إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في القانون الإداري الليبي

*أ. إيمان بلعيد الدهماني i.edehmani@out.edu.ly

الملخص:

نسلط الضوء في هذا البحث الذي اتبعنا فيه المنهج التحليلي الوصفي، على فكرة إحلال السبب الصحيح الحقيقي محل الوهمي في القانون الإداري الليبي، وذلك باعتباره أحد الإتجاهات القضائية الحديثة للتخفيف علي الإدارة ،إنقاذ تصرفاتها من الإلغاء، وقد حاولنا تحديد مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في اللغة العربية، والاستعمال القرآني، والأصطلاح، وه،ضروري لمعرفة التأصيل اللغوي لمفهوم كلمة (إحلال)، كما حاولت تحديد المفهوم في القانون الإداري الليبي من خلال أحكام القضاء الإداري وآراء فقهاء القانون العام، الذين تقبلوا الفكرة بقبول حسن بالرغم من عدم وجود نص تشريعي في القانون الإداري.

كما تطرقنا في هذا البحث للأساس القانوني الذي تستند عليه فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، وتمييزها عن الأفكار القانونية المقاربة، المشابهة لها، مع توضيح الآثار المترتبة عليها، ،من ثم الخروج باقتراحات قانونية نراها ضرورية، فعالة تساهم في تطور القانون الإداري، مما ينعكس بالإيجاب على سير المرافق العامة، ،ضمان لتحقيق المصلحة العامة.

المقدمة:

يعتبر القرار الإداري هـ،التصرف القانوني لعمل الإدارة وه،إفصاح ،تعبير عن إرادتها الملزمة، بما تفرضه القوانين واللوائح. والأصل في قرارات الإدارة أن تستند الى سبب أو أسباب تكون هي سبب إصدار قرارها،

وأن تكون هذه الاسباب حقيقة ،موجودة فعلاً، وهي التي تدفع من يتولى أمرها الي اتخاذ القرار.

فالسبب قرينة علي أن تدخل الإدارة تبرره المصلحة العامة ، وه،في نفس الوقت ضمان لعدم تدخل الادارة في اي وقت تريده ، ولكن في الوقت الذي تقتضيه المصلحة(الطماوي، 1978 ص ص 40-41). فالقانون قد يقيد من سلطة الادارة في اختيار الأسباب فيلزمها بألا تبني قراراً معيناً إلا على أسباب معينة، وهذا

*عضو هيئة تدريس كلية القانون جامعة طرابلس- ليبيا

يجعل من أسباب القرار عنصراً من عناصر مشروعيته، وقد يطلق لها الحرية في اختيار هذه الأسباب فهي تتمتع في اصداره بسلطة تقديرية (فهمي، 1999 ص 385). واذا كانت سلطة الإدارة في إصدار قرارتها تقع بين التقييد والتقدير ، فإن هذا لايمنع من خضوع جميع تصرفاتها لرقابة القضاء للتأكد من صحتها ومطابقتها لمبدأ المشروعية، وبناء علي ذلك فإن الإدارة قد تصدر قراراً إدارياً تخالف به القانون من حيث أن سبب القرار كان وهمياً وغير حقيقي اي أن القرار باطل لعيب في سببه بأن كان غير حقيقي ، فهل تقوم الإدارة بإلغائه، أن هناك اتجاهات قضائية حديثة للتخفيف علي الإدارة (حسن، 1985 ص 7)، من الاتجاهات القضائية الحديثة التي أخد بها القضاء الإداري الليبي فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي، إذا تبين للقاضي الاداري أثناء نظر الدعوي سبب آخر حقيقي يمكن حمل القرار عليه. وهذه الفكرة تعتبر من أهم الاتجاهات الحديثة في معاونة الادارة وتيسير قيامها بواجباتها المتطورة وذلك عن طريق تحقيق الرقابة القضائية علي قرارات الادارة، ومن هنا تكمن أهمية الموضوع للدارسة بالرغم من وجود بعض الدراسات الفقهية القيمة في الفقه المقارن، فإنه ليس من بين هذه الدراسات والابحاث من تناوله في القانون الليبي، ومن هنا كان الدافع علي اختيار الموضوع، وذلك في ظل ما استقرت عليه أحكام المحكمة العليا وأحكام القضاء المصري، وما بذل من الجهود الفقه المصري.

وقد اعتمدت في هذه الورقة البحثية علي الدراسة الموضوعية التحليلية والتي تعتبر ذات أهمية واضحة لدراسة أحكام القضاء الاداري وآراء الفقهاء.وأقتضى المنهج العلمي للدراسة توزيعه بعد هذه المقدمة علي النحو، التالي:

تمهيد: تم توضيح مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي من خلال تعريف مصطلح إحلال السبب في:

- أولاً : في اللغة العربية.
- ثانياً : في الأستعمال القرآني.
- ثالثاً : في الاصطلاح.

المطلب الأول مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في القانون الاداري وقسم الي ثلاث فروع

- الفرع الأول : مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في القانون الاداري.
- الفرع الثاني: مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عند القضاء الاداري.

- الفرع الثالث: مفهوم إحلال السبب محل السبب الوهمي عند الفقه الاداري.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لإحلال السبب الصحيح محل الوهمي وقسم الي ثلاث فروع أيضاً

- الفرع الأول: والاساس القانوني لإحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمى.
- الفرع الثاني: تمييز فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمى.
- الفرع الثالث: الآثار المترتبة علي إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمى.

تمهيد: مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في اللغة والأستعمال القرآني والاصطلاح.

اولا:- إحلال السبب في اللغة: (أبن المنظور، ص 863)

أصل كلمة إحلال في اللغة العربية من مادة (أحل) وأحل: خرج وه،حلال, ولا يقال حال على أنه القياس, قال أبن الاثير وأحل يحل إحلالا, إذا حل له ماحرم عليه من محظورات الحج.

وأحل: إذا اخرج من الاشهر الحرام ، من عهد كان عليه وأحل الرحل إذا خرج من الحل عن الحرام, والحل والحلال والحليل : نقيض الحرام حل يحل حلالا وأحله الله وحلله أي حلال .

أحللت له الشئ جعلته له حلالا، استحل الشئ عدة حلالا, وأحله فه، حل وحلال وأحله الله وحلله: ضد حرم له وأستحل, وأحله أنزله, وأحل له الشئ جعله حلالا.

ويحل حلة وحلولا بلغ الموضوع الذي يحل فيه نحره , والمرأة خرجت من عدتها وفعله في حله وحرمه بالكسير والضم، وفيهما أي وقت إحلاله وأحرامه، والحِل بالكسر ماجاوز الحرام، ورجل محل للحرام، ألا يري للشهر الحرام حرمة والحلال بالكسر ضد الحرام كا يحل بالكسر وأحله الله وحلله وحل.

ثانيا :- في الاستعمال القرآنى

وردت مادة أحل بمشتقاتها المختلفه فى القرآن الكريم على سبيل المثال قوله تعالى

(أُحِلَّ لَكُمْ لَيْلَةَ الصِّيَامِ الرَّفَثُ إِلَى نِسَائِكُمْ) (سورة البقرة، الايه187)

(أَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرمَ الربا) (سورة البقرة، الايه 295)

(أحلَّتْ لَكُم بَهيمة الانعام إلا ما يتلى عليكم غير مُحلِّى الصّيدِ وَأَنتُمْ حُرُم) (سورة المائدة، 7)

(وَأَحَلُوا قَوْمَهُمْ دَارَ الْبَوَارِ) (سورة إبراهيم، الأيه 25)

حل: أصل الحل العقدة ومنها قوله عز وجل : (واحلل عقدة من لساني) وحللت نزلت أصله من حل الأحمال عند النزول تم جرد ستعماله للنزول فقيل حَل حلولاً، وأحلهُ غيره. ويقال حل الدين وجب أداؤه، والحلة القوم النازلون وحي حلال والمحلة مكان النزول، وعن حل العقدة استعير قولهم حل الشئ حلا قال عز وجل(كلوا مما رزقكم الله حلالاً طبيباً) (الاصفهاني، ص128).

ثالثاً : مفهوم إحلال السبب الصحيح فى الأصطلاح: التعريف اللغوى للإحلال السبب، والاستعمال القرآني لهذا المفهوم، يضعان المقدمة الأساسية لفهم الاصطلاح الفقهى وفهمه لا يخرج عما جاء بهما، فالمفهوم لغة واصطلاحاً يدور حول إحلال الشئ أى إباحته، أى أن إحلال امر جعله حلالا ومباحاً.

حلل–حل له كذا، فه، حل وحلال وحل المحرم، وأحل فه، حل وحلال ومحل، وأحله الله وحلله ضد حرمه، استحل الحرام، حللت الدار، ،حللت بالقوم وهى محله القوم وحلتهم وفلان حلة صدق (الزمخشري، ص 139).

(حل) يقال حللت العقدة احلها حلاً ويقول العرب (يا عقدة أذكر حل)، والحلال ضد الحرام والأصل الذى ذكرناه، كأنه من حللت الشي إذا أبحثه، أوسعته الأمر فيه.

وحل: نزل، ومن هذا الباب لان المسافر شد ويعقد فإذا نزل حل، يقال حللت بالقوم، حليل المرأة بعلها وحليلة المرء زوجة، سميا بذلك لأن كل واحد منهما يحل عند صاحبه (بن زكريا، ص 20).

والحلال بالفتح فى الشرع، هو ما أباحة الكتاب والسنة. بسبب جائز مباح، الحلال هـ،الذى انقطع عنه حق الغير، وقال سهل مالا تعصي الله فيه, والحلال ضد الحرام لغة وشرعاً، والحلال البين أى الظاهر هو ما نص الله تعالى ورسوله، وأجمع المسلمون على تحليله بعينه وجنسه (التهانوي، ص 475)، والحلال كل شئ لا يعاقب عليه باستعماله (الجرجاني، 1978 ص 98).

والحل في الأصطلاح الفلسفي الحل ضد العقد، نقول حل العقدة فكها، والحل في الاصطلاح فك الشئ المجمع للكشف عما فيه من العناصر المفردة المستقلة (صليبا، 1978 ص 496).

وعند فقهاء القانون (الطماوي، 1971 ص 244) هو أن يحل السبب الحقيقي محل السبب الوهمي الظاهري حيث يصطلح الفقه الإداري علي تسمية هذا الدور بإحلال السبب الذي يقدمه القاضي في هذه الحالة.

في ضوء ما سبق يتضح جلياً أن الفقهاء لا يختلفون في معنى كلمة (إحلال) وهي مصدر (أحل) وهي عندهم الإباحة اذا أباحته وضد الحرام، وإحلال السبب أي جعله مباحاً، وأحله أنزله، وأحل له الشئ جعله حلالا له وهذا أصل كلمة إحلال في هذا البحث، لأن القضاء الإداري، عندما يقر فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي الباطل، يصبح السبب الصحيح (مشروعاً) ولا يتعارض مع المعنى اللغوي والاصطلاحي.

المطلب الأول:مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في القانون الإداري الليبي

يمكن تبين فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي, أ،السبب الذي غفلت عنه الإدارة في القانون الإداري الليبي، من خلال أحكام القضاء وأراء فقهاء القانون الإداري في كل من مصر وليبيا، وبالرغم من أن القانون الإداري في كل من مصر وليبيا لم يعالجا موضوع فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، وهذا ليس عيبًا أ،نقصًا في التشريع. لأن القانون الإداري لا يصلح لتغطية نشاط الإدارة أولًا بأول إذا كان حبيس النصوص التشريعية، أ،كان غارقًا في تيار السوابق القضائية، وحيث أنه يعتمد على هذه أ،تلك، فإنه يكون سريع التطور، شديد الحساسية لما يجرى في البلاد من تطورات في شتي الميادين، حتى تكون أحكامه قادرة على مواجهة الظروف المتغيرة متجاوبًا معها (أبوزيد، 1999 ص 124).

وفي ضوء ما تقدم يمكن دراسة فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في القانون الإداري

الفرع الثاني: مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في أحكام القضاء الإداري.

الفرع الثالث: مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عند فقهاء القانون الإداري.

الفرع الأول : مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي في القانون الإداري.

لا شك في أن القانون الإداري ليس بدرجة واحدة من النضج في كل بلدان العالم، فمنها ما تقدم فيها هذا القانون، وتم نضجه كفرنسا ومصر، ومنها مالم يزل فيها ناشئًا بحيب، ما يكاد يقوم حتي يقع كاليبيا، وبعض البلاد العربية الأخرى، وفضلًا عن ذلك غير مقنن، بمعنى أن جل نظرياته، وأصوله لم يرد بها نص تشريعي، وإنما ابتدعها القضاء الإداري (القاضي، 2002 ص 217).

وإذا كانت القاعدة العامة أن التشريعات تخل،عادة من وضع التعريفات وتعرض عن بيان الحدود، ونترك تلك المهمة للفقه والقضاء، إلا أنها في عيب السبب لم تذكره من ضمن العيوب التي تصبب القرار الإداري، ربما يسأل سائل عما إذا كان السبب يعتبر وجهًا جديدًا لإلغاء القرارات الإدارية؟

وبعد الإطلاع على القانون رقم (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، ومن قبله قانون المحكمة العليا لسنة 1953م حيث لم يذكر السبب من ضمن العيوب التي تصيب القرار الإداري، وإنما أكتفي المشرع بذكر العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري حيث نصت المادة (2) منها على (أن يكون مرجع الطعن عدم الإختصاص أ،وجود عيب في الشكل أ،مخالفة القوانين واللوائح أ،الخطأ في تطبيقها أو إساءة إستعمال السلطة. (الجريدة الرسمية السنة التاسعة، ص 1233)

وبغض النظر ذُكر السبب في التشريع أ،لم يذكر، فالإدارة ملزمة بذكر بسبب تدخلها، لأنه يعتبر من أنجح الضمانات للأفراد، لأنه ييسر مهمة القضاء الإداري في رقابة مشروعية أعمال الإدارة، وحرية الإدارة في إختيار سبب تدخلها إذا لم يحدد المشرع سببًا بعينه، لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا السبب، بل يتعين أن تختار السبب الذي من شأنه أن يبرر تدخلها (الطماوي، 1983 ص 316).

الفرع الثاني : مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عند القضاء:

لا ينكر أحد الدور المهم الذي أداه القضاء في مجال تنمية قواعد القانون الإداري، سواء في نطاق القرارات الإدارية والعقود الإدارية أ،في حدود مسؤولية الإدارة حتى وصف القانون الإداري بإنه قانون قضائي نشأت أهم نظرياته في رحاب القضاء، وأنبثقت غالبية قواعده من بين أحكامه (حسن السنة الخامسة والعشرون، ص 37).

وبالرغم من أن قانون المحكمة العليا لسنة 1953م، ومن بعده القانون رقم 88 لسنة 1971م وتعديلاته لم ينصا صراحة ولا ضمنًا على عيب السبب باعتباره أحد العيوب التي تصيب القرار الإداري إضافة للعيوب الأخرى التي تصيبه ، إلا ان القضاء الإداري تناول مفهوم السبب في الكثير من أحكامه، وأستقرت أحكام المحكمة العليا على اعتبار السبب ركنا جوهريًا في القرار الإداري، حيث قضت في أول حكم لها والصادر بتاريخ 1954/04/05 في الطعن الإداري رقم 1/1 قضائية "حيث قضت بأن يكون للقرار الإداري سبب وأي حالة واقعية قانونية توحي للإدارة بالتدخل واتخاذ القرار"(قضاء المحكمة الإدارية العليا والدستورية، ص 9).

كما اعتبرته أحد الأركان الأساسية التي يجب أن يقوم عليها القرار الإداري، وحددت شروطه، وذلك بأن يكون حقًا وصدقًا، وليس صوريًا أوهميًا حيث قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 16/26 قضائية، والصادر بتاريخ 1971/01/03م "إن السبب هو أحد الأركان الأساسية للقرار الإداري، كما يشترط في القرار الإداري أن يكون قائمًا على سبب حقيقي، فإن لم يكن كذلك، بأن كان السبب الذي بني عليه وهميًا أوصوريًا كان القرار باطلًا, وفي حالة استبعاد السبب المفصح عنه يجوز حمل القرار على سبب آخر حقيقي إن وجد"(مجلة المحكمة العليا السنة الثامنة، ص 46).

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام ما إذا كان السبب صوريًا أ،وهميًا، فهل يقوم القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري الباطل؟ وأن هناك إتجاهات قضائية حديثة للتخفيف علي الادارة؟ من الاتجاهات القضائية الحديثة التي أخذ بها القضاء الاداري الليبي فكرة إحلال السبب الصحيح محل، أ،حمل القرار علي سبب اخر حقيقي وقد تعددت احكام المحكمة العليا الليبية فيما يعرف بإحلال السبب الصحيح محل الوهمي والتي استفت أغلبها من القضاء المصري بأعتباره المصدر التاريخي للقضاء الليبي، لذا تجدر الإشارة بعجالة في هذه الورقة إلى

أهم الأحكام الصادرة عن القضاء المصري فيما يتعلق بفكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي (أولًا) ثم تناول أحكام القضاء الإداري الليبي (ثانيا).

أولًا: مفهوم فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عند القضاء المصري:

تعددت أحكام القضاء الإداري المصري التي تناولت إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، سواء أكانت أحكام المحكمة الإدارية العليا أم محكمة القضاء الإداري، غير أن هذه الأحكام لم تضع تعريفًا لفكرة إحلال السبب الصحيح أ،الحقيقي محل الوهمي، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 1953/05/26 "إنه إذا أمكن حمل القرار الإداري على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى التي صدر على أساسها كفى ذلك لصحته" (مجموعة احكام محكمة القضاء الإداري السنة السابعة، ص 786)، كما أن المحكمة الإدارية العليا قضت في الطعن الإداري رقم (1723) لسنة (2) قضائية، الصادر بتاريخ 25 يناير 1958م "فإن ماهو قائم في حق المذكور من تهاون يكفي لحمله على سبب صحيح هو ركنه المبرر للإبقاء عليه، بقطع النظر عن الوصف القانوني الذي أورده للواقعة التي أستند إليها"(مجموعة أحكام المحكمة الإدارية السنة الثالثة، ص 635).

وبالرغم من أن المحكمة الإدارية العليا أخذت بفكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي إلا أنها سرعان ما تراجعت عن قضائها السابق، حيث قضت في حكمها الصادر بتاريخ 1966/11/19م في الطعن الإداري رقم (62) لسنة (11) قضائية "أنه ما كان يسوغ على أية حال أن يقوم القضاء الإداري مقام لإدارة في إحلال سبب آخر محل السبب غير الصحيح الذي قام عليه القرار، ذلك أنه متى كان الأمر متعلقًا بسلطة تقديرية يترك فيها القانون للجهة الإدارة قدرًا من الترخيص على مقتضاه ملائمة منح الترخيص, أ،رفضه ولم يجز للقضاء أن يترجم عنها إحساسها لاقتناعها بتحقيق الاعتبارات الموضوعية أ،عدمه التي ينبي عليها تصرفها التقدير ولا أن يصادر حريتها في اختيار الأسباب التي يقوم عليها قرارها، لأن هذا المسلك من شأن الإدارة وحدها، ولا يجوز فيه قيام القضاء مقامها" (أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية، ص 229)، وأكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المسلك في حكم لاحق حيث قضت "إنه لا حجية فيما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن في مكنة المحكمة أن تحل هذا السبب الصحيح محل السبيب الذي بني عليه القرار، لأنه ما كان يسوغ أن يقوم القضاء مقام الإدارة في إحلال سبب آخر محل السبب الذي قام عليه القرار، ذلك أن دور القضاء الإداري تقتصر على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به جهة الإدارة في إصدار قرارها، ولا يسوغ له أن يتعداه إلى ماوراء ذلك بافتراض أسباب يحمل عليها القرار" (مجموعة أحكام المحكمة الإدارية السنة الثالثة عشر، ص 6). وهكذا حسم الأمر في مجال سلطة المحكمة في إحلال السبب الصحيح محل الوهي، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا عدم جواز قيام المحكمة باستبدال الأسباب فالعبرة دائمًا بالسبب الذي تذكره الجهة الإدارية. وبالرغم من تطبيق محكمة القضاء

الإداري لفكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، إلا أن المحكمة الإدارية العليا تراجعت عن قضائها، وأعتبرت أن إحلال السبب الصحيح محل الوهمي من قبل محكمة القضاء الإداري يعتبر تدخلًا في صميم عمل الإدارة.

ثانيًا : مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عند القضاء الإداري الليبي:

تأثر القضاء الإداري الليبي بفكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، سواء كانت أحكام المحكمة العليا الليبية أم دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف بالقضاء الإداري المصري, باعتباره المصدر التاريخي للقانون والقضاء الإداريين في ليبيا, حيث قضت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 1971/01/03م في الطعن الإداري رقم 26 لسنة 16 فضائية "سبب القرار يخضع لرقابة القضاء الإداري من حيث صحة قيامه ومن حيث جواز إحلال السبب آخر محله في حالة استبعاد السبب المفصح عنه، يجوز إذا كان للقرار سبب آخر حقيقي يمكن حمله عليه بدلًا من السبب المفصح عنه" (مجلة المحكمة العليا السنة السابقة، ص 46).

كما تؤكد المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1980/01/23م على أن"القرار الإداري الذي له ما يبرره في صحيح الحقائق أوفي الوقائع التي تكشف عنها أوراق الدعوى يكون محمولًا على سبب صحيح فلا يجوز له إلغاؤه، لكون السبب مغايرًا للأسباب الواردة فيه"(مجلة المحكمة العليا السنة السادسة عشر، ص26)، كما أستقرت أحكام المحكمة العليا على إحلال السبب الصحيح محل الوهمي في الطعن الإداري رقم (3) لسنة (27) قضائية، والصادر بتاريخ 1983/02/16 حيث قالت "من المتفق عليه في الفقه الإداري أنه إذا حمل القرار الإداري على وقائع وأسباب كشفت عنها أوراق الدعوى غير تلك التي على أساسها صدر كفى ذلك لصحته، إذ للقضاء الإداري أن يحل السبب الصحيح محل الوهمي"(مجلة المحكمة العليا السنة التاسعة عشر، ص 52).

كما قضت محكمة إستئناف بنغازي دائرة القضاء الإداري في الطعن الإداري رقم (37) لسنة (6) قضائية الصادر بتاريخ 1979/11/27م "إنه وإن كانت جهة الإدارة حرة في إختيار الأسباب التي تبرر تدخلها، إلا إنها متى ما أفصحت في قرارها عن السبب الذي دعاها إلى إتخاذه وجب عليها التزام ذلك السبب الذي يصبح خاضعًا لرقابة القضاء الإداري من حيث صحة قيامه، ومن حيث جواز إحلال سبب آخر محله في حالة استبعاده، إذا كان للقرار سبب حقيقي آخر يمكن حملة بدلًا من السبب المفصح عنه، ولما كانت جهة الإدارة المطعون ضدها قد أفصحت عن سبب القرار المطعون فيه، وهو عدم الحاجة لخدمات الطاعن، ومرد ذلك إلى فقدان عنصر الاستفادة منه كموظف، وكان الحاضر للدفاع عنها أحل سببًا آخر محل السبب المفصح عنه، وهو رفض الطاعن للعمل في عدة وظائف أسندت إليه بسبب رغبته في العمل في جهة معنية، وكانت الأوراق خالية مما يدل على صحة السبب الذي ساقته جهة الإدارة في مجال دفاعها، ذلك أن الملف الشخص الفرعي للطعن وهو الوعاء

الصادق لتصوير وضعه الوظيفي خل، مما يدل على أن الطاعن رفض القيام بأي عمل كلف به" (حكم غير منشور صادر عن محكمة استئناف بنغازي 1979).

يتضح من خلال الدراسة المتأنية لتلك الأحكام أن القضاء الإداري الليبي طبق فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، وذلك إذا تبين له من أوراق الدعوى أن هناك أسبابًا حقيقية غير تلك التي على أساسها صدر القرار الإداري الباطل، يحمل القرار على أساسها، وبذلك يعتبر القرار صحيح ولا يجوز إلغائه. كما أن القضاء الإداري الليبي لم يضع تعريفًا لفكرة إحلال السبب الصحيح محل سببه الوهمي، وإنما أكتفى بيان العناصر الأساسية للفكرة والمتمثلة في:

أ. قرار إداري باطل لعيب في سببه بأن كان السبب غير حقيقي أو وهمي.

ب. أن يكون هذا القرار مطعون فيه أمام القضاء الإداري.

ج. الكشف عن أسباب صحيحة وجديدة غفلت عنها الإدارة وتصلح لأن يؤسس عليها القرار الباطل أثناء نظر الدعوى من قبل القضاء.

والسؤال الذي يطرح نفسه عندما يقوم القاضي الإداري بإحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي فهل يحكم به من تلقاء نفسه أ،بناء على طلب من الإدارة؟ استقرت أحكام القضاء الإداري الليبي على أن للقاضي الإداري أن يحل السبب الصحيح محل السبب الوهمي من تلقاء نفسه، ودون حاجة إلى طلب جهة الإدارة حيث قضت بذلك المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (6) لسنة 27 قضائية حيث قالت "من المتفق عليه أن للقضاء الإداري أن يحل من تلقاء نفسه السبب الصحيح للقرار الاداري بدلًا من سبب الوهمي" (مجلة المحكمة العليا السنة العشرون، ص 21)، ربما يسأل سائل ما إذا استقرت أحكام القضاء الإداري في إحلال السبب الصحيح محل الوهمي أو أنها تراجعت عن ذلك، وقلدت القضاء المصري باعتباره المصدر التاريخي للقضاء الليبي؟

تأثر القضاء الإداري الليبي (المحكمة العليا، ودوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف) بالقضاء الإداري المصري، حيث تقول المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (56) لسنة (40) قضائية الصادر بجلسته 1994/12/31م "من المقرر أن دعوى الإلغاء من الدعاوي العينية التي يقصد منها إزالة كل أثر للقرار الإداري غير المشروع أ،المخالف للقانون، وإن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد إلغاء القرار دون أن تحل محل الإدارة في إصدار قرار جديد" (مجلة المحكمة العليا السنة الثلاثون، ص 53).

وقد تابعت دوائر القضاء الإداري بمحاكم الإستئناف، علي ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا حيث قضت محكمة استئناف طرابلس في الدعوى رقم (1) لسنة (71)م الصادر بجلسة 1973/04/08م "إن القضاء الكامل هو القضاء الأصيل فيما يتعلق بالمنازعات التي تترتب على العقود الإدارية الداخلة في إختصاصه،

وه،يخول القاضي تصفية النزاع كلية فيلغي القرارات المخالفة للقانون، إن وجدت تم يترتب علي ذلك نتائجه القانونية الكاملة من الناحية الايجابية ا،السلبية ومن هنا أستمد هذا القضاء تسميته، أما قضاء الإلغاء فتقف سلطة القاضي في شأنه عند حد الحكم بإلغاء القرار المعيب بأحد العيوب التي تشوب القرار الإداري، دون أن يكون له أن يصدر إلى الإدارة أوامر محددة بعمل أو الإمتناع" (حكم غير منشور صادر عن محكمة استئناف طرابلس 1973).

يتضح من الحكمين السابقين الصادرين عن المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف أن أحكامهما متذبذبة فتارة تحكم المحاكم بإحلال السبب الصحيح محل الوهمي، وثارة أخرى تحكم بعدم الحلول محل الإدارة, أ،أن يصدر إليها أوامر بعمل شيء أ،الامتناع عن شيء. والسؤال الذي يطرح نفسه عندما يطبق القاضي الإداري فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي هل يحل نفسه محل الإدارة ؟

تكاد تستقر أحكام القضاء الإداري سواء في مصر أو في ليبيا على أن سلطة قاضي الإلغاء تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار، دون أن يكون له الحق في إصدار الأوامر، أو التعديل، أوالحلول محل الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية، وهذا ما قصت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في الدعوى رقم (3826 بتاريخ 1955/12/01م) حيث تقول "من أنه إذا كان الطلب ينطوي على صدور أمر للجهة الإدارية بفعل شيء معين، فإن المحكمة لا تملكه إذ أن إختصاصها قاصر على إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون" (مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ص 314).

وما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن الإداري رقم 11538 لسنة (7) قضائية، الصادر بجلسة 1965/01/25م حيث قضت "وليس للقاضي في هذه الحالة إلا أن يطبق حكم القانون، دون أن يناقش العمل الإداري موضوع الدعوى إلا من زاوية واحدة، هي زاوية مخالفته أ،مطابقته للمشروعية، وما يترتب على ذلك من آثار، فليس من سلطته مباشرة الاختصاصات الإدارية نيابة عن الإدارة أو أن يحل نفسه محلها في إحلال سبب آخر للقرار الإداري محل السبب غير الصحيح الذي قام عليه القرار" (مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ص 314).

وما قضت به المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (56) لسنة 40 فضائية، والصادر بجلسة 1994/12/31 "من المقرر أن دعوى الإلغاء من الدعاوي العينية التي يقصد منها إزالة كل أثر للقرار الإداري غير المشروع أو المخالف للقانون، وأن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد إلغاء القرار دون أن تحل محل الإدارة في إصدار قرار جديد" (مجلة المحكمة العليا الليبية السنة الثلاثون،ص 53).

يتضح من الأحكام السابقة الصادرة عن القضائيين الإداريين المصري والليبي، إنهما أتفقا على عدم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي من قبل القاضي الإداري أو توجيه أوامر للإدارة، وإن مهمة القاضي

الإداري تنحصر فقط في الحكم برفض الدعوى إذا كان القرار الإداري مشروعًا أو إلغائه إذا كان القرار غير مشروع, وتلك الأحكام محل نظر من وجهة نظر الباحثه، لأن القاضي الإداري عندما يقوم بإحلال السبب الصحيح محل السبب غير الصحيح الذي تذرعت به جهة الإدارة, فهو لا يقوم بتوجيه أوامر لجهة الإدارة، ولا يحل محلها في القيام بإصدار قرارات إدارية جديدة، بل على العكس من ذلك فهو يقوم بإنقاذ تصرفاتها من الإلغاء،ولم يضف شيئًا جديدًا من عنده، وإنما وجد هذا السبب من خلال نظر أوراق الدعوى فحكم به لحسم النزاع القائم, وكما نعلم جيدًا أن مهمة القضاء الأولى هي تحقيق العدالة، وأن يكون القاضي عادلًا حاسمًا حازمًا لتحقيق الصالح العام، وحماية حقوق الأفراد الذين أعطوا ثقتهم في القضاء الإداري، وبالتالي لا تعارض بينهما وبين الخطر الوارد على القضاء الإداري, أضف إلى ذلك أنه عندما يخلوا المجال التشريعي من نص قانوني يحتم على القاضي الإداري تطبيقه, فهنا يبتدع القضاء الإداري قواعد جديدة يتحقق بها الصالح العام، وإنقاذ إرادة الجهة الإدارية من البطلان, فالقاضي الإداري يختلف عن القضاء العادي الذي تنحصر مهمته في تطبيق نصوص القانون، كما يختلف عن القاضي الجنائي الذي يظل حبيس النصوص (لا جريمة ولا عقوبة بدون نص).

كما ترى الباحثه أيضًا أن القضاء الإداري الليبي يقيد نفسه بتقليد القضاء الإداري المصري في كل ما يصدر من أحكام، حتى وأن كانت لا تحقق الصالح العام، ولا تحقق العدالة وتجسيد روح القانون. إضافة إلى ماسبق ذكره أن المحكمة العليا قد تصدر أحكامًا أومبادئ قانونية، ثم ترجع تنقضها مرة أخرى، كما أن دوائر القضاء الإداري بمحاكم الأستئناف لا تتقيد بما تصدره المحكمة العليا من مبادئ، بالرغم من أن أحكام المحكمة العليا ملزمة لجميع المحاكم والجهات الإدارية، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 31 من قانون المحكمة العليا حيث نصت على "أن تكون المبادئ القانونية التي تصدرها المحكمة العليا في أحكامها ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات الأخرى" (الجريدة الرسمية الصادرة من وزارة العدل السنة العشرون، ص 754).

الفرع الثالث : مفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عند الفقه:

ان كلمة فقه تعادل فهم، ورجل فقه المسألة تعني فهمها على الوجه الأكمل إلا أنها أعمق من مجرد الفهم، إذ تعني الإحاطة الكاملة بالموضوع، وتقصد بالفقه في هذه الجزئية ناتج فهم الفقهاء وعملهم أي ناتج عمل الأئمة والمشتغلين بالقانون وهو نوعان فقه تفسيري ذلك الذي يكتفي فيه صحابه بشرح نص قانوني أوحكم قضائي، وهو ما نسميه الفقه الوضعي، وفقه ولود لا يكتفي من المسألة إلا بعرضها عرضًا مقارنًا محللًا مؤصلًا مستنتجًا مستبعدًا الطالح من المسألة ومبنيًا أسباب ذلك متبنا للصالح وموضحًا أسباب ذلك مبتكرًا, لحل أو مبدأ او نظرية لا يقف عند النوع الأول، بحيث يجمع وينسق شتات فكرة، بل يمحصها فيؤيدها بأسانيد جديدة تبين صلاحيتها اويزهقها ويأتي يغيرها أو يذكر أصالة النظرية فيضيف جديدًا في بابه (شطا، 1993 ص 315).

وما لبثت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن أفصحت عن إقرارها لفكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، وحدت حدوها المحكمة العليا الليبية أيضًا، الأمر الذي دفع بالفقه الإداري في مصر وليبيا بقبول فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي بقبول حسن، ولقد أجتهد الفقه لوضع تعريف لمفهوم إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي، والتي أستخلصها الفقه من أحكام القضاء ولكل مجتهد نصيب وأهم هذه الجهود ما يلي:

- د. عبدالمنعم عبدالعظيم جبره حيث قال: "تتلخص فكرة إحلال الأسباب في أن الأصل أن القاضي الإداري يتعين عليه الحكم بإلغاء القرار متى تبت لديه أن الأسباب التي أستندت إليها الإدارة قد جاءت غير سليمة إلا أنه استثناء من هذا الأصل العام ثمة حالات يستطيع فيها القاضي ان يرفض طلب الإلغاء ومتى تكشف له قيام أسباب أخرى صحيحة، يمكن حمل القرار عليها فالقاضي في مثل هذه الحالات يقوم بإحلال السبب الصحيح للقرار الباطل" (جبره، 1971 ص 304).
- كما عرفها د. سليمان الطماوي، بأنه حمل القرار على سببه الحقيقي بدلًا من السبب الوهمي الذي تتذرع به الادارة، إذ يمتنع القضاء الإداري عن إلغاء القرار آليًا بمجرد فساد سببه الظاهري، ويحل السبب الحقيقي محمل هذا السبب الأخير (الطماوي، 1978 ص 244).
- د. محمد حسين عبدالعال، القاضي الإداري أن يبحث عن سبب صحيح يصلح لتأسيس القرار، ويقوم بإحلاله محل السبب الخاطئ الذي استندت إليه الإدارة، ويصطلح الفقه الإداري على تسمية هذا الدور بإحلال السبب الذي يقدمه القاضي في هذه الحالة (عبد العال، 1970 ص 48).
- د. رأفت فودة: أن جهة الإدارة أصدرت قرارها استنادًا لأسباب أ،سبب معين، ثم تبين للقاضي الإداري أثناء نظر الدعوى أن الأسباب التي أعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار غير مشروعة، إلا أن ملف الدعوى يظهر سببًا مشروعًا يمكن أن يبرر القرار قانونًا وإن جهة الإدارة لم تلتفت إلى هذا السبب (فودة، 2011 ص 640).
- د. محمد الحراري، عرفها بأنه عندما يكون للقرار الإداري أسباب متعددة وثبت للقاضي عدم صحة بعض الأسباب، فجوز له أن يحل السبب الصحيح محل السبب الذي ثبت عدم صحته(الحراري، ص 444). (اعتقد بأن د. الحراري قد خلط بين فكرة تعدد الأسباب للقرار وفكرة إحلال السبب الصحيح، لان فكرة تعدد الأسباب تعتمد علي أن بعض الأسباب صحيح والاخر غير ذلك، أما فيما يتعلق بإحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي، فنحن أمام قرار باطل لعيب في سببه.

والذي يبد، من التعريفات السابقة إنها لا تختلف عن بعضها في شيء إلا في التركيب اللغوي، ويمكن أن نصل إلى تعريف مؤداه أن للقاضي الإداري أن يحل السبب الصحيح محل الوهمي، ومن تلقاء نفسه، إذا تبين له أثناء نظر الدعوى وجود سبب حقيقي يمكن حمل القرار عليه، وإحلال هذا السبب محل السبب الباطل، وذلك إنقاذًا لإرادة الجهة الإدارية، وبما يحقق المصلحة العامة. وإذا كانت فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، وجدت قبولًا حسن عند فقهاء القانون الإداري، إلا أن هناك بعض من الفقه عارض هذه الفكرة على النحو التالي:

حيث يرى د. محمود حافظ، أن القاضي الإداري في إطار دعوى إلغاء القرارات الإدارية، إن القاضي لا يملك إلا أن يحكم أما يرفض الدعوى إذا تحقيق من شرعية القرار المطعون فيه، وأما إلغاء القرار المطعون فيه إذا ثبت له عدم شرعيته، ولكن في هذه الحالة الأخيرة، لا يملك إصدار أوامر للإدارة، ولا أن يحل محلها بإصدار قرار إداري صحيح بدلًا من القرار الباطل الذي حكم بإلغائه، لأن ذلك من شأنه أن يجعل له سلطة رئاسية اتجاه الإدارة العاملة، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات(حافظ، 1979 ص ص 683–684). كما يرى د. مصطفى أبوزيد فهمي، أن مهمته مجلس الدولة الأولى هي القضاء وليس الإدارة، ذلك لأن هذه المهمة الأخيرة من إختصاص الإدارة العاملة تزاولها في حدود السياسة العامة التي ترسمها السلطة التنفيذية، وسلطات مجلس الدولة لها يمكن أن تمتد إلى نفس النطاق الذي تذهب إليه المحاكم الإنجليزية وهي نظر المنازعات الإدارية فتوجه إلى الموظفين أوامر ونواهي وتطلب منهم تعديل أ،إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون(فهمي، 1999 ص 70). ويرى د. يسرى العصار، أن حظر حلول القاضي الإداري في القيام بعمل هـ،من صميم اختصاصها، فلا يملك أن يمارس السلطة اللائحية التي تملكها الإدارة أ،إصدار قرار تعيين شخص ما أ،ترقيته بل تقف سلطته عند إلغاء القرار الباطل, أ،تقرير الهدف المتنازع عليها أ،التعويض عن الإضرار(العصار، 2000 ص 25).

يتضح مما سبق أن بعض الفقه يعارض وبشدة مبدأ إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي، واستندوا بشكل عام الي أن طبيعة القضاء الإداري تنحصر في إلغاء القرار الإداري، إذا كان غير مشروع أ،رفض الدعوى إذا كان القرار سليمًا، كما أستندوا إلى مبدأ عام وه،الفصل بين السلطات فليس من حق القاضي تعديل القرار المعيب أ،إصدار أوامر إلى جهة الإدارة. ويمكن الرد على المعارضين بالأتي:

- بأن فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي من الإتجاهات القضائية الحديثة للتخفيف على الإدارة، وإنقاذ تصرفاتها من الإلغاء وتحقيق الصالح العام.
- تصرف الإدارة بنوع من عدم الحيدة مما يجعل المحكوم له ضحية لغالبية تصرفاتها، إضافة إلى أن سلطة القاضي بإصدار أوامر للإدارة تجعله يؤدي دورًا مهمًا في إرساء المبادئ التي تحكم آثار حكم الإلغاء، لذا لا بد من أعطاء القضاء زمام المبادرة بتطوير أليات التي تحكم هذا الموضوع بشكل دقيق ومفصل، وجعلها أكثر

فعالية, لأن حصر دوره في مجال الإلغاء فقط يترتب عليه مسألتان هامتان هما: الأولى أن حكم الإلغاء يمثل عملية هدم لا يعقبها بناء إذ يقتصر دوره على إلغاء القرار المعيب دون بيان النتائج الحتمية لحكمة تاركًا ذلك للإدارة، والثانية من المهم جدًا تدخل القضاء بأوامر يحدد فيها المطلوب قانونًا من الإدارة، تفاديًا لطول أمد النزاع ودون الحاجة لوجود نص قانوني لأن ذلك يدخل في صميم العمل القضائي(شحاته، 2017 ص ص 36-37).

- كما أن القول بأن إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهي يتعارض مع مبدا الفصل بين السلطات، فهذا القول أيضًا مردود عليه أيضًا، بأن الحظر المفروض على القاضي الإداري ليس له سند قانوني أو دستوري، وإنما مراجعة التفسير الموسع لمجلس الدولة، وترجع القوة الملزمة لهذا المبدأ لكونه أحد المبادئ القانونية العامة، إذ يرجع الأمر للقاضي الإداري ذاته الذي فرض على نفسه هذا التقييد ولا علاقة له بمبدأ الفصل بين القضاء والهيئات الإدارية(عمر، ص 26).
- إضافة إلى ذلك وجود الكثير من الدول التي أعترفت للقاضي بتوجيه أوامر لجهة الإدارة، والحلول محلها رغم إحترامها لمبدأ الفصل بين القضاء والإدارة, لإجبارها على تنفيذ التزاماتها، وهذا ما سار عليه القانون الإنجليزي والألماني.

يتضح مما تقدم أن معارضة جانبًا من فقه القانون الإداري لإحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي لا يقوم على أسس صحيحة ومبررات مقنعة، ولا يستند على حجج قانونية أوعملية، لذلك فإن إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي من قبل القضاء الإداري لا يتنافي مع طبيعة عمل القاضي الإداري التي قيدها البعض بأنها حقه في إلغاء القرار الإداري الباطل أ،رفض الدعوى إذا كان القرار سليمًا.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لإحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي

تعتبر فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي من الاتجاهات القضائية الحديثة في معاونة الإدارة، وتسيير قيامها بواجباتها المتجددة والمتطورة، وذلك عن طريق تحقيق الرقابة القضائية على قرارات الإدارة (حسن، 1985 ص 7). ولكن السؤال الذي يثار هنا على أي أساس قانوني أ،مبدأ تستند هذه النظرية؟ وهل تختلف عن نظريات القانـون الإداري الأخرى؟ وما الآثار المترتبة عليها ؟ ولذا سوف نتناول هذا المطلب علي النحو التالي:-

- **الفرع الأول:** الأساس القانوني لإحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي

أولاً / مبدأ المشروعية:-

يقصد بمبدأ المشروعية أن تكون تصرفات الإدارة في نطاق أحكام القانون وعلى أساس منه، وبمعنى آخر هـ،خضوع الإدارة للقانون القائم، ومبدأ المشروعية لا يقتصر على الإدارة أي السلطة التنفيذية، إذ أنه مبدأ عام التطبيق يسري على جميع سلطات الدولة الأخرى التشريعية والقضائية، كما أنه يعتبر من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدولة الحديثة . اختلف الفقهاء فيما بينهم في تعريف مبدأ المشروعية، وذهب الاختلاف إلى أبعد من ذلك ليلحق التسمية ذاتها هل يطلق عليه مبدأ المشروعية أوالشرعية أم أن المصطلحين يستخدمان كمترادفات ويغطى كل منها الآخر(فودة، 1994 ص ص 38-39).

ويترتب مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون، وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقاً لدرجة المخالفة، لأن الأصل هـ،مشروعية أعمال الإدارة (الطماوي، 2015 ص 20). . والنتيجة المنطقية لهذا المبدأ أن الإدارة حين يجب عليها أن تتقيد بادئ ذي بدء بالقانون، فإنه يجب عليها من باب أولى إن هي خالفته وطعن في قرارها غير المشروع أمام القضاء الإداري، فإن المبدأ نفسه – مبدأ المشروعية – يخول القضاء الإداري سلطة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي الذي تذرعت به جهة الإدارة، إذ تبين للقاضي الإداري أثناء نظر الدعوى وجود سبب حقيقي غفلت عنه الإدارة، وبذلك تجنب الإدارة إلغاء قرارها المخالف لمبدأ المشروعية.

وإذا كان مبدأ المشروعية يقوم على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها، وإذا خرجت عن حدود مبدأ المشروعية يجب عليها الالتزام بها والوقوف عندها، إلا أن مبدأ المشروعية قد لا يمكن الاعتماد عليه كأساس لإحلال السبب الصحيح محل الوهمي، لأن تحقيق المصلحة العامة ودوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، يقتضى أحياناً الخروج على مبدأ المشروعية لتحقيق الصالح العام، لأن القوانين أحياناً تتعارض مع تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً / المصلحة العامة:-

تستهدف الإدارة من إصدار قراراتها الإدارية، تحقيق المصلحة العامة، وضمان يسر المرافق العامة بانتظام واطراد، لإشباع الحاجات العامة للجمهور وحماية النظام العام، والإدارة هي الوحيدة التي يمكنها أن تصل مباشرة إلى الغايات التي حددتها النصوص التشريعية، ولذلك إذا ما أصدرت الإدارة قراراً إدارياً معيباً فإن القرار سينتهي إلى العدم أجلاً أوعاجلاً (الدليمي، 2001 ص 48). كما حظيت المصلحة العامة باهتمام خاص من جانب القضاء الإداري الليبي حيث قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 2/1 قضائية الصادر بجلسة 1956/3/21م "يجب أن يكون القرار الإداري صادراً عن باعث سليم وبحسن نية لا لسبب شخصي أوبقصد الانتقام أوضع حد لمنافسة مشروعة، وأن يبنى على أسباب مشروعة متصلة بالصالح العام" (مجلة المحكمة العليا،

قضاء المحكمة الإداري والدستوري، ص 36). وما قضت به محكمة استئناف طرابلس في الطعن الإداري رقم (53) لسنة (31) قضائية بجلستها المنعقدة في 2003/7/1م . حيث قالت "أن القرار المطعون فيه قد جاء خالياً من السبب القانوني لإصداره، ولا يحقق المصلحة العامة التي يجب أن تكون هدف صدور القرار"(حكم غير منشور صادر عن محكمة استئناف طرابلس 2003).

ومن هذا المنطلق يمكن تبني معيار المصلحة العامة باعتبارها الأساس القانوني لفكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي في القرار الإداري، وبناء على ذلك فإن القضاء الإداري كلما أتضح له بطلان القرار الإداري وأن المصلحة العامة تقتضى إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، وضمان لعدم إلغاء القرارات الإدارية، لأنه قد يؤثر على وثيرة العمل داخل الإدارة، وبالتالي سوف ينعكس سلباً على دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، تحقيق المصلحة العامة التي تعتبر هدف كل قرار إداري.

وبالرغم من أن القانون الإداري يعتبر قانون المصلحة العامة, إلا أنه تعرض للنقد من جانب من الفقه الإداري (الكبيسي، 2000-2001 ص 101)، وذلك باعتبارها فكرة مرنة ومميزة تخضع لتأثير الظروف المطروحة والمفاهيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية المعطاة، فهي بهذه الصورة فكرة فضفاضة تحتمل أكثر من معنى طبقاً للاتجاه المطروح، كما أن فكرة المصلحة العامة تضحى بالاستقرار الواجب للعمل الإداري والعلاقات القانونية لأن التذرع بمقتضيات المصلحة العامة قد يكون حجة تمارسها الإدارة لتغطية العمل غير القانوني، وإضفاء طابع المشروعية عليه، لأن المصلحة العامة اقتضت ذلك.

- **الفرع الثاني:** تمييز إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عن بعض التصرفات القانونية.

بالرغم من انتشار فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عند الفقه والقضاء الإداريين فإنه أحيانًا يقع الخلط بينهما وبين الأفكار المشابهة والمقاربة على النحو التالي:

أولًا: تمييز إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عن التفسير:

التفسير عملية ذهنية منطقية تؤدي بإتباع قواعد علمية إلى تحقيق غرضه الذي يختلف باختلاف حالة النص، وذلك لإستنباط حكمه لتطبيقه على الحالة الواقعية واستنباط حكم النص هـ،الغرض أ،الهدف الأساسي من التفسير وذلك حتي يتحقق الهدف النهائي منه، ويقوم بالتفسير المشرع الفقيه والقاضي، فبالنسبة إلى من يتولى التفسير نجده ينقسم بحسب الهيئة التي تقوم به إلى ثلاث أنواع وهي التفسير الرسمي والتفسير الفقهي والقضائي (السعدي، 1997 ص ص 28-29). وقد تصدر الإدارة أحيانا قرارات إدارية يشوب الغموض والإبهام حقيقة

إرادتها الامر الذي يترتب عليه الاختلاف في تفسيرها وفهمها، وتعطيل العمل بها، والفقه مستقر على أنه يجوز للجهة الإدارية أن تصدر قرارًا يقتصر دوره على إزالة الغموض والإبهام الذي أحـاط بهـا، ويفسر ما اتجهت إليه إرادتها الحقيقية بقرارها الأول، كما يقوم القاضي الإداري بذلك بمناسبة ما يعرض عليه من قضايا ومنازعات (الطماوي، 2016 ص 571، الشاعر، 2000 ص 453، الدسوقي، 2004 ص 378).

وتفسير القرار الإداري يختلف عن إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي، من حيث أن القرار المفسر هـ،قرار صحيح مستوفي جميع أركانه وشروطه، ولم يلحقه أي عيب من عيوب القرار الإداري، وكل ما في الأمر أن هذا القرار مبهم وغامض ويحتاج إلى تفسير لإزاله الأبهام، أما فيما يتعلق بإحلال السبب الصحيح فيفترض أن تكون أمام قرار إداري معيب في سببه، بأن كان السبب الذي تذرعت به جهة الإدارة وهميًا وغير حقيقي. كما يختلف التفسير عن إحلال السبب الصحيح محل الوهمي من حيث إرادة الجهة الإدارية، وهي إرادة موجودة، واتجهت لإحداث الأثر القانوني للقرار الإداري منذ صدوره، أما فيما يتعلق بإحلال السبب الصحيح محل الوهمي فه،يقوم أساسًا بالكشف عن سبب غفلت عنه الإدارة ويصلح لتأسيس قرارها عليه، وبذلك إنقاذ القرار الإداري من الإلغاء.

كما يختلف إحلال السبب الصحيح محل الوهمي عن التفسير في أن السلطة المختصة بالتفسير قد تكون الإدارة نفسها، أ،الفقه أ،القضاء عندما يعرض عليه موضوع التفسير، أما فيما يتعلق بإحلال السبب الصحيح فإن القضاء وحده يقوم بهذه المهمة، ويقوم بإحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي الذي تذرعت به جهة الإدارة أوغفلت عنه ويقوم بذلك من تلقاء نفسه.

ثانيًا : تمييز إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عن التحول:

يتحول القرار الإداري المعيب بأحد العيوب التي تصيبه فتجعله باطلًا، ولا يمكن بسبب العيب الذي رافقه أن ينتج أثره القانوني أ،يحقق الغاية منه, فيتحول القرار الباطل إلى آخر صحيح إذا وافق عناصر تصرف آخر صحيح، واتجهت الإرادة الافتراضية إلى التصرف الجديد عند علمها ببطلان قرارها(الدهماني، 2006 ص 36). أما إحلال السبب الصحيح محل الوهمي، فإننا نكون أمام قرار إداري معيب في سببه، وذلك بأن كان السبب الذي تذرعت به جهة الإدارة وهمي وغير حقيقي، وثم الطعن في هذا القرار أمام القضاء ،تبين للقاضي الإداري أثناء نظر الدعوى سببًا جديدًا يصلح لتأسيس القرار الباطل عليه، وبالتالي إنقاذ إرادة الجهة الإدارية من الإلغاء.

وقد خلط الدكتور سليمان الطماوي بين فكرة التحول وإحلال السبب الصحيح محل الوهمي حيث قال "إن القضاء الإداري كلما أحل السبب الحقيقي للقرار الإداري محل سببه الظاهري الذي أعلنته الإدارة حمل إرادة الإدارة على معناها الأقرب اتفاقًا مع القانون ولو كان هذا المعنى غير ما أفصحت عنه الإدارة صراحة وهكذا

يكون القضاء الإداري قد أقر فكرة (التحول القرارات الإدارية)" (الطماوي، 2016 ص ص 243-244)، لذا يقتضي الأمر التميز بينهما.

يختلف إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي عن التحول، في أن التحول يتطلب عدم إدخال أي جديد لم يكن موجودًا في القرار الباطل، وعلى العكس من ذلك، فإن إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي يحمل في طياته إدخال واقعة جديدة لم يكن يتضمنها القرار الباطل تتمثل في السبب الجديد الذي لم تعلن عنه الجهة الإدارية وقت إصدارها للقرار، وإن كان موجود فعلًا وقت صدور هذا القرار (الشاعر، 2000 ص592). أيضًا يختلف إحلال السبب الصحيح محل الوهمي عن التحول في السلطة المختصة بإجرائه، فالتحول تقوم بإجرائه الإدارة والقضاء على حد سواء بمجرد التأكد من توافر شروطه، وبدون الحاجة إلى طلب ذوي الشأن، في حين أن إحلال السبب الصحيح محل الوهمي يقوم به القاضي فقط، ومن تلقاء نفسه، اثناء نظر الدعوي ودون أن، تتمسك به الجهة الإدارية.

ثالثا: تمييز إحلال السبب صحيح محل السبب الوهمي عن الإجازة:

الإجازه وسيلة قانونية مهمة تمكن من الإبقاء على تصرف قائم وانفاذه وإن لم يكن نافذاً, أ،جعله لازماً بحيث تثبت أثارة , وتستقر بصورة نهائية فهي تحفظ التصرف من الزوال، والإجازة بمفهومها الشامل تعنى رضاً لاحق بالتصرف السابق المجاز وبآ ثاره مما يجعلها تترتب إن لم تكن قد ترتب بنص، أ،تستقر أي أن الإجازة تعنى ان هناك تصرف غير مستقر بسبب من الأسباب , فتأتى الإجازة وما تتضمنه من رضا لاحق بالتصرف لتحفظ هذا التصرف من الزوال وتجعله يستقر بصفه نهائية (الغشم، 1995 ص 11).

والإجازة في القانون الإداري هـ،أن نكون أمام قرار إداري مخالف لمبدأ المشروعية، ويمس مراكز قانونية, ولم يطعن عليه أمام القضاء الإداري،تلجأ الإدارة إلى عرضه على البرلمان لإجازاته وحمايته من الإلغاء، فتلجاء إلى البرلمان للحصول منه على قانون يجيز هذه الأعمال، مستغلة العلاقات الحزبية القائمة بين الحكومة والأغلبية البرلمانية في أكثر الأحوال (خيري، 1994 ص 153). وللتميز بين إحلال السبب الصحيح محل الوهمي عن الاجازة تتمثل في أن إحلال السبب الصحيح محل الوهمي نكون أمام قرار إداري باطل صادر من جهة الإدارة ومطعون عليه أمام القضاء الإداري.

أما الإجازة فنكون أمام قرار إداري باطل ومخالف لمبدأ المشروعية يمس مراكز قانونية ولم يطعن عليه أمام القضاء الإداري. الإجازة يقوم بها البرلمان باعتباره السلطة التشريعية في الدولة، بإجازة القرار الباطل وبذلك يصبح بعيد عن الالغاء، أما إحلال السبب الصحيح محل الوهمي فه،يقوم به القضاء الإداري من تلقاء نفسه.

وبالرغم من الاختلاف بين إحلال السبب الصحيح محل الوهمي عن الإجازة البرلمانية إلا انهما يعتبران من التصرفات القانونية الحديثة للتخفيف على الادارة والقضاء على حداً سواء ودوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

الفرع الثالث:– الآثار المترتبة على إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي:

يترتب على إحلال السبب الصحيح محمل الوهمي أن القرار الإداري يصبح مشروعاً، ويحكم القاضي برفض الدعوى بعد ما تبين له أثناء نظرها وجود سبب صحيح غفلت عنه الإدارة أثناء أصدارها، وبذلك يحمل القرار الباطل عليه ويصبح بمنائ عن الإلغاء.

ويعتبر الحكم الذى يصدره القضاء الإداري حجة على الكافة ويسرى على الجميع سواء أكانوا أفراداً أم جهات إدارية، لأن أحكام القضاء اذا ما صدرت موافقة للقانون يجب إحترامها من المحكمة التي أصدرته ،المحاكم الأخرى، واذا رفع أحد الخصوم نفس الدعوى التي سبق. آن فصل فيها القضاء فهنا يحكم بعدم قبولها، لأن الحكم الذى أصدره القضاء يعتبر حجه على الكافة، هذا ما نص عليه القانون رقم (6) لسنة 1982م بشأن اعادة تنظيم المحكمة العليا حيث نصت المادة (31) على أن "تكون المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة العليا في أحكامها ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات الأخرى.

والحجية تعتبر نوعاً من الحرمة تختص بها الأعمال القضائية دون سائر الأعمال القانونية، وهي تعنى أن الحكم القضائي متى صدر فإنه يعتبر حجه فيما قضى به والغرض من الحجية بوجه عام غايتين: – الأولى: وضع حد للمنازعات والحيلولة دون تأبيد الخصومات, وذلك محافظه على الأمن داخل المجتمع, وضماناً لاستقرار الروابط القانونية وكفالة الطمأنينة الأفراد على حقوقهم، فالمنازعات القضائية لابد ان تقف عند حد ولا ينبغي معاودة طرحها على القضاء بذات الاجراءات. أما الثانية: فهى ضمان عدم التضارب والتناقض بين الاحكام القضائية (جبره، 1996 ص 82).

وبما أن إحلال السبب الصحيح محل الوهمي لا يتم الا بحكم قضائي , وبذلك فالحكم الذي يصدره القاضي الاداري بإحلال السبب الصحيح محل الوهمي يعتبر حجة علي الكافة فيما قضي به , ويحوز حجية الامر المقضي. وليس معنى الحجية أنه لا يجوز المساس بأي من الطرق المقررة قانوناً, فالمعروف ان القانون يقرر طرقاً معينة، ولا يعتبر الطعن بإنهاء الحكم الحائز لحجية الأمر المقضي إهدارا لهذه الحجه (الدسوقي، 2004 ص 356)

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة فكرة إحلال السبب الصحيح محل السبب الوهمي من خلال أحكام القضاء، أراء الفقهاء، وتبين من خلال هذه الدراسة إن تلك الفكرة هي نظرية قضائية أبتدعها القضاء الإداري لتحقيق المصلحة العامة ودوام سير المرافق العامة بانتظام وأطراد.

تعتبر فكرة إحلال السبب الصحيح محل الوهمي من الاتجاهات القضائية الحديثة للتخفيف على الإدارة وإنقاذ تصرفاتها من الإلغاء لأنه يساعد الإدارة على إصدار قرارات إدارية جديدة أكثر فاعلية وتحقق المصلحة العامة وبذلك تجنب الغاء القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري. لأنه إذا تم إلغاء القرارات أمام القضاء سوف يؤثر على وتيرة العمل داخل الادارة وبالتالي ينعكس سلبا على حسن سير الادارة العامة.

يجب على القضاء الإداري الليبي التوقف عن تقليد القضاء المصري أ،التخفيف من حدة التقليد، خاصة في تلك المسائل التي تتعلق بتحقيق المصلحة العامة، ضرورة توسيع دور القاضي الإداري بأن لا يقف عند حد المشروعية بإلغاء القرار الإداري، لأن موقفه هذا يمكن أن يدرج في أطار إنكار العدالة التي ينبغي للقاضي الإداري أن يسعى جاهداً لتحقيقها.

مناشدة المشرع الليبي أن يعيد النظر في القانون رقم 88 لسنة 1977 بشان القضاء الإداري والذى مر علية أكثر من نصف قرن، حيث لم يعد متماشيا مع الظروف التي شهدها المجتمع أ،مازال يشهدها، فلم تعد تلك الظروف التي وجدت منذ 50 خمسون عاماً موجدة الآن، خاصة وما تشهده الإدارة من تطور سريع للإدارة الالكترونية)، وضرورة وجود قضاء إداري متخصص حتي يتمكن من مواكبة وتطبيق أحكام المحكمة العليا.

اخيراً ان هذا العمل لا يعد، أن يكون بحثاً فقهيا، تناولت فيه بعض الآراء المتعلقة بالموضـــوع, وبعض من أحكام القضائيين الإداريين الليبي والمصري، وهي محاولة لمناقشة الآراء . واستظهار وجه الصواب، ولا أدعى الدراسة التامة العلم الكامل، وإنما هى محاولة لأثراء البحث الفقهي القانوني.

Replacement of the imaginary reason with a valid reason in the Libyan administrative law

Abstract:

In this research, in which we followed the descriptive analytical approach, we highlight the idea of imaginary reason replacement with a valid reason in the Libyan administrative law, as it is one of the modern judicial trends followed to reduce the load on administrations and save its actions from cancellation. We have tried to

define the concept of replacement of imaginary reasons with valid reasons in the Arabic language, the Quranic customs, and terminology, as it is an essential factor to identify the linguistic rooting of the concept of the word (replacement), I tried to define the concept in the Libyan administrative law through the provisions of the administrative judiciary, and the opinions of public law jurists, who accepted the idea despite the absence of a legislative text in the administrative law.

In this research, we also addressed the legal basis on which the idea of the replacement the imaginary reason with a valid reason, and distinguishing it from the legal ideas that are close and similar to it, with an explanation of its implications, and then came up with legal proposals that we consider necessary and effective to contribute to the development of administrative law, which will be reflected positively on the functioning of public institutions, and ensure the achievement of the public interest.

قائمة المراجع:

أولاً القرآن الكريم.

ثانيًا:القواميس، المعاجم.

1. أحمد بن مكرم بن منظور،(لسان العرب)،دار صادر، بيروت، المجلد الحادي عشر.

2. أبي الحسين أحمد بن فارس، معجم مقاييس اللغة،ضبط ،تحقيق عبد السلام هارون،دار الكتب العلمية.

3. أبي القاسم الحسين بن محمد المعروف بالراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن الكريم، تحقيق وضبط محمد سيد كيلاني، دار المعرفة.

4. جار الله أبي القاسم محمود بن عمر الزمخشري، أساس البلاغة، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت– لبنان.

5. جميل صليبيا، المعجم الفلسفي بالألفاظ العربية الفرنسية، الأنجليزية، اللاتينية، دار الكتاب اللبناني– دار الكتاب المصري 1978.

6. علي بن محمد بن علي الشريف (الشريف الجرجاني) كتاب التعريفات، بيروت مكتبة لبنان 1978.

7. محمد علي بن محمد التهانوي الحنفي، كشاف أصطلاحات الفنون، دار الكتب العلمية، بيروت.

ثالثاً: الكتب الحديثة.

أ. الكتب العامة:

8. د. حماد محمد شطا، الأصول الأسلامية للقانون الإداري الكتاب الأول: النظرية العامة للقانون الإداري، دار الصحوة 1993، القاهرة.

9. حمدي علي عمر،سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة.

10. د. رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية، منحنياتها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة 1994.

11. د. رأفت فوده، أصول ،فلسفة قضاء الإلغاء،دار النهضة العربية، القاهرة 2011.

12. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة 2016.

13. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العرب، القاهرة 2015.

14. د. محمد مرغني خيري،القضاء الإداري، مجلس الدولة–الجزء الثاني–قضاء التعويض، مبدأ المسؤولية المدنية للدولة، السلطات العامة، 1994.

15. د. محمد عبد الحميد أبوزيد،المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية 1999.

16. د.محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، المكتبة الجامعة للطباعة والنشر، الطبعة السادسة.

17. د.محمود حافظ، القضاء الإداري (دراسة مقارنةً)، منشأة المعارف 1979، الإسكندرية.

18. د. مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ،مجلس الدولة–الجزء الأول قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية 1999، الإسكندرية.

19.د.يسري العصار،مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري لجهة الإدارة وحظر الحلول محلها(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية 2000.

ب. الرسائل العلمية (الماجستير، الدكتوراه).

20 . رأفت الدسوقي محمد،فكرة التحول في القرارات الإدارية (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق–جامعة عين شمس2002م) دار الفكر الجامعي 2004م.

21. رحيم سليمان الكبيسي، حرية الإدارة في سحب قراراتها(رسالة دكتوراه، كلية الحقوق–جامعة القاهرة سنة1982م) تاريخ النشر 2000–2001م.

22. د. رمزي الشاعر،تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنةً (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق–جامعة القاهرة) دار التيسير للطباعة الطبعة الثالثة 2000م.

23. د. سامية محمد يوسف شحاته، سلطة القاض في توجيه أوامر لجهة الإدارة (رسالة دكتوراه–جامعة المنصورة 2017)

24. د. سليمان الطماوي،نظرية التعسف في استعمال السلطة (الأنحراف بالسلطة)(رسالة دكتوراه، كلية الحقوق– جامعة باريس سنة 1949) مطبعة جامعة عين شمس سنة 1978م.

25. د. عبد المنعم عبد العظيم جبره،آثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة 1969) دار الفكر العربي.

26. د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري (رسالة دكتورة جامعة القاهرة – 1970)

27. د. محمد عبدالله الدليمي،تحول القرار الاداري (رسالة دكتوراه)، الدار العالمية الدولية، دار الثقافة 2001م، الأردن.

28. د. محمد صبري السعدي، تفسير النصوص في القانون ،الشريعة الإسلامية (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق– جامعة القاهرة سنة 1977م)، دار النهضة العربية 1979م.

29. د. محمد بن محمد بن أسماعيل الغشم،إجازة التصرفات دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي، القانون المدني واليمني، المصري (رسالة دكتوراه –كلية الحقوق– جامعة القاهرة سنة 1995م).

30. د. نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديبفي الوظيفة العامة في القانون الليبي (رسالة دكتوراه –كلية الحقوق –جامعة عين شمس 1997) دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 2002 م.

ج. المقالات ،الأبحاث.

31 . د.محمد مصطفى حسن، الأتجاهات القضائية الحديثة للتخفيف عن الإدارة، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة والعشرون، العدد الأول 1958.

32. محمد مصطفى حسن، دور القضاء الإداري في تنمية قواعد القانون الإداري ،مدي سلطته في العدول،مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الخامسة والعشرون العدد الأول.

د. الوثائق، الدوريات، مجموعات الأحكام، موسوعتها.

33. الجريدة الرسمية.

34. مجلة المحكمة العليا.

35. مجلة العلوم الإدارية.

36. مجلة إدارة قضايا الحكومة.

37. مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية،،أحكام محكمة الأستئناف (غير منشورة)

38. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا.

39. مجموعة احكام محكمة القضاء الإداري.

40. قضاء المحكمة العليا الأتحادية (القضاء الإداري ،الدستوري).