

فكرة الامن القانوني في أحكام القضاء الاداري

ا.م.د. محمود عبد علي الزبيدي
مدير قسم الشؤون القانونية
كلية القانون/ الجامعة المستنصرية

المخلص :

الفكرة المهمة هي "فكرة الأمن القانوني" إذ يؤكد على حق كل فرد في التطور ولكن في عالم قانوني مستقر، ويمكن تحليل الفكرة الأمن القانوني إلى مرحلتين ، الاولى: أن تضمن السلطة المختصة حماية الحقوق التي اكتسبها الأفراد في ظل أوضاع قانونية كانت ومشروعة ، الثانية : ذلك قيام السلطة المختصة بإعطاء الأفراد شواهد وإشارات عن نيتها في إصدار قواعد قانونية جديدة ، فلا يفاجئون بقواعد تعارض توقعاتهم المشروعة المبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القانونية القائمة والسياسات العامة المعلنة رسمياً من جانب السلطات العامة بالدولة ، وفي مجال قضاء الإلغاء يجري القاضي الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني بناء على أسس معينة، فعندما يراقب مدى مشروعية القرار الإداري الذي يعد محلاً لدعوى الإلغاء.

The idea of legal security in the judiciary of administrative court
rulings Prepare

.Assistant Professor Dr

Mahmood Abd Ali Al-Zubaidi

College of Law / Al-Mustansiriya University

Abstract:

The important idea is the "idea of legal security" as it affirms the right of every individual to develop but in a stable legal world. The idea of legal security can be analyzed into two stages, the first: that the competent authority guarantees the protection of the rights acquired by individuals under legal and legitimate conditions, the second: That is when the competent authority gives individuals evidence and indications of their intention to issue new legal rules, so they are not surprised by rules that contradict their legitimate expectations based on objective foundations derived from existing legal systems and public policies officially announced by the public authorities in the state. Legality and the principle of legal security based on certain grounds. When the legality of the administrative decision that is the subject of an annulment lawsuit is monitored

المقدمة :-

تسعي السلطة التشريعية بشكل مستمر الى الاهتمام بالقانون بوصفه أهم وسيلة لبلوغ المصلحة العامة وهذا الاهتمام تضبطه ثلاثة مبادئ تستند بعضها على الآخر لحماية القانون من الاعتداءات المؤثرة على الوفاء بغاياته فأول هذه المبادئ مبدأ الاستقرار المتمثل في ثبات القانون وعدم تعديله ضماناً لاستقرار المراكز القانونية وعدم زعزعتها ، وتظهر أهمية الموضوع في مبدأ تطور القاعدة القانونية التي تحملها مكنة التطوير والتعديل لتتلاءم مع التطورات الاجتماعية المتلاحقة ، فالسلطة القائمة على وضع القانون مهما جاهدت على التنبؤ بالأحداث التي سيتعرض لها المجتمع في المستقبل، فإن الحاجة إلى تعديل القانون ستكون أمراً واقعاً يوماً ما ، لأنه قد تجد على الساحة تطورات لم تكن في الحسبان ، تفرض التدخل لمعالجتها تشريعياً، فالعلاقة طردية بين تطور الأوضاع الاجتماعية وتطور القانون .

أما الفكرة المهمة هي "فكرة الأمن القانوني" إذ يؤكد على حق كل فرد في التطور ولكن في عالم قانوني مستقر، ويمكن تحليل مبدأ الأمن القانوني إلى ثلاث مراحل ، الأولى: أن تضمن السلطة المختصة حماية الحقوق التي اكتسبها الأفراد في ظل أوضاع قانونية كانت ومشروعة ، ومن ثم لا يجوز أن تصدر قاعدة قانونية من شأنها المساس بمراكز قانونية ، بل ينحصر وظيفة هذه القاعدة الجديدة على تنظيم العلاقات الجماعية في المستقبل المرحلة الثانية : ذلك قيام السلطة المختصة بإعطاء الأفراد شواهد وإشارات عن نيتها في إصدار قواعد قانونية جديدة ، فلا يفاجئون بقواعد تعارض توقعاتهم المشروعة المبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القانونية القائمة والسياسات العامة المعلنة رسمياً من جانب السلطات العامة بالدولة ، وفي مجال قضاء الإلغاء يجري القاضي الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني بناء على أسس معينة، فعندما يراقب مدى مشروعية القرار الإداري الذي يعد محلاً لدعوى الإلغاء، فإن القاضي قد يرجح مبدأ المشروعية ويحكم بإلغاء القرار الإداري المخالف للمشروعية؛ ومن ثم يعدم القرار الإداري من تاريخ صدوره .

مشكلة البحث : تظهر المشكلة في إن فكرة الامن القانوني هي عادة ما تعارض مبدأ المشروعية من حيث اثار حكم الالغاء وعدم وجود تبني صريح لها في نصوص القانون ولا في أحكام القضاء الاداري وعدم وجود قواعد واضحة تحدد اطار العمل بها لذلك يواجه تطبيقها صعوبات عملية بالتطبيق .

منهجية الدراسة : لا يقوم على النظر المجرد في أحكام مجلس الدولة ، وإنما يتعدى ذلك ليقوم بصفه أساسية على المنهج الوصفي التحليلي النقدي التطبيقي المقارن ، للنواحي التطبيقية في قضاء مجلس الدولة في كل من مصر فرنسا والعراق ، من خلال المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على جمع الحقائق والمعلومات ومن ثم العمل على إستخلاص المبادئ والاحكام الخاصة بموضوع البحث ، مستعيناً بالتطبيقات التي شهدتها الحياة العملية كلما كان ذلك متاحاً وممكناً

خطة البحث :

- المبحث الاول : ماهية فكرة الامن القانوني وأساسه
- المطلب الاول : تعريف فكرة الامن القانوني وتمييزه من غيره
- المطلب الثاني : أساس فكرة الامن القانوني
- المبحث الثاني : دور القاضي الاداري في إرساء فكرة الامن القانوني وحمايتها
- المطلب الاول : وسيلة القاضي الاداري في إرساء فكرة الامن القانوني .
- المطلب الثاني : حماية فكرة الامن القانوني

المبحث الاول

ماهية فكرة الامن القانوني وأساسه

تتمتع فكرة الامن القانوني بالاهتمام من الفقه والقضاء الاداري لما له من أهمية في مجال الحياة الادارية ومساسه بحقوق الافراد التي قد كسبها نتيجة القرارات الادارية الصادرة من الجهات الادارية المختصة والتي مر عليها وقت طويل استقرت واطمان لها الافراد المتعاملين مع الادارة ، لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين وكالاتي :

المطلب الاول

تعريف فكرة الامن القانوني وتمييزه من غيره

إن ضرورات تطبيق فكرة الأمن القانوني يقتضي تحديدها ووضع اطار لها يحدد مضمونها ويميزها من غيرها من الافكار الاخرى ، لذا سنتناول هذا المطلب في الفروع الاتية :

الفرع الاول

تعريف فكرة الامن القانوني

يطلق على فكرة الأمن القانوني مبدأ الاستقرار القانوني. (ويعد هذا المبدأ واحداً من أسس الدولة القانونية)، كما يعد الضمانة والحماية التي تهدف إلى استبعاد الريبة أو عدم الاستقرار من الحقل القانوني، أو التغيير القاسي في تطبيق القانون . (د. عصام نعمة إسماعيل: الإلغاء الإيجابي للأنظمة الإدارية غير المشروعة، ط1، مكتبة الاستقلال، ٢٠٠٣، ص٨٦).

والأمن القانوني يمكن أن يعنى الأمن بواسطة القانون، كما يمكن أن يعنى أمن القانون. ويسمى الأمن الذي يمنحه القانون للشخص ولل فرد بالسلام والنظام ، فالقاعدة القانونية ينبغي أن تراعي اعتبارات الأمن القانوني سواء أكانت تشريعية أم لائحية أم فردية ومن ثم ينبغي أن يهيمن مبدأ الأمن القانوني على النظام القانوني في الدولة، فالقانون لا يضمن فقط أمن الأشخاص، لكن ينبغي أن يضمن أيضاً أمن موضوعاته.

(Voir, Anne-Laure Valembois : la constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droits français, LGDJ 2005, p.8)

و يذهب رأي في الفقه الى تعريف فكرة الأمن القانوني بأنها : (تحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة، بحيث تتمكن هذه الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى من القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها دون التعرض لمفاجآت أو تصرفات مباغته صادرة عن السلطات العامة من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بهذا الاستقرار).

(د. يسري محمد العصار : دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٢٤٥).

ومبدأ الأمن القانوني يضمن أمن العلاقات القانونية عن طريق استقرار القواعد القانونية في الماضي، كما يضمن أمن تلك العلاقات في المستقبل عن طريق ضمان توقع القواعد القانونية في المستقبل (Philippe Rimbault,).

Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français, L.G.D.J, (2009, p.4.) ولم يعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالأمن القانوني كمبدأ دستوري ، كما لم يتضمن الدستور الفرنسي الحالي الصادر في سنة (1958)، ولا إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في سنة (1789) ، النص على مفهوم الأمن القانوني

(M.Olivier Dutheillet de Lamothe, La. sécurité juridique Le point de vue du juge constitutionnel, 20/9/2005, P.1)

بينها ذهب (محكمة النقض الفرنسية) في تقريرها لسنة (2002-2003) إلى أن المبدأ المتعلق بالأمن القانوني يجد أساسه في مبدأ سيادة القانون الذي يتمتع بقيمة دستورية، ويمكن الاستدلال على مبدأ سيادة القانون من القراءة الشاملة للدستور كمبدأ عام له قيمة دستورية، ومبدأ الأمن القانوني مشار إليه ضمناً في الدستور، وله مثل المبادئ العامة للقانون الأخرى قيمة دستورية (Rapport de la Cour de Cassation 2002-2003, p. 142 144 ; voir aussi,

Bruno Peeters, La relation entre le principe de securité juridique et le principe de l'égalité : un processus d'Echternach ?, p.5,6)

والأمن القانوني مقابلة بمبدأ المشروعية يعني: ضمان قدر معين من الاستقرار للمراكز القانونية والحقوق التي اكتسبت بناء على أعال قانونية غير مشروعة ، ويرتبط مبدأ المشروعية بمبدأ الأمن القانوني من حيث ضرورة أن تكون القواعد الممثلة للمشروعية لأي عمل قانوني واضحة ومفهومة بالنسبة للمواطنين، وتتسم بالاستقرار وغير خاضعة في الوقت ذاته لتغيرات متكررة وغير متوقعة

(Voir, Josseline de CLAUSADE. Et autre, La sécurité juridique et la

complexité du droit, études et documents du Conseil d'état La Documentation française, Paris 2006, P. 229)

فبخصوص القرارات الإدارية غير المشروعة، فإن قاضي الإلغاء قد يكون له مهمة في تطبيق مبدأ الأمن القانوني من خلال الموازنات التي يجريها تطبيقاً لقواعد العدالة بأن يعترف بأثار معينة للقرار الإداري غير المشروع، وهذا من صميم دوره الإنشائي الذي يتميز به.

الفرع الثاني

تمييز فكرة الامن القانوني من غيرها

الأمن القانوني هو تحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية ، وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة ، وسنتناول ذلك في البنود الآتية :

البند الاول - تمييز فكرة الامن القانوني عن فكرة الامن الفردي :

فالأمن القانوني يهدف إلى حماية الحقوق المكتسبة للأفراد بطريق مشروع من القوانين القائمة ، الأمر الذي يفرض على السلطة العامة عدم اصدار قاعدة قانونية جديدة ، سواء أكانت تشريعية أم لائحية ، بأثر رجعي، كذلك يهدف الأمن القانوني إلى حماية التوقعات المشروعة للأفراد من أن تعترضها قواعد قانونية جديدة لم يكونوا على علم بها أو وصلت الي علمهم وهي محملة بعبارات غامضة غير مفهومة تركت الأفراد في حيرة من أمرهم إزاء ما تحمله هذه القواعد من التزامات أو ضمانات لحقوقهم ، أما

الأمن الفردي فهو أحد الحقوق الأساسية التي اسبغ عليها القضاء قيمة دستورية ، والذي يكون لازماً على الدولة واجب حمايته ، ويشمل جميع العناصر التي يتكون منها هذا الحق هي :

1- مبدأ مشروعية الجرائم والعقوبات والذي لا يجيز إدانة شخص بارتكاب جريمة أو توقيع عقوبة عليه إلا وفقاً لنص في القانون أو بناء على قانون ، كما يتعين أن تكون العقوبة ضرورية ومتناسبة مع جسامة المخالفات المرتكبة .

2- الحق في الأمن الفردي كذلك التزام المشرع بتحديد الأفعال التي يجرمها تحديداً دقيقاً ، وذلك لاستبعاد التعسف الذي تستعمله السلطة العامة من تصيد الأخطاء والمساس بأمن الأفراد فضلاً عن ذلك فإن تحقيق الأمن الفردي يتوقف على مدى اليقين الذي يعيشه الفرد ، ويشعره بأنه لن يكون عرضة لأية تدابير تعسفية ، تتخذها السلطة العامة ، تسلب حريته الفردية كالقبض أو الاعتقال دون سند من القانون .

3- قرينة البراءة تعد أهم عناصر الحق في الأمن الفردي ، إذ أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية منصفة تحترم حقوق الدفاع ، من زاوية تمكين الفرد المتهم من العلم بما هو منسوب إليه وتمكينه من تقديم دفاعه أمام محكمة محايدة ومستقلة . (د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011، ص11-12) .

البند الثاني - تمييز فكرة الامن القانوني عن فكرة الامن المادي :

يتعلق الأمن المادي بالحقوق الاجتماعية التي ينص المشرع الدستوري على ضرورة قيام الدولة بكفالتها للأفراد ، ومن بينها:

1- الحق في العمل: إذ كرست المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا الحق بقولها : (لكل شخص الحق بالعمل وفي حرية اختيار عمله وفي شروط عمل عادلة ومرضية وفي الحماية من البطالة) . ثم جاءت المادة (7) من الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتوضيح الغاية من إقرار حق العمل وهي (تأمين حياة لائقة للأفراد وعائلاتهم) ، وتطبيقاً لهذا الحق أقر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في (28/6/1983) ، بأنه : (على المشرع أن يفرض القواعد الآيلة إلى تأمين حق كل إنسان بالحصول على عمل والتي تمكن أكبر عدد من المواطنين من الحصول على وظائف) .

(cc,83-156 DC,28mai1983, Loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, Journal officiel du 1er juin 1983 ,p1646) .

2- الحق في الرعاية الصحية: أن الرعاية الصحية تهدف إلى حماية الفرد ، في سعيه الهادف إلى تأمين استمراريته وبقائه ووجوده وتكوين عائلته والحفاظ على ركائز هذه الاستمرارية بوجه التطور والاكتشافات المذهلة في علم الطب ، وبناء على ذلك نصت الفقرة (الحادية عشرة) من مقدمة الدستور الفرنسي لسنة 1946 على حق الإنسان في الرعاية الصحية ، (ينظر البند (أولاً) من المادة (31) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005) .

ونظراً لأهمية الرعاية الصحية بالنسبة لتحقيق الأمن المادي للأفراد ، قرر المجلس الدستوري الفرنسي أنه : (بالرغم من الاعتراف بحق الإضراب ، إلا أن ذلك لا يحول دون وضع ضوابط من قبل المشرع هادفة إلى حماية الصحة التي هي مثل حق الإضراب مبدأ له قيمة دستورية بل أن ذات المجلس رأى في قراره الصادر في (8 / 1 / 1991) أن مبدأ حماية الصحة العامة (ذات قيمة دستورية يمكن أن تفرض أولويته على حق الملكية وحق المأهولة ، بحيث تبرر الضوابط التي فرضها المشرع للحد من الإعلانات المروجية للمشروبات الروحية والتبغ)

(CC,n90-283 DC du8 janvier 1991, Journal officiel du 10 janvier 1991,p.524)

3- الحق في إعانات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة والتأمينات الاجتماعية :

أن التأمينات الاجتماعية تهدف إلى حماية الأفراد في مواجهة الأخطار الناشئة عن الحياة الاجتماعية . (ينظر البند (ثانياً) من المادة (30) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005) .

وتأسيساً على ذلك فقد أعلنت المحكمة الدستورية العليا المصرية أن: (الدستور حرص على دعم التأمين الاجتماعي حين ناط بالدولة من خدماتها في هذا المجال إلى المواطنين بجميع فئاتهم في الحدود التي يبينها القانون ، من خلال تقرير ما يعينهم على مواجهة بطلانهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم ، وذلك لان مظلة التأمين الاجتماعي هي التي تكفل بمداهم واقعاً أفضل يؤمن المواطن في غده ، وينهض بموجبات التضامن الاجتماعي التي يقوم عليها المجتمع وفقاً لنص.... من الدستور ، ولازم ذلك أن الرعاية التأمينية ضرورة اجتماعية بقدر ما هي ضرورة اقتصادية ، وأن غايتها أن تؤمن المشمولين بها في مستقبل أيامهم عند تقاعدهم أو عجزهم أو مرضهم ، وأن تكفل الحقوق المتفرعة عنها لأسرهم بعد وفاتهم). (المحكمة الدستورية العليا ، جلسة 4 /سبتمبر/ 2000 ، القضية رقم 1 لسنة 18 قضائية دستورية، الجريدة الرسمية ، العدد 38 الصادر في 21 /سبتمبر/ 2000) .

وقد ذهبت المحكمة ذاتها الى أن : (مظلة التأمين الاجتماعي التي تمتد نطاقها إلى الأشخاص المشمولين بها هي التي تكفل لكل مواطن الحد الأدنى من المعاملة الإنسانية التي لا تتمتع فيها آدميته والتي توفر لحريته الشخصية مناخها الملاءم ولضمانة الحق في الحياة أهم روافدها وللحقوق التي يملئها التضامن بين أفراد الجماعة التي يعيش في محيطها مقوماتها بما يؤكد انتماء إليها).

(المحكمة الدستورية العليا ، قضية رقم 16 لسنة 15 قضائية دستورية ، جلسة 14 /1/ 1995 ، الجريدة الرسمية ، العدد 6 ، الصادر بتاريخ 6 فبراير 1995) .

وعلى ذلك نستطيع أن نتبين أن التفرقة بين الأمن القانوني من جهة والأمن الفردي والمادي من جهة أخرى ، يقوم على أن الأخير يهتم بالجانب المادي لأمن الأفراد ، بينما الأمن القانوني يولي اهتمامه بالأمن المعنوي للأفراد ، فكلاهما وجهان لعملة واحدة وعلى رغم أهمية الأمن القانوني ، إلا أن مفهومه لم يرد لا في نص الدستور الفرنسي (1958) ولا في مقدمة دستور (1946) ولا حتى في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام (1789) ، ودليلنا على ذلك أن إعلان حقوق الإنسان أشار إلى مفهومين متميزين :

المفهوم الأول- هو مفهوم الأمن الذي يعد بموجب نص المادة (الثانية) أحد حقوق الإنسان الطبيعية التي لا تقبل التقادم ، وهي : الحرية والملكية ومقاومة الظلم . أما المفهوم الثاني- هو ضمانات الحقوق الواردة بالمادة (16) من الإعلان ، إذ أشارت إلى: (أن كل مجتمع لا تكون ضمانات الحقوق مؤمنة ، وفصل السلطات محدداً ، لا يكون فيه دستور) ، ومن ذلك يتضح أن مفهوم الأمن القانوني لم يرد في قرارات المجلس الدستوري ، إذ أعلن الأخير في كثير من أحكامه عن رفضه الدائم لتكريس مفهوم الأمن القانوني كمبدأ دستوري ومع ذلك فإن ضرورة الأمن القانوني تبدو كمرجع ضمني لرقابة دستورية القوانين.

(B. Mathieu, La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient, in mélange Patrice Gélard. Montchrestien, 1999, p.301)

، إذ يستعمل المجلس الدستوري مفهوم الأمن القانوني بطريقتين : فمن الطريقة الأولى : يستعمل المجلس مقتضى الأمن القانوني من أجل الحد من إمكانيات الأثر الرجعي للقانون. وأما الطريقة الثانية: ، يستعمل هذا المقتضى لمحاولة حماية نوعية القانون.

(F.Luchaire, La securite juridique en droit constitutionnel francais , Les cahiers du conseil constitutionnel, 2001, p67-69) .

وكانت م(حكمة عدل الجماعات الأوروبية) قد كرسست ، في وقت مبكر جداً ، مبدأ الأمن القانوني والتوقع المشروع بين المبادئ العامة للقانون الأوروبي (الجماعي) ، فقد أعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن نوعية القانون تتضمن احترام متطلبات الدقة وإمكانية الوصول إلى القاعدة القانونية وقابليتها للتوقع ، وهي متطلبات تهدف في مجملها إلى حماية مبدأ الأمن القانوني .

(CEDH, 26 avril 1979 , Sundry Times c\Royaume-Uni, A.p30 , CEDH, 28mars 2000, Baranowski c\Pologne, Rec, 2000III, p52.)

ونخلص من ذلك أن القضاء الدستوري والإداري قد تبنيا صوراً لفكرة الأمن القانوني ، مثل عدم رجعية القوانين ووضع ضوابط تتعلق برجعية الأحكام الصادرة من القضاء الدستوري واحترام الحقوق المكتسبة للأفراد التي استمدوها بطريق مشروع من القوانين القائمة ، وأن فكرة الأمن القانوني ليست لها قيمة دستورية بذاتها ، وإنما تشتمل على صور متعددة ويتفرع عنها عدد من المبادئ ، بعضها له قيمة دستورية ، وبعضها الآخر ليست له قيمة دستورية ، رغم ذلك تظل فكرة الأمن القانوني "أحد أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية التي تخضع فيها السلطات العامة جميعها للقانون ، وإحدى أهم الغايات التي يهدف القانون لتحقيقها.

(د. يسري محمد العصار ، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٢) .

المطلب الثاني

أساس فكرة الأمن القانوني

ليس من المعقول ولا من المتصور أن يثبت القانون على حال واحدة، بل هو مختلف دائماً بحسب المكان من مجتمع لآخر إذ تولده ظروف البيئة الخاصة بكل مجتمع ، وهو متطور دائماً في الزمان تطوراً لا يفتعله الإنسان ، تطور ذاتي أو تلقائي يتسلسل في حلقة من حلقات التاريخ تسلسلاً لا إرادياً وعن طريق هذا التطور يقابله تطور في الحفاظ على أمن الأفراد ، لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول

الاساس الفلسفي (القانون الطبيعي)

القانون هو ترجمة لروح الشعب ووجدانه، ومن العبث الانسياق وراء زعم الفكرة العقلية للقانون العام والتي ترى الأبدى الثابتة، وإنما هناك تطوراً هادئاً ينبع من ضمير الجماعة في كل دولة، يعمل على تغيير القواعد القانونية فيها، وهذا التفاعل البطيء في مشاعر الجماعة يؤثر على تكوين القواعد القانونية ويعمل على تطورها ، لذلك سنتناول هذا الفرع في البنود الآتية .

البند الأول : القانون الطبيعي ذو المضمون المتغير

يدعوا منطق المذهب التاريخي في تطور القانون أنصار نظرية القانون الطبيعي إلى القصد في خلق صفة الخلود والثبات عن القانون الطبيعي، فكان لابد من الملاءمة والتوفيق بين فكرتي الخلود والتطور حتى يتخلص مذهب القانون الطبيعي من التناقض الذي رماه به مذهب التطور التاريخي، وقد قاد ذلك الاتجاه الفقيه الألماني (ستامر) إذ قام بالجمع بين الخلود والتطور في فكرة القانون الطبيعي، فيما قسمه (بالقانون الطبيعي ذي المضمون المتغير).

(Charmont : La renaissance du droit naturel, 2e ed., 1972, p. 170 – 176)

وجوهر القانون في هذا الرأي ، هو مثل أعلى للعدل، خالد متغير في ذات الوقت : فهو خالد في فكرته، متغير في مضمونه، فالعدل واحد والمثالية واحدة، ولكن التطبيق يتغير ويتنوع في المكان والزمان، فصفة الخلود دائماً تلحق فكرة العدل في ذاتها، أما مضمون هذه الفكرة وطريق تحقيقها قائم على ظروف الحياة في كل مجتمع ويتصور هذا المجتمع لفكرة العدل، الذي يعد عنده المثل الأعلى للتنظيم القانوني، فالذي لا يتغير هو وجود عدل ينبغي تحقيقه، ذلك لأن فكرة التمييز بين العدل والظلم وإقامة القواعد القانونية على أساس من العدل ، وجدت دائماً في ضمير الإنسان منذ الأزل، أما كيفية التمييز بين العدل والظلم، وإسباغ صفة العدل على بعض النظم ، فهو أمر لا يلحقه خلود أو ثبات، لأنه صادر عن

تفاعل بين بيئة المجتمع والتصوير السائد فيه لفكرة العدل، فالعدل يبقى خالداً دائماً في ضمير الإنسان على اختلاف البيئات وتعاقب الزمان .

(Roubier: Théorie général du droit, 1949, p. 152).

وقد تعرضت فكرة القانون الطبيعي ذو المضمون المتغير للنقد من حيث أنها فكرة متناقضة، إذ المثل الأعلى بطبيعته ثابت خالد، وهذا النظر يجعل منه مثلاً خاصاً بكل جماعة وفقاً لتصويرها الخاص لفكرة العدل، وهو ما يؤدي إلى أن تكون فكرة العدل فكرة شخصية أو ظنية ليس لها كيان ذاتي أو موضوعي يجعل منها حقيقة واحدة على اختلاف المكان والزمان فيصبح الأمر الواحد عدلاً في مكان أو عصر معين، وظلماً في مكان آخر أو عصر سابق أو لاحق، وهو ما لا يمكن التسليم به. فلئن كان الرق مشروعاً عند الجماعات الأولى طبقاً لتصورها لفكرة العدل، فللعدل حقيقة في ذاته، وهي لذلك حقيقة واحدة خالدة لا تتغير في زمان أو مكان. والرق في حكم هذه الحقيقة نظام ظالم دائماً في أي زمان ومكان يوجد به . (د.حسن كيره : المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص117).

البند الثاني : القانون الطبيعي موجه مثالي للعدل :

بالغ أنصار نظرية القانون الطبيعي في القرن (الثامن عشر) في عد هذه النظرية تعبر عن وجود قانون مثالي نموذجي، يتضمن قواعد تفصيلية تضع حلولاً عملية لكل ما يعرض من مشاكل الحياة الاجتماعية في دقائقها وجزئياتها، تكون ثابتة خالدة لا تتأثر باختلاف المكان والزمان، من أجل ذلك اتجهت حركة إحياء نظرية القانون الطبيعي في مطلع القرن (العشرين)، إلى الارتقاء بالقانون الطبيعي إلى مجرد القيادة الروحية الموجهة، فقصرته على بضعة مبادئ مثالية، ثابتة خالدة، تتحدد وظيفة القانون الطبيعي، فهو لا يضع حلولاً عملية لمشاكل الحياة الاجتماعية، ولكنه يكتفي بالتوجيه إلى الحلول العملية التي توضع لحل مشكلات الحياة الاجتماعية، فهي في جوهرها موافقة للقانون الطبيعي، ذلك المثل الذي له من وجوده الذاتي ما يجعله خالداً ثابتاً، لا يتغير بتغير الزمان ولا بتغير المكان. فالقوانين الوضعية المختلفة إنما تنتهي في جوهرها إلى تلك الأصول العامة للعدل التي تكون القانون الطبيعي، (د. حسن كيره : المدخل إلى القانون، مصدر سابق، ص ١١٨). فالقانون الطبيعي وفقاً لهذا التصوير يقتصر على عدد قليل من المبادئ الأساسية، ويكون على المشرع في كل جماعة تنظيم تطبيقاتها . (د.محمود جمال الدين زكي: دروس في مقدمة الدراسات القانونية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، 1969، ص61).

ففكرة القانون الطبيعي خلصت إلى أنها تعبر عن الدستور المثالي للعدل، الذي يلزم أن تقوم على أساسه القوانين الوضعية المختلفة، وهو دستور لا ينزل إلى التفصيل والتفريع، وإنما يقتصر على التوجيه والإلهام بما يتضمن من أصول عامة وموجهات مثالية لفكرة العدل، لا تصلح بذاتها للتطبيق العملي كمبدأ إتيان كل ذي حق حقه، ومبدأ عدم الإضرار بالغير عن خطأ، ومبدأ عدم الإثراء على حساب الغير دون سبب مشروع ومبدأ عدم الرجعية للقانون وإنما تستلهمها القوانين الوضعية المختلفة فيما تضع من تنظيم للمجتمع حتى يخرج نظاماً عادلاً، كما يستهدي الملاح بالبوصله فيما يسلك من طريق حتى يقع على الطريق المأمونة الموصلة إلى الغاية.

(Roubier (P.): Théorie générale du droit, 1949, p. 150-151 .)

ومن ذلك نخلص إلى إن وجود الثبات للعدل على مر الزمان وعدم تغييره على مختلف الأماكن يلهم المشرع بضرورة سن قوانين تعبر عن تطلعات الأفراد بحفظها وصيانتها وعدم زعزعه الحقوق المكتسبة في ظلها بأية إجراءات لاحقة تجعل من العدل الثابت والخالد عرضة للتغير والتبديل نتيجة لاختلاف الظروف والازمان ومن ثم تكون الحقوق عرضة للضياع ونكون أمام عدم استقرار وأمان قانوني لحقوق الأفراد عن ممارسة نشاطهم . وهذا ماأيده القاضي الإداري في قراراته :

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بحكمها الصادر في (1965/11/21) جاء فيه (إن "الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضى به العدالة ويستلزم الصالح

العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم لذلك جاء الدستور مؤكداً على هذا الأصل الطبيعي فحظر المساس بالحقوق المكتسبة، أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون بأن جعل تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص في قانون، أي جعل هذه الرخصة التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوافر فيها من ضمانات، ومن ثم لزم بحكم الأصل ألا تسرى القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى ولو نص فيها على هذا الأثر، وإذا كان ثمة استثناء لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية فإنه استثناء لا يخل بحكمة هذا الأصل وعلته، فإذا كان من المستثنيات حالة ما إذا كان القرار الإداري صادراً بتنفيذاً لقانون، فإنه يشترط في هذه الحالة أن يكون هذا القانون قد نص فيه على الأثر الرجعي أو على الترخيص للإدارة بتقرير الرجعية) ("ينظر حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم 1050 لسنة 7ق- في 1965/11/21، مجموعة السنة (11) رقم القاعدة (3)، ص 17).

وقد أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها المتوالية، ومنها أحكامها في هذا الشأن الصادر في (2016/1/16) بأن: (الأصل في نفاذ القرارات الإدارية سواء تنظيمية أو فردية أن يقتصر نفاذها بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي إلا إذا نص القانون على ذلك، تطبيقاً لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة واستقرار الأوضاع والمراكز القانونية...)، (حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 31329 لسنة 58ق- في 2016/1/16).

الفرع الثاني

الاساس القضائي (مبدأ التوقع المشروع)

مبدأ التوقع المشروع : هو الوجه الذاتي والملموس لمبدأ الأمن القانوني أو محله الذي يتعين وجوده كأساس له ، بل انه العنصر المميز له ، فتطبيق القاعدة القانونية يتعين أن ينظر إليه من زاويتين : زاوية السلطة المصدرة للقاعدة ؛ وزاوية المخاطبين بها، فالسلطة التشريعية يتعين عليها أن تراعي في القاعدة كل ما يمس معرفتها وتماسكها وسهولة فهمها ووصولها إلى المعنيين بها، أما زاوية المخاطبين بالقاعدة فيجب أن نأخذ بالحسبان هل كان باستطاعة الأفراد المعنيين وعلى وفق معلوماتهم المهنية توقع القاعدة القانونية من عدمه ، لذلك سنتناول هذا الفرع في البنود الآتية :

البند الاول : تعريف مبدأ التوقع :

يمكن تعريف التوقع المشروع بأنه : (عدم مفاجأة الأفراد بتصرفات مباغطة تصدرها السلطات العامة على نحو لم يتوقعه الأفراد ومن شأنها زعزعة الطمأنينة أو العصف بها). (د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني : دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011، ص 109) من هذا التعريف يتبين أن مبدأ التوقع المشروع قد تترتب عليه نتائج قد تكون مهمة هي:

1- قد يمس مبدأ التوقع سيادة البرلمان من ناحية ، ويخفف من وطأة خضوع الإدارة للقانون من ناحية أخرى ، فالتزام السلطة التشريعية بعدم مفاجأة أو مباغطة الأفراد بالقاعدة القانونية من شأنه أن ييبس روح التردد في البرلمان عند سنه لتشريعات ، قد يراها ضرورية لتنظيم المجتمع ، لما ترتبه من عدم دستورية ، فالبرلمان قد يعجز عن معرفة ما إذا كان باستطاعة الأفراد توقع القاعدة القانونية من عدمه ،

2- قد يصبح من المتعذر على البرلمان بممارسة اختصاصه التشريعي وهذه العقبة ليست عسيرة التخطي ، فمن جانب يمكن للسلطة التشريعية أن تصدر القاعدة القانونية وتقضي بعدم نفاذها إلا بعد مرور مدة طويلة على نشرها في الجريدة الرسمية (الوقائع) ، الأمر الذي يسمح للأفراد بالوقوف على القانون الصادر وتهيئة ظروفهم وفقاً لمقتضاه .

3- يمكن للسلطة مصدرة القاعدة القانونية أن تنص على تدابير انتقالية تمكن الأفراد من الانتقال من نظام قانوني كان مقرر من قبل قاعدة قانونية قديمة إلى نظام قانوني جديد جاءت به القاعدة القانونية الجديدة

وبهذه الآلية لن يفاجأ الأفراد أو تباغتهم القاعدة القانونية الجديدة وعدم مباغته الأفراد بقرارات تنظيمية تصدرها الإدارة تنفيذاً لقانون صادر عن السلطة التشريعية يعني عدم خضوع الإدارة للقانون الجديد .
أن التزام الإدارة بمبدأ التوقع المشروع لا يمس مبدأ خضوع الإدارة للقانون ، فإذا كانت الإدارة تمتنع عن مباغته الأفراد بإصدار قرارات تنظيمية قاسية تنفذ بها القانون الجديد ، فإنها ستكون ملزمة بتطبيق نصوص القانون القديم والتصرف فيها أياً كان الأمر . (د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، مصدر سابق، ص110)

البند الثاني – ضوابط مبدأ التوقع المشروع : هناك ضوابط عدة لمبدأ التوقع المشروع

بعضها وارد على تصرفات السلطات العامة والبعض الآخر وارد على ما يتوقعه الأفراد :

أولاً : الضابط المتعلق بتصرفات السلطة العامة : فالأصل يمتنع على السلطة العامة إتيان أي تصرف من شأنه مفاجأة الأفراد ومباغتهم ، فالتصرف المحظور هنا يشمل الإجراء الخاص أو العام ، وسواء أكان تصرفاً قانونياً أم عملاً مادياً ، وهي كالاتي:

1- الإجراء العام وصوره : يتمثل في صدور قانون أو نظام ، ومثال ذلك لتوفير الأمن والسلامة للعاملين في حرفة معينة يحتاج المتعاقد لأفرادها في تنفيذ التزاماته التعاقدية ، وبالمثل يعد إجراء عاماً صدور قانون يلزم أرباب الأعمال صدور لائحة أو نظام بتأمين العمال ضد المرض والشيخوخة .

2- أما الإجراء الخاص وصوره : فمثاله أن تقوم الإدارة بتعديل العقد الإداري على نحو يتجاوز الحدود المتوقعة ، خاصة إذا لم ينص في العقد على حدود التعديل التي يمكن أن تطرأ عليه ، كذلك من صور الإجراء الخاص أن تصدر الإدارة قراراً فردياً استناداً إلى سلطتها في الضبط الإداري كإصدار أمر إلى الشركة المتعاقدة بنقل أسلاك الكهرباء من مكان لأخر حفاظاً على سلامة المواطنين ، كما يتمثل الإجراء المحظور في عمل مادي يقع من الجهة الإدارية مثل إصلاح خطوط المياه أو كابلات الكهرباء على شكل مفاجئ للمتعاقد معها فيزيد من عبء التكاليف الملقاه على عاتقه .

3- نطاق مبدأ التوقع المشروع : محدد بالأشكال الإجراء الصادر من السلطة العامة مفاجأة أو مباغته للأفراد ، ومفاد ذلك أنه لا يجوز للفرد أن يتمسك بمبدأ التوقع إذا كان بإمكانه توقع الإجراء الصادر من السلطة العامة ، فهذا التوقع يفيد أن الفرد قد اخذ في حسبان لحظة تطبيق القاعدة عليه .

تعود علة الضابط السابق إلى أن القانون يسعى لتنظيم علاقات الأفراد فيما بين بعضهم ببعض أو فيما بينهم وبين مجتمعهم ، وبالتالي لا يجوز للسلطة العامة أن تستخدم القواعد القانونية كأداة لتفاجأ الأفراد وتنال منهم تحقيقاً لأغراض بعيدة عن الصالح العام ، فلا يستخدم القانون لتسويق شهوة السلطة بمفاجأة الخاضعين لها . (د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، مصدر سابق، ص111)

4- مسؤولية الإدارة بشأنه عنصر المفاجأة إذا كان تحقيقه يرجع إلى إرادة السلطة العامة ، فلا يجوز لصاحب الشأن أن يتمسك بمخالفة مبدأ التوقع المشروع ، إذا كان الإجراء الواقع ليس للسلطة يد فيه لأن المبدأ يتعلق بمفاجأة الأفراد وليس مفاجأة السلطة العامة ومن ثم فإن علم الطرف الآخر بالظروف التي سكتت عنها السلطة العامة لا تعد ذريعة لإفلات الأخيرة من المسؤولية ، إلا إذا اقترن هذا العلم بظروف ترفعه إلى مرتبة الإجازة ، فمجرد علم المتعاقد مع الإدارة بالإجراء الذي أدخل بالتوازن المالي للعقد ومن ثم يقرر له الحق في المطالبة بالتعويض ، لا يؤدي في ذاته إلى سقوط حقه في هذه المطالبة ، بل يجب لذلك أن يقترن بإظهار رغبته في الاستمرار بتنفيذ العقد بعد تحقق الإجراء الذي أدخل بتوازنه ، فقد يشكل تصرف السلطة العامة مخالفة لمبدأ التوقع إذا كان من شأنه أن يباغت الأفراد على شكل يجعل خضوعهم للقاعدة أمراً مرهقاً ، فلا يلزم أن تصل تلك المفاجأة إلى استحالة تنفيذهم للقاعدة القانونية ، وتقدير ذلك متروك للقاضي يقدره تبعاً للظروف والملابسات المحيطة بكل حالة على حده . (د. أحمد محمود جمعة : العقود الادارية طبقاً لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الجديد ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2013، ص261)

ثانياً - الضابط المتعلق بالأفراد المخاطبين بالقاعدة القانونية : فيجب أن يقوم التوقع على (أسس موضوعية وليست شخصية) ، وهو كالآتي :

1-مضمون الضابط : هو أن ينهج المخاطبون بالقاعدة سلوكاً قوياً يقتضيهم بذل العناية التي يتوقعها المشرع من أوساطهم ليكون النكول عنها دالاً على تراخي يقطتهم ، مما يحرمهم من التمسك بمبدأ التوقع المشروع .

2-معياري الضابط (موضوعي) : هو على صاحب الشأن أن كان باستطاعته أن يتوقى المفاجأة أو المباغطة لو بذل جهداً معقولاً لا يزيد وفقاً للمقاييس الموضوعية عما يكون متوقعاً من أوساط الناس ، فإذا لم يبذل هذا الجهد ، ونجم ضرر عن المفاجأة صار مسئولاً عنه ، ولا يلومن إلا نفسه .

3-التوقعات التي يتعين على الأفراد مراعاتها : تستمد هذه التوقعات من وسائل عدة منها: الأنظمة القانونية القائمة وسياسات الدولة المعلنة رسمية والوعود المقدمة من الحكومة والتأكيدات والتقارير الصادرة عنها ، وبذلك تبني توقعات الافراد على الاتي :

أ- إذا كانت الدولة تتبع نظام السوق الحر فعلى الأفراد أن يتوقعوا صدور تشريعات تسير في هذا الاتجاه ب- صدور قانون يحيل إلى تعليمات تنفيذية مهمة وضع أحكامه موضع التطبيق ، يعنى توقع الأفراد صدور هذه اللائحة أو التعليمات في أي وقت ، غير انه إذا تضمنت التعليمات أحكام جديدة تخالف بها القانون ، فإنه يجوز لذوي الشأن أن يتمسكوا بمخالفة التعليمات لمبدأ التوقع المشروع ، لأنه لم يكونوا يتوقعون أن تصدر لائحة أو تعليمات تنفيذية تخالف القانون الأساسي .

ج- إذا تضمن القانون إجراءات انتقالية يتم العمل بها خلال مدة معينة ، فإن على الأفراد ان يتوقعوا إلغائها و صدور قواعد جديدة . ومثال ذلك أن يتضمن الدستور العمل بنظام الكوتا النسائية لعضوية البرلمان خلال فصلين تشريعيين من ناحية أخرى .

د- قد تساعد وعود الحكومة في تشكيل توقعات الأفراد كان تعد الحكومة بعدم يضمن مشروع القانون المراد إصداره أحكاماً تزيد من أعباء الضريبة ، ثم يصدر القانون على خلاف هذا الوعد على أن ترد مثل هذه الوعود في اجتماعات رسمية ومعلنة عبر صحف قومية أو أية وسيلة أخرى معترف بها قضائياً و يجب ملاحظة أن القواعد القانونية الصادرة على خلاف التقارير الصادر عن السلطة العامة يمثل إخلالاً بمبدأ التوقع المشروع . فإذا كانت التقارير الصادرة من الجهات الرسمية تشير إلى زيادة نسبة العمال غير المؤمنين عليهم صحياً ، فإنه لا يجوز أن يصدر تشريعاً من شأنه أن يعفي أرباب الأعمال من إخضاع عمالهم لمظلة التأمين الصحي .

هـ- طبيعة المسألة أن تنظمها القواعد القانونية ، فقد تكون هذه المسألة متطورة بطبيعتها ومن ثم يتعين على القاعدة القانونية التي تنظمها أن تتطور بدورها لتواكب ما قد يطرأ عليها ، فقد يتعين على الأفراد أن تكون الطبيعة المتطورة للمسألة محل اعتبارهم ، فلا يدعون أن السلطة أصدرت قاعدة جديدة على خلاف ما قد يتوقعونه من بقاء القاعدة القديمة فترة طويلة من الزمن ،

و- إجراء مناقشات تتعلق بمضمون القانون المزمع إصداره من قبل السلطة المختصة ، فإنه لا يسوغ لها أن تضمن هذا القانون أحكاماً تعارض وبصورة جوهرية مما كانت عليه المناقشة الا أن بقاء إلزام السلطة المختصة بإصدار القانون طبقاً لتوقعات الأفراد متوقف على بقاء الظروف التي في ظلها تمت هذه المناقشة ، فكل تغيير يطرأ بعد ذلك من شأنه ان يحلل السلطة من التزامها بمراعاة قاعدة توقع الأفراد.

ي- هناك شرطان لابد من توافرها حتى تتخلص السلطة المختصة من الالتزام بالتوقع ، وهذان الشرطان هما:

أولاً - ان تكون مخالفة التوقع ناشئ عن ظروف لاحقة لإصدار القاعدة القانونية القديمة ، فالظروف السابقة أو المعاصرة للقاعدة القديمة لا يمكن أن تعفي السلطة من الالتزام بالتوقع ، وإن أدى الجهل بها على التأثير على مضمون القاعدة القانونية

ثانياً - يجب أن تؤدي هذه الظروف اللاحقة على صدور القاعدة إلى الإضرار بالصالح العام .
(د. رفعت عيد سيد : مبدأ الأمن القانوني ، مصدر سابق ، ص 111-114) .

البند الثالث : نهج القضاء الإداري إزاء مبدأ التوقع المشروع :

أن القاضي الإداري لم يغفل هذا المبدأ في أحكامه التي كونت صرح القانون الإداري لا تقوم الأعمال الإدارية بوجه من هي موجهة إليه قبل أن تكون قد نشرت وفقاً للقواعد المعمول بها ، وإلى ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي بشأن التوقع المشروع في حكمه بقضية (شركة KPMG) والتي تتلخص وقائع هذا الحكم في أن: (القانون الصادر في 2003 / 8 / 1) والخاص بالأمن المالي أدخل في متن قانون التجارة فرعاً جديداً بعنوان أدبيات (واجبات) واستقلال مفوضي الحسابات " واستناداً إلى الأحكام الواردة بهذا الفرع صادق مرسوم من مجلس الدولة على قانون أدبيات المهنة ، وعلى الأحكام المطبقة على مفوضي الحسابات العاملين لدى الأشخاص والهيئات التي تدعو الجمهور للاكتتاب (من أجل التوفير) ، ولدى سلطة الأسواق المالية ، وعملاً بأحكام هذا الفرع ، لا يمكن لمفوضي الحسابات أن يأخذ أو يستلم أو يحتفظ ، مباشرة أو مدورة ، فائدة أو مصلحة لدى الشخص أو الهيئة التي يكلف (مفوض الحسابات) بالإشهاد على حساباتها ، أو لدى شخص يراقبها أو هو مراقب منها من ناحية أخرى ، حدد قانون الأدبيات المنصوص عليه في أحكام الفرع المضاف إلى قانون التجارة العلاقات الشخصية والمادية والمهنية ، المتزامنة أو السابقة على مهمة مفوض الحسابات والتي تتعارض مع ممارسة هذه المهمة كما حدد القانون الأوضاع التي تتأثر فيها استقلالية مفوض الحسابات ، إذ يستبعد القانون أن يصادق مدقق حسابات منتسب إلى شبكة متعددة الفروع أو دولية لدى أعضائها مصلحة اقتصادية مشتركة ، على حسابات شخص تقدم له الشبكة أعمال خدمة غير مرتبطة مباشرة بمهمته في التصديق على الحسابات ، باعتبار أن مثل هذه الخدمات تعد مضرّة باستقلال مدققي الحسابات ، ويحظر بشكل خاص على مدقق الحسابات القبول بمهمة مراقبة الحسابات عندما يكون هو نفسه أو شبكته قد قدماً خلال العامين السابقين أعمال خدمة للشخص الذي ينبغي مراقبته ، وتلزم المادة (30) من مدونة سلوك مدققي الحسابات على أن يستخلصوا من دون تأخير نتائج مثل هذا الوضع ، وإزاء هذه الأضرار سارعت عدة مكاتب عالمية كبرى مقيمة في فرنسا ، ومن بينها شركة (KPMG) إلى مجلس الدولة مطالبة بإعلان عدم مشروعيتها (16 / 11 / 2005) والذي بموجبه تمت الموافقة على قانون الأدبيات وكان من بين ما أثارته الشركة الطاعنة لتأييد دعواها ويتصل بموضوعنا مخالفة المرسوم لمبدأ التوقع المشروع (أو الثقة المشروعة) من ناحية ، وتطبيق قانون الأدبيات بأثر رجعي على الأوضاع التعاقدية الجارية من ناحية أخرى وفي تعقيبه على المبرر الأول أوضح مجلس الدولة أن "مبدأ التوقع المشروع (الثقة المشروعة) الذي هو جزء من المبادئ العامة في القانون الجماعي، لا يطبق في مجال القانون الوطني إلا في الحالة التي يكون فيها الوضع القانوني المترتب على القاضي الإداري الفرنسي النظر فيه ، محكوماً بالقانون الجماعي ، وأن الأمر ليس كذلك في القضية المعروضة ، إذ أن التوجيه الصادر في (10 / 4 / 1984) المتعلق بمصادقة الأشخاص المكلفين بالمراقبة القانونية على المستندات المحاسبية ، هذا التوجيه وإن هو أكد على المبدأ القائل بأن الأشخاص الذين يقومون بمراقبة قانونية ، يجب عليهم أن يكونوا مستقلين ، إلا أنه اكتفى بأن يحيل على الدول الأعضاء مهمة تحديد مضمون هذا الموجب ، وإن المطعن المستند من مخالفة مبدأ التوقع المشروع ، هو مطعن غير فاعل (. CE. Ass 24mars 2006, Societe) (KPMG et autres, Rec, p154).

ويظهر من الحكم اعلاه النتائج الآتية :

1- أن مجلس الدولة الفرنسي فلم يطبق مبدأ الأمن القانوني إلا بمقدار ما إذا كان الخلاف المنظور أمامه يستدعي فقط تطبيق القانون الجماعي ، رغم تلك ، فإن مجلس الدولة عالج في تقاريره السنوية مبدأ الأمن القانوني ، وعده يشكل أحد أسس الحالة القانونية .

2-إعترف مجلس الدولة في المرحلة الأخيرة من قرار(شركة KPMG)، صراحة بمبدأ الأمن القانوني عندما قضى بإلغاء الالتزامات والمحظورات التي نتجت على التوالي عن القانون بسبب مخالفتها لمبدأ الأمن القانوني، وتم تدعيم هذا الإقرار عن طريق الحكم الصادر في(27 /10/ 2006) في قضية (Techna) وآخرين ، إذ تكلم المجلس عن مبدأ الأمن القانوني المعترف به في القانون الداخلي كما في النظام القانون الجماعي.

(CE, Sect ,27octobre 2006,societe Techna SA et autres , Rec,p451)

3-لا يجوز الاحتجاج على هذا الإقرار بمقولة أن القرارات المشار إليهما لم يتلفظا صراحة بالأمن القانوني كمبدأ قانوني عام فعدم وجود مثل هذه العبارة لا يعني أن مبدأ الأمن القانوني لا يشكل مبدأ حقوقياً عاماً ، فمبدأ المساواة الذي يعتبر من أوائل المبادئ القانونية العامة اعترف به مجلس الدولة دون أن يستعمل صراحة هذه العبارة.

(CE, 19mars 1951, Societe Des Concerts Du Conservatoire, Rec p.151))

4-وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي أقر بمبدأ الأمن القانوني على المستوى الوطني ، فإنه لم يطبق هذا الإقرار إلى مبدأ التوقع المشروع بوصفه مظهراً من مظاهر هذا الأمن القانوني واستناداً إلى حكم مجلس الدولة في قضية شركة (kpmg) فإنه لم يجعل لمبدأ التوقع المشروع الذي يشكل جزءاً من المبادئ العامة للقانون الجماعي ، تطبيقاً في المجال القانوني الوطني ، إلا في الحالة التي يكون فيها الوضع القانوني الذي سيبحثه القاضي الإداري الفرنسي محكوماً بالقانون الجماعي ، وهذا لم يكن هو الحال في القضية المعروضة ، ونخلص من ذلك أن القضاء الفرنسي رفض تطبيق مبدأ التوقع المشروع لان النزاع المعروض عليه لم يدخل في المجال المحكوم بالقانون الجماعي .

المبحث الثاني

دور القاضي الإداري في إرساء فكرة الأمن القانوني وحمايتها

عندما يوازن قاضي الإلغاء بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني ويجد أن انتهاك المشروعية قد بلغ حداً من الجسامة بحيث لا يتاح له من المبررات ما يخول له إعمال مبدأ الأمن القانوني على أي وجه، ففي هذه الحالة يفضل قاضي الإلغاء الإعمال الكامل لمبدأ المشروعية، دون النظر لأي اعتبارات تخول له إعمال مبدأ الأمن القانوني ، لذلك سنتناول هذا المبحث في المطالب الآتية :

المطلب الأول

وسيلة القاضي الإداري في إرساء فكرة الأمن القانوني

وقد يجد القاضي الإداري بعد الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني أن المصلحة العامة تقتضي تفضيل أحد المبدأين على الآخر، أو إعمال كل منها بقدر معلوم يحدده القاضي على حسب كل قضية على حدة فقد تقتضي المصلحة العامة تفضيل مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني وسنتناول ذلك في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

التوازن بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ المشروعية

قد يرى القاضي أن المصلحة العامة أو الخاصة المعتبرة تقتضي ترجيح فكرة الأمن القانوني على مبدأ المشروعية حالة مرور مدة زمنية معينة يقرر بعدها عدم المساس بالقرار الإداري غير المشروع وتحسينه من الطعن عليه بالإلغاء أو سحبه من جهة الإدارة. وكالاتي :

البند الاول – ترجيح اعتبارات فكرة الأمن القانوني على فكرة المشروعية : أن المستقر عليه في القضاء الإداري : (أن السحب الإداري أو الإلغاء القضائي كلاهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية ويؤدي إلى

إلغاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدور القرار). (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (12146)، لسنة 48ق، في 2016/1/16،) ومن ثم يقوم قاضي الإلغاء في حالات عديدة بتفضيل مبدأ الأمن القانوني على مبدأ المشروعية، وتفضيل قاضي الإلغاء لمبدأ الأمن القانوني في هذه الحالات يرجع لاعتبارات قانونية نص عليها القانون، كما يرجع لاعتبارات المصلحة العامة التي تقتضي استقرار المراكز القانونية بعد مضي مدة معينة. وكالاتي :

أولاً - تحصين القرارات غير المشروعة بعد مضي مدة الإلغاء أو السحب.

إذا أصدرت الجهة الإدارية القرار الإداري متوافقاً مع مبدأ المشروعية، فلا يجوز سحبه أو إلغاؤه كونه يرتب حقوقاً أو مركزاً قانونية للأفراد، فالقاعدة المستقرة في القضاء الإداري أن القرار الإداري الذي يكتسب الحصانة هو الذي يصدر مطابقاً للقانون وفي حدود السلطة التقديرية للإدارة، أما القرار المخالف للقانون وغير المشروع فلا يمكن أن ينشأ حقاً، ففي هاتين الحالتين لا يمكن أن يسلم من الناحية القانونية بأنه ينشئ حقاً مكتسباً، (د.حسن درويش: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق/جامعة عين شمس، ص 378).

فالأصل أن القرار الإداري غير المشروع لا يرتب حقوقاً أو مراكز قانونية لتعارضه مع مبدأ المشروعية، إلا أن مبدأ الأمن القانوني يقتضي تحصين القرارات الإدارية غير المشروعة والاعتداد بما رتبته من حقوق ومراكز قانونية بعد مضي مدة محددة منذ تاريخ نفاذ هذه القرارات، وإلى ذلك نص قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على أن: (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة - فيما يتعلق بطلبات الإلغاء - ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به). (ينظر المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 المعدل)

كما تنص المادة رقم (R421-1) من قانون العدالة الإدارية الفرنسي على أن: (مدة الطعن على القرار شهرين اعتباراً من إعلان أو نشر القرار المطعون ضده) (Article R421-1 de la code de justice administrative)

وفي ذات الاتجاه نص قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل، على: (..... على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً ...). (ينظر الفقرة (ب) من البند (سابعاً) من المادة (7) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل) يشير نص المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري الى: أن المشرع حدد ميعاد غايته ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به أو من تاريخ ثبوت علمه بالقرار علا يقينياً من أية واقعة قاطعة على حدوث هذا العلم اليقيني، يكون لصاحب الشأن خلال هذا الميعاد الطعن على القرار الإداري بطلب إلغاؤه، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد تحصن القرار ضد السحب والإلغاء واستقرت المراكز القانونية المترتبة عليه. (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 9985 لسنة 58ق، بتاريخ 2016/2/20؛ وحكمها في الطعن رقم (15772) لسنة 57ق، بتاريخ 2016/4/16). أما في فرنسا فلقد حددت هذه مدة الطعن بالإلغاء بشهرين اعتباراً من تاريخ نفاذ القرار الإداري وذلك لاستقرار المراكز القانونية والحقوق التي تكون قد ترتبت على القرار الإداري بما يحقق الأمن القانوني

(Voir, Philippe Raimbault, Recherche sur la securite juridique en droit administratif francais L,G,D,J,2009 p.91)

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي وإن كان - من أجل الحفاظ على استقرار المراكز القانونية - قد استقر على مبدأ مفاده: (أنه لا يجوز سحب القرار الإداري إلا في خلال المدة المحددة للطعن القضائي بداية من حكم (Dame Cachet) والصادر في 3 / 11 / 1922)

(C.E, 3 Nov. 1922, n° 74010, Dame cachet, R.D.P. 1922. P. 552; Rec., P.790)

إلا أنه عدل عن ذلك الاتجاه ، في حكمه الصادر في 26/12/2001 في قضية (Ternon)، والذي قرر فيه : (عدم جواز سحب القرار الإداري إلا في خلال أربعة أشهر التالية لنشر القرار أو إعلانه على حسب الأحوال) .

(C.E ass. 26 oct 2001, Ternon, Rec. P. 497) .

وبناء على ما تقدم فإن المستقر عليه فقهاً وقضاءً في فرنسا ومصر والعراق أن السحب الذي تقوم به الإدارة والإلغاء القضائي يكون مقيداً بمدة معينة بعد مضي هذا المدة فلا يجوز للإدارة القيام بإجراء السحب، كما لا يجوز للقضاء القيام بإلغاء القرار غير المشروع ؛ وذلك لاستقرار الحقوق والمراكز القانونية المتولدة عن القرارات الإدارية. (د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، ط7، 2012، ص701، وكذلك د. خالد سمارة الزغبى: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة والنشر ، الاردن ، 1999، ص227، وكذلك د. مازن ليلو راضي : القانون الإداري ، دار المسلة ، ط4، 2017، ص262-263).

ثانياً- تحصين القرار الإداري لمضي مدة الطعن بالإلغاء وتحقيق الأمن القانوني :

فإذا كانت القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة والقابلية للتنفيذ المباشر ، فإن الأمر يقتضي أن تكون مدة الطعن بالغائها قصيراً حتى تستقر الأوضاع الإدارية، وتأمين الإدارة على عدم المساس بإجراءاتها الأمر الذي يحقق إستقرار الحقوق والمراكز القانونية ، إذ يعد هذا الاستقرار أحد جوانب مبدأ الأمن القانوني ، فمن المستقر عليه قضاء : (أن تحديد ميعاد الطعن على القرارات الإدارية بستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار مرده في الفقه والقضاء الإداريين إلى ثبات المراكز القانونية وعدم زعزعتها، وليس من شك أن فوات مدة طويلة على صدور القرار واستتباب المراكز القانونية التي أنشأها على مدار السنتين يجعل القرار حصيناً من السحب والإلغاء ، وبالتالي فإن استطاله الأمد بين صدور القرار مثار الطعن وبين سلوك سبيل دعوى الإلغاء يقيم قرينه قانونية على تحقق العلم اليقيني بتلك القرار المطعون عليه، حيث كان على العامل أن ينشط دائماً إلى معرفه القرارات التي من شأنها المساس بمركزه وكذلك الصادرة في شأن زملائه المعاصرين له العاملين في ذات الجهة الإدارية التي يعمل بها وكان من الميسور عليه دائماً وأمامه هذا الوقت الطويل أن يحدد مركزه القانوني منهم وأن المطعون عليه في ميعاد مناسب ، والإدعاء بغير ذلك والأخذ به يؤدي إلى إهدار مراكز قانونية استقرت على مر السنين) . (ينظر حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 3571 لسنة 1 ق، بتاريخ 23/11/2004؛ وحكمها في الطعن رقم 1850 لسنة 4 ق، بتاريخ 30/11/2004، إشار إليه د. أحمد عبد الحسيب السنستي : دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ الشروعية ومبدأ الأمن القومي ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية، 2018، ص71) .

إن الموازنة بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد يلزم تحديد مدة معينة للطعن بالإلغاء في القرار الإداري، بعد هذه المدة لا يجوز الطعن فيه ولو كان القرار غير مشروع، فمصلحة الأفراد تقتضي إطالة المدة حتى تكون فرصة الطعن أمامهم كبيرة، ومصلحة الإدارة تتطلب ان تكون المدة قصيرة، لكي تستقر قراراتها في أقرب أجل وتصبح في منأى من الطعن عليها بالإلغاء، (د. داود الباز: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص٢٤٨).

والى ذلك ذهبت المحكمة الادارية العليا في العراق الى: (وجدت المحكمة الادارية العليا أن محكمة قضاء الموظفين قضت في حكمها المميز بإلغاء الامر المطعون فيه _ مؤسسة ذلك على أساس أن تسكين المدعي بالعنوان السابق مضى عليه فترة طويلة مما أكسبته وصفاً قانونياً مستقراً باعتباره قراراً يقتضي عدم التعرض له من دون أن تتحقق من طبيعة الخطأ الذي أكتنف القرارات الادارية التي تدعي الادارة تصحيحها في القرار المطعون به ، مما يقتضي التقريقر بين حالتين ، الاولى: أن يكون القرار الاداري الذي صححته الادارة معيباً عيباً جوهرياً بلغت درجة جسامه العيب فيه ، حداً يجرده من صفته الادارية ويجعله عملاً مادياً مجرداً ، مما يتعذر معه القول بأن هذا القانون صادر تطبيقاً للقانون ، فيكون في هذه الحالة معدوماً مما يستوجب سحبه ، ذلك أن من حق الادارة بل من الواجب عليها أن تصحح الخطأ

الجسيم الذي وقعت فيه ، ويكون قرارها الصادر في هذا الشأن صحيحاً ولا يجوز للمحكمة في هذه الحالة إلغاؤه . الحالة الثانية : أن يكون القرار محل التصحيح معيباً عيباً غير جسيم لا يترتب على وجوده انعدام القرار الإداري ، فإن هذا القرار يعامل معاملة القرار الصحيح ويتحصن من الطعن بعد فوات مدده ، ويكتسب الموظف بمقتضاه حقاً لا يجوز المساس به ، ويكون قرار الإدارة الصادر بتصحيحه غير صحيح ويتعين على المحكمة الغاءه ، ووجدت محكمة قضاء الموظفين بأن الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة في التسكين يسيراً ولا يرقى الى مستوى الخطأ الجسيم الذي تنطبق عليه نظرية القرار المعدوم مما يعني تحصن القرار الإداري من الالغاء ويكون الرجوع فيه غير صحيح وان قرار الإدارة الصادر في هذا الاتجاه يستوجب الالغاء (ينظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 1245/قضاء موظفين/تميز 2014) في 2015/1/15 ، قرارات وفتاوي مجلس الدولة لسنة 2015 ، ص 341-342 .) ، وتأسيساً على ذلك إذا كان القرار غير مشروع ورتب حقوق لصالح الأفراد وليس في صالح الإدارة ، فقد يترتب على ذلك النتائج الآتية :

1- لا يمكن للإدارة سحب القرار أو إلغاؤه بعد مرور مدة الطعن القضائي، ترجيحاً لمصلحة الأفراد في عدم المساس بحقوقهم ومراكزهم التي ترتبت على القرار غير المشروع على المصلحة العامة المتمثلة في حماية مبدأ المشروعية، فإن القرار الإداري يتحصن من الإلغاء أو السحب .
2- يرجح القاضي في هذه الحالة مبدأ الأمن القانوني الذي يقتضي استقرار الحقوق الفردية المكتسبة بناء على القرار الإداري غير المشروع على اعتبارات مبدأ المشروعية الذي تقتضي عدم الاعتراف بأي مركز أو حق ترتب على القرار الإداري غير المشروع.
3- وازنة المشرع بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني المتمثل في استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة :

فقد أجاز للقاضي الإداري إلغاء القرار الإداري غير المشروع، أو سحبه من قبل الإدارة خلال مدة الطعن القضائي ، فإذا انقضت هذه المدة يعد القرار كما لو ولد صحيحاً ويغلق بعد ذلك باب السحب عن طريق الإدارة أو الإلغاء عن طريق القضاء، وبهذا يضحى القاضي بمبدأ المشروعية ويرجح من مبدأ الأمن القانوني استقراراً للمراكز القانونية والحقوق المكتسبة بعد مضي هذه المدة (د.فؤاد النادي : القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص ٤٩١ . وكذلك

(Philippe Raimbault, Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français, op.cit, p.512)

4- حينما تقر الإدارة وضعاً مخالفاً للقانون لمدة طويلة في الحياة الإدارية : لا يجوز لها بعد ذلك أن تخل بمبدأ الأمن القانوني وتأتي فجأة وتهدم هذا الوضع، بحجة كان عملها هذا مخالفاً لحسن الإدارة، إذ إن استقرار الأوضاع القانونية وتأمين الأفراد على حقوقهم المكتسبة من مطالب الحياة القانونية السليمة، فالأجاء السليم هو إيجاد حل وسط يمثل التصالح بين مبدأي المشروعية واحترام الحقوق المكتسبة الذي يعد أحد تطبيقات مبدأ الأمن القانوني، وقد وجد هذا الحل الوسط للإدارة حق سحب القرارات غير المشروعة ولقاضي الإلغاء سلطة إلغاؤها شريطة ، أن يكون ذلك خلال مدة معينة يمتنع بعدها السحب أو الإلغاء القضائي ليطمئن الأفراد إلى استقرار أوضاعهم، وهذه المدة هي مدة الطعن القضائي. (د.ثروت بدوي : تدرج القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 2007 ، ص 122 - 123).

وبناءً على ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي مقررراً الحفاظ على الحقوق المكتسبة مراعاة لمبدأ الأمن القانوني وترجيحة على مبدأ المشروعية بعد مضي المدة المقرر لسحب القرارات الإدارية، إذ قرر في حكمه الصادر في (11 / 5 / 2009) بأن: (السوابق القضائية الخاصة بالسحب تقوم على أساس الحقوق المكتسبة، والتركيز على مبدأ الأمن القانوني، وتقييد سريان المبدأ الدستوري الخاص بالشرعية من حيث الزمان) .

(C.E, 19 mai 2009, n° 193.418 Goslar (Mme Michèle), AJDA 2009, P.161)

- 1- لاينتج ترجيح القاضي الاداري لمبدأ الأمن القانوني على مبدأ المشروعية أثره، إذا كان الانتهاك لمبدأ المشروعية جسيماً، كأن يكون القرار غير المشروع قد بنى على غش أو تدليس، أو كان فاقداً لأحد أركانه تمثل مخالفة للمشروعية جسيمة تصل بالقرار الإداري إلى حد الانعدام ، فهنا يقوم القاضي بترجيح مبدأ المشروعية على اعتبارات مبدأ الأمن القانوني .
- 2- أن القاضي الإداري أجاز للإدارة إلغاء القرارات الإدارية سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة بالنسبة للمستقبل فقط مع الاعتراف بكافة آثارها التي رتبها في الماضي ، وذلك لاعتبارات مبدأ الأمن القانون التي تتمثل في عدم المساس بالمراكز القانونية والحقوق التي ترتبت على هذه القرارات في مدة سريانها، ولقد فرق القضاء الإداري في هذا الصدد بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، فبالنسبة للقرارات التنظيمية: يجوز للإدارة إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية في أي وقت لأنها لا تولد حقوقاً مكتسبة لأحد، إذ يتم إلغاؤها أو تعديلها على وفق تغير الظروف ولما تقتضيه المصلحة العامة وفي ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بالقول: (أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح التي تصدر في شأنها، وهذه الصفة الحكومية للوظيفة تخص الموظف بمركز قانوني عام ويخضع في تنظيمه أساساً لما تفرضه تلك القوانين من أحكام دون أن تكون للموظف الاحتجاج أو الادعاء بالحقوق المكتسبة المستند من القوانين السابقة). (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4124 لسنة 43 ق، بتاريخ 2001/1/30، المجموعة س (46)، القاعدة رقم (87) ص 735؛ وحكمها في الطعن رقم 31329 لسنة 58 ق، بتاريخ 2016/1/16، وكذلك ، دجسني درويش عبد الحميد : نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، مصدر سابق ، ص ٥٩٠)
- أما بالنسبة للقرارات الفردية: إذا كان مشروعاً وغير منشئ لحقوق، فإنه يمكن الغائه وسحبه في كل وقت ، كقرار سحب الجزاء التأديبي حتى ولو كان هذا الجزاء مشروعاً أما القرارات الفردية المشروعة التي يترتب عليها مراكز قانونية وحقوق شخصية، فالأصل العام إن هذه القرارات أنه لا يجوز إلغاؤها لما يترتب على هذا الإلغاء من مساس بالحقوق والمراكز القانونية المكتسبة، وبالنسبة للقرارات الإدارية الفردية المعيبة لا يجوز إلغاؤها إلا في خلال الميعاد المقرر قانوناً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وعن طريق نظر الدعوى بطلب إلغاؤه إن رفعت بمراجعة الإجراءات والمواعيد القانونية؛ وذلك لاستقرار الحقوق والمراكز القانونية المتولدة عن تلك القرارات. (د. رمزي طه الشاعر ود. عبد العظيم عبد السلام : الوجيز في القانون الإداري ، الولاء للطبع والتوزيع، القاهرة، 1994، ص445). وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها جاء فيه : (من المقرر أن الجهة الإدارية المختصة طبقاً لما استقر عليه قضاء وإفتاء مجلس الدولة حين تصدر قرارها باعتماد النتيجة، فإن قرارها إنما يستمد من سلطتها التقديرية في وزن وتقدير كفاية الطالب في فهم وتحصيل المواد المقررة على أساس واقع إجاباته ودرجاته الفعلية التي حصل عليها في المواد المختلفة وأن الطالب إنما يستجمع جميع الشروط التي حددها القانون لا اعتبره ناجحاً، وأن مؤدى ذلك إعلان النتيجة وثبوت نجاح التلميذ، واعتماد تلك النتيجة من الجهات المختصة أن يصبح للطالب حق مكتسب، لا يجوز تعديله أو تغييره لما ينطوي عليه ذلك من مساس محظور بمركزه القانوني) (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 11704 لسنة 59 ق، بتاريخ 2014/5/18 ، اشار اليه، د.أحمد عبد الحسيب السنسني :دور قاضي الالغاء في الموازنه بين مبدأ الشروعية ومبدأالامن القومي ،مصدر سابق، ص76) .

الفرع الثاني

التوفيق بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ المشروعية

يقوم قاضي الاداري عند إجرائه الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني بإعمال كل من المبدأين معاً، ومن ثم يقوم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، وبذلك يحقق الحفاظ على مبدأ المشروعية، وفي الوقت ذاته يحقق اعتبارات مبدأ الأمن القانوني، ويستند القاضي الإداري في التوفيق بين المبدأين في الحالات التي تستدعي هذا التوفيق إلى معيار المصلحة العامة وما تقتضيه العدالة من حماية الوضع الظاهر، وسنتناول ذلك في البنود الآتية :

البند الاول _ التوفيق بين مبدأ المشروعية وفكرة الأمن القانوني في قضاء مجلس الدولة الفرنسي يقوم مجلس الدولة الفرنسي بإجراء عملية الموازنة بين مبدأ المشروعية وفكرة الأمن القانوني بإعمال كل منها دون إهمال أحدهما على الإطلاق وكالاتي :

أولاً: التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني والحد من آثار الحكم بالإلغاء:

من التطبيقات التي تؤكد موازنة القاضي الإداري في فرنسا بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني وإعمال كل منها بقدر ما قرره قضاء مجلس الدولة الفرنسي من الحد من آثار الحكم الصادر بالإلغاء لصالح مبدأ الأمن ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذه الموازنة لأول مرة في حكمه الصادر في (2004/5/11) في قضية (Association AC. Et autre) والذي اعترف فيه بسلطة القاضي الإداري بإعمال الأثر المباشر لحكم الإلغاء أو تقرير أثر مستقبلي له وحرمانه من الأثر الرجعي المقرر له بخصوص إلغاء القرارات التنظيمية أو الفردية غير المشروعة؛ وذلك إعمالاً لاعتبارات المصلحة العامة، وتفضيلها على اعتبارات مبدأ المشروعية وجاء في هذا الحكم بأن : (إلغاء القرار الإداري يعد من حيث المبدأ أن هذا القرار كأن لم يكن، ومع ذلك ينبغي عدم الإفراط في النتائج المترتبة على الأثر الرجعي للإلغاء، وذلك لأن الآثار التي نتجت عن القرار الملغى والمراكز التي ترتبت منذ دخوله حيز النفاذ، تستطيع المصلحة العامة التمسك بالإبقاء المؤقت عليها، والقاضي الإداري بخصوص ذلك يوازن بين اعتبارات النظام العام، وبين مشروعية القرار الإداري، فيأخذ في الاعتبار من جهة، نتائج الأثر الرجعي للإلغاء من أجل اعتبارات المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة المعتبرة، ومن جهة أخرى، يأخذ في الحسبان العيوب التي انتهكت مبدأ المشروعية، وحق الأفراد في سبيل إنصاف فعال، وذلك بالحد من حيث الزمان من آثار الإلغاء استثناء من مبدأ الأثر الرجعي لحكم الإلغاء، الذي كان يقتضي إرجاع أثر الإلغاء إلى تاريخ سابق على صدوره، ففي هذه الحالة، فإن الإلغاء لا ينتج أثره إلا في تاريخ لاحق على صدوره يحدده القاضي).

(C.E, Ass, 11 mai 2004, Association AC. Et autre, A.J.D.A 2004, p. 1183;
YR.F.D.A 2004 p. 438)

ويتبين مما سبق أن الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي قد تأسست على معيار المصلحة العامة، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه الموازنة في الكثير من أحكامه، ومن أحكامه في هذا الخصوص، حكمه الصادر في (2007/12/12) في قضية (SIRE) والذي قضى فيه بأن: (إلغاء تعيين قاض يترتب عليه طبقاً للأثر الرجعي لحكم الإلغاء بطلان الأحكام والإجراءات التي ساهم فيها مما يؤدي إلى الإفراط في الضرر الواقع على مرفق القضاء، لذا من الضروري في ظروف هذه القضية عدم إعلان إلغاء قرار تعيين هذا القاضي إلا بعد انتهاء مدة شهر من تأريخ صدور قرار الإلغاء).

(C.E, 12 décembre 2007, n° 296072, SIRE, AJDA 2007 p. 2407)

وقد قررت محكمة (ليون الاستئنافية) في حكمها الصادر في (2009/7/10) في قضية (ETRMFS) قررت إلغاء القرار الإداري تأكيداً لمبدأ المشروعية، وأن هذا الإلغاء يكون له من حيث المبدأ أثر

رجعي، بحيث يعتبر كأن لم يكن في الوجود أبداً، لكن قد يترتب على الأثر الرجعي لحكم الإلغاء آثار ضارة بالمصلحة العامة؛ لذا فإنه يمكن للقاضي الإداري أن يحدد تاريخاً لاحقاً لسريان الحكم الصادر منه بإلغاء القرار الإداري مراعاة للمصلحة العامة.

(Cour administrative d'appel de Lyon, 10juillet 2009, n° 07LY01537, 1 entreprise de transport routier de marchandises François S.. AJDA 2010, P. 221).

وذهب مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد بحكمه الصادر في (2016/9/28) والذي قضي فيه بأنه: إذا كان إلغاء القاضي لأي قرار إداري يعد هذا القرار من حيث المبدأ كأن لم يكن تأكيداً لمبدأ المشروعية، إلا أنه في بعض الأحيان قد يترتب على هذا الأثر عواقب وخيمة، إذ قد تقتضي المصلحة العامة سريان أثر هذا الإلغاء في وقت لاحق على دخوله حيز النفاذ، إذ قد ترتبت مراكز قانونية على القرار الذي حكم بإلغائه في فترة سريانه، وقد انتهى قاضي الإلغاء في هذا الحكم إلى أن ملاسبات وظروف هذه القضية تتطلب إلغاء تعيين M.B بعد انتهاء تسعة أشهر اعتباراً من تاريخ حكم الإلغاء). (CE, 28 septembre 2016, M. D..., 6 / 1 CHR , N°)

(377190)

ونخلص من ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي يعمل كل من المبدأين، فيقوم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، وفي ذات الوقت لا يهدم كل الآثار التي ترتبت على هذا القرار، إذ يقوم بالحد منها في الماضي أو يجعل للحكم بالإلغاء أثر مباشر أو مستقبلي استناداً للمصلحة العامة وإعمالاً لاعتبارات مبدأ الأمن القانوني.

ثانياً : التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني وحالة الموظف الفعلي :

اتجه مجلس الدولة الفرنسي الى حماية الغير حسن النية بناء على نظرية الموظف الفعلي واستقر قضاؤه على أن الحكم بإلغاء قرارات التعيين أو الترقية لا يترتب عليه بطلان للتصرفات التي قام بها الموظف خلال الفترة من تاريخ تعيينه أو ترقيته وحتى صدور حكم بإلغاء قرار التعيين أو الترقية، وقد ذهب في حكمه الصادر في (12 / ديسمبر / 2007) في قضية (SIRE) الى صحة التصرفات والأحكام والإجراءات التي قام بها القاضي الذي ألغى قرار تعيينه؛ لإزالة الضرر الذي قد يقع على مرفق القضاء لو لم يتم الاعتراف بها. (C.E. 12 déc 2007, Sire, n° 296072, op.cit)

وبذهب رأى في الفقه الفرنسي إلى: (أن حسن النية المتطلب لتطبيق نظرية الموظف الفعلي هنا هو حسن نية الموظف نفسه، بأن كان يعتقد أنه تم تعيينه على الوجه الصحيح ومدي سلامة قرار تعيين هذا الموظف، فيكفي في هذا الصدد الاعتداد بان يوحى به الوضع الظاهر للموظف من صحة انتسابه فعلاً للجهة التي يباشر العمل بها ، وتستند الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني في حالة الموظف الفعلي إلى المصلحة العامة والخاصة على السواء والتي تقتضي: (حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وسلامة الأوضاع القانونية والإدارية التي قام بها الموظف الفعلي وعدم إبطالها).

(Nicolas Groper, L'autorité de nomination et la gestion de fait du comptable patent mal nommé, AJDA 2003 p. 1220)

البند الثاني: التوفيق بين مبدأ المشروعية وفكرة الأمن القانوني في قضاء مجلس الدولة المصري: أن مجلس الدولة المصري قد قرر هذه الموازنة ، إلا أنه توجد بعض الاختلافات التي لم يساير بصدها نظيره الفرنسي في الاتي :

أولاً : إقرار الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني في حالة إضرار التنفيذ لحكم الإلغاء بالمصلحة العامة:

إذا كان مجلس الدولة المصري لم يساير التطور الحديث الذي أتى به نظيره الفرنسي من تقريره الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني ، إلا أنه من جهة أخرى قرر ترجيح مبدأ الأمن القانوني على الرغم من تأكيد عدم مشروعية القرار وإلغائه وقرر فقط التعويض لذوي الشأن نتيجة عدم تنفيذ الحكم بالإلغاء الذي يتعارض تنفيذه مع المصلحة العامة ، وذلك بالمحافظة على اعتبارات المصلحة العامة من دون تقرير هذه الموازنة ومن ثم أعلى اعتبارات الأمن القانوني بجوازه للإدارة ألا تقوم بتنفيذ حكم إلغاء القرار غير المشروع متذرة بالصالح العام .(د.محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، ك2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 433).

وفي الاتجاه ذاته أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن : (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 وإخلال 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 حدة لتبين مسلك الإدارة وعما إذا كان الهدف هو حماية الصالح العام أو مجرد تعطيل تنفيذ حكم القضاء مؤدى ذلك : يتعين أن تقدر الضرورة بقدرها دون مجاوزة مع تعويض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه). (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1863 ، 2002 لسنة 32 ق، 288 لسنة 33 ق، بتاريخ 3 / 1 / 1998م، المجموعة سنة (43) ج(1)، قاعدة رقم (75) ص 2)

وقضت في حكم لها في الاتجاه ذاته بأن : (... شرط ذلك أن تقدر الضرورة بقدرها وإلا فلا يسوغ لجهة الإدارة إصدار قرار يترتب عليه تعطيل نفاذ الأحكام النهائية التي حازت قوة الأمر المقضي) . (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3257 لسنة 49 ق، بتاريخ 2 / 2 / 2005، 700 المجموعة س(50)، ج(1)، ص 523) .

ويتبين من الأحكام السابقة إن مجلس الدولة المصري أقر لجهة الإدارة إمكانية تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء إذا كان يتعارض مع المصلحة العامة، فإذا كان المجلس يرجح مبدأ المشروعية ويقوم بإلغاء القرار غير المشروع، إلا أنه يقرر عدم تنفيذ هذا الحكم من قبل الإدارة لتعارض تنفيذه مع اعتبارات المصلحة العامة؛ ومن ثم فإن مجلس الدولة المصري يرجح مبدأ المشروعية فقط نظرياً، لكنه من حيث الواقع يرجح مبدأ الأمن القانوني استناداً للمصلحة العامة.

ثانياً : التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني وحالة الموظف الفعلي:

لقد ساير مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي عن طريق الأخذ بالموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني باعترافه بصحة تصرفات الموظف الفعلي الذي تم إلغاء قرار تعيينه غير المشروع؛ وذلك لوضعه في الحسبان مصلحة المرفق العام وحسن نية المتعامل مع هذا الموظف، وإذا كان الرأي الغالب في الفقه الإداري يرى: (أنه يكفي الاعتداد بحسن نية المتعامل مع الموظف الفعلي فقط لصحة التصرفات التي يقوم بها هذا الموظف). (د. مجدي عز الدين يوسف: الأساس القانوني لنظرية الموظف العفلي، سالة دكتوراه، كلية الحقوق / جامعة عين شمس، 1987، ص 61، وكذلك د. عبد المنعم عبدالعظيم جيرة: أثار حكم الإلغاء، ط1، دار الفكر العربي ، 1971، ص 467، وكذلك د. صبري محمد السنوسي: ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي، مقال، مجلة الحقوق/جامعة الكويت، ع4، سنة 2007، 34، ص 123)، فإنه يذهب رأى في الفقه المصري إلي أنه يشترط للاعتداد بهذه التصرفات أن يكون مصدرها والمستفيد منها حسني النية، وإلا فإنه يكون من الواجب إهدارها وعدم الاعتداد بها، طوعاً للأصل المقرر في القانون بأن الغش يفسد كل شيء، وأنه لا يجوز للملوث أن يستفيد من ثلوثه. (عليوة فتح الباب: القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1997، ص 365) .

وإذا كان القضاء الفرنسي قد انتصر لمبدأ المشروعية وألغى سند التعيين غير المشروع في الوظيفة العامة، واخذ في ذات الوقت بصحة تصرفات من ألغى قرار تعيينه أو ترقيته وذلك طبقاً لنظرية الموظف

الفعلي حماية للغير حسن النية، فإن أن المحكمة الإدارية العليا المصرية لم تعترف بهذه النظرية الا بعد فترة طويلة وباتجاه حديث لها اعترافت بموجبه (بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية). وذلك حفاظاً على الوضع الظاهر والمركز القانوني الذاتي للمتعاقل مع الإدارة الذي يجب احترامه، وهذا إنما يكون عند عدم وجود غش من جانب المتعاقل مع الإدارة.

وبذلك تكون المحكمة الإدارية العليا في مصر قد وازنت بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني بأعمالها نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية، وهذا يتضح من حكمها والتي جاء فيه: (... قد بات مستقراً أن للمواطن أن يثق ثقة مشروعة في التصرفات التي تجريها جهة الإدارة ما دامت هذه التصرفات ليست متعارضة - بحسب الظاهر - وعلى نحو يدركه المواطن العادي مع الدستور والقانون أو لم تقم على غش من جانبه ويقع على عاتق جهة الإدارة إثبات هذا الغش وينبني على ذلك أن يكون للفرد الحق في إطار الشرعية وسيادة القانون ووفقاً لأصول الإدارة السليمة في أن يثق في القرار الصادر من الجهة الإدارية أو في الإجراءات السابقة لصدوره والمكونة لوجوده، وأن يتعاقل معها على أساسه وأن يتمسك بمركزه القانوني الذي خلقه ذلك القرار أو تلك الإجراءات، حتى ولو كان التصرف من اختصاص جهة إدارية أخرى، ومن ثم يكون للمواطن أن يرتب أوضاعه على ما أجرته الجهة الإدارية التنفيذية من تعاقد أو ما أصدرته له من تخصيص أو ما أعلته من تصرفات، ويجب عليها احترام المركز الذاتي الذي اكتسبه المواطن ولا يجوز لها أن تتسلب من تصرفها للنيل من المركز القانوني مستندة إلى عيب شاب تصرفها أو سبب يكشف عن تقصيرها في سلطة الإشراف والرقابة على تصرفات مرؤوسيه، كما أن خروج أحد تابعيها عن نطاق اختصاصه الوظيفي يجعله محلاً للمساءلة الإدارية ولا يجوز أن يضار المواطن من جراء ذلك، وذلك حماية للمركز القانوني والوضع الظاهر الذي يحتم احترامه وإعمالاً للاستقرار الواجب للعلاقات مع جهات الإدارة العامة ولعدم زعزعة الثقة المشروعة للأفراد في تصرفات الإدارة العامة وهي في مستواها الأعلى التي يتعاملون معها والتي حازت ثقة المتعاملين). (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2537 لسنة 43 ق، بتاريخ 29/5/2004، المجموعة س (49)، قاعدة رقم (89) ص 710).

وبيتضح من هذا الحكم إن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد وضعت مبادئ قانونياً مفادها:

1- الاعتراف بصحة التصرفات التي ترتب حقوقاً للأفراد وفي الوقت نفسه تشوبها عيوب لا دخل لهؤلاء الأفراد في إحداثها، وذلك كأن تصدر هذه التصرفات من جهة غير مختصة.

2- قررت المحكمة حماية الوضع الظاهر والحقوق الذاتية للأفراد وذلك لعدم زعزعة الثقة مع المتعاملين مع الإدارة، والاعتراف بالتصرفات التي قام بها قبل الحكم بإلغاء قرار تعيينه غير المشروع لتحقيق ذات العلة التي جاء بها الحكم.

3- إجراء الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني بخصوص إلغاء قرارات التعيين أو الترقية غير المشروعة: وذلك بإعمال مبدأ المشروعية من خلال إلغاء تلك القرارات، وإعمال مبدأ الأمن القانوني من خلال عدم جواز استرداد ما صرف لمن ألغي قرار تعيينه بناء على هذا القرار منذ تاريخ صدوره وحتى تاريخ صدور الحكم بإلغائه، وذلك مادام أن القرار لم يصدر بناء على غش من جانب المستفيد منه).

4- أقرت المحكمة قاعدة الأجر مقابل العمل: وقد قام من ألغي قرار تعيينه أو ترقيته بالعمل الوظيفي فعلاً منذ صدور قرار تعيينه وحتى صدور قرار إلغاء التعيين فقد استحق الأجر المقرر للوظيفة الملغاة، وفي ذلك قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: (من المقرر أن الأجر مقابل العمل والأصل المؤصل أن يخصص الموظف وقته وجهده لأداء واجبات وظيفته، وألا ينقطع عن مباشرة مهامها إلا إذا استحصل مقدماً على أجازة بذلك سواء أكانت هذه الأجازة اعتيادية أم مرضية).

(ينظر حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم 7057 لسنة 59 ق، بتاريخ 9/8/2014؛ وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 32448 لسنة 68 ق، بتاريخ 16/2/2016).

ثانياً : التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني وحالة الموظف الفعلي في قضاء مجلس الدولة العراقي :

لقد ذهب مجلس الدولة في رأيه عندما، تقدمت وزارة البلديات والاشغال العامة الى مجلس الدولة العراقي تطلب الرأي من المجلس استناداً أحكام البند (رابعاً) من المادة(6) قانون مجلس الدولة بشأن الحالة الأتية : (مدى امكانية استرداد مبالغ الرواتب والمخصصات التي تقاضاها الموظف الذي قدم الوثيقة الدراسية المزورة خلال خدمته الوظيفية كما جاء بقرار مجلس الوزراء رقم(250) لسنة2010 سواء عن طريق دعوى مدنية أم لجنة تضمين) وفي ذلك يرى القسم القانوني في الوزارة المذكورة إن استرداد الرواتب والمخصصات التي تقاضاه الموظف الذي قدم وثيقة دراسية ثبت انها مزورة سواء لأغراض التعيين أو تعديل الراتب لا سند له من القانون ومخالف لمبدأ الاجر مقابل العمل من دون المساس بحق الدائرة في المطالبة بالتعويض عما قد أصابها من أضرار نتيجة التزوير ، وفي ذلك فقد بينت الامانة العامة لمجلس الوزراء ، إن قرار مجلس الوزراء رقم(250) لسنة2010 ، أكد على إتخاذ الاجراءات القانونية ضد الموظفين الذين عينوا بناء على شهادات دراسية مزورة بإقصائهم من الوظيفة وإزالة جميع الآثار المترتبة على قرار التعيين بما في ذلك إسترجاع الرواتب والمخصصات على أساس التحصيل الدراسي الصحيح (الفرق بين راتب ومخصصات التحصيل العلمي الصحيح والشهادة المزورة) ، لأن التحصيل العلمي شرط أساس لتسكين الموظف ، وحيث أن تسكين الموظف كان بناءً على شهادة مزورة تقاضي عنها رواتب ومخصصات من دون إستحقاقه القانوني ، وحيث أن البند(أولاً) من المادة(4) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(22) لسنة 2008 ، ربط بين تسكين الموظف وتحصيله الدراسي وعد التحصيل الدراسي من المعايير الأساسية لتحديد راتب ومخصصات الموظف ، وحيث أن تسكين الموظف كان بناء على شهادة مزورة تقاضي عنها رواتب ومخصصات من دون إستحقاقه القانوني ، وحيث أن الفقرة والقضاء إستقر على أن الاعمال التي يقوم بها الموظف المستوضح عنه تكون ملزمة للإدارة طبقاً لنظرية الموظف الفعلي ، وتأسيساً على ما تقدم من أسباب ، فقد ذهب مجلس الدولة العراقي الى أن يُسترد الفرق بين راتب ومخصصات التحصيل العلمي الصحيح للموظف المعزول والراتب والمخصصات التي تقاضاه بناء على الشهادة المزورة بالاستقطاع المباشر أو بدعوى مدنية مع بقاء الاعمال الذي قام بها سارية طبقاً لنظرية الموظف الفعلي) .

(ينظر المبدأ القانوني الذي قرره مجلس الدولة العراقي ذي الرقم(2013/69) في 2013/7/10، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لسنة 2013 ، ص162).

وخلاصة ما تقدم أن القضاء الإداري في مصر وفرنسا والعراق قد وازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني من خلال التوفيق بينهما وإعمال كل منها بقدر، وذلك في حالة الحد من آثار الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، وجعل الحكم يسري بالنسبة للمستقبل فحسب أو يحد من آثاره الرجعية في الماضي للمصلحة العامة كما في فرنسا، أو الاعتراف للإدارة بحق عدم تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في حالة تعارضه مع المصلحة العامة كما في مصر. كما اعترف ، القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا والعراق بصحة تصرفات الموظف الفعلي على الرغم من من بطلان سند تعيينه تحقيقاً لمبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني على السواء وإعمال، وذلك استناداً إلى اعتبارات المصلحة العامة ومراعاة التعامل مع الإدارة حسن النية، وكذلك عدم رد ما تقاضاه من مرتبات تطبيقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل.

المطلب الثاني

حماية فكرة الامن القانوني

يتجسد الدور الأكبر للقضاء الإداري في حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية في إقرار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، ومفاد هذا المبدأ انه لا يجوز للقرار الإداري أن يعدل في تاريخ سابق على العمل به آثار تصرف قانوني او مركز قانوني اكتمل بنيانه وتأسس بصفة نهائية. وسنتناول ذلك الفروع الآتية :

الفرع الاول

مسوغات مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية

يرد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على متطلبات الأمن القانوني واستقرار المعاملات وضرورة حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية للأفراد، فمن غير المقبول المساس بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي تمت مشروعة في ظل نظام قانوني معين عن طريق إعمال قرار إداري بأثر رجعي ، وتطبيقاً لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية الى أن: (المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للمادة 27 من الدستور (المادة 178 من دستور 1971) ، حتى لو كانت تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص قوانين ، لان الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة ، فهذا تقضي به العدالة الطبيعية ويستلزمه الصالح العام ، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق ، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم ،، كما يلزم أن يفسر الاستثناء الذي جاءت به تلك المادة في أضيق الحدود ، بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمي عام ، إلا بقانون ، وذلك نزولاً على حكم الدستور والذي جعل تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص في قانون ، أي جعل هذه الرخصة التشريعية ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها ، لما يتوافر فيها من ضمانات ، ولأنها تمثل إرادة الأمة التي هي مصدر السلطات). (ينظر قرار محكمة القضاء الإداري المصرية، في قضية رقم 404 لسنة 3 ق ، جلسة 1950 / 12 / 25 ، المجموعة ، السنة الخامسة ، ص ٢٧) أشار اليه د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، مصدر سابق ، ص 62).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المسوغ في حكمها جاء فيه : (قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تحكمها القوانين واللوائح ، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت ، إلا إذا كان تنظيم يسري على الموظف بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به ، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه قانوناً أو لائحة إلا بنص خاص في القانون وليس في أداة أدنى منه كلائحة). (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في طعن رقم 575 لسنة 17 ق ، جلسة 12 / 7 / 1977 ، مجموعة أحكام المحكمة في 15 سنة ، ج 3 ، ص 2294 . وكذلك حكمها في الطعن رقم 79 لسنة 22 ق ، جلسة 23 / 7 / 1984 ، السنة 29 ، ج 2 ، البند 203 ، ص 1281).

وقد أكدت فتاوى مجلس الدولة المصري على هذا المبدأ بالقول : (لما كانت القاعدة وفقاً لأحكام الدستور وما استقر عليه القضاء الإداري هي سريان القانون بأثر فوري على ما يقع أو يستجد من تاريخ نفاذه وحتى إلغائه ولا أثر له فيما وقع قبله إلا بنص تشريعي خاص يقرر سريان بأثر رجعي ، وعلى عكس ذلك فإن القرارات الإدارية ، سواء أكانت تنظيمية عامة أم قرارات فردية ، لا يجوز تضمينها اثر رجعي ، ولا تستند قاعدة عدم الرجعية هذه إلى مجرد احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بالمراكز الذاتية التي تكونت في ظل الأوضاع السابقة ، بل تستند أيضاً إلى احترام المعاملات واستقرار

الأوضاع والمراكز القانونية السابقة وضرورة ممارسة الاختصاصات الإدارية وفقاً للأوضاع القانونية السليمة (ينظر الجمعية العامة في مجلس الدولة المصري فتوى رقم 760 الصادرة في ٢ يوليو ١٩٨٨ ، جلسة 11 مايو ١٩٨٨ ، ملف رقم ١٦/٢/٦٠ كذلك فتوى رقم 4 الصادرة في 4 يناير ٢٠٠٧ ، ملف رقم ٨٦/٣/١٠٧٦ ، وأشار إليه د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، مصدر سابق ، ص 64).

الفرع الثاني

أثر استثناءات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على الأمن القانوني

إذا كان الأصل أنه لا يجوز للإدارة أن تعمل قراراتها الإدارية بأثر رجعي ، إذ لا يجوز تطبيقها ليسبق تاريخ صدورها ، إلا أن هذا الأصل ترد عليه بعض الاستثناءات وهي :
أولاً - الاستثناءات المقررة بواسطة المشرع : وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر : (أن الدستور قد حظر النص على أي أثر رجعي للقوانين إلا استثناء وفي غير المواد الجنائية ، وبمنص صريح وبموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب ، أي بموافقة أغلبية خاصة غير الأغلبية العادية المقررة لسن القوانين ، كما نص صراحة في المادة (187) منه على أن القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ولا يترتب على أحكامها أي أثر فيما وقع قبلها ، ومن ثم فإنه وفقاً لصريح هذه الأحكام لا يجوز على أي وجه تقرير أي أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا لو نص القانون على ذلك استثناء بالشروط السالف بيانها ، وعلى القضاء الإداري عدم الاعتداد بأي أثر رجعي للقرارات الإدارية اللائحية أو التنظيمية لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي لانطوائها على اغتصاب السلطة التشريعية أو المخالفة الجسيمة للدستور). (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 787 لسنة 36 ق ، جلسة 1991/4/20 ، ص 935).

وبناء على ذلك فالنص على رجعية القرار الإداري قد يكون صريحاً ومباشراً وقد يكون ضمناً تمليه طبيعة الاختصاص ، فقد يصدر قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في جميع القرارات الصادرة من سلطة معينة ابتداء من تاريخ معين من ناحية وقد تصدر السلطة التشريعية قانوناً رجعياً يحتاج تنفيذه إلى صدور قرارات إدارية تصدرها الإدارة ، وترتد قراراتها عند الضرورة إلى تاريخ نفاذ القانون في الماضي من ناحية أخرى. (د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص 572).

ثانياً- الاستثناءات المقررة بسبب طبيعة القرار الإداري: الاستثناءات المقررة على مبدأ عدم رجعية القرار الإداري والتي تجد أساسها في طبيعة القرار ذاته ، متعددة الجوانب وهي كالآتي :

1- رجعية القرارات الصالحة للأفراد : أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لم يقرر إلا لكي يحمي المعاملات والأفراد من القرارات الضارة بهم ، إلا أن هناك أكثر من سبب في صالح استبعاد الأثر الرجعي للقرار رغم صلاحيته للفرد المخاطب به ، فمن ناحية فتح باب الرجعية في هذا الفرض (يمكن الرؤساء الإداريين من إفادة من يشاؤون ، لا بالنسبة إلى المستقبل فحسب ، بل وبالنسبة إلى الماضي أيضاً ، مما يؤدي إلى قلقلة الأوضاع في النهاية ، من ناحية أخرى ، أن الرجعية استثناء ولا يجوز التوسع فيها إلا بنص قانوني وفي غياب مثل هذا النص ، فلا يجوز أعمال هذه الرجعية حتى ولو كانت في صالح الفرد من ناحية ثالثة ، الحكم الدستوري الخاص بـ رجعية النصوص الجنائية الأصلح للمتهم ، يجب أن يفسر على ضوء العلة التي أدت إلى تقريره ، ولا شك أن هذه العلة لا تتوافر بالنسبة للقرار الإداري الأصلح للفرد ، وبالتالي لا يصح القياس على الحكم الدستوري استثناء بحكمة رجعية النص الجنائي الأصلح للمتهم وتوافرها في غير هذه الحالة المذكورة صراحة بنص دستوري. ومن ناحية ثالثة توجد حالات قد تعطي الانطباع بإقرار القضاء لرجعية قرار صدر في صالح الفرد ، ولكن التعمق في هذه الحالات يكشف عن أن القاضي لا يقرر الرجعية ، بل أن رافع الدعوى لتصوره أنه قد تضرر من الرجعية ، لم تتوافر بشأنه المصلحة الكافية لرفع الدعوى ، فيحكم القاضي بعدم قبول الدعوى لعدم توافر المصلحة.

(د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة القرارات الإدارية ، مصدر السابق ، ص 608)
2-القرارات المفسرة والمؤكدة: أن هذه القرارات تطبق على الماضي، إلا أنه يلاحظ أن القرارات المفسرة ، ليس من شأنها أن تعدل أحكام القرارات السابقة ، بل أن أثرها محصور في تحديد معناها وجلاء غموضها لتضع حداً للصعوبات التي يثيرها تفسير القرار ، فتعد كأنها صدرت في الوقت نفسه مع القرار الذي قصد بها تفسيره وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية أن : (الفرق بين القرار التفسيري والقرار المتضمن حكماً جديداً من حيث الأثر هو انسحاب الأول على الماضي باعتباره المدلول الحقيقي للقرار الأول، بينما الآخر لا يسري إلا من تاريخ صدوره). (ينظر حكم محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم 304 لسنة 2ق ، جلسة 8 مارس 1950 ، المجموعة ، السنة 4 ، ص 446) .

4-الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة : أن المرافق العامة تضطلع بتقديم خدمات ضرورية لجمهور الأفراد ، والتي لا يمكن الاستغناء عنها ولو مؤقتاً ومن ثم يؤدي توقف سير المرفق العام ، أو عدم سيره سيراً منتظماً ، إلى توقفه عن تقديم تلك الخدمات الضرورية ، أو قصوره عن إشباع حاجات الجمهور الضرورية ، وبالتالي تقع الأضرار وتحل الكوارث ويختل نظام المجتمع. (د. ثروت بدوي : القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص 409) ، وإزاء أهمية هذه المرافق تقرر مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد من دون أن نكون في حاجة إلى سند من دستور أو قانون يقرره ، فإن إقرار رجعية القرارات المتعلقة به ليست في حاجة بدورها إلى سند من دستور أو قانون من هذا المنطلق حرص القضاء الإداري على استبعاد تطبيق قاعدة عدم الرجعية بالنسبة للقرارات التي تترأخى الإدارة في إصدارها مما يتسبب ، إن هي نفذت باثر مباشر ومن وقت إصدارها، في إحداث البلبلة والاضطراب داخل هذه المرافق مما ينعكس بالسلب على سيرها بانتظام واضطراد). (د. علاء عبد العال: مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية ، 2004 ، ص 113)

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن : (المدعي قد تسلم العمل على اثر ترشيحه من ديوان الموظفين وبناء على تكليف لم يخرج عن كونه تنفيذاً لما اتجهت إليه الهيئة من تعيينه بها ، فإذا ما تراخي بعد ذلك صدور القرار المثبت لتعيينه عن يوم تسلمه العمل في الوظيفة التي أسندت إليه ، ثم صدر هذا القرار اعتباراً من يوم تسلمه العمل بالهيئة ، فإنه يكون قد أفصح عن المركز القانوني الذي نشأ للمدعي بما انعقدت عليه نية الإدارة من تعيينه بها اعتباراً من التاريخ الذي حددته في قرارها ، فإن هذا التاريخ هو الذي يعول عليه في تحديد اقدمية المدعي في الدرجة). (المحكمة الإدارية العليا ، قضية رقم ٣٣٣ لسنة ١٤ ق ، جلسة 1 ابريل ١٩٧٣ ، أشار إليه د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، مصدر سابق ، ص 77)

الرجعية الناشئة عن إجازة القرار الغير مشروع : في حالة صدور قرار إداري غير مشروع من سلطة غير مختصة ، فقد يتم تصحيح عيب عدم الاختصاص بإقراره أو إجازته من السلطة المختصة بإصداره ، فقد ذهب بعض الفقه إلى القول: (بأن عيب عدم الاختصاص ، لتعلقه بالنظام العام ، لا تصححه الإجازة اللاحقة ، وأنه إذا جاز للإدارة أن تصدر قراراً صحيحاً تجيز به قراراً غير مشروع لصدوره من جهة غير مختصة ، فإن هذه الإجازة الصادرة من الجهة المختصة تعد قراراً جديداً لا يسري إلا من تاريخ صدوره). (د. فتحي فكري وجيز دعوى الإلغاء ، القاهرة ، 2005 ، ص 229، وكذلك د. عثمان خليل : مجلس الدولة ، من دون سنة ، ص 350) ، وتطبيقاً لذلك رفضت محكمة القضاء الإداري في مصر : (تصحيح عيب عدم الاختصاص عن طريق إجازة أو إقرار السلطة المختصة للقرار الصادر من الجهة غير المختصة بحجة أن القرار الباطل بسبب عدم الاختصاص لا يصح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه ، بل يجب أن يصدر إنشائياً بمقتضى سلطته المخولة له) . (ينظر حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة 21 / 12 / 1953 ، م (8) ، ص 293 . وكذلك حكم المحكمة الصادر في 7 / 2 / 1951 ، السنة 5 ، ص 566) . ورغم منطقية هذا الرأي إلا أن المحكمة الإدارية العليا كان لها رأياً آخر ، إذ ذهبت الى أن: (القرار المعيب بعدم الاختصاص يصححه اعتماد الجهة المختصة قبل صدور الحكم بالإلغاء) .

(المحكمة الإدارية العليا ، جلسة 22 / 5 / 1977 ، الموسوعة الإدارية ، ج (19) ، قاعدة (329) ، ص 524 ؛ جلسة 5 / 3 / 1988 ، م (33) ، ص (1033) .

4-الرجعية الناشئة عن القرارات المصححة للأخطاء المادية :

نقصد (بالأخطاء المادية) هي الخطأ في التعبير وليس الخطأ في التفكير، فإذا كان رجل الإدارة وقت تعبيره عن إرادته لإصدار القرار استخدم عبارات غير التي كان يتعين عليه ، أن يستعملها للتعبير عما في ذهنه ، فإنه بهذا قد ارتكب خطأ مادياً يجوز له أن يصححه، ومن قبيل الأخطاء المادية التي يمكن تصحيحها أن يأتي خطأ في منطوق القرار فيما يخص النص القانوني الذي استند إليه مصدر القرار مع وضوح هذا الخطأ من حيثيات القرار وجوهره ، ويشترط لجواز التصحيح ألا تتخذ الإدارة منه وسيلة للرجوع عن القرار الأول الصادر منها، فتغير منطوقه بما يناقضه أو أن تتجاوز سلطتها في التصحيح، ولتحديد أثر القرار المصحح للخطأ المادي على الأمن القانوني للأفراد يتعين التمييز بين حالتين : الأولى : تدخل الإدارة لتصحيح الخطأ المادي قبل نشر القرار أو إعلانه لصاحب الشأن . في هذا الفرض إذا قامت الإدارة بتصحيح الخطأ ، فإن قرار التصحيح ينسحب إلى تاريخ إصدار القرار الأول وليس تاريخ إصدار القرار المصحح . ولا يجوز الادعاء بمساس رجعية التصحيح بالأمن القانوني ، لأن القرار قبل نشره أو إعلانه لا يلزم الأفراد ولا يجوز التمسك بأحكامه في مواجهتهم ، الثاني : أن تتدخل الإدارة لتصحيح الخطأ بعد إعلان القرار أو نشره ، الخطأ الذي قد يصيب القرار قد يتعلق بمضمون القرار أو بطريقة الإعلان أو النشر ، فإذا كان الخطأ يتعلق بالإعلان أو بالنشر فإن التصحيح لا يتعلق بالقرار ذاته : (لأن نشر القرار هو شكلية بعيدة عن صحته ، والعيب الذي يلحق النشر لا شأن له بسلامة القرار ، فعملية النشر في ذاتها هي إجراء لاحق لا يعدو أن يكون تسجيلاً لما تم ، فلا يرتد أثرها إلى ذات القرار ولا يمس صحته .) (ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا ، القضيتان رقمي 3 ، 4 لسنة 1 ق ، دمشق ، جلسة 26 / 4 / 1960 ، ص 317 ، أشار إليه د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، مصدر سابق ، ص 81)

وتأكيداً على ذلك ذهبت محكمة القضاء الاداري المصرية بالي أن : (النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها ولا يقصد منه غير إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليها ويفتح بها ميعاد طلب إلغائها). (محكمة قضاء الاداري القضية رقم 1099 لسنة 23 ق ، جلسة 22 فبراير 1972 ، المجموعة ، السنة 25 ، بند 76 ، ص 288 أشار إليه د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، مصدر سابق ، ص 81)

ثالثاً- رجعية القرار الإداري لتنفيذ أحكام القضاء وأثرها على الأمن القانوني

أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية أن تقتزن بتاريخ صدورها ، إذ تسري بالنسبة إلى المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها ، وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، لذلك فلا بد من صدور قرار إداري جديد ينشئ المراكز القانونية في هذا الشأن ، على مقتضى ما حكمت به المحكمة ، إلا أن هذه الرؤية يمكن أن تتازعها رؤية أخرى خلاصتها أن : (حكم الإلغاء يحقق بذاته إعدام الأثر القانوني المباشر للقرار منذ تقريره دون أن يتوقف ذلك على تدخل جهة الإدارة ، بيد أنه جرى الأمر على أن تصدر تلك الجهة قراراً كإجراء تنفيذي مادي بحت لإزالة القرار الملغى تنفيذاً للحكم وقياماً بواجبها الذي تفرضه عليها الصيغة التنفيذية التي تزيل بها الأحكام القضائية ، وهذا القرار لا يعدو أن يكون تأكيداً للأثر القانوني الذي تحقق سلفاً بمقتضى حكم الإلغاء ولا يضيف جديداً في هذا المجال ، فهو محض تأكيد لما تضمنه الحكم لأن المحكوم له إنما يستمد حقه مباشرة من ذات الحكم الحائز لقوة الشيء المحكوم فيه لا من القرار الصادر تنفيذاً له ، والتي لا تملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية في صدوره ، وإنما تلتزم فيه منطوق الحكم فلا تجاوزه، وفائدته (القرار التنفيذي) إنما تقتصر على نقل مضمون حكم الإلغاء من تظلم القضاء إلى المجال الإداري ليتسنى العلم به لكل من يقوم على تنفيذ الحكم وأصحاب الشأن ممن يعينهم القرار الملغى ، ولا مناص والأمر كذلك من القول بأن الأحكام الصادرة بالإلغاء في الحالة المعروضة تعتبر بمجرد صدورها ، وأنها فيما قضت به من انعدام

القرار المطعون فيه باعتباره مشوباً بغصب السلطة ومن انحداره إلى مجرد الفعل المادي المعلوم الأثر تكون أزلت عقبة مادية عن سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية السابقة على . . صدور القرار الملغي). (ينظر فتوى الجمعية السومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 86/2/240، جلسة 3 /11/ 1993 ، أشار إليها ، محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية ، ك3 ، ص 75)

الخاتمة :

بعد أن انهينا دراسة موضوع بحثنا الموسوم ب(فكرة الامن القانوني في قضاء أحكام القضاء الاداري) توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات عسى ان تكون فيها اضافته للمكتبة القانونية :

أولاً- النتائج :

- 1- ان فكرة الامن القانوني لا تقتصر على الحفاظ على الحقوق المكتسبة والمحافظة على المصلحة العامة وانما تشمل الامن الشخصي للأفراد من اجراءات الادارة التعسفية والمفاجئة ضدهم بوصفهم يخضون ومن دون مناقشة والامن الاجرائي من حيث المحافظة حقوقهم تنفيذ الادارة حتى لقرارات قضائية مكتسبة الدرجة القطعية .
- 2- يستمد الامن القانوني أساسه من القانون الطبيعي وطور فكرة العدالة الثابتة عبر الزمن وفي مختلف المجتمعات الانسانية .
- 3- يوازن القاضي الاداري بين فكرة الامن القانوني ومبدأ المشروعية فيرجح المشروعية في الجانب النظري وفي الجوانب العلمية وعند توافر الضرورة يرجح فكرة الامن القانوني .

ثانياً- التوصيات :

- 1- نوصي المشرع تضمين النصوص التشريعية فكرة الامن القانوني وبشكل صريح ل، لان الامن القانون لا يقتصر على تطبيق القانون اتجاه الحقوق المكتسبة والمصلحة العامة وانما الامن الشخصي والمادي له أهمية في استقرار الحقوق الادارية وتحسينها
- 2- نوصي المشرع باجراء المناقشات الكافية والواضحة وبالشكل الذي لا يترك مجال لمفاجأة الافراد بنصوص قانونية أو تعديلات مفاجئة تأثر سلباً على نظرة الافراد اتجاه المشرع وتفقد الثقة بالتشريعات والسلطة المصدرة لها .

المصادر :

- 1- د. عصام نعمة إسماعيل: الإلغاء الإجمالي للأنظمة الإدارية غير المشروعة، ط1، مكتبة الاستقلال، ٢٠٠٣،
- 2- د. رفعت عيد سيد : مبدأ الامن القانوني ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2011،
- 3- د.حسن كيره : المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971،
- 4- د.أحمد محمود جمعة : العقود الادارية طبقاً لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الجديد ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2013،
- 5- د.سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، ط7، 2012،
- 6- د. خالد سمارة الزغبى: القرار الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة والنشر ، الاردن ، 1999،
- 7- د.مازن ليلو راضي : القانون الاداري ، دار المسلة ، ط4، 2017،
- 8- د.أحمد عبد الحسيب السنستي : دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأالامن القومي ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، 2018،
- 9- د.فؤاد النادي : القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة، من دون سنة .
- 10- د.ثروت بدوي : تدرج القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 2007.

- 11- د. رمزي طه الشاعر ود. عبد العظيم عبد السلام : الوجيز في القانون الإداري ، الولاء للطبع والتوزيع، القاهرة، 1994،
- 12- د.محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، ك2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004،
- 13- د.عبد المنعم عبدالعظيم جيرة: أثار حكم الالغاء، ط1، دار الفكر العربي ، 1971،
- 14- عليوة فتح الباب: القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1997 .
- 15- د.علاء عبد العال: مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية ، 2004 .

ثانيا- الرسائل والاطاريح الجامعية :

- 1- مجدي عز الدين يوسف:الاساس القانوني لنظرية الموظف العفلي، سالة دكتوراه، كلية الحقوق /جامعة عين شمس، 1987،
- 2- حسنى درويش: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق/جامعة عين شمس ، من دون سنة .

ثالثاً- القوانين :

- 1- قانون مجلس الدولة المصري رقم(47) لسنة1972.
- 2- قانون مجلس الدولة العراقي رقم(65) لسنة1979المعدل

رابعاً- المجموعات القضائية :

- 1- الموسوعة الإدارية الحديثة ، ج 35 ،
- 2- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2015.

- المصادر باللغة الأجنبية :

- 1-(Voir, Anne-Laure Valembois : la constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français, LGDJ 2005,)
- 2-(Philippe Rimbault, Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français, L.G.D.J, 2009.
- 3- Voir, Josseline de CLAUSADE. Et autre, La sécurité juridique et la complexité du droit, études et documents du Conseil d'état La Documentation française, Paris 2006
- 4-(B. Mathieu, La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient, in mélange Patrice Gélard. Montchrestien, 1999, p.301)
- 5- F.Luchaire, La securite juridique en droit constitutionnel francais , Les cahiers du conseil constitutionnel, 2001) .
- 6-Charmont : La renaissance du droit naturel, 2e ed., 1972,