

الدور الإجرائي للقاضي الإداري في الإثبات : دراسة مقارنة

سمية كامل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الجامعة الإفريقية - أدرار

ملخص

غالبا ما يشار في الإجراءات المدنية إلى الأدلة وتسييرها. أما في الإجراءات الإدارية فهي دائما مسألة تحقيق. إن هذا الاختلاف في التعبير يؤكد على الفرق بينهما، فالإجراءات المدنية ذات طبيعة إتهامية تتمثل في وجود نظام قانوني للأدلة يعطي في هذه المسألة مبادرة كبرى ودورا هاما لكلا الطرفين، إلا أن اقتران الطابع التفتيشي لإجراءات المنازعات الإدارية والغياب الشبه التام للقواعد القانونية في هذا المجال تجعل من القاضي الإداري المتحكم المطلق في قواعد الإثبات، وذلك باستخدام الحرية المخولة إليه وفي إطار سلطة التحقيق الممنوحة له.

الكلمات المفتاحية: الدليل، القاضي الإداري، الإجراءات الإدارية، الإدارة، الدعوى الإدارية.

Le rôle procédural du juge administratif dans l'établissement des preuves :

Etude comparative

Résumé

Il arrive souvent que ce qui est indiqué en procédure civile, se sont les preuves et leur administration. Tandis que lorsqu'il s'agit de la procédure administrative, il est toujours question d'investigation. Cette différence montre l'écart qui existe entre les deux types de procédures. La procédure civile est relative à l'existence d'un système légal de preuve qui donne l'initiative et un rôle important aux deux parties. Il en est autrement en procédure du contentieux administratif, où il y a addition du cachet inquisiteur, et l'absence quasi totale des normes légales, du fait que le juge administratif est le maître absolu en matière d'administration de la preuve. Ce qui lui permet d'agir en toute liberté dans le cadre du pouvoir d'investigation dans il est doté.

Mots clés: Preuve, juge administratif, procédures administratives, administration, action administrative.

Procedural Role of Administrative Judge in Setting up Evidence

A Comparative Study

Abstract

In civil procedure, we talk about the evidence and its administration. In contentious administrative procedure, it is always a question of instruction. This difference between the two expressions underlines the difference between the two procedures: the civil procedure which is accusatory and characterized by the existence of a legal regime of proofs gives in this regard a leading role to the initiative of the parties; the conjunction of the inquisitorial character of the contentious administrative procedure and the almost total absence of legal rules in this field make on the contrary the administrative judge the head of the regime of proof. It is about analyzing the conditions where the judge uses the freedom and the power of investigation granted to him, taking into account the needs of each procedure and the principles of his work.

Keywords: evidence, administrative judge, administrative procedures, administration, administrative lawsuit.

مقدمة:

يعتبر حق اللجوء إلى القضاء الدعامة الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة وهو مبدأ ذو طابع دستوري، ولا تقف أهمية هذا الحق عند هذا الحد بل نجده محميا لدى العديد من الاتفاقيات الدولية، وإن كانت معظم النظم القانونية قد تبنت ازدواجية القضاء والذي ينفرد بمقتضاها القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تكون الإدارة أحد أطرافها إلا أنه ومن الناحية الإجرائية ولاسيما فيما يتعلق بالإثبات في النزاعات الإدارية فإنه لا توجد نصوص تنظمها وتحدد آليتها وبالرغم من ذلك تتميز هذه الإجراءات أمام القضاء الإداري بطبيعة خاصة تجعلها مختلفة عن غيرها من الإجراءات التي تتبع سواء أمام القضاء المدني والتجاري أو أمام القضاء الجنائي، ويرجع هذا الاختلاف إلى طبيعة الوظيفة التي يضطلع بها كلا النوعين فبينما يسعى القضاء الإداري لإقامة التوازن بين المصلحة العامة المتمثلة في حماية مبدأ المشروعية ومنع الانحراف بالسلطة، وكذلك ضمان سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، وبين المصلحة الخاصة للأفراد المتمثلة في حماية وصيانة حقوقهم وحرياتهم، نجد أن إقامة العدل بين المتنازعين على أساس من قواعد القانون الخاص هي جوهر وظيفة القضاء المدني، وتتضح أيضا ملامح هذه الطبيعة الخاصة من خلال الخصائص العامة التي تتسم بها إجراءات النفاضي أمام القضاء الإداري مما انعكس بطبيعة الحال على دور القاضي الإداري في الإثبات وتوجيه الإجراءات وهو ما يشكل محور إشكالية بحثنا أو بمعنى آخر ما مدى تأثير الطبيعة الخاصة لإجراءات النفاضي على دور القاضي في الإثبات ولا سيما في ظل عدم توازن مراكز طرفي الخصومة؟ وما مدى تأثير هذا الأخير بها؟

وللإجابة على الإشكاليات المطروحة تم اعتماد المنهج المقارن في الدراسة من خلال طرح مقولات ضمن إطار النظام القانوني والاجتهاد القضائي لثلاث دول وهي فرنسا باعتبارها المصدر التاريخي للقانون الإداري والدولة الرائدة في نطاق الأفكار التي يحملها هذا القانون، مصر وهي المدرسة القانونية التي حملت على عاتقها عبء وضع نظريات القانون الإداري في إطار ظروف المجتمع العربي وسورية باعتبارها الدولة التي انتسب إلى جامعتها والتي نتشرف بالإسهام ولو بجزء بسيط في تطوير البحث لديها.

كما تم الاستناد إلى المنهج الاستنباطي الاستقرائي من خلال استقراء الحلول المختلفة التي حملتها النصوص التشريعية والمواقف القضائية والرؤى الفقهية في الأنظمة القانونية محل المقارنة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن البحث قد اقتصر على إبراز الدور الإجرائي للقاضي الإداري فيما يتعلق بالسندات الرسمية والعادية دون الالكترونية لعدم اتساع المقال وخوفا من عدم إيفاء الموضوع حقه، وبالتالي فقد تم تقسيم البحث إلى محورين هما: أولاً: الإثبات في القضاء الإداري

ثانياً: سياسة القضاء الإداري في تنظيم الإثبات في الدعوى الإدارية

المبحث الأول: التأصيل القضائي لنظرية الإثبات في القضاء الإداري

للإثبات بالنسبة للحقوق والمراكز القانونية أهمية كبيرة إذ أنه لا قيمة علمية بدونه، والحق دون إثبات يعد غير موجود عملياً، فالإثبات هو إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب أثراً معيناً. لذلك تتمتع نظرية الإثبات في مختلف القوانين بأهمية كبيرة لإقامة العدالة.

غير أن هذا لا يعني انقطاع الصلة بين نظرية الإثبات في القانون الإداري وبين غيرها من نظريات الإثبات في فروع القانون الأخرى. حيث توجد أصول عامة في الإثبات تعد من أصول التقاضي.

المطلب الأول: المذاهب العامة في الإثبات

تنتهج القوانين المختلفة في تنظيمها للإثبات مذاهب متنوعة ندرسها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مذهب الإثبات الحر

ويسمى أيضاً مذهب الإثبات الأدبي أو مذهب الإقناع الحر للقاضي. وهذا يعني أن سلطة القاضي وواجبه في أن يستمد من أي مصدر، وسيلة إثبات الوقائع ويقوم القاضي فيه بدور إيجابي كامل في تحري الحقيقة، وقد أخذ بهذا المذهب القانون الألماني والسويسري والإنكليزي. والأميركي، كما تأخذ به جميع التشريعات في المسائل الجنائية التي لا تقبل بطبيعتها تحديد طرق معينة للإثبات⁽⁴⁾.

إلا أنه ولئن كان هذا المذهب يؤدي إلى مطابقة الحقيقة القضائية للواقع إلى درجة كبيرة فإنه يعطي للقاضي حرية واسعة يختلف تقديرها من شخص لآخر، كما يمكن الخصوم من التمسك بالأدلة الضعيفة وإضاعة وقت القضاء في بحثها، مما قد يخل بالثقة واستقرار التعامل.

الفرع الثاني: مذهب الإثبات المقيد

يسمى أيضاً بمذهب الإثبات القانوني، وفيه يحدد القانون طرق الإثبات المقبولة قانوناً، وقيمة كل منها، بحيث لا يجوز للخصم إثبات الحق الذي يدعيه بأي دليل غيرها.

وليس للقاضي الاعتماد على غيره أو أن يقدر لها قيمة خلاف ما حدد لها القانون وموقف القاضي من هذا المذهب سلبي تماماً، إذ لا يعمل من جانبه على إكمال نقص الأدلة أو المساهمة في جميعها،

وأما الإثبات لغة فمن أثبت الشيء، أي عرفه حق المعرفة وثبت ثباتاً وثبوتاً فهو ثابت، والثبات والثبوت يعني الدوام والاستقرار ويقال ثبت فلان على موقفه إذا لم يتراجع عنه، ولذا يسمى الدليل ثباتاً، لأنه يؤدي إلى استقرار الحق لصاحبه بعدما كان غير مستقر وقت أن كان متأرجحاً بين المتداعين، ويقال أيضاً لا أحكم بكذا إلا بثبت أي بحجة، ولذلك فالإثبات في اللغة هو الدليل أو البينة أو الحجة⁽¹⁾.

أما قانوناً فقد عرفت المذكرة الإيضاحية لقانون الإثبات في مصر للمواد المدنية والتجارية على أنه: "الوسيلة التي يتوصل بها صاحب الحق إلى إقامة الدليل على قيام هذا الحق وتقديمه للقضاء ليمكنه منه"، أما في الواقع العملي فتعتبر نظرية الإثبات في مقدمة النظريات في القانون، نظراً لتطبيقها العملي اليومي أمام المحاكم على اختلاف أنواعها في كل ما يعرض عليها من دعاوى مدنية أو جزائية أو إدارية، ولارتباطها القوي بأصول التقاضي وحقوق ومراكز المتقاضين، هذا و تصاغ نظرية الإثبات في كل فرع من فروع القانون المختلفة بما يتفق وظروف كل نوع من القانون، بحيث تختلف نظرية الإثبات في القانون الخاص والعام⁽²⁾.

وقد برزت نتيجة لطبيعة الدعوى الإدارية عوامل عدة تدور حول امتيازات الإدارة الطرف الدائم في الدعوى الإدارية والأعزل من وسيلة الإثبات والذي يمثل المدعي المكلف بالإثبات. هذه العوامل تتحكم في تشكيل نظرية الإثبات في القانون الإداري مما يؤدي إلى خلق ظاهرة انعدام التوازن العادل بين الطرفين في الدعوى الإدارية من جهة الإثبات، وقد نتج عن ذلك تباين في مضمون ووسيلة نظرية الإثبات، مما يجعل الحاجة ملحة لوضع معامل نظرية الإثبات في القانون الإداري⁽³⁾.

لتنظيم علاقة الطرفين بشأنه على هدي الأحكام القضائية.

لذا سنتناول في هذا المطلب مبدأ وجود عبء الإثبات أمام القضاء الإداري، وموقف الفقه، وسياسة القضاء الإداري في الإثبات من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مبدأ وجود الإثبات أمام القضاء الإداري

البيئة على من ادعى - قاعدة أصولية عامة - تقضي بتحمل المدعي عبء إثبات ما يدعيه والتزامه بإثبات الوقائع القانونية التي تترتب على قيامها الآثار القانونية المتنازع عليها، والأصل هنا أن المدعي هو من يقوم بالإدعاء أمام القضاء وعندها يدفع المدعى عليه الدعوى بدفوع معينة.

لذلك فإن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي في الدعوى الإدارية في حين يقف الطرف الآخر أعزل من أوراق الإثبات، وبذلك نشأت ظاهرة عدم التوازن بين الطرفين في الدعوى، الأمر الذي أبرز الدور الإيجابي للقاضي الإداري وسلطاته الواسعة⁽⁸⁾.

وبذلك فإن عبء الإثبات في القضاء الإداري (الدعوى الإدارية) يقع على عاتق الطرفين، باعتباره من طبيعة الادعاء، وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أنه في كثير من الأحيان لا يوجد عبء الإثبات يتبادلته أطراف الدعوى بل كثيراً ما تخضع الدعوى لإجراءات من التحقيق يقوم بها القاضي كدور إيجابي يباشر به ولايته في الفصل، وهو يقوم بذلك بتوزيع أعباء الإثبات على الطرفين، ولعل مرد هذا القول يرجع إلى الرغبة في إبراز الدور الإيجابي للقاضي الإداري الذي مهما كان مذهبه فإنه لا يتجاوز الوظيفة القضائية، أو يحل محل أحد الطرفين، وبالتالي فإنه لا ينفي وجوب عبء الإثبات⁽⁹⁾.

كما أن من ميزاته أنه يرسخ الثقة والاستقرار في التعامل، إلا أنه يعدم حرية القاضي⁽⁵⁾.

الفرع الثالث: مذهب الإثبات المختلط

يقف وسطاً بين المذهبين السابقين، وفيه يكون الإثبات حداً في المسائل الجنائية أكثر من غيرها بحيث تكون للقاضي حرية الاقتناع بأي دليل على أن يتقيد الإثبات قليلاً في المسائل التجارية مع بقاء حرية الإثبات هي الأصل العام، حيث يتقيد القاضي إلى درجة كبيرة في المسائل المدنية، ويأخذ بمبدأ الحياد كقاعدة عامة، ويحدد الأدلة المقبولة ويبين قوة بعضها في الإثبات، وبذلك يحقق الاستقرار والثقة في التعامل، ولتقريب الحقيقة القضائية من الواقع فإنه يعطي القاضي حرية واسعة في تقرير الأدلة التي لم يحدد القانون لها قوة معينة - كالفرائن القانونية والشهادة - ويساهم بدور محسوس في إجراءات الإثبات⁽⁶⁾ وهذا المذهب هو المعتمد في التشريعات اللاتينية وبه أخذ القانون في مصر وسورية.

المطلب الثاني: كيفية الإثبات في القضاء الإداري

يختلف عبء الإثبات في القضاء الإداري عن سائر فروع القانون الأخرى، والسبب في ذلك يعود إلى النصوص القانونية التي لم تضع حكماً بشأن عبء الإثبات أمام القضاء الإداري، كما أن القوانين لم تحدد طرقة معينة للإثبات أمامه تتمتع بحجية محددة.

ورغم أن ظروف الدعوى الإدارية تبعث على القول بعدم وجود عبء للإثبات أمام القضاء الإداري، إلا أن الراجح في الفقه وجود هذا العبء ولو اختلف الفقهاء حول تنظيمه⁽⁷⁾، ومن الواضح أن الفقه - خصوصاً في فرنسا - أفاض في بيان تنظيم عبء الإثبات وحاول وضع معيار محدد

ويتحقق وجوب عبء الإثبات بطبيعة الحال طبقاً للقواعد العامة بالنسبة للدعاوى التي تنطوي على وقائع متنازع عليها تحتاج للإثبات، وتتطلب تقديم الدليل على صحتها، واقتناع القاضي بقيامها مع ما ينطوي عليه ذلك من صعوبات وبالتالي فإنه إذا كان عبء الإثبات يتعلق بوقائع قانونية، فإنه يشترط فيها أن تكون متعلقة بالدعوى، ومنتجة في الإثبات، وجائزاً قبولها⁽¹⁰⁾.

وإذا كان الأمر كذلك فلا يشترط إثبات ذات الواقعة المتنازع عليها إثباتاً مباشراً، بل يمكن إثباتها بطريق غير مباشر بإثبات واقعة أخرى تعد قريبة منها، وهو ما تقوم عليه فكرة القرائن، ويتضح ذلك بشأن الوقائع السلبية، والتي يمكن إثباتها بطريق غير مباشرة بإثبات واقعة أخرى، وهي الواقعة العكسية المضادة، وعلى ذلك نقول إن عبء الإثبات الذي يقع على عاتق الطرفين يكتفى به عند درجة الوصول إلى إقناع القاضي بحقيقة الوقائع المتنازع عليها، دون أن يشترط به بلوغ درجة اليقين الثابت المطلق، ولا يكفي أن يقف عند الظن الذي هو وسط بين اليقين الثابت والاحتمال، بل الاحتمال الراجح بصورة تحقق الاقتناع الكافي، طالما أن الحقيقة القضائية نسبية وليست مطلقة، وهذا ما يعرف بمبدأ الرجحان الكافي في الإثبات القانوني الذي يثير الاعتقاد في نفس القاضي بصحة الإدعاء⁽¹¹⁾.

وفي ضوء ما تقدم نرى بأن القول بعدم وجود عبء الإثبات أمام القضاء الإداري، أو صعوبة تحقيقه، يتعارض مع أصول التقاضي المسلم بها ولا يطابق الواقع العملي، وذلك لأن الطرفين يتحملان عبء الإثبات بمعاونة الدور الإيجابي للقاضي الإداري الذي لا يتدخل بصورة فعالة في التحضير إلا إذا كانت الإدعاءات على درجة كبيرة من الجدية ومؤيدة بالأدلة المقنعة، أما في الإدعاءات العامة

الخالية من مؤيدات فإنها تكون عرضة للرفض من قبل القاضي دون حاجة للأمر بوسائل التحضير وبالتالي فإن القضاء الإداري استقر في تطبيقاته على وقوع عبء الإثبات على طرف معين سواء أكان المدعي هو الفرد أو الإدارة، وعلى أنه يوجد عبء للإثبات أمام القضاء الإداري في جميع الأحوال.

الفرع الثاني: مبدأ توزيع عبء الإثبات أمام القضاء الإداري.

وهنا سنتناول مبدأ توزيع عبء الإثبات، ذلك أن طرفي الادعاء في الدعوى الإدارية وهما الفرد وجهة الإدارة أولهما أعزل وهو المدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات بحسب الأصل العام، وثانيهما وهي جهة الإدارة التي تتمتع بامتيازات وهي تمثل الطرف المدعى عليه غالباً، الأمر الذي يخلق نوعاً من عدم التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، لذا كان من الضروري تدخل القضاء لكفالة توزيع عبء الإثبات مما يحقق التوازن بين طرفي الدعوى، كما سنسلط الضوء على بعض الآراء الفقهية من أجل استشفاف رأيها فيما يتعلق به.

أولاً: مفهوم مبدأ توزيع عبء الإثبات في الدعوى الإدارية

يقصد بتوزيع أو تنظيم عبء الإثبات تحديد الطرف الذي يلتزم بتقديم العناصر التي تسمح للقاضي بالحكم في الدعوى المعروضة، ففي مجال شروط قبول الدعوى يتضح من تقصي أحكام القضاء الفرنسي أن عبء إثبات توافر شروط قبول الدعوى عند المنازعة فيها يقع على عاتق المدعي فإذا عجز عن تقديم الإثبات المطلوب كانت الدعوى غير مقبولة، وفي مقدمة هذه الشروط شرط المصلحة الشخصية المباشرة، وشرط الصفة في الدعوى، وغيرها من الشروط⁽¹²⁾، كما يقع عليه

والمراكز المستقرة وبالتالي فإنه من المنطقي أن يقع عليه عبء إثبات ما يدعيه.

ثانياً : موقف الفقه من توزيع عبء الإثبات في الدعوى الإدارية

اختلف الفقهاء في شأن تنظيم العلاقة بين طرفي الدعوى فيما يتعلق بالإثبات، ففي الوقت الذي سكت فيه المشرع في فرنسا ومصر وسورية عن وضع نص يتعلق بعبء الإثبات أمام القضاء الإداري، فإن مجلس الدولة المصري قد كشف في بعض أحكامه صراحةً عن سلوكه في تنظيم عبء الإثبات، ومن خلال تفصي آراء الفقه يمكن إبراز اتجاهين رئيسيين:

1- اتجاه تطبيق الأصل العام في عبء الإثبات:

ويرى هذا الاتجاه بأن (عبء الإثبات على المدعي) وهو الرأي الغالب سواءً لدى الفقه الفرنسي⁽¹⁷⁾ أو المصري⁽¹⁸⁾ والسوري⁽¹⁹⁾، وهو يترافق بدور إيجابي من قبل القاضي الإداري إلى جانب القرائن القانونية التي ينص عليها المشرع للعمل على تحقيق التوازن العادل بين الطرفين خصوصاً عندما يكون من الصعب إثبات الوقائع، علماً أن القضاء الإداري قد اتبع نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة التي تخفف عن المدعي بإعفائه نهائياً من إثبات ركن الخطأ، ونقل مصاعب الإثبات الفعلية إلى عاتق الإدارة المدعى عليها، وبالتالي فإن هذا الدور الإيجابي هو الذي يؤدي في النتيجة إلى تحقيق التوازن بين الطرفين⁽²⁰⁾.

هذا وقد أيدت بعض الأحكام لدى مجلس الدولة الفرنسي هذا الرأي بالقول بأن عبء الإثبات يقع على المدعي في أحوال منها ما تعلق بالطعن في قرار يقوم على سلطة تقديم أو تسليم تراخيص، أو أن القرار مشوب بعيب التعسف في استعمال السلطة، أو الوقائع الداخلية للإدارة، كالتفويض في التوقيع⁽²¹⁾، كذلك فإنه كلما تبين للقاضي الإداري

عبء إثبات توافر حالة من حالات قبول التماس إعادة النظر، مثل حالة حجز الإدارة تحت يدها مستندات حاسمة أثناء نظر الدعوى السابقة فإذا عجز المدعي عن ذلك كانت الدعوى غير مقبولة⁽¹³⁾.

بينما يقع عبء إثبات تبليغ الفرد بالقرار المطعون فيه في تاريخ معين على عاتق الإدارة التي تدعي ذلك لدى القضاء الإداري في مصر وسورية، ففي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "يقصد بإعلان صاحب الشأن الذي يسري منه ميعاد إلغاء، الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة، والقرار الإداري إلى فرد بعينه، ويكون عبء إثبات هذا الإعلان على عاتق جهة الإدارة"⁽¹⁴⁾.

أما في سورية فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "عدم تقديم الإدارة ما يثبت تبليغ المدعي القرار المطعون فيه ولا علمه اليقين به يجعل دعواه غير جديرة بالقبول شكلاً"⁽¹⁵⁾. كما أقرت أيضاً في قرارها رقم 238 لعام 1988 بأنه "إذا لم تتنازع الإدارة في صحة البيانات التي قدمها المدعي، ولم تقدم ما يدحضها اعتبر القضاء الإداري أن دعاوى المدعي جديرة بالقبول"⁽¹⁶⁾، وبالتالي فإنه يصح في الواقع تطبيق ما ذكر سابقاً على موضوع تقديم التظلم الإداري في الميعاد القانوني، والذي يقع عبء إثباته على المدعي، باعتباره صاحب المصلحة في هذا الإثبات.

وخلاصة ما سبق أن القاعدة العامة والتي تلقى بعبء الإثبات على عاتق المدعي تطبق من حيث المبدأ أمام القضاء الإداري كما هو الحال أمام القضاء العادي، ويمكن أن نجد لها تبريراً فيما يقوم به المدعي من مبادرة بالالتجاء إلى التقاضي، حيث يقدم ادعاءات وطلبات تستهدف تغيير الأوضاع

الأصل يتكيف مع ظروف الدعوى الإدارية باعتبار أن الإدارة مزودة بامتيازات السلطة العامة وتحوز الأوراق الإدارية وهي الدليل الرئيسي للإثبات وبالتالي فهي تتمتع بمركز أفضل، مما يبرز عدم التوازن الذي يتطلب تطبيق الأصل العام بمراعاة الظروف السابق ذكرها.

المبحث الثاني: سياسة القضاء الإداري في

تنظيم الإثبات في الدعوى الإدارية

يعمل القاضي الإداري جاهداً على تحقيق التوازن العادل بين طرفي الدعوى الإدارية، بشأن الإثبات، وذلك بشكل متطور ومرن وفعال وذلك بما يتلاءم مع الطبيعة الخاصة للقضاء الإداري، وظروف الدعوى الإدارية، مما يساعد على اتساع دوره، وللقاضي في هذا المجال دور إجرائي يتمثل في تحضير الدعوى، ومباشرة وسائل الإثبات. حيث يباشر القاضي بوسائل الإثبات المختلفة وهي إما وسائل عامة، أو وسائل تحقيقية خاصة، ووسائل الإثبات على تنوعها، تجمعها خصائص عامة، كما أنها تؤدي بالنتيجة إلى إيداع المستندات والأوراق التي يعتمد عليها في مهمته.

المطلب الأول: موقف القاضي الإداري من إجراءات سير الدعوى الإدارية

وفي هذا المطلب سيتم تناول الدور الذي يلعبه القاضي في كل إجراءات الدعوى الإدارية، كما سيتم تناول كيفية تعامل القاضي الإداري مع أدلة الإثبات المتعلقة بها .

الفرع الأول: دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى ومباشرتها

ويقصد بتحضير الدعوى: (مجموعة الوسائل التي تتخذ اعتباراً من تاريخ إيداع عريضة الدعوى بقصد تهيئتها للفصل فيها)⁽²⁹⁾، وانتهاء التحضير ينتهي في فرنسا ساعة تقديم المقرر العام لتقريره فيها

أنه من المستحيل على المدعي إثبات ما يدعيه انتقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة المدعى عليها كما في حالة فقدان المستندات بخطأ من الإدارة⁽²²⁾.

كما يعفى المدعي من عبء إثبات الواقعة السلبية، وينقل عبء الإثبات للإدارة، حيث يعد كل طرف مدعياً عندما يؤكد عكس الواقعة السلبية، وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: " إذا اتفقت الحكومة مع المتعاقد على أن يكون الحساب على أساس كشوف تحت يد الإدارة فإن عبء إثبات براءة الذمة لا يكون على المتعاقد، بل تكون الإدارة هي الملزمة بإثبات مديونيته"⁽²³⁾.

كما قد يتم تخفيف العبء بمعرفة المشرع عن طريق القرائن القانونية التي تؤدي إلى نقل الإثبات إلى الإدارة المدعى عليها، كما في قرينة رفض التظلم الإداري⁽²⁴⁾.

ومن هنا فخلاصة رأي هذا المذهب تذهب إلى أن عبء الإثبات في القضاء الإداري يقع على عاتق المدعي أصلاً وإن كان هذا العبء ينتقل للإدارة المدعى عليها في الحالات المذكورة نتيجة الدور الإيجابي للقاضي الإداري وبرأينا فإن هذا تخفيف لتطبيق القاعدة العامة وإعادة شيء من التوازن العادل إلى طرفي الدعوى الإدارية .

(2) - اتجاه توزيع عبء الإثبات بين الطرفين:

ومضمون هذا الاتجاه لا يعنى إلقاء العبء على طرف معين بقدر ما يتعلق بتوزيع عبء الإثبات بينهما، بحيث يفرق بعض أنصار هذا الاتجاه في فرنسا بين توزيع الإثبات لصالح المدعى عليه،

ونستخلص من استقراء سياسة القضاء الإداري أن القاعدة التي تلقي عبء الإثبات على المدعي تعد الأصل العام في تنظيم هذا العبء في القضاء الإداري شأنه شأن القضاء العادي وعلى من يدعي عكس ذلك إثبات حقيقة ما يدعيه، غير أن هذا

التي تثير مسائل قانونية جديدة بإشراف رئيس القسم⁽³³⁾.

أما في مصر فيتم تحضير الدعوى من قبل هيئة مفوضي الدولة التي تشكل فرعاً مستقلاً للقسم القضائي بمجلس الدولة، وهي التي تتولى تهيئة الدعوى للفصل فيها وإيداع تقرير بالرأي القانوني في ضوء قوانين مجلس الدولة ولرئيس المحكمة دور في التحضير أيضاً، وللمحكمة القيام بإجراءات التحضير، أو أن تتدب أحد أعضائها لهذا الغرض عند عرض الدعوى عليها⁽³⁴⁾.

وفي سورية تتم عملية التحضير بصورة مماثلة لعملية التحضير في مصر، وفق المادتين (27، 33) من قانون مجلس الدولة رقم (55) لعام 1959، ويرى جانب من الفقه بأن قيام المحكمة بالتحضير هو استثناء يرد على الأصل وهو قيام هيئة المفوضين العامين بالتحضير، وذلك إذا طرأت بعد الإحالة للجلسة أسباب تستدعي قبول أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل ذلك، أو اقتضت مصلحة العدالة هذا الإجراء، وذلك عطفاً على المادة (33) من القانون رقم 55 لعام 1959. التي تستثني من ذلك الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام التي يجوز إيدؤها في أي وقت⁽³⁵⁾.

أما فيما يتعلق بمباشرة الدعوى فإنه إذا كان دور القاضي الإجرائي يستهدف الوصول إلى الحقيقة، فإنه يتعين توافر بعض الشروط الواجبة في الواقعة المراد إثباتها، وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا ومصر وسورية، وتتمثل هذه الشروط في الشروط البديهية، بمعنى أن تكون الواقعة محددة، محل نزاع. غير مستحيلة وغير معترف بها، والشروط الأساسية وهي التي تكون متعلقة بالدعوى، ونتيجة فيها، وجائزاً قبولها⁽³⁶⁾.

وهذه الوسائل قد تتم بمعرفة الطرفين تلقائياً، أو بطلب من القاضي بناء على رغبتهما، أو بمعرفة القاضي من تلقاء نفسه⁽³⁰⁾.

وإذا كان تاريخ بدء التحضير يخضع لإرادة المدعي المطلقة، حيث يختار تاريخ إيداعه عريضة الدعوى، فإن تاريخ الانتهاء يخضع لإرادة القاضي وتقديره لمدى صلاحية الدعوى للبت فيها، وبالتالي فهو غير معلوم سلفاً⁽³¹⁾.

ويتم تحضير الدعوى الإدارية على أساس الدور الإيجابي للقاضي الإداري، الذي يشبه كثيراً دور القاضي الجنائي، ويختلف جذرياً عن دور القاضي المدني، حيث تسود الصفة الادعائية للإجراءات.

وفي إطار التحضير تبرز الصفة الكتابية للإجراءات التي تقضي بإثبات جميع الوقائع والبيانات والملاحظات في الأوراق⁽³²⁾. الأمر الذي يؤدي إلى الاعتماد أساساً على العناصر الكتابية في الإثبات، ويستهدف القاضي من خلال دوره في التحقيق والتحضير الإسراع في الفصل في الدعوى وتحقيق التوازن العادل بين الأطراف، وهذا يتطلب تعاون الأطراف معه، بحيث يظهر التحضير في صورة مناقشة حضورية، أو حوار موضوعي بين الإدارة والفرد، تحت إشراف القاضي.

ويؤدي دور القاضي في التحضير إلى آثار متعددة بالنسبة للأدلة وعبء الإثبات، فقد يؤدي إلى تقديم أدلة للإثبات لم يكن في مقدور الفرد الكشف عنها أو إبرازها، كما قد يؤدي إلى التخفيف من عبء الإثبات على عاتق المدعي.

أما بالنسبة للجهة المختصة في تحضير الدعوى، ففي فرنسا يقوم القسم المختص في مجلس الدولة بالتحضير، حيث يمارس المقرر العام دوراً رئيسياً في التحضير، تحت إشراف رئيس القسم الفرعي، ويقوم القسم القضائي بتحضير دعاوى

يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي) وهي متماثلة في سورية ومصر.

أما فيما يتعلق بوسائل التحضير والإثبات في مصر وسورية فلم يتم تنظيمها في قوانين مجلس الدولة في كلتا الدولتين، وإنما أشارت إليها بصورة مجملية، وتركت كيفية ممارستها إلى القواعد العامة للإجراءات القضائية⁽³⁸⁾، أما في فرنسا، فإن القضاء الإداري الفرنسي يأمر ولو من تلقاء نفسه بجمع وسائل التحضير والإثبات اللازمة في حل النزاع، مع الحرية الكاملة في تقدير ملاءمتها، فيما عدا حالة وجود نص تشريعي⁽³⁹⁾.

وبذلك نجد أن القاضي الإداري بالرغم من استئناسه بأحكام الأصول المدنية، فإن دوره في طرق الإثبات، وابتداع الحلول على صعيد الإجراءات بشكل عام، يستمد هذه الأهمية من الطبيعة الخاصة بالدعوى الإدارية، ومن حريته في الأخذ بوسائل التحقيق والإثبات وتقدير النتائج.

وبالتالي فإننا نجد أن دور القاضي الإداري في الإثبات في فرنسا أكثر أهمية منه في مصر⁽⁴⁰⁾ وهو في مصر أكثر أهمية منه في سورية، وربما كان ذلك لاستقرار القضاء الإداري في فرنسا بالقياس لما هو عليه في مصر، وبالتالي لقرب عهد تنظيمه الحالي في سورية.

وفيما يتعلق بهاته الوسائل المختلفة للتحضير والإثبات فإننا نجدها تنقسم إلى نوعان أولهما: الوسائل العامة للتحضير، ويمكن التمييز بينها وبين الوسائل والإجراءات التالية لمباشرة تقديم العريضة، وتشمل تبادل المذكرات والاطلاع عليها، وهي وسائل تحضير روتينية، يمكن تسميتها بالوسائل العامة للإثبات لاتصالها به مباشرة والتي يباشر بشأنها القاضي دوراً مباشراً أكثر من دوره العادي في الإشراف على تبادل المذكرات، وفي مقدمتها قيام

ولا يوجد ما يمنع القاضي من أن يلجأ من تلقاء نفسه إلى الاستعانة بوسيلة إثبات لم يطلبها الطرفان إذا رأى أهميتها، كما يلتزم القاضي المسؤول عن التحضير بمراعاة إجراء تحضير كامل الدعوى في مواجهة الطرفين، مع ملاحظة أن المشرع أجاز في بعض الحالات استبعاد التحضير استثناءً، كما هو الشأن في حالات عدم الاختصاص أو عدم قبول الظاهر منها، وليس للقاضي الحرية المطلقة في إجراء التحضير في حالات دون أخرى. ولكنه يلتزم بإجرائه كنتيجة لالتزامه الفصل في الدعوى بديارية كاملة.

ويعد التحضير كاملاً بانتهاء الأطراف من تقديم ادعاءاتهم وملاحظاتهم، ومناقشة جميع الدفوع، كما يتعين على القاضي أحياناً ضمن دوره الإيجابي في تسيير الإجراءات أن ينبه المدعي إلى ما يشوب العريضة من نقص، ليتسنى له تصحيحها في حينه واستكمالها، دون القضاء بالبطال مباشرة.

كما استقر الاجتهاد الإداري في الدول محل المقارنة على استبعاد طلب بطلان عريضة الدعوى إذا شابها أي نقص غير جوهري لا يؤثر على صحتها⁽³⁷⁾.

وعلى ذلك يتولى القاضي اتخاذ الوسائل التي تدخل في مرحلة التحضير، مع الانتباه إلى عدم وجود تقنين للإجراءات الإدارية، لذلك يبتدع القاضي الحلول المناسبة، مستلهماً المبادئ العامة للإجراءات، مع الاستئناس بأحكام الأصول المدنية، وهو ما نصت عليه المادة (3) من القانون 55 لعام 1959 من قانون مجلس الدولة السوري بقولها: (تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن

تثبت بعض الوقائع إلا بها، كإثبات واقعة الميلاد وإصابات العمل⁽⁴⁴⁾، ومن ناحية أخرى فإنه عندما يحدد القانون أدلة الإثبات في موضوع معين فإنه عادة لا يضعها في ترتيب تصاعدي من حيث القوة، ومن ثم فإنها تكون متساوية في تكوين عقيدة القاضي.

وبرأينا، فإن وسائل الإثبات أمام القاضي الإداري تبقى الأساس في تقديم عناصر الإثبات، إلا أنه يملك بشأنها سلطات كبيرة في تقدير فائدتها، ومدى الاقتناع بنتائجها دون تمييز في المرتبة بينها.

الفرع الثاني: القاضي الإداري و دلائل الإثبات.

يتعين ألا يكون هناك شك في صحة الأوراق المرفقة بملف الدعوى حتى يتسنى للقاضي الإداري الاعتماد على دلائل الإثبات. وإذا ثار هذا الشك يقوم القاضي بالتحقق من صحة هذه الأوراق، ومتى تأكد من صحتها يحكم على أساس حجيتها في الإثبات.

أولاً: دور القاضي الإداري في التحقق من صحة الأوراق والمستندات المتعلقة بالإثبات :

تقدم المستندات من المدعي أو المدعى عليه في أثناء عملية التحضير وترفق في الملف، وقد تثار مشكلة عدم صحة هذه الأوراق، إما بالطعن بالتزوير، أو بإنكار الورقة العرفية، مما يقضي ذلك التحقق من صحة الأوراق إما بالفصل في التزوير، أو عملية تحقيق الخطوط:

1- الطعن بالتزوير: يكون الطعن في صحة الأوراق بالتزوير كلياً أو جزئياً، ويختص القضاء الإداري الفرنسي حالياً بالنظر في صحة ما ورد بالقرارات الإدارية، والتي تعد حجة فيما تضمنته لحين إثبات العكس بكافة الطرق أمام القضاء الإداري، عدا الحالات التي نص عليها القانون صراحة أن القرار الإداري يحوز حجته لحين الطعن

الإدارة بتقديم البيانات والمستندات اللازمة، وهي التي تصور دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى، وهذه الوسائل بنوعها تقرر كأصل عام بقرار بسيط وتعد من الإجراءات العادية⁽⁴¹⁾، وثانيهما: وسائل أو طرق التحقيق وتعبر عن دور القاضي الإداري في تحقيق الدعوى، وتشمل الخبرة والمعاينة والشهادة والاستجواب، كما أشارت إلى بعضها نصوص قوانين مجلس الدولة في مصر وسورية.

ويمكن التمييز بين الإجراءات الخاصة بتقرير كل من النوعين فهي في الأول وسائل للتحضير، أو الإثبات، تتم بقرار بسيط من جانب القاضي، وهي في الثاني وسائل تحقيقية تقرر بأحكام سابقة على الفصل في الموضوع.

وأياً كانت الوسائل فإنها تتميز بهيمنة القاضي الإداري عليها، ومتابعة إجراءاتها، وعدم ترك سيرها لمبادرة الأطراف، لتفادي البطء والاقتصاد في الجهد والنفقات، وتختلف وسائل التحضير أو الإثبات بصفة عامة عن طرق الإثبات، فالوسائل يقصد بها السبل اللازمة لاستكمال الدعوى، والتي لا يمكن مباشرتها إلا بمعرفة القاضي وبأمر منه، وتؤدي إلى الإثبات في الدعوى، وتتطلب إجراءات وأوضاعاً معينة وبذلك تسودها الناحية الإجرائية، كطلب إيداع المستندات أو الخبرة، في حين أن طرق الإثبات تعني جميع الطرق التي يعتمد عليها في الإثبات دون تدخل من جانب القاضي، وبذلك تتسم بالناحية الموضوعية⁽⁴²⁾.

وإذا كان المشرع قد حدد حصراً طرق الإثبات المقبولة أمام القاضي العادي، فإن هذا غير موجود أمام القاضي الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى الأخذ بالمذهب الحرفي للإثبات⁽⁴³⁾.

ومما تجدر ملاحظته أن القانون والاجتهاد حددا استثناءً على هذا الأصل طرقاً معينة للإثبات، لا

بالتزوير فيه⁽⁴⁵⁾، أما في مصر وسورية فإن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، وهو الذي يفصل فيما يثور أمامه من دفع أو أثناء نظر الدعوى، ومنها الطعن بالتزوير.

ومن المبادئ المستقرة بخصوص الطعن بالتزوير عدم إيقاف سير الدعوى بسببه، على أساس أنه من الدفع الموضوعية المتفرعة عن الدعوى الأصلية، وذلك بالأوضاع المنصوص عليها في قانون المرافعات.

(2) - تحقيق الخطوط: ويتم التحقيق في صحة الأوراق عن طريق عملية تحقيق الخطوط وذلك بشأن الأوراق غير الرسمية في حالات إنكار الورقة العرفية، وتتم أمام القضاء الإداري وتحت إشرافه، بمعرفة الخبراء الفنيين في الخطوط، وفق القواعد العامة المتبعة في قانون البينات لكل دولة⁽⁴⁶⁾.

ثانياً: حجية الأوراق والمستندات المودعة أمام القاضي الإداري

وتقسم هذه الأوراق إلى الأوراق والمستندات الخاصة، والمحاضر الإدارية، والأوراق الإدارية.

(1) - الأوراق والمستندات الخاصة: وتضم الأوراق الرسمية التي يقوم بتحريرها موظف عام وفقاً للأصول والأوضاع المقررة قانوناً، والأوراق العرفية الصادرة من الأفراد العاديين سواء كانت معدة لإثبات وقائع قانونية كالمستندات أو غير معدة للإثبات، كالرسائل والبرقيات والدفاتر.

وتعد الأوراق الرسمية حجة لحين الطعن فيها بالتزوير، لأن هذه الحجة لا تثبت إلا للبيانات التي أثبتتها الموظف العام في حدود مهمته، وكذلك البيانات التي تصدر من ذوي الشأن في حضوره تعد ذات صفة رسمية، ولا يجوز نقضها إلا عن طريق الطعن بالتزوير، أما الأوراق العرفية في حال تقديمها أمام القضاء الإداري - وهي نادرة - يميل الفقه إلى

عدها من قبيل القرائن المكتوبة، والقاضي يقدر مدى اقتناعه بها مما يستخلصه منها على ضوء ظروف الحال⁽⁴⁷⁾.

(2) - المحاضر الإدارية: وهي المحاضر التي يدونها الموظفون المختصون لإثبات وقائع معينة، مثل محاضر جلسات المحاكم، ومحاضر الشرطة، وهي ليست ذات حجية متساوية أمام القضاء الإداري، وتقسم إلى نوعين:

أ- محاضر تحوز حجية بنص خاص: لحين إثبات العكس بطريق الطعن بالتزوير، باعتبارها من قبيل الأوراق الرسمية، ومنها محاضر مخالفة التسعيرة في فرنسا، ومحاضر جلسات المحاكم القضائية في مصر وسورية.

ب- محاضر تحوز حجية لحين إثبات العكس - بأي طريق - ولا تكون الحجة لهذه المحاضر إلا بالنسبة للوقائع التي لاحظها وتحقق منها الموظف المختص بنفسه. وما عدا ذلك من بيانات فإنها تؤخذ على سبيل الاستدلال، ومنها محاضر جلسات المناقصات والمزايدات، ومحاضر الشرطة⁽⁴⁸⁾.

(3) - الأوراق الإدارية: وهي أهم أنواع الأدلة التي يؤخذ بها في الإثبات الإداري، وهي ورقة من نوع خاص يعرفها الفقه بأنها: (كتابة في حوزة الإدارة ذات تاريخ قابل للإثبات بالطرق المعتمدة في القانون الإداري وتدل على واقعة إدارية معينة)⁽⁴⁹⁾.

ولا يشترط فيها الشكلية، أو صدورها من موظف عام بصفته الوظيفية، فهي تتضمن الوقائع المتصلة بالنشاط الإداري، أو بالعاملين فيه، وهي تتعلق بشخص محررها أو بنطاق اختصاصه، ومثالها القرارات والعقود والأحكام الإدارية.

والورقة الإدارية ليست لها حجية الورقة الرسمية، لأن محرر الورقة الإدارية له مصلحة في إثبات ما فيها، فهي تقيده وتكون حجة عليه، بعكس الورقة

الرسمية، التي تعد برأي الفقه والقضاء الإداري من قبيل القرائن المكتوبة القابلة لإثبات العكس بكل طرق الإثبات المقبولة⁽⁵⁰⁾.

والجدير بالذكر أن صور الأوراق الإدارية لا حجية لها إذا لم يقدم المتمسك بها الأصل الذي أخذت منه، وذلك فيما إذا نازع فيها الطرف الآخر، فإذا لم يفعل أمكن الاعتماد عليها في الإثبات، وذلك عكس صور الأحكام التي يمكن الاعتماد عليها، ولو لم تكن مصدقة وهو ما يفارق كلياً المتبع في القضاء العادي، وذلك وفق حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية⁽⁵¹⁾ وكذلك في مصر⁽⁵²⁾ وفرنسا⁽⁵³⁾.

المطلب الثاني: الخصائص العامة لدور القاضي الإداري في الإثبات.

الأصل بأن الأدلة تتساوى في المجال الإداري فيما يتعلق بالإثبات، والقاضي حر في الاقتناع بأي دليل، ولعل مرد ذلك إلى نشأة القضاء الإداري الإيجابي والتي تظهر في التكليف بتقديم المستندات، وإلى الاستعانة بوسائل غير معروفة لدى القضاء العادي، وفي مقدمة ذلك وسيلة التحقيقات الإدارية.

الفرع الأول: حرية القاضي بالأخذ بوسائل الإثبات

الأصل العام هو حرية القاضي في الاستعانة بوسائل الإثبات وله سلطة تقديرية إزاء ذلك، وهو الذي يقرر بحرية ما إذا كانت البيانات الموجودة في الملف كافية للفصل في الدعوى، أم هناك حاجة لإجراء جديد، كما يقرر وسيلة الإثبات التي يحتاجها، وهو في كل ذلك لا يتقيد بطلبات الطرفين، حيث تعتبر رغبتهما مجرد استئناس له، فضلاً عن أنه يمارس سلطته ولو لم يطلب أي طرف الاستعانة بوسيلة معينة للإثبات⁽⁵⁴⁾، وحتى لو اعترض عليها الطرفان له أن يرفض طلب الأطراف بإجراء خبرة مثلاً، إذا رأى أنه لا حاجة لها، وقد استقر الاجتهاد على ذلك في مصر، حيث

حكمت المحكمة الإدارية العليا برفض إجراء الخبرة إذا اقتنعت بعدم جدواها⁽⁵⁵⁾، وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في سورية بأن: (مجرد الرغبة في إعادة الخبرة بمعرفة خبراء مختصين لا ينهض حجة تبرر الاستجابة لهذا الطلب)⁽⁵⁶⁾، وحتى أن مجلس الدولة الفرنسي بقرار صادر منه، رفض الأمر بإجراء خبرة، رغم أن هناك قانوناً ينص على وجوبها، وذلك فيما يتعلق بمنازعات أضرار الأشغال العامة⁽⁵⁷⁾، وقد استجاب المشرع فيما بعد لاجتهاد المجلس، وألغى هذا النص.

على أن سلطة القاضي التقديرية في الأخذ بوسائل الإثبات اللازمة لفهم وبيان وقائع الدعوى وجعلها صالحة للفصل فيها، كما أنه يلتزم بعدم الأخذ بوسائل غير مجدية للتحضير أو الإثبات⁽⁵⁸⁾.

وبعد أن يقرر القاضي ملائمة الأخذ بوسيلة الإثبات ويقررها فعلاً فإنه يحتفظ بحريته في تقدير نتيجة هذه الوسيلة، فإذا رأى عدم كفايتها، أو ظهور وقائع تستدعي إيضاحاً آخر، كان له أن يأمر بوسيلة إثبات أخرى مناسبة من نوع الأولى، كخبرة تكميلية مثلاً

الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في تحقيق الدعوى

يتولى القاضي الإداري بمقتضى دوره الإيجابي تحضير الدعوى الإدارية وتهيئتها للفصل فيها، بالإضافة إلى وسائل التحقيق التي يستعين بها والتي تتمثل في :

أولاً : التكليف بإيداع المستندات، وتكون عن طريق طلب أحد الطرفين بالزام الآخر بتقديم مستند تحت يده، وتعد هذه الوسيلة الظاهرة مميزة لإجراءات التقاضي الإدارية، وذلك تحقيقاً لفعالية الرقابة القضائية للمشروعية، وفي حال عدم استجابة الإدارة يفسر ذلك على أنه تأييد لصحة إدعاءات المدعي،

مما يخلق قرينة لصالح المدعي، وينقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة المدعى عليها.

أما بالنسبة لطلب إلزام الخصم بتقديم مستند تحت يده، فالأصل أنه لا يجوز لطرف في الدعوى أن يصطنع دليلاً لنفسه، وقد نصت المادة (20) من قانون الإثبات المصري ومثيلتها المادة (20) من قانون البينات السوري على هذه الاستثناءات، وطلب الخصوم ذلك لا يلزم المفوض العام أو المحكمة بالاستجابة له، وحيث يمكن رفضه بوصفه من إجراءات الإثبات⁽⁵⁹⁾.

ويذهب جانب من الفقه إلى أنه لا طائل من إلزام الخصوم بذلك لأن الإدارة تقدم ما تحت يدها جبراً بطريق الغرامات، أما المدعي فليس له ورقة بطبيعة الحال، ليست موجودة لدى الإدارة.

ثانياً: الأمر ببعض التحقيقات الإدارية التي يجريها القاضي الإداري بنفسه، أو تحت إشرافه، كما لو كان من المتعذر مادياً إيداع مستندات أو وثائق معينة بملف الدعوى، فينقل القاضي الإداري بنفسه إلى مكانها، للتحقق منها والاطلاع على ما يهمه من بياناتها، وتتميز هذه الوسيلة بعدم التكلفة للأطراف، ولكنها لا تراعى فيها ضمانات الصفة الحضرية للإجراءات.

كما أن وسائل التحقيق التي يباشرها القاضي الإداري، تعبر عن دوره في تحقيق الدعوى، وهي تتطوي في الواقع على طرق أو أدلة الإثبات المقبولة أمامه بجانب غيرها من الأدلة المستفادة من وسائل الإثبات الأخرى وهي:

(1) - الخبرة: وتقوم الخبرة على استشارة أهل الفن لإثبات مسألة واقعة معينة حتى يتسنى الفصل في الدعوى، وهي من وسائل الإثبات الشائعة في مجلس الدولة، وتعتبر من أهم طرق الإثبات المباشرة لاتصالها المباشر بالواقعة محل الإثبات⁽⁶⁰⁾.

فالقاضي بصورة عامة لا يملك اختصاصاً في أمور تقنية لكشف مدلول الوقائع في كافة المواد.

والخبرة قد تكون أصلية أو تكميلية لخبرة سبق إجراؤها، ولم يتضمن تقريرها البيانات المطلوبة بالصورة الكافية، وتقدم الخبرة للقاضي إيضاحات ومعلومات فنية معينة تتعلق بوقائع محددة.

كذلك يستطيع القاضي أن يقبل بخبرة حاصلة أمام قاضي آخر إذا كانت قضائية، وإجراءات الخبرة تسيطر عليها الأحكام العامة التي تسري على غيرها من وسائل الإثبات والتي تعد من الأصول العامة للنقاضي إلا أن عدم تأدية اليمين يؤدي إلى بطلان الحكم الذي بني على تقرير الخبير، والخبراء يقدمون تقريرهم للمحكمة وتسلم نسخة منه للطرفين، وتقرير عدد الخبراء متروك للمحكمة وكذلك تغييرهم إذا ظهر منهم تقصير في مهمتهم، ويمكن للأطراف طلب رد الخبراء وفق الأسباب المعينة في القانون، وقرار عزل الخبراء من المحكمة الإدارية غير خاضع للطعن فيها استثناءً، وعبء نفقات الخبرة يقع على الطرف الخاسر، ويقدر هذا العبء ابتداءً رئيس المحكمة⁽⁶¹⁾.

(2) - الكشف الحسي أو المعاينة: هي وسيلة موضوعية للتحقيق وتستهدف حصول القاضي بنفسه على معلومات تتعلق بوقائع متنازع عليها⁽⁶²⁾، وتعتبر المعاينة طريقاً من طرق الإثبات في التشريعات الوضعية، حيث أجازت هذه الأنظمة للمحكمة بناء على طلب الخصوم أو من تلقاء نفسها أن تقرر الانتقال للمعاينة إما بنفسها وإما بواسطة قاض من قضاتها⁽⁶³⁾.

(3) - الشهادة: وتعتمد على شخصية الشاهد، وتطبق بشأنها المبادئ العامة، وإن كان استعمال هذه الوسيلة نادراً.

والتي تعد أدلة إثبات بمعنى الكلمة تؤدي إلى التخفيف من عبء الإثبات عن عاتق المدعي، وتعد القرينة القضائية من قبيل الإثبات غير المباشر الذي يقصد منه الوصول إلى الحقيقة المجهولة عن طريق الاستنتاج، ويقوم على نقل محل الإثبات إلى واقعة متصلة بموضوع النزاع.

وتعد هذه القرائن في مقدمة أدلة الإثبات في القضاء الإداري، ويتمتع القاضي بسلطة واسعة في تقديرها، ويقيم حكمه في كثير من الأحيان على أساس هذه القرائن، وفي مقدمة هذه القرائن التي يستعين بها القضاء الإداري في الإثبات قرائن الانحراف بالسلطة، وقرائن العلم اليقيني بالقرار الإداري، وقرينة خطأ المرفق في حالة التعويض عن أفعال الإدارة المادية (67).

خاتمة:

من خلال ما استعرضناه حول موضوع بحثنا يتضح لنا بأن الإثبات أمام القضاء الإداري يتصف بصفات خاصة متميزة عن الإثبات أمام القضاء العادي، وأبرزها حرية القاضي الإداري المطلقة في الأخذ بوسائل الإثبات وهذه الحرية نابعة من الدور الإيجابي للقاضي الإداري، ومن الطبيعة التحقيقية للإجراءات التي تساهم إلى حد بعيد في تخفيف العبء عن الفرد المدعي في مواجهة الإدارة المدعى عليها، فالتباين بين طبيعة الإدارة والأفراد يجب أن لا يؤدي إلى جمود نظام الإثبات الإداري، وتقيد العدالة، فالخصومة الإدارية هي مراجعة موضوعية لتصرفات الإدارة، ومناقشة بناءً لسلوكها الإداري.

إن نظرية الإثبات في القانون الإداري تتميز في التطبيق بشكل خاص عن غيرها من نظريات الإثبات، وإن اتفقت معها في بعض الأصول العامة، وتظهر جلياً في دور القاضي الإداري الإيجابي في

والأصل أن تقرر بحكم يحدد الوقائع التي تنصب عليها، ويصدر قبل الفصل في الموضوع، وإلا كانت باطلة، وللقضاء الإداري أن يعتمد في الإثبات ما يقدمه أصحاب الشأن من شهادات مكتوبة مرفقة بالملف يقدرها القاضي في ضوء سائر أوراق الملف. والشهادة في القضاء الإداري أقل مرتبة وحجية من الأوراق الإدارية باعتبار أن طريق الإثبات بالكتابة هو الأصل، وأن الشهادة معرضة للنزاع الشخصية، لذا يرى جانب من الفقه أن الشهادة غير جائزة أمام القضاء الإداري، بسبب الصفة الكتابية للإجراءات، وأنها عندما تتم في إطار التحقيق كوسيلة مساعدة واستثنائية (64).

4- الاستجواب: والذي يطلق عليه أيضاً مصطلح (المواجهة الشخصية) ويستهدف الحصول على إقرار من الجهة المطلوب استجوابها، وتسري عليه القواعد العامة من حيث حرية القاضي في الأمر أو عدم الأمر، وهو لا يوجه إلا إلى الخصوم - وهذه الحالة نادرة - إذ يتجنب القضاء الإداري الأخذ بها باعتبار أن الإدارة تنازع في قبولها معتبرة أن الاستجواب حول بعض الأمور بقصد التنوير مقبول، أما بقصد آخر فهو غير مقبول (65).

5- اليمين: وهي وسيلة داخلية ذاتية تعتمد على الضمير والعقيدة وتصل إلى حقيقة الأمور واليمين في الأنظمة الوضعية هي الحلف بالله العظيم، واليمين نوعان اليمين الحاسمة واليمين المتممة، ويرى أغلب الفقهاء بأن اليمين مستبعدة تماماً، وأن الاجتهاد الإداري مستقر على ذلك، وعدم اللجوء إلى اليمين ناتج عن الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية وكون الإدارة ليست شخصاً طبيعياً له معتقدات ومشاعر (66).

كما يقوم القاضي بصفة عامة بدور مهم يتعلق بالإثبات مباشرة، وهو استخلاص القرائن القضائية،

الإدارية، كما أن مذهب الإثبات الذي يتفق وظروف القانون الإداري هو مذهب الإثبات الحر، وذلك تعبيراً عن دور القاضي الإداري الفعال في خلق التوازن العادل بين الطرفين، فالإثبات يعتمد أساساً على الأوراق - كدليل رئيسي للإثبات - وعلى الدور الإيجابي الفعال للقاضي الإداري.

الكشف عن الحقيقة واستبعاد أي من طرق الإثبات التي تعتمد على الإحساس والمشاعر الشخصية والتي تقبل أمام القاضي المدني، ولذلك فإن اليمين الحاسمة والمتممة مستبعدة تماماً أمام القاضي الإداري لتعارضها مع طبيعة الدعوى الإدارية. كما أن القاضي الإداري يبني قناعته على الدليل الذي يطمئن إليه بما يتفق وطبيعة الدعوى

قائمة المراجع :

- 1- الفيروز أبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، ج1، القاهرة، 1952، بدون طبعة، ص144.
- 2- د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القضاء الإداري، بدون دار نشر، القاهرة، 1977، الطبعة الأولى، ص5.
- 3- د. عابدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، بدون طبعة، ص128.
- 4- د. محمد حسن القاسم، قانون الإثبات في المواد التجارية، منشورات مكتبة الحلبي، بيروت، 2008، بدون طبعة، ص8.
- 5- د. البخاري عبدالله الجعلي، قانون الإثبات تشريعاً وقضاءً، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1996، الطبعة الثالثة، ص9.
- 6- د. سليمان مرقص، أصول الإثبات في المواد المدنية، عالم الكتب، مصر، 1952، بدون طبعة، ص7.
- 7- د. محمود هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، منشورات جامعة الملك سعود، الرياض، 1988، بدون طبعة، ص157 وما بعدها.
- 8- د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، 1978، الطبعة الثانية، ص432.
- 9- د. محمد أديب الحسيني، خصوصية الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحامون، العدد الثالث والسبعون، نقابة المحامين، سورية، 1997، ص23.
- 10- المادة (3) من قانون البينات السوري رقم 359 المؤرخ في 10/06/1947، وتقابلها في مصر المادة (2) من قانون الإثبات المصري رقم 25 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم (23) لسنة 1992 والقانون رقم (18) لسنة 1999.
- 11- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني (آثار الالتزام)، ج2، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1986، بدون طبعة، ص58.
- 12- د. سليمان مرقص، مرجع سبق ذكره، ص14.
- 13- C.E, 20 mars 1953, Fillette, RDP, p145.
- 14- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1982/05/9، في الطعن رقم 421 لسنة 49 قضائية.
- 15- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 365 في الطعن رقم 1817 لسنة 1992، مشار إليه في مصباح نوري المهاني، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الثالث، مؤسسة النوري، دمشق، 2005، ص630.
- 16- د. سحر عبد الستار إمام يوسف، دور القاضي في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، بدون طبعة، ص60.
- 17- J.M. Auby et R. Drago, Traité de contentieux administratif L.G.D.J, 2^e, Vol, 1975, NO.1185.
- 18- د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سبق ذكره، ص178.
- 19- د. عابدة الشامي، مرجع سبق ذكره، ص129.
- 20- د. عابدة الشامي، المرجع نفسه، ص129.
- 21- الأستاذ عبد الهادي عباس، البيانات وطرق الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحامون، العدد الثالث والستون، نقابة المحامين، سورية، 1987، ص7-8.

- 22- د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سبق ذكره، ص 433.
- 23- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1967/12/19، في الطعن رقم 58، للسنة الثالثة عشر قضائية، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص 544.
- 24- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، بدون دار نشر، القاهرة، 1990، الطبعة الثالثة، ص 639.
- 25-P. Pactet, Essai d'une théorie de la preuve devant la juridiction administrative, thèse, Paris, 1952, p118.
- 26- د. محمد أديب الحسيني، مرجع سبق ذكره، ص 40.
- 27- الأستاذ عبد الهادي عباس، مرجع سبق ذكره، ص 11.
- 28- د. سحر عبد الستار إمام يوسف، مرجع سبق ذكره، ص 579.
- 29- د. أحمد كمال الدين موسى، مرجع سبق ذكره، ص 183.
- 30 - A.Plantey et F.ch.Bernard, La preuve devant le juje administratif, Economica, 2003, p183
- 31- A.Plantey et F.ch.Bernard, ibid, p183.
- 32- C.E, 17 octobre 1958, Ministre de l'intérieur, C.Mottard, RDP, 1959.
- 33 - J .lavau, Les catactère non Suspensif des Recours devant les tribunaux administratifs, R.D.P, 1950, P540 et s.
- 34 - د. محمد ماهر أبو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 2000، بدون طبعة، ص 411.
- 35- د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سبق ذكره ، ص 492.
- 36- د. عبد الرزاق السنهوري، مرجع سبق ذكره، ص 57.
- 37- د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، بدون دار نشر، دمشق، 1968، بدون طبعة، ص 113-114.
- 38- د. محمد أديب الحسيني، مرجع سبق ذكره ، ص 33.
- 39 - C.E, 25 juin 1948, Rec, p292.
- 40- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1977، بدون طبعة، ص 210.
- 41- عايدة الشامي، مرجع سبق ذكره، ص 165.
- 42- د. أحمد أبو الوفا، المستحدث في قانون المرافعات الجديد وقانون الإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1968، بدون طبعة، ص 289.
- 43- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1966، الطبعة الثانية، ص 634.
- 44- C.E, 26 Janvier 1986, Société maison général, G.A, 1969, p529.
- 45- A.Plantey et F.ch.Bernard, op.cit, p186.
- 46- د. أحمد كمال الدين موسى، مرجع سبق ذكره، ص 202.
- 47- د. محمد أديب الحسيني، مرجع سبق ذكره، ص 32.
- 48- د. سليمان مرقص، مرجع سبق ذكره، ص 52.
- 49- د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سبق ذكره، ص 446.
- 50- د. مصطفى كمال وصفي، المرجع نفسه، ص 446.
- 51- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 395، في الطعن رقم 306 لسنة 1990، المجموعة، قاعدة 42-43.
- 52- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في: 28 فبراير 1959 ، مجموعة السنة الرابعة، ص 883.
- 53- C.E, 26 janvier 1951, R.Gazzet de palais 1952, Section 1, p1138.
- 54- Pactet, op.cit, p 201.
- 55- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 115، في الطعن رقم 75 لسنة 1989، المجموعة، قاعدة 83.
- 56- حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 32 في الطعن رقم 51 لسنة 1951، المجموعة، قاعدة 265.
- 57- C.E, 22 avril 1959, Pinet, Rec, P254.

- 58- د. عبد الإله الخاني "القانون الإداري (علما وعملا ومقارنا)، المجلد الأول، بدون دار نشر، دمشق، 1986، الطبعة الثانية، ص 348.
- 59- د. سحر عبد الستار إمام يوسف، مرجع سبق ذكره، ص 230.
- 60- السنهوري، مرجع سبق ذكره، ص 99.
- 61- د. إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار قنديل للنشر، الأردن، 2008، بدون طبعة، ص 325.
- 62- د. أحمد نشأت، رسالة الإثبات، المجلد الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972، بدون طبعة، ص 429.
- 63- المادة (131) إثبات مصري، والمادة (134) بيانات سوري.
- 64- د. مصطفى كمال وصفي، مرجع سبق ذكره، ص 449.
- 65- د. إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سبق ذكره، ص 327.
- 66- د. محمود محمد هاشم، مرجع سبق ذكره، ص 364 وما بعدها.
- 67- د. آدم وهيب النداوي، شرح قانون الإثبات، مطبعة دار القادسية، بغداد، 1986، بدون طبعة، ص 216 وما بعدها.