بحث بعنوان:

تراتبية المصالح العامة في مواجهة تنفيذ أحكام القضاء الإداري "دراسة في ضو المحكمة العليا الليبية "

مجدي مصطفى الفيتوري .... كريم كلية طرابلس للعلوم والتقنية.... 092569az@gmail.com

==========

الملخص

يقوم القضاء بدور هام في إعمال الموازنة بين المصالح المتعارضة وتفضيل إحداهما على الأخرى، وقضاء المحكمة العليا الليبية بدوائره المتعددة بما له من دور إنشائي يقوم بمهمة كبيرة في إعمال الموازنة بين المصالح العامة المتعارضة؛ وذلك وفقا للتراتبية المصالح؛ حيث إن المصالح ليست على درجة واحدة؛ فيوجد من حيث المرتبة، وتراتبية من حيث النطاق، ومن ثم تعلو إحداهما على الأخرى عند تزاحمها، كما أن الإدارة قد تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أو لصالحها لمصلحة عامة أخرى غير مصلحة احترام الأحكام وتنفيذها؛ وذلك لكون المصلحة العامة التي من أجلها امتنعت الإدارة عن تنفيذ الأحكام أولى بالاعتبار من المصلحة العامة المتمثلة في تنفيذ الأحكام؛ وذلك على أساس أنه يوجد تراتبية فيما بينها.

الكلمات المفتاحية: تراتبية المصالح العامة- تنفيذ احكام القضاء الاداري.

"The hierarchy of public interests in the face of the implementation of administrative judiciary rulings "

Abstract

The judiciary plays an important role in balancing conflicting interests and favoring one over the other.

The judiciary of the Libyan Supreme Court with its multiple circuits, with its constructive role, performs a major task in realizing the balance between conflicting public interests. This is according to the idea of gradation of interests; Since the interests are not on the same level; It exists in terms of rank, and it is included in terms of scope, and then one of them is superior to the other when they are crowded.

Also, the administration may refrain from implementing judgments issued against it or in its favor for a public interest other than the interest of respecting and implementing judgments. This is because the public interest for which the administration refrained from implementing the rulings is more important than the public interest represented in implementing the rulings. This is based on the fact that there is a gradation between them

Keywords: the idea of gradation, public interests - implementation of administrative court rulings.

مقدمة:

يسعى القضاء دائما إلى إعمال مبدأ الموازنة بين المصالح المتعارضة وتفضيل إحداهما على الأخرى لحماية المصالح العامة. ويقوم هذا المبدأ على مجموعة الأسس والمعايير التي تضبط عملية الموازنة بين المصالح المتعارضة، أو المفاسد المتعارضة مع المصالح؛ ليتبين بذلك أي المصلحتين أرجح، فتقدم على

غيرها، وأي المفسدتين أعظم خطراً فيقدم درؤها، كما يعرف به الغلبة لأي من المصلحة أو المفسدة – عند تعارضهما – ليحكم بناءً على تلك الغلبة بصلاح ذلك الأمر أو فساده.

والقضاء الإداري بما له من دور إنشائي يقوم بتطبيق مبدأ الموازنة بين الصالح العام والصالح الخاص، أو إعمال الموازنة بين المصالح العامة المتعارضة؛ وذلك وفق تراتبية المصالح العامة، التي ليست على مستوى واحد من الحماية؛ حيث تعلو إحداهما على الأخرى عند تزاحمها وتكون أولى بالحماية.

عندما تقوم الإدارة بعمل ما من أجل تحقيق المصلحة العامة يجب عليها ألا تأخذ في الاعتبار مصالح الأفراد الخاصة، وذلك بمقدار ما تقتضي به الضرورة؛ وفي حال تعدد الوسائل المتاحة أمام الإدارة، فإنها ملزمة باختيار أقلها ضرراً للأفراد ، تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقرر بأن "الضرورة تقدر بقدرها"، فمتى توافرت هذه الشروط بإمكان الإدارة اللجوء إلى إعمال نظرية الضرورة، كما أنه في نطاق التعارض بين المصلحة العامة ولم يمكن الجمع بينها؛ فهنا ترجح المصلحة العليا التي تحتل مرتبة متقدمة في الترتيب بين المصالح العامة الأخرى.

غير ذلك، قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أو لصالحها لمصلحة عامة أخرى غير مصلحة احترام الأحكام وتنفيذها؛ وذلك لكون المصلحة العامة التي من أجلها امتنعت الإدارة عن تنفيذ الأحكام أولى بالاعتبار من المصلحة العامة المتمثلة في تنفيذ تلك الأحكام؛ وذلك على أساس أنه يوجد تدرج فيما بينها؛ وذلك سواء كانت تلك الأحكام صادرة ضد الإدارة أو لصالحها

وفي ضوء ما تقدم، جاءت فكرة الموضوع محل البحث والمتمثلة في تراتبية المصالح العامة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري "، كمحاولة لوضع معيار ثابت ومحدد يتم على أساسه ضبط عملية التدرج بين المصالح العامة؛ ومن ثم نستطيع أن نحدد مراتبها وترتيبها، وأثر ذلك على التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، على اعتبار أن تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية متعلق بالمصلحة العامة التي تعتبر إحدى ضوابط مبدأي المشروعية وحجية الأحكام القضائية.

أولا: أهمية البحث.

استقر على تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند التعارض، على اعتبار أن الأخيرة تأتي في مرتبة أقل من مرتبة المصلحة العامة؛ حيث إن مصلحة الفرد أو حتى عدة أفراد لا ترقى لأن تفوق أو حتى تتعادل مع مصلحة الجماعة التي تتسم بالشمولية والعموم.

لكن هناك تضارب في أحكام المحكمة العليا عندما تزاحم المصالح العامة، وعدم استقرار قضائها على معيار يحدد المصلحة العامة العليا التي تفوق غيرها من المصالح العامة وتسبقها في المرتبة؛ ومن ثم إيجاد مبرر لتفضيلها على المصالح العامة التي تليها في المرتبة عند التعارض.

وتتجلى أهمية البحث في وضع الإطار العام لتراتبية المصالح والذي على أساسه تتحدد الأولوية في تفضيل أحد المصالح العامة على الأخرى عند تعارضها؛ ومن ثم تفضيل أو عدم تفضيل المصلحة العامة المتمثلة في تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

ثانياً: مشكلة البحث.

تكمن مشكلة البحث في الاجابة على السؤال التالي: "ما هي معاييروأسس تدرج المصالح العامة وأثرها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري؟

ثالثاً: أهداف البحث.

بناء على مشكلة البحث وأهميته، تتحدد أهداف البحث فيما يلي:

1- تحديد مفهوم فكرة تدرج المصالح العامة.
2- محاولة وضع المعايير وأسس تدرج المصالح العامة.
3- بيان أثر تدرج المصالح العامة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

رابعاً: منهجية البحث.

للوصول إلى أهداف البحث استخدمت المنهج الاستقرائي لتتبع الجزئيات المتعلقة بموضوع البحث للتعرف على مبادئ فكرة تراتبية التدرج المصالح العامة، وبصفة خاصة كتابات فقهاء القانون الإداري، وأحكام القضاء الإداري والتشريعات المتعلقة بالموضوع، كما استخدمت المنهج الاستنباطي لتحليل القواعد الكلية المتعلقة بفكرة تدرج المصالح العامة؛ وببيان تأثير فكرة تراتبية التدرج المصالح العامة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

خامساً: خطة البحث.

سنقسم البحث إلى مبحثين على النحو التالي.

المبحث الأول: مبدا تدرج المصلحة العامة في مواجهة المصالح الفردية.

المطلب الأول :فكرة تدرج المصالح العامة.

المطلب الثاني :أسس تدرج المصالح العامة ومعاييره.

المبحث الثاني: تدرج المصالح العامة وتأثيره على فاعلية تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

المطلب الأول: تأثير تدرج المصالح العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح الإدارة.

المطلب الثاني :تأثير تدرج المصالح العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة.

المبحث الأول

مبدا تدرج المصلحة العامة في مواجهة المصالح الفردية

تأتي مصلحة الأفراد الخاصة في مرتبة أدنى من المصلحة العامة، لذا تقدم الأخير عند التعارض، لأنها تتعلق بمجموعة من الأفراد وليس فرد بعينه أو مصلحة معينة، ومن خلال ذلك نفهم أن المصالح العامة ليست على درجة واحدة من الأهمية، ومن الطبيعي أن يحصل تعارض بينها، ومن هنا تثور اشكالية وجود معايير وأسس تدرج المصالح العامة وترتيبها.

وبناءً على ما تقدم، سنتناول دراسة هذا المبحث في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول :فكرة تدرج المصالح العامة.

المطلب الثاني :أسس تدرج المصالح العامة ومعاييره.

المطلب الأول

فكرة تدرج المصالح العامة

دراسة مفهوم فكرة تدرج المصالح العامة، تستدعى أن نبين أولاً، مفهوم مصطلح التدرج، والمصلحة العامة، ومن ثم دراسة مفهوم تدرج الصالح العام كلفظ مركب؛ وذلك في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف التدرج والمصلحة العامة.

الفرع الثاني: الطبيعة المركبة لمفهوم تدرج المصالح.

الفرع الأول

تعريف التدرج والمصلحة العامة

أولاً: تعريف التدرج.

يتعدد مفهوم فكرة التدرج بصفة عامة، فتارة يقصد بها التدرج في التشريع، ويقصد به اتخاذ التدابير والإجراءات الانتقالية عند سن التشريع أو إلغائه أو تعديله؛ لعدم مفاجأة المخاطبين بأحكامه وحماية توقعاتهم المشروعة، أو هو التدرج في سن التشريع أو إلغاؤه. [1]

ومبدأ التدرج فى التشريع ابتداء يقتضي أن تقوم السلطة التشريعية بالتدابير والإجراءات الانتقالية لحظر أو تجريم ما هو مباح فعله، أو لتنظيم مسألة ما؛ وذلك حتى يتهيأ المخاطبون بأحكام القاعدة القانونية لتقبل الوضع الجديد، ولا يتفلتون من تطبيقه عليهم.

وتارة أخرى، يقصد به ألا تخالف قاعدة تشريعية أدنى قاعدة تشريعية أعلى منها، طبقاً لقاعدة التدرج الهرمي للقواعد التشريعية، وهو النابع من فكرة تدرج السلطات، ويطلق على هذا التدرج اصطلاح " التدرج القانوني،" وهو الذي يتحدد من خلال العلاقة الصحيحة بين القواعد المتدرجة بعضها بالنظر إلى بعضها الآخر. [2]

لذا قضت المحكمة العليا بأنه "لا يجوز قبول الدعوى الدستورية إلا بتوافر الشروط اللازم توافرها لاتصالها بالمحكمة العليا، وفقاً للأوضاع المنصوص عليها في القانون رقم 6 لسنة 1982 بإعادة تنظيم المحكمة، التي لا تكفي لتحققها أن يكون النص التشريعي المطعون فيه مخالفاً للقاعدة الدستورية..." [3].

ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأسمى من حيث الشكل والموضوع، بحيث تتدرج جميعاً في نظام هرمي يسمو بعضها على البعض الأخر.

يقتصر تدرج القواعد القانونية على مراتب القواعد العامة المجردة" الدستور، القوانين، واللوائح"، في حين أن تدرج الأعمال القانونية يضم الأعمال القانونية التي يترتب عليها آثار قانونية، بغض النظر عن مدى عمومتها "كالقوانين والقرارات الإدارية والعقود والأحكام القضائية"، لذا فهي أكثر اتساع وشمولاً من تدرج القواعد القانونية [4] .

ويدخل في نطاق المعنى العام للتدرج في نطاق بحثنا تدرج المصالح، وتشمل المصالح العامة والخاصة، بحيث يرتبط تدرج المصالح بفلسفة تدرج الأعمال القانونية بصفة عامة لارتباطها بها، وبالفلسفات النظريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة.

ثانياً: تعريف المصلحة العامة.

فكرة المصلحة العامة ليست منضبطة، بل هي نسبية تختلف من مكان لآخر ومن زمان لآخر؛ وذلك على حسب الفلسفات والأنظمة التي تتبناها الدولة والتي تمثل في مجموعها فكرة النظام العام. الأمر الذي يتطلب منح الإدَارَة قدراً من المرونة في اتخاذ قراراتها يتمثل في السُلطة التقديرية لكي تقوم بمواكبة التطورات الحديثة وإشباع حاجات المواطنين باتخاذ القرار الفعال أو المناسب الذي يحقق المَصْلَحَة العامَّة.

فالمشرع في مجال القرارات الإدارية قد سلك طريقين، **أحدهما:** الأخذ بمبدأ تخصيص الأهداف، اي حدد المشرع للإدارة الهدف الذي يتعين عليها تحقيقه من قراراتها الإدارية، بحيث إذا انحرفت عن الهدف المحدد لها يكون قراراها مشوب بعيب الانحراف بالسلطة .

والطريق الثاني: منح المشرع الإدارة قدراً من حرية التصرف، دون أن يحدد لها الحالات التي يجوز فيها استخدام سلطاتها الممنوحة لها بمقتضى القانون على أن يكون هدف إصدار قراراتها تحقيق المصلحة العامة [5].

لذلك لم يعرف التشريع والقضاء فكرة المَصْلَحَة العامَّة، واكتفيا بكونها فكرة أصبحت تمثل روح القانون وعامل أساسي في تحديد نطاقه، وهو ما جعل الفقه يجتهد في وضع ملامح لهذه الفكرة.

وتقوم فكرة المَصْلَحَة العامَّة على وجود الإدارة في مكانة أعلى من الفرد، بحيث تكون القادرة وحدها على معرفة الصالح للمجتمع، لذلك اختلف الفقهاء حول وضع تعريف موحد لمفهوم المَصْلَحَة العامَّة في ظل سكوت المشرع عن وضع تعريف لها لعدم وجود معيار ثابت ومحدد لهذه الفكرة.

فقد عرف البعض المَصْلَحَة العامَّة بأنها: " منفعة عامة يشترك في الاستفادة منها بطريقة مباشرة أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع وجماعاته، أما القلة التي قد تضار منها فقد لا يكون هناك ما يعوضها عما قد يلحق بها من أضرار، ويتوقف الأمر على طبيعة التشريع أو السياسة الموضوعة لتأكيد المَصْلَحَة العامَّة [6].

ولقد عرفها الفقيه الفرنسي" جاك شوفلي "بأنها:" واقع اجتماعي ومؤسساتي، وهي تشمل مختلف الأنشطة الخاضعة للتبعية المباشرة أو غير المباشرة للجماعات العمومية؛ لأنها تنتمي إلى الحقل العمومي ومصدرها هو الدولة"[7].

والمصلحة العامة تكون مشتركة بين الأفراد؛ بحيث تمثل مصلحة الفرد في حالة النظر إليها من خلال المجتمع، وتدل حياتنا التي نعيشها في المجتمع على السعي نحو تحقيق هدف أو مصلحة مشتركة تربطنا جميعاً، ومن خلال هذا السعي المشترك يتولد ما يطلق عليه الصالح العام أو المشترك، والذي يعد مصلحة من مصالح الفرد إلى جانب اهتماماته ومصالحه الخاصة، وإن كان يشاركه فيه جميع الأفراد الذين يشتركون معه في المجتمع. [8]

وينبغي أن تتكامل وتتوافق مصلحة الفرد الخاصة مع المصالح العامة، لأن التعارض والاختلاف بينهما لن يؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود، ولكن من الممكن تحقيق هذا الهدف في حالة وجود ارتباط بين الصالح العام والمصالح الفردية الخاصة، وينبع هذا الارتباط من انتماء الأفراد إلى مجتمع واحد، وهذا الانتماء يساعد على نمو الارتباط وتزايده بين الفرد والمجتمع [9].

وتعتبر فكرة المصلحة العامة الهدف الرئيسي التي يجب أن تستهدفه الإدارة في جميع أعمالها وتصرفاتها [10]، ويستدل من هذا على شمول المصلحة العامة وأهميتها مقابلة المصلحة الخاصة، حيث إن المصلحة العامة تفضل عند تعارضها مع المصلحة الخاصة؛ ومن ثم يضحى بمصلحة الفرد في حالة التعارض

تغلباً لمصلحة الجماعة .كما يضحى بالمصلحة العامة الأدنى مرتبة لصالح المصلحة العامة الأخرى الأعلى منها في المرتبة؛ طبقاً لفكرة تدرج المصالح العامة.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى فكرة المَصْلَحَة العامَّة، بالقول:" يجب أن يستهدف نشاط الإدارة المَصْلَحَة العامَّة، وإن تعددت أو اختلفت المصالح العامة فإنها لا تتعارض، هناك قاعدة مفادها تخصيص الأهداف لكل جهة معنية على حدة؛ تحقق كل جهة معنية بالمَصْلَحَة العامَّة الغاية والهدف التي أُنشئت من أجله، ويكون جوهر وظيفة الإدارة هو إشباع الحاجات العامة المختلفة والمتعددة تحقيقًا لكل من تلك الأهداف، وأن تراعي في تصرفاتها تلك المصالح العامة"[11].

وأكدت المحكمة العليا الليبية في أحد أحكامها الصادرة في مجال استعمال المرافق العامة إلى عمومية فكرة المصلحة العامة، حيث ذهبت إلى أن "متى كان إذن البلدية للطاعن باستعمال المقصف وهو استعمال خاص لمال عام قد تمّ في صورة ترخيص أي أمر صادر في الإدارة بمفردها وليس في صورة عقد، فإن الترخيص الممنوح في هذه الحالة إنما هو ترخيص عارض تتمتع الإدارة بالنسبة له بسلطة واسعة ولها أن تسحبه في أي وقت بناءً على مقتضيات الصالح العام، ودون أن تكون ملزمة بأي تعويض كما أنها تفيد منحه بشروط يلتزم المنتفع باحترامها وسلطة الإدارة في سحب الترخيص لا تعدو أن تكون سلطة تقديرية تمارسها تحت رقابة القضاء من حيث التأكد من قيام دواعي الصالح العام"[12].

بذلك، فإن فكرة المَصْلَحَة العامَّة مجردة، للدرجة التي تجعل كل المتعاملين مع الإدارة تحت غطائها، وتحتوي على مثل وقيم متنوعة ومتعددة، بحيث يجد فيها كل ذي حاجة ما يحقق طموحاته، مما يجعل هذه الفكرة تاجاً يسمو على كل النظم والقواعد القانونية [13].

كقاعدة عامة: لا يجوز المساس بالمَصْلَحَة العامَّة بمفهومها الواسع – تحقيق منافع مادية أو معنوية أو درء مفاسد –مهما كانت الظروف والمتغيرات في المجتمع، لذلك يتعين على الدولة تتخذ من الوسائل المناسبة التي يوفرها لها القانون لتحقيق المَصْلَحَة العامَّة.

ويعد غياب معيار المَصْلَحَة العامَّة موقف الإدارة قوياً في مواجهة الأفراد، وذلك نظراً لكون علاقة الإدارة بالأفراد تكون غير متكافئة، فالقانون لم يعط الإدارة السلطات والامتيازات إلا باعتبارها وسائل تهدف لتحقيق المَصْلَحَة العامَّة، حيث إن إهدار هذه السلطات والامتيازات يؤدى إلى إهدار فكرة المَصْلَحَة العامَّة.

الفرع الثاني

الطبيعة المركبة لمفهوم تدرج المصالح

فكرة تدرج المصلحة العامة، تعنى أنه يوجد عدم مصالح عامة، وهي ليست على درجة واحدة؛ بحيث تتدرج هذه المصالح من حيث أهميتها واتساعها وشمولها، فالمصلحة العامة الأكثر شمولاً للمجتمع بأسره تحتل أهمية كبرى بين المصالح العامة الأقل منها من حيث الشمولية؛ ومن ثم تحتل مرتبة عليا بين مراتب الصالح العام.

وعرف جانب من الفقه فكرة تدرج الصالح العام بصفة عامة بأنها:"وضع المصالح العامة في مراتب يعلو بعضها على بعض وفق أسس ومعايير محددة. [14]"

وتبدو أهمية هذا التدرج في حالة اجتماع المصالح العامة مع تعارضها بمناسبة واقعة معينة وعدم إمكانية التوفيق بينها، فهنا يتم تفضيل المصلحة ذات المرتبة الأعلى على الأخرى. وفي حالة عدم القدرة على تفضيل المصالح المتعارضة، إلا على بناءً معيار منضبط يصلح ليكون أساساً لترتيب المصالح العامة؛ ومن ثم تفضيل أحدها على الأخرى عند تعارضها وعدم إمكانية التوفيق بينها؛ لذا ينبغي علينا البحث عن الأسس والمعايير التي من الممكن ترتيب المصالح العامة بناءً عليها وتفضيل أحدها على الأخرى في حالة التعارض، وهو ما نعرضه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

أسس تدرج المصالح العامة ومعاييره

سنقوم في هذا المطلب بتحديد الأسس والمعايير التي تصلح كمعيار لتدرج المصالح العامة، ثم نجري محاولة لإيجاد معيار شامل يحكم هذه الفكرة بجميع تطبيقاتها، ويتم على أساسه ترتيب المصالح العامة، حتى نستطيع أن نبقي على المصلحة الأولى والمتقدمة في الترتيب على ما عداها في حالة التعارض، وذلك من خلال موازنة مبنية على أساس سليم ومنضبط؛ وعليه؛ نقسم المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول :الإطار الجزئي لتمديد درجات المصالح العامة.

الفرع الثاني :المبدأ العام في تدرج المصالح العامة.

الفرع الأول

الإطار الجزئي لتحديد درجات المصالح العامة

أفرزت النصوص القانونية وآراء الفقهاء وأحكام القضاء في نطاق القانون العام، العديد من المعايير لتبرير فكرة التدرج في المصالح العامة تختلف باختلاف تطبيقات هذه الفكرة، حيث من الممكن أن تستند هذه التطبيقات إلى معيار المصلحة العليا للبلاد، أو معيار ضرورة دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أو معيار الحفاظ على الأسرة، أو معيار ضرورة الحفاظ على الأسرة، وأخيراً معيار الحفاظ على اعتبارات الاستقرار القانوني. لذا سنقسم هذه الأسس والمعايير إلى قسمين على النحو التالي:

أولاً: معيار المصلحة العامة للدولة.

يشمل معيار المصلحة العامة للدولة، أِساسان، هما المصلحة العليا للدولة، وسير المرفق العام بانتظام واطراد.

1- معيار المصلحة العليا للدولة.

الالتزام الشديد بمبدأ المشروعية يؤدي-أحياناً- إلى الإضرار بالمصالح العليا للدولة، إلا أنه في بعض الأحيان تفضل المصلحة العليا للدولة، على غيرها من المصالح الأقل منها في المرتبة؛ ومن ثم قد يضحى بمبدأ المشروعية لتحقيق المصلحة العامة العليا للدولة [15]، وهذا يتحقق فيما إذا كنا بصدد حالة الضرورة أو عمل سيادي.

أ-حالة الضرورة.

احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون من مقتضيات الصالح العام ، إلا أنه لا مجال للحديث عن هذا المبدأ إلا بوجود الدولة واستمرار هذا الوجود للدولة ، فإذا حدث ما يهدد وجود الدولة ذاتها ، يكون الهدف الذي ينبغي تحقيقه هو الحفاظ على بقاء الدولة واستمرارها؛ ومن ثم يغدو التخفيف من قيود المشروعية العادية لمواجهة الظروف غير العادية التي تهدد بقاء الدولة ذاتها؛ لأن سلامة الدولة هي القانون الأعلى الذي الذي يجب أن يسمو على أي قانون، فالقانون وسيلة لتنظيم الدولة وسلطاتها المختلفةf باحترامه والعمل طبقاً لأحكامه، فإذا أصبح وجود الدولة ذاته مهدداً، من الواجب الحفاظ على وجود الدولة وضمان استمرار بقائها بالتخفيف من قواعد المشروعية العادية التي وضعت لضمان بقاء الدولة من ناحية، وكفالة الحقوق والحريات العامة من ناحية أخرى؛ وذلك لتحقيق المصلحة العامة[16].

وتطبيقاً لنظرية الطوارئ كرست المحكمة العليا الليبية ذلك في حكم لها، والذي ورد فيه قول المحكمة" إن أعمال السيادة التي نصت المادة 16 من قانون نظام القضاء على أنه ليس للمحاكم أن تنظر فيها، لا تنصرف إلا إلى الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها السلطة العليا للدولة

للمحافظة على سيادتها وكيانها في الداخل والخارج، والتي يدخل ضمنها ما يتعلق بالعلاقات السياسية مع الدول الأخرى، والمسائل الحربية، وإعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ"[17].

وعليه؛ فإنه إذا ما قرر القضاء الإداري توفر حالة الضرورة التي تستدعي تفضيل مصلحة الدولة العليا لمساسها بأمن الدولة وسلامتها؛ فإنه يتم تغليب المصلحة العليا للدولة، والتي لا تضاهيها مصلحة، وتتغلب على المصالح العامة الأخرى وتسبقها في المرتبة، كما يضحى بالمصلحة العامة فإنه يضحى بالمصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على مبدأ المشروعية فإن مصالح الدولة العليا تسبق في الترتيب كما حيث التدرج.

ب-**معيار العمل السيادي:**

تهدف أعمال السلطة التنفيذية الى تحقيق المصلحة العامة، إلا أنها ليست ذات طبيعة واحدة، فمنها أعمال إدارية، ومنها أعمال سيادية، لكن المصلحة العامة التي يبتغيها العمل السيادي تعتبر أعلى مرتبة ومفضلة عن المصلحة العامة للعمل الإداري؛ ومن ثم اعتبر المشرع هذه المصلحة وأولاها بالحماية؛ لذا أخرجها من نطاق الأعمال الخاضعة لرقابة القضاء.

نصت المادة (20) من قانون نظام القضاء الحالي رقم 1374/6 (2007)، على أنه: " ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة " ، كما نصت المادة (6) من قانون القضاء الإداري رقم 1971/88 بأنه: " لا تختص دوائر القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة " ، ونصت أخيرا المادة (26) من قانون إعادة تنظيم المحكمة العليا رقم 1982/6 على أنه: " لا تختص المحكمة العليا بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة. "

مفاد هذه النصوص جميعا أن المشرع الليبي قد أخرج المنازعات المتعلقة بأعمال السيادة، من ولاية القضاء عموما، عاديا كان أم إداريا، إلغاء وتعويضا.

وفكرة أعمال السيادة من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي للتوفيق بين اعتبارات مختلفة، فإذا كان مبدأ المشروعية يقتضي إخضاع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، فإن بعض تصرفات الإدارة قد تحيط بها اعتبارات خاصة تجعل من المصلحة العامة ألا تعرض على القضاء لما يحيط به من علانية وتحقيق، كما أن سلامة الدولة فوق القانون، وقد تحجم السلطة التنفيذية عن اتخاذ إجراءات معينة، تستلزما مصلحة الدولة، خوفاً من المسئولية فيما لو تقررت رقابة القضاء [18].

وبذلك تعد المصلحة العامة المستهدفة من العمل السيادي أعلى مرتبة من المصلحة العامة المستهدفة من العمل الإداري، وهذا إنما يخضع لرقابة القضاء والمصلحة العليا للدولة تصلح لأن تكون معيار لتفضيل مصلحة عامة على أخرى، وذلك بشأن حالة الضرورة، وأعمال السيادة، إلا أن هذا المعيار لا يصلح لأن يكون معياراً شاملاً يندرج في نطاقه جميع الحالات والتطبيقات لفكرة تدرج المصالح.

2- معيار سير المرفق العام بانتظام واطراد:

لا شك فيه أن ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد تقتضيها المصلحة العامة؛ لذلك عند تعارض المصالح الخاصة للأفراد مع هذه المصلحة العامة؛ فإنه ينبغي ترجيح المصلحة العامة، إلا أنه قد تتعارض المصلحة العامة المترتبة على ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد مع مصلحة عامة أخرى، وفي هذه الحالة ننظر إلى أي من هذه المصالح أولى وأجدر بالرعاية فترجح على الأخرى [19].

ومن الأمثلة على تدرج المصالح العامة على أساس مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، حيث إن مصلحة المرفق العام تقتضي الاعتراف بصحة الأعمال التي قام بها شخص ليس له علاقة بالوظيفة العامة، نظراً لوجود ظروف استثنائية اقتضت تدخل هذا الشخص لتسيير المرفق العام، على الرغم من أن ذلك يتعارض مع المصلحة العامة التي تحتم صدور أي عمل قانوني على وفق مبدأ المشروعية.

وتقوم نظرية الموظف الفعلي في هذه الحالة إلي حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وسلامة الأوضاع القانونية والإدارية التي قام بها الموظف الفعلي، وهو ما يتفق استقرار الحياة الإدارية ومع اعتبارات المصلحة العامة التي يقوم عليها فلسفة المرفق العام [20].

ولقد أقرت المحكمة العلياالليبية نظرية الموظف الفعلي في الأحوال الاستثنائية، فضت بأن:" انعدام العمل الإداري إذا صدر من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقا أو أن تكون قد انتفت عنه هذه الصفة لسبب من الأسباب"[21].

وفي ضوء ما تقدم: فإن معيار دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد يصلح لترجيح مصلحة عامة تتصل بسير المرفق العام بانتظام واطراد، إلا أنه لا يصلح لأن يكون معياراً شاملاً لترجيح مصلحة عامة على أخرى، وإنما يصلح فقط كمعيار لتفضيل صالح عام على آخر بشأن حالات معينة؛ الأمر الذي يتطلب البحث عن معيار شامل يستوعب كل الحالات، ويصلح لأن يكون معيار لتدرج المصالح العامة.

ثانياً: معيار الاستقرار الاجتماعي والقانوني:

من المعايير أفرزتها النصوص القانونية وآراء الفقهاء وأحكام القضاء في نطاق القانون العام، لتبرير فكرة التدرج في المصالح العامة معيار الحفاظ على الأسرة، ومعيار الحفاظ على اعتبارات الاستقرار القانوني.

1- معيار الحفاظ على الأسرة.

حظيت الأسرة بتنظيم دستوري وتشريعي كبير بما يحفظ تماسكها وترابطها؛ كونها الخلية الأولى لبناء المجتمعات، ومن ثم تماسك وترابط المجتمع، كما أن أحكام القضاء حرصت على إبراز الدور الذي تقوم به الأسرة في المجتمعات، وكفلت سبل المحافظة عليها باعتبار مصلحة قومية أولى بالاعتبار من غيرها من المصالح. ومما يؤكد على أن معيار الحفاظ على الأسرة من المعايير المعتبرة في تقديم مصلحة الأسرة على غيرها من المصالح عند التعارض، ما جاء في المادة 5 من الاعلان الدستوري الليبي، والتي أكدت على أن الأسرة الركن الأساسي للمجتمع.

وعليه؛ فإن المصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على الأسرة الليبية قد تكون أولى بالحماية من المصالح العامة الأخرى وتأتي في مرتبة متقدمة عن غيرها من المصالح العامة الأدنى في الدرجة، طبقاً لفكرة التدرج في المصالح العامة، والذي تحدد معياره هنا في الاعتبارات التي تمليها ضرورة الحفاظ على الأسرة الليبية. ولكن هذا المعيار لا يدخل في نطاقه كل تطبيقات فكرة تدرج المصالح العامة؛ ومن ثم لا يصلح لأن يكون معيار شامل يجمع تطبيقات فكرة تدرج المصالح العامة.

2- معيار الاستقرار القانوني.

يحقق الاستقرار القانوني النظام والتوازن في المراكز القانونية داخل المجتمع، فيسود النظام واليقين في العلاقات [22]، وفي بعض الحالات يستوجب الأمر التضحية بمبدأ المشروعية كونه مصلحة العامة، لاعتبارات استقرار المراكز القانونية كونها مصلحة عامة أولى بالاعتبار لتحقيق الأمن القانوني.

ويعرف جانب من الفقه مبدأ الاستقرار القانوني بأنه يعنى "تحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة"

وخاصة، بحيث تتمكن هذه الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى من القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها دون التعرض لمفاجئات أو تصرفات مباغتة صادرة عن السلطات العامة من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بهذا الاستقرار [23].

وترجيح اعتبارات المصلحة العامة المتعلقة بمبدأ الأمن القانوني على اعتبارات المصلحة العامة المتعلقة بمبدأ المشروعية لها تطبيقات كثيرة، قررت بعضها الأحكام القضائية.

ومن التطبيقات التي تؤكد تفضيل القضاء الإداري اعتبارات مبدأ الاستقرار القانوني على المصلحة العامة المتمثلة في مبدأ المشروعية، ما قرره قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث له صدر في 28 سبتمبر 2016للحد من آثار الحكم الصادر بالإلغاء لصالح مبدأ الاستقرار أو الأمن القانوني، فمع حفاظ قاضي الإلغاء على مبدأ المشروعية بإلغائه القرار الإداري غير المشروع، فقد خول لنفسه سلطة الحد من آثار هذا الإلغاء موازنة منه بين مبدأ المشروعية واعتبارات مبدأ الأمن القانوني.والذي قضي فيه بأنه :

إذا كان إلغاء القاضي لأي قرار إداري يعتبر هذا القرار من حيث المبدأ كأن لم يكن تأكيداً لمبدأ المشروعية، إلا أنه في بعض الأحيان قد يترتب على هذا الأثر عواقب وخيمة، حيث قد تقتضي المصلحة العامة سريريان أثر هذا الإلغاء في وقت لاحق على دخوله حيز النفاذ، حيث قد ترتبت مراكز قانونية على القرار الذي حكم بإلغائه في فترة سريانه، وقد انتهى قاضي الإلغاء في هذا الحكم إلى أن ملابسات وظروف هذه القضية تتطلب إلغاء تعيين M,B بعد انتهاء تسعة أشهر اعتباراً من تاريخ حكم الإلغاء[24].

ولقد قرر الفقه الفرنسي أن مصلحة المرافق العامة قد تقتضي ألا يقرر القاضي الإداريي أثر رجعى لحكم الإلغاء، وأن يقرر إنهاء القرار المطعون فيه في تاريخ لاحق على صدور حكم الإلغاء [25].

وكما الحال في المعايير السابقة، لا يندرج في نطاق هذا المعيار جميع تطبيقات هذه الفكرة؛ الأمر يدعونا للبحث عن معيار يضم جميع تطبيقات فكرة تدرج المصالح، وهذا ما سنتناوله في الفرع التالي.

الفرع الثاني

المبدأ العام في تدرج المصالح العامة

توصلنا فيما سبق إلى أن المعايير السابقة تصلح لأن تعالج حالات خاصة في تفضيل مصلحة عامة على أخرى في حالة معينة، ولا تصلح لأن تكون معياراً شاملاً يمكن الاعتماد عليه في تفضيل مصلحة عمومية على أخرى في جميع الحالات؛ لذا كانت ضرورة إيجاد معيار ثابت وشامل ترد إليه جميع حالات الترجيح بين المصالح العامة عند تعارض الجمع بينها، وهو ما سنحاول دراسته في هذا الفرع، ومن ثم مراتب المصالح العامة وفقاً لهذا المعيار يكون أساساً يستند عليه عن ترجيح مصلحة عامة على أخرى عند التعارض.

أولاً: المعيار الكلي لتدرج المصالح العامة.

وباستقراء بعض النصوص التشريعية وأحكام قضاء المحكمة العليا الليبية، نجد أن هناك معياراً شاملاً يتم على أساسه تفضيل مصلحة عامة على مصلحة عامة أخرى عند تعارضهما لكون المصلحة المفضلة أعلى منها في الأولوية والمرتبة لكونها الأقوى في ذاتها، أي ذات أهمية أكبرى، أو أنها ضرورية، أو لشمولها وقومتيها.

ويتبين هذا بجلاء فيما قرره المشرع الليبي في قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010، الذي اعتراف للموظف بالإجازات بصفة دورية ولا يجوز المساس بها إلا إذا تعارضت مع مصلحة العمل[26]، ومن ثم فقد لوحظ بأن المشرع في تقريره هذه الإجازة راعى المصلحة العامة أكثر مما لوحظ فيها وجه المصلحة الخاصة للموظف؛ وعليه فإن المصلحة العامة التي يقتضيها حصول الموظف على إجازته الدورية، أقل

مرتبة من المصلحة العامة التي تقتضيها أسباب قوية لمصلحة العمل؛ وعليه من الممكن تفضيل الثانية على الأولى عند التعارض مع عدم نفي قيام الحق في الإجازة ذاته.

ويتبين هذا بجلاء فيما قررته المحكمة العليا الليبية من أن: "متى كان إذن البلدية للطاعن باستعمال المقصف وهو استعمال خاص لمال عام قد تم في صورة ترخيص أي أمر صادر من الإدارة بمفردها وليس في صورة عقد، فإن الترخيص الممنوح في هذه الحالة إنما هو ترخيص عراض تتمتع الإدارة بالنسبة له بسلطة واسعة فلها أن تسحبه في أي وقت بناء على تعويض كما أن لها أن تقيد منه بشروط يلتزم المنتفع باحترامها وسلطة الإدارة في سحب الترخيص لا تعدو أن تكون سلطة تقديرية تمارسها تحت رقابة القضاء من حيث التأكد من قيام دواعي الصالح العام"[27].

ومن التطبيقات التي أقرتها المحكمة العليا الليبية، "أن مبدا الفصل بين السلطات يقتضي استقلال السلطة التشريعية بإصدار القوانين، بمراعاة القيود التي وضعها الدستور، وللمشرع السلطة التقديرية في ذلك وفق ما يراه من ملائمات سياسية اقتصادية وأهداف من شأنها تحقيق المصلحة العامة، كما أن له السلطة التقديرية في المفاضلة بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها عند تنظيم موضوع معين، ما قد يكون في تقديره أنسبها لمصلحة الجماعة، وأقربها للوفاء بمطالباتها، بافتراض مشروعيتها، واتصالها بالحقوق محل التنظيم، ينما يقتصر دور القضاء الدستوري، على مراقبة مدى ملائمة التشريع الادنى للدستور او مخالفة أحكامه دون أن يطلب من المشرع تشريع بعينه حتى لو تعلق ذلك بمصلحة عامة"[28]

ومما سبق يتضح بجلاء أن المحكمة العليا الليبية، طبقت المعيار العام الذي ترد إليه فكرة تدرج المصالح، حين يحدث تعارض بين المصالح العامة ولا يمكن إعمالها أو التوفيق بينها؛ فقد رجحت المصلحة الأكثر شمولاً أي المصلحة الكلية، "المصلحة القومية"، على غيرها من المصالح الأدنى منها في المرتبة، كما تنظر المحكمة إلى المصلحة العامة من حيث قوتها أو مدى الحاجة إليها، فكلما كانت المصلحة العامة قوية في ذاتها أو تقتضيها الضرورة فترجحها على غيرها من المصالح عند التعارض فيما بينها.

ثانياً: مراتب المصالح العامة.

يتحدد على أساس المعيار العام تدرج المصالح العامة ومن ثم ترتيبها، وهذا إنما يضبطه أمران [29]:

الأمر الأول :حالة وجود نص تشريعي يلزم الإدارة والقاضي بتفضيل مصلحة عامة على أخرى، فهنا تكون سلطة الإدارة والقاضي الإداري مقيدة في ترتيب المصالح وفق التدرج الذي قرره النص التشريعي. وفي هذه الحالة تكون المصلحة التي فضلها النص التشريعي متصفة بأنها مصلحة قومية، أو مصلحة عامة أولى بالرعاية أو ضرورية.

الأمر الثاني :حالة عدم وجود نص تشريعي بتفتضيل مصلحة عامة على أخرى وهنا تكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية في التفضيل بين المصالح العامة عند تعارضها حسب أهميتها وقوميتها بالنظر إلى المصالح الأخرى. وفي هذه الحالة لا تكون سلطة الجهة الإدارية التقديرية مطلقة، بل يراقبها القاضي الإداري في هذا التقدير؛ ومن ثم يقرها حالة قيامها بتفضيل مصلحة عامة على أخري بمراعاة أهمية هذه المصلحة مقابلة بالمصلحة العامة الأخرى، والتي تكون تالية لها في المرتبة.

يؤكد ما سبق ما قررته الدائرة المحكمة العليا من كون المصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على الحقوق والشخصية أولى من غيرها من المصالح العامة عند تعارضها، وذلك مثل المصلحة العامة التي تتأتي من عمل الموظف العام في المرافق العام، وذلك عند تناولها تفسير نص المادة 2/56 من القانون رقم 10/ 1996 بشأن الأمن والشرطة، حيث تترخص للإدارة وفقاً لهذه المادة أن تحفظ للموظف إجازته لمصلحة العمل مقابل تعويض نقدي بشرط أن لا يتعدى مرتب سنة.

وقررت المحكمة العليا "أن تمكين جهة الإدارة الموظف التابع لها من أداء عمله رقم حلول مواعيد إجازته يعتبر موافقة ضمنية على الاحتفاظ له بتلك الإجازات، ومن ثم لا يجوز لها عند مطالبته لمقابل تلك الإجازات التذرع بعدم الاحتفاظ له بها لمصلحة العمل"[30]. وبناءً على ذلك قررت المحكمة العليا بأن حقوق الأفراد أولى من المصلحة العامة المتمثلة في دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ومما سبق يتضح لنا :بأن تدرج المصالح العامة يقوم معيار عام وهو شمولية وقومية وقوة وضرورية المصلحة العامة، بالنظر إلى المصالح العامة الأخرى، وهذا يختلف حسب كل تطبيق لفكرة التدرج على حدة.

ومن ثم، يكون ترتيب المصالح العامة وفقا للمعيار العام على الترتيب التالي:

1- في البداية تقدم المصلحة ذات الأهمية الكبرى على المصلحة الأقل منها في الأهمية، مثل تقديم المصلحة العامة المتعلقة بكيان الدولة على المصالح العامة الأخرى.
2- تقدم المصلحة العامة الضرورية على المصلحة العامة الأقل منها ضرورة، مثل الاعتراف بأعمال الموظف الفعلي مقابل التضحية في مبدأ المشروعية.
3- تقديم المصالح العامة الكلية على المصالح العامة الجزئية، مثل تقديم مصلحة الحفاظ على الأسرة على المصلحة العامة المتمثلة في استرداد الإدارة ما تقاضاه الموظف من مبالغ مالية دون وجه حق، وذلك لاستقرار أسرة الموظف وكفالة استقرارها في معيشتها، وكون الاسرة نواة المجتمع.

والسؤال هنا: هل للترتيب السابق أثر على تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري لصالح أو ضد الإدارة؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في المبحث التالي.

المبحث الثاني

تدرج المصالح العامة وتأثيره على فاعلية تنفيذ أحكام القضاء الإداري

نبحث في هذا المقام عن مدى تأثير التدرج على تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري، حيث يقتضي احترام حجية الأحكام التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، وهذا احترام لمبدأ المشروعية كمصلحة العامة إلا أن المصلحة العامة المتمثلة في تنفيذ تلك الأحكام قد يضحى بها كلياً أو جزئياً في سبيل مصلحة أعلى منها في التدرج في مراتب المصالح العامة. ونصل إلى أن فكرة تدرج المصالح العامة قد يكون لها تأثير على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وهو ما سنحاول ايضاحه في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: تأثير تدرج المصالح العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح الإدارة.

المطلب الثاني :تأثير تدرج المصالح العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة.

المطلب الأول

تأثر تدرج المصالح العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح الإدارة

التدرج بين المصالح العامة قد يكون له انعكاسات على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحة الإدارة، ومن ثم من الممكن للإدارة أن تقوم بالتنازل عن تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحها. وفي هذا الصدد ينبغي أن نفرق بين الأحكام الصادرة من القاضي الإداري لصالح الإدارة، والأحكام الصادرة في نطاق قضاء التأديب ضد الموظف العام، وذلك في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: دور القضاء الإداري في تكريس الصالح العام.

الفرع الثاني: نطاق قضاء التأديب والاحكام الصادرة للصالح العام.

الفرع الأول

دور القضاء الإداري في تكريس الصالح العام

وهنا يجب التفرقة بين الأحكام الصادرة من قاضي الإلغاء لصالح الإدارة، والأحكام الصادرة برد مبالغ مالية تقاضاها الموظف دون وجه حق.

أولاً: الأحكام الصادرة من قاضي الإلغاء لصالح الإدارة.

محل دعوى الإلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية، والحكم الصادر من القاضي بخصوص موضوع هذه الدعوى قد يكون بقبول الطعن بإلغاء القرار لعدم مشروعيته؛ بسبب توافر أحد أسباب الطعن بالإلغاء، وقد يرفض القاضي الطعن من حيث الموضوع لاتفاق القرار مع المشروعية [31].

وتمثل الأحكام الصادرة بإلغاء الحكم الصادر بإلغاء قرار الإدارة بالتخطي في تعيين الموظف العام، مجال تطبيق فكرة تدرج المصالح العامة؛ وذلك لأن الحكم الصادر في الطعن الذي قدمته الإدارة ضد الحكم الصادر بإلغاء قرار التخطي يكون واجب التنفيذ وفقا للمصلحة العامة التي تقتضي احترام حجية الأحكام القضائية، لكن التنفيذ للحكم هنا يترتب عليه أن تعيين الموظف الذي تم بناءً على حكم أول درجة لا أثر له؛ ومن ثم يجب على الإدارة امتثالاً لهذا الحكم أن تقوم بتنفيذه باستصدار القرارات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم بإلغاء قرار التخطي في التعيين[32].

وعلى الرغم مما تقدم إلا أن القضاء الإداري الليبي قد استقر على أنه إذا تم ترقية الموظف العام إلى الدرجة الأعلى، فإنه لا محل لتنفيذ الحكم هنا وذلك لاستقرار مركز الموظف لترقيته إلى الوظيفة الأعلى، مفضلاً بذلك المصلحة العامة النابعة من مبدأ الاستقرار القانوني على المصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على مبدأ المشروعية وإلغاء كل قرار مخالف له وما يترتب عليه من قرارات تالية له ومترتبة عليه.

وهذا ما استقرت عليه المحكمة العليا الليبية من أن "متى عينت الادارة موظفاً استناداً على ما قدمه لها من مستندات وتوالت ترقيته، فإن مركزه القانوني في آخر درجة رقى إليها يكون قد تحقق بقرار إداري، وهذا القرار هو الذي ينبغي أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء، وأن يكون مرجع الطعن ما هو منصوص عليه في المادة 2/2 من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، ولما كان محل الطعن الماثل ليس آخر قرار ترقية المطعون ضده الى الدرجة الثامنة بتاريخ 2005/9/1، وإنما على مجرد حصوله على درجة الماجستير عام 2002، مما كان يتعين معه على الحكم المطعون فيه رفض الطعن، ولما كان المطعون لم يلتزم هذا النظر، وقضى للمطعون ضده بما انتهى اليه في منطوقه، فإنه يكون حرياً بالنقض"[33].

ويتبين من موقف المحكمة العليا بأن أحكام إلغاء قرارات التعيين بالاستناد الى المستندات المقدمة من الموظف بحكم صادر لصالح الإدارة، لا تمس قرارات الترقية التي صدرت بعد التعيين، مالم يطعن عليها استقلالاً، وهذا للمصلحة العامة المستندة إلى مراعاة الاستقرار القانوني للمراكز القانونية، وبذلك فضلت المحكمة العليا هذه المصلحة عن المصلحة العامة المستندة إلى الإعمال الكامل لمبدأ المشروعية؛ حيث إن المصلحة العامة المفضلة في هذه الحالة تتسند إلى اعتبارات أقوى من اعتبارات المصلحة العامة الأخرى

ولكن نرى أنه في حالة ما إذا تم لإلغاء قرارات التعيين بأحكام صادرة لصالح جهة الإدارة واستمر المعينين في وظائفهم دون ترقية، فيمكن التنازل عن هذه الأحكام في حالة ما إذا كان هذا التنازل يستند إلى اعتبارات أقوى من الإعمال لمبدأ المشروعية وحجية الأحكام، وذلك كاعتبار دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومصلحة أسر الموظفين، ومما لا شك فيه إن هذه الاعتبارات تقوى المصلحة العامة

التي يقتضيها عدم تنفيذ أحكام إلغاء قرارات التعيين، والتنازل عنها؛ الأمر الذي يجعلها مرجحة على المصلحة العامة المتمثلة في الامتثال الكامل لمبدأ المشروعية واحترام حجية الأحكام.

ثانياً: الحكم الصادر ضد موظف عام برد مبالغ مالية.

وإذا كنا قد قررنا بأن فكرة تدرج المصالح قد يكون لها تأثير على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، فمن ثم يثور التساؤل هنا عما إذا كان يجوز للإدارة التنازل عن الحكم الصادر ضد الموظف برد المبالغ المستحقة عليه لمصلحة أعلى من المصلحة التي يقتضيها تنفيذ هذا الحكم؟

والمصلحة العامة التي قد تستند إليها الإدارة في عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلزام الموظف برد المبالغ المالية التي يكون قد تقاضاها بدون وجه حق، أو نتيجة لخطئه الشخصي تتأسس على ضرورة الحفاظ على مبدأ الاستقرار القانوني، وكذلك الحفاظ على الأسرة التي رتبت أمورها على هذه المبالغ التي تقاضاها الموظف دون وجه حق.

كما هو معلوم أن الإدارة عندما يحكم عليها بالتعويض نتيجة الخطأ الذي ترتكبه عن طريق موظفيها، فإنها تتحمل عبء تعويض المضرور عما أصابه من ضرر نتيجة هذا الخطأ عندما يكون الخطأ مرفقياً، أما إذا كان الخطأ شخصياً، فلا تتحمله الإدارة، حيث تقوم بالرجوع على الموظف من ماله الخاص بما دفعته للمضرور، وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على تحمل الموظف التعويض التي يحكم به تعويضاً فقرت بأنه: "يعتبر الخطأ شخصي إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي، يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره، وعن قصد النكاية أو الإضرار، أو تغي المنفعة الذاتية للموظف، أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي، وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب؛ فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطئاً مرفقياً، ففيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من القرار الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة، أو كان قد تصرف لتحقيق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها؛ فإن خطأه يندمج في أعمال وظيفته، فلا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام، أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للمصلحة العامة، أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية، أو كان خطؤه جسيماً، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطئاً جسيماً، ويشترط لثبوت مسئولية العامل المدنية في ماله الخاص أن يكون ما ارتكبه من خطأ هو الذي أدى مباشرة إلى الضرر، وأن يكون هذا الضرر محدداً بما لا يدع مجالاً للاحتمال فيه – أثر ذلك : يسأل الموظف في ماله الخاص عن خطئه الشخصي دون الخطأ المرفقي"[34].

وعليه؛ فإذا صدر حكم ضد الموظف بإلزامه برد المبالغ التي خسرتها الإدارة من جراء لارتكابه خطئاً شخصيا ، لا يجوز للإدارة التنازل عنه وعليها أن تقوم بتنفيذه والرجوع على الموظف بقيمة التعويض الذي دفعته للمضرورين، بحسبان التنازل عن الأحكام الصادرة لصالح الجهة الإدارية ضد الموظف

ينطوي على تنازل عن حق مالي للدولة لا يتأتى إباحته إلا إذا كان بقصد تحقيق النفع العام[35] وتنفيذ الحكم على النحو السابق هو ما يحقق المصلحة العامة التي تقتضيها حماية المال العام، التي تكون أولى بالرعاية من غيرها من المصالح؛ فحماية المال العام في هذه الحالة ، وهي أعلى من المصلحة العامة التي تقتضيها حماية أسرة الموظف العام التي قد تضطرب بالحكم على الموظف بمبالغ مالية نتيجة خطئه الشخصي

الفرع الثاني

نطاق قضاء التأديب والاحكام الصادرة للصالح العام

وفقاً لقانون القضاء الإداري الليبي رقم 88 لسنة 1971 رقم 47 لسنة 1982 ، يكون للموظف الطعن أمام دوائر القضاء الإداري في المحكمة العليا على قرار الجزاء الصادر من السلطة المختصة في الجهة الإدارية[36] ويثور التساؤل ، حول ما إذا كان يجوز للإدارة أن تقوم بالتنازل عن تنفيذ الحكم الصادر بالجزاء لمصلحة أعلى ؟

إذا وقع الجزاء بقرار إداري من السلطة المختصة في الجهة الإدارية، فإن الطعن في هذا قرار الجزاء أمام القضاء الإداري لا يوقف تنفيذه؛ ومن ثم لو تأيد قرار الجزاء في الحكم الصادر في الطعن فلا يؤثر على توقيع الجزاء حتى يتم محوه بعد اتخاذ الإجراءات المقررة لمحو الجزاء.

أما إذا تم توقيع الجزاء بناءً على مجالس التأديب، فالإدارة هي من تقوم بتنفيذ هذا الحكم، ومن ثم ليس هناك من مصلحة تعلو تنفيذ هذا الحكم وتوقيع الجزاء على الموظف العام، بل المصلحة تقتضي توقيع الجزاء على المخالف لتحقيق الردع الخاص والعام في مجال الوظيفة العامة.

وما يؤكد مبدأ عدم وجود مصلحة عليا تفوق المصلحة العامة الناتجة عن تنفيذ الأحكام الصادرة بتوقيع الجزاء من القضاء ومجالس التأديب، أن الإشكالات في تنفيذ الحكم الصادر بتوقيع الجزاء على الموظف العام في الدعاوى لا يوقف تنفيذها. حيث يترتب على الإشكال فى تنفيذ الأحكام الإدارية أثره الواقف وكذلك إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة في دعاوى إلغاء القرارات التأديبية الصادرة من السلطات التأديبية، أو الطعون غير المباشرة المتعلقة بهذه القرارات، بخلاف الإشكالات فى تنفيذ الأحكام الصادرة فى الدعاوى المبتدأة؛ لأنها تخضع في هذا الصدد لنظام الإشكالات في التنفيذ في قانون الإجراءات الجنائية؛ وذلك لتماثل الفلسفة التي يقوم عليها كل من النظام التأديبي والنظام الجنائي. [37]

ومفاد ما تقدم أن الأحكام النهائية الصادرة بتوقيع الجزاء أو حتى التي تلغي الجزاء تتعلق بالمصلحة العامة؛ لا يجوز التنازل عنها وعدم تنفيذها سواء من الإدارة أو من قبل من صدر له حكم بإلغاء الجزاء.

وقد أكد قضاء المحكمة العليا الليبية هذا المعنى، حيث قرر بأنه "الأصل هو نفاذ–أي القرار الإداري– حتى يقضى بإلغائه حيث يتجسد فيه نشاط الإدارة ويتمتع بقرينة السلامة، ووقف نفاذه يضر بالمصلحة العامة ضررا جسيماً يتعذر تداركه فيم لو يقضى برفض الدعوى بطلب إلغائه" [38].

المطلب الثاني

تأثير تدرج المصالح العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة

تقتضي المصلحة العامة احياناً عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها؛ مما يدفعها إلى الامتناع عن تنفيذ هذه الأحكام بدافع المصلحة العامة التي تكون في هذه الحالة أعلى مرتبة من المصلحة العامة التي تقتضيها احترام حجية الأحكام والالتزام بتنفيذها، وفقاً لما نصت عليه القوانين من ضرورة قيام الإدارة بتنفيذ الأحكام. وعليه؛ سوف ندرس هذا المطلب في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول :الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها.

الفرع الثاني: مراعاة المصلحة العامة عند تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الجهات الإدارية.

الفرع الأول

الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها

يتمثل الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها في جانبين، الاول: وجود نص تشريعي صريح يقضي بوجوب قيام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، والجانب الثاني: مبدأ حجية الأمر المقضي [39]:

أولاً: وجود نص تشريعي يقضي بوجوب قيام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر ضدها.

حرص المشرع في ليبيا على إحاطة الأحكام الصادرة من السلطة القضائية بحصانة تحول دون إهدارها أو العبث بها؛ لذلك نص في عدة قوانين على ضرورة الالتزام بتنفيذ هذه الأحكام.

ولقد نصت المادة (21) من القانون رقم 88 لسنة 1971 في شأن القضاء الاداري على أن: "تكون أحكام الإلغاء النهائية حجة على الكافة، وتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية: على الوزراء ورؤساء المصالح تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه" واعتبرت المادة (234) من قانون العقوبات الليبي قيام موظف بوقف تنفيذ أو الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية جريمة معاقب عليها.

ومن التطبيقات القضائية للعقوبة الجنائية ما اقره القضاء الليبي في دعوى أقامتها طالبة ضد عميد كلية الصيدلة (أمين اللجنة الشعبية لكلية الصيدلة) لامتناعه عن تنفيذ حكم قضائي صدر لصالحها، بالاستناد إلى المادة (234) من قانون العقوبات بوصفه موظفاً عاماً امتنع عن تنفيذ حكم قضائي حاز على قوة

الشيء المقضي به، فاستجابت المحكمة لهذا الدفع وقضت بمعاقبة عميد الكلية بالحبس مع الشغل لمدة سنة وبعزله من الوظيفة [40].

وعليه؛ فإن الامتناع عن تنفيذ الأحكام والأوامر القضائية، أو تعطيل تنفيذها أو العمل بموجبها من جانب الموظف العام يعد جريمة يعاقب عليها القانون، ويحق للمحكوم له في هذه الحالة، أن يرفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة على من تسبب في ذلك.

ثانياً: احترام حجية الأحكام القضائية.

يتمتع الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري بالحجية المطلقة، ويسرى فى مواجهة الكافة، وتطبق هذه القاعدة على الحكم بإلغاء جميع القرارات سواء كانت تنظيمية أو فردية [41]. وقد أكد القضاء الإداري الليبي على تمتع الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري بالحجية المطلقة.

قد عبرت المحكمة العليا الليبية عن ذلك بقولها: "طبيعة دعوى الإلغاء طبيعة عينية ، وهي وسيلة للدفاع عن المشروعية والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق الشخصية لذوي المصلحة فدعوى الإلغاء تستهدف مصلحتين : مصلحة شخصية للمدعي ، ومصلحة عامة للجماعة ، فإذا زالت المصلحة الشخصية أثناء نظر الدعوى تبقى المصلحة العامة التي تعلق بها حق الجماعة إذ أن دعوى الإلغاء تقوم على مخاصمة القرار الإداري بعينه للوصول إلى عدم مشروعيته دون النظر إلى الشخص الذي أقام الدعوى لمساس القرار الإداري بمركزه القانوني "[42] وبهذه المثابة يعتبر الحكم الصادر بالإلغاء حجة على الكافة، بينما دعوى غير الإلغاء هي خصومة ذاتية يكون للحكم الصادر فيها حجية نسبية مقصورة على أطرافه.

وإعمالاً للحجية التي تتمتع بها الأحكام القضائية؛ فإنه ينبغي على جهة الإدارة أن تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وبصفة خاصة الأحكام الصادرة بالإلغاء، وتلتزم الإدارة بالتنفيذ متى تم إعلانها من قبل من صدر لصالحه الحكم بتنفيذه، ويكون هذا الإعلان بمثابة قرينة على خطئها في التراخي في التنفيذ أو الامتناع عنه

فالإدارة تتقيد بالقيد العام على تصرفاتها وهو مراعاة المشروعية، إذ لا معنى لإلغاء القرار لمخالفته للقانون إذا عادت الإدارة من جديد إلى مخالفة القانون من ناحية أخرى في التنفيذ، أو إلى الإصرار على موقفها وارتكاب ذات المخالفة مرة أخرى، كما يجب على الإدارة ألا تنفذ الحكم تنفيذاً صوريا، بل يجب أن تنفذه تنفيذاً صحيحا مراعية في ذلك ما جاء في منطوقه، وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية . فإذا ألغى قرار الاستيلاء على أرض واستمرت الحكومة حائزة لها بالمخالفة للقانون، فإن هذا يعد غصباً، فعندما تقوم الإدارة باستعمال سلطتها التقديرية في التنفيذ، فيجب عليها أن تراعي التطبيق السليم وإلا كان ذلك منها إهداراً لقيمة الحكم [43].

وعلى هذا النحو، فإذا كانت الإدارة ملتزمة بتنفيذ أحكام القضاء **الإداري** الصادرة ضدها وفقا للمصلحة العامة المستندة إلى احترام مبدأي المشروعية وحجية الأحكام القضائية، إلا أن المصلحة العامة ذاتها قد تتخذها الإدارة ذريعة لعدم تنفيذ أحكامها، وقد تكون محقة في ذلك، وقد تكون غير محقة.

ومن أهم مبادئ القانون الإداري المصلحة العامة، والنصوص القانونية التي تحكم نشاط الإدارة العامة تشير إلى فكرة المصلحة العامة، ومصطلح المصلحة العامة واسع المدلول وغير مضبوط التحديد بعدما تطور مفهومها، إذ نجد الإدارة متخذة من احترامها لفكرة المصلحة العامة ستار تختفي في طياته رغبتها الحقيقية في عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها [44].

الفرع الثاني

مراعاة المصلحة العامة عند تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الإدارة

تتذرع الادارة–احياناً– بالمصلحة العامة لعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في الاختيار والتصرف في حدود القانون، وذلك عند إعمالها الموازنة بين المصلحة العامة التي يقتضيها تنفيذ الحكم القضائي وبين المصلحة العامة التي تمليها اعتبارات عدم تنفيذه، فعدم التنفيذ أو التنفيذ على نحو معين للحكم القضائي قد يقتضيه ضرورة الحفاظ على مصلحة عامة قومية تأتي في مرتبة أعلى من مرتبة المصلحة العامة القائمة على اعتبارات تنفيذ هذا الحكم. ومن ناحية أخرى، يثور التساؤل حول مدى تأثير فكرة تدرج المصالح العامة على الأحكام الصادرة ببطلان العقد الإداري لعدم مشروعيته؟ وهذا ما سنحاول توضيحه على النحو التالي:

أولاً: تعطيل الإدارة تنفيذ الحكم الصادر ضدها للمصلحة العامة.

مما لا شك فيه وأن تعطيل الإدارة لأحكام القضاء يخرق مبدأ استقلال القضاء ويخرق بالتالي أحكام القانون، كما أسلفنا سابقاً، إلا أنه قد تقتضي الضرورة واعتبارات الأمن ألا تقوم الإدارة بواجبها في تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وذلك بشرط أن يكون ذلك في حدود هذه الضرورة وما تقتضيه تلك الاعتبارات وأن تقوم بتعويض صاحب الشأن إن لحقه ضرر [45].

فإذا كانت الإدارة ملزمة – كأصل عام – بتنفيذ أحكام القضاء في كل وقت وفي كل مكان ومهما كانت الظروف، فإن هذا التنفيذ يضر بالمصلحة العامة؛ لهذا أتاح القضاء المقارن للإدارة حق رفض تنفيذ أحكام القضاء مؤقتا مفاضلة منه لمصلحة الجماعة التي تقتضي حفظ النظام العام والأمن على مصلحة الفرد في تنفيذ الحكم المقضي به، والمصلحة العامة المتعلقة بالإعمال الكامل لمبدأ المشروعية واحترام حجية الأحكام [46].

وبمراجعة أحكام المحكمة العليا الليبية، نجدها أنها لم تؤسس عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية على

تعارض الصالح العام وإعمال حجيتها وهي مصلحة عامة، ومصلحة المرفق العام وهي أيضا من قبيل المصالح العامة، بل إن فكرة المرفق العام تؤسس في قضاء المحكمة العليا على الصالح العام، وعند تساوي المصالح العامة، فيجب إعمال كل منها في نطاقه، أما إذا تعارضت ولا يمكن التوفيق بينها؛ فينبغي تقدم المصلحة العامة الأعلى مرتبة والأولى بالرعاية، وهي هنا مصلحة المرفق العام وما يقتضيه سيره بانتظام واطراد.

وأقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ جواز عدم تنفيذ الإدارة للحكم للمصلحة العامة، قرر مسئولية الدولة عن عدم التنفيذ، وذلك كما جاء في حكم شركة الورق المقوى والطباعة "سانت تشارلز" والذي الذي فتح الحق في التعويض عن رفض تنفيذ قرار الأمر طرد المضربين الذين يشغلون أماكن عمل بشكل غير لائق [47]. وأقر المجلس الدستوري الفرنسي بأنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بتنفيذ الحكم في حالة وجود ظروف استثنائية تتعلق بحماية النظام العام بالإضافة إلى المسؤولية عن القوانين [48].

خلاصة القول: يجوز للقضاء الإداري تعطيل الإدارة تنفيذ الحكم الصادر ضدها في حالة ما إذا كانت المصلحة العامة من عدم التنفيذ ذات أهمية أكبر من المصلحة العامة التي تأتي من تنفيذ هذا الحكم، مع الاخذ في الاعتبار أن هذا الأمر يختلف من حالة لأخرى وفقا للمصلحة الأجدر بالحماية عند إعمال الموازنة بين المصالح التي يقتضيها تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة وعدم تنفيذه.

ثانياً: الحد من آثار عدم مشروعية العقد الاداري للمصلحة العامة.

تقوم الإدارة بإبرام العقود الإدارية مع الأفراد او القطاع الخاص لتلبية احتياجاتها، فيجب عليها ان تلتزم المشروعية عند إبرام هذه العقود، وإلا يعد هذا التعاقد باطلاً ؛ ومن ثم تعتبر العلاقة التعاقدية كأن لم تكن ويرجع المتعاقدان للحالة التي كانا عليها قبل العقد، إلا أن إعمال هذه القاعدة قد يضر بالمصلحة العامة؛ الأمر الذي حدا بالقضاء الإداري أن يكون له دور في إعمال الموازنة بين المصلحة العامة المتأتية من الالتزام بمبدأ المشروعية وضرورة إبرام العقد في نطاقه، وبين المصلحة العامة التي يقتضيها الإبقاء على العقد رغم بطلانه وعدم الالتزام بالمشروعية، أو الحد من الآثار المترتبة على بطلان العقد، أو عدم مشروعية أحد الإجراءات اللازمة لإجرائه[49]. ولقد وازن القضاء الإداري في فرنسا وليبيا بين الأثار المترتبة على بطلان العقد الإداري، وبين المصلحة العامة التي يقتضيها الإبقاء على العقد رغم بطلانه.

ومن أحكام مجلس الدولة في هذا الصدد، حكمه الصادر في قضية société Veolia Property، والذي انتهي فيه إلى أن إلغاء القرار المنفصل لا يعني بالضرورة بطلان العقد، إذ يجب قبل تقرير البطلان عقد موازنة بين أهمية العيب الذي قاد لإلغاء القرار المنفصل، والنتائج التي من الممكن أن تترتب على بطلان العقد، وتفضيل الإبقاء على العقد وعدم الحكم ببطلانه في حالة وجود آثار سلبية جسيمة أو ضرر مفرط على المصلحة العامة [50].

وأكدت المحكمة العليا الليبية بأن: "وإن كانت العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص أساسه احتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره وتغليب المصلحة العامة عن مصلحة الأفراد الخاصة. فبينما تكون مصالح الطرفين في العقود المدنية متوازنة ومتساوية إذ بها في العقود الإدارية غير متكافئة.[51] ، وأكدت ذلك في حكم آخر لها بالقول: "العقود الإدارية تتميز بطابع خاص أساسه احتياجات المرفق العام، والصالح العام يعلو في هذه العقود دائماً على المصالح الفردية الخاصة"[52] .

الخاتمة

من خلال العرض السابق لموضوع البحث، فإني أخلص إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج

1- تعبر مجموعة المصالح العامة في الدولة عن نظامها؛ الأمر الذي يستتبع اختلاف فكرة النظام العام تبعاً للمصالح العامة المكونة له.
2- تتدرج المصالح العامة حسب أهميتها وضروريتها، وعموميتها وشمولها.
3- معايير تدرج المصالح العامة متعددة بحسب كل حالة على حدة، فما يصلح معياراً في حالة قد لا يصلح في أخرى؛ نظراً لنسبيتها وعدم شمولها لجميع تطبيقات فكرة تدرج المصالح العامة.
4- المعيار العام الذي قد يستوعب جميع تطبيقات فكرة تدرج المصالح العامة، يتمثل في المصلحة من حيث قوتها أو ضروريتها أو شمولها وعمومها، وهذا يختلف من حالة لأخرى.
5- مصلحة الدولة في البقاء والاستمرار تعد مصلحة عامة تأتي دائماً في المرتبة الأولى وتُقدم على غيرها من المصالح العامة.
6- توجد مصلحة عامة أعلى من المصلحة العامة المتأتية من التزام الإدارة بتنفيذ هذه الأحكام الصادرة لصالحها او ضدها والمتمثلة في احترام مبدأ المشروعية ومبدأ حجية الأحكام، وهذه المصلحة قد ينبني عليها عدم تنفيذ هذه الأحكام أو تنفيذها على نحو معين.
7- الاعتبارات التي تُرجح مصلحة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام متنوعة ومتعددة، ومنها: اعتبارات دوام المرافق العامة بانتظام واطراد، والحفاظ على الأسرة، ودواعي الاستقرار القانوني، وسلامة وأمن الدولة، وكلها اعتبارات ترقى بالمصلحة لدرجة عليا وتجعلها من الأهمية لأن تفضل على المصالح الأخرى

ثانياً: التوصيات.

من خلال الاستعراض السابق لموضوع تراتبية المصالح العامة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري في ضوء قضاء المحكمة العليا الليبية، فإن هذه الدراسة تعتبر نواة فكرة التراتبية لتدرج المصالح العامة في

ضوء قضاء المحكمة العليا الليبية؛ لذا أناشد الباحثين لتناول هذه الفكرة بصورة معمقة، لتأصيلها وجمع شتاتها في نظرية عامة، مبينين أهم تطبيقاتها في القانون الإداري

قائمة المصادر والمراجع:

1- المراجع العربية:

- أحمد عبد الحسيب السيسي: فكرة تدرج الصالح العام وأثرها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث مقدم للموتمر الدولي العلمي الثالث : حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي الجزء الرابع، 21 أكتوبر 2019.
- محمد فوزي نويجي: فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية، الطبعة، بدون سنة نشر،
- يس محمد الطباخ :الاستقرار كغاية من غايات القانون ، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2012،
- محمد فرج عبد العزيز، دور القضاء الإداري في حماية المصلحة العامة، بحث مقدم للمؤتمر الدولي الثالث : حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي لكلية الشريعة والقانون بطنطا، 21،22 اكتوبر 2019،.
- سعيد محمد المصرى: الصالح العام كهدف لمنظمات الإدارة، بحث منشور فى مجلة الحقوق للبحوث، القانونية والاقتصادية تصدرها جامعة الإسكندرية، العدد **الثانى، 1999.**
- محمد ماهر أبو العنين، الموسوعة الشاملة فى القضاء الإداري، الكتاب الخامس، الدفوع أمام قضاء مجلس الدولة ، نقابة المحامين بالقاهرة، 2007، ص822 وما بعدها.
- بسام محمد أبو أرميلة : الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء) دراسة تحليلية مقارنة(، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، ع3، 2015.
- إبراهيم محمد على : القضاء الإدارى (قضاء الإلغاء) دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر.
- خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.

- يسري محمد العصار : دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، 1995.
- سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، 1955.
- محمد أبو زيد محمد على : القضاء الإداري،دار أبو المجد للطباعة، 2010،
- إبراهيم أبو الغار : علم الاجتماع القانوني، دار النصر للتوزيع والنشر، بدون سنة نشر.

المراجع الاجنبية

- JAQUES CHEVALLIER : LE SERVICES PUBLIE 2359 UZ-I, PRESSES UNIVERSITAIRES, DE France.
- Véronique Coq, Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative, Préface de Benoît Plessix, L'Harmattan 2015, P. 40 et suv .
- Nicolas Groper, L'autorité de nomination et la gestion de fait du comptable patent mal nommé, AJDA 2003, p. 1220..
- Georges Dupuis et autres, Droit administratif, 9em éd, 2004, P. 198.

==========

قائمة هوامش البحث

(1) أحمد عبد الحسيب السيسي: فكرة تدرج الصالح العام وأثرها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث مقدم للموتمر الدولي العلمي الثالث : حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي – الجزء الرابع، 21 أكتوبر 2019، ص401.

(2) محمد فوزي نويجي: فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية، الطبعة، بدون سنة نشر، ص15.

(3) حكم المحكمة العليا (الدائرة الدستورية)، الطعن رقم 44/1، بتاريخ 2008/11/12، المجلة سنة 22 ، عدد 2، ص12.

(4) يس محمد الطباخ :الاستقرار كغاية من غايات القانون ، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2012، ص173

(5) محمد فرج عبد العزيز، دور القضاء الإداري في حماية المصلحة العامة، بحث مقدم للمؤتمر الدولي الثالث : حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي لكلية الشريعة والقانون بطنطا، 22،21 اكتوبر 2019، ص385.

(6) سعيد محمد المصرى: الصالح العام كهدف لمنظمات الإدارة، بحث منشور فى مجلة الحقوق للبحوث، القانونية والاقتصادية تصدرها جامعة الإسكندرية، العدد الثانى، 1999، ص523.

(7) JAQUES CHEVALLIER : LE SERVICES PUBLIE 2359 UZ-I, PRESSES UNIVERSITAIRES, DE France.

مشار إليه في مقال رشيد بنعاش : مفهوم المصلحة العامة، منشور على الموقع التالي:

: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=208921&r=0

(8) أحمد عبد الحسيب السيسي: فكرة تدرج الصالح العام وأثرها على تنفيذ أحكام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص406.

(9) إبراهيم أبو الغار : علم الاجتماع القانوني، دار النصر للتوزيع والنشر، بدون سنة نشر، ص25.

(10) Véronique Coq, Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative, Préface de Benoît Plessix, L'Harmattan 2015, P. 40 et suv .

(11)حكم المحكمة العليا الليبية: الطعن الإداري رقم 21/3، جلسة 1975/2/13، المجلة سنة 11، ع2، ص57.

(12) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4524 لسنة 59 ق، جلسة 4/24/ 2014، المجموعة، السنة 58، ص593.

(13)حسين محمد مصلح محمد: دور المحكمة الدستورية العليا في تحقيق التوازن بين الحرية الشخصية ومقتضيات المصلحة العامة، دراسة مقارنة، شركة ناس للطباعة، الطبعة الأولى، 2016، ص64.

(14) المرجع السابق.

(15)سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، 1955، ص186.

(16)محمد أبو زيد محمد على :القضاء الإداري،دار أبو المجد للطباعة، 2010، ص123.

(17) حكم المحكمة العليا الصادر بتاريخ 2374/7/26 (2006) في الطعن المدني رقم 53/33 ق)مجلة إدارة القضايا الليبية س 5 ع 10 ص 265 وما بعدها) ، وأنظر بنفس المعنى حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 2/1 ق بتاريخ 1956/3/21 ، قضاء المحكمة الإداري والدستوري ج 1 ص 36

(18)سليمان محمد الطماوي :مرجع سابق ، ص182.

(19)Véronique Coq, op.cit, P. 119 et suv .

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

(21) حكم المحكمة العليا، الطعن رقم 25/42، جلسة 1982/5/26، مجلة المحكمة، السنة 10، العدد2، ص25.

(22)يس محمد الطباخ :الاستقراركغاية من غايات القانون، مرجع سابق، ص26.

(23)يسري محمد العصار : دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، 1995، ص245.

(24)CE, 28 septembre 2016, M. D…, 6 / 1 CHR , N° 377190; Voir aussi, CE, Section, 30 décembre 2013, Mme Okosun, n° 367615, Rec, p. 342.

(25)Georges Dupuis et autres, Droit administratif, 9em éd, 2004, P. 198.

(26) المادة (30) من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010.

(27) حكم المحكمة العليا، الطعن 211/3 ق، جلسة 1975/2/13، المجلة، السنة 11، العدد2، ص57.

(28) حكم المحكمة العليا، الطعن الدستوري رقم 56/3، الصادر بتاريخ 2014/3/24، غير منشور.

(29) أحمد عبد الحسيب السيسي، المرجع السابق، ص452.

(30) حكم المحكمة العليا، الطعن الاداري رقم 58/17، جلسة 2016/3/22، منشور على موقع المحكمة العليا الالكتروني على الرابط التالي:https://supremecourt.gov.ly/appeal-type /

(31) Véronique Coq, op.cit, P. 98 et suv et P. 303 .

(32) أحمد عبد الحسيب السيسي، المرجع السابق، ص471.

(33) حكم المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 56/352، جلسة 2013/6/11، غير منشور.

(34) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن 3138 لسنة 46 ق، جلسة 2008/5/7، مكتب فني 53، ج2، ص1198.

(35) رجب عبد الحكيم سليم : مرجع سابق، ص1011.

(36) المادة (2) من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري.

(37) في هذا المعنى محمد ماهر أبو العنين، الموسوعة الشاملة فى القضاء الإداري، الكتاب الخامس، الدفوع أمام قضاء مجلس الدولة ، نقابة المحامين بالقاهرة، 2007، ص822 وما بعدها.

(38) حكم المحكمة العليا، طعن اداري رقم 22/12، جلسة 1978/2/26، مجلة المحكمة العليا، السنة 12، العدد4، ص50.

(39) بسام محمد أبو أرميلة : الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء) دراسة تحليلية مقارنة(، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، ع3، 2015، ص1099.

(40) حكم المحكمة العليا ، طعن جنائي رقم 31/191، جلسة 1986/11/14، المجلة، السنة 24، العدد 3،4،ص306

(41) إبراهيم محمد على : القضاء الإدارى (قضاء الإلغاء) دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر، ص423.

(42) حكم المحكمة العليا، الطعن رقم3/1،جلسة 1970/3/8، الملجة، س6 ، ع1و2و3 ، ص 65

(43) خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر، ص330.

(44) بن يوب باقاسم، و بودريوة أمين :دور القاضي الإداري في الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، مرجع سابق، ص 43.

(45) أحمد عبد الحسيب السيسي، المرجع السابق، ص528

(46)المرجع السابق، ص529

(47) C.E, 3 Juin 1938, société la cartonnerie et imprimerie Saint Charles, Rec. 539.

(48) C.E, 14 Janvier 1938, société anonyme des produits laitiers la fleurette, Rec25.

(49) أحمد عبد الحسيب السيسي، المرجع السابق، ص533

(50) C.E, 21 Février 2011, n° 335306, société Veolia Propreté, note M.-C. VINCENTLEGOUX,

AJDA, 2011, p. 1739.

(51) حكم المحكمة العليا الصادر بجلسة 1975/3/6 طعن إداري رقم 8 لسنة 21 قضائية، مجلة المحكمة العليا، السنة الحادية عشر، العدد الثالث، ص50.

(52) حكم المحكمة العليا الصادر بجلسة 1978/11/30، طعن إداري رقم 36 لسنة 23 قضائية، مجلة المحكمة العليا، السنة الخامسة عشر، العدد الثالث، ص42.