جامعة المنصورة

كلية الحقوق

الدراسات العليا

قسم القانون العام

عدم الرجعية في القرارات الإدارية

مقدمة من الباحث

عماد محمد عبد المحمدي

لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام وكيل الكلية للدراسات العليا

كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢١م

مقدمة

يعد القرار الإداري من الموضوعات ذات الطبيعة العامة والحيوية؛ حيث ان اختصاصات القضاء الإداري أغلبها تكاد تكون قائمة على فكرة القرار الإداري؛ إذ ان نشاط الإدارة في الوقت الزاهر ويشهد كماً هائلاً من القرارات الإدارية التي تصدر يومياً عن الجهاز الإداري سواءً في مواجهة الأفراد، أم العاملين لدي الإدارة، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب القوانين القديمة منها والحديثة، ومن ثم التأثير في المراكز القانونية التي ترتبت خلال فترة زمنية معينة في ظل القاعدة القانونية القديمة والآثار التي تمتد إليها القاعدة القانونية الجديدة، فالإدارة وفق المهام الملقاة على عاتقها في إصدار القرارات الإدارية ومن خلال هذه القرارات تحدث الإدارة تغييرات في المراكز القانونية أو تنشئ مراكز قانونية جديدة دون التوقف على رضاء الأفراد المخاطبين بها.

الأصل في القرارات الإدارية أنها تنفذ في حق الإدارة بمجرد صدورها مالم تكن معلقة بالنسبة إلى المتهم والأفراد، ومن ثم تسري في مواجهة الإدارة ذاتها والأساس في ذلك هو علم أو افتراض علم الإدارة بقراراتها منذ صدورها، والقرار يرتب آثاره منذ إصداره، ويترتب على هذا أن الإدارة لا تستطيع الاحتجاج به في مواجهة الأفراد، وعلى هذا الأساس يفرق بين نفاذ القرارات الإدارية على الإدارة ذاتها وبين تطبيقها على الأفراد، أي لا يمكن تطبيقها على الأفراد إلا بعد إعلامهم بها، فالأصل هنا أن القرارات الإدارية تصدر بأثر فوري ومباشر من تاريخ نفاذها في حق الإدارة وفي مواجهة المخاطبين بها، فلا يرتد أثرها إلى تاريخ سابق على ذلك التاريخ، وهو ما يعرف بمبدأ "عدم رجعية القرارات الإدارية".

لذا نجد أن أغلب التشريعات والدساتير القديمة والحديثة قد نصت على هذا المبدأ، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة التي حصل عليها الأفراد واستقرار المراكز القانونية للحفاظ على هيبة الدولة والقانون وحقوق الأفراد فيها وما يفرضه المنطق السليم وقواعد العدالة، إلا ان هذه القاعدة ليست مطلقة بل يرد عليها بعض الاستثناءات لحكمة معينة، إذ قد يأذن المشرع صراحة أو ضمناً للإدارة بإصدار قرارات إدارية فردية أو لائحية ذات أثر رجعي، فتسري اعتباراً من تاريخ سابق على صدور تلك القرارات، وعلى ذلك فلا ضير من تطبيق مبدأ رجعية القرارات الإدارية كما يطبق في مجال القوانين على كون أن كليهما يعد من التصرفات القانونية التي تتولي الدولة القيام بها.

لذا تبني الفقه والقضاء الإداري مبدأ الرجعية في مجال القرارات الإدارية، وهذا المبدأ بدأت مفاهيمه تتزعزع في منتصف القرن العشرين؛ حيث عمل القضاء الإداري على تبني هذا المبدأ وجعله قاعدة تنطلق منها القرارات الإدارية، على السريان من حيث الزمان، وكما هو معلوم أن الغاية من التصرف هي : تنظيم الحالات التي تقع بعد صدوره من الجهة المختصة بذلك، ولا يسري على الوقائع والتصرفات التي نشأت وتكاملت عناصرها في الماضي، وعليه بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، ويري الباحث، أن أي قرار إداري يمس المراكز القانونية التي تمت واستقرت في ظل القوانين السابقة إنما يعاب عليه بعدم المشروعية، أما الرجعية التي لا تمس المراكز القانونية فإنها لا تعدو أن تكون رجعية ظاهرة، ويتسامح القضاء في عدم الغائها غالباً.

وقد ينص المشرع على تلك الاستثناءات، أو تكون تنفيذاً لحكم بإلغاء قرار وما يترتب عليه من آثار، فأوجب أن يصدر قراراً رجعياً لمعالجة أو لإعادة الحال إلى ما كان عليه، أو تكون تلك القرارات رجعية بطبيعتها، كالقرارات المفسرة والمصححة للقرارات الإدارية أو المتسامح فيها بالنسبة إلى المتهم والأفراد، وفق ذلك بنيت أسس الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

ويلاحظ إن القضاء بصفة عامة والقضاء الإداري والدستوري بصفة خاصة علاوة على أنه يقوم بتطبيق المشروعية وحمايتها، وذلك بإنزاله القواعد القانونية على الوقائع المعروضة عليه، وإلغاء كل عمل جاء على ما يخالفها، فإنه كذلك يقرر من المبادئ ما يسد به عجز تلك القواعد، وتطبيقا لذلك قرر كل من القضاء الإداري والدستوري الكثير من المبادئ، ومن هذه المبادئ نذكر على سبيل المثال : مبدأ الأثر الرجعي للتصرفات القانونية باعتباره طريقا من طرق ثبوت الأحكام المترتبة على هذه التصرفات، وذلك لأن التصرفات القانونية قد ترتب آثارها من وقت إنشائها (الأثر الحال)، أو ترتب هذه الأثار في وقت لاحق على صدورها (الأثر المستقبلي)، أو ترتبها في وقت سابق على إنشائها (الأثر الرجعي)، أو أن آثارها تقتصر على مجرد الكشف عن شيء كان مقررا من قبل (الأثر الكاشف).

ويثير الأثر الرجعي العديد من الصعوبات بخصوص ارتداد أثر العمل القانوني إلى الماضي، سواء أكان تقريره تأكيدا للمشروعية، مثل حكم الإلغاء للقرارات الإدارية، أو كان تقريره على خلاف المشروعية، مثل الأثر الرجعي للقرار الإداري، فإعادة الحال إلى ما كان عليه بخصوص حكم الإلغاء يقتضي اعتبار القانون المحكوم بعدم دستوريته، أو القرار الذي حكم بإلغائه كأن لم يكن، وذلك على الرغم من أن القرار الإداري أو القانوني قد نفذ فترة من الزمن ورتب حقوقا للأفراد، واستقرت مراكز قانونية بناءً عليه، كما أن في سريان القرار الإداري في حق المخاطبين به، في فترة سابقة على نفاذه قبلهم يعد مخالفا لمبدأ عدم الرجعية بخصوص القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى الاخلال بالأمن القانوني.

أهمية البحث :

تظهر أهمية البحث في كون مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية يقوم على أساس مبدأ العدالة والمساواة، والحفاظ على استقرار المراكز القانونية خصوصاً، وعدم المساس بالحقوق المكتسبة للفرد ضد قرارات الإدارة، إذ لم يكن من رجعية القرارات مصلحة عامة للأفراد، أو عند تعديل قرار سحبه، أو يكون منصوصاً عليه وفقاً لقانون، أو يخول المشرع الإدارة في إصدار قرارات لها القوة القانونية الرجعية كاستثناء من الإصل العام، وما يجب عليه أن يكون هذا التخويل صريحاً أو ضمنياً، وإباحتها في تنفيذ حكم الإلغاء، وتسليط الضوء على ما قيل في ذلك في الدساتير، وكذلك آراء الفقه والقضاء الإداري في القانون الفرنسي والمصري والعراقي مما يوضح أهمية هذا المبدأ، وإن البحث في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ليس الغرض منه الدفاع عن هذا المبدأ واتخاذ المواقف الصارمة لتبنيه فحسب، بل تبني أفكار جديدة لأعمال الأثر.

صعوبات البحث :

لعل من أهم الصعوبات التي واجهتنا هي أن الموضوع متطور طبقًا للمستحدثات والاتجاهات القضائية الجديدة بمجلس الدولة وذلك لمجابهة انحراف جهة الإدارة في استعمال سلطتها للوصول لأهداف غير مشروعة تحت ستار من المشروعية الظاهرة، وهو ما دفعنا إلى تناول هذا الموضوع بحثاً ومقارنة بقوانين الدول الأخري التي سنتناولها في هذا المجال، ومقارنة أحكام القضاء في هذا الصدد، وما قيل فيها من جدل فقهي، وتبيان الفرق بين هذه التشريعات المختلفة والتطبيقات القضائية والاجتهادات الفقهية.

نطاق البحث :

يقتصر نطاق البحث على دراسة النصوص التشريعية المقارنة التي تتناول مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وموقف الدساتير من هذا المبدأ، وكذلك آراء الفقه والقضاء الإداري في القانون الفرنسي والمصري والعراقي، مما يوضح أهمية هذا المبدأ، وإن البحث في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ليس الغرض منه الدفاع عن هذا المبدأ واتخاذ المواقف الصارمة للتنبيه فحسب، بل تبني أفكار جديدة لإعمال الأثر الرجعي للقرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه.

هدف البحث :

يتمثل هدف البحث في كون القرار الإداري عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة بما لها من سلطة، الغاية منه إحداث مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها، لذا فإن نفاذه يكون من تاريخ صدوره ولا يجوز أن يصدر بأثر رجعي، ولكن هناك استثناءات على هذا النفاذ، وفي هذا البحث سنتناول دراسة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وسنحاول إزالة الغموض الذي يعتري هذا المبدأ وسنتعرف على مفهوم ومبررات وأساس هذا المبدأ، ونسلط الضوء على الاستثناءات التي قيلت في هذا الصدد، وموقف الفقه والقضاء، وأحوال إباحة الرجعية، ومشروعية تفويض الإدارة في اتخاذ قرارات إدارية رجعية وصولاً إلى معرفة الفرق بين التشريعات المقارنة.

منهج البحث :

تقوم منهجية البحث في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الاستقرائي المقارن، أما عن المنهج الاستقرائي، فنتتبع الجزئيات التي تكشف عن فكرة الرجعية في القرارات الإدارية بغية التوصل إلى قواعد عامة في موضوع البحث، أما بالنسبة إلى المنهج المقارن، فلأننا قمنا بعقد مقارنة بخصوص المسائل محل البحث بين كل من الفقه والقضاء الإداري بالنسبة للدول المقارنة.

تمهيد:

عرفت المحكمة الإدارية العليا القرار الإداري في حكم حديث لها بتاريخ ٢٠١٩/٧/٦ بأنه "القرار الإداري: إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضي القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متي كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة"[١].

وأن القرار متي ما صدر من المختص بإصداره ينفذ من التاريخ المحدد لنفاذه، وهذا يعني أنه يسري على الوقائع والتصرفات التي تحدث عند بدء نفاذها ولا تمتد أثارها إلى تاريخ سابق على تاريخ نفاذها، ذلك لأن الزمن عندما يمضي لا يمكن أن يعود، والقول بغير ذلك في مجال القرارات الإدارية وأي تصرف آخر يعد خرقاً للمنطق القانوني الذي يجب احترامه من قبل جميع السلطات العامة في الدولة، من أجل ذلك حرصت الدول على تضمين دساتيرها نصوصاً تحرم بالرجعية، إلا استثناء وفي غير المواد الجنائية، وأن أي اسراف في تقرير الأثر الرجعي يعد انحرافاً في استعمال السلطة التشريعية .[٢]

ويذهب بعض الفقه إلى أن القرار الإداري يسري في حق الإدارة منذ صدوره، وفي حق المخاطبين به منذ نفاذه؛ ولذلك إذا سبق تنفيذ القرار الإداري تاريخ صدوره، فإنه يعد سريان ما له بأثر رجعي، بناء على الرجعية بمعناها الضيق، وذلك لأن الحد الفاصل بين الماضي والمستقبل، في حياة القرار الإداري هو تاريخ صدور الفرار الإداري، ومن ثم فإذا صدر القرار الإداري وتم تنفيذه بعد هذا الصدور وقبل الميعاد المحدد لنفاذه، فإنه لا يعد رجعيا وبالتالي يكون مشروعا، وإن كان يوصف التنفيذ في هذه الحالة بأنه غير مشروع، فعدم المشروعية في هذه الحالة وصف يلحق بتنفيذ القرار الإداري لا القرار الإداري نفسه ونظراً لأن القرار الإداري يخاطب الأفراد، وهذا الخطاب إنما ينبغي أن يكون بالنسبة للحال أو الاستقبال، دون أن يتناول المراكز القانونية الذاتية والحقوق الفردية التي استقرت في الماضي، لذلك ينبغي ألا يسري هذا القرار إلا بالنسبة للفترة اللاحقة على نفاذه.[٣]

بناءً على ما سبق يتبين لنا أن المعول عليه في وصف القرار الإداري بأنه رجعي من عدمه هو تاريخ نفاذة، والأصل أن يسري القرار الإداري – سواء كان فرديا أو تنظيميا – من تاريخ نفاذه في حق المخاطبين به، وهذا الأصل هو المسمي بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية. وتأسيسا على ما سبق: سنتناول دراسة مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في مبحث أول، ثم نعرض بعد ذلك للأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في مبحث ثان، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لمبدأعدم رجعية القرارات الإدارية.

---

[١] المحكمة الإدارة العليا، الطعن رقم ١٤٣٥٨ لسنة ٥٣ ق بتاريخ ٢٠١٩/٧/٦ حكم غير منشور، وقد اعتمدنا في الحصول على الأحكام غير المنشورة على موقع المجموعة الدولية للمحاماة (www.eastlaws.com)؛ وكذلك حكمها في الطعن رقم ١٤٠٨٤ لسنة ٥٧ ق جلسة ٢٠١٨/٤/٢٣، وحكمها في الطعن ١٨٢٥١ لسنة ٧١ ق جلسة ٢٠١٨/٦/٢٦، والطعن رقم ٤٩٧٣١ لسنة ٦٢ قضائية بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٩، وفي الاتجاه نفسه حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٤١ لسنة ٤١ق، بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١

[٢] د. عبد الرزاق السنهوري، "مقالته بعنوان الانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، العدد الثالث، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥٢م دار النشر للجامعات المصرية، ص٧٩.

[٣] د. داود الباز، "نفاذ القرار الإداري المرتبط بإعتمادات مالية"، بدون دار نشر، ٢٠٠٦، ص٩٨ وما بعدها.

المبحث الأول

مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية

لما كان مبدأ عدم الرجعية يعني – بصفة عامة – عدم ارتداد نتيجة العمل القانوني إلى وقت سابق على دخوله حيز النفاذ، فهذا يدعونا إلى بيان المقصود بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هذا من ناحية. ومن ناحية اخري؛ أستقر القضاء في كل من مصر وفرنسا على سريان القرارات الإدارية بأثر مباشر من وقت نفاذهاح بحيث لا يرد نفاذها للماضي؛ ولا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة التي تثبت للأفراد قبل نفاذ القرار الإداري، ولكن إذا انسحب إلى الماضي أضحي ذلك نفاذا للقرار بأثر رجعي، مما يترتب عليه إهدارا لتلك الحقوق وإخلالا بمبدأ الأمن القانوني. ويعد تطبيق رجعية القرارات الإدارية تطبيقا لصورة الأثر الرجعي التام، التي بمقتضاها يرتد نفاذ القرارات الإدارية إلى وقت سابق على وجودها، دون وجود مبرر أو معاون يساعد على إضفاء الشرعية على هذه الرجعية، وهي بهذا المعني تعد سببا لعدم المشروعية كما قررنا سابقاً. ومن ثم سنتناول دراسة مفهوم رجعية القرارات الإدارية من خلال بيان المقصود بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبرراته، ولكي تتضح الصورة كاملة ينبغي علينا أيضا بحث المقصود برجعية القرارات الإدارية، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: المقصود برجعية القرارات الإدارية.

المطلب الأول

المقصود بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والجزاء المترتب على مخالفتها

سنتناول في هذا المطلب تعريف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في فرع أول، ثم نقوم بعرض مبرراته والجزاء المترتب على مخالفته في فرع ثان، والجزاء المترتب على مخالفة مبدأ عدم الرجعية في فرعٍ ثالث، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تعريف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يقصد بمبدأ عدم رجعية القرار الإداري سريان القرار الإداري بأمر مباشر من تاريخ نفاذه وعد انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك.[١] ويقول ph. Foillard " إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مبدأ من المبادئ العامة للقانون، ويعني أن القرار التنظيمي أو الفردي لا يكمن أن ينتج آثاره بالنسبة للماضي، أو على نشره أو إعلانه[٢]. ويري جانب آخر من الفقه الفرنسي أن الرجعية "هي تطبيق على مراكز وقعت وتمت في الماضي، وبذلك يكون القرارا رجعياً وفق هذا الاتجاه إذا كان تطبيقه سابقاً على سريانه ".[٣] بينما هناك جانب آخر يري: "أنها تشمل كل الآثار التي يمكن أن تكون للقرار بالنسبة إلى الماضي، وذلك سواءً كان للقرار أثراً بالنسبة إلى الوقائع التي تمت بالفعل في الماضي".[٤]

---

[١] د. فؤاد عبد الباسط، "القرار الإداري"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٤٠٠؛ د. إبراهيم محمد علي، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية،القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣٣؛ د. شريف يوسف خاطر، "القرار الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٠١.

[٢] د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، "الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري، دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص٢٢٥.

[٣] د.ناصر عبد الحليم السلامات، "نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص١٧٤.

[٤] د.محمد السيد البيدق، "نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص٢٢٤.

أما المقصود بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية على الصعيد العربي؛ نلاحظ ان جانباً من الفقه يري أنه "يقصد بهذا المبدأ أن القرارات الإدارية الفردية أو اللائحة تسري بأثر مباشر منذ صدورها، ولا يكون لها أثر رجعي على الماضي، أي قبل إصدارها"[١]، في حين يري البعض الآخر من الفقه أن "سريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك [٢]. بينما يري آخرون أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقصد به "عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه، وإنما ينحصر سريانه على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ السريان".[٣]

في حين ذهب آخرون[٤] إلى أن: "سريانه بأثر مباشرمن تاريخ نفاذه وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك، لذلك فإن المبدأ الذي يحكم نفاذ القرارات الإدارية من حيث الزمان هو مبدأ عدم الرجعية، والقرار إذا صدر من جهة الإدارة، فلا يجوزأن يتضمن القرارجلياً، بل يجب أن يسري في حق الافراد المخاطبين به بأثر مباشر وحال، وذلك نظراً لأن القرارالإداري يعد من الأعمال القنونية، والأصل ألا تمس هذه الأعمال تصرفات قبل نافذها، وإلا اعتبر ذلك خروجاً على مبدأ عدم الرجعية بصفة عامة، وبخاصة القرارات الإداية، مما يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة واضطراب المعاملات وعدم الاستقرار في المجتمع. ويسري مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على القرارات الإدارية والتنظيمية، والقرارات الإدارية الفردية، وأن الأثر المترتب على الإخلال بهذا المبدأ هو بطلان القرارات الصادرة بأثر رجعي[٥] ، فالقرار الإداري لا يتبع آثاراً إلا بالنسبة للمستقبل فقط[٦] ، وللقاضي أن يلغي القرار حينما يكون ذا أثر رجعي بدون إباحة صريحة من القانون. ويعد مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية من القواعد الآمرة التي لا تجوز مخالفتها، وفي حالة الشك يجب على القاضي أن يرجع عدم الرجعية[٧] ، لذلك فإن قاعدة عدم الرجعية جزء من النظام العام، ولا تجوز مخالفتها إلا بقانون.[٨]

وبالنسبة لموقف القضاء الإداري في فرنسا ومصر، فإنه استقر على سريان القرارات الإدارية بأثر مباشر من وقت نفاذها، بما لا يرد نفاذها للماضي لأنه لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة التي تثبت للأفراد قبل نفاذ القرار الإداري، لكن إذ انسحب هذا النفاذ إلى الماضي أصبح ذلك نفاذاً بأثر رجعي وبالتالي يترتب عليها إهدارًا للحقوق وإخلالاً بمبدأ الأمن القانوني، وبذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري في العديد من أحكامه الحديثة، ومنها حكمه الصادر في ٢٠٠٨/٨/١٦، الذي جاء فيه: "... إن مبدأ عدم الرجعية في القرار الإداري تعني تطبيق نصوصه القانونية على المراكز القانونية للأفراد التي تم إنشاؤها قبل دخولها حيز النفاذ..."؛ كما ذهب في حكم آخر له والصادر في ٢٠٠٩/٥/١٠، والذي جاء فيه: "... إن الامتثال للأحكام الجديدة يكون بأثر مباشر، وذلك من خلال احترام مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية..."[٩].

أما في مصر فقد استقر القضاء الإداري المصري على أن لا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي على السابق، وفي إطار ذلك قضى مجلس الدولة المصري في إحدى أحكامه الصادرة بتاريخ

---

[١] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص٦٢؛ د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢٧ .

[٢] د. شريف يوسف خاطر، "القرار الإداري"، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٠١.

[٣] د. آداء حدود، "الوجيز في القانون الإداري"، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ص٣٥٣.

[٤] د.محمد فؤاد عبد الباسط، "الأعمال الإدارية القانونية"، الكتاب الأول، القرار الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص٦٩٨.

[٥] د. عادل السعيد أبو الخير، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص١٥١.

[6] Joe lvany persele Bernard lo uveaux: le droit de L'urbonisne en belgriue pt ses troisrégons, 2006, p.23.

[٧] د. سامي جمال الدين، "اللوائح الإدارية وضمانة الوقاية الإدارية"، منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص٨٠.

[٨] د علاء عبد المتعال، "مدي جواز الوجيز على القرارات الإدارية"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص١١.

[9] Les grads: arrest de jurisprudence administratif, 15 edition, Paris, 2005, p. 392.

نقلاً عن د. أحمد عبد الحسيب السنتريسي: الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري، مصدر سابق، ص٣٣٣-٣٣٤.

٢٠٠١/٥/١١، والذي جاء فيه: "... إن القاعدة الأساسية التي يستند إليه في نفاذ القرارات الإدارية ومنها القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية هو أن يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري هذه الأحكام بالنسبة للمستقبل فقط، ولا تسري على الماضي بأثر رجعي..."[١].

وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الذي جاء فيه: "... إن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية هو أن تقترن القرارات بتاريخ صدورها بحيث تسري على المستقبل، ولا تسري على الماضي بأثر رجعي، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز الذاتية واستقرار المعاملات في المجتمع، وهذه تنطبق على القرارات التنظيمية والقرارات الفردية على حد سواء..."[٢].

وعلى الرغم من كون النصوص التشريعية التي نظمت موضوع الرجعية في القوانين سواء في فرنسا أو مصر أو العراق جاءت جميعها خلواً من الإشارة إلى موضوع رجعية القرارات الإدارية، فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ المسلم بها من الفقه والقضاء الإداري سواء في مصر أو فرنسا أو العراق، يسري في ذلك القرارات التنظيمية والفردية، فإذا كانت القوانين تلتزم بهذا الأصل العام، فإنه يكون بحكم اللزوم المنطقي أن تلتزم القرارات الإدارية بهذا الأصل العام فلا تسري كقاعدة عامة بأثر رجعي .[٣]وقد قضي مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من أحكامه بأن القرار الإداري لا أثر له في تاريخ سابق على إعلانه، ويصاب القرار عدم المشروعية إذا نص فيه على أن يسري من تاريخ سابق على تاريخ إعلانه، وأكد أيضاً مجلس الدولة على ضرورة التطبيق الفوري للقرارات الإدارية، وذلك بالامتثال للشروط التي تولي لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، حرصاً على دواعي مبدأ الأمن القانوني.[٤]

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في قولها: "لا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى ولو نص فيها على هذا الأثر، وإذا كان ثمة استثناء لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية فإنه استثناء القاعدة لا يقل بحكمة هذا الأصل وعلته.[٥] وحيث إن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، إذ ذلك جاء الدستور مؤكداً هذا الأصل الطبيعي، فحظر المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون بأن جعل تقرير الرجعية رهناً 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 تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي ولو نص فيها على هذا الأثر، وذلك كان ثمة استثناء لقاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية فإنه استثناء لا يخل بحكمة هذا الأصل وعلته، فإذا كانت من الاستثناءات حالة ما إذا كان القرار

---

[١] المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٦٧٤٨) لسنة ٤٧ق، في ٢٠٠١/٥/١١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧ق، ص١٠٩.

[٢] المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٢٠٦) لسنة ٤٩ق، جلسة ٢٠٠٥/٢/٢÷ى مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة ٧، المجلد الأول، القاهرة، ص٦٤.

[٣] د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص١٨٢.

[٤] في قضية mme mire ille، قضي مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار رئيس البلدية المتضمن سحب الرسوم وتعيين السيدة Mireille على أساس مبدأ عدم رجعية القرارات، إذ ترجع وقائع القضية في رئيس البلدية haubourdin قد عين السيدة Mireille مساعدة تربوية بمرسوم عام ٢٠٠٥، وبعد ذلك سحب رئيس البلدية مرسومه الخاص بعتيين السيدة المذكورة عام ٢٠٠٥، ما دفع الأخيرة إلى رفع دعوي مطالبة بإلغاء القرار، نجم عليوي خلف، مبدا عدم رجعية القرارات الادارية، المرجع السابق ، ص٤٤.

[٥] المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٥٠ لسنة ٧ق.ع، جلسة ١٩٦٥/١١/٢١، ص٢٣٨٧.

الإداري صادراً تنفيذاً لقانون، فإنه يشترط في هذه الحالة أن يكون هذا القانون قد نص فيه على الأثر الرجعي أو على الترخيص للإدارة بتقرير الرجعية" .[١]

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً: "ومن المسلم به أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية–تنظيمية أو فردية–أن يقترن قضاءها بتاريخ صدورها؛ حيث تسري بالنسبة للمستقبل، ولا تسري بأثر رجعي إلا إذا نص القانون على ذلك، تطبيقاً لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة واستقرار الأوضاع والمراكز القانونية[٢]. ومن هذه الأحكام يتبين لنا أن المبدأ الذي يحكم نفاذ القرارات الإدارية من حيث الزمان هو مبدأ عدم الرجعية، فالقرار الإداي إذا صدر من جهة الإدارة، فلا يجوز أن يتضمن آثاراً رجعياً، بل يجب أن يسري في حق الأفراد المخاطبين به، بأثر مباشر وحال، وذلك نظراً لأن القرار الإداري يعد من الأعمال القانونية، والأصل ألا تمس هذه الأعمال تصرفات تمت قبل نفاذها، ومن ثم فإن القرار الإداري ليس له تطبيق على ما تم قبل نفاذه، وإلا اعتبر ذلك تجازواً على مبدأ عدم الرجعية بصفة عامة، وبخاصة في القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة واضطراب في المعاملات وعدم الاستقرار في المجتمع.[٣]

وأكدت على هذا المعني أيضاً محكمة القضاء الإداري؛ فقضت في حكمه الصادر في ٢٧ نوفمبر ١٩٥٢ بانه: "لا يؤثرفي حق المدعي قول الحكومة بأنها أصدرت قرارا في يونيو ١٩٥١ بالعدول عن قرارها الصادر في ٨ أكتوبر١٩٥٥ لأن صدور مثل هذا القرار يخل بحق المدعي الذي كسبه في ظل القرار الأول، والا كان ذلك إعمالاً للقرار المذكور بأثر رجعي الأمر الذي لا تملكه السلطة التنفيذية.[٤] أما بالنسبة للقضاء العراقي؛ قضت محكمة التمييز في الكثير من أحكامها بقولها: "القرارات الإدارية تنظيمية كانت أو فردية لا تسري بحسب الأصل إلاّ على ما يقع من تاريخ صدورها. تضمن القرار الإداري انسحاب أثره على الماضي يعيبه بمخالفة القانون والاعتداء الصارخ عليه ويعدم أثره: قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، تكملها قاعدة عدم نفاذها في مواجهة الأفراد إلا بعلمهم بها بالنشر أو الإعلان أو العلم الحقيقي. حكمة ذلك...".[٥]

يتبين لنا من كل ما سبق: أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يعني عدم سريان القرار على الفترة السابقة على نفاذه، وأكد على هذا المعني كل من الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة واستقرار للمراكز الذاتية.

---

[١] المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم٦٣١٣ لسنة٢٥ق،ع، جلسة ٢٠٠٢/٥/٤، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا.

[٢] المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٠٥٨ لسنة ٥٣ق.ع، جلسة ٢٠٠٨/١١/٢٢ مجلة هيئة قضايا الدولة، ٢٠٠٩، ص١٨٠.

[٣] محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٢٤٣ لسنة ٥ق، جلسة ٢٧ نوفمبر ١٩٥٢، مجموعة المجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، لسنة ٧، المجلد الأول، العدد(١) مطابع مدكور بالقاهرة، ص٦٤.

[٤] فتوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع رقم ١٠١٥ بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٧١، جلسة ٢٧ أكتوبر ١٩٧١، ملف ٢٥٩/١/٨٦، المكتب الفني، مجموعة المبادئ التي تضمنتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع، السنة السادسة والعشرون من أول اكتوبر ١٩٧١ إلى آخر ديسمبر ١٩٧٢، الشركة المصرية للطباعة والنشر، ١٩٧٢، ص٣٦.

[٥] الطعن رقم ١٩٩٠/٢٣٣ تجاري جلسة ١٩٩٢/٣/٢٩، القسم الثالث، المجلد الثالث ص٤٦٢؛ الطعن رقم ١٩٩٠/٢٣٤ تجاري جلسة ١٩٩٢/١/١٣القسم الثالث المجلد الثالث ص٤٦٢؛ الطعن رقم ١٩٨٧/٣٨ تجاري جلسة ١٩٨٧/١٢/١٧ مج القسم الثاني المجلد الثالث ص٤٤٤؛ الطعن رقم ١٩٨٧/٣٨ تجاري جلسة ١٩٨٧/١٢/١٧ مج القسم الثاني المجلد الثالث ص٤٤٤.

الفرع الثاني

مبررات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

تعد المبررات التي قيلت بشأن عدم رجعية التشريع هي نفسها التي تحدث عنها الفقه والقضاء بشأن مبررات عدم رجعية القرارات الإدارية، وهذه المبررات هي تعارض الرجعية في القرارات الإدارية مع المنطق القانوني السليم، كما تتعارض مع العدالة، عن تعارضها مع استقرار المعاملات وكذلك احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الذاتية، ومن أجل تفصيل ما تقدم سنعرض لكل من المبررات السابقة بشيء من الإيضاح، على النحو التالي:

١- تعارض الرجعية مع المنطق القانوني السليم:

يعد المنطق القانوني أساس لقاعدة عدم الرجعية، إذ أن القاعدة القانونية هي أمر أو تكليف بسلوك معين، والأمر أو التكليف لا يتصور توجيهه إلى ما فات وإنما إلى ما هو آت، فإذن لابد لكل قاعدة قانونية من مدى زمني لسريانها يبدأ من وقت نفاذها، وخرق القاعدة القانونية لمداها الزمني بالرجوع إلى الماضي هو اعتداء على اختصاص القاعدة القانونية القديمة بالانتقاص من المدي الزمني لسريانها الذي يجب أن يمتد إلى يوم انقضائها.[١] الأصل أن القاعدة القانونية لا يجوز العمل بها قبل نشرها، لأن النشر قرينة لازمة لإيصال مضمون هذه القاعدة إلى علم الأفراد حتى يتسني لهم العمل وفقاً لأحكامها، ولما كانت القاعدة القانونية هي أمر أو تكليف بسلوك معين، والتكليف أو الأمر لا يتصور ترجيهه إلى ما فات، وإنما إلى ما هو آت[٢]، فإن المنطق يقتضي ألا تطبق قاعدة قانونية إلا بعد العلم بها، فإذا كان النشر يعد قرينة لازمة لإيصال القانون إلى مسامع الناس فإن المنطق يقضي ألا يطبق عليهم قانون لم ينشر بعد وإلا ضاعت الحكمة من عملية النشر[٣]، وقد عبر (Demolomb) عن مخالفة الرجعية للمنطق بقول: "إن القانون لا يجوز أن يكون ملزماً قبل أن يكون معروفاً، ومن غير المعقول أن تصدر أوامر أو نواهي أو تصريحات بالنسبة لتصرفات مضت ووقائع تمت" ويري جانب من الفقه[٤] إن قاعدة عدم الرجعية تتبع من المنطق القانوني الذي يقضي بأن الآثار لا يمكن أن تسبق التصرف التي ينشئها. وما دامت القواعد القانونية تنظم على وجه الإلزام سلوك الأشخاص الذين ينصرف إليهم خطابها، فإن مقتضي ذلك أن تصل إلى علمهم ليتسني لهم تنظيم علاقاتهم القانونية على هديها قبل أن يؤخذوا قسراً بحكمها، فامتداد أثر القاعدة القانونية إلى وقائع وتصرفات سابقة على العمل بها مخالفاً لمنطق القوة الملزمة المقرر لها .[٥]

بناءً على ذلك إذا كان القانون الجديد يحرم أو يحظرما كان مباحاً في ظل القانون القديم، فمن المنطقي أن التصرفات والأفعال التي أتاها الأفراد في ظل القانون القديم يجب أن تبقي صحيحة، لأنهم حينما أتوها لم يفعلوا سوي أنهم أطاعوا حكم القانون الذي كان نافذاً وقت صدورها، والقول بغير بذلك معناه إنزال العقاب بمن أطاع حكم القانون القديم، وهذا يتنافي مع إلزامية القاعدة القانونية القديمة والمنطق القانوني السليم.[٦]

خلاصة القول: إن القرار الإداري لا يسري في حق الأفراد قبل أن يعلموا به علماً يعتد به قانوناً بالنشر أو الإعلان حسب الأحوال، إذن من غير المنطقي أن تسري أثار القرارات الإدايية على وقائع وتصرفات تمت في الماضي، ومقتضي ذلك يتضمن سريان آثار القرار الجديد من تاريخ نشره، أو إعلانه لأن القرار الجديد هو الأكثر تعبيراًعمالا تريده جهة الإدارة من تحقيق المصلحة العامة دون المساس

---

[١] د. علاء عبد المتعال، "مدي جواز الرجعية في القرارات الإدارية"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص٢٨.

[٢] د. سامي جمال الدين، "اللوائح الإدارية وضمانة الوقاية الإدارية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٨٣ .

[٣] د. معمر مهدي الكبيسي، "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد،٢٠٠٠، ص٤٠.

[4] Demolombe: cours de code civil, 1945, J.I.P.37.

[٥] محمد أنور حمادة، "القرارات الإدارية ورقابة القضاء"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٥٤

[٦] أحمد سلامة، "المدخل لدراسة العلوم القانونية"، الكتاب الأول، ط ١٩٥٧، ص٢٢٨.

بحقوق الأفراد ففي السريان على الماضي إرباك يحدث فوضي في مراكز الأفراد وعلاقاتهم التي استقرت في ظل الوضع القانوني القديم، والقول بغير ذلك فيه إخلال بمقتضيات الأمن واستقرار المراكز القانونية والذي يعني إنكار العدالة، وهذا هو المبرر التالي من مبررات مبدأ عدم الرجعية.

٢- تعارض الرجعية مع العدالة:

يعد مبدأ عدم الرجعية من الأسس الاولية التي يقوم عليها القانون في كل بلد، لأن الأخذ به شرط لازم لتحقيق العدالة وأستقرار النظام[١]؛ فتقتضي العدالة وجوب محاسبة الأشخاص على الأفعال الصادرة منهم بوصفها الثابت وقت حدوثها، ومن ثم يصير من الظلم تماماً أن نحاسبهم على أعمال على أساس وصف لم يثبت لهم إلا بعد أن قاموا بها، أو بعبارة أدق يعد من الظلم أن نحاسب أشخاص على أنهم لم يحترموا قانوناً لم يكن موجوداً، وإذا كان سبب القرار لا يظهر إلا عند إصداره، فإن النص على الرجعية يقتضي تطبيق القرار خلال فترة زمنية لم يكن سببه فيها قائماً، وهذا يتنافي مع المنطق.[٢]

ويذهب جانب من الفقه[٣] إلى أن العدالة تقتضي عدم سريان التشريع على ما سبق صدوره من التصرفات والوقائع، فليس من العدل في شيء أن يأتي الأفراد أفعالاً مباحة أو تصرفات أنشؤوها وفق إرادتهم، مرتين بمقتضاها شئون معاشهم، فيأتي التشريع مقرراً لعقوبة تسري في دائرة الأفعال المباحة أو لأحكام تخالف ما اتفقوا عليه منها، وعدم الرجعية يستوجب ان لا يجازي شخص عن سلوك لم يكن مؤثماً وقت ارتكابه، لأنه حل وقوعه لم تكن قد امتدت إليه يد المشرع بالتأثيم، فكيف والحال كذلك أن يجازيه عما لم يؤثمة، في حين قرر بعض الشراح[٤] إلى أنه من العدل عدم تطبيق التشريع على الناس قبل شهره، بحيث يتمكنوا من العلم به وتنظيم سلوكهم وفق أحكامه، ومن العدل من باب أولي كذلك عدم تطبيق التشريع قبل صدوره- أما القول بغير ذلك- فيؤدي إلى إهدار الحريات والحقوق والإخلال بالثقة والنظام وإحلال عدم الطمأنينة والفوضي محلها. فالأفراد يتصرفون على ضوء القانون القائم وهو القانون الذي يعرفونه أو الذي بإمكانهم معرفته، أما القانون الذي سيصدر مستقبلاً فلا يتصور معرفتهم بمضمونه مقدماً، فإذا ما صدر القانون وانطبق عليهم بأثر رجعي فإن ذلك يتعارض مع أبسط قواعد العدل؛ وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا[٥] في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٦/١١/٢١م: "أن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي، هو احترام الحقوق المكتسبة، فهو ما تقضي به العدالة الطبيعية ويستلزمه الصالح العام، فليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك جاء الدستور مؤكداً لهذا الأصل الطبيعي فحظر المساس بالحقوق المكتسبة إلا بقانون".

ويرى بعض الفقه[٦] أن التشريع الذي يصدر لإقرار قاعدة قانونية عادلة أو لإلغاء قاعدة قانونية ظالمة يجب أن يكون رجعياً لتحقيق الفائدة منه.

ونستخلص من ذلك، -وتأكيداً لمبدأ الرجعية -أن التطورات الحديثة لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في العام ٢٠١٦، أكدت على عدم اشتراط اتخاذ أدوات القانون من جانب سلطات التنظيم، ومن ثم قَبِلّ دعوى

---

[١] د. محمود حلمي، "المبادئ العامة في القانون والإدارة"، ط١، بدون دار نشر، ١٩٨٥، ص٢٥.

[٢] د. محمد عصفور، "مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والإبداع"، ج١، ١٩٥٧، ص٨٤.

[٣] د. عبد الرزاق السنهوري؛ د. احمد أبو ستيت، "المدخل إلى القانون"، المرجع السابق ، ص١٥٠.

[٤] د. سليمان مرقص، د. حبيب إبراهيم الخليلي، "الوافي في شرح القانون المدني"، المدخل للعلوم القانونية، الجزء الأول، ط٦ مطبعة السلا، ١٩٨٧، ص٢٤٢.

[٥] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٧/١٠٥٠ق عليا، بجلسة ١٩٥٦/١١/٢١، الجزء ١٩، مجموعة المحكمة في١٥ سنة، ج٣، ص٢٠٣٥.

[٦] المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٧/١٠٥٠ ق عليا، بجلسة ١٩٥٦/١١/٢١، الجزء ١٩، مجموعة المحكمة في ١٥ سنة، ج٣، ص٢٠٣٥.

الإلغاء المواجهة ضد توصيات الممارسات الحسنة الصادرة من أحد الوزراء بشأن كيفية الاستفادة، والرعاية للنساء الحوامل والأزواج، وتنظيم وتشغيل مراكز متعددة التخصصات[١].

كما قبل المجلس أيضاً دعوى الإلغاء الموجهة إلى الخطوط التوجيهية المتعلقة بملفات الارتباط Les Cookies على موقع الإنترنت[٢].

ومن جملة القول؛ فقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه الكثيرة مبدأ عدم الرجعية من المبادئ العامة للقانون، وفي حكم له صادر في ١٩ مايو ٢٠٠٩، فقد صرح بالمبدأ بطريقة لا تحتمل أي شك؛ حيث استعمل التعبير الآتي، "الإلغاء الإداري لا ينتج أثره إلا بالنسبة للمستقبل، أما قرار السحب فإنه يصطدم مع المبدأ العام القاضي بعدم رجعية القرارات الإدارية[٣].

وعليه فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي أيضاً دعوى الإلغاء ضد رفض الوكالة الوطنية لسلامة الدواء والمنتجات الصحية إلغاء توصية بشأن منع وتقييد استخدام إحدى المواد في مستحضرات التجميل المخصصة لاستخدام الأطفال، بل وتوجيه الأمر إليها أيضاً باستخلاص النتائج ذات الصلة فيما يتعلق بالعلانية المقررة للتوصية[٤].

كما أشارت أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلى أن قيام الإدارة بالرجوع في القرار – وهو معروض على القضاء– يجعل القاضي يعلن عدم إمكان النظر في الدعوى، ويشترط القضاء إعلان قرار الرجوع إلى صاحب الشأن حتى يحكم بانتهاء الخصومة، على أن تتحمل الجهة المصدرة للقرار مصاريف الدعوى إذا رجعت فيه قبل أن يبت القاضي في الموضوع، ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي لا يرفض الحكم بالدعوى إلا عندما يكون هناك رجوع حقيقي في القرار فإذا لم ترجع الإدارة في القرار بل ألغته فقط، فإن الطعن لا يفقد موضوعه وتأخذ الدعوى مجراها[٥].

أما الدافع الذي يحدو بالإدارة إلى سحب القرار غير المشروع، المطعون فيه بالإلغاء أمام القضاء، فقد كشف حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية **Consarts Maurel** على هذا الدافع؛ حيث قضى بـ : "أن سحب جهة الإدارة للقرار المطعون فيه أمام القضاء يحدوها في ذلك حسن سير الإدارة ومصلحة المرفق، بإعمال أثار السحب دون انتظار لحكم القضاء"[٦]

أما بالنسبة للقضاء الإدراي في مصر، فقد حذا حذو نظيره الفرنسي في ترتيب ذات النتيجة الإجرائية على الرجوع في القرار، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه في أحد أحكامها فقالت" تقضي المحكمة باعتبار الخصومة منتهية في الدعوى، بعد أن ثبت لها أن ما أجرته الجهة الإدارية من سحب قرارها المطعون فيه، وإن هذا السحب تم بعد إقامة الدعوى بحيث يقتضي إلزامها بمصروفاتها"[٧].

والباحث: يجد أن المنهج الجديد لمجلس الدولة الفرنسي خير معبر عن تطور القضاء الإداري الفرنسي مع تغير الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية وتحمل القاضي الإداري الفرنسي لمسؤوليته بكونه

---

(1) CE, 16 déc. 2016, Fondation Jérôme Legeune, n. 39255, AJDA, 2017, P.500.

(2) CE, 19 Juin 2020, Association conseils en communication, n. 434684, AJDA, 2020, P. 1264, obs. M.ch. de Montecler.

(٣) د/ أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، الأثر الرجعي في القضاءين الإداري والدستوري دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص٢٨٧.

(4) CE, 4 déc, 2019, n. 416798, Fédération des des enterprises de la beauté.

نقلاً عن د/ محمد محمد عبد اللطيف، القرار الإداري (الأصول النظرية والمشكلات العملية)، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠٢١، ص٨٥-٨٦.

(٥) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٦٤/٣/١٠ نقلا عن د. رحيم الكبيسي، مرجع سابق، ص٧٩٧.

(٦) حكم مجلس الدولة الفرنسي، في ١٢ يوليو ١٩٧٤، نقلا عن د. حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص٤٤٤.

(٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٦٩ لسنة ٢٣ ق جلسة ١٩٨١/٢/١٥– مجلة العلوم الإدارية– العدد الثاني سنة ١٩٨٣ ص١٥٢.

قضاء منشئ ليس مجرد مطبق للقانون، والركون دوماً لما يحقق المصلحة العامة حتى ولو أدى الأمر إلى الخروج عن مبدأ حجية حكم الإلغاء المطلق، وسريان الإلغاء بأثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار الإداري.

ونستخلص مما تقدم أن القرار الإداري الذي تنسحب أثاره إلى الماضي ينطوي على أثر رجعي يجافي العدل، لأن صدور قرار بهذا الوصف يعني عدم تمكين الأفراد من العلم به قبل صدوره فضلاً عن ترتيب شئونهم على أساس التشريع الحالي وعلى ذلك فإن قاعدة عدم الرجعية من القواعد التي هي ثمار تطور طويل، وتهدف إلى تأمين الكرامة للكائن البشري والحرية والمساواة بين الأفراد، وفي الواقع إذا ما ترتب للأفراد حقوق ومراكز وآثار قانونية في ظل القواعد القانونية المعمول بها، فلا ينبغي أن يكون تعديل هذه القواعد أو إلغائها بقواعد قانونية جديدة فرصة للمساس بهذه الحقوق والمراكز أو للانتقاص من تلك الآثار التي ترتبت صحيحة في ظل القواعد القانونية القديمة، إذ أن قاعدة عدم الرجعية قاعدة أساسية تهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعسف السلطة حتى لا تصدر تشريعاً يطبق بأثر رجعي على تصرفات الأفراد التي كانت مباحة وقت فعلها، فيحرمها ويعاقب عليها، وعليه فإن قاعدة عدم الرجعية تبدو ضرورة لازمة لتحقق العدالة بين الناس.

٣- تعارض الرجعية مع استقرار المعاملات:

القاعدة العامة إن انسحاب القاعدة القانونية على الماضي دون نص صريح في القانون الذي يشتمل عليها، يعد إخلالاً بالاستقرار الواجب للأوضاع والمعاملات القانونية وانعدام للثقة الواجبة في القانون، فالأصل أن أي تنظيم إنما يكون بالنسبة للمستقبل، مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة، لهذا فإن الحكمة التي يسوقها القضاء عادة لتحريم الرجعية هي استقرار المعاملات، والتي تعد تعبيراً عن ضرورة الأمن القانوني[١]، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا[٢] بأن مبدأ عدم الرجعية يعد من مبادئ القانون الطبيعي والعدالة القاضية بحماية الحقوق المكتسبة للأفراد والعمل على ترسيخ الاستقرار والثقة في المعاملات، كما أن الدستور قد حظر النص على الأثرا لرجعي للقوانين، إلا استثناء وفي غير المواد الجنائية، وينص صريح، وبموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، أي بموافقة أغلبية خاصة غير الأغلبية العادية المقررة لسن القوانين، كما نص صراحة في المادة (١٨٧) منه على أن القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أي أثر فيما وقع قبلها.

ويري بعض الفقه في استقرار المعاملات أن لا تثريب في التضحية بالعدالة أحياناً في سبيل إقراره، كما إن استقرار المعاملات هو حكمة تقرير مبدأ عدم الرجعية بالنسبة للقانون والقرار على حد سواء، لأن إعطاء الإدارة الحق في تضمين قراراتها أثراً رجعياً بنزع عن هذه التصرفات كل أمان واستقرار لذوي الشأن، إذ أن الأمان القانوني أو ثبات الأوضاع أكثر أهمية من مبدأ المشروعية نفسه، وقد تضامن في تأكيد فكرة استقرار المعاملات كل من رجال الفقه والقانون والسياسة معاً.[٣]

ويترتب على ما تقدم فإن المصلحة العامة تقتضي ألا يسري قانون جديد على الماضي حتى لا تضطرب المعاملات، ويفقد الناس الثقة والاطمئنان على حقوقهم، وفي هذا وقوع في الفوضي وتعطيل لدولاب الأعمال، فضلاً عن إضعاف سلطة القانون في نفوس الأفراد نتيجة فقد ثقتهم فيهه[٤]، ومن ناحية اخري فإن مبدأ عدم الرجعية يعتبر ضماناً لا غني عنه للإستقرار في المجتمع، وأن يكون كذلك إذا كان

---

[١] د. علاء عبد المتعال، "مدى جواز الرجعية في القرارات الإدارية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٣٧.

[٢] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٣/٧٨٧ق، عليا، بجلسة ١٩٩١/٤/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٨٥/١٩٩٣، ج٣٥، ص٩٣٥.

[٣] معمر مهدي صالح الكبيسي، "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص٤٢.

[٤] علاء إبراهيم محمود، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص٣٩ .

أصحاب الشأن يستطيعون إبطال المراكز التي نشأت وتكونت في الماضي واستبدالها بغيرها مع كل قانون يصدر وفي معني هذا يقول [١] (Planiol): لن يكون هناك أي أمان بالنسبة للأفراد إذا كانت حقوقهم، وثرواتهم، وحالتهم الشخصية، والآثار التي ترتبت على تصرفاتهم وحقوقهم الشخصية يمكن في أي لحظة أن تتأثر أو تعدل أو تزول بسبب تغيير إرادة المشرع.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء[٢] في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٦/١م: "إن قرارات مجلس الوزراء التي أغفل القانون رقم ٣٧١ لسن ١٩٥٣م، الخاص بالمعادلات الدراسية النص على إلغائها. هي قرارات تنظمية عامة تتضمن مزايا مالية وأدبية للموظفين، قد تحققت لهم في ظلها مراكز قانونية ذاتية فلا يمكن إهدارها بأثر رجعي من وقت صدور القرارات التنظيمية العامة التي تحققت في ظلها تلك المراكز القانونية إلا بنص خاص في قانون بقرار ذلك..."، مع مراعاة أن استقرار المعاملات في دائرة القانون يقابله في دائرة القانون العام إستقرار الأوضاع أو المراكز القانونية، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٨ مايو سنة ٢٠٠٣م[٣] بأن: "الحفاظ على استقرار المراكز القانونية وعدم زعزعتها مرهون بتوفر عام صاحب الشأن علما حقيقياً- لا ظنياً ولا افتراضياً- بالقرارات الماسة بهم والتي أنشأت هذه المراكز، وإلتزام جهة الإدارة بإعلان أصحاب الشأن بهذه القرارات...".

٤- تعارض الرجعية مع فكرة احترام الحقوق المكتسبة:

متي أنشئ للفرد حقاً في ظل نظام قانوني معين فيجب عدم المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الظروف والأوضاع التي تمت اكتسابه في ظلها، وكذلك إذا ما اكتسب مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري أو باتفاق مع الإدارة، فلا يجوز المساس بهذا المركز إلا بالوسائل المشروعة، وهي القانون ذي الأثر الرجعي شريطة أن ينص الدستور على جواز تضمين أثراً رجعياً عند وجود المقتضي[٤]، وهو وضع تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطئمان على استقرار حقوقه[٥]، وبالتالي فإن الصفة المكسبة هي التي تحدد الشخص الذي ينفرد بالحق ويتمتع بالحماية القانونية المقررة له، كما أن لفظ مكتسب هو الذي يميز الحق المستقبل عن الحق الموجود، وفي بيان ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا[٦] بتاريخ ١٩٧٤/٥/١٢"إن مركز الموظف بالنسبة لمرتبه أو أجره في المستقبل هو مركز قانوني عام يجوز تعديله أو تغييره في أي وقت أما مركزه بالنسبة لمرتبة الذي حل فإنه مركز قانوني ذاتي يولد حقاً مكتسباً واجب الأداء ولا يجوز المساس به". وقد تنشأ الحقوق المكتسبة عن عقود أو عن واقعة قانونية بالإضافة إلى القرار الذي ينشأ حقاً، فواقعة الميلاد مثلاً تنشئ للطفل حقاً مكتسباً كاكتساب الجنسية ومن ثم فإن الحقوق المكتسبة ترتبط بمراكز قانونية قائمة بصفة نهائية[٧]، الأمر الذي يترتب عليه أن الحق المكتسب هو ذلك الحق في الإبقاء على المركز القانوني المترتب على القرار أو العقد او الواقعة المكسبة للحق بحيث لا يجوز المساس به إذا تغيرت الأوضاع التي تم اكتسابه في ظلها، ومن ناحية اخري تقتضي العدالة احترام الحقوق المكتسبة وعدم النيل منها أو المساس بها، وقد جاءت معظم الدساتير مؤكدة لهذا المبدأ فحظرت المساس بالمراكز القانونية

---

(1) Capitant: introduction a l'etude du droit civil 1912, p.76

(٢) محكمة القضاء الإداي حكم بتاريخ ١٩٥٧/٦/١، المجموعة، س٢، ص١٠٩٨.

(٣) المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦/١١٢٢٥ق.ع. بجلسة ٢٠٠٣/٥/٨، المجموعة، س٤٨، ج٣، قاعدة رقم٢، ص١٦.

(٤) المستشار/ فاروق رضوان الحربي،"الرجعية في القرارات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، "دراسة نظرية تطبيقية"،منتدئ المحامون للكتب والموضوعات والبرامج والمعلومات القانونية،٢٠١٤، ص٥٠٧.

(٥) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٧/١٠٥٠ق، عليا، جلسة ١٩٦٥/١١/٢١.

(٦) الطعن رقم ١٨/١٧٦ق عليا، جلسة ١٩٧٤/٥/١٢، السنة ١٩، ص٣٦٣.

(7) Santuli ©: les droit a cquis, R.F.D. 2001, p.87. et.s.

وبالحقوق المكتسبة التي تمت كأصل عام[١]، أو كما يري البعض[٢]، إن فكرة الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الشخصية هي الاعتبار الأساسي لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية؛ وتطبيقا لذلك قد أشارت محكمة القضاء الإداري[٣] المصري إلى هذا المبدأ بقولها: "لا يجوز لمجلس الوزراء المساس بالحق المكتسب إلا إذا كان ذلك بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، وإلا كان الأمر اعتداء من جانب السلطة التنفيذية وغصباً للحقوق المكتسبة...".

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد ما قضت به من أن: "الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية بصفة عامة التي تمت مشروعة في ظل نظام معين، لا يجوز المساس بها بطريقة الرجعية إلا بقانون ينص صراحة على الأثر الرجعي أو يرخص للإدارة في تقريره وليس بأداة أدني منه كلائحة"[٤]، وقضت على سبيل المثال بشأن نظم التوظيف من أن (قضاء هذه المحكمة قد جري على أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية لائحية تحكمها القوانين واللوائح ومركز الموظف من هذه الناحية هومركز قانوني عام يجوز تعديله أو تغييره في أي وقت، إلا أن كل تنظيم جديد يجب أن يسري على الموظف بأثر حال مباشرمن تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكزالقانونية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه قانوناً كان أو لائحة، إلا بنص خاص في القانون وليس بأداة أدني منه كلائحة[٥]. كما قررت أيضاً: "إن القرار الإداري لا ينتج أثره إلا من تاريخ صدوره أخذاً بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ الأصل هو حظر المساس بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي تمت وتكاملت، إلا بقانون ومن ثم لزم بحكم هذا الأصل ألا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى ولو نص فيها على هذا الأثر".[٦]

الفرع الثالث

الجزاء المترتب على مخالفة مبدأ عدم الرجعية

يترتب على مخالفة مبدأ عدم الرجعية أن كل قرار يخالف هذا المبدأ يقع باطلاً ولا يتناول البطلان القرار ذاته ولكنه يتناول فقط الأثر الرجعي للقرار، فإذا كان القرار غير قابل للتجزئة فإن البطلان يتضمن القرار كافياً، أما إذا كان القرار من الممكن تجزئته أبطل الجزء الذي ينص على الرجعية دون غيره، لذلك فقد اعتبر قسم الفتوي والتشريع[٧] بمجلس الدولة المصري أن القرار الذي صدر ولم يحترم قاعدة عدم الرجعية منعدماً في حدود تلك المخالفة، كما قررت المحكمة الإدارية العليا[٨] هذا الاتجاه بقولها "إن انطواء القرار المطعون فيه على أثر رجعي هو ما يخالف الدستور والقانون وينطوي على غصب لسلطة المشرع يتعين إهداره وعدم الاعتداء بأي أثر له ولا تخفي أهمية ما يرتبه الفارق بين القرار الباطل والمنعدم، وتأكيداً لما سبق قضت في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٣١م أن "المراد بالقانون في القاعدة الدستورية التي تقضي بأن أحكام القانون لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثراً

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، "المبسوط في القانون الإداري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٩٠٤.

[٢] د. سامي جمال الدين، "اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٧٩.

[٣] المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٨٠)، لسنة ٩٠ق، بتاريخ ٢٠٠٧/١/٦، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ٢٠٠٦/١/١٠ حتى ٢٠٠٧/٤/١، ص٩٣-٩٤.

[٤] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٩/١٣٤ ق.ع، جلسة ١٩٦٨/١٢/٣٠، مجموعة المحكمة في ١٥سنة، ج٢، ٢٠١٣، ٢٠١٤.

[٥] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم١٧/٥٧٥ق، ق.ع، جلسة١٩٧٧/٦/١٢، مجموعة المحكمة في١٥س،ج٣، ص٢٢٩٤.

[٦] المحكمة الإدارية العليا طعن ٢٢/٧٩ق، ع، ١٩٨٤/٦/٢٣، السنة ٢٩، ج٢، بند ٢٠٣، ص١٢٨١.

[٧] فتوي رقم الصادر في ٣٥٧، ١٩٨٦/٣/١١، ملف رقم ٣٢٦/٦/٨٦

[٨] حكم الادارية العليا طعن رقم ٣٦/٧٨٧٠ق، ع، ١٩٩١/٤/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٥، قاعدة ٣١، ص٩٣٧-٩٣٩.

في ما وقع قبلها مالم ينص على خلاف ذلك، القانون بمعناه الأعم، فيدخل في هذا المجال أي تشريع سواء كان صادر من السلطة التشريعية أو كان صادراً من السلطة التنفيذية...."[١] .

كما قررت الجمعية العمومية[٢] أن "القرارات الإدارية لا تنفذ إلا بأثر حال من تاريخ صدورها، ولا يجوز نفاذها بأثر رجعي إلا بنص في القانون، ومؤدي ذلك أن القرارات الصادرة باستحقاق العلاوة التشجيعية بأثر رجعي منعدمة في حدود رجعيتها ولا تلحقها حصانة في هذا الخصوص".

أما الفقه فقد اختلف حول التكييف القانوني للجزاء المترتب على الرجعية في القرارات الإدارية؛ حيث ذهب جانب من الفقه[٣] إلى أن القرار الإداري المنطوي على أثر رجعي يعد غير مشروع، ويكون معيباً بعيب مخالفة القانون، بينما يري جانب ثاني[٤] ، بأن القرار الرجعي يعد معيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة والملاحظ ان نعت القرار الرجعي بمخالفة القانون أو الانحراف في استعمال السلطة كلاهما يؤدي معني واحد وهو أن القرار يصبح باطلاً ويجب سحبه أو الغاؤه. وقد ذهبت جانب ثالث[٥] وإحكام القضاء إلى اعتبار أن القرار الرجعي منعدماً في حدود رجعيته ذلك لأن الرجعية تعني إصدار القرار في وقت لم يكن سببه متحققاً فيه، مما يعني انهيار ركن من أركانه.

ويمكن تلخيص ما ذهب إليه الجانب الثالث من أن القرار الذي يصدر منطوياً على أثر رجعي يعد مخالفاً لأهم مبدأ من المبادئ المسلم بها فقهاً وقضاءً فضلاً عن اعتدائه على اختصاص السلطة التشريعية المنوط بها من الدستور دون غيرها- بالتالي فإن هذا القرار يقع منعدماً في حدود الرجعية وليس فقط قابلاً للبطلان.

ومن تطبيقات الجزاء المترتب على مخالفة مبدأ عدم الرجعية، حجزت الدائرة الثانية بمحكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة، دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر من وزارة الشباب والرياضة، بقبول تبرعات تركي ال الشيخ لمجلس ادارة النادي الأهلي بأثر سابق بالمخالفة لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية استنادا الى انها قاعدة آمره وجزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري ذي الأثر الرجعي، حيث أقام د. هاني سامح وصلاح بخيت، الدعوى التي حملت رقم ٢٠١٠٨ لسنة ٧٣ ق، واختصما، وزير الشباب والرياضة و محمود الخطيب والعامرى فاروق، وجاء في الدعوى: "أصدرت جهة الإدارة ممثلة في وزارة الشباب والرياضة، قرار باطلا منعدما مشوبا بعدم المشروعية نص على "التفضل بموافقة جهة الإدارة على قبول تبرعات تركي ال الشيخ للاهلي حيث أن الموافقة اللاحقة مثل الموافقة السابقة" وموقع عليه من وزير الشباب وموقع عليه من المستشار القانوني ورئيس الادارة المركزية للمراقبة والمعايير بوزارة الشباب والرياضة، وأضافت الدعوى، أن القرار يتناقض مع المبادئ القانونية العامة حيث تم إعماله بأثر رجعي رغم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والمسلم به في فقه القضاء الإداري خصوصا وأن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة آمّه وجزاء مخالفتها بطلان القرارالإداري ذي الأثر الرجعي[٦].

ويري الباحث أن القرار المعيب بعيب الرجعية يقع باطلاً في حدود رجعيته متي قبل التجزئة وإلا فإن جزاء الرجعية هو البطلان في القرار برمته، ذلك لأن عيب عدم الاختصاص الزمني الذي يعد أحد مبررات قاعدة عدم الرجعية من العيوب البسيطة، أي أنها لا تجعل القرار منعدما لا يرتب أي قانوني، وبالتالي يتحصن ضد السحب والإلغاء بمضي المدة المقررة للطعن على القرارات غير المشروعة وعلى ذلك استقر غالب الفقه .[٧]

---

[١] الطعنين رقمي: ٨٨/٤٠ق.ع، ٣٥٢/٤٣ق.ع، الدائرة الخامسة، جلسة ٢٠٠٣/٥/٣١، المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ٢٠٠٢/٢٠٠٣ن المبدأ رقم ٢٠٤، ص٤٠٣، ٤٠٤.

[٢] فتوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع، فتوي رقم ٣٥٧ صادر في ٧ من أبريل ١٩٨٩، بجلسة ١٩٨٦/٣/١١، ملف رقم ٣٢٦/٦/٨٦.

[3] Voir: Manuel Delamarre: la securite juridique et Le luge Francaise, 2004, op. cit, p.186.

[٤] د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤، ص ٢٨ .

[٥] د. جورجي شفيق ساري، "المبادئ العامة للقانون الإداري"، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، بدون، ص٣١٤.

[٦] محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة، الدعوى رقم ٢٠١٠٨ لسنة ٧٣ق، الدائرة الثانية، بتاريخ ٢٠٢١/٨/٢٦.

[٧] د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٨٨٥.

المطلب الثاني

المقصود بالرجعية في القرارات الإدارية

سوف نتعرض لمعنى الرجعية وصورها وشروطها في القرارات الإدارية، ينبغي علينا أن نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة بنود، نتناول في الأول: تعريف الرجعية في القرارات الإدارية، ثم نعرض في الثاني صورها، وأخيراً نبين في الثالث شروط الرجعية في القرارات الإدارية، وذلك على النحو التالي:

أولاً- تعريف الرجعية في القرارت الإدارية:

تعد الرجعية من المسائل الخطرة المخالفة للعدالة، وقد لقيت هذة الفكرة معارضة شديدة من قبل الفقه والقضاء بإعتبارها خرقا للقواعد القانونية السليمة التي لا تقر النفاذ إلا على الوقائع والتصرفات المستقبلية، ومبدأ عدم الرجعية وإن كان واضحا في مضمونه، إلا أن تطبيقه يكتنفه الغموض، وذلك تبعا لاختلاف الرأي ودقة الفروض العملية في تحديد معني الرجعية، ولقد أظهر الفقه الإداري خلافا حول تحديد المعني الحقيقي للرجعية، وهناك رأيان في هذا المجال، أحدهما يأخذ بالمعني الواسع، والثاني يأخذ بالمعني الضيق، وهذا ما سنتناوله على النحو التالي:

(١) الرجعية بالمفهوم الضيق:

يري أنصار هذا الرأي أن الرجعية هي تطبيق على مراكز وقعت وتمت في الماضي، وبذلك فإن القرار يكون رجعيا وفق هذا الرأي إذا كان تطبيقه سابقا على سريانه، وأن ذلك يتحقق في حالتين: الاولي: حالة تطبيق القرار بصفة لاحقة على إتخاذه، والثانية: أن يطبق القرار بصفة لاحقة على اتخاذه ولكن قبل نفاذه الذي يتم بالنشر أوالتبليغ بحسب القرار محل المناقشة، أو عندما يقوم قرار فردي بسحب ميزة في تاريخ سابق على إعلانه .[١] ومن أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي (جيز)؛ حيث ذهب قائلا: "إن القرار لا يمكن أن يرتب أثرا رجعيا، ويدعم رأيه مثلا بقرار يصدر بترقية أحد الضباط من رتبة مقدم إلى رتبة عميد مباشرة إعتبارا من تاريخ سابق على صدور قرار الترقية، ومن ثم – بحسب رأيه – لا يعد هذا القرار رجعيا، إذ لا يعني أن هذا الضابط قد صرف فعلا راتب الرتبة الجديدة في الماضي، أو أنه عمل كضابط عظيم في الماضي، وكل ما يرتبه هذا القرار هو أن يرقي هذا الضابط من رتبة مقدم إلى رتبة عميد وأن يدفع له في المستقبل مبلغ من المال يعادل الفرق بين رتبته السابقة والرتبة التي كان من الواجب أن يكون فيها، وأن تعدل أقدميته في المستقبل إلى رتبة عميد، وإن إزالة أثار القرار السابق واعتباره كإن لم يكن يعد أمرا مستحيلا، وإن كل ما يمكن فعله هو إتخاذ قرارات جديدة لإعادة الأمر إلى ما يجب أن يكون عليه. وينتقد البعض ما جاء برأي الفقيه جيز بالقول: إنه ينطوي على معني ضيق؛ حيث يؤدي الأخذ به إلى اخراج الرجعية عن المعني المتفق عليه، فترقية الضابط مستقبلا وأعطائه مبلغ من النقود لا يخالف مبدأ الرجعية، وإن الرجعية تكمن في إعتبار هذه الترقية ومنحه هذة المبالغ كما لو كانت تمت في الماضي.[٢]

تعليقاً على رأي جيز، يبدو لنا أن هذا الرأي لم يقتصر على تضييق معني الرجعية فحسب وإنما نفي وجودها أصلا، إذ اعتبر جميع التسويات التي تعالج أوضاع سابقة إنما تسير بأثر مباشر، وبذلك يمكن القول أنه أراد بذلك جعل قرار الترقية بمثابة أجراء مادي جاء مصححا لوضع سابق دون أن يسبغ عليه وصف الترقية، إذ أن القول بوجود قرار يستدعي القول بوجود رجعية في هذه الحالة، لأن القرار الإداري لا بد أن يرتب أثرا على المراكز القانونية التي يخاطبها وإلا أصبح مجرد إجراء مادي، وفي هذه الحالة لا يمكن القول بصددها: إنها قد أنطوت على عمل مادي، لأن ترقية الضابط من رتبة مقدم إلى رتبة عميد لا بد أن تكون بقرار وفق القانون وليس بإجراء مادي، مما يؤدي إلى القول إن قرار الترقية قد أنطوي على أثر رجعي.

---

[١] د. ناصر عبد الحليم السلامات، "نفاذ القرار الإداري في القانون الإردني"، دار الثقافة للنشر، ٢٠١٦، ص١٧٤.

[٢] نجم عليوي خلف، "مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص٤٨.

(٢) الرجعية بالمفهوم الموسع:

يري أنصار هذا الرأي أن الرجعية تعني الأثار التي يمكن أن يحدثها قرار إداري بالنسبة إلى الزمن الماضي، سواء أكان متمثلا في أحداث وقعت قبل صدور القرار أم في تطبيق ذلك القرار بالنسبة للمستقبل على مراكز نشأت قبل صدوره[١] ، وبذلك فإن تطبيق القرار بالنسبة إلى المستقبل على مراكز لها أساسها في الماضي يعطي مفهوما واسعاً للرجعية. ومن أنصار هذا الرأي الفقيه دوجي (Duguit)[٢]؛ حيث يري إن القرارات التنظيمية تعتبر رجعية إذا مست مراكز فردية كما تعد رجعية كذلك إذا أثرت في وقائع سابقة، فالقاعدة لدي هذا الفقيه أن التعبير عن الإرادة يحكم دائماً على مشروعيته وشروط صحته بالقانون الساري عند صدوره بغض النظر عما يحدث بعد ذلك من تغير في هذا القانون، فالواقعة سواء كانت مادية أو قانونية تظل على حالها خاضعة للنظام القانوني الساري عند حدوثها دون تأثير بأي قانون جديد يأتي بعد حدوثها معدلاً في مشروعيتها. ويقصد بمبدأ عدم المساس بالمراكز الشخصية الناشئة عن التعبير الفردي للإدارة يعني أن هذه المراكز تتضمن سلطة الحصول على شيء معين او أداء معين وتنشأ عن التعبير الفردي عن الإرادة- وبمجرد نشوء هذه السلطة، فإنه لا يجوز إزالتها أو إنهائها بغير إرادة المستفيد منها، وإلا لما أصبحت سلطة- ويتساءل الفقيهان كيف يكون للمرء سلطة إذا أمكن نزعها منه في أي وقت، وقد قرر الفقيه (Roubier) أن القانون الجديد لا يملك إعادة النظر فيما تم في ظل القانون القديم من تكوين أو إنقضاء المركز القانوني، فإذا تعلق الأمر بكيفية انشاء أو انقضاء المركز القانوني، فإن المشرع يكون أمام وقائع[٣] والقانون الذي يحكم شروط تكوين أو انقضاء مركز قانوني لا يمس الوقائع السابقة على بدء نفاذة (وإلا كان رجعياً)، ولذلك يعد رجعياً عند هذا الفقيه القانوني الذي ينفي عن الوقائع التي كانت صالحة لإنشاء أو انقضاء مركز قانوني إمكان إنشاء او انقضاء هذا المركز، وتطبيقا لذلك قضت الإدارية العليا بأنه لا يسوغ في مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته جعل أثر الظروف اللاحقة المستجدة ينعطف على الماضي لإبطال قرار صدر تحقيقا أو تصحيح قرار صدر باطلاً.[٤]

ويتبين مما سبق إن الرجعية تعني تطبيق القانون الجديد على مراكز قانونية أصبحت نهائية في ظل القانون القديم قبل إلغائه، أو عندما تكون أثار هذه المراكز قد تمت فعلاً في ظله قبل هذا الإلغاء، ولا يعتبر رجعياً إذا طبق القانون الجديد على المراكز القانونية التي أنشأت قبل صدوره إذا كان هذا منطق بالآثار التي تتم بعد نفاذه، لأن ذلك هو فقط عبارة عن تقرير الأثر المباشر للقانون.

بناءً على ما تقدم أن القرار الإداري يصبح رجعياً إذا مس المراكز القانونية أو الآثار المترتبة عليها والسابقة على بدء صدوره أو نفاذه، أما إذا مس القرار الآثار المترتبة على المراكز النظامية العامة فإنه لا يوصف بالرجعية، لأن الآثار المترتبة على هذه المراكز تكون قابلة للتعديل والتغيير في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، كما يقول (Cartajo) أن السلطة اللائحية لا تستفد بأول استعمال لها، بخلاف آثار القرار الفردي التي تقترب تماماً من آثار العقد الذي يعد بمثابة القانون الذي يحكم الأطراف المتعاقد، وذلك على الرغم من اختلاف أساس كل منها، فأساس العقد هو تلاقي إرادات الأطراف المتعاقدة، بينما يتعلق الأمر بالنسبة للقرار الإداري بتعبير منفرد من جانب الإدارة .[٥]

---

[١] د.حمدي أبو النور السيد، مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر، ص١٧٦.

[2] Duguit: traite de droit constinutionnel, 1928> p. 205.

[٣] المقصود بالوقائع هذا الوقائع التامة وهي الختلف عن الحقوق المكتسبة، وتعني الوقائع المكتسبة التي من شأنها إنشاء المراكز القانونية عموماً أو انقضائها سواء كانت هذه الوقائع حقوق أو لم تكن كذلك، د. سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٦٧٤، ٦٧٥.

[٤] قضية رقم٦/١٩٢١عليا،جلسة١٠/١١/١٩٦٢،مجموعة المبادئ التي قررتها الادارية العليا،في ٥ سنوات، ص٣٢.

[٥] د. نادية فرج، مقالة بعنوان فكرة "الحق المكتسب في القانون الفرنسي"، مجلة روح القوانين، كلية حقوق طنطا، العدد الثالث، يونيو ١٩٩٨، ص١١.

وتطبيقاً لذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها إمكانية تعديل أو تغير المراكز القانونية العامة سواء من جانب القانون أم من جانب اللائحة، فموظفي الدولة ليس لهم أدني حق مكتسب في الإبقاء على نظام الوظيفة العامة المعمول بها وقت دخولهم الكادر الوظيفي، كما أن الحق في المزايا التي تتضمنها هذه الأنظمة يتوقف على استمرار تطبيقها وعند غياب نص تشريعي تستطيع الإدارة أن تقوم بتعديل هذه المزايا، إذ أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى ذلك بقولها[١] "من أن قضاء هذه المحكمة قد جري على أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغيره في أي وقت، إلا أن كل تنظيم جديد مستحدث يجري 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 في القانون وليس بأداة أدني منه كاللائحة، فإذا كانت الرجعية خرقاً للمنطق القانوني السليم، لذا فقد لقيت معارضة شديدة من الفقه والقضاء باعتبارها كذلك، ومبدأ عدم الرجعية وأن كان قوياً في أساسه، واضحاً في مضمونه، عادلاً في حكمه، إلا أنه غامض في تطبيقه تبعاً لاختلاف الرأي ودقة الفروض العملية في تحديد معني الرجعية.[٢]

ويري[٣] جانب من الفقه أن القاعدة القانونية الجديدة تكون رجعية إذا استتبع تطبيقها المساس بما تم اكتسابه من حقوق في ظل القاعدة القانونية القديمة، أما إذا لم يستتبع هذا التطبيق إلا المساس بمجرد الأمال- التي هي محض ترقب رجاء- لم ترقي بعد إلى مرتبة الحقوق المكتسبة فلا رجعية فيها، ويتضح من قراءة هذا الرأي وجود خلط بين رجعية القاعدة القانونية والحق المكتسب، فالحق المكتسب عندهم يحول دون تطبيق القاعدة القانونية الجيدة، فإذا كان من شأن تطبيق هذه الأخيرة الإخلال بالحق المكتسب، فلا يستساغ إعمالها ويجب السماح بامتداد القاعدة القانونية القديمة.

وتطبيقاً لذلك فقد أشار مجلس الدولة المصري أيضاً في عديد من أحكامه على أن معني الرجعية هو انسحاب آثار القرار على مراكز تمت بصفة نهائية في تاريخ سابق على تاريخ نفاذه وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ١٦يونيه ٢٠٠٨؛ حيث قضي بأن: "رجعية القرار الإداري تعني: تطبيق نصوصه على المراكز القانونية التي تم انشاؤها قبل دخولها حيز النفاذ[٤]، فإذا مس القرار الإداري ما تكون أو انقضي من مراكز قانونية، في ظل القاعدة القانونية القديمة يكون قد تم تطبيقه بأثر رجعي. وسار على نفس الدرب عندنا القضاء الإداري؛ حيث ربط بين الرجعية والحق المكتسب بقوله "إن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للمادة (٢٧) من الدستور القديم" والتي تقابل المادة (١٨٧) من دستور ١٩٧١م، كما أكدت فتوي الجمعية العمومية[٥] لقسمي الفتوي والتشريع بمجلس الدولة المصري على أن رجعية القرار الإداري تعني: ارتداد آثار القرار إلى تاريخ سابق على تاريخ صدوره بما قد يترتب على ذلك من مساس بالحقوق المكتسبة للعاملين في الماضي.

يتضح مما سبق أن إيجاد معيار للحق المكتسب ليس صعباً فحسب بل هو مستحيل، لذا فقد أشار إليه الفقه بسهام النقد؛ إذ يري جانب من الفقه، وبحق أن فكرة الحق المكتسب ترتيب بالقرار الفردي فالقرارات الفردية سواء كانت شخصية أم شرطية متي صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أو مركز

---

[١] طعن رقم ٧/٥٧٥ق، بجلسة ١٩٧٧/٦/١٢، مجموعة المحكمة ١٥سنة، ج٣٠، ص٢٢٩٤.

[٢] د. محمود جمال الدين ذكي، "دروس في مقدمة الدراسات القانونية"، الهيئة العامة للمطابع الأميرية،القاهرة : ط٢، بدون سنة نشر، ص٢٢٦ .

[٣] في عرض النظرية التقليدية: Roubier: le droit tronshoire, p.١١٢-١١٧ .

[٤] محكمة القضاء الاداري، حكم الدوائر المجتمعة بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٥، س٥، ص٢٧، حكم الادارية العليا ١٩٦٥/١١/٢١، في القضية رقم ١٠٥٠، س٧، ص١٧.

[٥] الفتوي رقم ٩ بتتاريخ ١٩٧٢/١/٣١، جلسة ١٩٧١/١/١٢، ملف رقم ٢٧٥٣/٨٦، س٢٦، من أول اكتوبر ١٩٧١ إلى آخر ديسمبر ١٩٧٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا، ج١، ص١٤٦.

خاص، فإنه لا يمكن المساس بها. أما بالنسبة لغير القرارات الفردية يجب أن نميز بين الحق المكتسب والآثر الرجعي، لذلك قرر مجلس[١] الدولة الفرنسي أن اللوائح التي تنص على شروط جديدة للدخول في كادر الوظيفة العامة لا تنطبق فوراً إلا على العمال تحت التمرين الذين لم يصدر بعد بشأنهم قرارات تعيين، مع ملاحظة أن هذه النقطة وهي الحق في الاعتراف بصفة الموظف بقيت بمنأي عن التغيير، ويفسر (Auby)[٢] هذا الحكم بقوله أن مبدأ عدم الرجعية يقتصر مفهومه على إهدار الأثار الماضية للمراكز القانونية إلا إذا أنكرت اللائحة بصفة رجعية كل قيمة لهذه الآثار ولكن لا يكون الوضع هكذا إذا تطلبت اللائحة بالنسبة للمستقبل توافر شروط جديدة، فهذا تكون بصدد الأثر الفوري، وبالتالي تطبق فكرة الحق المكتسب بينما يري (Captant)[٣].

إن فكرة احترام القانون الجديد للحقوق المكتسبة لا يتصور أن تكون صحيحة إلا بالنسبة للماضي ولكن ليست بالنسبة للمستقبل، فالمشرع يستطيع في أي وقت يري فيه أن الإبقاء على أي حق من الحقوق أصبح متعارضاً مع المصلحة العامة أن يعدل فيه او يحذفه، ويطبق هذا التعديل أو ذاك الحذف فور العمل بالقانون الجديد على جميع الحقوق التي من هذا النوع دون أن يعتبر ذلك مخالفاً لمبدأ عدم الرجعية.

ثانياً- صور الرجعية:

تتحقق الرجعية المحرمة عندما تمتد أثار القرار إلى تاريخ سابق على توقيعه أو إصداره، وكذلك إذا حدد القرار لآثاره تاريخاً لاحقاً على اصداره وسابقاً على تاريخ إعلانه ونشره، ومن ثم فإن الرجعية تأخذ العمل صورتين هما الرجعية بالنسبة لتاريخ توقيع القرار، والرجعية بالنسبة لتاريخ نشر القرار أو إعلانه وتفصيل ذلك على النحو التالي:

(١) رجعية القرارات الإدارية بالنسبة لتاريخ توقيعها:

القاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية أن القرار – سواء كان فرديا أو تنظيميا – لا تمتد أثاره إلى تاريخ سابق على تاريخ توقيعه، ذلك أن امتداد هذه الآثار إلى هذا التاريخ تؤدي إلى رجعية في القرار، تخالف مبدأ من المبادئ القانونية المهمة ألا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.[٤] ويتصف القرار الإداري-لائحياً كان أم فردياً-بالرجعية إذا امتدت أثاره إلى يوم واحد سابق على تاريخ توقيعه أو إصداره، إذا امتدت هذه الآثار أيضاً إلى عام سابق على تاريخ التوقيع أو الصدور، فالعيب يقوم ويتحقق بغض النظر عن قصر او طول المدة السابقة على تاريخ توقيعه أو إصداره وهذا العيب هو عيب الرجعية غير المشروعة.[٥] وقد تكون الرجعية صريحة عندما يحدد القرار نصاً لسريانه من تاريخ سابق على تاريخ نفاذه أو إصداره في حق الموجه إليه، وهو أمر نادر الحدوث فقلما تقع فيه الإدارة، وبالتالي يسهل على الأفراد أن تبين من الرجعية التي تعتر القرار، وتطبيقاً لذلك أفتت الجمعية[٦] العمومية بقسم الفتوي والتشريع بمجلس الدولة المصري بأن "...قرار النقل إنما شرع بتولي العامل المنقول عمل الوظيفة التي نقل اليها، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا في تاريخ لاحق لقرار النقل، فإذا تضمن قرار النقل نصاً بأن يكون ذلك من تاريخ سابق عيه، فإن هذا النص إنما يستهدف غرضاً آخر غير تولي أعمال الوظيفة المنقول إليها، وبذلك يكون قرار النقل المتضمن هذا النص قد انحرف به عما شرع النقل من أجله ويكون النص على هذه الرجعية مخالفاً للقانون".

---

(1) C.E: 9 Mai, 1947, Febre, p. 187, Waline, individualism et le droit 1945. 218, Auby. Op. cti, p. 30-31.

(2) Auby et Drago :traite contentieux admininistratif, paris, LGDJ 1984, p.32.

(3) H. Ccaptiont: introduction a l'etude du droit civil, 1912, p.82.

(٤) نجم عليوي خلف، "مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية"، المرجع السابق ، ص٥٢.

(٥) د. عبد العزيز الجوهري، "القانون والقرار في الفترة بين الإصدار والشهر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٥، ص٩٣.

(٦) الفتوي رقم ٨١ بتاريخ ١٩٦٨/١/٢٢، مجموعة الفتاوي في عشر سنوات، ١٩٦٠، ١٩٧٠، ص٢١٧٨.

ولما كان من السهل معرفة القرار الذي ينطوي على أثر رجعي وذلك من خلال مقارنة تاريخ إصداره بتاريخ سريانه كما هو الحال في الرجعية الصريحة فإن الأمر يختلف في الرجعية الضمنية ولذلك تلجأ الإدارة إلى عديد من الوسائل لإخفاء الرجعية في قراراتها وهذه الوسائل هي :

١. قد تعمل الإدارة على تغير تاريخ القرار، وذلك بتقديم التاريخ فتتضمن قرارها تاريخاً سابقاً على تاريخه الحقيقي كأن تصدر قرارها في ٢٠٠٨/١٠/٣٠م وتشير إلى أن القرار يسري من تاريخ صدوره وتذكر تاريخ صدور القرار في ٢٠٠٩/١/١م وتنفذ القرار من هذا التاريخ، وفي الغالب تلجأ الإدارة إلى تقديم التاريخ في القرار في حالة ما إذا اشترط القانون تدخلها خلال فترة محددة، وإلا أصبح تدخلها باطلاً، ففي هذه الحالة تلجأ الإدارة إلى تقديم التاريخ لإخفاء التدخل بعد الميعاد، كما قد تلجأ الإدارة إلى تقديم تاريخ اللائحة التي يشترط صدورها قبل إصدار قرارات فردية لتخفي عدم مشروعية قرارات صدرت تطبيقاً لهذه اللائحة قبل إصدارها فعلاً .[١]

٢. إصدار الإدارة قرارها وتأمر بسريانه من تاريخ صدوره أو من تاريخ نشره يحق ذوي الشأن من الأفراد المخاطبين بأحكامه ومع ذلك يكون القرار متضمناً أثراً رجعياً، وذلك لمساسه بمركز قانوني سابق لا يجوز المساس به، كقرار الذي يصدر بترقية موظف، وبعد مرور فترة من الزمن يصدر قرار آخر بتعديل هذه الترقية، ففي هذه الحالة يعد القرار السابق رجعياً لأنه مس مركز قانوني مكتمل العناصر.[٢]

٣. كما قد تلجأ الإدارة إلى إخفاء رجعية قراراتها؛ حيث تغفل تضمين القرار تاريخ صدوره، ومع ذلك فلا يعتبر هذا الإغفال عيبا يؤدي إلى إبطال القرار، ولكنه يثير شكاً في نفس القاضي حول سلامته، فإذا ثبت له أن تاريخ النشر أو الإعلان سابقاً على تاريخ النفاذ أصبح رجعياً، وعلى أية حال فإن أثار القرار الذي لا يحمل تاريخاً أو القرار ذي التاريخ المعيب لا تبدأ إلا من تاريخ صدوره الحقيقي.

٤. قد تصدر الإدارة قراراً يتم بموجبه تعديل الرسوم على أن يسري من تاريخ لاحق على صدور القرار ورغم ذلك فإنه ينطوي على أثر رجعي، فمثلاً زيادة التيار الكهربي اعتباراً من قراءة العداد التالية لتاريخ نشر القرار بالرغم من أن قراءة العداد التي تتم كل شهرين، إنما تتم لحساب التيار الكهربي المستهلك خلال الشهرين السابقين، أما حساب الاستهلاك يجب ان يتم حسب السعر الساري خلال هذا الاستهلاك، وما قراءة العداد إلا عملية مادية الغرض منها معرفة حساب ما تم استهلاكه.[٣]

٥. وأخيراً قد تخفي الإدارة الرجعية في قراراتها تحت ستار القرارات المؤكدة أو المفسرة أو المصححة أو المصدقة لقرارات سابقة، وفي هذه الحالة يجب على القاضي أن يبحث عن الأثر الذي يرتبه القرارالجديد؟ وهل هو يحمل نفس أثرالقرارالسابق أم أنه يحمل أثراً جديداً؟ فاذا تبين له أنه يرتب أثراً جديداً اعتبره قراراً جديداً دون النظر لما يدعيه مصدر القرار. والقرارات المؤكدة هي التي تتماثل في موضوعها وسياقها مع قرار سابق نهائي[٤] .

(٢) صور رجعية القرارات الإدارية بالنسبة لتاريخ نشرها:

يقصد بالرجعية في هذه الصورة؛ أن القرار يحدد آثاره تاريخ لاحق على توقيعه أو إصداره وسابقاً على تاريخ نشره، وهي أقل خطورة من الصور السابقة، لذا يطلق عليها الفقه الفرنسي الرجعية الظاهرية؛ حيث أن القرار في هذه الصورة وإن كان تلاعب أيضاً بالحدود الزمنية، إلا أنه تلاعب بها بطريقة أقل من ذلك القرار الذي تمتد آثاره إلى تاريخ إنعدام فيه وجوده كلياً.[٥] ويرجع تحريم الرجعية في هذه الحالة إلى قاعدة نفاذ القرارات الإدارية القاضية بعدم جواز الاحتجاج بالقرارات في مواجهة الأفراد إلا بعد العلم بها

---

[١] د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، الأثر الرجعي للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٩، ص١٢٣ وما بعدها.

[٢] د. محمود حلمي، "سريان القرار الإداري من حيث الزمان"، المرجع السابق، ص٧٠.

[3] C.E: 25/6/1948, L'aurore: S. 1948-3-29.

[٤] د.محمد محمد عبداللطيف، القرار الاداري الاصول النظرية والمشكلات العملية، كلية الحقوق ،جامعة المنصورة ، ٢٠٢١، ص٣٢.

[٥] د. عبد العزيز السيد الجوهري، "القانون والقرار في الفترة بين الإصدار والشهر"، المرجع السابق، ص٧٥.

كما أسلفنا، وعليه إذا ترتب القرار أثاراً سابقة على تاريخ نشره أو إعلانه في مواوجهة ذوي الشأن فإنه ينطوي على رجعية غير مشروعة، ولذلك أثار مجلس الدولة في العديد من القرارات التي تتضمن أثراً رجعياً، والتي يمتد تاريخ سريانها في الفترة ما بين إصدار القرار وشهره سواء كانت قرارات فردية أم تنظيمية، وقضاؤه مضطرد دائماً على إلغاء مثل هذه القرارات.

أ – بالنسبة للقرارات التنظيمية:

استقرت محكمة القضاء الإداري[١] في مصر على قاعدة عدم جواز الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الأفراد قبل شهره أو إعلانه من النظام العام، بحيث يطبقها القاضي من تلقاء نفسه سواء كان القرار المحتج به تنظيمياً أم فردياً بقولها "إذا كانت النشرة الدورية لوزارة التموين قد تضمنت صدور القرار رقم ٤٦٦ الخاص بترقية بعض موظفي الوزارة، فإن النشر على هذه الصورة يكون من القصور بحيث لا يكفي بذاته لتعرف موضوع قرار الترقية وتفصيلاته، ولا ترقي تلك الإشارة المقتضية للقرار المطعون فيه إلى مرتبة النشر المعول عليه. وقد اعتنقت الإدارية العليا[٢] هذا المبدأ فقررت في حكمها الصادر بتاريخ ١٥ نوفمبر ١٩٥٨ أن"... مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار، وهذا هو الإلغاء الكامل، وقد يقتصر على جزء منه دون باقية، وهذا هو الإلغاء الجزئي، كأن يرتب الحكم بإلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي الدعوي في الترقية...". وكذلك قضت المحكمة الدستورية العليا[٣] في هذا الشأن؛ حيث قررت في حكمها الصادر بتاريخ ١٣ من مايو لسنة ٢٠٠٧م بأنه "... من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها... فإن تطبيق القرار المطعون فيه قبل نشره، يزيل عن القواعد القانونية التي تضمنها صفتها الإلزامية فلا يكون لها قانوناً من وجود".

وذهبت في حكم آخر[٤] لها إلى بطلان القرار الفردي الصادر استناداً إلى قرار تنظيمي لم ينشر بقولها "... إن القرار المؤرخ في ١٩٨٦/٦/١١م المشار إليه بالقرار المطعون فيه رقم ٤٤٨ لسنة ١٩٨٨، لم ينشر في الجريدة الرسمية (الوقائع المصرية) بالمخالفة لنص المادة (١٨٨) من الدستور، ومن ثم فإن تطبيقها على المدعي قبل نشرها، يزيل عنها صفتها الإلزامية، فلا يكون لها قانوناً من وجود لمخالفتهما لنصوص المواد (٦٤، ٦٥، ٨٨) من الدستور".

وعلى ذات الدرب سارت محكمة النقض[٥] المصرية في أحد أحكامها إلى القول بأن "الأصل أن القرار الإداري يعد موجوداً قانوناً بمجرد إصداره وتلتزم جهة الإدارة بتنفيذه ولو لم ينشر، غير إعلانهم به او علمهم بمضمونه علماً يقينياً وذلك حتى لا يلزموا بأمور لم يكن لهم سبيل إلى العلم بها حتى لا يطبق القرار بأثر رجعي على الماضي، وهو ما يتنافي مع مبادئ العدالة والمشروعية، ووجوب حماية الحقوق المكتسبة، وما يقتضيه الصالح العام من استقرار معاملات الأفراد، والمحافظة على عوامل الثقة والاطمئنان على حقوهم".

---

[١] محكمة القضاء الاداري الدعوي رقم ١١/٥٩٣ق، جلسة ١٩٥٨/٤/٣ مجموعة أحكام السنة الثانية عشر، ص٩١.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا قضية رقم ٣/٢١٤ق، جلسة ١٩٥٨/١١/١٥، مجموعة س٤، ص٩٣. و حكمها في ١٩٧٧/٥/٢٢م في الطعنين ٨/٧١٩ق عليا، ١٩/٤٦٦٠ق عليا، الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادئ الإدارية وفتاوي الجمعية العمومية منذ عام ١٩٤٦-١٩٨٥، إشراف د. نعيم عطية، أ. حسن الفكهاني، ط١٩٨٦، ١٩٨٧، ج١٥، ص٢٣٢، قاعدة ١٨٢.

[٣] القضية رقم ١٨/٣٦ق دستورية، جلسة ١٩٩٨/١/٣، ومشار إليه في د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، ٢٠٠٧، الكتاب الثاني، ص٢٥٧.

[٤] القضية رقم ٢٤/٢٧٤ق، دستورية، بجلسة ٢٠٠٧/٥/١٣، مشار إليه في المرجع السابق.

[٥] طعن رقم ٤٤/٨١٠ق، نقض ١٩٨٠/٦/١٠، المرجع السابق، نفس الموضع، وبذات المعني والألفاظ أحكام المحكمة الإدارية العليا التالية: الطعن رقم ٨/٧٣ق.ع، جلسة ١٩٩٦/١١/٢٧، س١٢، ص٣٣٠؛ وحكمها في القضية رقم ١٢/٨٣١ق عليا، ١٩٧٥/٥/٢٤م؛ والطعن رقم ٣٦/٢٨١٠ق. عليا، جلسة ١٩٩٢/١١/٢٩، والطعن رقم ٣/٥٤٩ق. عليا، جلسة ١٩٥٧/٧/٢٢، ص١٢٠٩، مشار إليها في المرجع السابق، ص٢٥٨.

وقد يثور التساؤل حول إصدار قرارات إدارية فردية أستنادا لقرار تنظيمي لم ينشر؟ للإجابة على هذا التساؤل اختلف الفقه والقضاء ما بين مؤيد ومعارض.

فبالنسبة للفقه ذهب جانب[1] أنه لا يجوز إصدار قرارات إدارية، استناداً إلى قرار لم ينشر، ويشترط لإعمال هذا المبدأ نشر القرار الأصلي لإمكان الاحتجاج به في مواجهة الأفراد للقرارات الصادرة استناداً إليه، إذ أن جواز إصدار قرارات إدارية استناداً لقرار لم ينشر ينطوي على رجعية حقيقية لعدم سبق علم الأفراد بمصدر مشروعية القرارات الفردية، والقضاء يستطيع أن يعلق نفاذ القرار التابع على نشر القرار المتبوع شريطة مضي مدة معقولة بين القرارين حتى لا يفاجأ الأفراد بالقرارات الإدارية، دون أن يعدوا أنفسهم لمواجهة مقتضياتها، فالسماح للإدارة بإصدار قرارات إدارية استناداً إلى لائحة لم تنشر مبدأ غير سليم من الناحية القانونية، كما أنه يؤدي إلى الإضرار بحقوق الأفراد.

بينما يذهب جانب آخر[2] إلى إصدار قرارات استناداً لقرار لم ينشر إلا أنه لا يلزم الأفراد بهذه القرارات قبل أن يعلموا بمصدر مشروعيتها وكذا القرارات الصادرة استناداً إليه، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، إذ يري أن الإدارة بإمكانها أن تصدر قرارات تنفيذية استناداً إلى قرار لم ينشر على ألا يلزم الأفراد بهذه القرارات قبل أن يعلموا بمصدر مشروعيتها هي واللائحة التي صدرت هذه القرارات تطبيقاً لها وليس هناك ما يمنع من نشر اللائحة في نفس الوقت الذي تعلن فيه تلك القرارات، فمن الجائز أن يصدر القرار بتعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة في مكان معين ثم يصدر- قبل إعلان صاحب الشأن بهذا القرار أو علمه به- قرار آخر يندبه أو نقله وهكذا.

ويتفق الباحث مع الجانب الأول لإستقرار القضاء على عدم مشروعية القرارات اللائحية التي لم تنشر وبطلان القرارات الفردية الصادرة تنفيذاً لها على نحو ما أوردناه في الأحكام السابقة.

ب – بالنسبة للقرارات الفردية:

استقر قضاء مجلس الدولة على إلغاء القرارات الإدارية الفردية التي تتضمن أثراً رجعياً في الفترة ما بين إصدارها وإعلانها لذوي الشأن، باعتبارها تصطدم بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية[3]؛ إذ قضت المحكمة الإدارية العليا[4] في هذا الشأن حكمها بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩٨٥؛ بقولها: "... لما كان الثابت من الأوراق أن المدعي في ١٩٦٠/١/١٦م تاريخ صدور القرار المطعون فيه كان معتقلاً إذ أنه اعتقل منذ ١٩٥٩/١١/١٢م ولم يفرج عنه إلا في ١٩٦٣/٧/٢٥م في ظل أحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣م (الذي اعتبر القرارات الجمهورية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة) التي كانت تحول دون التجائه إلى القضاء، طالباً إلغاء القرار المطعون فيه، ولم تقدم جهة الإدارة الدليل على علم

---

[1] د. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٢١٠.

[2] د. عليوه فتح الباب، القرار الباطل والقرار المعدو، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص٤٨.

[3] مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Sonz Vee Montfort) بتاريخ ١٩٦٦/١٢/٢١، مع تعليق (peymond) وتتلخص وقائعها أنه بتاريخ ١٩٣٥/١٢/٨ صدر قرار وزير الداخلية بطرد سيدة أجنبية من فرنسا، ولم تعلن تلك السيدة بهذا القرار وفي عام ١٩٤٧، تزوجت من مواطن فرنسي واكتسبت الجنسية بموجب هذا الزواج طبقاً للمادة (٤٠) من قانون الجنسية، وبعد ذلك بلغت هذا القرار في تاريخ لاحق على زواجها، قضي مجلس الدولة الفرنسي بعدم سريان قرار الطرد في حقها وقد ذكرت المحكمة في حيثيات الحكم (وإن كان للقرار الإداري قيمته القانونية وليس لعدم نشره أي تأثير على صحته، إلا أنه يتعين التمييز بين آثار هذا القرار وما إذا كان يرتب فائدة أو بسبب ضرورة لصاحب الشأن، ولما كان الثابت أن المستفيد من القرار يستطيع التمسك به من تاريخ توقيعه في مواجهة الادارية بعكس الأفرد؛ حيث لا يسري القرار في حقهم، ويمكن الاحتجاج به في مواجهته، كما لا يصلح أساساً لقرارات أخري تكون سبباً لإحداث الضرر لمراكزهم القانونية إلا من اللحظة التي يكون فيها قد نقل إلى مهامهم بطريقة قانونية سليمة، ولما كان الثابت أيضاً أن طريقة العلم بالقرار الفردي هو الاعلان الذي يمكن صاحب الشأن من الإحاطة بالقرار ومضمونه وتقدير مدى قانونيته، لذلك فإن قرار الطرد الذي لم يعلن إلى المدعي، لا اثر له، ولا يجوز الاحتجاج به في مواجهتها.

[4] المحكمة الإدارية العليافي الطعن رقم٧٧/٣٠٨ق عليا، ١٩٨٥/١٢/٢، مجموعة السنة ٣١، ج١، بند٦٦، ص٤٨٤.

المدعي يقيناً بالقرار المطعون فيه، وقتما كانت تسمح له الأوضاع القانونية السائدة حينذاك برفع دعـواه، ومن ثم فإن ميعاد رفع دعوي الإلغاء لا يسري في شأنه إلا من تاريخ زوال المانع القانوني برفع دعـواه وهو ١٩٧١/١١/٢٢م تاريخ الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا، بعدم دستورية القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣م".

ويستنتج من هذا الحكم إن معيار الرجعية يكمن في أسبقية أثار القرار الإداري على تاريخ سريانه، فتاريخ سريان القرار وحده هو الذي يأخذ به مجلس الدولة الفرنسي في الاعتبار عند الحكم على رجعيـة القرار الإداري، فبالنسبة للقرارات التنظيمية فإنها تعد في كثير من الأحيان قابلة للتطبيق من تاريخ انتهاء إجراءات نشرها وبالنسبة للقرارات الفردية من يوم إعلانها إلى ذوي الشأن، وعلى ذلك فإنه بمقارنة تاريخ النشر أو الإعلان على التاريخ الذي ينص على سريان القرار فإنه يستدل على انطـواء أو عـدم انطـواء القرار محل النزاع على الأثر الرجعي.[١]

ثالثاً- شروط الرجعية في القرارات الإدارية:

يجدر بنا هنا أن نعرض لشروط الرجعية التي تحيط بمضمون القـرار الإداري، فـالقول بوجـود الرجعية يتطلب إثباتها، وأتفق الفقه والقضاء على أن هناك شرطين لإسباغ صفة الرجعية فـي القـرارات الإدارية هما:

الشرط الأول: أن يوجد ثمة مركز قانوني ذاتي أو شخصي تكاملت عناصره في ظل نظام قـانوني سابق على صدور القرار الجديد.

الشرط الثاني: أن يكون من شأن الرجعية المساس بتلك المراكز الشخصية التي تكاملت عناصـرها أو تكون بعضها وما ترتب عليها في ظل القرار القديم لنظام قانوني سابق وقبل صيرورة القـرار الجديـد نافذاً. ومع ذلك فإن الأمر يحتاج لبعض الايضاح بشأن شروط الرجعية السابقة، وذلك فيما يلي:

(١) أن يوجد ثمة مركز قانوني ذاتي أو شخصي تكاملت عناصره في ظل نظام قانوني سابق على صـدور القرار الجديد:

مؤدي ذلك أنه لابد من وجود مركز قانوني خاص يكون قد تولد لصاحب الشأن بالفعـل، وبالتـالي يجب عدم المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك، فهذه المراكز الفردية هي التي تتمتع بثبات نسبي يحول دون المساس بها بقرار رجعي. وعليه فالتصرفات القانونية يمكن تعديلها في كل وقت حسبما يقتضيه الصالح العام، إلا أن المراكز الناشئة عنها لايمكن المساس بها، وهنا تفرض ضرورة حماية بعض المراكز القانونية عدم المساس بالقرارات المنشئة لها، لذا يمكن القول بأن عدم المساس ببعض التصرفات القانونية ليس دائماً نتيجة لقوتها الإلزامية، وإنما حماية للمراكزالتي تكونت بالفعل، واتسمت بنـوع مـن الثبات والاستقرار، ومن ثم فالآثار المتولدة في الماضي لايمكن المساس بهـا، وكـل المؤشـرات تعطـي الاستقرار للحالة القانونية الفردية، واستحالة المساس بها، وأحكام القضاء الفرنسي والمصري غزيرة في هذا الشأن ولكنها تشير إلى أن القرار الإداري الفردي متي صدر سليماً ضمن الضوابط القانونيـة، امتنـع على الإدارة المساس به وهذه الحصانة يحكمها بالإضافة إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية.[٢] ولقد أشارت محكمة القضاء الإداري على هذا المبدأ [٣] فـي حكمها الصادر في ٢٧ أكتوبر ١٩٥٩م إلى أن "الجهة الإدارية قد أصدرت قراراً إدارياً نهائياً باختيار موقع الوحدة المجمعة بأرض المدعي بناء على سلطاتها التقديرية ومن ثم كان قرارها صـحيحاً لايجـوز لهـا

---

[١] د. عبد العزيز الجوهري، "القانون والقرار في الفترة بين الإصدار والشهر"، المرجع السابق ، ص٧٨.

[٢] د. رحيم سليمان الكبيسي، "حرية الإدارة في سحب قراراتها"،دراسة مقارنة، مطبعة القـاهرة، ٢٠٠٠، ص١١٦؛ وفـي نفس المعنى قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق بالرقم ٤٦٦/ قضاء موظفين – تمييز/٢٠١٣ بتـاريخ ٢٠١٤/٧/٣ "يخضع القرار الإداري لقاعدة عدم الرجعية"، وبنفس المعنى قرارها بالدعوى رقم ١١٠٦/قضـاء مـوظفين – تمييـز/ ٢٠١٥، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٥، ينظر: مجلس الدولة، قرارات مجلس الدولة وفتـاواه لعـام ٢٠١٨، مـن منشـورات المحامي: سعد غازي مصلح العنزي.

[٣] محكمة القضاء الإداري في الدعوي رقم ٩/٦١٣ق، بجلسة ١٩٥٩/١٠/٢٧، مجموعة أحكام المجلس، سنة٤، ص١١٤.

العدول عنه أو سحبه، ومن ثم ما كان للجهة الإدارية أن تعدل عن قراراها المذكور ما دام قد صدر صحيحاً وترتب عليه مركز ذاتي للمدعي".

كما أيدت هذا الاتجاه المحكمة الإدارية العليا في عدة أحكام بقولها أن القاعدة المستقرة هي: أن القرارات الإدارية التي تولد حقوقاً أو مراكز شخصية (ذاتية) للأفراد، لا يجوز سحبها في أي وقت، متى صدرت سليمة، فالمركز القانوني الذاتي او الحق المكتسب لا يتولد في ظل مركز قانوني عام إلا بتطبيقه تطبيقاً فردياً، وبالتالي فإن مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر بتاريخ ٨ يناير ١٩٥٣، قضي بأن: " الحق لا يكتسب في ظل قاعدة تنظيمية عامة إلا بتطبيقها فردياً، فيتولد لصاحب الشأن مركز قانوني خاص، وهذا الذي لا يجوز المساس به إلا بقانون". [١]

ويستنتج من ذلك أنه لا يكفي لحصول الفرد على المركز الذاتي (أو الشخصي) أن تكون السلطة الإدارية بسبيل تطبيق المركز القانوني العام على الشخص الذي تكاملت في حقه شروط الإفادة منه، بل يجب أن تكون عناصر المركز قد تحققت تماماً وفقاً للنظام القديم، فإذا كان موظف قد استوفي شروط التعيين طبقاً للقانون، وشرعت الإدارة في تعيينه حتى لو اتخذت إجراءات الكشف الطبي عليه، وتقديم المستندات، فإنه لا يعتبر قد اكتسب المركز القانوني الذاتي إلا بتمام صدور قرار التعيين من السلطة المختصة، أما قبل ذلك فكل تعديل يرد على شروط التعيين ولو بالزيادة يسري عليه بأثر مباشر[٢]، ولعل السبب في ذلك أن الحق ينشأ من القانون أو اللائحة، ولكن لا يكتسب إلا من قرار فردي يطبق على الشخص المعني[٣]، وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري أن مجرد الترشيح للتعيين في الوظيفة، أو الترقية عليها لا يكفي في هذا الشأن[٤]، حتى ولو كان المرشح قد باشرأعمال الوظيفة إلى حين استيفاء مسوغات التعيين، ما دام قد اتضح أنه فاقد أحد شروط التعيين فيها، وبالتالي فإن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لانعقاد رابطة التوظيف، بل لابد من صدور قرار بالتعيين في الوظيفة بالأداة القانونية. وعلى عكس ما تقدم فإن المشرع قد يصدر قرارات لائحية أو تنظيمية من شأنها أن تولد مراكز خاصة، يكتسبها كل من استوفي الشروط دون حجة إلى تدخل الإدارة بالتطبيق الذاتي على الأفراد، مثال ذلك القانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨، الخاص بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة، وزيادة حافز الإثابة للعاملين بإدارات الوحدات المحلية، وزيادة المعاشات والمعاشات العسكرية، فطالما اكتسب الأفراد مركزاً قانونياً من النص القانوني مباشرة، ودون حاجة إلى إصدار قرار فردي بثبوت هذا المركز لهم، فلا سلطان للإدارة بمنح أو منع هذه المراكز، والقرار الصادر بهذه الحالة استناداً إلى القاعدة القانونية العامة يعد قراراً تنفيذياً من قبيل العمل المادي، ما دام لم ينشئ بذاته أثر قانوني، وذلك لأنعدام السلطة التقديرية لجهة الإدارة في هذا الشأن.

ولقد اضطرد أحكام مجلس الدولة المصري على ذلك، ومن فتاوي الجمعية[٥] العمومية الحديثة فتواها الصادرة بتاريخ ٤ يناير ٢٠٠٧م؛ حيث أفتت "إن قرار التعيين في وظيفة أستاذ مساعد أو استاذ هو قرار مركب يشارك في تكوينه أكثر من جهة ويمر بأكثر من مرحلة بدءاً من اللجنة العلمية، مروراً بمجلس

---

[١] المحكمة الادارية العليا طعن رقم ١٨/٤٠ق،ع ، ١٩٧٦/٦/٢٩، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ١٩، قاعدة رقم ٤٢٣، ص٦٤١.

[٢] د. شمس ميرغني علي، مقالة بعنوان، اللوائح التنظيمية في الإمارات العربية المتحدة والفقه المقارن، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد٣، السنة ٣١، يوليو، سبتمبر، ١٩٨٧، ص١٦ ومابعدها.

[٣] محكمة القضاء الاداري في القضية رقم ٦/١٤٥٥ق، جلسة ١٩٥٤/١/٢٠، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة القضاء الإداري، س٨، ص٤٩٠.

[٤] محكمة القضاء الاداري في القضية رقم٧/١٥٦ق، جلسة١٩٥٥/٤/١٣، المجموعة السابقة، س٩، ص٤٠٦ .

[٥] فتوي رقم٤ في٢٠٠٧/١/٤من ملف رقم١٠٧٦٣/٢٦، مشار إليه في مؤلف: د.محمد ماهر، "ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي"المرجع السابق ، ص٥٢٦.

القسم ومجلس الكلية، انتهاء بمجلس الجامعة وصدور القرار من فضيلة شيخ الأزهر، وحينئذ يكتمل تكوين القرار لمروره بهذه المراحل مجتمعة وتطبق في هذه الحالة الاحكام القانونية المعمول بها في تاريخ استكمال المركز القانوني على النحو المتقدم دون غيره، ولما كان قرار ترقية المعروض حالته إلى وظيفة أستاذ مساعد لم يكن قد اكتملت مراحل تكوينه بموافقة مجلس الجامعة وصدور القرار من فضيلة شيخ الأزهر قبل إلغاء حكم المادة (١٦٠) من اللائحة التنفيذية المشار إليها بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٥ لسنة ٢٠٠٦م التي كانت تقرر تخفيض مدة الترقية سنة بالنسبة إلى من يعينون في كليات جامعة الأزهر المنشأة خارج مدينتي القاهرة والاسكندرية، ومن ثم فإنه لا يستفيد من حكم هذه المادة وإنما يطبق عليه حكم المادة (١/١٥٧) من اللائحة التنفيذية إليها التي اشترطت للتعيين في وظيفة أستاذ مساعد قضاء مدة خمس سنوات في وظيفة مدرس ....". كما قد يصدر عن الإدارة قرارات لائحية منشأنها أن تول دمراكز خاصة يكتسبها كل من استوفي الشروط المطلوبة في هذه اللائحة، وتكون قرارات الإدارة في هذا الشأن مجرد إجراءات تنفيذية بهدف تطبيق القانون على حالة الموظف وحمل ما نص عليه القانون إلى الموظف المعني .[١]

مثال ذلك القراررقم٢٣٠لسنة ١٩٩٨م بالقواعد التنفيذية لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٢٤٩ سنة ١٩٩٨م بمنح العاملين المدنيين بالدولة مكافأة شهرية تعادل الفرق بين نسبة ٢٥% من الأجر الأساسي الشهري وما يتقاضونه، فقد نص في الفقرة الثانية من المادة الاولي على أن "يسري هذا القرار على العاملين بالوحدات الإدارية المختلفة الذي لا تسري عليهم نظم إثابة أفضل وهم العاملين الذين يقل مجموع ما يتقاضون من مبالغ إثابة شهرية عن نسبة ٢٥% من الأجر الأساسي الشهري سواء تحت مسمي مكافأة عن جهود غير عادية، او تشجيعية، أو حوافز، او أية مكافآت تصرف لذات الفرض ولو تم الخصم بها على نوع مكافآت اخري بموازنة الوحدة "فكل عامل يقل مجموع ما يتقاضاه من مبالغ إثابة عن ٢٥% من الأجر الأساسي يتولد له مركز قانوني في صرف مكافآت شهرية تعادل الفرق بين نسبة الـ ٢٥% من الأجر الأساسي الشهري وما يتقاضاه.[٢] ففي هذا النوع من القرارات لا يمكن إغفال وتجريد القرارات من طبيعتها الإدارية إذ أنها تصدر في نطاق السلطة المقيدة للإدارة فتنقل القاعدة القانونية من حالة العمومية والتجريد إلى حالة الخصوصية والتحديد، وفي مثل هذه الحالة الاستثنائية يجب أن لايضارالموظف إذا اتخذت منه جهة الإدارة موقفاً سلبياً أو كما تقول المحكمة الإدارية العليا[٣] في حكمها الصادر في٦ ديسمبر١٩٥٨، "يجب أن لا يضار الموظف بتراخي جهة الإدارة في تسوية حالته طبقاً للقوانين واللوائح متي رتبت له حقاً من تاريخ معين، وكان لذلك أثره قانوناً في الترقية مستقبلاً، إذ قد يرتب على إغفال ذلك فوات فرصة الترقية بالنسبة إليه..."، وهكذا يتميز المركز القانوني الذاتي (أو الشخصي) عن مجرد الأمل في اكتسابه، في أن المساس بالأول عن طريق قرار لاحق عليه، يجعل من هذا القرار معيباً بعيب عدم المشروعية، لمخالفته مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أما المساس بالثاني فلا يؤدي إلى مخالفة المبدأ، لأنه قابل للتعديل والتغيير في كل وقت حسبما يقتضيه الصالح العام ومن ثم لا يعد القرار معيباً لعدم انطوائه على أثر رجعي، وإنما يعد تطبيقاً مباشرة له.

(٢) أن يكون من شأن الرجعية المساس بتلك المراكزالشخصية التي تكاملت عناصرها أو تكون بعضها وما ترتب عليها من آثار في ظل القرارالقديم وقبل صيرورة القرار الجديد نافذاً:

---

[١] المحكمة الإدارية العليا للطعن رقم ١٤/٨٠٩ق عليا، ١٩٧٤/٥/٢٥، م"بادئ المحكمة الإدارية العليا"، السنة ١٩، ص٣٨٤.

[٢] د. محمد السيد البيدق، "نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص٢٢٨، ٢٢٩.

[٣] المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٦، مجموعة أحكام السنة الرابعة، ص٣١٧.

يلزمنا لتوضيح هذه الحالة التحقيق من حدوث أمرين: أولهما تاريخ تكوين المركز القانوني الذي أحدثه القرار القديم، أو ما اجتمع من عناصر هذا التكوين، أو تاريخ ترتيب الآثار عليه، والآخر تاريخ نفاذ القرار الإداري الجديد، فإذا كان التاريخ الأول يدخل في نطاق التاريخ الثاني، فعندئذ لا رجعية والعكس صحيح، وعليه فالحد الفاصل بين الرجعية وعدمها يكمن في تاريخ نفاذ القرار الإداري بحيث تعد المراكز القانونية الذاتية التي تكاملت قبله، محصنة من أن يمسها ذلك القرار، أما المراكز القانونية الذاتية التي لم تكن قد تكاملت قبل نفاذ القرار، فإن هذا القرار يسري عليها، بما له من أثر مباشر[1]، ولا ينطوي على أثر رجعي في هذه الحالة.

تجدر الإشارة إلى أن هذه القاعدة سهلة التطبيق في حالة المراكز القانونية التي تنشأ وتنتهي في لحظة واحدة في ظل قاعدة معينة، وبالتالي فلا يجوز أن يمس القرار الجديد هذه المراكز التي اكتملت وتكونت في ظل هذه القاعدة القانونية السابقة، وإنما قد يثور السؤال في هذا الصدر حول المراكز التي تحتاج إلى وقت طويل لتكوينها (أو انقضائها) كما قد تحتاج كذلك إلى اجتماع عدة عناصر لا تكتمل في وقت واحد، وكذلك الآثار الممتدة لهذه المراكز؟، والأصل في ذلك أن القرار الجديد لا يملك إعادة النظر فيما تم في ظل القانون القديم من تكوين أو انقضاء مركز قانوني ذاتي، أو من توافر بعض هذا التكوين أو الانقضاء، أو من ترتيب آثار معينة على مركز قانوني، فالعبرة كما ذكرنا هي بمعرفة تاريخ تكوين أو انقضاء المركز القانوني أو توفر ما اجتمع من عناصر هذا التكوين أو الانقضاء أو تاريخ ترتيب الآثار عليه، فإن كان المركزالقانوني قد تكون أو انقضي أو توافرت بعض عناصر تكوينه أو انقضائه في ظل القانون القديم، فلا يمس القانون أو القرار الجديد هذا التكوين، أو ذاك الانقضاء، أو تلك العناصر، وإلا كان رجعياً، وإن كانت الآثار المتولدة من مركز قانوني قد ترتبت قبل نفاذ القانون، أو القرار الجديد فلا تأثير له عليها، إذا ليس له أثر رجعي.[2] وتنشأ الرجعية في القرارات الإدارية عندما يكون هناك مركز قانوني مكتمل العناصر في ظل قاعدة قانونية معينة، ويأتي قرار إداري جديد ماساً بهذا المركز سواء بالتعديل، أو الإلغاء وعلى العكس من ذلك فإن المركز القانوني الذي لازال في طور التكوين، كما لو كانت الإدارة قد بدأت بالإجراءات، وتعلقت به آمال أشخاص معينين وهم ساعون في سبيل الحصول عليه، هنا لا يمكن القول بأنهم قد اكتسبوا مركزاً قانونياً ما دام أن المركز لم يستقر بصفة نهائية، ومن ثم فإن القرار الذي يمس هذا المركز إنما يسري على المراكز التي لم ينته تكوينها بعد وبأثر مباشر لا رجعي، لأن الرجعية توصف عند المساس بالمركز القانوني الذي تكاملت عناصره في ظل وضع قانون معين، كما إن من المراكز ما يمتد بأثاره فترة تطول أو تقصر، ويظل الموظف طوال هذه الفترة في مركز قانوني ذاتي، خاضعاً لما يرتبه هذا المركز من آثار تمتد بامتداده .[3]

وتجدر الإشارة إلى أن الآثار القانونية التي تستمر لوقت طويل، ما تم منها في ظل التشريع القديم، لا تأثير للتشريع الجديد عليه، ما لم يتم منها في ظل التشريع القديم، فإنه يخضع للتشريع الجديد، ولا

---

[1] د. محمد عبد العال السناوي، "نفاذ القرارات الإدارية"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، عام ١٩٨١، ص٢١٧.

[2] د. حسن كيرة،"مشكلة تنازع القوانين من حيث الزمان" المرجع السابق ، ص١١٤، ١١٥.

[3] كالقرار الصادر بوقف الموظف عن عمله احتياطياً؛ فيضعه في مركز قانوني ذاتي، يمتد بأثاره ما امتد الوقف، فإذا كان يترتب على وقف الموظف احتياطياً حرمانه من صرف راتبه عن مدة الوقف، وجاء تنظيم قانوني جديد معدلاً من هذه القاعدة، بأن جعل الأثر المترتب على وقف الموظف احتياطياً، وهو حرمانه من نصف راتبه، وبالتالي صرف النصف الآخر له، فالقاعدة في هذه الآثار الممتدة، أن ما وقع منها في ظل النظام القانوني القدي، يخرج من سلطان النظام القانوني الجديد، وعليه فإن كل حالات الوقف عن العمل التي امتدت حتى لحقها التنظيم الجديد، لا تسري عليها أحكامه بالنسبة إلى مدة الوقف السابقة على نفاذه، وبهذا يكون لكل الموقوفين عن العمل قبل نفاذ التنظيم القانوني الجديد، أن يتقاضوا من تاريخ نفاذه نصف مرتباتهم عن مدة وقفهم الممتدة في ظل التنظيم الجديد الذي يسمح بها؛ د. شمس مرغني علي، المرجع السابق ، ص١٨.

رجعية في ذلك[١]. وبالتالي فإن المساس بالآثار المستقبلة لوقائع سابقة على صدور القرار الجديد لا يعد خرقاً مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

خلاصة القول: أن القرار الإداري يحدث تعديلاً في التنظيم القانوني عند إصداره من الجهة الإدارية المختصة بذلك، وهذا التعديل قد يكون إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغاء هذا المركز، وفي جميع هذه الأحوال يجب أن يسري القرار من تاريخ مرورة ولا يرتد أثره إلى تاريخ سابق على هذا التاريخ، فإذا أريد بالقرار التنظيم للمستقبل، فليس هناك مساس بالمراكز القانونية، أما إذا كان هذا دليل الذي يحدثه القرار في التنظيم القانوني يراد منه سريانه على الماضي هنا يحدث المساس المراكز القانونية، ومخالفة لمبدأ عدم الرجعية، لأن القرار في هذه الحالة يتضمن اعتداء على مراكز ذاتية نشأت قبل صدوره، وهذه القاعدة يسهل تطبيقها في حالة القرارات البسيطة، أما القرارات التي يشترك في أكثر من هيئة واحدة كما في قرارات الهيئات اللامركزية التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية مثلاً، فالمبدأ المسلم به أن القرار لا يمكن أن يكون نافذاً إلا بعد التصديق الصريح، أو من جانب السلطة الوصائية، وبناء على ذلك فإن التصديق يسبق التنفيذ وشرط ضروري لإتمامه، ومن هنا حمل اسم وما ذلك إلا باعتبار القرار اللامركزي قرار موقوف التنفيذ إلى أن يتم التصديق عليه.[٢]

ويثور التساؤل هنا بالنسبة إلى تاريخ أثار القرار هل من تاريخ صدور القرار من السلطة اللامركزية؟ أم من تاريخ التصديق؟

يري جانب من الفقه [٣] أن تضمين القرار في هذه الحالة، أي أثر يسبق تاريخ تصديق سلطة الوصاية يعد تطبيقاً للرجعية، ويري أن تاريخ نفاذ القرار هو تاريخ التصديق عليه، ولا يمكن أن تتكامل عناصر القرار إلا بعد التصديق، وبالتالي فلا يمكن أن ينتج أثر قبل ذلك ما لم يقرر القانون غير ذلك، ويشترط أن يكون التصديق هنا بمعناه الفني أي الذي لا ينفذ القرار بدونه- أما إذا كانت السلطة الوصائية تملك مجرد الاعتراض خلال مدة معينة، فإن القرار يعد نافذاً من تاريخ صدوره من الهيئة اللامركزية إذا لم تستعمل سلطة الوصاية في الاعتراض خلال المدة القانونية، غير أنه يمكن إرجاع ما ذهب إليه غالبية الفقه والقضاء[٤] إلى أن قرارالسلطة اللامركزية وقرارالتصديق الصادرمن السلطة المركزية (قراران منفصلات ومتميزان) ولكن سريان إحداهما يتوقف على صدور الآخر، وهكذا فإن آثار القرار ترجع إلى تاريخ التوقيع عليه من الهيئة اللامركزية بعد تصديق السلطة المركزية الذي لا يعد أن يكون إلا مجرد إجراء لاحق على قرار سابق.[٥] ويتصف في جميع الأحوال القرار بالرجعية إذا مس المراكز القانونية الذاتية أو الآثار المترتبة عليها، أما إذا مس القرار المراكز النظامية العامة، فإنه لا يوصف بالرجعية في هذه الحالة، وذلك لأن الآثار المترتبة على المراكز التنظيمية العامة، تكون قابلة للتغير والتعديل في كل وقت.[٦]

---

[١] د. محمود حلمي، "مقالة في رجعية القواعد الجنائية الأصلح للمتهم"، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني، السنة ١٩٦٤، ص٦٢.

[٢] د.محمد الشافعي أبو راس، "الوصايا الإدارية على الهيئات اللامركزية"، مكتبة النصر بالزقازيق، ٢٠٠١، ص١١٤.

[٣] د. عمر عبد الرحمن عقل، "النظرية العامة في القرارات الإدارية"، بدون سنة نشر، ص١٢٧.

[4] maspetiol et laroque: la tutelle administion, 1930, p. 109.

[٥] يجب أن تستبعد من الأحكام السابقة، حالة القرارات التي تصدر من السلطة المركزية عند حلولها محل السلطة اللامركزية في الحالات اليت يجيز فيها القانون هذه الحلول، لأننا في هذه الحالة الأخيرة تكون أمام قرار إداري واحد لا أمام قرارين كما في الحالة السابقة؛ د. سليمان الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، المرجع السابق ، ص٥١٩.

[٦] فموظفو الدولة على سبيل المثال ليس لهم حق مكتب في الإبقاء على نظام الوظيفة العامة المعمول بها وقت دخولهم الكوادر الوظيفية، كما أن حقهم في المزايا التي تتضمنها الأنظمة الوظيفية وإنما يتوقف على استمرار العمل بهذه الأنظمة؛ حيث تستطيع الإدارة أن تعدل من هذه المزايا عند عدم وجود نص تشريعي، وغنياً عن البيان أن القرارات

خلاصة ما تقدم نستطيع الوصول إلى النتائج التالية:

١. يكون القرار رجعياً إذا مس مراكز قانونية شخصية أو حقاً مكتسباً لفرد ما في ظل وضع قانوني سابق على صدور هذا القرار الجديد المعدل في هذه المراكز أو تلك الحقوق، سواء كان هذا المساس متعلقاً بشأن هذه المراكز الذاتية السابقة أو ما تكون منها، او ما كان متعلقاً بأثارها الماضية في ظل وضع قانوني يسمح لها بهذا التكوين أو تلك الآثار، فما تم من أوضاع وما ترتب من آثار في ظل القاعدة القانونية القديمة يكون محكوم بها بداهة، وما يتم من أوضاع وما يترتب من آثار في ظل القاعدة القانونية الجديدة، فإنه يخضع لها بحكم الأثر الفوري.

٢. ينبغي أن تكون المراكز القانونية الذاتية السابقة أو الحقوق المكتسبة قد تكاملت عناصرها، وتوافرت في الأشخاص المعنيين جميع الشروط التي يتطلبها المركز القانوني العام، وصدور قرار فردي من الإدارة، بتطبيق أحكام المركز القانوني العام على هؤلاء الأشخاص المعنيين، أو صدور تشريع أو لائحة تقرر هذه المراكز أو تلك الحقوق المكتسبة دون حاجة إلى تدخل الإدارة وهذا وضع استثنائي.

٣. تتحقق الرجعية في تاريخ صدور القرار الجديد على المراكز القانونية الذاتية السابقة على صدوه كما أسلفنا وفي حالة القرارات التي تكون بحاجة إلى التصديق من السلطات المركزية، فإن الرأي الغالب أن التصديق إجراء لا حق على قرار سابق، ولكن يشترط أن يسبق التصديق التنفيذ، والعبرة المشروعية القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، يرجع إلى تاريخ صدور هذا القرار، كما أن التصديق يحسب على القرار برمته بما فيه تاريخ الصدور، وبالتالي فإن المعتبر في مثل هذه القرارات هو تاريخ الصدور وليس تاريخ التصديق.

=التنظيمية ليس من شأنها إنشاء أو تعديل أو إنهاء مراكز قانونية ذاتية، ومن ثم لا تتعلق بها حقوق الأفراد؛ د.محمد عبدالعال السناري، "القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية"، الرياض، معهد الإدارة العامة،١٩٩٤، ص٢٩٧.

المبحث الثاني

الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

في الواقع إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء سواء في فرنسا أو مصر أو العراق، لذلك لابد له من أساس قانوني يبني عليه هذا المبدأ، لذا أختلف الفقهاء حول تحديد الأساس القانوني لتحريم الرجعية في القرارات الإدارية، فمنهم من أتخذ من المبادئ العامة للقانون أساسا لتحريم تلك الرجعية، ومنهم من أرجع الأساس إلى قواعد الإختصاص من حيث الزمان، ومنهم من ذهب إلى أن النصوص الدستورية والتشريعية تعد أساسا لمبدأ عدم الرجعية، وهذا ما سنوضحه بثلاث مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: تأسيس عدم رجعية القرارات الإدارية على النصوص الدستورية والتشريعية.

المطلب الثاني: تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

المطلب الثالث: تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على المبادئ العامة للقانون.

المطلب الأول

تأسيس عدم رجعية القرارات الإدارية على النصوص الدستورية والتشريعية

لم يرد في النصوص الدستورية أو التشريعية سواء في فرنسا أو مصر أو العراق نص يقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية، بل ورد في تلك النصوص نص يتعلق بعدم رجعية التشريع بصفة عامة، وعدم رجعية التشريعات الجنائية والضريبية بصفة خاصة.

يري بعض الفقه[١] أن النصوص الدستورية والتشريعية وإن لم تكن تصلح كأساس للتحريم في جميع القرارات إلا أنها تصلح في بعض الحالات، كاللوائح التي لها قوة القانون، واللوائح الجنائية، في حين يري البعض الآخر[٢] عدم صلاحية النصوص الدستورية والتشريعية كأساس قانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات ولو كانت في مرتبة التشريع لأن ذلك لا يخلع عنها صفتها الإداية، بينما نجد أن القضاء الإداري المصري قد أسس المبدأ على النصوص الدستورية التي حظرت الرجعية في القوانين إلا استثناء وليس على المبادئ العامة التي هي عنوان القضاء الإداري الفرنسي في هذا المجال. ولقد تضمنت الدساتير الفرنسية عدم سريان القوانين الجنائية على الماضي، وجعلته يشمل القوانين الجنائية والمدنية على حد سواء باعتبار أن هذا المبدأ هو أحد ضمانات الحقوق والحريات ودعامة من الدعامات التي تقوم عليها الدساتير، وهذا يدل على رغبة المشرع الدستوري في تقييد كل من المشرع والقاضي بهذا المبدأ تقييداً دقيقاً.[٣] وقد تنتفي الحكمة من مبدأ عدم رجعية التشريع في بعض الأحيان، كما هو الحال في التشريع الذي يلغي جريمة أو يخفف من عقوباتها، أو كالذي يلغي قاعدة قانونية ظالمة أو يقرر قاعدة عادلة، وبالتالي عدّل المشرع الفرنسي عن احتضان المبدأ في الدساتير الفرنسية مكتفياً بالنص عليه في المادة الثانية[٤] من التقنين المدني الفرنسي؛ حيث ورد بها "إن أحكام القانون لا تطبق إلا بالنسبة للمستقبل، ولا يجوز أن يكون لها أثراً رجعيا". وعلى الرغم من أن الدساتير الفرنسية قد خلت من نص يحرم الرجعية في القوانين

---

[١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية، ط١، ببدون دار نشر، ٢٠١٥، ص ٢٩٧ .

[٢] د. سامي جمال الدين، "أصول القانون الإداري"، المرجع السابق ، ج١، ص١٢٦.

[٣] د.سليمان مرقص، الوافي في شرح القانون المدني، ج١، مطبعة السلا، ط٦، ١٩٨٧، ص٢٤٤؛د.عبد المنعم البدراوي "مبادئ القانون" ط١٩٨٢، ص١٦٣.

[٤] وقد ورد نفس المبدأ في المادة الحادية عشر من التقنين المدني الإيطالي والمادة الثانية من التقنين البرتغالي والمادة الثالثة من التقنين المدني الأرجنتيني والمادة الثالثة من تقنين أسبانيا.

غير الجنائية، إلا أن الدساتير المصرية قد تضمنت هذا المبدأ بصفة عامة[١] ابتداء من دستور ١٩٢٣ وانتهاء بدستور عام ٢٠١٤م، فقد احتضنت نصوصها ما يقضي بعدم رجعية التشريعات بصفة عامة[٢] والتشريعات الجنائية بصفة خاصة، فدستور ١٩٢٣م قد تضمن النص على هذا المبدأ في مادته رقم (٢٧)؛ حيث ورد فها: "لا تجري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها، ولا يترتب عليها أثر إلا فيما وقع قبلها، ما لم ينص على خلاف ذلك بنص خاص، وجاءت المادة (٦) من ذات الدستور تفيد حكم المادة السابقة (٢٧)، فلا تجيز الرجعية في القوانين الجنائية، كما تضمنت المادة (١٨٦) من دستور ١٩٥٦م، وكذلك تضمنته المادة (٦٦) من الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨م، والتي اشترطت لأول مرة أغلبية خاصة عند الموافقة على التشريع الرجعي في مجل الأمة لذلك (مجلس الشعب)، والمادة (١٦٣) من دستور ١٩٦٤م، وتضمنته المادة (١٨٧) من دستور ١٩٧١م الذي ورد بها: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثراً فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب"، وقد قيدت المادة (٩٥) من ذات الدستور المادة السابقة (١٨٧) بقولها "لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون"، والمادة (٢٥٦) من الدستور ٢٠١٤م.[٣]

وفيما يتعلق بالنصوص التشريعية في مصر فقد نص قانون العقوبات الحالي رقم (٥٨) لعام ١٩٣٨م، والمعدل بالقانون رقم (١٤٧) لعام ٢٠٠٦م؛ حيث نص في المادة (٦٦) منه أن "العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة بتاريخ نفاذ القانون".

ويتبين من النصوص الدستورية والتشريعية السابقة تحريم الرجعية في القوانين كقاعدة عامة، ولكنها تبيح هذه الرجعية إذا نص عليها بنص خاص، وهذا الاستثناء مقيد بعدة قيود هي: [٤]

١. جعل المشرّع الدستوري مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية مطلقاً، فلم تجز المادة (٩٥) حتى للمشرع الرجوع بالتشريع الماضي، وذلك ضماناً لحرية الأفراد، ولأن النص على رجعية القوانين الجنائية أشد خطورة من النص على الأثر الرجعي في القوانين العادية، وبالتالي يعد مبدأ عدم الرجعية في القوانين الجنائية ملزماً للقاضي والمشرع معاً.
٢. يجب أن يكون النص على الرجعية صريحاً، فلا يجوز أن يكون الأثر الرجعي ضمنياً أو يفترض من إرادة المشرع لأنه استثناء فلا يستخلصه القاضي من الأعمال التحضيرية للقانون ولا من طبيعته الخاصة ولا تفسيره، فلو لم تكن إرادة المشرّع صريحة وواضحة في إقرار الرجعية وجب القول بعدها لأنه الأصل.
٣. استلزم الدستور لإمكان عطف القانون على الماضي أن يكون ذلك بأغلبية خاصة وهي موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب، لا أغلبية الحاضرين فقط.

---

[١] بالنسبة للتشريعات المتعلقة بعدم رجعية التشريع في مصر، فقد ورد النص عليها في المادة الثالثة من لائحة ترتيب المحاكم الوطنية والمادة الثالثة من المجموعة المدنية المختلطة، المادة (٤٠) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة.

[٢] ومما تجدر الاشارة إليه أن المشرع المصري قد اعترف بهذا المبدأ منذ صدور التشريعات الحديثة؛ حيث نصت المادة (١٩) من قانون العقوبات الصادر سنة ١٨٨٣م على أن "يكون العقاب على الجنايات والجنح والمخالفات على حسب القانون المعمول به في وقت ارتكابها" وهذا النص هو الذي أصبح بعد التعديل في صياغته المادة الخامسة من قانون العقوبات الحالي.

[٣] محمد أحمد إبراهيم المسلماني، الأثر الرجعي للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، المرجع السابق ، ص١٤٣.

[٤] د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، "الأثر الرجعي في القضاءين الإداري والدستوري"، المرجع السابق ، ص١٢٥.

وينبغي على المشرّع عند النص على الرجعية أن يحدد التاريخ الذي يجب أن يرتد إليه تطبيق القانون الرجعي، من قبيل ذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٧م، بتعديل الفقرة الثانية من المادة (٢٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٧م، وبعض الأحكام الخاصة بإيجار الأماكن غير السكنية؛ حيث نصت على أن: "ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره، عدا الفقرة الاولي من المادة الاولي منه، فيعمل بها اعتباراً من العمل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه". وتعود العلة من رجعية القانون في هذا النص إلى رغبة المشرع في التوقي من آثارالحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٩٩٧/٢/٢٢م[١] باعتبار أن لهذا الحكم أثراً رجعياً يمتد إلى تاريخ العمل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧، وكذلك لا يجوز للقاضي أن يمتنع عن أعمال الأثر الرجعي للقانون بدعوي أن المشرع لم يلتزم المصلحة العامة في إقراره، كما لا يجوز إعمال الأثر الرجعي إذا انعدم النص على الرجعية ولو كان في هذه الرجعية فائدة وفي الواقع فإن الرجعية استثناء لايجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره.

وهنا يثور التساؤل عما إذا كان المشرع يستطيع أن يقرر الرجعية عند عدم وجود نص دستوري يقضي بها أم لا؟

يذهب جانب من الفقه إلى أن عدم وجود نص دستوري مكتوب يحظر على المشرع رجعية القوانين، فإن التشريع الرجعي هو تشريع مخالف للقانون أي مخالف للقواعد العامة للقانون، ورفض الطاعة للتشريع المخالف للقانون هو أمر مشروع تماماً، في حين يذهب البعض الآخر إلى أن مخالفة التشريع للمبادئ العامة غير الدستورية[٢]، ولا يمكن أن يترتب عليه إمكان الخروج على حكم التشريع باسم هذه المبادئ، فبسقوط الدستور تسقط الاستثناءات التي ترد عليه مع بقاء الأصل قائماً، كمبدأ من المبادئ الدستورية العليا، ومن المعلوم أن القواعد المتعلقة بحقوق الأفراد مستمدة من مصدر أسمي من القوانين جميعاً، ألا وهو القانون الطبيعي، وإذا استقرت في الضمير الإنساني حتى غدت جزءاً من الوجدان العالمي، فالعدالة والمصلحة العامة والمنطق كل ذلك يقضي بوجوب احترام الحقوق المكتسبة، وعدم سريان القانون على الماضي.

ويري الباحث أن المشرّع يستطيع النص على رجعية القوانين في جميع الأحوال شريطة أن يلتزم بالحدود التي تفرضها القيود الواردة بالنص الدستوري هذا في حالة وجود دستور قائم ومكتوب.

ومن الجدير بالذكر أن معظم البلاد العربية التي قدرت أخطار رجعية القوانين حرصت على عدم تضمين رجعية القوانين في نصوصها الدستورية بصفة عامة وعدم رجعية القوانين الجنائية بصفة خاصة؛ حيث أكد دستور المملكة المغربية الصادر عام ١٩٧٢م، في فصله الرابع بقوله: "... ليس للقانون أثر رجعي"[٣]. ونصت المادة (٣٠) من دستور الجمهورية العربية السورية الحالي على أنه "لا تسري أحكام القوانين إلا من تاريخ العمل بها، ولا يكون لها أثر رجعي ويجوز في غير المواد الجنائية النص على خلاف ذلك[٤]، كما نصت المادة (٢/٢٣) من النظام الأساسي المؤقت للحكم في دولة قطر على أن "الأمير يصدق على القوانين والمراسيم ويصدرها، ولا تكون هذه التشريعات نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته"[٥]. وعموماً

---

[١] صدر هذا القانون بتاريخ ١٩٩٧/٢/٢٦، ونشر بالجريدة الرسمية في ذات التاريخ العدد ١٢ مكرر وعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره أي من يوم ١٩٩٧/٢/٢٧.

[٢] د. سمير تناغو،"النظرية العامة للقانون"، المرجع السابق ، ص٦٥٧.

[٣] د.نبيل الظواهري الصائغ "الأحكام الدستورية للبلاد العربية"، منشورات دار الجامعة للطباعة والنشر بيروت، بدون سنة نشر، ص٢٤٦.

[٤] د. نبيل الظواهري الصائغ، الصائغ "الأحكام الدستورية للبلاد العربية"، المرجع السابق. ص٢٤٧.

[٥] د. شمس ميرغني علي، "القرارات التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، ج٣، المرجع السابق ، ص١٢، ١٣.

فإن غالبية دساتير البلاد العربية تتضمن النص على عدم رجعية القوانين بصفة عامة وعدم رجعية القوانين الجنائية بصفة خاصة وعلى رأسهم دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤م كما سبق أن بينا.

ويثور التساؤل حول مدى تطبيق النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بعدم رجعية القوانين على القرارات الإدارية؟؛ سنبحث هذا التطبيق أولا على القرارات الإدارية التنظيمية، ثم بعد ذلك على القرارات الإدارية الفردية فيما يلي:

أولاً- بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية:

على الرغم من أن النصوص السابقة خاصة بالتشريع والذي يعني القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة بذلك طبقاً لأحكام الدستور، وعلى ذلك فإن المعيار المميز للتشريع يقوم على عنصرين الأول، أن يتصف التشريع بالتجريد والعموم، وبذلك تستبعد القرارات الإدارية الفردية التي تواجه حالات محددة بالذات[١]، والثاني، ان يكون التشريع صادراً عن سلطة مختصة بذلك طبقاً للنظام القانوني العام للدولة، كما يحدده الدستور.[٢] فاللوائح تتشابة إلى حد كبير مع القوانين؛ حيث تتضمن قواعد عامة مجردة غير موجهة لشخص معين او حالات معينة بالذات، فاللوائح تصدر عن السلطة التنفيذية وهي سلطة تختص بالتشريع استثناء ولم يفت المشرع الدستوري هذه الحقيقة، فلم تقرر المادة (٩٥) من الدستور أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون" وإنما قررت أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون" وهي بذلك تفسح المجال للوائح باعتبارها تصدر بناء على قانون، كما أن الدستور يمنح السلطة التنفيذية اختصاصات تشريعية محددة، فتعد النصوص الصادرة عنها تشريعاً، وبالتالي تصلح لأن تكون مصدراً للتشريع والعقاب[٣]، هذا وقد عرف جانب من الفقه[٤] اللوائح بأنها تشريع فرعي تختص السلطة التنفيذية بوضعه طبقاً للنصوص الدستورية في الدولة، فلا يشترط أن يصدرالتشريع عن السلطة التشريعية فحسب، وإنما يصدرعن سلطة مختصة بالتشريع. وعلى الرغم من أن الدستور قد سمح للسلطة التشريعية بالنص على الأثر الرجعي في إصدار القوانين بقيود وشروط محددة[٥]، وكانت اللائحة تشبه القانون من ناحية الموضوع أي من ناحية عموميتها، فهل تجوز الرجعية بنص صريح في اللائحة؟ وهل القيود الواردة في الدستور والموجهة للمشرع ملزمة للإدارة عند إصدارها القرارات اللائحية؟

لم يسمح الدستور بالرجعية إلا على سبيل الاستثناء، فإذا ما تطلب الأمر صدور تشريع رجعي، فإن الدستور يأخذ بعين الاعتبار الضمانات المتوفرة في السلطة التشريعية، وذلك بوضع شروط معينة وقيود محددة، وفقاً للغاية الأسمي التي تتمثل في المصلحة العامة، على خلاف الحال عند صدور قرارات ادارية تفتقر إلى الضمامنات والقيود السابقة، فضلاً عن أن الرجعية تشكل خطراً على الحقوق والحريات الفردية ومن ثم يجب حصرالاستثناء في إصدارالتشريعات الرجعية على الجهة المنوط بها ذلك طبقاً للقاعدة القائلة أن الاستثناء لايجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره. وعلى الرغم من أن الرجعية محرمة مطلقاً في المسائل الجنائية، فإن اللوائح الجنائية يسري عليها الحظر المنصوص عليه في المادة (١٨٧) من الدستور، فلا يجوز أن تتضمن أثراً رجعياً كما يسري عليه مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات بأي حال، فمن غير المعقول أن نحظر على المشرع الأصلي النص على الرجعية في المسائل الجنائية بينما تسمح به للإدارة عند ممارستها لسلطتها اللائحية، فتقرير رجعية لائحة ضبط مثلاً تتضمن تحريم لأفعال معينة وتوقع عقوبة عليها.

---

[١] د. محمود نجيب حسني، "شرح قانون العقوبات القسم العام"، دار النهضة العربية، ط٣، ٢٠١٨، ص٨٣.

[٢] د. محمود نجيب حسني،"شرح قانون العقوبات القسم العام"، المرجع السابق ، ص٨٣.

[٣] محكمة النقض المصرية بتاريخ ١٢ يناير ١٩٥٦، س١٠، رقم ٨٥، ص٣٧٧.

[٤] د. محسن خليل، "النظم السياسية والدستورية اللبنانية"، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص٨٣٠.

[٥] المادة (١٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية، سنة ١٩٧١.

بناءً على ما تقدم فإذا كان لا يجوز للإدارة الإخلال بقاعدة عدم الرجعية، فإنه لا يجوز للمشرع ذاته أن يبيح لها هذا الخروج بالنص على انسحاب أثر الجزاء إلى الماضي، لأن الدستور يحول بينه وبين ذلك باعتبار أن مبدأ عدم الرجعية ليس مبدأ ملزماً للمشرع بالنسبة للجزاءات الجنائية فحسب، وإنما بالنسبة لجميع الجزاءات ذات الطبيعة العقابية، ومنها الجزاءات الإدارية[١]، وبالتالي فإن الأساس القانوني للوائح الجنائية النصوص الدستورية والتشريعية، ونعني باللوائح الجنائية الموضوعية التي تتصل بالتجريم والعقاب والتي تسيء إلى مركز المتهم، أما اللوائح الجنائية الموضوعية الأصل للمتهم فلا يسري عليها المبدأ لانتفاء الحكمة فهذه القوانين تسري أو تطبق على الأفعال السابقة على بدأ العمل بها بالشروط الواردة في المادة الخامسة من قانون العقوبات المصري[٢]؛ حيث ورد بهذه المادة في فقرتها الثانية ومع ذلك إذا صدر قانون بعد وقوع الفعل وقبل الحكم فيه نهائياً اصلح للمتهم فهو الذي يتبع دون غيره، وبإدخال هذا الاستثناء على قاعدة عدم رجعية الجزاءات الجنائية الموضوعية يغدو نطاقها مقتصراً على النصوص التي تسيء إلى مركز المتهم، وهي النصوص التي تجرم فعلاً كان مباحاً، أو تغلظ عقاب فعل كان معاقباً عليه من قبل .[٣] أما بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية غير الجنائية والضريبية فهل تسري النصوص الدستورية في مصر، أو التشريعية في فرنسا عليها؟

على الرغم من أن النصوص الدستورية في مصر، تتيح للمشرع وفقاً للضمانات السابقة النص على رجعية التشريع في غير المواد الجنائية والضريبية، إذا طبقاً للقواعد المتعلقة بالتشريع على اللوائح (غيرالجنائية) فهذا يعني أن يباح لرجل الإدارة الذي يضع اللائحة أن يضمنها أثراً رجعياً، وهذا يتنافي مع المبادئ المستقر عليها فقهاً وقضاءً، لأن وإن كان يباح المشرع استثناء الخروج على مبدأ عدم الرجعية، فإنه ممنوع على الإدارة النص على الرجعية في قراراتها[٤] إلا في حالات استثنائية محددة، وبالتالي لا تصلح النصوص الدستورية كأساس مباشر لعدم رجعية القرارات الإدارية، وإنما تصلح كأساس غير مباشر. ومع ذلك قد جرت أحكام القضاء الإداري في مصر مجتمعة، على الرجوع في تقرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى النصوص الدستورية التي قررت عدم رجعية القوانين، كما استندت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أساسٍ دستوري في تحريم رجعية اللوائح، فإن المحكمة الإدارية العليا قد رأت في النصوص الدستورية أساساً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية؛ حيث اعتادت على وصف القرار الذي يتضمن أثراً رجعياً بأنه غير دستوري، وذلك على أساس أنه يخالف القواعد الدستورية التي يجب على الإدارة مراعاتها عند إصدار قراراتها وذلك طبقاً لمبدأ المشروعية، فقد جاء في تقرير مفوض الدولة/ عبد الحميد عثمان بشأن الدعوي رقم (١/٨ق عليا) والتي طعن فيها المدعي بعدم دستورية قرار وزير الصناعة رقم ١٨ لسنة ١٩٦٩م، وذلك للنص فيه على سريانه بأثر رجعي، بأنه وإن كان دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ في المادة (١٨٧) ومن قبل الدستور المؤقت الصادر في سنة ١٩٦م نص في مادته (١٦٣) قد أجاز على سبيل الاستثناء بشروط معينة أن يكون للقانون أثراً رجعياً، فإن هذا الاستثناء يتعين أن يكون وفقاً لنص الدستور مقصوراً على القوانين بمعناها الشكلي بدليل اشتراطه موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب عند النص على الأثر الرجعي فيها، وبالتالي فإن النص على الأثر الرجعي في قرار جمهوري، أو قرار وزاري يعد مخالفاً، وهذه المخالفة هي التي وقع فيها القرار الوزاري رقم ١٨

---

[١] بخلاف النصوص الجنائية الشكلية لأنها تخرج عن نطاق دراستنا باعتبار أن موضوعها الصحيح هو المؤلفات المخصصة لشرح الاجراءات الجنائية.

[٢] د. محمود حلمي، "رجعية اللوائح الجنائية الأصلح للمتهمن" مجلة هيئة قضايا الحكومة، العدد ٢، السنة الثانية، ابريل ومايو، ١٩٦٤، ص٥٦، ٥٧.

[٣] د. محمود نجيب حسني، "قانون العقوبات"، المرجع السابق ، ص١٠٩.

[٤] محكمة القضاء الإداري، الدوائر المجتمعة، جلسة١٩٥٠/١٢/٢٥، س٢٥، ص٢٧، جلسة ١٩٤٧/١٠/٢١، س٢، ص١٧.

لسنة ١٩٦٩م في مادته الاولي والثانية[١]، وحرصت الجمعية العمومية لقسم الفتوي والتشريع على استظهار حكم المادة (١٧٨) من الدستور، ومن قبيل ذلك قولها "ومفاد هذا النص أن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للأوضاع الدستورية حتى ولو كانت تلك الحدود مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضي القوانين ولو لم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص القوانين لأن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام، فليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد النساء الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك كانت الأوضاع الدستورية مؤكدة لذلك الأصل الطبيعي من حيث عدم انعطاف أثر القوانين على الماضي[٢].

كما أكد مجلس الدولة المصري[٣] أيضاً على تأسيس المبدأ بالنسبة للنصوص الدستورية بقوله: "على القضاء الإداري عدم الاعتداد بأي أثر رجعي للقرارات الإدارية اللائحية والتنظيمية لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي لانطوائه على اغتصاب السلطة التشريعية أو للمخالفة الجسيمة للدستور.

ثانياً- بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية:

على الرغم من أن القوانين عبارة عن قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير معين بالذات، فإن القرارات الإدارية الفردية التي تواجه حالات فردية لا تعد قوانين. وبالتالي لا تنصرف عبارة القوانين الواردة في النصوص الدستورية، أو في التشريعات المختلفة إلى القرارات الإدارية الفردية، والحظر الدستوري الوارد بعدم رجعية التشريع إلا بنص صريح، يحرم أن تفسر النصوص التشريعية تفسيراً يرتب لها أثراً رجعياً، كما أن هذه النصوص التشريعية لا تجيز لرجل الإدارة أن يطبق التشريع أو ينفذه تنفيذاً منطوياً على اثر رجعي، إلا إذا أراد له المشرع ذلك، والقرارات الإدارية الفردية الصادرة تطبيقاً لقاعدة عامة تنظيمية لا تتضمن أثراً رجعياً إلا إذا سمحت لها القواعد العامة التنظيمية بذلك. وهكذا يكون أساس تحريم الرجعية في القرارت الفردية هو نفس اساس التحريم في التشريع وفي القرارات اللائحية[٤] . أما إذا صدرت القرارات الفردية مستقلة دون أن تكون تطبيقاً لقاعدة عامة تنظيمية فإنه لا يمكن القول كقاعدة عامة أن يكون الأساس الشرعي لتحريم رجعيتها هو النصوص الدستورية أو التشريعية التي تحرم رجعية القوانين، وإنما نجد أساسها في المبادئ العامة للقانون.

المطلب الثاني

تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان

تعد قواعد الاختصاص من القواعد الأساسية في القانون الإداري المتعلقة بالنظام العام، والتي بموجبها لا يحق لأي عضو من أعضاء السلطة الإدارية أن يصدر قراراً إلا إذا كان يمتلك هذا الحق، طبقاً للقواعد القانونية التي تنظم اختصاصات السلطة الإدارية[٥]، ويعد عيب عدم الاختصاص أسبق أسباب الإلغاء في القرارات الإدارية وأساسها. فعندما أخذ مجلس الدولة الفرنسي بعيب الشكل والإجراءات وبعيب التعسف والانحراف بالسلطة باعتبارها من صور عيب عدم الاختصاص، وهو مرادف لعيب تجاوز السلطة

---

[١] تقرير مفوض الدولة/ عبد الحميد عثمان، في مؤلف المستشارين، ياقوت العشماوي، عبد الحميد عثمان، بعنوان: أحكام وقرارات المحكمة الإدارية العليا، ج١، الدعاوي الدستورية، ١٩٧٢، ص٣٥١-٣٥٦.

[٢] الفتوي الصادر بجلسة ١٩٨٧/١٢/٩، ملف رقم ١١١٠/٤/٨٦، مشار إليه د.علاء عبد المتعال، "مدي جواز الرجعية في القرارات الإدارية"، المرجع السابق ، ص٤٥.

[٣] الطعن رقم ٤٥/٢٣٥٨ق، عليا، جلسة ٢٠٠٣/٢/١٦م غير منشور، وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦/٧٨ق. ع. ١٩٩١/٤/٢٠.

[٤] د. محمود حلمي، "سريان القرار الإداري" من حيث الزمان، المرجع السابق ، ص١٤٨.

[٥] د.محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، طبعة١٠، الإسكندرية،١٩٧٠، ص٣١٦.

.[1]ولاشك أن الاختصاص يعد ركن أساسي من أركان القرار الإداري قائم بذاته ومستقل عن باقي الأركان الاخري، وإذا كانت أحكام مجلس الدولة الفرنسي قد اتسمت بالاختصار، فهي لا تتحدث في معظم القضايا عن العيب الذي يلحق القرار الرجعي، ولا عن أسباب تحريم القضاء الرجعية، إلا أن هناك أحكاماً قليلة أشير فيها إلى أساس التحريم، واعتبرت الرجعية مظهراً من مظاهر عيب عدم الاختصاص من يحث الزمان، وقد تأثر بعض الفقه بهذه الأحكام[2]، فأسس قاعدة عدم الرجعية على عيب عدم الاختصاص من حيث الزمان، فمصدر القرار يتعدي على اختصاصات سلفه فيما تضمنه من أثر رجعي. ويتعين اصدار القرار الإداري خلال الفترة التي يتقلد فيها الموظف مهام وظيفته، لكي يكون مشروعاً، فإذا ما صدر القرار قبل أن يتم تقليد الموظف للوظيفة العامة، فإنه يكون متجاوزاً لنطاق إختصاصه الزمني، إذ أن صدور القرار في هذه الحالة سابق على منح الموظف سلطة إصداره كاتخاذ موظف لقرارات تدخل في الاختصاصات المقررة لوظيفة معينة قبل التعيين فيها، أو كاتخاذ إدارة معينة لقرارات في موضوع معين قبل تعيينا للاضطلاع به، وتطبيقاً لذلك فإنه من المقرر في فرنسا أنه لا يجوز التعيين مقدماً في وظائف غير شاغرة، وهو ما يطلق عليه التعيين المسبق. لأن هذه القرارات تعد سابقة لأوانها وتمثل تجاوزاً للاختصاص الزمني، ولهذا يجري مجلس الدولة الفرنسي على إلغاء مثل هذا النوع من القرارات.[3]

ولا شك أنه لا يجوز لأي عضو من أعضاء السلطة الإدارية أن يتخذ قبل الأوان قرارات من اختصاص خلفه الذي يحتمل أن يحل محله، لذلك فإن هذه القرارات تعد باطلة لأنها تخالف قاعدة جوهرية، مؤداها، ان القرارات يجب أن تبني على أسباب معاصرة لتاريخ صدورها .[4]

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري[5] أن "مبدأ الاختصاص لا يمكن الاتفاق على مخالفته وأن جزاء الإلغاء آتيه ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك، وينتهي ذلك الأجل إما بنقله أو ترقيته أو فصله أو إبلاغه القرار الخاص بذلك وإلا تجاوز اختصاصه وتعداه إلى اختصاص حقه". ولا يجوز عند انتهاء الرابطة الوظيفية بأية وسيلة من وسائل الإنقضاء كالاحالة إلى المعاش أو الفصل، أو الاستقالة، أيضاً أن يصدر قرارات وإلا كانت معيبة بعيب عدم الاختصاص[6] ، كذلك الحال في فترة الإيقاف عن العمل، أو الإجازة الإجبارية بخلاف الإجازة العادية والعطلات الرسمية فيستطيع الموظف قطع إجازته وإصدار القرارات اللازمة[7] ، ذلك لأن الموظف لا يعين إلى الأبد ولكنه يتقاعد في سن معينة، كما أن المجالس المنتخبة لها مدة معروفة وأدوار انعقادها محددة سلفاً وعليها أن تحترمها فإن خالفتها غدت تصرفاتها باطلة.[8]

وقد يحدد المشرع مدة زمنية معينة لإصدار قرارات إدارية محددة، فهل يعد مرور هذه المدة دون مباشرة هذا الاختصاص مسقطاً له، وما حكم القرار الذي يصدر بعد انتهاء هذه المدة الزمنية؟

الأصل أن القرار الإداري الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعد باطلاً معيب بعيب عدم الاختصاص، إذا اشترط المشرع ذلك بصفة آمره، ورتب البطلان على صدور القرار بعد انقضاء

---

[1] د. عثمان خليل، "القانون الإداري"، ط١٩٥٧، ص٣٥٨؛ د. عبد الغني بسيوني، "القضاء الإداري"، ط٣، ٢٠٠٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص٥٧٣.

[2] عبد الرحمن عقل، "النظرية العامة في القرارات الإدارية"، بدون دار وسنة نشر، ص١٢٦.

[3] C.E: 20 juin 1930, Assoc. Des behliudecaires, Francais, Rec. p.636.

د. عبد الغني بسيوني، "القضاء الإداري"، ط٦، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص٥٨٩.

[4] Auby et Drago: Traite de contentieoux adm. E ed T. 2, p. 581.

[5] محكمة القضاء، جلسة ١٩٥٥/٥/١١، المجموعة، س٩، مبدأ ٥١٥، ص٤٢٣.

[6] د. محمد الشافعي أبو راس، "الوصايا الإدارية على الهيئات اللامركزية"، مكتبة النصر بالزقازيق، ٢٠٠١، ص٢٦٧.

[7] د. عبد الحكيم فوده، "أحكام دعاوي الإلغاء"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٦٣.

[8] د. سليمان الطماوي، "القضاء الإداري، قضاء الإلغاء"، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، ط، ١٩٩٦، ص٧٧٤.

الأجل[١]، مثال ذلك القوانين المنظمة للهيئات اللامركزية، فإنها تحرص على منح حق الاعتراض للسلطة المركزية على أن تزاوله في معياد معين، ولا يترتب على زواله بطلان القرار الإداري، والقضاء هو المرجع في تحديد الصفة الآمرة أو التوجيهية للمدة المحددة للجهة الإدارية لاتخاذ قرارها؛ حيث يعتمد على تحليل النص الذي يتضمن هذه المدة، فيعتبرها آمرة إذا رتب عليها البطلان صراحة في حالة عدم صدور القرار خلالها، أو كانت تتصل بحماية مصلحة جوهرية أراد المشرع تحقيقها من خلال روح النص[٢]، كما جري قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن مدة الخمسة عشر يوماً المحددة لرئيس ديوان المحاسبة (الجهاز المركزي للمحاسبات) بطلب تقديم الموظف إلى التأديب هي مدة سقوط وإقرار منه بالاكتفاء بالجزاء التأديبي، أما إذا خلا التشريع من النص على البطلان، فإن جمهور الفقه والقضاء يري أن تحديد المدة الزمنية لا يعدو إلا أن يكون حثاً للإدارة على إنجاز العمل المطلوب فيوقت معقول، فإذا لم تتمكن الإدارة من ذلك فلا بطلان في عملها، إذ القاعدة أنه لا بطلان إلا بنص.[٣] لذا فإن مجلس الدولة الفرنسي[٤] يرفض التسليم بالبطلان ويعتبر أن النص الذي فرض الميعاد ما هو إلا نص موجه للإدارة بهدف دفعها إلى الإسراع في التنفيذ فالمسألة عنده من قبيل التوجيه التي لا يترتب على الإخلال به أي جزاء، كما سار على نفس الدرب قضاؤنا الإداري.[٥]

نخلص مما تقدم أن عيب عدم الاختصاص من حيث الزمان يقتضي عدم الاعتداء على سلطات الخلف أو سلطات السلف، أو بمجاوزة المدة الآمرة والمتعلقة بمصلحة جوهرية قررها المشرع، وفي اعتدائه على سلطات السلف تعارض مع مبدأ هام من مبادئ القانون ألا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن ثم فقد ذهب البعض إلى تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

وتأسيساً على ذلك فإن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان متعلق بالنظام العام الذي لا يجوز الخروج على مقتضاه، ومن ثم فقد أسس الفقه والقضاء مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

ويري جانب من الفقه[٦] أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يجد أساسه في قواعد الاختصاص من حيث الزمان، ذلك لأن مصدر القرار الرجعي يتعدي بذلك على اختصاصات أسلافه، ويخالف قواعد الاختصاص من حيث الزمان، بسبب الاحكام القليلة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، والتي أسس فيها هذا المبدأ على قواعد الاختصاص من حيث الزمان .[٧] ومن أبرز القضايا التي أشير فيها إلى قواعد الاختصاص الزمني، كأساس لعدم مشروعية الرجعية في القرارات الإدارية، قضية [٨] (Pigor)؛ حيث آثار مفوض الحكومة (Tissier) في تقريره عن هذه القضية منوها عن العيب الذي لحق القرار الملغي بقوله: أن المبادئ الأساسية تحرم على الإدارة إصدار قرار في أي زمن، بل لابد في وقت محدد، وسلطة التعيين لا يمكن ممارستها إلا في الزمن الحاضر، فلا تملك أي سلطة من السلطات الإدارية المختصة تعيين موظف إلا لوظيفة خالية في الوقت الذي يصدر فيه قرار التعيين وليس لها أن تعدل الحقائق السابقة أو أن تهيئ عن طريق تعيينات مباشرة لوظائف، لم تخلو من شاغليها بعد... فمطالب الإدارة الحسنة تتفق مع المبادئ

---

[١] د. عبد الغني بسيوني، "القضاء الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ٢٠٠٦، ص٥٩٠.

[٢] د. محمد رفعت عبد الوهاب، "القضاء الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص١٦١.

[٣] المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٦١/١/٧، مجموعة أحكام السنة السادسة، ص٥٣٤.

[٤] د. محمد الشافعي أبو راس ، "القضاء الإداري"، المرجع السابق ، ص٢٦٨.

[5] C.E: 25 Mai 1904, Gaudin. Rec. p. 278. C.E: 6 Fevr 1947 Vve Amaud. Rec. p.49.

[٦] محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٤٤٣٦/٧ق، ١٩٥٥/٣/٢١، المجموعة، س٩، ص٤٢٣.

[٧] د. أحمد يسري، "ترجمة الأحكام والمبادئ"، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ٢٠١٠، ص٥٨.

[8] C.E: 7/5/1907, Bigot, Rec. p. 460. Concl tiesseir.

الأساسية في القانون العام التي تحرم تعيين الموفظين بأثر رجعي، أو مرجحاً الأثر، وليس هذا التحريم إلا استناداً إلى قواعد الاختصاص عن حيث الزمان.

وقد أيد الفقيه (Jeze) في تعليقه على الحكم السابق في مجلة (R.D.P) سنة ١٩٠٨[١]؛ حيث يري بأن التعيينات المبتسرة والتعيينات الرجعية وأي قرار يرتب أثراً رجعياً يكون مشوب بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان، كما أكد نفس الاتجاه السابق في مقاله اخري من نفس المجلة سنة ١٩٩٣[٢] مقرراً أن كل اختصاص لا يمكن ممارسته إلا في وقت محدد، ذلك لأن الموظف ليس مخلداً في وظيفته، بل لا يعد ممثلاً للإدارة إلا منذ الوقت الذي عين فيه إلى انتهاء خدمته، والهيئات الإدارية المختلفة لا يجوز لها أن تباشر نشاطها إلا خلال فترة محدودة فلا يجوز لها أن تصدر قرارات إلا خلال تلك الفترة وفي حكم آخر للمجلس قرر أنه لا يوضع تنظيم للماضي ويرتكب ممثلو السلطة العامة إذا فعلوا ذلك تجاوزاً للسلطة وعدم الاختصاص زمنياً بممارستهم حقاً لم يثب إلا لأسلافهم، وفي ذلك خروج على مبدأ الاختصاص الزمني.[٣]

ولقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث على أن "القواعد الجديدة التي تصدرها السلطة التنظيمة، تطبق بأثر مباشر، احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، لأنه ينبغي أن تتصرف السلطة التنظيمية في حدود اختصاصها، وذلك لاعتبارات مبدأ الأمن القانوني.[٤] وكذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا[٥] في حكمها الصادر بتاريخ ٢١ من ديسمبر سنة ٢٠٠٣م بقولها "تسري أحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٢م فيما تضمنه من منح فرص استثنائية لطلاب الفرقة النهائية على الوجه المقرر به بأثر مباشر على الطلاب الذين لم يستنفذ مرات الرسوب طبقاً لنص المادة (٢٢٠) قبل تعديلها بالقرار المشار إليه- الطلاب الذين فصلوا لاستنفاذ مرات الرسوم قبل العمل بقرار رئيس الجمهورية السابق لا يحق لهم الإفادة من التيسيرات التي تضمنها هذا القرار- وترتيباً على ذلك فإن قرار رئيس الجمهورية يجوز سحب قرار فصل الطلاب الذين تم فصلهم في العام الجامعي ١٩٩٢/٩١م لاستنفاذ مرات رسوم من منحهم الحق في التقدم للامتحان لمدة عامين متتاليين يكون مخالفاً لقرار رئيس الجمهورية رقم ٦٢ لسنة ١٩٩٢م، ولا يجوز تطبيقه إلا بالنسبة لطلاب الفرقة النهائية أو من دونهم من طلاب الفرق غير النهائية، لما ينطوي عليه من تعدي لقرار رئيس الجمهورية، وبما يؤدي في سريانه بأثر رجعي على قرارات الفصل السابقة على صدوره، وهو ما لا يملك مجلس جامعة الأزهر تقريره، وإنما يتعين أن يتم ذلك بالأداة القانونية الصحيحة- مؤدي ذلك- أن قرار مجلس جامعة الأزهر ينطوي على غصب لسلطة رئيس الجمهورية. يتعين معه طرح ما تضمنه بالبند ثالثاً وعدم جواز تطبيقه. لذلك يعد القرار السابق تعدي غير مشروع على اختصاص رئيس الجمهورية من قبل مجلس جامعة الأزهر وهو ما لا يجوز قانوناً.

إن عيب عدم الاختصاص في رأي بعض من الفقه، وبعض أحكام القضاء يعد الأساس لتحريم الرجعية في القرار الإداري، ويكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا صدر متجاوزاً الحدود القانونية لاختصاص العضو الذي أصدره[٦]، وهذه الحدود قد تكون حدود موضوعية أو مكانية أو زمانية، وقد أسلفنا المقصود بالحدود الزمنية التي لا يجوز لرجل الإدارة الخروج عليها، فهل تدخل الرجعية في القرار الإداري ضمن عيب عدم الاختصاص من حيث الزمان؟

---

(1) C.E: 7/5/1908, Bogot, R.D.P. Rec. p. 254 concl Jeze.

(2) Jese: Essai de theorie de lal competence pour l'accomplissement des actes jurdiques en droit public R.D.P. p.59.

(٣) د. محمود حلمي مصطفي، "القرار الإداري"، المرجع السابق ، ص١٥٣.

(٤) د.مجدي دسوقي حسنين، "المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار"، عام ١٩٦٨، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون سنة نشر، ص٢٦١.

(٥) الطعن رقم ٤١/١٢٣ق.ع، جلسة ٢٠٠٣/١٢/٣١، المجموعة السنة ٤٩، قاعدة رقم ٢٧، ص٢٢٩.

(6) Dueze et Deboyre: traite de droit adm (1952) p. 348.

في معرض الإجابة على هذا السؤال نجد أن من الفقه المصري[١] من يؤكد أنه يجب أن لا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك، ويذهب جانب آخر من الفقه[٢] إلى تأييد هذا الأساس لقاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية؛ حيث أشار في هذا الشأن "كثيراً ما ينظم المشرع كيفية مزاولة الاختصاص من حيث الزمان، والقيود التي يضعها في هذا الشأن متعددة: فالموظف ليس مخلداً بل تنتهي خدمته عند حد معين، يفقد بعده كل صفة في مزاولة الأعمال، كما أن المجالس المنتخبة لها مدة معروفة، وأدوار إنعقادها محددة، عليها أن تحترمها، وأن مخالفتها تؤدي إلى بطلان القرارات التي تصدر على خلافها"، وعلى هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدايـة وعدم إرجاء آثارها إلى المستقبل، فبجوار الاعتبارات المستمدة من ضرورة استقرار المعاملات، فإن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء لأن في ذلك اعتداء على سلطة السلف والخلف، فالرجعية قد تنطوي على مخالفة قواعد الاختصاص الزمني إذا لم يكن مصدر القرار مختصاً به في الوقت الذي يراد ترتيب الأثر فيه رجعياً[٣]، فالأصل أن يسري القرار الإداري، بأثر مباشر، فينصرف إلى المستقبل دون الماضي، حماية للمراكز القانونية الذاتية، واستقراراً لضمان المعاملات، واحتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان.[٤] وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري[٥] في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٥/١١؛ حيث عرف مبدأ الاختصاص الزمني بأن "آيته ألا يباشرالموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك...".

خلاصة القول: بشأن تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص الزمني أنه لا توجد ثمة علاقة بينها وبين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لأن العبرة في احترام قواعد الاختصاص تكمن في مباشرة هذا الاختصصا خلال مدة ولاية العضو الإداري، ولا يتلعق الأمر بقرارات رجعية أو قرارات مباشرة، فهذه القرارات وتلك تصدر من الموظف خلال مدة ولايته لا بعدها ولا قبلها، فمتي كان مصدر القرار قد مارس هذا الاختصاص في الأجل الذي يجوز له فيه، فإنه لم يتجاوز حدود اختصاصه الزمني، أما كون القرار بعد ذلك يتضمن رجعية أو إرجاء، فهذا أمر يتعلق بسريان آثاره، ذلك الأثر الذي لا يقف بمجرد زوال صفة العضو الإداري الذي اصدر القرار؛ حيث يمتد بطبيعة الحال في المستقبل، ولا يقلل حينئذ أنه مشوب بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان، وقياساً على ذلك قد يصدر القرار المنطوي على أثر رجعي دون أن يكون في ذلك اعتداء على سلطة السلف أو الخلف أو خروجاً على قواعد الاختصاص الزمني، وذلك عندما يصدر في الفترة التي يتضمن فيها أثراً رجعياً في تاريخ صلاحية رجل الإدارة لإصدار هذا القرار في هذه الحالة لم يتجاوز الحدود الزمنية لاختصاص العضو الذي أصدره.[٦] وعلى الرغم من أن قواعد الاختصاص الزمني مرجعها النصوص الدستورية أو التشريعية كما أسلفنا فإن الباحث يري عدم صلاحية هذه القواعد كأساس قانوني لعدم رجعية القرارات الإدارية، ذلك لأن هذه القواعد ينظمها النص الدستوري أو القانوني الذي سمح بسريان القاعدة القانونية بأثر رجعي، ومن غير المعقول أن يلجأ إلى تأسيس المبدأ على قواعد فرعية ينظمها الدستور ما دام الأصل موجوداً ولو بطريق غير مباشر، أضف إلى ذلك أنه لو كانت قواعد الاختصاص الزمني هي الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لما أمكن الخروج على هذا المبدأ بأي حال من الأحوال، ولأبت طبيعته الاستثناء الذي يقرره الدستور، وإنما ما يمكن قوله بشأن قواعد الاختصاص الزمني أن هذه القواعد هي أحد مبررات المبدأ بحيث لا تتعدي سلطة على اخري تسبقها زمنياً في اتخاذ القرار، وهناك فارق بين المبرر والأساس.

---

[١] د. عثمان خليل عثمان، "مجلس الدولة"، الطبعة الرابعة، ص٣٥٨.

[٢] د. سليمان الطماوي، "القضاء الاداري قضاء التأديب"المرجع السابق ، ص٣١٤.

[٣] د. جورج شفيق ساري، "المبادئ العامة للقانون الإداري"، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، بدون تاريخ، ص٣١٤.

[٤] د. أنس قاسم جعفر، "أصول القانون الإداري"، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص٣٩٢.

[٥] راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٧/٥/١١، س٩، ص٤٢٣.

[٦] د. علاء عبد المتعال، "مدي جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية"، المرجع السابق ، ص٤٩.

المطلب الثالث

تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على المبادئ العامة للقانون

من المسلم به في فرنسا أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أحد المبادئ العامة للقانون، فنجد أن مجلس الدولة الفرنسي لم يؤسس الحكم بالإلغاء فيما تضمنه القرار من رجعية على نص المادة الثانية المشار إليها إلا مرات قليلة ولم يكن يقصد في هذه الأحكام القليلة تطبيق هذه المادة وإنما كان يثير صراحة إلى المبادئ العامة للقانون[١]، لذلك اعتنق جمهور الفقه المبادئ العامة للقانون، كأساس قانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، كما يمكن أن يستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إلى المبادئ العامة للقانون الإسلامي التي سبقت معظم النظم الوضعية بلا شك في إقرار مبدأ عدم الرجعية بصفة عامة وعدم رجعية النصوص الجنائية بصفة خاصة، يهمنا ونحن بصدد تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في هذا المطلب أن نعرض المقصود بالمبادئ العامة للقانون، ثم نبين مدى تأسيس المبدأ باعتباره أحد المبادئ العامة للقانون، وذلك على النحو التالي:

أولاً- المقصود بالمبادئ العامة للقانون:

من المسلم به في القانون الإداري أن القواعد القانونية لا تعد من صنع المشرع وحده، بل يساهم القاضي الإداري في وضع الكثير منها، فأحكام القضاء تعد أهم مصدر من مصادر القانون الإداري؛ حيث أن مهمتها لا تقتصر على تطبيق القانون بل تتجاوز ذلك إلى إنشاء قواعد قانونية تسمي بالمبادئ العامة للقانون.[٢] ولا شك أن المحاكم تفرض على الإدارة رقابة لا تقف عند التطبيق الحرفي للنصوص بل تتعداها إلى تقرير قواعد عامة للقانون[٣]، فالقضاء الإداري هو الذي ينشئ تلك المبادئ ويكسبها بتقريرها في أحكامه قوتها الإلزامية بالنسبة للإدارة[٤]، ذلك أن القضاء الإداري ليس قضاْء تطبيقياً كالقضاء المدني، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد[٥]، فالمبادئ العامة للقانون هي "قواعد قانونية غير مكتوبة، لها قيمة تشريعية، وبالتالي تخضع لها السلطة الإدارية، لأنها لا تتناقض مع أي أحكام من أحكام القانوني الوضعي، ولكنها لا تعتبر جزء من القانون العام، لأن غالب الاعتراف بوجودها من قبل القاضي الإداري حديثاً تسبباً في الواقع، وعلى ذلك فإن القواعد العامة للقانون، تقوم على أساس أسباب عليا للمساواة، من أجل حماية الحقوق الفردية للأفراد.[٦]

ويقصد بالمبادئ العامة للقانون في هذا الشأن المبادئ التي استخلصها القضاء ووضع تفاصيلها وبين حدودها، بطرق مختلفة باعتبارها مصدر من مصادر المشروعية التي لا يجوز الخروج عليها. فهي من الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة كالتشريع، تتضمن معظم قواعد القانون الإداري، ومن الناحية الشكلية وضع القضاء كسلطة مؤسسة في الدولة[٧]، ويمكن تعريفها بأنها المبادئ التي لا تجد مصدرها في النصوص القانونية المدونة، وهي تلك المبادئ التي يعمل القضاء على كشفها وإعلان إلزاميتها بحيث يتعين على الإدارة احترامها وعدم الخروج عليها، وبذلك فإن هذه المبادئ تختلف عن المبادئ التي يكون مصدرها التشريع، فالأخيرة يتم النص عليها من قبل المشرع في التشريعات المختلفة دستورية وعادية

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، "المرجع السابق "، ص٩٠٢.

[٢] د. توفيق شحاته، "مبادئ القانون الإداري"، الجزء الأول، ط١، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٤، ص١٧٤.

[3] paul luis – LucasL le retrait des actes administratifs individuels Dal chronique, 1952, p.107.

[٤] د. محمد فؤاد مهنا، "دروس القانون الإداري"، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة اتحاد الجامعات، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص١١.

[٥] المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥.

[6] Le tunorneur: les principes generoux du droit dans la gurispromente du conseil d'etat, E.D.C.E. 1951, p.9.

[٧] د. محمود حلمي، "سريان القرار الإداري من حيث الزمان"، المرجع السابق ، ص١٠٠.

وفرعية.[١] وتظهر أهمية المبادئ، في القانون الإداري بصفة خاصة عن غيره، نظراً لكونه غير مقنن فهو قانون قضائي في معظم مبادئه ، لذا فقد اهتم الفقه بهذه المبادئ، وجاء بتعريفات عدة لتوضيح مفهومها.

وعرفها جانب من الفقه[٢]، بأنها مجموعة القواعد التي عرفها مجلس الدولة الفرنسي من الاتجاهات العامة للتشريع، فهي قواعد غير مكتوبة لها قوة القانون ومن ثم يجب على الإدارة احترامها وهي بصدد إصدار قراراتها الإدارية اللائحية والفردية معاً طالما أن المشرع لم يتدخل صراحة فيصدر من النصوص ما يخالها، في حين عرفها جانب أخر[٣] بأنها تلك المبادئ التي لا تستند إلى نص مكتوب، والتي يستخلصها القضاء من مجموعة القواعد التي تحكم المجتمع في بلد معين وفي زمن معين، والتي تجبر الإدارة على احترامها عن طريق إبطال كل عمل صادر منها مخالف لهذه المبادئ، وقد ذهب غالبية الفقه المصري إلى اعتبار المبادئ العامة للقانون تتساوي مع مكانة القوانين العادية وهو رأي غالب الفقه في مصر ذلك لأن المبادئ العامة للقانون من حيث المعيار الموضوعي قواعد عامة مجردة، ومن حيث المعيار الشكلي تصدر من احدي المؤسسات العامة في الدولة وهي جهة القضاء، وعلى ذلك فهي تلزم القضاء الإداري بضمان احترامها عن طريق إلغاء القرارات المخالفة لها، كما دلل البعض بأنه متي كان القانون أعلى مرتبة من اللائحة ولا تملك تلك الأخيرة مخالفة أحكامه، وطالما أن المبادئ العامة للقانون في نفس درجة القانون العادي، فإن اللائحة لا تملك مخالفة أحكامها وإلا كانت غير مشروعة وباطلة .[٤] ولما كانت المبادئ العامة للقانون في مرتبة التشريع العادي، فإنها تعلو مرتبة اللوائح والقرارات الفردية معاً، وعليه فإن خالفت القرارات الإدارية بنوعيها، هذه المبادئ تقع باطلة وغير مشروعة، لذلك فقد اتجه جمهور الفقه وأحكام القضاء إلى تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية باعتباره أحد المبادئ القانونية العامة، وسوف نفصل ذلك فيما يلي:

ثانياً- تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على المبادئ العامة للقانون:

تحتل المبادئ العامة للقانون نفس المرتبة التي تحتلها القواعد القانونية العامة، وعلى ذلك فإنها تعلو مرتبة القرارات الإدارية بنوعيها، فلا يجوز لهذه الأخيرة مخالفتها، وإلا وقعت غير مشروعة وأحكام مجلس الدولة الفرنسي غزيرة في تأكيد هذا الاتجاه[٥]. وبالنسبة للفقه؛ فنجد أن البعض[٦] يرجح المبادئ العامة كأساس قانوني لتحريم رجعية القرارات الإدارية ويسوق في هذا الصدد عدة أسباب وهي:

١. إن الجمهرة الغالبة من أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكد أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يعود إلى المبادئ العامة للقانون.
٢. إن القاعدة المقررة في المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي هي قاعدة تفسير وبالتالي فمن غير المنطقي الاعتماد عليها في هذا الشأن.
٣. عدم الرجعية هو أصل طبيعي مؤداه احترام الحقوق المكتسبة واعتبارات الصالح العام حتى تستقر الأوضاع والمراكز القانونية.

---

[١] د. عبد الغني بسيوني، "القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، وتطبيقاتها في لبنان"، الدار الجامعية، ١٩٨٦، ص٧٠.

[٢] د. مصطفي أبو زيد فهمي، "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، ط٣، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٤٧٣.

[٣] د. فؤاد العطار، "القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدي تطبيقاتها في القانون الوضعي"، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص٥٩.

[4] De laubaderl traite de droit, Adm- 7ed. TI -1976. P.254.

[٥] د. محمود حلمي، "القرار الإداري"، المرجع السابق ، ص١٢٢.

[٦] د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، "المرجع السابق ، ص٩٠١، ٩٠٢.

٤. إن الحكم الوحيد الذي أرجع عدم الرجعية إلى المادة الثانية من القانون لا يمثل اتجاهاً قضائيا لا يمكن الأرتكان إليه خاصة أنه لم يذكر الرجوع للقانون المدني في أسباب الحكم.

ويؤيد البعض الاتجاة السابق مقرراً أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مبدأ ثابت ومستقر في القانون ويقضي به القاضي الإداري ولو لم يطلبه الخصوم طالما، أنه ليس ثمة نص قانوني صريح يقرر الرجعية في حالات معينة تدخل ضمنها الحالة المعروضة عليه، فمبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية لا يستند إلى النصوص القانونية أو الدستورية، بل يستند إلى قواعد العدالة ومتطلبات المصلحة العامة وللمبادئ الإدارية المستقرة فقهاً وقضاء.[١] وكذلك سار على نفس الدرب البعض بقوله: إذا كانت المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي تنص على أن "أحكام القانون لا تطبق إلا بالنسبة للمستقبل ولا يجوز أن يكون لها أثراً رجعياً"، إلا أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الذي يقضي بأنه لا يجوز للإدارة أن تجعل القرارات التي تصدرها أثراً رجعياً إلا إذا صرح لها القنون، بذلك لا يستند إلى هذا النص، إذ ان أحكام هذا النص يقتصر تطبيقها على القوانين، وإنما عدم رجعية القرارات الإدارية تعد من المبادئ العامة التي تقرر لها المحاكم قيمة القاعدة القانونية.

غير أن البعض الآخر من الفقه المصري له وجهة نظر اخري- كالبعض من الفقه الفرنسي[٢]- فيما يتعلق بهذا الشأن فذهب جانب في معرض بحثه - أساس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، إلى أن النصوص الدستورية أو التشريعية تصلح لأن تكون أساساً لتحريم الرجعية في اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة بطريق مباشر، وفي اللوائح التنفيذية بطريق غير مباشر، ولكنها لا تصلح لأن تكون سنداً لتحريم الرجعية في اللوائح المستقلة بأنواعها، أما بالنسبة للقرارات الفردية فإن تلك النصوص تصلح أساسا غير مباشرة لتحريم الرجعية في القرارات الفردية إذا استندت إلى تشريع أو لائحة من اللوائح التنفيذية أو التفويضية أو لوائح الضرورة، ولكنها لا تجد سنداً من تلك النصوص إذا استندت إلى لائحة مستقلة تلك التي لا تستند في رجعيتها بدورها إلى سند دستوري أو تشريعي وعلى ذلك فإن أساس تحريم الرجعية في مثل هذه الحالة إنما يرجع إلى المبادئ العامة للقانون.

في حين ذهب جانب أخر من الفقه[٣] إلى أن الأساس الدستوري في مصر إنما يتحدث عن القوانين ومن ثم فإن الأمر يختلف باختلاف التفسير المتبع لهذا الاصطلاح، وما إذا كان تفسيراً واسعاً أم ضيقاً وعلى أية حال سواء أخذنا بالتفسير الواسع أم الضيق للتعبير فإنه ينطبق على اللوائح الجنائية الموضوعية أي التي تتصل بالتجريم والعقاب، والتي تسيء إلى مركز المتهم، أما ماعدا ذلك من اللوائح فلا يستند إلى النصوص الدستورية كأساس لمبدأ عدم رجعيتها، لأن معني ذلك أن يباح للإدارة أن تضع اللائحة وتضمنها أثراً رجعياً بنص صريح وذلك مثل (القوانين).

يتبين مما سبق إن هذا الرأي يفضل الأخذ بالمعني الضيق لتعبير القوانين الوارد في النص الدستوري، ويعلق على الرأي السابق بقوله: ليس هناك مبرراً للتفرقة بين أنواع اللوائح المختلفة بشأن أساس مبدأ عدم رجعيتها، فاللوائح التي لها قوة القانون تظل على طبيعتها الإدارية رغم تمتعها بقوة

---

[١] د. أحمد حافظ نجم، "القانون الإداري"، الجزء الثاني، ط١٩٩١، ص٣٨.

[٢] د. محمد فؤاد مهنا، "دروس في القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، طبعة ١٩٥٦، ص١١؛ د. محمود حلمي، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص١٤٨، ١٤٩.

[٣] د. سامي جمال الدين، "أصول القانون الإداري"، المرجع السابق ، ص٨٢، ٨٣.

القانون وعلى ذلك فإن الأساس الدستوري لا يصلح، كأساس مباشر لها إطلاقاً، كما لا يصلح أن يكون أساساً غير مباشر متعللاً بأن لفظ القوانين في هذا الصدد لا يفيد سوي القوانين التي يقرها البرلمان دون غيرها من القواعد القانونية، لذا فإنه يعتقد أن الأساس الحقيقي لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يرجع إلى المبادئ العامة للقانون، ومهما اختلف الفقه حول مدى القوة الملزمة للمبادئ العامة، فإنهم يقرون بأن مخالفتها تعني مخالفة المشروعية، وأن هذه المبادئ إنما تمثل الضمير القانوني للمتمع والتزام الدولة بما تحتميه الظروف السياسية وموروث العادات والتجارب المنبثقة من واقع الحياة الاجتماعية والفكرية والتاريخية .[١]

موقف مجلس الدولة من الأساس الصحيح لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

استقر مجلس الدولة المصري على هذا المبدأ منذ باكورة أحكامه، فعلى سبيل المثال حكمه الصادر في ١٠ مارس ١٩٤٨؛ حيث أكد عدم سريان أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها أثر بما وقع قبله، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن في حكمها الصادر بتاريخ٢١ نوفمبر ١٩٦٥؛ حيث قضت فيه أن: "الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة فهذا ما تقضي به العدالة، ويستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرارحقوقهم، لذلك جاء الدستور مؤكداً لهذا الأصل الطبيعي بحظر المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز التي تمت إلا بقانون، أي جعل هذه الرخصة من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوفر فيها من ضمانات، ومن ثم لزم بحكم هذا الأصل أن لا تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى ولو نص فيها على هذا الأثر، وإذا كان ثمة استثناء لقاعدة عدم الرجعية، فإنه استثناء لا يخل بحكمة هذا الأصل، وعليه فإذا كان من المستثنيات حالة ما إذا كان القرار الإداري صادراً تنفيذاً لقانون فإنه يشترط في هذه الحالة أن يكون هذا القانون قد نص فيه على الأثر الرجعي، أو على الترخيص للإدارة بتقرير الرجعية.[٢] كذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا، على إقرار هذا المبدأ، وخلصت إلى أن كل تنظيم جديد مستحدث، يسري 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 القانون القديم عليه، قانوناً أو لائحة، إلا بنص خاص في القانون وليس بأداة أدني منه كلائحة .[٣]

من استقراء أحكام القضاء بشأن عدم رجعية القرارات الإدارية نجد أن أساس المبدأ في القضاء نجد أنه قد أسس المبدأ على النصوص الدستورية التي حظرت الرجعية في القوانين إلا استثناء، وليس

---

[١] د. طعيمة الجرف، "رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة"، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص٣٧.

[٢] مجموعة المبادئ القانونية التي تحررها قسم الفتوي والتشريع في خمس سنوات ١٩٧٠/١٩٧٥ رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧١، جلسة ١٩٧١/٨/٩م؛ وهذا ما أستقرت عليه أحكام محكمة التمييز العراقية وأكدته في الكثير من أحكامها؛ الطعن رقم ١٩٨٥/١٦٦ إداري جلسة ١٩٨٦/٣/١٩، القسم الثاني المجلد الثالث ص٤٤٣؛ الطعن رقم ١٩٨٧/١٦ إداري جلسة ١٩٨٧/٦/٢٩، القسم الثاني المجلد الثالث ص٤٤٣.

[٣] الادارية العليا في القضية رقم ٧/٤٧٤ق، عليا ١٩٧٧/٦/١٢، مجموعة المبادئ التي قررتها الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ١٩٦٥/١٩٨٠ الجزء الثالث، ص٢٢٤٩.

على المبادئ العامة للقانون التي كانت عنوان قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، فمجلس الدولة المصري قد قرر صراحة، أن القرارات اللائحية تتضمن أحكاماً عامة ذات قوة تشريعية والمادة (٣٧) من دستور ١٩٢٣م، والتي تقابل المادة (١٨٧) من الدستور الصادر ي ١٩٧١م تنص على أن أحكام القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها.[١]

والمحكمة الإدارية العليا تربط هي الاخري بين حظر الرجعية في القرارات الإدارية، وبين الحظر الوارد في الدستور بقولها: "لقد جاء الدستور مؤكداً لهذا الأصل الطبيعي، وهو احترام الحقوق المكتسبة، وحظر المساس بها، أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون، ومن ثم لزم بحكم هذا الأصل أن لا تسري القرارات بأثر رجعي دون نص في القانون يقرر الأثر الرجعي".[٢] والمبادئ العامة للقانون لا يطبقها القضاء إلا في حالة عدم وجود النص عليها صراحة من المشرع، فإذا نص عليها المشرع فقد كفء القضاء هذا العبء وأصبح من المتعين عليه الالتزام بالنص والمشرع بنصه في الدستور، أو التشريعات العادية على قاعدة عم رجعية القوانين، فقد وضع في اعتباره التسلسل الهرمي للقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة، وما يترتب على ذلك من وجوب خضوع القاعدة الأدنى، للقاعدة الأسمي شكلاً وموضوعاً، وعلى ذلك فليس للإدارة تصدر قرارات إدارية منطوية على أثر رجعي احتراماً منها وخضوعاً لما قرره المشرع من عدم رجعية ما يعلوها من قواعد قانونية.

رأي الباحث في هذا الموضوع:

يري الباحث أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يجد أساسه في النصوص الدستورية، وكذلك الحال بالنسبة للوائح التفويضية، ولوائح الضرورة فإن أساس تحريم رجعيتها، يرجع إلى تلك النصوص، لأن المشرع يضفي عليها الصفة التشريعية بإقرار لها ويجوز أن تنطوي على أثر رجعي إذا وافق عليها البرلمان أغلبية أعضائه لا الحاضرين فقط طبقاً لنص المادة (١٨٧) من الدستور، كما تصلح تلك النصوص لأن تكون أساساً لتحريم رجعية اللوائح التنفيذية واللوائح التفسيرية، لأنها لا تصدر إلا في نطاق التشريع واستنادها إلى تلك النصوص يكون بطريق غير مباشر، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا[٣] بتاريخ ٣١ من مايو سنة ٢٠٠٣م أن المراد بالقانون في القاعدة الدستورية التي تقضي بأن أحكام القانون لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثراً فيما وقع قبلها ما لم ينص فيها على خلاف ذلك القانون بمعناه الأعم، فيدخل في هذا المجال أي تشريع سواء كان صادرًا من السلطة التشريعية، أو كان صادرا من السلطة التنفيذية عملاً بالتفويض المقرر لها طبقاً للمبادئ الدستورية المتعارف عليها، فإنه لا تسري أحكام هذه القرارات أو تلك اللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها أثراً فيما وقع قبلها، إلا إذا كان صادراً تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي، وليس معني هذا أننا نأخذ بالتفسير الواسع للقوانين في الأساس الدستوري الذي ورد بعدم رجعية القوانين، لأن المشرع قرر في هذا الشأن موافقة أغلبية أعضاء البرلمان مما يقطع أن المراد بالقوانين هنا تلك التي يقرها البرلمان دون غيرها من القواعد القانونية الاخري.[٤] فضلاً عن إن الإدارة مقيدة في أعمالها القانونية بعدم الرجعية باعتبارها أدني مرتبة

---

[١] محكمة القضاء الاداري في ١٩٥٠/١/٣١، مجموعة عاصم السنة ٥، ٦ قضية رقم ٣/١٦٠ق، ص٤١٦.

[٢] الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٥/١٢/٢١، قضية رقم ١٠٥٠، س٧، ص١٧ .

[٣] الطعنان رقما٤٠/٨٨ق عليا، ٤٣/٣٥٢ق عليا، الدائرة الخامسة، جلسة ٢٠٠٣/٣/٣١.

[٤] المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ٧/٤٧٤ق، جلسة ١٩٧٧/٦/١٢.

من القواعد التشريعية التي ورد النص على عدم رجعيتها، فما يسري بالنسبة للتشريع العادي، يسري من باب أولي على القرارات الإدارية تبعاً للتسلسل الهرمي للقواعد القانونية، هذا بالنسبة للوائح الجنائية واللوائح التفويضية ولوائح الضرورة واللوائح التنفيذية واللوائح التفسيرية، وليس بدعا من القول بأن مبدأ عدم الرجعية يعد أصلاً دستورياً، ينتظم وفقاً لسريانه التشريعات على تبيان درجاتها زمنياً[1] ، كما يترتب عليه أمران هما:

الأول: إعماله بغير حاجة إلى نص يقرره فليس بلازم لالتزامه وجود نص، يفرضه، وإنما هو قيد تلتزم به السلطة الإدارية يبرره ما يقضي به منطق الأشياء، من احترام الحقوق المكتسبة قبل العمل بالقرار الجديد، فلا ينسحب إليها، ومراعاة المعاملات التي استقرت قبل نفاذه، فلا يرتد مباشرة إليها. الثاني: إنه في حالة شك بشأن تاريخ القرار، فإنه يفسر لصالح مبدأ عدم الرجعية، فيعمل به من وقت نفاذه أو في وقت لاحق على ذلك إن كان قد حدد ميعاداً آخر لجريانه.[2] أما بالنسبة للوائح المستقلة والقرارات الفردية- التي لا تستند إلى تشريع أو إلى اللوائح السابقة- فإنها تجد أساس عدم رجعيتها في المبادئ العامة للقانون التي تحتل ذات المرتبة التي يحتلها التشريع العادي، وفي هذا المعني تقرر المحكمة الإدارية[3] العليا أن "الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة فهذا ما تقضي به العدالة ويستلزمه 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 لهذا الأصل الطبيعي...".

---

[1] المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٣١، السنة٢٢ق، دستورية، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ع١٠، ص٨.

[2] د.محمد باهي أبو يونس، "الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية"، دارالجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص١٠٨.

[3] المحكمة الادارية العليا طعن رقم ٧/١٠٥٠ق، جلسة ١٩٦٥/١١/٢١، ص٧، ١٧.

الخاتمة

أما وقد انتهينا من دراسة مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، فقد توصل الباحث إلى النتائج والتوصيات التالية :

أولاً- النتائج :

١. إن الأساس السليم لمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية في كل من مصر والعراق يكمن في النصوص الدستورية التي لا تجيز الرجعية في القوانين إلا استثناءً، على عكس ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي الذي اعتبر المبدأ يقوم على أساس المبادئ العامة للقانون.

٢. إن الإصل هو نفاذ القرار الإداري من تاريخ صدوره- عدم رجعية القرارات الإدارية-، ذلك أن الرجعية تنطوي على خرق للقواعد القانونية السليمة التي لا يقرها النفاذ إلا على الوقائع والتصرفات المستقبلية، فالأصل هو احترام الحقوق المكتسبة والمبادئ القانونية، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والصالح العام أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم.

٣. إن مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية – وإن كان الإصل فيه نفاذه من تاريخ صدوره، إلا أنه ترد عليه بعض الاستثناءات-، وهذه الاستثناءات لا تخرج هذا المبدأ عن جوهره ومضمونه، مما يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية.

٤. إن الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ لها ما يبررها، فالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية – بصفة عامة- التي تمت مشروعة بموجب نظام قانوني معين لا يجوز المساس بها بطريق الرجعية إلا بقانون ينص على هذا الأثر الرجعي أو يرخص للإدارة في تقريره؛ لأن الإصل العام احترام الحقوق المكتسبة ليس إهدارها، وهذا ما تقضي به العدالة، ويستلزمه الصالح العام.

ثانياً- التوصيات :

١. توصي الدراسة بعدم تقسيم الرجعية إلى رجعية واسعة أو ضيقة، فهي واحدة سواءً أكانت بالمفهوم الواسع أم الضيق إذا مست مراكز قانونية قائمة أو من شأنها إهدار الحقوق المكتسبة، فإن القرار الذي ينطوي على أثر رجعي يكون مصيره البطلان، ويكون معيباً ومخالفاً مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

٢. نأمل من القضاء الإداري العراقي مراعاة المصلحة العامة على حساب المصالح الشخصية، إذا ما أصدرت الإدارة قرارات رجعية لإعطاء مزايا وحقوق لأفراد معينين، ومن ثم انتفاء سبب صدور هذا القرار بأثر رجعي لصالح مقتضيات ومصالح عامة، وعندها يصير عمل الإدارة مشوباً بعيب عدم المشروعية.

٣. توصي الدراسة فيما إذا نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية فلا يمنع من نشره في إحدي الصحف اليومية، إذ ليس بمقدور عامة الناس الاطلاع على الجريدة الرسمية، والنشر عبر الوسائل الإلكترونية، إضافةً إلى الوسائل التقليدية.

٤. توصي الدراسة بالتخفيف من صرامة قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كلما كانت في صالح الأفراد المخاطبين بأحكام القرار؛ لأن مقتضي العدالة وتحقيق الهدف من تقرير قاعدة عدم الرجعية يكون صوب صالح الأفراد بما أن تحقيق الرجعية ليس من شأنه الإضرار بالغير، أو زعزعة المراكز القانونية التي استقرت وصار استقرارها أساس استقرار الحياة الإدارية.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع العربية :

١- إبراهيم محمد علي، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢- أحمد حافظ نجم، "القانون الإداري"، الجزء الثاني، ط١٩٩١.
٣- أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، "الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري، دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
٤- أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، الأثر الرجعي في القضاءين الإداري والدستوري دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
٥- أحمد يسري، "ترجمة الأحكام والمبادئ"، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ٢٠١٠.
٦- آداء حدود، "الوجيز في القانون الإداري"، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠٠٣/٢٠٠٤.
٧- جورجي شفيق ساري، "المبادئ العامة للقانون الإداري"، الكتاب الثاني، النشاط الإداري، بدون دار وسنة نشر.
٨- حمدي أبو النور السيد، مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر.
٩- داود الباز، "نفاذ القرار الإداري المرتبط بإعتمادات مالية"، بدون دار نشر، ٢٠٠٦.
١٠- رحيم سليمان الكبيسي، "حرية الإدارة في سحب قراراتها"، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، ٢٠٠٠.
١١- سامي جمال الدين، "اللوائح الإدارية وضمانة الوقاية الإدارية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
١٢- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤.
١٣- سليمان الطماوي، "القضاء الإداري، قضاء الإلغاء"، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، ط، ١٩٩٦.
١٤- سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤.
١٥- سليمان مرقص، الوافي في شرح القانون المدني، ج١، مطبعة السلا، ط٦، ١٩٨٧.
١٦- سليمان مرقص، حبيب إبراهيم الخليلي، "الوافي في شرح القانون المدني"، المدخل للعلوم القانونية، الجزء الأول، ط٦ مطبعة السلا، ١٩٨٧.
١٧- سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
١٨- شريف يوسف خاطر، "القرار الإداري"، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٩- صلاح الدين فوزي، "المبسوط في القانون الإداري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٢٠- صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٢١- صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٢٢- طعيمة الجرف، "رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة"، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
٢٣- عادل السعيد أبو الخير، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
٢٤- عبد الحكيم فوده، "أحكام دعاوي الإلغاء"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٢٥- عبد الرحمن عقل، "النظرية العامة في القرارات الإدارية"، بدون دار وسنة نشر.
٢٦- عبد العزيز الجوهري، "القانون والقرار في الفترة بين الإصدار والشهر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٥.

٢٧- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية، ط١، ببدون دار نشر، ٢٠١٥.
٢٨- عبد الغني بسيوني، "القضاء الإداري"، ط٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢٩- علاء عبد المتعال، "مدى جواز الرجعية في القرارات الإدارية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٣٠- عليوه فتح الباب، القرار الباطل والقرار المعدو، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.
٣١- عمر عبد الرحمن عقل، "النظرية العامة في القرارات الإدارية"، بدون سنة نشر.
٣٢- فؤاد عبد الباسط، "القرار الإداري"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
٣٣- محمد أحمد إبراهيم المسلماني، الأثر الرجعي للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٩.
٣٤- محمد الشافعي أبو راس، "الوصايا الإدارية على الهيئات اللامركزية"، مكتبة النصر بالزقازيق، ٢٠٠١.
٣٥- محمد أنور حمادة، "القرارات الإدارية ورقابة القضاء"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٣٦- محمد باهي أبو يونس، "الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية"، دارالجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
٣٧- محمد رفعت عبد الوهاب، "القضاء الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٣٨- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.
٣٩- محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٤٠- محمد فؤاد عبد الباسط، "الأعمال الإدارية القانونية"، الكتاب الأول، القرار الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
٤١- محمد فؤاد مهنا، "دروس القانون الإداري"، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة اتحاد الجامعات، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
٤٢- محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، طبعة١٠، الإسكندرية، ١٩٧٠.
٤٣- محمد محمد عبد اللطيف، القرار الإداري (الأصول النظرية والمشكلات العملية)، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠٢١.
٤٤- محمد محمد عبداللطيف، القرار الاداري الاصول النظرية والمشكلات العملية، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠٢١.
٤٥- محمود جمال الدين ذكي، "دروس في مقدمة الدراسات القانونية"، الهيئة العامة للمطابع الأميرية، القاهرة : ط٢، بدون سنة نشر.
٤٦- محمود حلمي، "المبادئ العامة في القانون والإدارة"، ط١، بدون دار نشر، ١٩٨٥.
٤٧- محمود نجيب حسني، "شرح قانون العقوبات القسم العام"، دار النهضة العربية، ط٣، ٢٠١٨.
٤٨- مصطفي أبو زيد فهمي، "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، ط٣، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠.
٤٩- ناصر عبد الحليم السلامات، "نفاذ القرار الإداري في القانون الإردني"، دار الثقافة للنشر، ٢٠١٦.
٥٠- نبيل الظواهري الصائغ "الأحكام الدستورية للبلاد العربية"، منشورات دار الجامعة للطباعة والنشر بيروت، بدون سنة نشر.
٥١- نجم عليوي خلف، "مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٦.

ثانياً- الرسائل العلمية :

- رسائل الدكتوراه :

١- مجدي دسوقي حسنين، "المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار"، عام ١٩٦٨، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، بدون سنة نشر.

٢- محمد السيد البيدق، "نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.

٣- ناصر عبد الحليم السلامات، "نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.

- رسائل الماجستير :

١- علاء إبراهيم محمود، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤.

٢- معمر مهدي صالح الكبيسي، "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

ثالثاً- المجلات والأبحاث :

١- شمس ميرغني علي، مقالة بعنوان، اللوائح التنظيمية في الإمارات العربية المتحدة والفقه المقارن، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد٣، السنة ٣١، يوليو، سبتمبر، ١٩٨٧.

٢- عبد الرزاق السنهوري، "مقالته بعنوان الانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، العدد الثالث، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥٢م دار النشر للجامعات المصرية.

٣- فاروق رضوان الحربي، "الرجعية في القرارات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، "دراسة نظرية تطبيقية"، منتدئ المحامون للكتب والموضوعات والبرامج والمعلومات القانونية، ٢٠١٤.

٤- محمود حلمي، "رجعية اللوائح الجنائية الأصلح للمتهمن" مجلة هيئة قضايا الحكومة، العدد ٢، السنة الثانية، ابريل ومايو، ١٩٦٤.

٥- محمود حلمي، "مقالة في رجعية القواعد الجنائية الأصلح للمتهم"، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني، السنة ١٩٦٤.

٦- نادية فرج، مقالة بعنوان فكرة "الحق المكتسب في القانون الفرنسي"، مجلة روح القوانين، كلية حقوق طنطا، العدد الثالث، يونيو ١٩٩٨.

رابعاً- الطعون والأحكام والدساتير :

٧- المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٨٠)، لسنة ٩٠ق، بتاريخ ٢٠٠٧/١/٦، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من ٢٠٠٦/١/١٠ حتى ٢٠٠٧/٤/١.

٨- المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٢٠٦) لسنة ٤٩ق، جلسة ٢٠٠٥/٢/٢ مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة ٧، المجلد الأول، القاهرة.

٩- المحكمة الإدارية العليا في العراق بالرقم ٤٦٦/ قضاء موظفين - تمييز/٢٠١٣ بتاريخ ٢٠١٤/٧/٣. مجلس الدولة، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، من منشورات المحامي: سعد غازي مصلح العنزي.

١٠- المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ١١٠٦/قضاء موظفين - تمييز/ ٢٠١٥، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٥. مجلس الدولة، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، من منشورات المحامي: سعد غازي مصلح العنزي.

١١- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٩٧٣١ لسنة ٦٢ قضائية بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٩.
١٢- محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة، الدعوى رقم ٢٠١٠٨ لسنة ٧٣ق، الدائرة الثانية، بتاريخ ٢٠٢١/٨/٢٦.
١٣- المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٧/١٠٥٠ ق عليا، بجلسة ١٩٥٦/١١/٢١، الجزء ١٩، مجموعة المحكمة في ١٥ سنة، ج٣.
١٤- المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم٦٣١٣ لسنة٢٥ق، ع، جلسة ٢٠٠٢/٥/٤، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا.
١٥- المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٦٧٤٨) لسنة ٤٧ق، في ٢٠٠١/٥/١١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧ق.
١٦- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٣٥٨ لسنة ٥٣ ق بتاريخ ٢٠١٩/٧/٦ حكم غير منشور. وقد اعتمدنا في الحصول على الأحكام غير المنشورة على موقع المجموعة الدولية للمحاماة (www.eastlaws.com).
١٧- حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٦٤/٣/١٠..
١٨- المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٩/١٣٤ ق.ع، جلسة ١٩٦٨/١٢/٣٠، مجموعة المحكمة في ١٥سنة، ج٢، ٢٠١٣، ٢٠١٤.
١٩- حكم مجلس الدولة الفرنسي، في ١٢ يوليو ١٩٧٤.
٢٠- حكم الادارية العليا طعن رقم ٣٦/٧٨٧٠ق، ع، ١٩٩١/٤/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٥، قاعدة ٣١.
٢١- المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٣/٧٨٧ق، عليا، بجلسة ١٩٩١/٤/٢٠، الموسوعة الإدارية الحديثة ١٩٩٣/١٩٨٥، ج٣٥.
٢٢- المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٤١ لسنة ٤١ق، بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١.
٢٣- الطعن رقم ٤٥/٢٣٥٨ق، عليا، جلسة ٢٠٠٣/٢/١٦م غير منشور، وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦/٧٨ق. ع. ١٩٩١/٤/٢٠.
٢٤- المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٦/١١٢٢٥ق.ع. بجلسة ٢٠٠٣/٥/٨، المجموعة، س٤٨، ج٣، قاعدة رقم٢.
٢٥- الطعن رقم ٤١/١٢٣ق.ع، جلسة ٢٠٠٣/١٢/٣١، المجموعة السنة ٤٩، قاعدة رقم ٢٧.
٢٦- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٠٨٤ لسنة ٥٧ ق جلسة ٢٠١٨/٤/٢٣.
٢٧- المحكمة الإدارية العليا، الطعن ١٨٢٥١ لسنة ٧١ ق جلسة ٢٠١٨/٦/٢٦.
٢٨- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٦٩ لسنة ٢٣ ق جلسة ١٩٨١/٢/١٥- مجلة العلوم الإدارية- العدد الثاني سنة ١٩٨٣.
٢٩- المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٠٥٨ لسنة ٥٣ق.ع، جلسة ٢٠٠٨/١١/٢٢ مجلة هيئة قضايا الدولة، ٢٠٠٩.

خامساً- المراجع الأجنبية :

1- Auby et Drago :traite contentieux admininistratif, paris, LGDJ 1984.
2- De laubaderl traite de droit, Adm- 7ed. Tl -1976
3- Joe lvany persele Bernard lo uveaux: le droit de L'urbonisne en belgriue pt ses troisrégons, 2006.
4- Les grads: arrest de jurisprudence administratif, 15 edition, Paris, 2005.
5- Manuel Delamarre: la securite juridique et Le luge Francaise, 2004.
6- Paul Luis – LucasL le retrait des actes administratifs individuels Dal chronique, 1952.

فهرس المحتويات

مقدمة ٢

أهمية البحث ٣

صعوبات البحث ٣

نطاق البحث ٣

هدف البحث ٣

منهج البحث ٣

تمهيد ٤

المبحث الأول: **مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية** ٥

المطلب الأول: المقصود بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والجزاء المترتب على مخالفتها ٥

الفرع الأول: تعريف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ٥

الفرع الثاني: مبررات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ٩

الفرع الثالث: الجزاء المترتب على مخالفة مبدأ عدم الرجعية ١٤

المطلب الثاني: المقصود بالرجعية في القرارات الإدارية ١٦

المبحث الثاني: **الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية** ٢٩

المطلب الأول: تأسيس عدم رجعية القرارات الإدارية على النصوص الدستورية والتشريعية ٢٩

المطلب الثاني: تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على قواعد الاختصاص من حيث الزمان ٣٤

المطلب الثالث: تأسيس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على المبادئ العامة للقانون ٣٩

الخاتمة ٤٥

أولاً- النتائج ٤٥

ثانياً- التوصيات ٤٥

قائمة المراجع ٤٦

فهرس المحتويات ٥٠