارات في مجملها لا تنشئ مركزاً قانونياً جديداً، بل تكشف عن الآثار التي تنشئها القوانين واللوائح وبالتالي فهي من قبيل الأعمال المادية، حيث يقتصر دورها في الكشف عن المركز المحدد سابقا بموجب التشريع والاعتراف به دون أن يكون لمصدر القرار أي سلطة في التقدير، وعليه فإن إصدار الإدارة لقرارات يشوبها البطلان في مجال سلطتها المقيدة لا تتحصن بمضي المدة القانونية، وإنما يجوز الطعن عليها في أي وقت دون أجل محدد، لذا فقد رأى بعض الفقه بإدراج القرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة من قبيل حالات انعدام القرارات الإدارية.[٩٦]

ومن قضاء الإدارية العليا: "إذا كانت جهة الإدارة تمارس اختصاص يحدده القانون لها بدرجة لا يترك لها أي حرية في التقدير، ففي هذه الحالة يجوز لها أن تسحب قرارها كلما أخطات في تطبيق القانون في أي وقت ودون تقيد بمدة معينة، أما إذا كان قرارها قد صدر بناءً على سلطة تقديرية فلا يجوز لها أن ترجع في قرارها المعيب إلا خلال المدة القانونية".[٩٧]

وقد سارت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية على ذات النهج في هذا الشأن فقررت أن: "القرارات الصادرة عن سلطة مقيدة تكون غير مشروعة إذا خالفت النص القانوني، ولا يسري عليها التقادم الإداري، إذ يجوز الطعن فيها بالإلغاء في أي وقت".[٩٨]

وفي القرارات المفسرة قضت محكمة القضاء الإداري: "لا يعتبر القرار مفسراً لقرار سابق وبالتالي له أثراً رجعياً إلا حيث يكون ثمة غموض يدعو إليه".[٩٩]

---

[٩٥] الحكم الاتحادي رقم ٣١٢لسنة ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٨ – المجموعة الرسمية لأحكام المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠٢٠ الجزء الثاني، ص ٨٩ .

[٩٦] د. أنس قاسم جعفر: القرارات الإدارية – طبعة دار النهضة العربية ٢٠٠٤ ص ١٨٣ عن د. هانم – المرجع السابق ص١٤٠٥.

[٩٧] م.أ.ع الطعن رقم ١٩٧٣٢لسنة ٥٢ق جلسة ٢٠٠٧/١١/٢ مجموعة المكتب الفني السنة ٥٣.

[٩٨] المحكمة الاتحادية العليا – الطعن رقم ٧لسنة ٢٠٢٠ جلسة ٢٠٢٠/١/١٢.

[٩٩] الدعوى رقم ١١٧لسنة١ق– جلسة ١٩٤٧/١٠/٢١–١٧/٤/٢ د. حمدي ياسين عكاشة – المرجع السابق –الجزء الثاني ص١٣٥٨ .

كما قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "القرار التفسيري الذي يغير من فهم النص القانوني السائد ويحدث التزامات جديدة يطعن فيه بالإلغاء دون تقيد بفترة زمنية، لأنه يعد تعديلاً غير مشروع للقانون".[١٠٠]

ومن القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة، القرارات المتعلقة بالتسويات الخاطئة للمرتبات وما في حكمها، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا أن: "المراكز القانونية التي تصدر في شأنها لا يعدو أن يكون كاشفاً للمركز القانوني الذي يستحقه أو لا يستحقه صاحب الشأن طبقا للقانون، فلا تسري عليها ميعاد الستين يوماً المقررة للسحب والإلغاء، وإنما تخضع لمدد التقادم المعتادة للجانبين الموظف والحكومة".[١٠١]

ومن جانبنا - فإننا نخالف هذا الاتجاه - القائل بأن القرارات التي تصدر عن الإدارة بسلطة مقيدة هي مجرد أعمال مادية تصدر لتؤكد آثاراً لمراكزقانونية منشأة بالفعل بموجب قرارات سابقة وأنها من قبيل القرارات الكاشفة كالقرارات المفسرة والمؤكدة، فلا تتقيد في سحبها أو إلغائها لمدة قانونية إذ أنه مما أدى إلى توسع المحكمة الإدارية العليا في قبول الطعن على قرارات عديدة بعد فوات المدة القانونية المقررة بستين يوما، لاعتبار صدور هذه القرارات بسلطة مقيدة للإدارة، فلا ينطبق عليها وصف القرار الإداري الذي يتحصن ضد السحب والإلغاء بمرور المدة.

والحقيقة أننا لا نرى لذلك قبولاً أو مبرراً حتى ولو كان السند قائماً على تحقيق مبدأ المشروعية لأن هذا المبدأ ذاته- إنما يتطلب التدقيق والإمعان في تفسير النص القانوني قبل تطبيقه- لضمان بلوغ غايته بحسن تطبيقه تحقيقاً للمصلحة الدولة والفرد معا، لذا فإننا نسير في الاتجاه الذي تبناه منذ زمن أستاذنا الدكتور سليمان الطماوي وأسس له، بأنه مهما بلغ من تخصيص للقاعدة العامة التي تصدر تلك القرارات تنفيذا لها، "فإنه يتبقى بعد ذلك أن نعرف على وجه التحديد من هم الذين يستفيدون من المراكز التي أنشأتها تلك القواعد والذين تنطبق عليهم الشروط الواردة بها، والإدارة هي التي تقوم بذلك عن طريق قرار إداري، فالقاعدة تبلغ غاية عموميتها في الدستور ثم تتضاءل تلك العمومية بالتدريج في القواعد التالية، فتكون أكثر تخصيصا في القانون ثم في اللائحة، وأخيراً تتعين بفرد بذاته بالقرار الفردي، وبعد هذه المرحلة يبدأ التنفيذ المادي ونخرج من نطاق القرار الفردي أو العمل القانوني".[١٠٢]

---

[١٠٠] الطعن رقم ٨لسنة ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢٠ .

[١٠١] م.أ.ع الطعن رقم ٣٨ لسنة ٢ق جلسة ١٩٥٦/٣/٣١ س١ ص ٦٣٣ .

[١٠٢] د. سليمان الطماوي: المرجع السابق ص ٧٣٨ – وأضاف سيادته أنه لا يمكن اعتبار عمل الإدارة في هذه الحالة هو من قبيل الأعمال الإدارية، لأن تدخلها في تلك الحالات هو عمل إرادي ودورها يقوم على أساس هام وهو التحقق من توافر تلك الشروط في كل من يدعي الاستفادة من الحقوق التي تنشئها القوانين واللوائح التنظيمية فتلك القوانين واللوائح إنما ترتب بطبيعتها مراكز نظامية عامة لا يكتسبها الأفراد إلا بتطبيقها تطبيقا فرديا مهما بلغت درجة وضوح

كما أن قاعدة استقرار الأوامر الإدارية لا تسري على القرارات الذاتية المنشئة لمراكز شخصية فحسب، وإنما تسري أيضاً على القرارات الشرطية التي يجب على الإدارة قبل أن تصدرها أن تتأكد في كل مرة من انطباق الشروط التي تطلبتها القاعدة أو اللائحة التنظيمية للانتفاع بحق من الحقوق التي تخلقها، وبناءً عليه فلا يقبل إطلاق وصف العمل المادي المجرد على ما يصدر عن الإدارة في كل الأحوال لصدوره استنادا لسلطة مقيدة، أو أنه من قبيل القرارات الكاشفة، بل يجب التفرقة في هذا الشأن بالنظر إلى القاعدة القانونية التي استند إليها القرار الصادر عن الإدارة، فإذا كانت بذاتها منشئةً للمركز القانوني الذاتي للفرد، فإن عمل الإدارة هنا يكون بالفعل بمثابة العمل المادي الكاشف للمركز القانوني والذي لم يكن له دور في إنشاء هذا المركز، وهنا فقط يجوز التدخل في أي وقت لسحب هذا القرار أو إلغائه إذا شابه عيب، أما إذا منحت الإدارة قدراً من الحرية في تطبيق القاعدة أو اللائحة التنظيمية- بتوافر شروطها بالمنح أو المنع- فإن القرار الصادر عنها في هذا الشأن إنما هو قرار إداري بالوصف القانوني الكامل للقرارات التي تتحصن بمرور المدة القانونية ضد السحب والإلغاء، حتى لو كانت غير مشروعة حفاظاً على استقرار الأوضاع المراكز القانونية المترتبة عليها.

ولم يرتب الفقه في فرنسا ولا مجلس الدولة الفرنسي أي نتيجة على تلك التفرقة فيما يتعلق بمواعيد السحب والطعن، فالقرار الذي تغلب على عناصره فكرة التقييد شأنه شأن القرار الذي تغلب على عناصره فكرة حرية التقدير، ويستقر بعد انقضاء مدد الطعن القضائية.[١٠٣]

وهو أمر في حقيقته يصب في اتجاه تحقيق الأمن القانوني للأفراد إزاء التشريعات الصادرة عن الدولة وتقوم الإدارة بتنفيذها، بإيصال الحق لكل مستفيد من تلك التشريعات والقوانين، ويقتضي كفالة الاستقرار وتوفير الاطمئنان لهم وللمراكز القانونية بعيدا عن الاضطراب والزعزعة.

خلاصة القول - ومن مطالعة ما سبق بشأن أنواع القرارات التي يمتد ميعاد الطعن عليها أو تنفتح تماماً، فلا تتقيد بقيد زمني محدد لأسباب مختلفة تعود إما لطبيعة تلك القرارات أو للظروف التي أحاطت بصدوره، جعلته قراراً معيباً غير صالح لترتيب أي أثر قانوني مما يجيز الطعن عليه في أي وقت دون تقيد بميعاد - يتبين أنها كثيرة ويندرج تحتها العديد من القرارات التي تصدرها الإدارة بشكل مستمر يكاد لا ينقطع، للزوميّتها في القيام بنشاطها اليومي في تسيير وتنظيم المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، مما يجعل قرارات الإدارة دائماً محلاً للطعن بالإلغاء، وبالنظر لحدود سلطة قاضي الإلغاء أمامها حال تحقق أي من الحالات السابقة لامتداد وانفتاح المواعيد، وانتماء أغلب تلك القرارات لنوع أو طائفة منها- نجد أنها سلطة مقيدة، فلا يملك النظر إلى المدة التي انقضت منذ صدور القرار وحتى الطعن عليه، وما يكون قد ترتب عليه من حقوق ومراكز قانونية استقرت بطول هذه

الشروط الواردة في القواعد التنظيمية، فإذا خلقت تلك القواعد مراكز شخصية فإنها تنقلب في الحال لقرارات فردية وهي فكرة غير سليمة.

[١٠٣] د. حمدي ياسين عكاشه: المرجع السابق– الجزء الثاني ص ١٧٦٨.

المدة - وإنما يتوجب عليه أن ينظر في مدى مشروعية أوعدم مشروعية القرار محل الطعن، وما في ذاك من تغليب وإعلاء لمبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني.

فاذإ تبين له عدم مشروعية القرار، أصدر حكمه بالإلغاء المقترن بالأثر الرجعي لإعادة الحال لما كان عليه قبل صدوره وإنهاء كافة الآثار المترتبة عليه لابتنائها على قرار شابه البطلان وربما الانعدام، تحقيقاً للمشروعية وإعلاء سيادة القانون في دولة القانون.

وعلى الرغم مما يبدو من ظاهر الأمر بحتمية تنفيذ حكم الإلغاء بأثر رجعي كما توجب الشرع دون أن يكون لقاضي الإلغاء تقدير حيال ذلك - إلا أن سلطته التقديرية تظهر بشكل واضح عندما يعمل على إقامة نوع من التوازن بين اعتبارات كل من مبدأي المشروعية والأمن القانوني فيما يخص تحديد آثار هذا الحكم، إذا بدا له أن تنفيذ الأثر الرجعي ستكون له عواقب مفرطة على التدابير والمراكز التي ترتبت منذ بداية سريان القرار المقضي بإلغائه، مما يشكل خطراً بالغاً على المصلحة العامة واستقرار الاوضاع في مؤسسات وادارات الدولة، وهو ما سنحاول توضحيه من خلال عرض الحلول والاجتهادات القضائية التي تظهر هذا الاتجاه - في المبحث التالي .

المبحث الثاني : الأثر الرجعي ومبدأ الأمن القانوني

وحديثنا بدايةً عن الرجعية، سواءً تلك التي تلحق بالقرارات الإدارية في حالات معينة ومحددة على سبيل الاستثناء، أو تلك المتعلقة بالأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية، لكلٍ منها ضوابطه وأحكامه التي تنظمه.

ومبدأ عدم الرجعية بشكل عام- هو مبدأ دستوري ثابت في جميع الأنظمة القانونية والقواعد القانونية المختلفة، ويطبقه القضاء العادي والإداري على السواء- فيما يتعلق بعدم رجعية القوانين الصادرة عن السلطات التشريعية في الدولة ومن له الحق في سن القوانين، وهو ما يفسر ارتباط مبدأ الأمن القانوني في بداية ظهوره بفكرة توفير القدر الكافي والضروري من الأمن الذي يتمتع به المخاطب بالقانون بشأن بلوغ توقعاته المشروعة والنتائج القانونية التي ستترتب على نشاطه.[١٠٤]

"والواقع أن مبدأ عدم رجعية القوانين لا يعدو كونه تطبيقا لمتطلبات الأمن القانوني، التي تقضي بأن يأمن الأفراد على مراكزهم القانونية التي تواجدوا فيها وحقوقهم التي اكتسبوها، فلا يجوز المساس بها بالتعديل أو الإلغاء عن طريق قانون لم يكن موجوداً أثناء تكون هذه المراكز".[١٠٥]

وعلى الرغم من استقرار الرأي فقهاً وقضاءً وتشريعاً، على مبدأ عدم الرجعية كقاعدة عامة لا يجوز مخالفتها أو الخروج عليها، إلا أنه وكغيره من المبادئ التي تأبى على الجمود والثبات من استثناءات تفرضها طبيعة الأمور والأوضاع- حتى تستطيع التلائم ومواكبة المستجدات المعروضة شريطة أن تتوافق مع الصالح العام- من ذلك ما قد تفرضه من ضرورة تطبيق القانون بأثر رجعي لتحقيق غاية تتفوق على غاية الحفاظ على استقرار المعاملات، ومن هنا جاء النص على رجعية القوانين في حالات معينة على سبيل الاستثناء والذي يطبق في أضيق نطاق ولا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه.

لذا فقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى تقييد المحكمة للأثر الرجعي لبعض النصوص التشريعية في غير المجال الجنائي، لما يترتب عليه من مساس بالمراكز القانونية التي اكتسبها الأفراد بشكل يتجاوز الحدود التي تسمح بها المبادئ الدستورية، وهو ما يوافق مقتضيات الأمن القانوني.[١٠٦]

---

[١٠٤] د. وليد محمد الشناوي: المرجع السابق– حيث أشار سيادته إلى أن مجازاة قاعدة قانونية لكونها مخالفة لمبدأ القانون، سيقود إلى مزيد من عدم الأمن القانوني – تفسير ذلك أن إلغاء أوعدم تطبيق قاعدة قانونية، يمكن أن يؤدي إلى فراغ في التشريع وعدم أمن، بالنسبة لهؤلاء الذين اعتمدوا على القاعدة القانونية التي تم مجازاتها، ولعل هذا ما يفسر تمنع المحاكم في بعض الأحيان عن تطبيق مبدأ الامن القانوني ص ٣٢٣وما بعدها – فيما ترى= =الباحثة في هذا البحث أن إطلاق وصف عوارض مبدأ الأمن القانوني أكثر تناسبا وتعبيرا – وإن اقتصر البحث على قضاء الإلغاء .

[١٠٥] د.هانم أحمد: ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالته– مرجع سابق ص ٣٠.

[١٠٦] د. يسري محمد العصار: الحماية الدستورية للأمن القانوني في قضاء المحكمة الدستورية العليا – مجلة الدستورية العدد الثالث السنة الأولى يوليو ٢٠٠٣ ص٥١– نقلا عن د وليد الشناوي المرجع السابق ص ٢٩٣.

وحتى في المجال الجنائي والذي يتقرر فيه إعمال الأثر الرجعي للقانون الجديد إذا كان أصلح للمتهم فقد توجب المشرع التأكد من أفضليته له، وذلك بعقد المقارنة الموضوعية بين حكم القانون القديم والقانون الجديد، مما يدخل في مجال السلطة التقديرية لقاضي الموضوع على أسس ومعايير محددة.

وفي ذات الاتجاه أكدت المحكمة الادارية العليا في أحد أحكامها بأن: "إذا كان المدعي قد عومل فعلاً بالإجراء الأصلح له، إذ وقعت عليه إداريا العقوبة المالية الأخف وأعفي من المحاكمة الجنائية وقد تم توقيع هذه العقوبة بقرار إداري نهائي وفقا لأحكام القوانين السارية وقت صدوره، وبتطبيق هذه القوانين تطبيقاً صحيحاً مادامت الدعوى العمومية لم ترفع ضده، ولا توجد أصلا محاكمة جنائية يقف منها موقف المتهم معقودة فعلاً أمام القضاء المختص بتوقيع العقاب، ولما يصدر فيها حكم نهائي، فلا محل لإعمال قاعدة القانون الأصلح للمتهم الواردة في المادة ٥ من قانون العقوبات في مجال طلب إلغاء قرار إداري يُنظر في شرعيته إلى الأوضاع القائمة وقت صدوره، وقد صدر في حينه صحيحاً مطابقاً للقانون، وليس للمدعي بعد أن عومل بالإجراء الأصلح فأخذ الجزاء الأخف أو أعفي من المحاكمة الجنائية التي توقع فيها عقوبة الحبس، وهي عقوبة مقيدة للحرية أشد مهما قلت مدتها من المصادرة التي هي عقوبة مالية بالغة قيمة الأموال المصادرة، مهما بلغت ليس له بعد هذا أن يتضرر من عدم اتخاذ الإجراء الأشد في حقه برفعه الدعوى العمومية ضده ومحاكمته جنائيا، لأن قراراً وزارياً صدر بعد انتهاء سنتين أباح الفعل المنسوب إليه، وكان ليفيد منه بوصفه القانون الأصلح له فيما لو استطالت محاكمته ولم يصدر فيها حكم نهائي حتى أدركه هذا القرار.[١٠٧]

وفي فقه وقضاء القانون الإداري، يمكن الوقوف على فارق هام لقاعدتين من القواعد تعتبران من الركائز والثوابت في شأن القرارات الإدارية، وهما قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية - وقاعدة الأثر الرجعي للأحكام الصادرة بإلغاء تلك القرارات- ما من شأنه اختلاف ارتباط وتأثير كل منهما على مبدأ الأمن القانوني، وحدود سلطة قاضي الإلغاء في تطبيقه في كل منها على حده، سنعرض لكل منهما على استقلال في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : الأثر الرجعي للقرارت الإدارية وعلاقته بمبدأ الأمن القانوني

إن الأصل في القرار الإداري هو سريانه بأثر مباشر من تاريخ نفاذه في حق الإدارة والمخاطبين به، ولا يجوز أن يمتد تأثيره لما قبل صدوره، كما يجوز أن يتضمن في نصه أي أثر رجعي لوقائع سابقة، ركونا إلى فكرة الثبات القانوني الذي ينجم عنه وتوافر قدر من الثقة بين طرفي القرار في الحقوق والواجبات المتبادلة فيما بينهم، فالأصل هو الحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تتسم بالمشروعية لاإهدارها بطريق الرجعية.

[١٠٧] م.أ.ع الطعن رقم ١٩١٧ لسنة ٦ق جلسة ١٩٦٢ مكتب فني س ص ٩٧٩– د. هانم أحمد: المرجع السابق ص ٤٣ .

ومبدأ الرجعية من المبادئ الآمرة المسلم بها، فلا يجوز تضمين القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية أثراً رجعياً، وتعد جزءاً من النظام العام[١٠٨]، فإذا كانت القوانين تلتزم بهذا الأصل العام فإنه يكون من اللزوم المنطقي أن تلتزم القرارات الإدارية بهذا الأصل العام، فلا تسري كقاعدة عامة بأثر رجعي.[١٠٩]

وهو ما أكدته محكمة النقض بإمارة أبوظبي الإماراتية - فجاء في أحد أحكامها: "القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها، حيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك احتراما للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، ومن ثم فلا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا بنص من القانون على ذلك".[١١٠]

كما يمتد تطبيق قاعدة عدم الرجعية على القرارات المعلقة على شرط، والتي تعد قرارات نافذة ومنتجة لآثارها بأثر فوري وحال إذا كان هذا الشرط هو سبب القرار، وهي من المسائل الموضوعية التي يستقل بها قاضي الموضوع.[١١١]

ولقد استقر الفقه والقضاء في مصر والأنظمة المقارنة على أنه إذا تضمن القرار الإداري أثراً رجعياً، فإن الأثر المترتب هو بطلان القرار ويكون لصاحب الحق فيه طلب إلغائه، وتقضي به المحكمة، ولايملك القاضي إذا ثبت له هذا الأثر الرجعي، إلا أن يحكم بإلغاء هذا القرار[١١٢] لاعتبارات عدة

---

[١٠٨] د. محمد فوزي نويجي : تطور مبدأ الأمن القانوني وأثره في إرجاء آثار حكم الإلغاء – مرجع سابق– ص٣٧٣.

[١٠٩] د.صلاح الدين فوزي: المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري – دار النهضة العربية ١٩٩٨ ص ١٨٢.

[١١٠] المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم ١٣٩ لسنة ٢٠١٣جلسة ٢٠١٣/٦/٣ د.عبدالله خميس علي السويدي المرجع السابق ص ٧٨.

[١١١] وقد تباينت الاتجاهات والآراء الفقهية حول تحديد الأساس القانوني لتحريم الرجعية في القرارات الإدارية، فمنهم من أرجعه للمبادئ العامة للقانون، ومنهم من استند لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، ومنهم من اعتبر أن النصوص الدستورية والتشريعية تكفي وحدها كسند لعدم رجعية القرارات الإدارية – ومن الكتابات التي أصلت لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتناولت الاستثناءات الواردة عليه: يراجع: د.سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية – د. رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية – د. شريف يوسف خاطر: القرار الإداري د.صلاح الدين فوزي: المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري– المبسوط في القانون الإداري – د. محمد أنس جعفر: القرارات الإدارية.

[١١٢] في هذا المعنى يراجع: د. محمد أنس جعفر: أصول الفقه الإداري– دار النهضة العربية ١٩٨٩ ص ٣٩٢– د. محمد عبدالعال السناري: نفاذ القرارات الإدارية – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق عين شمس ١٩٨١ ص ٢١٨ .

أهمها احترام الحقوق المكتسبة واستقرار المعاملات التي توجب ترك الآثار السليمة التي ترتبت في الماضي.

وقد تبنى مجلس الدولة المصري والفرنسي قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية باعتبارها من المسلمات في شأن الآثار التي ترتبها تلك القرارات، وقرراه في العديد من الأحكام بالنص صراحة بسريان القرار من تاريخ صدوره بالنسبة للمستقبل فقط، وعدم جواز الرجعية إلا استنادا لنص تشريعي إذا كان القرار الصادر تنفيذاً لقانون سبق صدوره، وحكمت بإلغاء القرارات التي تتضمن أثراً رجعياً لعدم المشروعية - من ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري: "لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها".[١١٣]

وفي فرنسا، نصت المادة الثانية من القانون المدني على عدم رجعية القوانين وبألا تسري إلا على المستقبل فقط، وليس لها أثررجعي- فاذإ كانت القوانين ليس لها رجعية فإنه تلقائيا لا يجوز للوائح والقرارات الفردية أن تتضمن مثل هذا الأثر".

وقد طبقها مجلس الدولة الفرنسي في قضية mme mire itle - حيث قضى بإلغاء قرار رئيس البلدية المتضمن سحب المرسوم الخاص بتعيين السيدة Mirelle والصادر في ٢٠٠٥، فقامت برفع دعواها مطالبة إلغاء القرار.[١١٤]

ومن القضاء الإماراتي- ما قضت المحكمة الاتحادية لدولة الإمارات بأنه: "لا يجوز أن تكون للقرارات الإدارية آثاراً رجعية، بل تسري من تاريخ صدورها".[١١٥]

وأيضاً قضاؤها بأن: "لما كان من المقرر أن الأصل في القرار الإداري، فردياً كان أو تنظيمياً أنه يعتبر موجود قانونا بمجرد إصداره، وتلتزم جهة الإدارة المختصة بتنفيذه، إلا أنه لا يحتج به على الأفراد ولا ينتج أثراً في حقهم إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو إعلانهم به، أو علمهم بمضمونه علماً يقينياً، وذلك حتى لا يلزموا بأمور لم يكن لهم سبيل إلى العلم بها، وحتى لا يطبق القرار بأثر رجعي على الماضي، وهو ما يتنافى مع مبادئ العدالة والمشروعية ووجوب حماية الحقوق المكتسبة، وما يقتضيه الصالح العام من استقرار ومحافظة على عوامل الثقة والاطمئنان على

---

[١١٣] الدعوى رقم ٤٤٢لسنة ٢ق جلسة ١٩٤٩/٥/٥ – ١/١٩٦/٣ د. حمدي ياسين – المرجع السابق – الجزء الثاني ص١٣٥٨ .

[١١٤] عماد محمد عبدالمحمدي: القرارات الإدارية الرجعية (دراسة مقارنة) – أطروحة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة المنصورة ٢٠٢٢ ص ١٠٦ .

[١١٥] الطعن رقم ١٤٢لسنة ٢٠٠٨ جلسة ٢٠٠٨/٦/١٤.

حقوق الأفراد .... وذلك كله بعد استكمال أركان وعناصر القرارات الإدارية، بما فيها الشكلية التي يتطلبها القانون".[١١٦]

ومبدأ عدم الرجعية يسري على القرارات الإدارية بنوعيها الفردية والتنظيمية، ففي مجال القرارات الفردية- تجب التفرقة بين القرار الذي ينشأ مركزاً قانونيا خاصاً فلا يجوز للإدارة أن تمسه أو تقترب منه بالتعديل أو الإلغاء، أما إذا لم يترتب على القرار أية مراكز قانونية فيكون تصرف الإدارة فيه بأثر رجعي- أما في مجال القرارت التنظيمية، فتجب أيضا التفرقة بين المراكز الشخصية والمراكز العامة التي تكونت في ظله، فلا يجوز أن تطبق تلك القرارات بأثر رجعي تؤثر على المراكز الخاصة للأفراد، بينما يكون لها هذا الأثر فيما يتعلق بتلك التي أفرزت مراكز عامة، ذلك أن المركز العام إنما يستند في وجوده إلى عمل تنظيمي قابل بدوره للتعديل أو الإلغاء في أي وقت.[١١٧]

وعلى الرغم مما سبق ومن أن موقف القضاء في مصر والقضاء المقارن لازال ثابتاً ومستقراً في شأن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، والتزام جهة الإدارة بتطبيقه للحفاظ على المراكز القانونية واحترام الحقوق المكتسبة بناء على قرارات سابقة لا يجوز المساس بها بالتعديل أو التغيير أو الإلغاء، مما يؤدي إلى اضطراب المعاملات واهتزاز ثقة الأفراد بالدولة وأدواتها ، لذلك فهو يقوم في كل مرة بتقرير انعدام القرار المتضمن أثراً رجعياً، وهو ما يعد تطبيقا لمبدأ الأمن القانوني ودافعاً من الدوافع التي أدت لظهوره كمبدأ مستقل، والاتجاه نحو المناداة بضرورة مراعاته وتطبيقه في قضاء الإلغاء .

إلا أن هناك حالات يضطر فيها القضاء الإداري لتطبيق الرجعية على بعض القرارات، تمثل استثناءا وخروجا عليه دعت إليه الحاجة[١١٨]، تخفيفاً من تلك القاعدة وليس خروجا عليها، لعدم تعطيل الإدارة عن القيام بأداء أعمالها ومهامها، نشير إليها لما تتضمنه للحالة التي ترتبط بالأثر الرجعي لحكم الإلغاء موضوع بحثنا على النحو التالي:

١- أن ينص التشريع ذاته على الأثر الرجعي:

فالمتفق عليه أن الإدارة لا يجوز لها بحال من الأحوال تقرير الأثر الرجعي إلا من خلال المشرع الذي له الحق وحده في تقريره فيما يصدره من تشريعات وله الحق في تفويض الإدارة في ذلك حين يتراءى له إصدار قوانين ذات أثر رجعي تحقيقا للمصلحة العامة، فيتوجب إصدار الإدارة لبعض القرارات ذات الأثر الرجعي تنفيذاً له.

مع مراعاة أنه لكي يصدر القرار بإثر رجعي تنفيذاً لحكم القانون، يجب أن ينص فيه على الأثر الرجعي للقرار الإداري أو على الترخيص للإدارة بتقرير الرجعية[١١٩]وقضت المحكمة الإدارية العليا

---

[١١٦] حكم المحكمة الاتحادية العليا الأحكام الإدارية الطعن رقم ٥٨١لسنة ٢٠١١ق جلسة ٢٠١٢/٣/٢٨عن د. عبدالله خميس علي سويدي مرجع سابق – ص٥٣.

[١١٧] د.محمد فوزي نويجي: المرجع السابق – ص٣٧٣ .

[١١٨] د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – ص٥٥٦ .

[١١٩] د. ماهر أبو العنين ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي – الكتاب الأول ص ٦٠٣ .

بأن: "تقرير سريان القاعدة القانونية على الماضي بما من شأنه المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية - عدم جوازه إلا إذا كانت القرارات صادرة تنفيذاً لقانون نص فيه على ذلك أو رخص للإدارة به".[١٢٠]

ومن ذلك ما نصت عليه المادة (٩/١٠١) من المرسوم بقانون اتحادي رقم ٢٢لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، بشأن إنهاء خدمة الموظفين للانقطاع عن العمل، بأنه يرتب أثراً رجعياً من تاريخ الانقطاع، وليس من تاريخ صدور القرار .

وحالات أخرى يخول فيها المشرع الإدارة في إصدار قرارات ذات أثر رجعي لاعتبارات المصلحة العامة، وذلك بأن يصدر تشريعات ينص فيها على جواز إصدار الإدارة لقرارات رجعية تنفيذاً له شريطة أن ينص في التشريع الصادر صراحة على تخويل الإدارة في إصدار مثل تلك القرارات.

"ففي فرنسا صدرت عدة تشريعات خول فيها المشرع الإدارة في إصدار قرارات بسحب الجنسية ممن اكتسبوها قبل الحرب العالمية الثانية من رعايا الدولة المعادية، على أن يتضمن القانون سحب الجنسية من تاريخ سريانه".[١٢١]

وفي مصر حينما قرر المشرع عند تطبيق القانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠٠٠بتعديل حكم المادة ١٢١من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢- في شأن تحديد مدة تعيين أساتذة الجامعات بوظيفة أساتذة متفرغين بعد بلوغ سن السبعين، بأن يرتد تطبيق هذا النص لأول يوليو٢٠٠٠- مما مفاده انتهاء خدمة جميع الأساتذة المتفرغين الذين بلغوا هذا السن قبل صدور القرار، ومفاده أيضاً أن تقوم الإدارة بإصدار القرارات التنفيذية على من ينطبق عليه هذا النص متضمنةً أثراً رجعياً اعتباراً من هذا التاريخ.[١٢٢]

٢- القرارات التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً:

وهو ما يعرف بالتخويل الضمني بالرجعية، كأن يحدث تعارض لمبدأ عدم الرجعية مع مقتضيات سير المرافق العامة، فلا يكون في وسع الإدارة بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل في التنفيذ إلا ممارسة الاختصاص بقرار تنفيذي بأثر رجعي، وحالة القرارات المفسرة والمؤكدة، وإن كانت

---

[١٢٠] المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١٠٥٠ لسنة ق جلسة ١٩٦٥/١١/٢١ – ١٧/٣/١١ د. حمدي ياسين – المرجع السابق –الجزء الثاني ص ١٣٦١ .

[١٢١] عماد محمد المحمدي: المرجع السابق ص ١٦٩.

[١٢٢] حيث كانت تنص المادة ١٢١ من القانون رقم ٤٩لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات على أنه: "يعين في ذات الكلية أو المعهد جميع من يبلغون سن انتهاء الخدمة ويصبحون أساتذة متفرغين، ما لم يطالبوا بعدم الاستمرار في العمل، ولا تحسب هذه المدة في المعاش، ويقاضون مكافأة إجمالية توازي الفترة بين المرتب مضافا إليه الرواتب والبدلات الأخرى المقررة وبين المعاش مع الجمع بين المكافأة والمعاش".

الرجعية فيها ظاهرية أكثر منها حقيقية، فالقرار التفسيري لا يعدل في التنظيم القانوني شيئا ولا يخلق جديدا في ذاته[١٢٣].

كما أن القرار المؤكد لا يضيف شيئاً للقرار الأول بل يؤكده[١٢٤] - وأيضا حالة القرار الساحب الذي تقوم الإدارة بموجبه بسحب قرارها غير المشروع خلال مدة الطعن بالإلغاء - تصحيح القرارات المعيبة - وهناك حالة أخرى أقرها الفقه وأقرها القضاء متمثلة في تأخير تنفيذ القرار.

٣- الرجعية في تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء:

والتي تتضمن بالضرورة الأثر الرجعي لإعادة الحال لما كان عليه قبل صدور القرار المعيب وهو ما سنتعرض له بالتفصيل، لما شهده من تطور لمسلك القضاء المصري و المقارن بشأنه للتخفيف من الأثر المترتب على تلك الرجعية اتجاهاً لناحية مقتضيات مبدأ الأمن القانوني حفاظاً على المراكز والحقوق المكتسبة المفرزة عن القرارات الصادرة عن الإدارة.

المطلب الثاني : الأثر الرجعي لأحكام الإلغاء وحدود سلطة القاضي في تحقيق الأمن القانوني

أولا : الأساس القانوني للأثر الرجعي لحكم الإلغاء :

في مقابل تقرير مجلس الدولة المصري والفرنسي عدم جواز تضمين القرارات الإدارية للأثر الرجعي فيما عدا بعض القرارات ذات الخصوصية في طبيعتها كما أشرنا سلفا وتعد استثناءً على مبدأ عدم الرجعية، من هذه القرارات تلك التي تصدر تنفيذاً لأحكام الإلغاء الصادرة عن قاضي الإلغاء والمقرونة بأثر رجعي، لما تتضمنه من إعدام للقرار واعتباره كأن لم يكن، فيكون لزاما على الإدارة إعادة الحال لما كان عليه قبل صدور القرار محل الإلغاء.

وهذا الأثر الرجعي الذي يلازم حكم الإلغاء، إنما يأتي متمشياً مع الطبيعة الكاشفة لتلك الأحكام وطبيعة الرقابة التي يمارسها قضاء الإلغاء على القرارات الإدارية، وهي رقابة المشروعية يبحث من خلالها مدى توافر عناصر الوجود وعناصر الصحة للقرار الإداري[١٢٥]، والكشف عن مدى مخالفته لمبدأ المشروعية، فإذا تبين للقاضي بطلان القرار استنادا لعيب أو أكثر شابه، فلابد له أن يحكم ببطلانه، الذي يستتبع بالضرورة إنهاء جميع ما صدر استنادا له لتبعية الفرع للأصل الذي تفرع عنه وبنى عليه "إننا لو قصرنا أثر الإلغاء على المستقبل فقط، وتركنا الآثار التي رتبها القرار في الماضي

---

[١٢٣] د. محمد السناري: نفاذ القرارات الإدارية – مرجع سابق ص ٣٢ .

[١٢٤] د.عبدالله خميس علي سويدي – المرجع السابق– ص٩٥.

[١٢٥] هذا الفكر القائم على مدى تاثير العيب الذي يلحق بالقرار الإداري للتفرقة بين القرارات المنعدمة والقرارات الباطلة قد تبناه د. رأفت فوده في مؤلفه عناصر وجود القرار الإداري مرجع سابق ص ١٢١/١٢٠ .

كما هي، لأدى ذلك إلى نتيجة غير منطقية - مفادها الاعتراف بشرعية القرار وآثاره التي رتبها الماضي وهو ما يخالف الواقع، لذلك كان ما يتفق مع المنطق والواقع أن يكون لحكم إلغاء القرار الإداري غير المشروع أثر رجعي".[١٢٦]

كما أن الآثار التي يحققها القرار الإداري في الفترة منذ صدوره حتى الحكم بإلغائه قد تحقق أهداف القرار أو القدر الغالب والأهم منها، مما يضيف معه أهمية الحكم بإلغائه لو كان أثره مقصوراً على المستقبل فحسب.[١٢٧]

"ومبنى الرجعية في هذه الحالة - أن تنفيذ الإدارة للحكم يقتضي منها موقفاً ايجابياً، وذلك باتخاذ الإجراءات وإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ حكم الإلغاء، كما يقتضي منها موقفاً سلبياً بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء أو إصدار أي قرار استناداً للقرار الملغي، مما يتعارض مع مقتضى حكم الإلغاء، ومقتضى الموقف الإيجابي المشار إليه أن تعيد جهة الإدارة النظر في الآثار التي ترتبت في الماضي على القرار الملغي، ومن هذه الآثار كافة القرارات التي ربطتها بالقرار رابطة تبعية بحيث لا تقوم هذه القرارات وحدها دونه، ومن ثم فهي تلغي من يوم صدورها".[١٢٨]

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "قضاء هذه المحكمة جرى على أنه متى انهار الأساس القانوني للقرار الإداري نتيجة لحكم الإلغاء، فإن كافة القرارات اللاحقة المرتكزة عليه تنهار في مجموعها حتى ولو لم يتم الطعن عليها بالإلغاء".[١٢٩]

ثانيا : حدود ومظاهر سلطة قاضي الإلغاء بشأن الأثر الرجعي لحكم الإلغاء وأثرها في تحقيق الأمن القانوني:

وقد سار الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا على السواء وفق النهج السابق لفترات طويلة باعتباره من المسلمات، إعمالاً لرقابة المشروعية التي يسلطها على قرارات الإدارة، ليزنها بميزان المشروعية والمصلحة العامة، وذلك كله قبل النظر في اعتبارات الأمن القانوني، فإما أن يُبقي عليها إذا تأكدت شرعيتها، أو أنه يقضي بإلغائها ولا يتعداها لغير ذلك بأن يحل مثلاً محل الإدارة باتخاذ القرار الصائب بدلاً من القرار الملغي، لخروج ذلك عن اختصاصه واعتباره بمثابة اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات، فالثابت أن قاضي الإلغاء ليس له أن يصدر قراراً ادارياً جديداً أو يعدل في

---

[١٢٦] أمجد مزهر أحمد: الأثر الرجعي لأحكام الإلغاء وفكرة الأمن القانوني– أطروحة ماجستير كلية الحقوق جامعة المنصورة ٢٠١٦ ص١١٩عن د. أحمد عبدالحسيب السنتريسي: الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري أطروحة دكتوراه – كلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر طنطا ٢٠١٠ ص٤١٧.

[١٢٧] المرجع السابق ص ٣٤٣ .

[١٢٨] فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: في الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية رقم ٨٦٥ في /١٩٥٩/١٢ د. حمدي ياسين عكاشة – المرجع السابق – الجزء الثاني ص ١٣٦٥ .

[١٢٩] الطعن رقم ١٠٤٤٠ لسنة ٤٦ق جلسة ٢٠٠٥/٥/٢٨الدائرة الثانية مجموعة القوانين والمبادئ القانونية ٢٥ الجزء الثاني– أمجد مزهر أحمد – المرجع السابق ص ١٢٨ .

القرار الإداري أو يصدر أمراً إلى الجهة الإدارية، حيث تقتصر سلطته على الحكم بإلغاء القرار المعيب أو بإلغاء القرار السلبي بالامتناع.[١٣٠]

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا بأن: "مهمة القاضي الإداري تقف عند حد إلغاء القرار الإداري غير المشروع، أما تنفيذ هذا الإلغاء فانه مما تختص به الإدارة الذي يصدر منها القرار مراعيةً التنفيذ الكامل للحكم الذي يصدر في هذا الشأن".[١٣١]

وفي ذات المعنى أكدت المحكمة الاتحادية العليا شارحة: "إن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم المشروعية، ولا تتجاوز سلطته في هذا الصدد إلى حد القضاء، بإلزام الإدارة بعمل أو الامتناع عن عمل، كالأمر بإعادة الموظف إلى عمله أو ترقيته أو صرف مرتبه أو مستحقاته أو الأمر بإزالة بناء تم تشييده، أو غير ذلك من أعمال الإدارة إلا إذا نص القانون على خلاف هذا الأصل، ذلك أن هذا الإلغاء هو الذي يتفق مع طبيعة دور القضاء الإداري الحديث، من ناحية أنه قضاء مشروعية عمل الإدارة لإضفاء الرقابة والملاءمة الإدارية التي تستقل بها الإدارة وحدها، كما أن هذا الأصل يتفق مع مبدأ الفصل بين سلطات الدولة، وكذلك مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والقضاء الإداري، وأنه متى صدر حكم الإلغاء فإن القرار الملغي يعد كأن لم يكن وبأثر رجعي، وعلى جهة الإدارة أن تتخذ الإجراءات كافة التي تكفل إعادة بناء المراكز القانونية بفرض أن القرار الملغي لم يصدر أصلاً".[١٣٢]

وإزاء هذا المبدأ الذي يسير عليه قضاء الإلغاء احتراماً للمبادئ الستورية الثابتة، مما يفرض على الإدارة التزاماً قانونياً باتخاذ إجراءات معينة في كل مرة يصدر فيها حكم بالإلغاء قرار إداري سبق صدوره منها، سواء بإتيان عمل أو بالامتناع عن عمل في سبيل تنفيذ هذا الحكم، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، ولما يتمتع به هذا الحكم من حجية مطلقة،[١٣٣] تسري على الجميع سواءً كانوا أطرافاً في الدعوى أم لم يكونوا، فيمتنع على من لم يكن طرفاً في الدعوى مخاصمة القرار

---

[١٣٠] د. أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام/ القضاء الإداري – ص١٢٨.

[١٣١] الطعن رقم ٢٨٦ لسنة ١٦ق جلسة ١٩٧٤/٢/٢٤عماد محمد عبدالمحمدي – المرجع السابق ص١٨٢ .

[١٣٢] الطعن رقم ٧٤و١٣٥ لسنة ٢٠١١ ق جلسة ٢٠١٢/١١/١٣ مشار إليه لدى: آمنه شمل علي : أثر إلغاء القرار الإداري وفقا للقضاء الإماراتي– أطروحة دكتوراه – جامعة الشارقة ص ٣٤ .

[١٣٣] جدير بالذكر: أن هذه الحجية المطلقة تكون قاصرة على الحكم الصادر بالإلغاء، أما الحكم الصادر برفض الدعوى فتكون حجيته نسبية، أي قاصرة على عناصر الدعوى، وهي الأطراف والموضوع والسبب، فإذا اختلف عنصر من هذه العناصر فلا يجوز التمسك بتلك الحجية، ويمكن للغير معاودة رفع الدعوى ومخاصمة نفس القرار الإداري استنادا للعنصر الجديد إذا كانت المدة القانونية المقررة للطعن عليه لازالت سارية.

الإداري الذي قضي بإلغائه كما يستفيد من كان طرفاً في دعوى الإلغاء ومن لم يكن طرفاً فيها بحكم إطلاق حجية حكم الإلغاء".[١٣٤]

وقضت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات بأنه: "متى قضي بعدم مشروعية القرار الإداري وإلغائه لأي عيب من العيوب التي تلحق القرار الإداري، فإنه لا يجوز معاودة المجادلة ثانية في مشروعية القرار المقضي بإلغائه".[١٣٥]

مع ما يثيره هذا الأمر من إشكاليات في طريقة التنفيذ ووقته وآلياته ومسؤولية الإدارة المدنية والجنائية في حالة الامتناع عن التنفيذ، أو معاودة إصدارها لقرار جديد في نفس الموضوع بعد تصحيح العيب الذي لحق بالقرار الملغي، والذي يبدأ سريانه اعتباراً من تاريخ صدوره وليس من تاريخ صدور القرار المقضي بإلغائه.

مما جعله يتنبه إلى حقيقة أن تطبيق هذا النهج القانوني، بتطبيق حكم الإلغاء المجرد[١٣٦] يصطدم باعتبارات الواقع، ويؤدي إلى نتائج تتعارض تماماً مع مقتضيات العدالة وما تفرضه من ضرورة فعلية ملحة في وجوب مراعاة المراكز والحقوق التي استقرت لأصحابها واطمأنوا إليها، لمن صدر في حقهم حكم الإلغاء المجرد، والتي يعبر عنها باعتبارات الأمن القانوني، وتزايد الحاجة لترسيخ هذا المبدأ لحماية هؤلاء حسني النية الذين لا ذنب لهم في أخطاء شكلية مخالفة للقانون، قد ارتكبتها جهة الإدارة.[١٣٧]

---

[١٣٤] أمجد مزهر أحمد: المرجع السابق – ص٥٥ .

[١٣٥] آمنه شمل علي: المرجع السابق ص ٩ .

[١٣٦] ويقصد بالإلغاء المجرد: إلغاء القرار لعيب رفي ذاته، وإعادة الوضع لما كان عليه قبل صدوره، وكل ما يترتب عليه من آثار ومن مراكز قانونية سواء بالنسبة لرافع الدعوى أوغيره، وبصرف النظر عن الحق الذي يدعيه رافع الدعوى، فلا يحكم بأحقية المدعي فيما يطلب، وإنما يعود الأمر للإدارة لتصحيح الخطأ القانوني واتخاذ ما تراه لازما لذلك، وإذا اقتضى الأمر إصدار قرار جديد وفقا للأوضاع القانونية الصحيحة في إصداره، سواءً ترتب على ذلك حصول المدعي على الحق أو المركز الذي كان يطالب به في دعوى الإلغاء، أم عدم حصوله عليه بعد قيام الإدارة بتصحيح الخطا القانوني الذي تم إلغاء قرارها الأول بناء عليه، وإذا لم يحصل رافع الدعوى على ما كان يطالب به ويأمل فيه في الدعوى الأولى، فعليه رفع دعوى جديدة ضد القرار الجديد، وفق القواعد القانونية المطبقة في رفع هذه الدعوى الجديدة .د.جورجي شفيق ساري: الالغاء المجرد للقرارات الادارية دراسة تحليلية في ضوء الأحكام= =الحديثة للقضاء الاداري الكويتي – بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية كلية الحقوق جامعة المنصورة العدد ٧٥ المجلد ١١ مارس ٢٠٢١ ص .

[١٣٧] د.عبدالعزيز سعد ربيع: آثار حكم الإلغاء المجرد بين الواقع والمأمول – جامعة الأزهر– مجلة البحوث الفقهية والقانونية العدد٤٤ يناير/٢٠٢٤ص ٢٤٤٨.

بجانب أنه "ليس في مقدور أي قوة بشرية أن تمنع من الوجود ما وجد، وأن تمحو الآثار الحتمية التي أنتجها القرار الملغي خلال المدة السابقة على إلغائها".[١٣٨]

وفي ذلك الاتجاه قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "... ولما كان إخضاع ميعاد سماع دعوى الإلغاء للتقادم الطويل قد أدى في الواقع العملي إلى نتائج غير مقبولة، إذ مس هذا المبدأ على نحو خطير بما يقتضيه الصالح العام من استقرار الأوضاع الإدارية، وثبات المراكز القانونية التي أنشاها القرار الإداري، وعدم المساس بها، عملاً على بث الثقة والاطمئنان في نفوس الأفراد واستقرار حقوقهم، واستقرار نشاط الإدارة في انتظام وإطراد- فقد كشف الواقع العملي عن رفع دعاوى بإلغاء قرارات إدارية أصدرتها إدارات الدولة بزعم عيبها، رغم مضي مدة طويلة على صدورها، وعلم رافعي تلك الدعاوى اليقيني بالقرارات وقبولهم لها، وهو ما أدى إلى الإضرار بسير عمل تلك الإدارات".[١٣٩]

مع بقاء أيضاً ضرورة الحفاظ على مبدأ المشروعية الذي يفرض أن تكون تصرفات الإدارة في إطار من الشرعية، وتقرير بطلان التصرفات المعيبة بما ترتب عليها من آثار "حتى لا يكون أصحاب الشأن ضحية لطول إجراءات التقاضي خاصة، مع ما هو مقرر من أن الطعن بالإلغاء ليس له أثر موقف للقرار"[١٤٠]، كتعيين آخر في الوظيفة بعد صدور قرار بفصل شاغلها ثم قضي بإلغائه بعد مرور فترة زمنية طويلة أكسبت من عين مكانه حقاً مكتسباً ومركزاً قانونياً جديداً له في هذه الوظيفة.

فقد بذل القضاء الإداري في مصر وفرنسا، جهداً مضنياً في محاولة لإقامة نوع من التوازن بين المبدأين، وتجاوز الإطار الضيق للشرعية في إطار الإدارة الجيدة للقضاء الإداري.[١٤١]

وهذا التوازن المأمول الذي يقوم به قاضي الإلغاء، والذي يظهر فيه جنوحه للاتجاه الحديث كلما سنحت له الفرصة نحو إعلاء اعتبارات الأمن القانوني، لا يعد وظيفة جديدة له، إنما يمارسه كجزء أصيل من اختصاصه القديم المقرر له برقابة الملاءمة في تقدير المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وأيهما يجب تغليبه على الآخر في كل حالة على حده، مما أدى به للاعتراف بضرورة ابتداع حلول تبرز وبوضوح تام ما قام به قاضي الإلغاء من دور في إيجاد الثغرات التي يمكنه النفاذ من خلالها للتخفيف من وطاة الأثر الرجعي لحكم الإلغاء، وإقراره للاتجاهات التي تساير هذا الفكر للتأكيد على أن السلطة الممنوحة له، وإن كانت مقيدة فيما يتعلق بقبول الطعن على قرارات برغم فوات المدد القانونية المقررة، لصالح مبدأ المشروعية على نحو ما بينا في المبحث السابق، إلا أنها ليست مقيدة-

---

[١٣٨] عماد محمد عبدالمحمدي: المرجع السابق ص ١٨٦ .

[١٣٩] الطعن رقم ٢٤٤ نقض اداري جلسة ٢٠٠٩/١٠/١٤ د.عادل السيد محمد علي:سحب القرار الإداري وأثره في تعزيز مبدأ الأمن القانوني في ضوء أحكام القضاء الإداري – دراسة مقارنة – جامعة الأزهر– مجلة البحوث الفقهية والقانونية العدد٤٤ يناير/٢٠٢٤ص٢٩٥٠ .

[١٤٠] أمجد مزهر أحمد: المرجع السابق ص ١١٩.

[١٤١] د. محمد نويجي: المرجع السابق ص ٤٠٠ .

بل يجب ألا تكون كذلك في شأن الحكم الصادر عنه بالإلغاء إنما تمتد وتتسع حدودها للقدر الذي يستطيع معه إحداث التغيير والتعديل اللازم لمواكبة التطورات وإدخال التقنيات التي يفرضها الواقع، للحد من آثار الحكم بالإلغاء لصالح مبدأ الأمن القانوني كتعديل النطاق أو المدى والنتائج التي يقصد ترتيبها.[١٤٢]

وقد كشفت تلك الحلول التي أظهرتها الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في مصر و فرنسا عن تبنيه لأحد اتجاهين في هذا الشأن، يشتمل كل اتجاه منهما على أكثر من تطبيق لتلك السلطة يمكن تلخيصهما في الآتي:

الاتجاه الأول: ويقوم في أساسه على النظر في القرارات محل الطعن- وذلك على أكثر من وجه:

أولاً: رفض إصدار الحكم بالإلغاء:

ويمكن أن يتحقق هذا الرفض في حال إذا تأكد له أن القرار محل الطعن ليس ذو طابع جوهري وطلبت الإدارة استبداله بقرار آخر يقوم على غير الأسباب التي تمت مراقبتها وأدت إلى إلغائه فإذا أصدرت هذا القرار إنتهت الغاية من صدور حكم الإلغاء.

ثانياً: الإلغاء الجزئي أو النسبي:

ويعني اقتصار حكم الإلغاء على جزء أو أثر من آثار القرار دون باقي الآثار التي تظل قائمة وسليمة، إذا كان القرار بطبيعته قابلاً للتجزئة، وألا يترتب على هذا الإلغاء إضافة عنصر جديد للقرار أو تعديل جوهري يؤثر في مضمونه، فإذا توافرت تلك الشروط يتم إلغاء الجزء المعيب والإبقاء على ما عدا ذلك لاعتبارات يقدرها القاضي، إما بسبب مرور فترة زمنية طويلة بين صدور القرار والحكم بإلغائه أدت لتكون مراكز قانونية استقرت ويضحى القضاء بزعزعتها غير ملائم من ناحية الاعتبارت العملية، فيقدر معها إعمال مبدأ الأمن القانوني في بعض الآثار التي يمكن الإبقاء عليها دون المساس بمبدأ المشروعية، بالاكتفاء بإلغاء الأثر الذي يمكن فصله وتجزئته عن القرار المقضي بإلغائه، "وقد أُطلق على هذا النوع من الإلغاء: الإلغاء النسبي- باعتبار أن الإلغاء بالنسبة لفرد- وأنه ليس للحكم حجية إلا بالنسبة لهذا الفرد، وهكذا يكون هذا النوع من الإلغاء استثناء من قاعدة الحجية المطلقة لأحكام الالغاء.

وهي التسمية التي انتقدها أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوي- وأن التسمية الصحيحة هي الإلغاء الجزئي- لأنه قد يفهم من التسمية الأولى أن حجية الإلغاء قد تكون نسبية، على عكس النص الذي قضى بكون حجية الإلغاء مطلقة في جميع الحالات"[١٤٣]، وأن الحكم بالإلغاء الجزئي يتمتع بالحجية

[١٤٢] المرجع السابق ص٣٩٩ .

[١٤٣] د. ماهر أبو العنين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية– الكتاب الثالث ص ٥٦٢ .

المطلقة فيما يتعلق بالجزء الملغي من القرار، أما الجزء غير الملغي فيتمتع بحجية نسبية بحيث يجوز للغير الطعن فيه بدعوى الإلغاء إذا توافرت شروطها بشأنه.[١٤٤]

ولذلك فقد تلاحظ أن أغلب الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا تشير إلى بيان ما إذا كان حكم الإلغاء يشمل جميع أجزاء القرار أو يقتصر على جزء منه، وهو ما يؤكد صحة ودقة إطلاق وصف الإلغاء الجزئي عن وصف الإلغاء النسبي.

ومن أحكامها في هذا الخصوص: "إن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار الإداري وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر الإلغاء على جزء منه من دون باقيه وهذا هو الإلغاء الجزئي".[١٤٥]

وتظهر تطبيقات الإلغاء الجزئي بشكل كبير في مجال التعيينات والترقيات بشأن الوظائف العامة ونعرض لبعض الأحكام والفتاوى الصادرة في شأنها، والتي تكشف عن الحدود والآثار التي يشملها حكم الإلغاء منها:

١- : "..... فقد يكون الحكم بإلغاء قرار ترقية شاملاً لجميع أجزائه، وبذلك ينعدم القرار كله ويعتبر كأنه لم يكن بالنسبة لجميع المرقين، وقد يكون جزئياً منصباً على خصوص معين، فيتحدد مداه على مقتضى ما استهدفه حكم الإلغاء، فإذا كان قد انبنى على أن أحداً ممن كان دور الأقدمية يجعله محقاً في الترقية قبل غيره ممن يليه، فألغي القرار فيما تضمنه من ترك صاحب الدور في هذه الترقية فيكون المدى قد تحدد على أساس إلغاء ترقية التالي في ترتيب الأقدمية، ووجوب أن يصدر قرار بترقية من تخطى في دوره، وبأن ترجع أقدميته في هذه الترقية إلى التاريخ المعين لذلك في القرار الذي ألغي إلغاءً جزئيا على هذا النحو، أما من ألغيت ترقيته فيعتبر وكأنه لم يرق في القرار الملغي".[١٤٦]

٢- : "ليس المقصود بعبارة مع ما يترتب على ذلك من آثار إلغاء قرارات الترقية اللاحقة للقرار المقضي بإلغائه حتماً وبصفة تلقائية- الغاية من تلك العبارة فيما يختص بالقرارات المشار إليها إفساح المجال أمام المحكوم له بالطعن عليها، وانفتاح ميعاد جديد للطعن يبدأ من تاريخ صيرورة الحكم الصادر لصالحه نهائياً- صدور قرار بتعديل مسمى الوظيفة التي تناولها القرار المطعون عليه ورفع درجتها المالية، لا يعطي للمحكوم له حقاً مباشراً في شغلها كأثر للحكم، وإنما ينبغي استيفاء الشروط المقررة قانوناً للترقية لها".[١٤٧]

---

[١٤٤] د. جورجي شفيق ساري: الإلغاء المجرد للقرارات الإدارية – مرجع سابق– ص١٦ .

[١٤٥] الطعن رقم ٢١٤ الصادر بجلسة ١٩٥٨/١١/١٥ مشار إليه لدى: آمنه شمل علي– مرجع سابق ص٦ .

[١٤٦] الفتوى رقم ١٦١١– ٢(١٩٥٧/٣/١٦) ٦٩٥/٧٢/٢– د.ماهر أبو العنين– ضوابط مشروعية القرارات الإدارية – مرجع سابق– الكتاب الثالث ص ٦٦.

[١٤٧] الطعن رقم ٢٣٦٤ لسنة ٣٠ق – جلسة ١٩٨٩/٥/٢١ .

وبتعبير أدق للمحكمة في حكم آخر: "بعدم امتداد أثر حكم الإلغاء ليشمل القرارات اللاحقة للقرار المقضي بإلغائه، وإنما يقف أثره عند حدود ذلك القرار، مع فتح باب الطعن على القرارات اللاحقة بالإجراءات المقررة وفي المواعيد المحددة قانوناً".[١٤٨]

٣- : ومن الفتاوى الهامة أيضاً للجمعية العمومية في شأن الإلغاء الجزئي ما جاء بأنه: "ولئن كانت أحكام الإلغاء تتسم بالحجية المطلقة، إلا أنه ليس من مقتضات هذه الحجية أن تهدم قاعدة أخرى أصلية، وهي قاعدة الأثر النسبي للأحكام بقصر آثار الحكم على طرفي الخصومة - وجوب التوفيق بين التزام هذه النسبية بقصر آثار الحكم على طرفي الخصومة، وبين الحرص على احترامه تلك الحجية المطلقة".[١٤٩]

٤-: "ومن حيث أن المستقر عليه، أن الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار لا بالنسبة للمستقبل فحسب، بل وبالنسبة للماضي أيضا بحيث يصبح القرار كأنه لم يوجد اطلاقا ..... وهو ما يؤدي إلى إعدام كل قرار آخر صدر تطبيقاً مباشراً للقرار الملغي، أو أن يكون القرار الملغي شرطاً لبقاء القرار التبعي، أو أن يكون القراراين الملغي والتبعي جزءاً من عملية قانونية واحدة، أي أنه يشترط المساس بالقرارات الإدارية الأخرى بمناسبة تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري- توافر علاقة التبعية القوية بينهما بدرجة لا تسمح ببقاء القرارات الأخرى مستقلة، بحيث إذا لم تتوافر تلك التبعية القوية بين القرار المقضي بإلغائه والقرار الإداري الآخر فإنه يتعين عدم المساس بهذا القرار الأخير".[١٥٠]

٥- : وفي حكم حديث قضت بأنه: "وحيث مرت على تعيين المطعون في تعيينهم قرابة السنوات الثمانية، نالوا فيها قسطاً من الخبرات المتراكمة، وكان حسن نيتهم ماثلاً في إجراءات تعيينهم فحرصا من المحكمة على استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، فإنها تقضي بإلغاء القرار رقم ٩٦٨ لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن المطعون ضده بصفته، فيما تضمنه من عدم تعيين الطاعنة في وظيفة مدرس بقسم تكنولوجيا التعليم بكلية التربية النوعية بجامعة الفيوم، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها أحقية الطاعنة في التعيين في وظيفة مدرس بالقسم نفسه".[١٥١]

وتأكيداً من جانبنا - فإننا نرى أنه يتوجب على قاضي الإلغاء وهو في سبيله لإصدار حكمه بإلغاء القرار المطعون عليه، أن ينظر بعين حريصة وبعناية شديدة في الآثار التي سيرتبها هذا الحكم فيما يخص القرارات التي صدرت بالاستناد له، والتبين فيما إذا كانت مرتبطة به ارتباطاً لا يقبل التجزئة وتدور معه وجودا وعدما، فيشملها أثر حكمه، أو أن يقتصر أثر الإلغاء على القرار محل الطعن، للحفاظ قدر المستطاع على بقاء تلك القرارات نافذة ومنتجة لآثارها القانونية وما ترتب عليها من

---

[١٤٨] الطعن رقم ١٩٠١٤لسنة ٥٣ جلسة ٢٠١٠/٦/٥ .

[١٤٩] فتوى رقم ٢٤٦ في ١٩٧٦/٤/١٠ ملف رقم ٣٨٥/٣/٨٦ .

[١٥٠] الطعن رقم ٢١٤ لسنة ٤١ق جلسة ١٩٩٨/٦/٩ .

[١٥١] الطعن رقم ٢٩٢٣٢ لسنة ٥٨ق جلسة ٢٠١٦/٣/٢٠مشار إليه لدى: د.هانم أحمد سالم: دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني ص ١٤٣٨ .

مراكز قانونية لمن أُفيدوا منها استناداً له- فغاية الإلغاء في تحقيق المشروعية لا يقتصر فقط على القرار الملغي، وإنما يشمل جميع القرارات الصادرة عن الإدارة سواءً كانت منفصلة أو متصلة به، ذلك أن جوهر المشروعية ذاته يحتم الحفاظ على القرارات التي ولدت سليمة في كل أركانها وعناصرها، حتى لو كانت قد صدرت استناداً لقرار قضي بإلغائه،"نزولا على مقتضى المزاوجة بين الشرعية والاستقرار في بيان الحقوق والمراكز القانونية" [١٥٢].

ثالثا : تقرير الأثر المباشر (Effet immédiat) لحكم الإلغاء:

ويمثل هذا الاتجاه تطوراً حقيقياً يعكس التوازن الدقيق الذي يجب إقامته وتحقيقه بين مبدأ المشروعية والمراكز المستقرة التي تتولد عن القرارات محل الطعن بالإلغاء حفاظا على الحقوق المكتسبة ومقتضيات الأمن القانوني، هو اتجاه تفرد به القضاء الفرنسي لم يجد له مقابلاً في القضاء المصري محتاجين، حيث نصت بعض الأحكام الصادرة بالتطبيق له صراحة على هذا الأثر الفوري لحكم الإلغاء فلا ينسحب لما ترتب على القرار منذ صدوره وحتى إلغائه، لذلك كان من الطبيعي آلا نجد أحكاماً شبيهة في القضاء المصري أو المقارن لعدم بلوغهما هذا الاتجاه فيما يتعلق بسلطة قاضي الإلغاء بشأن الأثر الرجعي لأحكام الإلغاء، إذ لازال الاتجاه السائد حتى الآن يميل ناحية ترجيح مبدأ المشروعية الذي يجد قاضيه الأوفى في قضاء الإلغاء.

ومن بين الأحكام التي صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرارات إدارية بأثر فوري: "وحيث أن الآثار الناجمة عن الإلغاء بأثر رجعي للقرار المطعون فيه من شأنها أن تسبب ضرراً مفرطاً لوضع الأحزاب السياسية التي استفادت من التمويلات المعنية، فإنه يتعين تحديد الآثار الزمنية لإلغاء القرار الصادر في ٢٠٠٢/١٢/٢٧".[١٥٣].

---

[١٥٢] ملف رقم ١٥٧/١/٥٨ جلسة ٢٠٠٦/١٠/١٨ د.عماد محمد المحمدي: مرجع سابق ص ٢٢٠ .

[١٥٣] وكان ذلك بمناسبة طعن بعض الجمعيات في قرار وزير الداخلية الذي حدد سقف المساعدات المالية للأحزاب السياسية فأصبح الإلغاء ساريا من تاريخ الحكم دون المساس بالتمويلات السابقة:

"Considérant que les effets que l'annulation rétroactive de l'arrêté attaqué ne manquerait pas d'entraîner seraient de nature à porter une atteinte excessive à la situation des partis politiques ayant bénéficié des financements en cause ; que, dans ces conditions, il y a lieu de limiter dans le temps les effets de l'annulation de l'arrêté du 27 décembre 2002"- 255886- Association AC!-11/5/200

وأيضا: "وحيث أن الإلغاء بأثر رجعي للمخطط المحلي للتنظيم العمراني سيكون له عواقب مفرطة على حقوق الأطراف الذين حصلوا على أراضي أو رخص بناء، بناءً على هذا المخطط، وبالتالي فإنه يتعين حصر آثار الإلغاء على الحالات المستقبلية فقط".[١٥٤]

رابعا: الإعتراف بصحة تصرفات وقرارات الموظف الفعلي:

من الأمور المستقرة في شأن صحة القرارات الإدارية، أن تكون صادرة من مختص بإصدارها، وإلا تعيبت بعيب عدم الاختصاص الذي يبطلها أو يعدمها بحسب درجة العيب، ما بين عيب بسيط وجسيم، وقد اعتبر المشرع أن التصرفات الصادرة من غير الموظف العام معيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم وحالة من حالات اغتصاب السلطة، فلا ينتج عنها أي أثر قانوني لفقدانها ركن الاختصاص ،إلا أن القضاء الإداري في مصر وفرنسا قد اعتبر الموظف الفعلي والموظف الظاهر من الحالات التي ذهب فيها للاعتراف بصحة تلك التصرفات.

وتجب التفرقة بين الموظف الفعلي والموظف الظاهر، للاختلاف الجوهري بين كل منهما في المرادف الذي يردف اليه والأساس القانوني الذي يقوم عليه الاعتراف بصحة تصرفات كل منهما فقهاً وقضاءً، وهو ما تناولته دراسات عديدة- يعنينا منها في هذا المقام ما يرتبه القضاء الإداري على تلك التصرفات فيما يخص الأثر الرجعي للحكم الصادر بإلغائها، وذهابه إلى الاعتراف بصحتها، لغاية تختلف في كل منهما عن الآخر- نلقي الضوء أولاً على تعريف كل منهما وما انتهى إليه قضاء الإلغاء في هذا الخصوص.[١٥٥]

فالموظف الفعلي: هو ذلك الشخص الذي يمارس أعمال الوظيفة العامة بكافة صلاحياتها واختصاصاتها دون سند شرعي أو قانوني في الظروف الاستثنائية، سواءً قبل صدور قرار تعيينه أو أنه صدر معيبا.

ويتفق **الموظف الظاهر**: مع الموظف الفعلي في هذا التعريف مع اختلاف الظروف التي يمارس فيها صلاحيات الوظيفة العامة وهي الظروف العادية، مما أدى إلى الخلط بينهما في بعض الأحيان على

---

[١٥٤] حكم بلدية بيزييه : في نزاع حول تعديل خريطة عقارية بلدية فكان تقييد الأثر الرجعي لحماية حقوق الملاك والمستثمرين الذين تصرفوا بحسن نية :

"Considérant que l'annulation rétroactive du plan local d'urbanisme aurait des conséquences excessives sur les droits des tiers ayant acquis des terrains ou obtenu des permis de construire sur la base de ce plan ; qu'il y a donc lieu de limiter les effets de l'annulation aux seules situations futures."-(Commune de Béziers)-289369-13/7/200-

[١٥٥] يراجع في ذلك رسالة الدكتوراه للباحثة ص ١٠١ وما بعدها.

اعتبار أن كلاهما يظهر بمظهر الموظف العام المعين بأداة قانونية سليمة، فالشخص العادي لا يستطيع التمييز بينهما، كما أنه لا يعقل أن يكون لزاماً على من يتعامل مع الموظف في مقر عمله أن يتأكد من شرعية وجوده وممارسته لأعمال وظيفته، ولكن وكما قلنا فإن الفارق الجوهري بينهما يكمن في الأساس القانوني الذي اعتبره القضاء الإداري في الاعتراف بتصرفات كل منهما. ففي حالة الموظف الفعلي- يكون مرجع هذا الاعتراف لمبدأ ضمان سير وانتظام المرافق العامة التي قد تتأثر بالظروف الاستثنائية التي فرضت وجود هذا الشخص لإدارة المرفق وضمان استمراره وهذه الحالة الاستثنائية تعد صورة من صور ممارسة الاختصاص المشروعة قانوناً

وقد نشأت نظرية الموظف الفعلي في كنف مجلس الدولة الفرنسي، لإحداث المواءمة بين مصلحة الإدارة وحقوق المتعاملين معها حسني النية، نقلها عنه مجلس الدولة المصري، وعرفتها المحكمة الإدارية العليا بأن: "نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية البحتة، تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف، ضماناً لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باطراد دون توقف، يستحق الموظف في هذه الظروف أجراً مقابل ما قام به من أعمال".[١٥٦]

وتطبيقاً لهذا النهج الذي اعتنقته صراحة في أحكامها، قضت بأن: ".... قيام موظف بأعمال ومسؤوليات رئيس البعثة الدبلوماسية المصرية في بغداد ورعاية مصالح المصريين خلال حرب الخليج، رغم كونه من غير أعضاء السلك الدبلوماسي، يستتبع استحقاقه تعويضاً مقابل ما قام به من أعمال خلال تلك الفترة، يعادل قيمة بدلي الإنابة والصرافةالمقررين قانوناً لمن تتوفر فيه شروط استحقاقهما".[١٥٧]

وبرغم أن مجلس الدولة المصري قد رفض تطبيقها بهذا الأساس في الظروف العادية، ورفض المحكمة الإدارية العليا تطبيقها وترتيب أية آثار عليها إلا في الظروف الاستثنائية، وصرحت بذلك في حكمها الصادر في الطعن رقم ١٣٩٠بجلسة ١٩٦٤/٦/٢٨الذي جاء فيه: "ومن حيث أن الذي تستخلصه المحكمة مما تقدم أنه ليس ثمة رابطة وظيفية قامت بين المدعي وهو متطوع للتدريس بمعهد البحوث الإسلامية والجامع الأزهر، ولايمكن أن يعتبر قانوناً معيناً في خدمة الحكومة على وظيفة دائمة أو مؤقتة، ولم يتم تعيينه في هذه الوظيفة بالأداة القانونية ممن يملك التعيين، ومن ثم فلا ينشأ له مركز قانوني يتصل بالوظيفة العامة كموظف، ولا يستحق مرتباً لما عساه أن يكون قد أداه من خدمات.... ولا يصدق في حقه القول بأنه يعتبر موظفاً فعلياً، لأن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة، وتحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف، ضماناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراد دون توقف".

---

[١٥٦] الطعن رقم ٨٢٧٧ لسنة ٤٨ق جلسة ٢٠١٥/١/١٥ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا مكتب فني ١/٥٧– المبدأ ٨٤/هـ ص٣٩٤ .

[١٥٧] المحكمة الإدارية العليا – د/٧ الطعن رقم ٨٢٧٧ لسنة ٤٨ق –جلسة ٢٠١٢/١/١٥ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا مكتب فني ٥٧/١ – المبدأ ٤٨/هـ ص ٣٩٤.

فقد طبقها القضاء الفرنسي في الأحوال العادية، فقضت محكمة النقض الفرنسية بصحة عقد الزواج الذي وثقه أحد مساعدي العمدة.[١٥٨]

أما في حالة الموظف الظاهر- فالأساس القانوني للاعتراف بتصرفاته- يكمن في حماية الغير حسني النية الذي تعامل معه على اعتبار أنه موظف يملك صلاحية التصرفات الصادرة عنه.

وما يؤكد ذلك أن محكمة النقض أيضا قد أشارت إليه كسند قانوني للاعتراف بالتصرفات الصادرة عن هذا الموظف الظاهر حيث قررت: "تصرفات صاحب المركز الظاهر إلى الغير حسن النية لها نفس آثار تصرفات صاحب المركز الحقيقي، متى كانت الشواهد المحيطة بالمركز الظاهر من شأنها أن تولد الاعتقاد العام بمطابقة هذا المركز للحقيقة، فقضاء الحكم ببطلان تصرفات صاحب المركز الظاهر دون بحث دفاع الطاعن وتحقيق عناصره، بمقولة أن نظرية الموظف الفعلي مختلف عليها ولا محل للاستدلال بها، خطأ وقصور".[١٥٩]

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في شأن الموظف الظاهر، حكمها الصادر في ١٩٧١/١١/٧:"إن المركز الوظيفي لا ينشأ إلا بصدور قرار التعيين في الوظيفة، بالأداة القانونية الصحيحة ممن يملك سلطة التعيين وأن الحقوق الوظيفية تنشأ من ذلك الوقت في حق من أضفى عليه هذا المركز، الذي من عناصره تحديد الدرجة والاقدمية.....ومن ثم فإن أقدمية المدعية في الوظيفة التي عينت فيها ترجع وفقاً لصريح نص القرار الصادر بتعينها إلى ١٩٥٧/٢/٢٤بغض النظر عن تاريخ تسلمها العمل، الذي هو واقعة مادية لا أثر فيها إلا بالنسبة لاسحقاق المرتب".

وقضت أيضا بأن: "..... ولا وجه للنعي على القرار الصادر عن مجلس إدارة الهيئة العامة لسوق المال بالقول أنه قد صدر حكم ببطلان تشكيله، وهو ما ينسحب من ثم إلى التقرير ببطلان قراراته ذلك، أن الاختصاصات المنوطة بمجلس إدارة الهيئة لا تتجاوز في طبيعتها كونها اختصاصات وظيفية صدرت عن الهيئة الإدارية التي كان مناطاً بما في هذا الاختصاص، ومن ثم تتمتع هذه الأعمال والقرارات بالحماية، وتنتج أثرها القانوني حتى مع القضاء ببطلان تشكيل الهيئة المصدرة لها - أساس ذلك ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا من أن الغاء قرار تعيين أحد المواطنين من العاملين بالدولة، لا يترتب عليه حتماً وفي جميع الظروف بطلان ما باشره من اختصاصات وظيفية إبان تقلده لمنصبه الوظيفي، وذلك حماية للغير حسني النية وإعلاءً للمصلحة العامة التي تحتم كفالة استمرار وحسن سبر المرافق العامة بانتظام واضطراد، ورفعاً لها على أية مصالح خاصة، وحماية للمراكز القانونية التي ترتبت على مباشرة هذا العمل".[١٦٠]

---

[١٥٨] د. ثروت بدوي: القانون الإداري– دار النهضة العربية ٢٠٠٦ ص ٣٢٠ .

[١٥٩] الطعن رقم ٥٣ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٧١/١١/٣٠ أحكام النقض – مدني العدد الثالث السنة٢٢ ص ٩٥٩ .

[١٦٠] الطعن رقم ٢٠٤لسنة ٣٦ق جلسة ١٩٩٣/٤/١٨– د. هانم أحمد سالم – مرجع سابق – ص ١٤٤١ وتجدر الإشارة إلى أن هناك خلط بين فكرة الموظف الظاهر والاختصاص الظاهر مع وجوب التفرقة بينهما: فالموظف الظاهر

الإتجاه الثاني : وتظهر ملامح هذا الاتجاه ناحية الآثار المترتبة على حكم الإلغاء:

والذي قد يكون أيضاً على أحد الوجوه التالية:

أولا: تقييد آثار الإلغاء من حيث الزمان في تاريخ النطق بالحكم :

١- الإلغاء المجرد للقرار منفرداً:

بأن ينص صراحة في حيثيات الحكم باقتصارها على الآثار التي أنتجها القرار ذاته والمراكز التي تكونت عندما كان نافذاً، دون أن يشمل ما ترتب عليه من قرارات لاحقة أصبحت نهائية ولم تكن محلاً في الطعن القائم، وقد جاء النص صراحة على ذلك فيما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٢٠١٠/١١/١٠من أنه: "ينبغي عدم الإفراط في الآثار المترتبة على الأثر الرجعي للإلغاء، وذلك لأن ما نتج عن القرار الملغي من آثار، والمراكز التي ترتبت عليه منذ دخوله حيز النفاذ، يمكن للمصلحة العامة التمسك بالإبقاء المؤقت عليها، والقاضي الإداري في هذه الحالة يوازن بين متطلبات النظام العام وبين مشروعية القرار الإداري، وله أن يحد آثار الإلغاء من حيث الزمان، بأن يحدد أثر حكم الإلغاء في تاريخ لاحق على صدوره، وذلك استثناءً من مبدأ الأثر الرجعي لحكم الإلغاء والقاضي بإرجاع أثر الإلغاء إلى تاريخ سابق على صدوره".[١٦١]

٢- إرجاء آثار الإلغاء لمدة زمنية معينة:

وفيها يظهر بشكل جيد، دور قاضي الإلغاء في الموازنة التي يجريها لصالح مبدأ غايات الأمن القانوني، بين اعتبارات المصلحة العامة والآثار الضارة المترتبة على تنفيذ الحكم، وذلك بتحديد تاريخ تنفيذه- لتفادي تلك الآثار التي تلحق بالمراكز والحقوق المستقرة- في مقابل تحقيق المصلحة العامة والخاصة، فقضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم تيترون Titron كبداية لاعتناقه فكرة الإلغاء المشروط بالإرجاء، بإلغاء القرار الوزاري الصادر برفض إلغاء القرار المطعون عليه ولكنه ترك للإدارة مدة شهرين لتصحيح القرارات المتنازع فيها بعدم المشروعية، فقضى بأن الإلغاء لايسري إلا بعد شهرين من صدور قراراتها، وإذا امتنع الوزير عن تصحيح تلك القرارات يصبح القرار باطلاً[١٦٢]، أي أنه جعل البطلان مشروطاً بعدم التصحيح، وترك للوزير حرية الاختيار وسيلة التصحيح والقيام بهذا التعديل.

هو الموظف الذي خرج عن حدود اختصاصه وإن ظلت هذه الصفة لصيقه به، ولكن الظروف المحيطة هي التي أوهمت الغير بتوافر الاختصاص له فيما قام به من أعمال– أما الختصاص الظاهر فهو للشخص الذي لم تتوافر له صفة الموظف على الإطلاق لعدم وجود سبب قانوني لشغل الوظيفة، أو لتوافره مع بطلانه فيظهر أمام الغير بأنه موظف قانوني، ومن تطبيقاته: مخالفة قواعد التفويض والحلول – رسالة الدكتوراه للباحثة مرجع سابق ص ١٠٨ .

[161] CE 10 novembre 2010,Departement de l`Arie`ge, n` 337380

[162] CF Ass 26/10/2001 Ternon; Res. P.497. AJDA 200, p.1034,RFDA,2002,p.77

ثم تلاه أحكام أخرى في ذات الاتجاه منها أيضا، حكمه الصادر في ٢٠٠٨/١/١٨ بسريان إلغاء النصوص المحكوم بإلغائها اعتباراً من أول سبتمبر ٢٠٠٩[١٦٣] فأصبح في كل حالة على حده يبحث في الآثار المترتبة على إلغاء القرار، ومدى الضرر الواقع كأثر للإلغاء ويقدره بالنظر للمصلحة العامة والمصالح الخاصة المعنية، لاسيما فيما يتعلق بالمراكز المستقرة والمفاضلة بين إعطاء الإدارة فرصة لتنفيذ الحكم بالإلغاء، أو بتطبيق قرار جديد مشروع.

وقد يأتي الإرجاء في تنفيذ الحكم بفعل الإدارة نفسها، إذا تحقق لها صعوبة هذا التنفيذ أو تعارضه مع طبيعة النظام الإداري أو الوظيفي، كعدم وجود درجات وظيفية كافية لتنفيذ حكم صادر في بتعيين أو ترقية صاحب الشأن دون أن يكون ذلك مبرراً للامتناع عن التنفيذ بشكل نهائي، وإلا وقعت مسؤولية الإدارة الموجبة للمساءلة القانونية عن هذا الامتناع الذي يجد له حالات مختلفة تبرره.

٣- إمكانية عدم تنفيذ الحكم بالإلغاء:

ويبدو ما في هذا الاتجاه من تطور بالغ لسلطة قاضي الإلغاء، فيما يتعلق بالحد من الأثر الرجعي لحكم الإلغاء بعدم تنفيذ الحكم ذاته، وذلك في حالتين:

أ- إما لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة:

كجزء ومتطلب من متطلبات الأمن القانوني التي تفرض عدم التنفيذ، ومنها قضاء المحكمة الإدارية العليا فيما أيدت فيه موقف الإدارة برفضها تنفيذ حكم قضائي نهائي لما يرتبه هذا التنفيذ من إخلال خطير بالأمن العام: "ولئن كان لا يجوز للقرار الإداري في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفاً للقانون، إلا إذا ترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها وأن يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه".[١٦٤]

وأيضاً: "الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفاً للقانون لما يتضمنه من عدوان من السلطة التنفيذية على السلطة القضائية والإخلال بمبدأ المشروعية، إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه، فإنه استثناء يرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي، ولكن بعد بحث الظروف وواقع الحال في كل حالة على حده لتبين مسلك الإدارة عموما، وعما إذا كان الهدف هو حماية الصالح العام أو مجرد تعطيل تنفيذ الحكم، مؤدى ذلك أن الضرورة تقدر بقدرها دون مجاوزة مع تعويض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه".[١٦٥]

ومن القضاء الفرنسي، الحكم الصادر في قضة Couetias: "إذ قضى مجلس الدولة بمشروعية امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم القضاء العادي في ملكية Couetias قطعة كبيرة من الأرض وتسليمها

---

[163] 163- CE 10 november 2010, De`partement de l`Ariege, n` 337380.

[١٦٤] الطعن رقم ٧٢٤لسنة٣ق- مج المبادئ- السنة الرابعة العدد الأول ص٥٣٣ .

[١٦٥] الطعن رقم ١٨٦٣ لسنة ٣١ق جلسة ١٩٩٨/١/٣ المجموعة س ٤٣ الجزء الثاني .

إليه نظراً إلى ما يؤدي إليه طرد الأهالي المقيمين على هذه الأرض من تهديد للثورة في جنوبي تونس".[١٦٦]

ونلاحظ في هذا الفرض ما في اتجاه القاضي الصريح للميل نحو تغليب اعتبارات الصالح العام التي يفرضها مبدأ الأمن القانوني على مبدأ الشرعية، وإن كان قد قيده بقيود لا يجب للإدارة إغفالها أو تجاوزها، لما في ذلك التغليب من مجاوزة للثوابت الدستورية والتشريعية بعدم جواز امتناع أو تعطيل الإدارة لتنفيذ حكم قضائي، قد يفسح المجال لها في كل مرة ترغب فيها لهذا الامتناع لتحقيق مآرب اخرى بخلاف الصالح العام، فلم يطلق لها العنان في إمكانية عدم تنفيذ حكم الإلغاء، وذلك بإحكام رقابته على ظروف وملابسات كل حالة على حده، للتأكد من توافر شروطها ومبررات الإدارة فيها بعد التنفيذ.

ب: <u>وإما لاستحالة التنفيذ نفسه</u>:

وتتحقق تلك الاستحالة في حال إذا أثبتت جهة الإدارة استحالته، مع التأكيد على بقاء سلطة القاضي بالتدخل في أي وقت، بتوجيه الأمر للإدارة باتخاذ إجراءات التنفيذ إذا توافرت شروطها.

وقد تكون تلك الاستحالة مادية أو قانونية، وإن كان من الصعب عمليا الفصل بين الاستحالة المادية والاستحالة القانونية، لارتباطهما بمدى قدرة الإدارة على تنفيذ الحكم لمن صدر لصالحه لتعلق حق الغير به، فتتحقق تلك الاستحالة بنوعيها عندما يترتب مركز قانوني لهذا الأخير ويصبح ثابتاً ومستقراً، بحيث يتعذر بشكل كامل استرداد الحق محل الحكم منه تنفيذاً لحكم الإلغاء- ومثالا لذلك: أن تكون الإدارة قد قامت بتنفيذ القرار الملغي تنفيذاً عينياً، بحيث يصبح من المستحيل تنفيذ الحكم بإعادة الحال لما كان عليه، مثال تنفيذ القرار الصادر بهدم عقار، أو ازالة طريق، أو أن يكون القرار بفصل موظف وقد بلغ السن القانونية للمعاش بصدور حكم الإلغاء، ولذلك يرى بعض الفقه أن السبيل الوحيد لتنفيذ هذا الحكم، بالبحث عن بدائل للتنفيذ العيني الذي أصبح مستحيلا وغير ممكن، كأن تقوم الإدارة بتعويض صاحب الشأن تعويضاً نقدياً، واعتبار ذلك من ضمن إجراءات التنفيذ الملقى على عاتقها.[١٦٧]

غني عن البيان- عدم جواز لجوء الإدارة للتنفيذ العيني إلا إذا تأكدت استحالة تنفيذ حكم الإلغاء كما جاء نصه، احتراماً لحجية الحكم ونزولاً على مقتضيات الشرعية التي تحكم تصرفاتها وتحت رقابة القضاء.

وإن كنا نخالف هذا الاتجاه - ونرى بعدم جواز قيام الإدارة بالتعويض النقدي باعتباره جزءاً من التنفيذ- بل يجب أن يطالب به صاحب الشأن ولو بدعوى مستقلة، إذ لا يجوز مساواة التنفيذ العيني

---

[١٦٦] آمنه شمل علي: أثر إلغاء القرار الإداري في القضاء الإماراتي– مرجع سابق– ص٢٣ .

[١٦٧] عماد محمد عبدالمحمدي: القرارات الإدارية الرجعية – مرجع سابق – ص ٣٥٨ .

بالتنفيذ النقدي، لاختلاف كل منهما في الطبيعة والأثر النفسي المترتب على كل منهما وقد لا يقبل به- فلا يجوز أن يجبر على قبوله بعد أن أُجبر على تنفيذ قرار قضي بإلغائه- وهو ما لا يتفق مع مبادئ العدالة المجردة.

وعلى الرغم من محاولات القضاء الإداري في مصر والقضاء المقارن، للتخفيف من آثار الحكم بالإلغاء لصالح اعتبارات الأمن القانوني، حفاظاً على الحقوق والمكتسبات القانونية التي تحققت لأصحابها بناءً على القرارات الإدارية المقضي بإلغائها، ولو جاءت على حساب واعتبارات مبدأ المشروعية.

إلا أننا نؤكد على أنه لا يمكن اعتبار هذا الاتجاه بمثابة القاعدة أو المبدأ المستقر الذي أصبحت تسير عليه وتنتهجه أحكامه، وإنما لازالت تلك المحاولات مجرد حلول للتخفيف من حدة الأثر المترتب على تنفيذ حكم الإلغاء، ولازال لمبدأ المشروعية الهيمنة الكاملة على قضاء الإلغاء، والقول بغير ذلك سوف يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، وإفراغ لمضمون هذا القضاء ووظيفته الأسمى والغاية التي وضع من أجل تحقيقها، لمراقبة تصرفات الإدارة ووزنها بميزان المشروعية، ضماناً لعدم إساءة استعمال السلطة أو الجنوح بها بما يمس الحقوق والحريات الثابتة والمقررة دستورياً وتشريعيا، وهو ما يضعه قاضي الإلغاء نصب عينيه دائماً وأولاً عند النظر في القرار المطعون عليه، وتكون الأولوية في التطبيق لاعتبارات مبدأ المشروعية، بحيث تظل اعتبارات مبدأ الأمن القانوني في المرتبة التي تليه، فلا يكون في مقدور القاضي أن يسبقها في تلك الاولوية أو أن يجعل منها أساساً لقضائه، وهو ما يؤكده الواقع العملي وتعتنقه أغلب أحكام القضاء الإداري، لذلك فإننا نستطيع الجزم بأن الأثر الرجعي لأحكام الإلغاء لازال يشكل عارضاً أمام قاضي الإلغاء من عوارض تطبيقه لمبدأ الأمن القانوني.

الخاتمة

بعد أن نجح مبدأ الأمن القانوني في فرض وجوده الفعلي- وإن لم يتم الاعتراف به وتضمينه النص الصريح دستورياً وتشريعياً- إلا أن دلالاته ومظاهر تطبيقه قد باتت واضحة وتأكدت في الجهود المبذولة من جانب كل من القضاء الدستوري والإداري، بوجوب مراعاة تطبيق مقتضياته ومتطلباته في التشريعات والقوانين، لتحسين جودتها وإمكانية الوصول لها والوثوق بها، تحقيقاً للقدر الكافي من اليقين والاستقرار للقواعد القانونية المختلفة، فجاءت تلك الدراسة لتواكب هذا الاتجاه في إبراز أحد جوانب تطبيق مبدأ الأمن القانوني والإسهام في إظهار الدور الحقيقي والفعال لقضاء الإلغاء في التكريس لهذا المبدأ، باعتباره قد أصبح ركيزة أساسية من ركائز دوره القضائي بجانب مبدأ المشروعية، وذلك ببيان العوارض التي تعرض لقاضي الإلغاء وتحد من سلطته في تحقيق الأمن القانوني - أولها: في مرحلة الطعن بإلغاء القرار الإداري وثانيها: في مرحلة تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، لارتباط هذا الأخير بالأثر الرجعي الذي يوجب على الإدارة ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات القانونية والمادية لإعادة الحال لما كان عليه قبل صدور القرار الملغي، مع ما قد يترتب على ذلك من آثار وعواقب تصيب المراكز القانونية والحقوق المكتسبة المترتبة بناءً عليه، والتي يجب حمايتها جنباً إلى جنب مع حماية المشروعية - وقد خلصنا إلى بعض النتائج والخروج منها بعدة توصيات نوجزها في النقاط التالية :

النتائج:

١- بجانب الأهمية البالغة لمبدأ المشروعية، باعتباره من أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون وما يوليه القضاء عامة - وقضاء الإلغاء خاصة، من اهتمام شديد في التحري والتأكد من تحقق تلك المشروعية في كل تصرف يصدر عن الإدارة، وإلا كان مصيره إلى الإلغاء مع ما يترتب عليه من أثر رجعي، فقد وجدنا أيضاً أن مبدأ الأمن القانوني لا يقل أهمية عن مبدأ المشروعية، لما يقتضيه من ضرورة إيجاد نوع من الثبات النسبي للأوضاع والمراكز القانونية المستقرة، والحقوق المكتسبة للأفراد، لبلوغ درجة من الأمن يتوجب توافرها في كل أنواع العلاقات القانونية بعيداً عن الآثار السيئة والسلبية التي تترتب على هذا الأثر الرجعي.

٢- التزايد الملحوظ في الكتابات والدراسات القانونية خلال السنوات الأخيرة، التي تناولت مبدأ الأمن القانوني، من زوايا ومحاور متعددة ومختلفة، تحاول كل منها التأصيل لهذا المبدأ بسندٍ مما يتم استنباطه من الأحكام القضائية واتجاهاتها نحو تطبيق أهدافه المتنوعة، والتأكيد على وجوب مراعاته لتحقيق التوازن والاستقرار المطلوب في العلاقات القاونونية.

٣- النظام القانوني لدعوى الإلغاء، والمتضمن القواعد الخاصة بميعاد الطعن وتحديدها على سبيل القطع لتعلقها بالنظام العام، حتى تستقر الحقوق والمراكز القانونية بانتهاء تلك المواعيد، ولا تكون مهددة بما يمس هذا الاستقرار، سواءً بفعل الإدارة عن طريق السحب أو بفعل القضاء بالإلغاء هو مما يصب في اتجاه إعلاء مبدأ الأمن القانوني- ورغم ذلك توجد بعض الاستثناءات التي ترد على هذا الميعاد فتؤدي لامتداده أو انفتاحه بحسب الأحوال، مما يكون له بالغ الأثر على تحقيق هذا الأمن، بتنحية تطبيقه لوجوب أولوية تطبيق مبدأ المشروعية، مهما طالت المدة على رفع الطعن أو على صدور حكم الإلغاء.

٤.إدراك القضاء الإداري في مصر وفرنسا، والإمارات كأحد الأنظمة القانونية المقارنة- للنتائج الخطيرة التي تترتب على الأثر الرجعي لأحكام الإلغاء بما يمس مقتضيات الأمن القانوني- مما حدا به لإيجاد بعض الحلول، التي ابتدعها ولجأ إليها للتخفيف من تلك الآثار، كتقرير الإلغاء الجزئي أو إرجاء تطبيق الحكم لفترة زمنية تكون فرصة للإدارة لتصحيح قراراتها تفادياً للإلغاء المجرد حتى بلغت في حالات أخرى لاستبدال هذه الرجعية بالأثر الفوري لحكم الإلغاء.

٥. استمرار الحاجة بشكل دائم وأكثر فاعلية - في سبيل التأكيد على فكرة الأمن القانوني- لضرورة مراعاة المشروعية أولاً في كل تصرف يصدر عن سلطات الدولة، وبشكل خاص أجهزتها التنفيذية والإدارية، لما لها من دور في تطبيق القوانين وإصدار القرارات اللازمة لذلك، حتى لا تكون تلك التصرفات عرضة للطعن بالإلغاء، مما قد يكون من شأنه المساس بمقتضيات الأمن القانوني.

لذلك فإننا نوصي في هذا المقام ببعض التوصيات:

التوصيات:

١- ضرورة العمل على تضمين القوانين التي يتم تشريعها، النص صراحة على مبدأ الأمن القانوني وفق قواعد وضوابط محددة ومعلنة لضمان اتسامها بالجودة التشريعية العالية، مع الحفاظ على الحق المقرر للإدارة بإدخال التعديلات اللازمة بالقدر المسموح به، حتى لا يكون في التمسك بهذا المبدأ ذريعة للأفراد للتهرب من الإصلاحات التشريعية المتطلبة لتلبية التطور والحداثة في كل مناحي وجوانب الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لهم.

٢- وجوب التعاون والتنسيق الدائم من السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع السلطة القضائية لوضع آليات الرقابة الحقيقية والفعالة لحماية المشروعية، بجانب دعم الجهود المبذولة والمشهود لها من قبل القضاء في التكريس – بمعايير موضوعية - لمبدأ الأمن القانوني ومقتضياته، والذي يفرض ضرورة حماية المراكز المستقرة، والاعتراف لمكتسباتها القانونية بعدم زعزعتها بالتعديل أو الإلغاء.

٣- إعادة النظر في النظام القانوني للمواعيد المقررة لدعوى الإلغاء، والتي تؤدي في كثير من الأحيان لإطالة أمد التقاضي وأمد النظر في مشروعية القرار الإداري، بما يفرض على القاضي تغليب مبدأ المشروعية دون أن يكون في مقدوره التدخل بشكل فعلي لتوفير الحماية المرجوة للمراكز والحقوق المستقرة، على الرغم مما يترتب على الأثر الرجعي لحكم الإلغاء من نتائج وخيمة قد تعصف بوجود تلك المراكز والحقوق.

قائمة المراجع

الكتب والمؤلفات:

١- د. أحمد يسري: أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ١٩٩١

٢- د. ثروت بدوي: القانون الإداري دار النهضة العربية ٢٠٠٦

٣- د. حمدي ياسين عكاشة: موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة - الجزء الأول ٢٠١٠

٤- د. رأفت فودة:

١- أصول وفلسفة الإلغاء- دار النهضة العربية- القاهرة ٢٠١١

٢- عناصر القرار الإداري- دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ١٩٩٥/١٩٩٦ مكتبة النصر جامعة القاهرة

٥- د. رمزي الشاعر: تدرج البطلان في القرارات الإدارية ١٩٦٨

٦- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية – دار الفكر العربي -الطبعة السادسة /١٩٩١.

٧- د.شريف حلمي خاطر:

١- القرار الإداري- دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ٢٠٠٦/٢٠٠٧

٢- القضاء الإداري/ دعوى الإلغاء- دار الفكر والقانون- المنصورة ٢٠١٦

٨- د.صلاح الدين فوزي: المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري - دار النهضة العربية ١٩٩٨.

٩- د. عبدالغني بسيوني- القضاء الإداري ١٩٩٦- منشأة المعارف بالإسكندرية.

١٠- د.م/ ماهر أبو العنين:

١- ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي- دراسة تحليلية وفقهية لاحكام وفتاوي مجلس الدولة في مصر- الكتاب الأول: القاضي ومحاور ضبط مشروعية القرارات الإدارية دار النهضة العربية – الكتاب الثالث: نهاية القرارات الإدارية.

٢- المفصل في شرح اختصاص مجلس الدولة وفقا للأحكام والفتاوى حتى عام ٢٠٠٥- الجزء الأول: مجلس الدولة قاضي المشروعية - دار أبو المجد للطباعة.

٣- د ماهر أبو العنين - دعوى الإلغاء - الكتاب الأول ١٩٩٨

٤- د ماهر ابو العنين – الدفوع الإدارية والموضوعية أمام القضاء الإداري الكتاب الثالث.

١١- د. محمد أنس جعفر:

١- الوسيط في القانون العام- أسس وأصول القانون الإداري ١٩٨٤/١٩٨٥

٢- القرارات الإدارية - دار النهضة العربية طبعة ٢٠٠٤

٣- أصول الفقه الإداري- دار النهضة العربية ١٩٨٩

١٢- د. محمد حسنين عبدالعال: مبادئ القانون الإداري- دارالنهضة العربية

١٣- د.محمد عبدالوهاب خلاف: أحكام المحكمة الإدارية العليا في المنازعات الوظيفية - دار النهضة العربية ٢٠١٥-

رسائل الماجستير والدكتوراه:

١- أحمد صفاء يحيى الخطيب: سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه ٢٠٢٣.

٢- الديداموني مصطفى أحمد: الإجراءات والأشكال في القرار الإداري- دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه القاهرة/ ١٩٩٢.

٣- أمجد مزهر أحمد: الأثر الرجعي لأحكام الإلغاء وفكرة الأمن القانوني- أطروحة ماجستير كلية الحقوق جامعة المنصورة ٢٠١٦.

٤- آمنه شمل علي: أثر إلغاء القرار الإداري وفقا للقضاء الإماراتي- أطروحة دكتوراه - جامعة الشارقة .

٥- سميه عبده هديهد: الاختصاص في القرار الإداري- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية ٢٠١٢.

٦- عبدالله خميس على السويدي: نفاذ القرار الإداري في ضوء أحكام القضاء الإماراتي- جامعة عجمان-أطروحة ماجستير/٢٠٢٣.

٧- عماد محمد عبدالمحمدي: القرارات الإدارية الرجعية - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة المنصورة ٢٠٢٢.

٨- مجدي عز الدين يوسف: الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي- دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس كلية الحقوق ١٩٨٧.

٩- محمد عبدالعال السناري: نفاذ القرارات الإدارية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق عين شمس ١٩٨١.

الأبحاث المنشورة:

١- د.أحمد عبدالحسيب عبدالفتاح السنتريسي: دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني- دراسة مقارنة - دار الفكر الجامعي- الإسكندرية ٢٠١٨ .

٢- د.أحمد عبدالله المرزوقي: المبادئ الدستورية في القضاء الإماراتي- دار النشر: دار الكتب القانونية دبي/٢٠١٩.

٣- د.جورجي شفيق ساري: الإلغاء المجرد للقرارات الإدارية - دراسة تحليلية في ضوء الأحكام الحديثة للقضاء الإداري الكويتي- مجلة البحوث القانونية والاقتصادية كلية الحقوق جامعة المنصورة العدد ٧٥ المجلد ١١ مارس/٢٠٢١ .

٤- حسن مفتاح أمحمد الأجهر: وسائل سريان الميعاد في دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة- بحث مستخلص من رسالة ماجستير للباحث إشراف أ.د صلاح الدين فوزي- محمد مجلة البحوث الاقتصادية والقانونية - كلية الحقوق جامعة المنصورة - العدد ٨٣ المجلد ١٣ مارس ٢٠٢٣ ١٤٤٢هـ /٢٠٢٠ .

٥- دانا عبدالكريم سعيد، ديكان ديار أبوبكر: دور القضاء الإداري في تكريس مبدأ الأمن القانوني دراسة تحليلية مقارنة- المجلة العلمية لجامعة جيهان- السليمانية -العراق العدد ٢- المجلد/٤ كانون الأول ٢٠٢٠.

٦- د.سميه عبده هديهد:

١- التظلم الإداري كأحد وسائل الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ومدى فاعليته في تحقيق مبدأ المشروعية من المنظور القانوني والقضائي- منشور في المجلة القانونية لكلية الحقوق جامعة القاهرة فرع الخرطوم- المجلد٢٠ العدد١ مايو ٢٠٢٤.

٢- :"القيود الدستورية على السلطة اللائحية"- المجلة العلمية للبحوث الادارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية العدد٣- المجلد١- سبتمبر/٢٠٢٣.

٧- د.عادل السيد محمد علي: سحب القرا ر الإداري وأثره في تعزيز مبدأ الامن القانوني في ضوء أحكام القضاء الإداري- دراسة مقارنة - مجلة البحوث الفقهية والقانونية - كلية الشريعة والقانون بدمنهور- العدد الرابع والأربعين يناير/٢٠٢٤ .

٨ - د.عبدالعزيز سعد ربيع: آثار حكم الإلغاء المجرد بين الواقع والمأمول - جامعة الأزهر- مجلة البحوث الفقهية والقانونية العدد٤٤ يناير/٢٠٢٤.

٩- د.عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة: دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي" نموذج القرار الإداري"- ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية بيـــروت لبنان٢١-٢٠١١/٦/٢٢.

١٠.عماد محمد عبدالمحمدي:عدم الرجعية في القرارات الإدارية - مجلة البحوث الاقتصادية والقانونية - كلية الحقوق - جامعة المنصورة ٢٠٢١.

١١. د.مازن ليلو راضي: الأمن القانوني من خلال جودة وتحسين القانون- مجلة الباحث العربي- مجلد/٢- ٢٠١٢.

١٢- د.محمد رفاعي: النظام القانوني للإجراءات السابقة على رفع دعوى الإلغاء (بين فلسفة النص وواقع التجربة) دراسة نقدية تحليلية - المجلة القانونية - (ISSN: 2537- 0758)

١٣- د.محمد عبدالجليل المر: تطبيقات نظرية القوة القاهرة في القضاء المصري والبحريني تعليق على حكم محكمة القضاء الاداري في الدعوى رقم ٣٧٢١٤ لسنة ٧٤ق الصادر في ٢٠٢٠/٦/٢٨ باعتبار جائحة كورونا قوة قاهرة دراسة تحليلية مقارنة في كل من مصر والبحرين –جامعة الاسكندرية – المجلة القانونية – العدد العاشر- بدون سنة نشر

١٤- د.محمدعبداللطيف: مبدأ الامن القانوني- مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة العدد٣٦ ٢٠٠٤/١٠

١٥- د.محمد فوزي نويجي: تطور مبدأ الأمن القانوني وأثره في إرجاء آثار حكم الإلغاء- مجلة كلية القانون الكويتية العالمية – السنة التاسعة – العدد٤ – سبتمبر/٢٠٢١

١٦- د.هانم أحمد محمود سالم: ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالته -" دراسة فقهية قضائية مقارنة"- كلية الحقوق جامعة المنوفية -٢٠٢٠

١٧- د.هانم أحمد محمود سالم، محمد شكري أبورحيل: دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأ المشروعية والأمن القانوني- مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية – جامعة السادات العدد٩- المجلد٩- يونيو٢٠٢٣.

١٨- هلا بنت عبدالله الجربوع: مبدأ الأمن القانوني دراسة تحليلية في ضوء الأنظمة والتطبيقات القضائية في القانون السعودي – الجمعية العلمية القضائية السعودية - مجلة قضاء - العدد٣١- إبريل/.٢٠٢٣

١٩- د.وليد محمد الشناوي: الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد - مجلة البحوث القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق - جامعة المنصورة المجلد١ العدد ٥٦ اكتوبر ٢٠١٤

٢٠- د.يسري محمد العصار: الحماية الدستورية للأمن القانوني في قضاء المحكمة الدستورية العليا مجلة الدستورية - العدد الثالث - السنة الأولى يوليو ٢٠٠٣

مجموعات الأحكام والمبادئ القانونية:

١- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة ٤٥ من أول أكتوبر سنة١٩٩٩ إلى آخر ديسمبر سنة ٢٠٠٠

٢- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما ١٩٦٥-١٩٨٠ الجزء الثالث.

٣- مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في المواد المدنية والتجارية – الجزء الأول .

المواقع الالكترونية:

١- الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي: (Conseil d'État)

رابط البحث في الأحكام:
https://www.conseil-etat.fr/ar

٢- بنك المعرفة المصري: https:www.ekb.eg/ar

٣- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا الإماراتية : https://www moj.gov.ae

٤- إصدارات وزارة العدل الإماراتية.

٥- دستور الإمارات العربية المتحدة.