الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -
- كلية الحقوق والعلوم السياسية -

الإثبات في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

من إعداد الطالبة:
وهيبة بلباقي

إشراف الأستاذ:
د. مراد بدران

أعضاء لجنة المناقشة

الجيلالي تشوار	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيسا
مراد بدران	أستاذ محاضر –أ–	جامعة تلمسان	مشرفا ومقررا
بلقاسم الدايم	أستاذ محاضر –أ–	جامعة تلمسان	مناقشا

السنة الجامعية : 2009 – 2010

إن الخصومة الإدارية تنشأ عادة بين طرفين غير متكافئين ، أحدهما هو الإدارة صاحبة السلطة العامة والمكلفة بتحقيق خدمات عامة ، والآخر هو الفرد باعتباره طرفا ضعيفا . إن عدم المساواة بين طرفي المنازعة الإدارية هذا سوف يؤثر بشكل كبير في طبيعة الإثبات فيها . خاصة وأنها تبدأ بناء على مسلك إيجابي من طرف المدعي الفرد . فهذا الأخير هو الذي يبادر باتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام القضاء الإداري ، وتنتهي بالحكم فيها[1] .

والإثبات في معناه اللغوي هو تأكيد الحق بالبينة ، والبينة هي الدليل أو الحجة[2] . أما الإثبات بمعناه القانوني ، فهو إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارا معينة[3] . كما يمكن تعريفه بأنه إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي يجيزها القانون على واقعة قانونية معينة تؤثر في الفصل في الدعوى . فلا يستطيع الفرد المدعي أن يصل إلى حقه عند المنازعة فيه إلا بأن يطلب من القضاء الإداري حماية هذا الحق . وإذا ما رفع النزاع أمام القضاء ، فإنه لا يجوز أن يأخذ بما يدعيه الشخص من حق لنفسه ، ما لم يتحقق من أن ما يدعيه موافق للحقيقة ، إذ يحتمل أن يكون مخالفا لها . وهذا لا يكون إلا بإثبات ما يدعيه ، وإقامة الدليل عليه[4] .

وصعوبة الإثبات في المواد الإدارية تكمن في طبيعته التي تتسم بالحداثة النسبية ، فالقانون الإداري نشأ في فترة متأخرة بالمقارنة مع القوانين الأخرى ، مما جعل الخصومة الإدارية تفتقر ، إلى وقت حديث نسبيا ، إلى قانون متكامل للإجراءات القضائية الإدارية[5] .

---

(1) عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، المكتب الجامعي الجديد ، اليمن ، 2008 ، ص.1 .

(2) إبراهيم المنجي ، المرافعات الإدارية (دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة) ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 1999، ص. 468 .

(3) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء (دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي ونصوص القانون المصري) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2007 ، ص. 541 .

(4) جلال علي العدوي ، أصول أحكام الالتزام والإثبات ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 1996 ، ص. 247 .

(5) يرجع تنظيم القضاء الفرنسي أساسا إلى سنة 1800 ، وهي السنة الثامنة للثورة الفرنسية . وذلك بإنشاء مجلس الدولة ، ومجالس الأقاليم التي عرفت بعد ذلك باسم المحاكم الإدارية . لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع ، أنظر: عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 19 .

كما يمكن إرجاع صعوبة الإثبات أمام القضاء الإداري أيضا إلى طبيعة الدعوى الإدارية الخاصة ، التي تتعلق بروابط تنشأ بين الإدارة كسلطة عامة تقوم بوظيفتها الإدارية ، وبين الأفراد . فهذه الطبيعة الخاصة تقوم على مبدأ المصلحة العامة ، كما يسودها مبدأ المشروعية [1]، الأمر الذي أدى إلى ظهور عدة عوامل مؤثرة في الإثبات في المواد الإدارية تدور حول امتيازات الإدارة على اعتبار أنها سلطة عامة ، والتي تؤدي إلى ظاهرة عدم التوازن العادل بين طرفي الدعوى . لذلك وجب إيجاد وسائل خاصة للإثبات في المواد الإدارية لمواجهة هذه الظاهرة .

وتزداد هذه الصعوبة في ندرة الدراسات المتعلقة بأحكام الإثبات في الدعوى الإدارية في الجزائر ، وقد نتج عن هذه الصعوبات أن الأنظمة القانونية لم تصدر في بداية الأمر قوانين متكاملة لأحكام الإثبات أمام القضاء الإداري ، سواء من الناحية الإجرائية ، أو الموضوعية .

وإذا كان الكثير من أحكام الإثبات الإجرائية قد نظم أمام المحاكم الإدارية الفرنسية بالقانون الصادر في 22 جويلية 1889 ، والقواعد المكملة له . فإن الحال على خلاف ذلك أمام مجلس الدولة الفرنسي ، وغيره من جهات القضاء الإداري المتخصصة (محكمة المحاسبات محاكم المعاشات الإقليمية ، محكمة الإشراف على تنفيذ الميزانية ، مجالس منازعات التجنيد) حيث لم تنظم أمامها أحكام الإثبات الإجرائية أو الموضوعية بصفة شاملة .

وكذلك الأمر أمام القضاء الإداري المصري ، حيث لم تنظم أحكام الإثبات في المواد الإدارية تشريعيا بصفة مستقلة نتيجة لظروف القضاء الإداري . فلقد أحالت قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة بالنسبة للإجراءات القضائية الإدارية ، بما فيها إجراءات الإثبات إلى أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، والتي تتضمن قواعد الإثبات في المواد الإدارية الموضوعية منها والإجرائية[2] .

---

[1] يعني مبدأ المشروعية خضوع الإدارة للقانون ـ لمزيد من التفاصيل حول مبدأ المشروعية ، راجع : نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الإجراءات الإدارية) ، الكتاب الثاني ، شركة الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر، 2009 ، ص. 19 وما بعدها .

[2] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 19 - 21 .

أما المشرع الجزائري سواء في قانوني مجلس الدولة والمحاكم الإدارية[1]، أو قانون الإجراءات المدنية والإدارية[2]، فإنه لم يجعل للإثبات في المواد الإدارية أحكاما خاصة . وإنما جاءت النصوص المتعلقة بالقواعد الموضوعية والإجرائية في الإثبات مشتركة بين المنازعة الإدارية والمنازعة العادية .

وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى ما تضمنه الكتاب الرابع المتضمن الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية ، حيث توجد 17 إحالة ، منها 11 إحالة صريحة إلى أحكام الكتاب الأول المتعلق بالإجراءات أمام القضاء العادي ، المتضمن الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية . وهي إحالة دون تمييز فيما يخص جميع وسائل التحقيق ، وإحالة مقيدة ، حيث تجمع بين المواد المطبقة أمام جهات القضاء العادي مع إضافة بعض الأحكام التي تنفرد بها جهات القضاء الإداري[3] .

ومن الملاحظ أن الفقه والقضاء الإداريين في مصر قد أجمعا على أن القاضي الإداري غير ملزم بطرق معينة للإثبات ، ومن ثم فإنه يتولى تحديد طرق معينة للإثبات المقبولة أمامه . وذلك يكون بالقدر الذي يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية . فهو الذي يحدد وسيلة الإثبات الملاءمة ، ومدى اقتناعه بها . لكن ذلك لا يعني انقطاع الصلة تماما بين الإثبات في المواد الإدارية ، وغيره من قواعد الإثبات في فروع القوانين الأخرى . وبالتالي يمكن الاستعانة بقواعد الإثبات الموجودة في القوانين الأخرى بالقدر الذي يتوافق مع طبيعة الدعوى الإدارية وظروفها[4] .

---

[1] القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، والقانون رقم 98 - 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية .

[2] القانون رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية . أنظر: المواد 75 وما يليها المتعلقة بالأحكام العامة في إجراءات التحقيق .

[3] بربارة عبد الرحمن ، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الثانية ، منشورات بغدادي ، الجزائر ، 2009 ، ص. 106 - 418 - 420 .

[4] خالد خلف القطارنة ، إثبات دعوى الإلغاء دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2006 ، ص. 70 .

وبالتالي فمع تأكيد وجود الطبيعة المتميزة للإجراءات القضائية الإدارية بشكل عام ، فإن ذلك يستلزم وضع بعض القواعد المختلفة عن القواعد الإجرائية العادية ، ذلك أن أغلب القواعد الإجرائية الخاصة بالمنازعة الإدارية تقع بشكل أساسي في الجزء الخاص بالإثبات فيها ، ومن ثم وجب إيجاد قانون متكامل وخاص بالإثبات في المواد الإدارية[1] .

وللإثبات أهمية عملية كبيرة ذلك أنه يحيي الحق الذي يخلو من كل قيمة إذا لم يقم الدليل على الوقائع التي يستند إليها[2] . فمن أجل إرجاع الحقوق وإثباتها ، من الضروري تقديم الإثبات على وجودها ، وإثبات هذه الحقوق هو مشكلة ذات فائدة عملية أساسية[3] . فالإثبات بصفة عامة هو فدية الحق ، لأن الحق إذا كان من الناحية النظرية مستقلا عن إثباته ، فإنه من الناحية العملية يستوي حق معدوم ، وحق لا دليل عليه[4] .

وتتميز نظرية الإثبات بأنها من أكثر النظريات القانونية تطبيقا من الناحية العملية ، فهي شائعة التطبيق أمام المحاكم فيما يعرض عليها من منازعات في مختلف فروع القانون . كما أنها ترتبط ارتباطا وثيقا بالقاعدة التي تقضي بأن المدعي سواء كان شخصا معنويا أو عاديا يجب عليه من أجل اقتضاء حقه اللجوء إلى القضاء ، وأن يقنع القاضي بوجود حقه الذي ينازعه فيه الغير عن طريق إقامة الدليل عليه . ويتم صياغة قواعد الإثبات في الخصومة الإدارية على أساس طبيعة الدعوى الإدارية ، ذلك أنها تتعلق بروابط لها علاقة بالقانون العام ، تنشأ بين الإدارة كسلطة عامة ملزمة بالقيام بوظائفها الإدارية ، والأفراد على اعتبار أنهم خاضعون لهذه الروابط التي ينعقد الإختصاص القضائي بنظرها للقضاء الإداري[5] .

---

(1) محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري ، المنشورات الحقوقية مكتبة صادر ، بيروت ، لبنان 1998 ، ص. 1042 .

(2) رفعت رشوان ، رقابة القاضي الجنائي لمشروعية القرار الإداري دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2005 ، ص. 165 .

(3) François CHABAS , Leçons de droit civil (introduction à l'étude de droit) , tome 1 , premier volume , 11éme éd , Motchrestien , Paris , 2000 , p. 503 .

(4) محمد صبري السعدي ، الإثبات في المواد المدنية والتجارية ، الطبعة الأولى ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2008 ، ص. 8 .

(5) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 483 - 485 .

ومن هنا فإن الإثبات في المواد الإدارية يتميز عن الإثبات العادي في كثير من الجوانب ، أهمها مراكز الطرفين في الدعوى الإدارية ، حيث يقف الفرد الذي يكون غالبا هو المدعي بمقابل الإدارة التي تتسلح بالامتيازات القوية باعتبارها سلطة عامة ، كامتياز التنفيذ المباشر ، وحيازة الأوراق ، والمستندات ، وقرينة المشروعية اللصيقة بقراراتها ، وغيرها من الامتيازات . كما أن ما يميز الإثبات في الدعوى الإدارية يتمثل في أن القاضي الإداري يتمتع بسلطة واسعة في مجال تقدير الأدلة ، والتحقيق فيها ، وذلك لتحقيق التوازن بين الأطراف . فيمكنه أن لا يأخذ ببعض وسائل الإثبات التي لا تتفق وطبيعة الدعوى الإدارية كاليمين مثلا[1] .

والجدير بالذكر أن مجال الإثبات في المواد الإدارية يدخل في نطاقه الدعوى الإدارية التي يتمثل مضمونها في الفصل في منازعة إدارية كدعاوى الإلغاء ، ودعاوى القضاء الكامل ، ذلك أنها تقوم على منازعات إدارية تتصل بحقوق أو مراكز قانونية . ومن ثم يخرج من مجال الإثبات موضوع الدراسة الدعاوى التأديبية ، وغيرها من الدعاوى الجزائية التي تختلف عن الدعاوى الإدارية الأخرى نظرا لظروفها وغاياتها وأحكامها ، وإن كان القضاء الإداري مختصا بنظرها . فالإثبات الذي نحن بصدد دراسته هو الإثبات الذي يقوم على أساس الدعاوى التي يكون الفرد هو المدعي فيها غالبا ، لأن ذلك هو ما يبرز خصوصية الإثبات في مجال القانون الإداري[2] .

ومن الجدير بالذكر أن مبدأ حياد القاضي الإداري يعد من أهم المبادئ العامة المتعلقة بإجراءات التقاضي التي تطبق في مجال الإثبات في المواد الإدارية ، ذلك أن الدور الذي يلعبه القاضي ، والسلطات التي يتمتع بها في مجال الإثبات في المواد الإدارية لا يعني تخليه عن مبدأ الحياد المتعلق بالنظام القضائي . ويقصد بهذا المبدأ عدم تحيز القاضي لأحد طرافي الخصومة على حساب الطرف الآخر مما يتعارض مع مبدأ العدالة ، والموضوعية ، والمساواة بين طرفي الخصومة ، بحيث لا يكون له مصلحة مادية أو معنوية في النزاع[3] .

---

[1] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 72 .

[2] عبد العزيز خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2008 ، ص. 17 .

[3] نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الخصومة ـ التنفيذ ـ التحكيم) ، الكتاب الأول ، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2008 ، ص. 161 - 162 .

أما الدور الإيجابي الممنوح للقاضي الإداري بموجب القانون ، فهو مستمد من ظاهرة عدم مساواة الخصوم من حيث قدراتهم في الإثبات . وهذه الظاهرة جد خطيرة ، تؤثر في الإثبات في المواد الإدارية . وإذا طبقنا قاعدة وقوع عبء الإثبات على عاتق المدعي ، فإنه سيترتب على ذلك إتساع الهوة بين الخصوم في المنازعة الإدارية ، مما يستوجب تدخل القاضي الإداري .

وقد كان للتحولات القضائية الإدارية الحديثة في فرنسا الأثر البالغ في التخفيف من ظاهرة عدم التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية ، من خلال تمكين المدعي من الإطلاع على الأوراق والوثائق الإدارية ، والنص على إلزامية تسبيب الإدارة لقراراتها في حالات معينة . ولكن على الرغم من ذلك ، فإن هذه المجهودات لم تقض على الوضع التقليدي المتمثل في أن أشخاص القانون الخاص سواء كانوا أشخاصا طبيعية أو معنوية ، أقل قدرة من الإدارة في مجال الإثبات . ومازال تدخل القاضي هو الضمان الوحيد لإعادة التوازن في إقامة الدليل بين أطراف الدعوى الإدارية . ومن هنا يظهر الدور الهام الذي يلعبه القاضي الإداري في هذا المجال[1] .

كما يبرز الدور الهام للخصوم في الدعوى الإدارية من خلال حق الطرف المدعي في إثبات إدعاءاته ، وحق الطرف المدعى عليه في نفي ذلك . ومن المبادئ الجوهرية في إجراءات التقاضي الإدارية أيضا في هذا الصدد حق الخصوم في الدعوى في المجابهة ، ومناقشة الأدلة المعروضة عليهم طبقا لمبدأ الوجاهية في الإجراءات . وذلك تحت إشراف وتوجيه القاضي الإداري طبقا لدوره الإيجابي والإستيفائي .

ومن هنا فإن دوره يعد من صميم ضمانات حقوق الدفاع التي ينص عليها القانون ، حيث أنها تطبق بصورة مرنة تتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية . فالقاضي يتولى تحضير الدعوى ، وتهيئتها للفصل فيها ، واستيفاء ملف الدعوى بتكليف الخصوم بإيداع الوثائق المنتجة فيها . ومن القواعد العامة المطبقة كذلك في مجال الإثبات في المنازعة الإدارية ، أن الخصوم لا يجبرون على تقديم أدلة ضد أنفسهم ، إلا في الأحوال التي ينص فيها القانون على ذلك . إلا أن هذا الاستثناء الوارد عن هذه القاعدة هو الذي يطبق بصورة واسعة في الدعوى الإدارية[2] .

---

[1] محمد عبد الحميد مسعود ، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري (النظرية العامة للدعوى الإدارية من إقامتها حتى الحكم فيها) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2009 ، ص. 519 - 520 .

[2] إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 493 - 495 .

وفي هذا الصدد يبرز تميز الإثبات في الدعوى الإدارية من خلال أن الإدارة تعتبر طرفا أساسيا في هذه الدعوى ، وصاحبة امتيازات واسعة تؤثر فيها بصفة كبيرة . كما أنها سلطة عامة ملزمة بتطبيق القانون من خلال حمايتها لمبدأ المشروعية . وهذا يستوجب التعمق في هذه الدراسة باعتبارها تمس مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه دستوريا[1] .

ويتمثل سبب اختيار الموضوع محل الدراسة في الأهمية التي تكتسيه ، وهي عدم وجود قانون خاص بالإثبات في المواد الإدارية في التشريع الجزائري ، لذلك سيتم في هذه الدراسة إبراز الخصوصية التي تتمتع بها الدعوى الإدارية في مجال الإثبات من حيث الأحكام العامة للإثبات ، ووسائله في المواد الإدارية .

ومن ثم فإن الإشكالية المتعلقة بهذا الموضوع تتمثل في معرفة ما هي الأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية ، وما مدى ارتباطها بالاحكام العامة في القانون الخاص ؟ . وما هي وسائل الإثبات في المواد الإدارية ، وهل تستعمل بنفس الطريقة المستعملة في القانون الخاص أم أنها تخضع لطبيعة وخصوصية الدعوى الإدارية ؟ .

ومن أهم الصعوبات التي واجهتني خلال دراسة هذا الموضوع ، هي افتقاره إلى الدراسات والأبحاث سواء كانت عامة أو متخصصة ، وقلة المراجع فيه . بالإضافة إلى قلة الأحكام القضائية الجزائرية في مجال الإثبات في المواد الإدارية ، وإن وجدت فإنها عادة ما تكون غير واضحة المعالم ، وهذا شيء طبيعي ما دام أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو قانون جديد .

من أجل ذلك آثرت اختياره موضوعا لهذه المذكرة محاولة بجهد متواضع إيضاح غموض المسائل المتعلقة بالموضوع محل الدراسة . وقد انتهجت في دراسته أسلوب التحليل ، مع اللجوء في كثير من الأحيان إلى إجراء مقارنة بين القضاء الجزائري ، وكل من القضاء الفرنسي ، والمصري نظرا لندرة المراجع في هذا الموضوع بالنسبة للفقه الإداري الجزائري . وللإجابة على التساؤلات المتعلقة بهذا الموضوع سيتم التعرض في الفصل الأول إلى الأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية ، أما الفصل الثاني فسيتم التعرض فيه بالدراسة إلى وسائل الإثبات في المواد الإدارية .

---

[1] أنظر: المادة 29 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والتمم بالقانون رقم 08 - 19 .

تحتل الأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية أهمية خاصة ، لكونها من أكثر الموضوعات خصوبة في مجال الإجراءات القضائية الإدارية . فالمنازعة الإدارية موضوع الحق الذي يجري التقاضي بشأنه أمام القضاء الإداري تتجرد من كل قيمة لها إذا لم يقدم الدليل على صحتها ، ومن خلال ذلك يتضح أن دليل الإثبات هو قوام الفصل في النزاع .

وفي هذا الصدد يتعين أن تلقى الأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية عناية خاصة من قبل المشرع . ذلك أنها تبين لصاحب الحق كيفية إقامة الدليل عليه في مواجهة الإدارة ، وتقديمه إلى القضاء الإداري . بمعنى أن الأحكام العامة للإثبات في الإجراءات القضائية الإدارية ما هي إلا وسيلة للوصول إلى الحقيقة بعيدا عن إرادة الخصوم ، يقوم فيها القاضي الإداري بدور إيجابي ملموس ، وذو أهمية كبيرة.

والجدير بالذكر أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يأت بتنظيم خاص للأحكام العامة للإثبات في الدعوى الإدارية ، بالرغم من أن طبيعة المنازعة الإدارية الخاصة في القانون العام تكشف عن عدم ملاءمة قواعد الإثبات المدنية لها في كثير من جوانبها[1] . فالإثبات في المواد الإدارية يختلف عن الإثبات في المواد المدنية اختلافا جوهريا من حيث طبيعته القانونية ، والقواعد القانونية المتعلقة به ، خاصة فيما يتعلق بعبء الإثبات ، ودور القاضي الإداري فيه ، نظرا لطبيعة الدعوى الإدارية بصفة عامة[2] .

فالإثبات هو عملية القيام بمجهود عند رفع الدعوى الإدارية من أجل الحصول على حكم قضائي يؤيد ادعاءات معينة . وهو يتم بواسطة عدة وسائل تختلف باختلاف طبيعة النزاع . فالأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية تنعكس بصورة واضحة على المنازعة الإدارية ، وذلك نظرا لأن أحد طرفي هذه المنازعة هو شخص من أشخاص القانون العام ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الإجراءات القضائية الإدارية ذات طابع تحقيقي[3] .

---

[1] إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 465 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الوجيز في الإثبات وإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، مصر ، 2008 ، ص. 245 .

[3] جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري (وسائل الإثبات في نطاق قضاء الإلغاء) ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2009 ، ص. 61 - 62 .

وعلى الرغم من أن الأحكام العامة المتعلقة بالإثبات في الدعوى الإدارية ، من حيث قواعدها ، وطبيعة الإثبات فيها ، تخضع للأحكام العامة للإثبات في المواد المدنية ، إلا أن خصوصية الدعوى الإدارية تظهر بشكل جلي بالنسبة للنظام الذي يحكم الإثبات في المواد الإدارية ، والعوامل المؤثرة فيه ، وقواعد عبء الإثبات في المواد الإدارية .

ومن خلال ذلك يثور التساؤل حول ما هي الأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية ؟ وما مدى اختلاف قواعدها عن قواعد الإثبات العادي ؟ . وهذا ما سيكون موضوع الدراسة في هذا الفصل ، حيث سيتم التطرق إلى الطبيعة القانونية للإثبات في المواد الإدارية في مبحث أول ، وقواعد الإثبات في المواد الإدارية في مبحث ثان .

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للإثبات في المواد الإدارية .

ينتج عن الطبيعة القانونية للإثبات في المواد الإدارية عدة نتائج هامة ، منها خصائص الإثبات في المواد الإدارية ، وذلك من خلال النظام الذي يحكمه ، وطبيعة إجراءاته . بالإضافة إلى العوامل المؤثرة في طبيعته ، من حيث امتيازات الإدارة ، وأثر الطبيعة القانونية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات في الدعوى الإدارية . فالمنازعة الإدارية تختلف من حيث طبيعتها عن الدعاوى المدنية ، فهي تنتمي إلى القانون العام الذي تتعلق معظم قواعده بالنظام العام . وعلى ذلك فكما هي وسيلة لإرساء المساواة بين أطراف الخصومة الإدارية ، فإنها من جهة أخرى وسيلة لتحقيق المصلحة العامة[1] .

ويجد الإثبات في الدعوى الإدارية مجالا متميزا عنه في الدعوى المدنية . وذلك بسبب أن الإدارة هي طرف أساسي في الدعوى ، وهي غالبا ما تحوز أدلة الإثبات مما يؤثر في الطبيعة القانونية للإثبات في المواد الإدارية[2] .

---

[1] إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 476 .

[2] حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 1998 ، ص. 1084 .

وللتعرف على الطبيعة القانونية للإثبات في المواد الإدارية وخصوصيته ، وجب بيان خصائص الإثبات في المواد الإدارية في مطلب أول ، وآثار وجود الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية على الإثبات فيها في مطلب ثان ، وهذا ما سيتم التعرض له بالدراسة فيما يلي .

المطلب الأول

خصائص الإثبات في المواد الإدارية .

إن الطبيعة القانونية للإثبات في المواد الإدارية تتأثر بصفة واضحة بخصائص هذا الأخير . ففي القانون الإداري تتم صياغة نظرية الإثبات على أساس ظروف الدعوى الإدارية وطبيعتها ، والتي يختص بنظرها القاضي الإداري ، على اعتبار أن أحد أطرافها سلطة عامة ، وهذا ما يؤدي إلى عدم المساواة بين أطراف المنازعة من حيث مراكزهم[1] . ولكل هذه الاعتبارات سوف يتم دراسة النظام الذي يحكم الإثبات في المواد الإدارية وذلك في الفرع الأول ، وأثر الطبيعة القانونية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات فيها في الفرع الثاني .

الفرع الأول

طبيعة نظام الإثبات في المواد الإدارية .

إن المسألة الهامة التي تثار في هذا المجال، تتمثل في مدى الحرية التي يتمتع بها القاضي الإداري في اختيار أدلة الإثبات وتقدير قيمتها ، وذلك لاعتبارين أساسيين : الأول يرتكز على فكرة العدالة ، وهو يستلزم حرية واسعة في قبول الأدلة من أجل الوصول إلى الحقيقة . والثاني يستند إلى دافع الاستقرار في التعامل ، ويوجب تقييد حرية القاضي في اختيار وتقدير الأدلة[2] .

أولا: النظم المختلفة للإثبات القضائي .

تتعدد مذاهب الإثبات في المسائل القانونية . ويمكن ردها إلى ثلاثة مذاهب ، هي المذهب

---

[1] رفعت رشوان ، المرجع السابق ، ص. 165 - 166 .

[2] جهاد صفا ، المرجع السابق ، ص. 63 .

الحر أو المطلق ، ومذهب الإثبات المقيد أو القانوني ، ومذهب الإثبات المختلط[1] .

1 ـ نظام الإثبات الحر .

يتمتع القاضي في هذا النظام بحرية واسعة في اختيار الدليل ، وفي تقدير قيمة الأدلة التي يتم على أساسها الفصل في الدعوى . ومن ثم فإن القانون في هذا النظام لا يحدد للقاضي طرقا ، ووسائل تقيد نشاطه ، وبالتالي تكون سلطاته في البحث عن الحقائق بكافة الوسائل الممكنة[2] . فهو يخول القاضي سلطة مطلقة في تحري الوقائع المعروضة عليه لإثباتها . وهذا النظام يميل إلى اعتبار فكرة العدالة أكثر من استقرار التعامل[3] .

ومن هنا فإن القاضي يكون له دور إيجابي كبير يمكنه من تقدير الأدلة التي لم يحدد لها القانون قيمة معينة ، كما أن له سلطات واسعة في استخلاص القرائن ، بالإضافة إلى سلطاته في تحضير الدعوى ، وإجراءات الإثبات . وهذا النظام يؤدي إلى مطابقة الحقيقة الواقعية مع الحقيقة القضائية[4] . ويتحقق هذا النظام عند عدم تحديد المشرع لطرق معينة للإثبات ، فتكون بأية وسيلة توصل إلى اقتناع القاضي . وبالتالي لا يقف القاضي موقفا سلبيا ، بل يكون له دور واسع وكبير في تسيير الدعوى وجمع الأدلة التي توصل إلى الحقيقة ، وهذا ما من شأنه أن يجعل الحقائق القضائية التي يصل إليها القاضي أقرب إلى الحقائق الواقعية .

وما يعاب على هذا النظام أنه يجعل حرية القاضي حرية واسعة دون أية قيود ، وفي كل الأحوال فإن القاضي ما هو إلا بشر قد يحكم بهواه في حالة عدم وجود الرقابة القانونية اللازمة عليه . كما أن الخصوم في الدعوى لا يمكنهم التأكد مما إذا كان بإمكانهم إقناع القاضي ، وذلك لعدم وجود وسائل محددة يلتزم بها ، وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى عدم استقرار المعاملات . كما أن العدالة التي يؤدي إليها هذا النظام قد تكون ظاهرية أكثر منها حقيقية[5] .

---

[1] رفعت رشوان ، المرجع السابق ، ص. 166 - 167 .

[2] نبيل صقر ، الكتاب الأول (الخصومة ـ التنفيذ ـ التحكيم) ، المرجع السابق ، ص. 159 .

[3] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية ، الطبعة السادسة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2008 ، ص. 25 .

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 30 .

[5] إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 480 .

2 ـ نظام الإثبات المقيد .

يعد هذا النظام نقيض النظام الأول حيث أن الهدف منه هو حصر وسائل الإثبات ، مع تحديد قيمة كل منها . فلا يجوز للخصم أن يثبت حقه إلا بهذه الوسائل المحددة مسبقا من قبل المشرع[1] . وقد سمي هذا النظام مذهب الإثبات القانوني ، لأن حرية القاضي في الإثبات تقل أو بمعنى أصح تصبح مقيدة ، وذلك لأن القانون يحدد أدلته . ولا يجيز للقاضي الأخذ بغيرها ، كما لا يمكن لأصحاب الشأن من أطراف الدعوى اللجوء إلى إحدى تلك الطرق دون غيرها[2] .

والقانون في هذا النظام هو الذي يحدد مدى قبول ، وقوة إقناع كل وسيلة من وسائل الإثبات[3] . كما أن القاضي مقيد بالقيمة التي يعطيها القانون لكل طريق من طرق الإثبات على ضوء ما يقدمه الخصوم من أدلة ، بحيث أن موقف القاضي سلبي تماما ، إذ لا يمكنه إكمال الأدلة الناقصة ، أو أن يقضي بعلمه الشخصي . فدوره يقتصر على تقدير ما يقدمه الخصوم من أدلة قانونية ، ويعطيها القيمة التي حددها القانون لكل منها .

وهذا النظام بالرغم مما يحققه من ثقة واستقرار في المعاملات أمام القضاء ، وما يكفله من الثقة والاستقرار في نفوس الخصوم في الدعوى ، إلا أنه يجعل القاضي مجرد مطبق للقانون من دون أية سلطة تقديرية ، وذلك لأنه يكون مقيد بما يقدم إليه من وسائل ، وما نص عليه القانون من قيمة كل منها ، فيتجرد من استعمال أية وسيلة من وسائل البحث عن الحقيقة . وبالتالي فهذا النظام يباعد بين الحقيقة والواقع[4] .

3 ـ نظام الإثبات المختلط .

يتضح من خلال تسمية هذا المذهب أنه نظام وسطي بين النظامين السابقين ، أو بتعبير آخر أنه لا يأخذ بالإثبات على إطلاقه ، ولا يقيده إلى درجة الجمود ، فيأخذ ما فيهما من إيجابيات ، مع استبعاد كل من العيوب والسلبيات التي يحملها كل من المذهبين الحر والمقيد[5] .

---

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 27 .

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 31 .

(3) Rémy CABRILLAC, Introduction générale au droit, 3éme éd , Dalloz, Paris, 1999, p. 178 .

(4) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 481 .

(5) رفعت رشوان ، المرجع السابق ، ص. 167 .

وإذا كان هذا النظام يأخذ بمبدأ حياد القاضي بحسب الأصل ، كما أنه يحدد الأدلة المقبولة أمامه ، ومدى قوتها في الإثبات ، إلا أن القاضي يتمتع بحرية وسلطة واسعة في تقدير الأدلة التي لم يحدد لها القانون قوة معينة في ظل هذا النظام ، بالإضافة إلى سلطاته الواسعة في إستخلاص القرائن القضائية ، وفي تحضير الدعوى[1] .

فهذا النظام يمنح القاضي الحرية في تسيير الدعوى وتوجيه الخصوم ، بإستكمال الأدلة الناقصة ، فلا يترك للقاضي حق المبادرة الكاملة ، ولا يجعل سلطة الخصوم مطلقة ، وبهذا يكون دور القاضي وسطا بين الإيجابية والسلبية[2] . كما أنه يميل إلى إعطاء القاضي دور أكبر في الإثبات ، فبالرغم من تحديد القانون لطرق الإثبات ، إلا أنه يمنح القاضي سلطة واسعة النطاق في تقدير الأدلة . وهذا المذهب هو ما تأخذ به أغلب القوانين الوضعية المعاصرة[3] . فهو على ذلك أفضل الأنظمة جميعا لأنه يجمع بين ثبات التعامل بما احتوى عليه من قيود ، وبين اقتراب الحقيقة الواقعية من الحقيقة القضائية بما أفسح للقاضي من حرية في تقدير الأدلة[4] .

ثانيا: نظام الإثبات المتبع أمام القضاء الإداري .

بالنظر إلى قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، يلاحظ أنها لم تحدد طرقا خاصة للإثبات أمام القضاء الإداري ، كما أنها لم تنظم عبء الإثبات أمامه . فالمشرع لم يصدر قانونا متكاملا لأحكام الإثبات في المواد الإدارية سواء من الناحية الإجرائية أو الموضوعية ، وإنما أوردها ضمن الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية سواء كانت جهات إدارية أو عادية . ويمكن إرجاع ذلك إلى مقتضيات المرونة ، والتطور الذي يتميز بها القانون الإداري خاصة في

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 32 .

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 28 .

(3) من بين هذه التشريعات المشرع الجزائري حيث أخذ بهذا المذهب من خلال تنظيمه للقواعد الإجرائية للإثبات في قانون الإجراءات المدنية والإدارية . لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة ، أنظر: نبيل صقر ، المرجع السابق (الكتاب الأول) ص. 160 . كما أن معظم التشريعات المقارنة أخذت بهذا المذهب منها على سبيل المثال المشرع المصري ، والتشريعات اللاتينية منها القانون الفرنسي ، والإيطالي والبلجيكي ، والقانون الكويتي . أشار إلى ذلك فيصل سعيد الغريب ، التوقيع الإلكتروني وحجيته في الإثبات ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005 ، ص. 32 .

(4) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 482 .

مجال الإثبات فيما عدا بعض النصوص التي أشارت إجمالا إلى بعض وسائل الإثبات[1].

وبالتالي فإن المذهب الحر هو مذهب الإثبات المتبع من قبل القاضي عند الفصل في المنازعة الإدارية فيما يخص سلطات القاضي الإداري ، ذلك أن طرق الإثبات غير محددة القيمة أمامه ، مما يفسح المجال للقاضي الإداري في تكوين عقيدته واقتناعه ، وبذلك تتساوى جميع أدلة الإثبات في المواد الإدارية[2]. فنظام الإثبات في القانون الإداري يقوم في الأساس على مبدأ حرية الاقتناع ، وفيه تكون حرية القاضي كبيرة من أجل الوصول إلى الحقيقة بأية طريقة دون تحديد طرق ملزمة للإثبات ، كما يقوم القاضي فيه بدور إيجابي كامل في تحري الحقيقة[3].

وبالتالي فإن تدخل القاضي الإداري في البحث عن الدليل هو النتيجة الأساسية لهذا النظام . فإذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد أخذ بالمذهب المقيد فيما يخص على تحديد طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء العادي أو الإداري ، فإن هذا التحديد لا يعني أن هذه الطرق ملزمة للقاضي الإداري ، فله سلطة تقديرية واسعة في الأخذ بهذه الوسائل أو عدمه . والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري قد اعتمد على أسلوب الإحالة إلى إجراءات الإثبات أمام المحاكم العادية بالنسبة لقواعد الإثبات في المواد الإدارية ، وعلى ذلك فقد تبنى نظام الإثبات المختلط الذي يحدد أدلة الإثبات أمام القاضي الإداري ، وإن كان يميل إلى إعطاء القاضي دور أكبر في الإثبات .

ومن ثم فإن القاضي الإداري له سلطات كبيرة في تقدير فائدة ، وجدوى وسائل الإثبات من دون تمييز بينها في المرتبة . فالكتابة في القانون الإداري ليست أقوى من القرائن كما هو الحال في قواعد القانون الخاص . والقضاء الإداري غير ملزم بوسائل إثبات معينة في المواد الإدارية ، إذ أنه يعتمد في الفصل في الخصومة على مبدأ الحرية في تقدير وسائل الإثبات ، وذلك نظرا لطبيعة الدعوى الإدارية ، وخصوصيتها[4].

---

[1] رفعت رشوان ، المرجع السابق ، ص. 167 - 168 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 33 .

[3] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 141 .

(4) جهاد صفا ، المرجع السابق ، ص. 65 .

فالدور الإيجابي للقاضي الإداري في مجال تسيير إجراءات الإثبات يترتب عليه أن القاضي لا يترك مهمة الإثبات على عاتق الأطراف يقومون بها وحدهم ، ومن ثم لا يقتصر دوره على الحكم لمن له الحجة الأقوى منهم ، إنما يقوم بنفسه بدور كبير وهام في البحث والتقصي عن الحقيقة عن طريق السلطات المخولة له قانونا[1] .

ويرجع أخذ القضاء الإداري بمبدأ حرية الإثبات فيما يخص سلطات القاضي في إثبات المنازعة الإدارية إلى طبيعتها الخاصة المتمثلة في عدم التوازن في مراكز أطراف هذه الدعوى . فالإدارة هي الطرف القوي فيها ، وهذا ما يؤدي في غالبية الأحيان إلى فشل المدعي فيها في حسم الدعوى لمصلحته ، لأن الإدارة هي من تملك الوثائق والبيانات التي تؤكد حقه في الدعوى ، وهي لن تقدمها بطبيعة الحال بإختيارها أمام القضاء الإداري . لذلك كان ولا بد من تدخل القاضي الإداري ، عن طريق ممارسة دوره الإيجابي في الدعوى لحماية الطرف الأضعف فيها[2] .

غير أن هذه الحرية في تقدير الأدلة وملاءمة وسائل الإثبات ، رغم إتساع نطاقها ، إلا أنها ليست مطلقة لأن شروط الالتجاء إلى هذه الوسائل خاضع لرقابة مجلس الدولة . فالقاضي الإداري يتقيد بالأصول العامة للتقاضي ، منها مبدأ الوجاهية ، والحق في الدفاع أثناء ممارسته لدوره الإيجابي في إثبات الدعوى ، شأنه في ذلك شأن القاضي العادي .

فالقاعدة في الإجراءات القضائية الإدارية أن لا يلتزم القاضي الإداري بتبليغ الخصوم بكل الوثائق التي قامت قناعته على أساسها . فلا ينبغي أن يعوق مبدأ الوجاهية وحق الدفاع نشاط القاضي الإداري في الفصل في الدعوى . ولكن يكفي أن يكون الخصوم في الدعوى الإدارية قادرين دائما على أن يعلموا بالأوراق ، والمستندات ، والأدلة الموجودة بملف القضية الذي يتكون قبل الحكم فيها نهائيا . إلا أن ذلك لا يمنع من وجود بعض النصوص المتعلقة بإجراءات التحقيق ، والتي توجب التبليغ[3] ، وذلك حسب مبدأ الوجاهية وحق الدفاع[4] .

---

(1) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 74 .

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 33 .

(3) أنظر: المواد 839 - 840 - 841 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

(4) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 511 - 512 .

ومن أهم النتائج التي تترتب على إتباع مبدأ حرية الإثبات أمام القضاء الإداري ، أن طرق الإثبات التي تعتمد على الإحساس والمشاعر الشخصية مستبعدة من مجال الإثبات في المواد الإدارية ، منها اليمين ، والإقرار ، وغيرها من وسائل الإثبات الأخرى التي تتعارض مع طبيعة وخصوصية الدعوى الإدارية بصفة عامة ، وفي مجال الإثبات فيها بصفة خاصة .

كما أن المشرع استثناءا عن الأصل العام الذي يقضي بأن أدلة الإثبات تتساوى من حيث قيمتها أمام القضاء الإداري ، قد يتطلب الواقع العملي منه أن ينص وجوب إثبات وقائع معينة بوسيلة كتابية معينة ، مثل إثبات شهادات الجنسية بأوراق رسمية صادرة عن السلطات المختصة بذلك ، ولا يعتد في الإثبات بغير هذه الوسيلة التي حددها المشرع . وبالتالي على ضوء ما تقدم ، فإن وسائل الإثبات ، وطرقه تتساوى أمام القضاء الإداري ، وما جاء في النصوص القانونية من إشارة إلى بعض وسائل الإثبات ، ما هو إلا على سبيل المثال وليس الحصر الملزم (1) .

الفرع الثاني

أثر الطبيعة القانونية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات في المواد الإدارية .

إن إجراءات الدعوى الإدارية تتميز بعدة صفات تجعلها مختلفة عن بقية الدعاوى الأخرى ، وأهم خاصيتين تتمتع بهما الإجراءات القضائية الإدارية في مجال الإثبات في المواد الإدارية هما الصفة الكتابية ، والصفة الإيجابية . وقد ظهرت هذه السمات نتيجة خصائص وطبيعة الدعوى الإدارية ، لذلك ستتركز هذه الدراسة على الصفة الإيجابية والصفة الكتابية .

أولا: أثر الطبيعة الإيجابية أو التحقيقية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات .

إذا كانت إجراءات الدعوى توجه من قبل أطراف الخصومة أمام القضاء العادي في المواد المدنية ، ومبادرتهم هي التي توصل إلى حل القضية ، فإن الأمر يختلف في الدعوى الإدارية ، ذلك أن القاضي الإداري هو الذي يوجه ويسير إجراءات الإثبات (2) .

(1) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 559 .

(2) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 19 .

وبهذه الصفة تفترق هذه الإجراءات التحقيقية عن الإجراءات المدنية الإتهامية[1] ، التي يسير الخصوم فيها الجانب الأكبر منها . ففي المنازعة الإدارية يكتفي المدعي بأن يودع عريضة الدعوى لدى أمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية المختصة ، بشرط أن تكون مستوفية لجميع بياناتها ، ومرفقاتها ، وبذلك فهو لا يكلف نفسه عناء العديد من الإجراءات[2] .

فالقاضي الإداري يتمتع بسلطات مستقلة في البحث عن الإثبات في الدعوى الإدارية ، وهو ليس خاضعا لما يطلبه أطراف الدعوى . فمبدأ الحياد في الإجراءات القضائية الإدارية لا يعني السلبية ، والقاضي حريص على تحقيق التوازن بين الطرفين[3] . ومرجع هذه الطبيعة التحقيقية أو الإيجابية للإجراءات القضائية الإدارية ، هو ارتباطها الوثيق بالمصلحة العامة من جهة ، وعدم التوازن بين أطرافها من جهة أخرى ، حيث تتمتع الإدارة فيها بامتيازات السلطة العامة ، وهذا ما يجعلها في موقف قوي في مواجهة الفرد ، مما يحتاج إلى دور إيجابي وتحقيقي للقاضي في إثبات الدعوى الإدارية .

ويظهر هذا الدور الإيجابي عند رفع الدعوى الإدارية ، حيث لا تقدم عريضة الدعوى إلى المدعى عليه مباشرة ، وإنما تقدم إلى القاضي المقرر الذي يتولى التحقيق فيها ، وبذلك تصبح

---

(1) « le caractère accusatoire ou inquisitoire a longtemps permis de définir le rôle du juge et des parties dans le déroulement d'une instance , les procédures contentieuses administratives sont de type inquisitoire dans la mesure où c'est le juge qui va conduire les débat au vu des éléments qui lui sont soumit . L'application d'une procédure inquisitoire s'explique essentiellement par le fait que les intérêts en présence sont soumis à un rapport inégalitaire , et surtout que la notion d'intérêt général rentre en ligne de compte dans ce type de contentieux . le juge administratif , comme le juge pénal , dirige le procès et donc la recherche de la vérité . » . Pour plus de détail , voir : Julien PALASECKI , L'office du juge administratif des référés entre mutations et continuité jurisprudentielle , thèse pour le doctorat en droit public , faculté de droit , université du sud - Toulon Var , 2008 , p. 21 .

(2) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، القاهرة ، مصر ، 2009 ، ص. 405 .

(3) Charles DEBBASCH - Jean Claude RICCI, Cententieux administratif, 7éme éd , Dalloz , Paris , 1999 , p. 437 .

إجراءات التحقيق في الدعوى تحت سلطة القاضي الإداري ، وليس تحت سلطة الأطراف في الخصومة كما هو الأمر في الدعاوى المدنية[1] . ففي الدعوى الإدارية يتم سير إجراءات الدعوى بتوجيه من القاضي ، فهو من يحدد الجلسة ، ويستدعي الخصوم ، ويأمر بتبليغ المذكرات والوثائق التي يحتويها ملف الدعوى ، ويضع آجالا لجواب الأطراف[2] .

ولهذه الصفة الإيجابية آثار ذات أهمية كبيرة في إعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية . فبإمكان القاضي من خلال دوره الإيجابي ، والتحقيقي أن يخفف من عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي ، أو أن يعفيه منه بأن ينقله إلى عاتق الإدارة المدعى عليها[3] . وبذلك يلاحظ في إجراءات التقاضي الإدارية أن من يقوم بالمبادرة ، ويراقب إيجابيات سير الإجراءات هو القاضي الإداري[4] .

وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد قد دعم الدور التدخلي والإيجابي للقاضي الإداري إلى حد كبير ، فوسع من صلاحياته في تحقيق وتوجيه الدعوى . ومن أبرز مظاهر هذا الدور أنه يجوز لقاضي المحكمة الإدارية أن يأمر بتقديم أية مستندات يراها لازمة للتحقيق في الدعوى وتكوين عقيدته . كما يمكن للقاضي المقرر أن يأمر الإدارة بتقديم القرار المطعون فيه في أول جلسة . وفي حالة امتناعها يمكن استخلاص جميع النتائج المترتبة على هذا الامتناع ، كما أن القاضي يمكنه أن يثير تلقائيا أي وجه لم يثره الأطراف بشرط أن يكون متعلقا بالنظام العام .

وهذا يشكل أبرز مظهر للدور التدخلي للقاضي الإداري ، حيث خوله القانون دورا يجعله قريبا من دور قاضي النقض . والجديد الذي جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري أنه عمم هذه الفكرة على جميع الدعاوى الإدارية سواء كانت دعاوى الإلغاء أو

---

(1) طاهري حسين ، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص. 44 .

(2) مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الأول (الهيئات والإجراءات) ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص. 124 - 125 .

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 106 - 107 .

(4) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 149 .

القضاء الكامل[1] .

وتؤدي هذه الخاصية الإيجابية إلى جمع عناصر الإثبات عن طريق دور القاضي التدخلي بشكل ييسر على المدعي عناء البحث عن الدليل ، وبأقل جهد حيث تسود البساطة والإستعداد . كما تؤدي إلى وضع الدعوى وطلباتها على الطريق السليم الذي يؤدي إلى تحقيق الغاية من رفع الدعوى ، وهذا من شأنه أن يحقق الرقابة على الإدارة ، الأمر الذي يؤدي إلى تيسير عبء الإثبات ووسائل إقامة الدليل[2] .

ثانيا: أثر الطبيعة الكتابية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات .

نظرا لتأثر المنازعة الإدارية بطبيعة العمل الإداري الذي يدور عادة حول الأوراق والملفات والوثائق[3] ، فإن معظم الإجراءات المتعلقة بالدعوى تتم عن طريق تبادل المذكرات المكتوبة ، التي تتضمن طلبات الخصوم ، ودفاعهم ، بالإضافة إلى نص القرار المطعون فيه ، وموجز وقائع الدعوى وجميع الوثائق الخطية التي يستند إليها الخصوم في إدعاءاتهم .

وتتفق هذه الصفة مع طبيعة الإثبات في المواد الإدارية الذي تحوز فيه الإدارة المدعى عليها ـ والتي يغلب على أعمالها وإجراءاتها الطابع الكتابي ـ على معظم الأوراق والمستندات والوثائق اللازمة للفصل في الدعوى موضوع النزاع ، بينما يقف المدعي الفرد مجردا من أية وسيلة من وسائل الإثبات[4] . غير أن الصفة الكتابية لا تعني أن المرافعات الشفهية في الدعوى الإدارية غير جائزة أو غير مقبولة ، إلا أن وجودها يقتصر على شرح ما ورد في المذكرات الكتابية المقدمة من طرف الخصوم ، دون إضافة أي جديد إليها[5] .

وعلى أساس ذلك، فإن أهم نتيجة يمكن إستخلاصها من هذه الصفة أن الوثائق ، والأوراق الموجودة في حوزة الإدارة المدعى عليها ، هي الوسيلة الأساسية ، إن لم تكن الوحيدة في إثبات

(1) مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص. 277 - 280 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 67 .

(3) نبيل صقر ، الكتاب الثاني (الإجراءات الإدارية) ، المرجع السابق ص. 47 .

(4) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 68 .

(5) أشرف عبد الفتاح أبو المجد ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 403 .

ما يدعيه الخصم المدعي ، ومن الطبيعي أنها لن تقدمها طواعية . ومن ثم فإنه يمكن للقاضي الإداري بناء على طلب الخصوم أو من تلقاء نفسه ، وبموجب دوره التدخلي أن يأمر الإدارة بتقديم تلك الأوراق ، إذا ما قدر أن تلك الأوراق منتجة في الدعوى[1] .

ويمكن إرجاع هذه الصفة إلى أن الدعوى الإدارية تقوم في أساسها على روابط القانون العام التي يسودها مبدأ المشروعية ، مما يتطلب معه أن تحدد الوقائع والأسانيد والحجج التي يقدمها الخصوم في الدعوى بشكل تفصيلي ، وأن تتم كتابتها في مذكرات تودع بملف الدعوى . ومن هنا يمكن للأطراف والقاضي الذي يستند في حكمه عليها من الإطلاع عليها ، وهذا ما يسهل على القاضي الإداري الفصل فيها وتطبيق القانون عليها ، مما يحقق الرقابة القضائية على مبدأ خضوع الإدارة للقانون .

وتكمن أهمية الصفة الكتابية في إجراءات التقاضي الإدارية أنها تجنب الأطراف في الدعوى المفاجآت التي قد تظهر أثناء سير الدعوى ، وبالتالي فهي تحقق مبدأ الوجاهية في الإجراءات عن طريق تمكين الخصوم من الإطلاع على الأوراق ، والمستندات المكتوبة الواردة بملف الدعوى ، وتقديم ملاحظاتهم ودفاعاتهم عليها[2] .

ثالثا: مدى تعلق إجراءات الإثبات في المواد الإدارية بالنظام العام .

إن خصوصية الإثبات في المواد الإدارية أمر تفرضه طبيعة الدعوى الإدارية نظرا لخضوعها لقواعد القانون العام ، بالإضافة إلى أن أحد أطراف هذه المنازعة هو شخص عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة . كل هذا يفرض التساؤل حول مدى تعلق إجراءات الإثبات بالنظام العام .

فإجراءات التقاضي الإدارية المتعلقة بالإثبات في المواد الإدارية تتمتع ببعض السمات والخصائص العامة التي تجعلها متميزة عن غيرها من الدعاوى . هذه المميزات تجعل منها ضمانات قوية لعدالة الأحكام القضائية الإدارية بالنسبة للمتقاضين ، ووسيلة لتحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية بالنسبة للقاضي . وبالتالي فهي لا تعتبر من حيث مضمونها مجرد

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 110 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 140 .

تطبيق بسيط وضيق لأحكام الإجراءات المدنية بالنسبة للمسائل الإدارية[1] .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن قواعد الإثبات في المواد الإدارية تنقسم إلى قواعد موضوعية ، وقواعد إجرائية . فالقواعد الموضوعية هي مجموعة القواعد المتعلقة بمحل الإثبات وعبئه ، وطرقه ، أي ما تعلق منها ببيان الشروط الواجب توافرها في محل الإثبات ، والحالات التي يجب سلوك كل طريق من طرق الإثبات ، وما لكل دليل من حجية[2] .

ومن حيث مدى تعلق قواعد الإثبات الموضوعية للإثبات في المواد الإدارية بالنظام العام ، فإن منها قواعد موضوعية تتعلق بالنظام العام نظرا لطبيعتها[3] . ويؤدي اعتبار هذه القواعد من النظام العام إلى نتائج هامة ، منها أنه يجوز التمسك بها من قبل الخصوم في أية حالة تكون عليها الدعوى الإدارية ولو لأول مرة أمام مجلس الدولة ، كما يمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه إذا لم يثرها الأطراف[4] .

وقد اتجه أغلب الفقه الحديث إلى أن القواعد الموضوعية بحسب الأصل ، ليست من النظام العام[5] . واستثناء من ذلك فإن هناك بعض القواعد الموضوعية تتعلق بالنظام العام ، ومن أمثلتها القواعد التي تنص على حجية الورقة الرسمية حتى الطعن فيها بالتزوير، وحجية القرائن القانونية القاطعة ، وحجية الأحكام القضائية الإدارية ، بالإضافة إلى ما تعلق منها بضمانات حق الدفاع ، كما هو الحال بالنسبة لقواعد المجابهة بالدليل فهي تتعلق بالنظام العام[6] .

أما فيما يتعلق بالقواعد الإجرائية ، وهي موضوع الدراسة ، والتي يمكن تعريفها على أنها تلك القواعد التي تنظم إجراءات الإثبات تنظيما إجرائيا ، وشكليا ، فهي تبين الإجراءات الواجب إتباعها في إثبات الدعوى ، وكيفيات الاستناد إلى أي دليل من أدلة الإثبات ، كما هو الحال

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 144 .

(2) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 477 .

(3) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 479 .

(4) نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 184 .

(5) من بين هؤلاء الفقهاء توفيق فرج ، جميل الشرقاوي ، جلال العدوي ، رمضان أبو السعود . أشار إلى ذلك المرجع الموالي .

(6) نبيل صقر- مكاري نزيهة ، الوسيط في القواعد الإجرائية والموضوعية للإثبات في المواد المدنية ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009 ، ص. 60 - 61 .

بالنسبة لإجراءات سماع الشهود ، وقيام الخبير بعمله ، وإجراءات الانتقال للمعاينة ، فهي إذن الأوضاع التي يحب مراعاتها في سلوك أي طريق من طرق الإثبات أمام القضاء الإداري . وهذه الإجراءات وضعها المشرع لتعلقها بنظام التقاضي أمام الجهات القضائية الإدارية ، ومن ثم فإنها تتعلق بالنظام العام .

ويرجع اعتبار هذه القواعد من النظام العام إلى أن المشرع قد توخى عند وضعها العدالة والمساواة بين الخصوم في الدعوى ، ووضع على أساسها إجراءات التقاضي التي يلتزم بها الخصوم ، والقاضي الإداري على حد سواء . فلا يملك القضاء الإداري تطبيق إجراءات غير مقررة ، ومحددة في القانون . كما لا يمكن للأطراف في المنازعة الإدارية اتخاذ إجراءات غير منصوص عليها قانونا[1] . ومن الملاحظ أن الإثبات أمام القضاء الإداري بخصوص دعوى الإلغاء يتعلق بالنظام العام ، وذلك بالنظر إلى الطبيعة الموضوعية لهذه الدعوى[2] .

فدعوى الإلغاء تهدف إلى حماية مصلحة عامة ، بحيث لا يمكن ترك أمرها للخصوم في الدعوى ، وإنما يجب على المشرع ، والقضاء التدخل لحمايتها وتنظيمها . وفضلا عن ذلك فإن أطراف دعوى الإلغاء غير متساوين عادة . فالإدارة تملك قدرا كبيرا من وسائل الإثبات ، وذلك لما لها من امتيازات عديدة ، والفرد في مواجهتها يعتبر مركزه ضعيفا . والإدارة تقف في الدعوى بمركز المدعى عليها عادة ، وهو مركز يسير لا يلقي عليها أعباء ثقيلة ، وهذا من شأنه أن يزيد من صعوبة الإثبات على المدعي[3] .

المطلب الثاني

آثار وجود الإدارة كطرف في الدعوى على الإثبات في المواد الإدارية .

إن العلاقة بين طرفي المنازعة الإدارية غير متكافئة ومتوازنة ، بمعنى أن الإدارة التي تكون غالبا مدعى عليها ، هي الطرف القوي ، والفرد الذي يكون عادة مدعيا ، هو الطرف

---

(1) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 477 - 478 .

(2) نواف كنعان ، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا ، دراسات الجامعة الأردنية ، عمادة البحث العلمي ، العدد الأول ، الأردن ، 1999 ، ص. 41 .

(3) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 107 .

الضعيف . ومرد ذلك إلى أن الإدارة تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة باعتبارها تتمتع بامتيازات السلطة العامة . وحتى تتمكن من بلوغ هذه الغاية ، كان على المشرع أن يمنحها امتيازات عديدة في مواجهة من يتعامل معها .

ومن البديهي أن هذه الامتيازات لم تمنح للإدارة بقصد التحكم ، وإهدار الحريات العامة ، والجور على حقوق الأفراد ، وإنما بغرض تمكينها من القيام بواجباتها في الإشراف على سير المرافق العامة ، وذلك ضمانا لحسن أداء الخدمة للمواطنين ، وفرض مشيئتها على الأفراد الخاضعين لهذه الامتيازات[1] .

إن هذا قد يؤدي إلى تفاوت بين مراكز الخصوم في الدعوى الإدارية ، وعلى أساس ذلك نجد أن الامتيازات الإدارية ذات أثر عميق في طبيعة الإثبات في المواد الإدارية ، لذلك سيتم التطرق في هذا المطلب إلى هذه الامتيازات في الفرع الأول ، وأثرها على مراكز الطرفين في الفرع الثاني .

الفرع الأول

الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة .

تتمتع الإدارة بامتيازات متعددة تجعلها طرفا متميزا في الدعوى الإدارية[2]، وبالتالي فإنها تؤثر في الإثبات في هذه الأخيرة . وتتمثل هذه الامتيازات في حيازة الأوراق والوثائق الإدارية ، وقرينة سلامة القرارات الإدارية ، بالإضافة إلى امتياز التنفيذ المباشر ، وامتياز المبادرة .

أولا: حيازة الإدارة للأوراق والوثائق الإدارية اللازمة للفصل في الدعوى .

بما أن الإدارة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة ، ومتميزة عن الأشخاص الذين يعملون بها ، وهي لا تتغير ، ولا تنتهي بتغير أو انتهاء حياتهم ، فقد كان من الضروري تكوين ذاكرة

(1) عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرافعات الإدارية (إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها) ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، 2008 ، ص. 104 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 72 - 73 .

مستقلة للحفاظ على الوقائع الإدارية التي تحدث أثناء سير العمل الإداري ، بحيث تكون مرجعا في حالة المنازعة عليها ، إن هذه الذاكرة تتمثل في السجلات ، والملفات ، والأوراق التي أعدت من طرف مختلف الجهات الإدارية ، وهي ما يطلق عليها بالأوراق والمستندات الإدارية .

فالإدارة هي التي تتولى الحفاظ على المصلحة العامة ، وتسهر على حسن سير المرافق العامة ، فهي تحوز هذه السجلات ، والملفات ، والأوراق ، وجميع المحررات المتعلقة بها . وبما أن هذه الأوراق هي الطريق الأساسي والوحيد لإثبات الوقائع الإدارية محل النزاع أمام القضاء ، فهي الوسيلة الرئيسية في الإثبات . وذلك يتوافق مع السمة الكتابية التي تتميز بها الإجراءات القضائية الإدارية[1] . وبالتالي يترتب على هذا الامتياز إضعاف موقف المدعي ، لأن الصفة الكتابية لإجراءات الإثبات أمام القاضي الإداري تجعله يعتمد على هذه الأوراق[2] .

وقد تتخذ هذه الأوراق الإدارية شكل قرارات الإدارية من أي درجة ، أو صورة عقود إدارية أبرمتها الإدارة يحتفظ بها في أرشيفها ، أو منشورات وتعليمات إدارية داخلية لتنظيم سير العمل الإداري ، أو محاضر إدارية أو تقارير فنية وإدارية تتعلق بأعمال إدارية . وتصدر هذه الأوراق ابتداء غير مقيدة بشكل معين ، وقد تكون مختومة بختم الجهة الإدارية المختصة أو مدموغة حسبما يتطلبه القانون من إجراءات لذلك ، حيث يتشكل اقتناع القاضي الإداري من خلال هذه العوامل مجتمعة .

وتحوز الإدارة هذه الأوراق وتتولى حفظها بعيدا عن متناول الأفراد ، بالرغم من أنها تمس مراكزهم القانونية ، وتتعلق بحقوقهم ومصالحهم في مواجهتها[3] . ونظرا لأن هذه الوثائق تمثل وسيلة الإثبات التي يمكن للمدعي من خلالها إثبات إدعاءاته في مواجهة الإدارة وتقديمها للقضاء ، فإن ذلك يجعل مهمة الإثبات صعبة بالنسبة إليه ، بل وأحيانا مستحيلة ، لأنه لا يعلم ما يمكن أن تتضمنه تلك الوثائق والأوراق بصورة دقيقة[4] .

(1) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1087 .

(2) عبد العزيز خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 87 .

(3) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ، المرجع السابق ، ص. 564 .

(4) علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 ، ص. 605 .

وبالتالي فإن المدعي لا يعلم ما إذا كانت الأوراق تصب في مصلحته أو على العكس من ذلك . ونتيجة لذلك تكون الإدارة في موقف أفضل من حيث القوة والاستعداد على اعتبار أنها تحوز أوراق الإثبات التي يمكن أن يستعملها المدعي ضدها ، مما يؤدي إلى قيام عدم التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية . ويتطلب لإعادته تمكين القاضي الإداري من ممارسة سلطاته الإيجابية والتحقيقية[1] .

ثانيا: قرينة صحة القرارات الإدارية .

تفترض هذه القرينة القضائية أن كل قرار إداري يعتبر سليما وخاليا من العيوب التي يمكن أن تشوبه ، وذلك من تاريخ نفاذه إلى تاريخ انتهاء العمل به[2]، حتى يثبت عكس ذلك . فالقرار الإداري يفترض صدوره صحيحا ، وفي حدود المصلحة العامة ، ما لم يقم الدليل القاطع على إساءة الإدارة لسلطاتها في إصداره ، وعلى الطاعن إثبات العكس[3] .

وهذه القرينة تلازم جميع أنواع القرارات سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة[4]، وذلك على اعتبار أن العمل الإداري يحاط بضمانات خاصة وقوية كمراعاة إتباع قواعد القانون[5] . وتجعل هذه القرينة المدعي الفرد في مركز صعب . وبما أنه هو من يرفع دعوى لإلغاء هذه القرارات غير المشروعة ، فهو من يتحمل مخاطر المنازعة في صحة هذه القرارات ، وبالتالي فإنه يقف في موقف أضعف من موقف الإدارة . وبذلك تنشأ ظاهرة عدم المساواة بين طرفي الدعوى الإدارية .

---

(1) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، تسبيب القرارات الإدارية ... ، المرجع السابق ، ص. 566 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 56

(3) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 606 .

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 91 - 92 .

(5) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 14 ديسمبر 1959 الذي ينص على : « إن القرار الإداري يفترض أن يكون محمولا على الصحة ما لم يقم الدليل على عكس ذلك ، بفضل ما يحاط به من ضمانات تعين على ذلك ، كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في إعداده وفي إصداره ، وتسليط الرقابة الرئاسية عليهم في ذلك ، ذلك أن القرار الإداري يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائيا ... » . أشار إلى هذا الحكم سليمان الطماوي في كتابه النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2006 ، ص. 629 .

غير أن قيام المدعي بإثبات عدم صحة أو مشروعية القرار ، يؤدي إلى نقض هذه القرينة بصفة مؤقتة ، وبذلك ينتقل عبء الإثبات مؤقتا إلى عاتق الإدارة التي تلتزم بإثبات مشروعية القرار محل الطعن . فإذا أهملت في ذلك ، أو تعذر عليها القيام به زالت هذه القرينة نهائيا . أما إذا نجحت في إثبات المشروعية استمرت هذه القرينة متصلة بالقرار الإداري .

وتعتبر هذه القرينة من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة ، و لها تأثير كبير في مجال الإثبات أمام القضاء الإداري[1] . وبما أن هذا الامتياز يخل بالتوازن بين أطراف الدعوى ، فإن المشرع قد جعل هذه القرينة بسيطة يمكن للمدعي إثبات عكسها ، والقاضي الإداري له سلطة تقديرية عن طريق سلطاته التحقيقية في مجال الإثبات حول مدى جدية هذا الإدعاء[2] .

ثالثا: امتياز الإدارة في تنفيذ قراراتها بصفة مباشرة .

إن القرارات الإدارية هي الوسيلة والأداة الرئيسية التي تستعملها الإدارة في ممارسة نشاطاتها الإدارية المختلفة لتحقيق المصلحة العامة ، وضمان السير الحسن والمنتظم للمرافق العامة ، وتنفيذ القوانين في مجال القانون العام ، ومن ثم يتعين تنفيذ وتحقيق الآثار القانونية لهذه القرارات ، بحيث أن هناك ثلاث طرق لتنفيذ هذه القرارات هي التنفيذ الاختياري ، والتنفيذ عن طريق القضاء ، والتنفيذ المباشر . ومن المحتمل أن يمتنع الأفراد عن تنفيذها فتكون الإدارة مجبرة على إتباع أسلوب التنفيذ المباشر بالطريق الإداري[3] .

ويعتبر امتياز التنفيذ المباشر الذي تتمتع به الإدارة من أهم الامتيازات المقررة لها بموجب القانون لتحقيق الفعالية التي يتطلبها العمل الإداري من أجل ضمان انتظام المرفق العام ، وتحقيق المصلحة العامة ، وهو حق الإدارة في تنفيذ أوامرها ، وقراراتها بصفة مباشرة في مواجهة الأفراد المخاطبين بها دون الحاجة إلى استصدار حكم من القضاء[4] .

(1) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1092 - 1094 .

(2) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 572 .

(3) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1096 - 1097 .

(4) André DE LAUBADERE , Traite élémentaire de droit administratif , L.G.D.J. , Paris , 1967 , p. 495 .

والتنفيذ المباشر هو وسيلة استثنائية لا يجوز للإدارة الالتجاء إليها إلا في حالات استثنائية محددة بموجب القانون . فهو ليس وسيلة مطلقة للإدارة تستعمله كما تشاء[1] . وإزاء هذا الوضع الاستثنائي فإن القضاء الإداري المقارن[2]، قد وضع ضوابط وشروط يجب أخذها بعين الاعتبار حتى تضفي على التنفيذ المباشر صفة المشروعية و هي :

1 - وجود نص قانوني صريح يمنح الإدارة سلطة اللجوء إلى التنفيذ المباشر . ويجد هذا الشرط تطبيقاته في مجال التشريعات المتعلقة بالضبط الإداري ، مثل الحالات التي ينص فيها القانون على حق الإدارة في غلق المحلات العامة التي تمارس نشاطا مخالفا للقانون ، أو بدون ترخيص .

2 - في حالة عدم وجود نص صريح ، للإدارة حق اللجوء إلى هذا الإجراء في حالة الضرورة[3] ، عندما تجد الإدارة نفسها مجبرة على التدخل فورا، وإصدار قرارات للحفاظ على الأمن أو السكينة ، حيث أنها لو انتظرت صدور حكم قضائي سيترتب على ذلك نتائج لا يمكن تداركها . وعلى الإدارة أن تراعي ضوابط ، منها وجود خطر داهم وجسيم يهدد النظام العام يتطلب تدخلا سريعا من جانب الإدارة لتفاديه تحقيقا للمصلحة العامة ، وعدم وجود أي طريق قانوني آخر للإدارة كي تسلكه لتحقيق ما يمكن تحقيقه فيما لو سلكت طريق التنفيذ المباشر .

وبالإضافة إلى ذلك يجب أن تكون إجراءات التنفيذ المباشر بالقدر اللازم لضمان تنفيذ القرار ، وأن لا تمس بمصلحة الأفراد إلا بالقدر اللازم للضرورة . كما يشترط فيه ، أن يصطدم

(1) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 577 .

(2) أنظر حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 2 ديسمبر 1902 في قضية الشركة العقارية (Saint just) المجموعة 713 ، حيث اشتهر هذا الحكم بسبب تقرير مفوض الحكومة روميو في هذه القضية الذي تضمن المبادئ التي قررها القضاء منذ ذلك الحين في شأن التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية . لمزيد من التفاصيل حول هذا الحكم ، راجع : موسوعة

القرارات الكبرى في القضاء الإداري ، ترجمة علي محمود مقلد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 2009 ، ص. 83 وما بعدها .

(3) وقد طبق هذا المبدأ مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام منها حكم م.د.ف الصادر في 18 جانفي 1924 في قضية (société maggi) الذي يجيز للعمدة في حالة الضرورة حفظا للصحة العامة أن يأمر بمصادرة وإتلاف مواد غذائية فاسدة معروضة للبيع . وحكمه الصادر في 19 مارس 1923 في قضية (rené benjamin) والذي أجاز للإدارة منع الاجتماعات العامة إذا كان المنع هو الطريقة الوحيدة لتدارك ما قد يترتب على الاجتماع من خطر على الأمن العام . أشار إلى هذه الأحكام سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص. 638 .

تنفيذ القرار بمقاومة وعدم امتثال مؤكدين من قبل الأفراد الذين صدر في مواجهتهم القرار بتنفيذه طواعية ، وبعد أن تطلب الإدارة منهم ذلك[1] .

وبموجب هذا الامتياز المقرر للإدارة ، يتضح عدم مساواتها مع الطرف الآخر في النزاع . ومن هنا فإن هذا الامتياز يعد بمثابة تهديد لمصالح الأفراد الذين يخضعون له ، لأنه يمس حقوقهم ومراكزهم القانونية ، منها قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة . والتنفيذ المباشر قد يترك آثارا يتعذر أو يستحيل تداركها فيما إذا وقع التنفيذ بالفعل ، حيث يلزم المتضررون برفع دعاوى أمام القضاء من أجل وقف التنفيذ . لكن التنفيذ قد يحصل قبل ذلك ، كتنفيذ قرار بهدم منزل ، أو بغلق محل تجاري ، أو البيع في المزاد العلني .

وعلى أساس ذلك فإن التنفيذ المباشر يعتبر طريقا استثنائيا يتم بموجب شروط مشددة . من خلال ما سبق نلاحظ أن امتياز التنفيذ المباشر له أثر كبير في مجال الإثبات في المواد الإدارية ، حيث أنه يضع الإدارة في مركز أقوى من الفرد ، إذ يمكنها تنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد دون ضرورة لرفع دعوى عليهم . وهنا تعود ظاهرة عدم التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية إلى الظهور بقوة ، مما يتطلب معه تدخل القاضي الإداري[2] .

<u>رابعا</u>: امتياز الإدارة في المبادرة بإصدار قرارات ذات طابع تنفيذي .

يتمثل امتياز المبادرة الذي تتمتع به الإدارة في سلطتها في إصدار قرارات تنفيذية ، كما يعرف على أنه حق الإدارة في إصدار قراراتها ، وحقها في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها ، بإرادتها المنفردة دون أن يتوقف ذلك على إرادة الأفراد ، وتكون لهذه القرارات قوة تنفيذية[3] .

ويعتبر هذا الامتياز تعبيرا عن استقلال الإدارة عن القضاء ، ذلك أنها تحدد بهذه القرارات الحقوق والالتزامات والمراكز القانونية مقدما ، فلها أن تصدر قرارات نزع الملكية جبرا عن أصحابها ، وقرارات الفصل دون رغبة الموظف ، وكذا قرارات الجزاءات التأديبية ، وقرارات

---

(1) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 52 - 54 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 85 - 86 - 90 .

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 98 .

التعيين أو النقل أو الترقية ، وإن كانت هذه القرارات لا تتمتع فيها الإدارة فيها حاليا بسلطة تقديرية واسعة . كما لها أن تصدر مختلف القرارات المتعلقة بالضبط الإداري ، وغير ذلك من مختلف القرارات التي تدخل في مجال مباشرتها للوظيفة الإدارية[1]، إذ تلتزم الإدارة باحترام أحكامها طالما ظلت قائمة ، ويلتزم الأفراد المخاطبون بها بمراعاة ما ورد فيها .

والأساس القانوني لهذا الامتياز ، هو أن الوظيفة الإدارية التي خولها القانون للإدارة هدفها تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة للأفراد ، وكفالة أمن وسلامة المجتمع على العكس تماما من قواعد القانون الخاص التي تقوم على تساوي أطرافها من حيث حقوقهم وواجباتهم . وتعتبر القرارات الإدارية التنفيذية من أهم وسائل تحقيق ذلك[2]. ويختلف امتياز المبادرة عن امتياز التنفيذ المباشر في أن الأول يأتي قبل الثاني . فابتداء للإدارة سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية ، ثم لها أن تنفذها ماديا عن طريق امتياز التنفيذ المباشر . فامتياز المبادرة هو مقدمة لامتياز التنفيذ المباشر[3].

والإدارة لا تستطيع التخلي عن هذا الامتياز أو أن تتنازل عنه . فما دامت تتمتع به ، ليس لها كأصل عام اللجوء إلى القضاء بشأن ذلك . فبموجب هذا الامتياز لا تلجأ الجهة الإدارية مصدرة القرارات التنفيذية إلى القضاء الإداري ، وذلك على خلاف الأصل العام في القانون الخاص[4]. فلا تبادر برفع الدعوى ، ومن ثم فهي لا تقف في مركز المدعي ، ولا تتحمل الأعباء التي يتطلبها هذا المركز في الدعوى الإدارية ، وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى نتائج تؤثر في الإثبات في المواد الإدارية ، باستثناء الحالات التي لا يكون لها امتياز التصرف المباشر ، وإصدار الأعمال التي لها قوة إلزامية ، وتنفيذية .

وتتمتع القرارات الإدارية التنفيذية بحجية نتيجة تعلقها بالمصلحة العامة ، غير أن هذه الحجية تكون لها مرتبة أقل من الحجية التي تتمتع بها الأحكام القضائية الإدارية ، ذلك أن

---

(1) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، تسبيب القرارات ... ، المرجع السابق ، ص. 567 - 568 .

(2) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1095 - 1096 .

(3) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 56 .

(4) jean LAMARQUE , Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs , Paris , 1960 , p. 148 .

حجية الشيء المحكوم فيه مؤداها مطابقة الحكم للقانون ، واعتباره عنوانا للحقيقة لا يجوز مناقشته ، في حين أن الحجية التي تتعلق بالقرار الإداري التنفيذي تقوم على قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية ، وهي مؤقتة يمكن مناقشتها والمنازعة فيها[1] .

ويترتب على هذا الامتياز المخول للإدارة أن يقف الفرد في مركز المدعي في حالة الطعن في مدى مشروعية القرار التنفيذي أمام القضاء الإداري . أما الإدارة فتقف في مركز المدعى عليه ، بالرغم مما تملكه من امتيازات ، مما يؤدي إلى صعوبة في الإثبات بالنسبة للمدعي ، الأمر الذي يخلق ظاهرة عدم التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية ، ويجب معه تدخل القاضي الإداري من خلال السلطات المخولة له في هذا المجال[2] .

الفرع الثاني

أثر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة على مركز الطرفين في المواد الإدارية .

إن وجود الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية باعتبارها شخص معنوي عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة يؤثر تأثيرا كبيرا في مجال الإثبات في المواد الإدارية ، حيث يؤدي إلى وقوف الإدارة في غالب الأحيان في موقف المدعى عليه ، وهو مركز سهل ، في حين يتحمل الطرف الأضعف في الدعوى ، وهو الفرد ، عبء مركز المدعي الأمر الذي تنعكس آثاره بصورة كبيرة وواضحة على الإثبات في الدعوى الإدارية[3] . ولذلك سيتم بيان مركز كل من الطرفين في الدعوى الإدارية من خلال ما يلي .

أولا: وجود الفرد في الغالب في مركز المدعي في الدعوى الإدارية .

إن الامتيازات الممنوحة قانونا للإدارة والموضحة سابقا ، يكون لها نتائج واضحة وخطيرة عند رفع الدعوى أمام القضاء الإداري ، تتمثل في أن الفرد ، يقف عادة من الدعوى الإدارية موقف المدعي ، وما يمكن أن ينشأ عنه من صعوبات وأعباء ، بالنسبة للإثبات فيها

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 80 - 81 .

(2) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 570 .

(3) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1086 .

وهو مركز صعب بالنسبة له . في الوقت الذي تكون فيه الإدارة التي تملك أدلة الإثبات سلفا تشغل موقف المدعى عليه ، وهو الموقف الأسهل في الدعوى الإدارية . وبذلك يكون الفرد هو المدعي كأصل عام في مجال الإثبات في المواد الإدارية ، والإدارة تكون في مركز المدعى عليه غالبا فيها .

وفي هذا المجال يمكن تعريف المدعي بأنه كل من تقدم إلى القضاء الإداري ، والذي غالبا ما يكون شخصا من أشخاص القانون الخاص ، في مواجهة خصم آخر هو الإدارة ، بحيث تثبت له الصفة في الدعوى ، وهي السلطة أو الولاية في مباشرة الدعوى الإدارية يستمدها المدعي من كونه صاحب الحق الموضوعي المعتدى عليه ، والذي رفعت الدعوى للمطالبة به أو نائبا عنه[1] .

والجدير بالذكر أن مصطلح الفرد في هذا السياق ، لا يقصد به فقط الفرد العادي أو الطبيعي ، وإن كان ذلك هو الوضع الغالب بالنسبة للدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري ، وإنما يدخل في هذا المعنى أيضا الأشخاص المعنوية الخاصة ، منها على سبيل المثال الشركات الخاضعة للقانون الخاص ، والجمعيات بمختلف أنواعها[2] .

ويشترط لاكتساب الصفة في التقاضي أمام القضاء الإداري ، أن يكون لديه أهلية الاختصام ، وهي صلاحية الشخص لاكتساب المركز القانوني بكل ما يتضمنه من حقوق وواجبات . والأهلية لدى بعض الفقهاء لا تعتبر شرطا لقبول الدعوى الإدارية ، وإنما هي شرط لصحة الإجراءات القضائية الإدارية[3] .

فإذا باشر الدعوى من هو ليس أهلا لمباشرتها ، كانت دعواه مقبولة لكن الإجراءات في الخصومة تكون باطلة . والمشرع الجزائري أخذ بهذا الرأي ، فجعل الأهلية ضمن الدفع ببطلان الإجراءات ، ومن النظام العام يمكن للقاضي الإداري إثارتها تلقائيا[4] . بينما جعل الصفة ضمن الشروط المتعلقة بالدعوى ، وبذلك فإن المشرع قد عدل عن موقفه السابق حيث

---

[1] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 91 - 92 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 100 - 101 .

[3] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 92 .

[4] أنظر المادتين 64 - 65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

كانت في قانون الإجراءات القديم مع الصفة والمصلحة كشروط لرفع الدعوى الإدارية[1] .

وإذا كان الفرد هو المدعي في الدعوى الإدارية كأصل عام خاصة في مجال الإثبات ، فإن هذا الأصل لم تتضمنه بشكل صريح قواعد إجراءات التقاضي الإدارية المعمول بها ، وإنما يستخلص من المبادئ الأساسية المطبقة أمام القضاء الإداري ، وظروف التقاضي ، والاختصاصات القضائية المخولة له .

كما يستفاد ذلك من تحديد اختصاص القضاء الإداري الذي يختص بنوعين من المنازعات الإدارية : النوع الأول يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية ، والفرد بالنسبة لها يكون دوما في مركز المدعي في الدعوى . والنوع الثاني يتعلق بالقضاء الكامل الخاص بمنازعات الوظيفة العامة ومنازعات العقود الإدارية . والأصل في هذه المنازعات أن الفرد هو المدعي عادة إلا في بعض الحالات الاستثنائية النادرة التي تقف الإدارة في موقف المدعي ، سواء باختيارها وإرادتها ، أو لأن الطريق القضائي هو السبيل الوحيد لاقتضاء حقوقها[2] .

ثانيا: وجود الإدارة في مركز المدعي استثناء .

إن الأصل العام المتمثل في وقوف الإدارة في مركز المدعى عليه ، ووجود الفرد في مركز المدعي ، يرد عليه استثناءات تصبح فيها الإدارة مدعية بدلا من مدعى عليها . ويظهر هذا جليا في قضاء التأديب وذلك بالنسبة للأنظمة القضائية التي تأخذ بهذا النظام ، والحالات التي لا تتمتع فيها الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر ، فتلجأ للقضاء للحصول على حقها[3] .

1 ـ مجال الدعاوى الإدارية التأديبية .

تكون الإدارة مدعية في هذه الدعاوى ، عندما تلجأ إلى القضاء التأديب داخل القضاء الإداري ، للمطالبة بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظفين العاملين في الدولة وفقا لقواعد المسؤولية التأديبية . ويتطلب ذلك من الإدارة إثبات قيام المسؤولية التأديبية بأركانها ، ومنها الخطأ الوظيفي أو التأديبي ، الذي يكون نتيجة الإخلال بالواجبات الوظيفية إيجابا أو سلبا .

---

(1) مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص. 322 - 323 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 93 - 94 .

(3) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 63 .

وتعرف الأخطاء التأديبية بأنها إخلال أو مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية التي نص عليها القانون . أو الخروج عن المقتضيات التي تتطلبها هذه الوظيفة التي يجب أن يقوم بها بنفسه ، أو التقصير في تأديتها بما تتطلبه من دقة وأمانة . فكل من يقوم بذلك يعد مرتكبا لخطأ تأديبي يرتب عليه القانون عقابا يتناسب مع قدر هذا الخطأ . ومن الملاحظ أن القضاء الإداري لا ينفرد بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين ، وإنما يشاركه في ذلك مجالس التأديب . والخطأ المنسوب إلى الموظف قد يشكل جريمة تأديبية وأخرى جنائية في نفس الوقت .

وللإدارة أو مجالس التأديب أن توقع الجزاء التأديبي دون الحاجة لانتظار لنتيجة الحكم الذي سيصدر في هذا الشأن كما هو الحال في القانون الجزائري ، ما دام لديها الأسباب التي تبرر لها اتخاذ هذا الجزاء ، وقدرت أنه صحيح ، وهذا يزيد من عمق الهوة الموجودة بين طرفي الدعوى الإدارية ، حيث يمكن اعتباره امتيازا من امتيازات الإدارة التي تؤثر في الإثبات في المواد الإدارية[1] . وتقف الإدارة في تلك الدعاوى في موقف المدعي ويترتب على ذلك أن يقع عليها عبء إثبات ما تدعيه ، وأساس ذلك أن أوراق التحقيق والقرار الذي صدر بالعقوبة التأديبية يكون في حوزتها ، وبذلك تلتزم بتقديم المستندات والأوراق واقعا وقانونا[2] .

2 ـ مجال الدعاوى الإدارية الجزائية .

يعد القضاء الجزائي فرعا من فروع القضاء الإداري في القانون المقارن ، بحيث له طبيعة خاصة مستقلة عن قضاء الإلغاء والقضاء الكامل ، وإن كان يتصل بقضاء المشروعية كما هو الحال بالنسبة للقضاء التأديبي . وفي هذا المجال تقوم الإدارة بالمبادرة باللجوء إلى

القضاء المختص لتوقيع الجزاءات لها طبيعة جنائية بالنسبة لبعض المخالفات التي تقع من جانب الأفراد ، سواء كانوا من الموظفين ، أو غيرهم لمخالفتهم للقوانين واللوائح .

وهذه الدعاوى تختلف بصورة كبيرة عن الدعاوى الإدارية العادية المتمثلة في دعوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل ، بحيث تهدف هذه الدعاوى الجزائية إلى توقيع الجزاء على تصرف معين . فهي إذن دعاوى إدارية ذات طبيعة خاصة ، وفيها يظهر بشكل جلي التزام الإدارة باللجوء إلى القضاء الإداري ، وما ينتج عنه من تحملها لصعوبات وأعباء الإثبات .

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 97 - 98 .

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 103 .

ففي هذه الدعاوى يظهر أنه أيا كانت الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة ، فإن ذلك لا يخولها توقيع جزاءات جنائية باعتبارها من الاختصاصات المنوطة بالقاضي الجنائي العادي بصفة أصلية ، واستثناء من ذلك يختص بها القضاء الجزائي الإداري ، كما هو الحال في القضاء الفرنسي حيث أن المحاكم الإدارية تختص بتوقيع بعض الجزاءات ذات الشبه بالجزاءات الجنائية بالنسبة لمخالفات الطرق الكبرى .

والجدير بالذكر أن الدعاوى التأديبية الإدارية تختلف عن الدعاوى الجزائية الإدارية من حيث الأشخاص الذين يخضعون لها . فالدعاوى التأديبية تطبق على الأعوان العموميين فقط . أما الدعاوى الجزائية فتطبق على كل من يرتكب خطأ جزائيا سواء كان عونا عموميا أو فردا عاديا .

وفي الفقه الفرنسي ظهرت العديد من المؤلفات[1]، التي درست القضاء الجزائي في القانون الإداري الذي يظهر بصورة واضحة فيما يعرف بدعاوى مخالفات الطرق بقصد حماية المال العام . أما في القانون المصري فقد حدد المشرع[2]، اختصاصات القضاء الإداري بالنظر في توقيع بعض المخالفات على سبيل الحصر[3] . أما بالنسبة للقضاء الجزائري ، فبالنظر إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، فإن الدعاوى الجزائية غير محددة بصورة واضحة ضمن الدعاوى التي يختص بنظرها مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية[4] .

---

(1) من بين هذه المؤلفات : M. DELMAS MARTY et Teitgen COLLY , De la répression administratif au droit administratif pénal , éd Ecnomica , Paris , 1992 ; Pierre LASCOUMES et Cécile BARBERGER , Le droit pénal administratif , Rev. Sc .crim , n°1 , 1988 , Paris ; André DE LAUBADÈRE et autres , Taite de droit administratif , tome 11 , 10éme éd , L.G.D.J. , 1995 .

(2) ومن ذلك ما نص عليه القانون رقم 95 لسنة 1992 المتعلق بإصدار رأس المال حيث نصت المادة 31 منه على أن : « لمجلس إدارة الهيئة إذا قام خطر يهدد استقرار سوق رأس المال أو مصالح المساهمين في الشركة أو المتعاملين معها أن يتخذ التدابير التالية : توجيه تنبيه إلى الشركة ، منع الشركة من مزاولة بعض الأنشطة المرخص لها بمزاولتها . » . بالإضافة إلى المادة 41 من ق رقم 11 من قانون الضريبة العامة المصري لسنة 1991 حيث أشارت إلى مجموعة من المخالفات التي تستوجب توقيع عقوبات إدارية بموجب حكم قضائي . لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، راجع : محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، بدون دار نشر ، مصر ، 2006 - 2007 ، ص. 83 وما بعدها .

(3) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 99 - 100 - 101 .

(4) أنظر: المواد 800 - 801 - 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

مما سبق نلاحظ أن الإدارة في هذه الدعاوى الجزائية تقف موقف المدعي استثناء باعتبارها سلطة اتهام في بعض التشريعات[1]، حيث تختص بتقرير الجزاءات سلطات إدارية بواسطة إجراءات إدارية محددة بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح ، ويطلق عليه بالردع الإداري .

وفي البعض الآخر هي التي تتولى تقديم المستندات والأوراق اللازمة إلى النيابة العامة حيث تتولى في معظم الحالات إبلاغها ، أو ترفع الدعوى الجزائية لتوقيع بعض الجزاءات الإدارية ذات الصبغة الجنائية ضمن الإجراءات المقررة في القانون الجنائي ، كما هو الحال في النظام القضائي الجزائري .

والجدير بالذكر أن الإثبات في الدعاوى الجزائية الإدارية يخرج عن نطاق الإثبات في المواد الإدارية ، لأن قواعده لا تختلف كثيرا عن تلك المقررة في قانون العقوبات . كما أن هناك خلافا حول طبيعة هذه الدعوى من حيث تعريفها ، ومراكزها القانونية من جانب الفقه والتشريعات المختلفة[2] .

3 - مجال الدعاوى الإدارية المحضة .

تقف الإدارة في هذه الدعاوى في موقف المدعي كما هو الحال في الحالات التي لا تتمتع فيها بامتياز التنفيذ المباشر ، ومن ثم تكون مجبرة على الوقوف موقف الإدعاء باعتباره الطريق

الوحيد للحصول على حقوقها ، أو توقيع الجزاء المقرر . ومن ذلك أنه لا يجوز لها إبطال تصرف ، أو حل مؤسسة إلا بموجب حكم قضائي .

---

(1) وقد اتجهت الكثير من التشريعات إلى الأخذ بفكرة القانون الإداري الجزائي منها المشرع الألماني ، والإيطالي ، والمشرع النمساوي الذي أصدر أول قانون إداري جنائي متكامل في سنة 1902 ، أما بخصوص المشرع الفرنسي فبالرغم من عدم الأخذ بنظام متكامل للعقوبات الإدارية إلا أنه قد أصدر بعض القوانين المتعلقة بهذا المجال منها على سبيل المثال القانون الذي أصدره المشرع الفرنسي بخصوص المساس بحرية المنافسة في 1 ديسمبر 1986 ، والقانون الصادر بتاريخ 23 جانفي 1989 ، أما المشرع المصري فقد أصدر بعض التشريعات التي تضمنت جزاءات إدارية منها على سبيل المثال قانون الجمارك بشأن المخالفات الجمركية في سنة 1963 ، وقانون لسنة 1973 المعدل بالقانون رقم 155 لسنة 1999 . أشار إلى ذلك محمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص. 52 وما بعدها .

(2) أمين مصطفى السيد ، الحد من العقاب نحو نظرية عامة لقانون العقوبات الإداري ، رسالة لنيل الدكتوراه ، كلية الحقوق ، الإسكندرية ، مصر ، 1993 ، ص. 307 وما بعدها .

كذلك الأمر في الحالات التي تفضل فيها الإدارة مختارة اللجوء إلى القضاء الإداري ابتداء رغم تمتعها بامتياز التنفيذ المباشر ، فإن وقوفها في مركز المدعي أمام القضاء الإداري يكون باختيارها ، وليس باعتبار أنه الوسيلة الوحيدة للحصول على حكم قضائي قابل للتنفيذ لحماية مركزها القانوني[1] . ومن ذلك حالة عدم التزام مقاول أو مورد بتنفيذ التزاماته بموجب عقد إداري ، فإنه يجوز للإدارة إن تضررت أن تلجأ إلى القضاء لإجباره على التنفيذ[2]، بالرغم من سلطتها في توقيع الجزاءات التي تأخذ عدة صور منها الجزاءات المالية أو الفسخ الجزائي للعقد الإداري[3] .

المبحث الثاني

قواعد الإثبات في المواد الإدارية .

تتنوع إجراءات التقاضي المطبقة أمام القضاء الإداري إلى قواعد مكتوبة ، ومنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها ، وأخرى غير مكتوبة يكون القضاء ملتزما بها دون حاجة إلى نص يقررها لتمتعها بأهمية كبيرة من أجل تحقيق العدالة ، وهي ما تسمى بالعرف الإداري ، وهذه القواعد هي التي يتكون منها القانون الإداري في الغالب[4] .

على أن الدعوى الإدارية تتميز عن غيرها من الدعاوى بأن أحد أطرافها هو الإدارة التي تتمتع بامتيازات متعددة تجعلها في مركز أقوى من الفرد سواء كانت مدعية ، وهذا أمر نادر الحدوث كما سبق شرحه ، أو مدعى عليها ، وهذا هو الأمر الغالب . كما أن الإدارة تهدف من خلال جميع أعمالها تحقيق المصلحة العامة ، ولهذا السبب فإنها تستطيع أن تصدر قراراتها وفقا لسلطاتها التقديرية ، ولما تراه يحقق المصلحة العامة[5] .

---

(1) أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، مؤسسة دار الشعب ، القاهرة ، مصر ، 1977 ، ص. 105 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 104 - 106 .

(3) محمد الصغير بعلي ، العقود الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2005 ، ص. 75 .

(4) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 144 .

(5) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 44 - 45 .

وهي تخضع في ذلك للقانون العام ، وهذا ما يعطي خصوصية للدعوى الإدارية ، إضافة إلى الدور الإيجابي الذي يتمتع به القاضي الإداري . كل ذلك من شأنه أن يجعل قواعد الإثبات في المواد الإدارية بالغة الأهمية نظرا لما تتمتع به الدعوى الإدارية من مميزات وخصوصية . فلا يمكن تطبيق القواعد العامة في الإثبات على هذه الدعوى ، إلا بالقدر الذي يتلائم معها ومع مراكز خصومها . من خلال ما سبق سوف يتم التطرق في هذا المبحث إلى محل الإثبات في المواد الإدارية في مطلب أول ، وعبئه في المواد الإدارية في مطلب ثان .

المطلب الأول

محل الإثبات في المواد الإدارية .

إذا ادعى الفرد بحق أمام القضاء الإداري ، فإنه يجب عليه حتى يحكم له بما يدعيه إقامة الدليل على الواقعة القانونية المنشئة لهذا الحق . فمن يدعي أن له دينا في ذمة الإدارة ، عليه أن يثبت مصدر هذا الدين ، أي الواقعة التي أنشأت الالتزام بينهما ، سواء كان عقدا ، أو قرارا إداريا ، أو عملا ماديا رتب عليه القانون الإداري هذا الالتزام[1] .

فإذا استطاع المدعي أن يثبت هذه الواقعة القانونية ، فإنه يكون قد أثبت وجود الحق المطالب به . وبذلك فإن محل الإثبات في المواد الإدارية يقتصر على إثبات الواقعة القانونية . فالخصم يقيم الدليل على وجودها ، أما الأثر الذي يرتبه القانون فيدخل في مهمة القاضي الإداري ، الذي يطبق القانون على تلك الواقعة ليستخلص أثرها القانوني[2] . وهذا ما سيتم بيانه من خلال الطبيعة القانونية لمحل الإثبات في المواد الإدارية في فرع أول ، والشروط الواجب توافرها في الوقائع محل الإثبات في المواد الإدارية في فرع ثان .

---

[1] محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص. 20 .

[2] أنظر قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 14 يناير 1916 في قضية (camino) الذي جاء فيه : « ومن حيث أنه إذا كان مجلس الدولة لا يملك تقدير ملاءمة التدابير المطعون فيها أمامه لتجاوز السلطة ، فله أن يتحقق من مادية الوقائع التي سببت هذه التدابير ، وهكذا يجب على الإدارة أن تقدم الدليل الذي تتحمل عبئه لإثبات صحة الوقائع المادية المدعى بها ، أو على الأقل بداية دليل أو حتى أن تؤيد أوراق الملف المادية الوقائع المدعاة . » . لمزيد من التفاصيل حول هذا القرار ، أنظر: موسوعة القرارات الكبرى في القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 192 وما بعدها .

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لمحل الإثبات في المواد الإدارية .

إن محل الإثبات في الدعوى الإدارية ، ليس هو الحق نفسه أو الأثر القانوني المدعى به ، بل هو مصدر الحق نفسه ، أو بمعنى آخر السبب المنشئ له[1] . إذن فمحل الإثبات يتجلى في مصدر الحق ، أي الواقعة القانونية التي أنشأت الحق المطالب به ، فالقاعدة أن محل الإثبات الذي يجب إثباته خلال سير الدعوى الإدارية يقتصر على الوقائع المسببة للحق المطالب به[2] .

فعلى ذلك يجب إثبات الواقعة التي كانت سبب الأثر القانوني للحق المتنازع عليه أمام القضاء الإداري . ولكن ذلك لا يعني أن يتم إثبات القاعدة القانونية التي قضت بترتيب ذلك الأثر على وجود تلك الواقعة القانونية . ذلك أنه يمكن أن يكون للحق كيانه القانوني ، ومع ذلك قد يعجز صاحبه عن إثبات الواقعة القانونية المنشئة له ، فلا يصبح لهذا الحق أية قيمة ، وغير ذي نفع من الناحية العملية[3] .

ومن هنا يتبين أن ما يجب إثباته هو الواقعة المادية ، أو التصرف القانوني مصدر الحق المتنازع عليه . وللتمييز بين هاتين المسألتين أهمية خاصة في مجال الإثبات في المواد الإدارية[4] . فمحل الإثبات هو ما ينبغي على المدعي في الدعوى الإدارية إثباته ، ومن المهم أن يعرف المدعي على وجه الدقة والتحديد الأمر الذي يجب عليه إثباته لكي يتمكن من الحصول على حقه . ولإثبات صحة إدعاءاته أمام القضاء الإداري ، يجب عليه من الناحية المنطقية إثبات عنصرين هما عنصر الواقع ، وهو مصدر الحق المدعى به ، والإشارة إلى عنصر القانون ، وهو القاعدة القانونية التي قررت هذا الحق .

---

[1] محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص. 20 .

[2] Jacques FLOUR - Jean Luc AUBERT , Les obligations (le rapport d'obligation - la preuve) , 2éme édition , Dalloz , 2001 , p. 3 .

[3] مراد محمود الشنيكات ، الإثبات بالمعاينة والخبرة في القانون المدني دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 ، ص. 28 .

[4] بكوش يحيى ، أدلة الإثبات في القانون المدني الجزائري والفقه الإسلامي ، الطبعة الثانية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1988 ، ص. 23 .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن محل الإثبات يتعلق بالواقعة القانونية التي يرتب عليها القانون أثرا باعتبارها مصدرا للحق ، وذلك لأن الحق في ذاته سواء كان شخصيا أو عينيا ، غير محسوس ويستحيل إثباته ، وإنما يستنبط ويستنتج من مصدره وهي الواقعة القانونية التي أدت إلى نشوء الحق المدعى به[1] . ومن هنا كان من الضروري معرفة الطبيعة القانونية للوقائع محل الإثبات في المواد الإدارية لما لها من أهمية خاصة في هذا المجال .

أولا: الوقائع المادية .

الواقعة القانونية هي أمر يحدث ، فيرتب عليه القانون الإداري كسب حق ، أو نقله ، أو تعديله أو انقضائه ، وهي إما واقعة مادية أو تصرف قانوني . والواقعة المادية قد تكون واقعة طبيعية كالفيضان ، أو الزلازل الذي يخلق قوة قاهرة ، وقد تكون من فعل النشاط الإداري[2] .

فالواقعة المادية تعرف على أنها مجموعة الأعمال التي قد تصدر عن الأشخاص التابعين للإدارة ، ويرتب عليها القانون الإداري آثارا قانونية بغض النظر عن الإرادة التي

أحدثتها ، سواء اتجهت هذه الإرادة إلى إحداث هذا الأثر أم لا . ومثال ذلك الفعل الضار الذي هو أساس المسؤولية الإدارية التي يرتب عليها القانون الإداري التزام الإدارة بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر [3] .

ونظرا للطبيعة القانونية للوقائع المادية ، فإنه ليس من المعقول أن يتم إثباتها بواسطة الكتابة من قبل الخصم الذي يتمسك بها في الدعوى الإدارية ، لأن هذه الوسيلة من وسائل الإثبات ، لا تصدر إلا عن إرادة واعية ، وهذا مخالف لطبيعتها ، ومن ثم فإنها تقبل الإثبات بكل طرق الإثبات الممكنة بشرط أن تتلاءم مع طبيعتها [4] .

---

[1] عباس العبودي ، شرح أحكام قانون الإثبات المدني ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2005 ص. 30 .

[2] محمد حسن قاسم ، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2007 ، ص. 55 .

[3] مفلح عواد القضاة ، البينات في المواد المدنية والتجارية دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، 2007 ، ص. 38 .

[4] بكوش يحي ، المرجع السابق ، ص. 23 .

ثانيا: التصرفات القانونية .

التصرف القانوني هو اتجاه الإرادة إلى إحداث أثر قانوني معين [1] ، وبالتالي فإن التصرف القانوني قوامه الإرادة [2] . فالعمل القانوني هو التصرف الإرادي الذي يكون الغرض منه إنشاء حق ، أو تعديله ، أو إنهائه ، فبمجرد أن تبرز هذه الإرادة إلى الوجود ، فإنه يمكن لكل من له مصلحة أو حق أن يقوم بإبرام ذلك التصرف عن طريق الكتابة لكي يتكمن من أن يستبقي على الدليل الذي يحتمل أن يثبت به حقوقه في حالة المنازعة عليها أمام القضاء الإداري . وهذا ما يفسر تشدد المشرع في منع إثبات هذه التصرفات بوسائل الإثبات الناقصة والخطيرة ، التي قد يضيع الحق إذا ما تم الإثبات بها ، كاليمين ، والإقرار [3] .

والتصرف القانوني في القانون الإداري قد يكون من جانب واحد ، كالقرارات الإدارية سواء كانت فردية أو تنظيمية ، أو من جانبين كالعقود الإدارية . ويعرف القرار الإداري باعتباره تصرفا قانونيا من جانب واحد أو بإرادة منفردة أنه عمل قانوني من جانب واحد يصدر

بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ، ويحدث آثارا قانونية ، بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم[4] .

كما يعرف العقد الإداري باعتباره تصرفا قانونيا من جانبين على أنه الاتفاق الذي يبرمه شخص معنوي عام قصد تسيير مرفق عام وفقا لأساليب القانون العام بتضمينه شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص[5] .

وللتفرقة بين الوقائع المادية ، والتصرفات القانونية أهمية كبرى في الإثبات ، إذ تقتضي الضرورات العملية إثبات الوقائع المادية بجميع طرق الإثبات ، ذلك أن طبيعتها لا تستلزم نوعا معينا من الأدلة لإثباتها ، وإلا استحال إثباتها في أغلب الحالات . فليس من المعقول أن يطالب

---

[1] محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص. 21 .

[2] عباس العبودي ، المرجع السابق ، ص. 56 .

[3] بكوش يحي ، المرجع السابق ، ص. 23 .

[4] عمار بوضياف ، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص. 15 .

[5] محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص. 10 .

المضرور بدليل كتابي لإثبات خطأ من جانب الإدارة عندما يطالبها أمام القضاء الإداري بالتعويض عن الضرر الذي أصابه[1] .

ومن الملاحظ أنه إذا كانت قواعد الإثبات أمام القضاء العادي تقضي بأن الوقائع المادية يجوز إثباتها بكافة طرق الإثبات ، لأن طبيعتها لا تتطلب وجود وسائل معينة لإثباتها ، وأن التصرفات القانونية لا يجب إثباتها إلا بالدليل الكتابي ، فإنه لا فرق بين إثبات الوقائع المادية والتصرفات القانونية في المواد الإدارية ، بل يجوز إثبات كل من الوقائع القانونية والتصرفات القانونية بكل الطرق المقبولة أمام القضاء الإداري ، على الوجه الذي يقتنع به القاضي الإداري دون اشتراط دليل معين كأصل عام[2] .

ثالثا: إثبات القاعدة القانونية الإدارية .

الأصل أن الخصوم في الدعوى غير ملزمون بإثبات القاعدة القانونية التي تحكم النزاع الذي نشأ بينهما . غير أن العادة أن المتقاضي أو وكيله يحاول أن يثبت القاعدة التي تحكم الواقعة محل النزاع . بل قد لا يكتفي بذلك ، وإنما يحاول أن يفسرها وفقا لمصلحته في الخصومة ، ومع أن المحامين يوفرون على القاضي جهدا كبيرا في هذا الصدد ، فإن الحماسة والرغبة في كسب القضية غالبا ما يؤديان إلى استنباطات وتفسيرات مختلفة لنفس القاعدة .

وهذا الإختلاف قد يؤدي إلى تناقض بين مختلف الحجج المقدمة من طرف الخصوم أو وكلائهم ، فيحاول القاضي الإداري نتيجة ذلك استبعاد ما قد يؤدي إلى خطأ في الحكم ، وقد يقوم بالتفسير والتكييف ، الأمر الذي تمكنه منه خبرته الطويلة وثقافته القانونية . غير أنه ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أنه لا يعني أن عبء ذلك التفسير يكون على الأطراف[3] .

فالمبدأ الذي يقضي بأن إثبات الواقع يكون للخصوم ، وإثبات القانون هو من إختصاص القاضي يعتبر من أقدم المبادئ في نظرية الإثبات في الدعوى الإدارية ، وأكثرها إتصالا بالواقع العملي . حيث يفترض في هذا التوزيع استقلال القاضي الإداري بالعنصر القانوني على

---

[1] عادل حسن علي ، الإثبات في المواد المدنية ، مكتبة زهراء الشرق ، مصر ، 1996 ، ص. 29 - 30 .

[2] أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص. 35 .

[3] نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (الكتاب الأول) ، ص. 177- 178 .

أساس أنه ملزم بمعرفة القانون وتطبيقه في ذات الوقت .

لكن قد يحدث في بعض الحالات أن يبين الخصوم في الدعوى الإدارية ، أو وكلاؤهم من المحامين القواعد القانونية التي تستندون إليها في طلباتهم ودفاعهم ، وتكون هذه القواعد محل خلاف في الفقه والقضاء أو يشوبها بعض الغموض ، وبالتالي فهي بحاجة إلى تفسير ، ومن ثم يبدي كل منهم رأيه في هذا الخلاف ، وذلك لترجيح الرأي الذي يتفق مع ما يدعيه .

وهذا لا يعد إثباتا للقاعدة القانونية ، وإنما هو يتعلق بتفسيرها . ويظهر ذلك في التعبير اللاتيني الذي يتوجه به القاضي الإداري للمدعي أو وكيله « أعطني الواقع لأعطيك القانون » . وكثيرا ما جرت على ألسن القضاة في المحاكم الفرنسية العبارة الشائعة الآتية « أيها المحامي انتقل إلى الوقائع فالمحكمة تعرف القانون »[1] .

رابعا: الحالات التي يجب فيها إثبات القاعدة القانونية الإدارية .

هناك حالات يتعين فيها على الخصم إثبات القاعدة القانونية التي تطبق على النزاع ، وهي العرف الإداري ، بالإضافة إلى القاعدة القانونية الواردة في القانون الإداري الأجنبي .

1 ـ العرف الإداري .

يعرف العرف الإداري على أنه مجموعة من القواعد التي اعتادت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها في غياب نص تشريعي يضبط هذا النشاط ، وتستمر في إتباعها فتصبح ملزمة لها . كما يمكن تعريفه على أنه السلوك الذي درجت الإدارة على إتباعه في مزاولة نشاط معين ، وتعد مخالفة هذه القواعد مخالفة للمشروعية ، وتؤدي إلى إبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانونا[2] .

والقاعدة في الإثبات أن العرف الإداري يأخذ حكم القاعدة التشريعية إذا كان عاما . وبذلك يفترض أن القاضي الإداري على علم به ، ومن ثم لا يلزم الخصوم في الدعوى الإدارية الذين يستندون إلى قاعدة قانونية مصدرها العرف الإداري أن يثبتوا هذه القاعدة ، ويكون تطبيق

---

[1] عباس العبودي ، المرجع السابق ، ص. 31 .

[2] علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، الجزء الأول ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009 ، ص. 28 .

القاضي الإداري لها مسألة قانونية تخضع لرقابة مجلس الدولة .

غير أن العرف الإداري إذا كان محليا ، فإن ذلك لا يعني افتراض علم القاضي الإداري به ، وبالتالي يكون على الطرف الذي يستند إليه أن يثبته . ويكون أمر التثبت من قيامه متروكا للقاضي الإداري ، فلا يخضع فيه لرقابة قاضي النقض . أما تطبيق القاضي للعرف بعد أن يثبت قيامه ، فيكون خاضعا لرقابة مجلس الدولة . أما فيما يخص العادة الاتفاقية ، فهي التي لم تبلغ مبلغ العرف لعدم توفر عنصر الإلزام فيها ، فهي لا تكون ملزمة إلا إذا تبين من الاتفاق وظروفه أن المتعاقدين قصدا إتباع حكمها صراحة أو ضمنا ، لذلك فهي مجرد واقعة يقع عبء إثباتها على من له مصلحة في ذلك بكافة الطرق[1] .

2 ـ القاعدة القانونية الواردة في القانون الإداري الأجنبي .

قد تكون القاعدة القانونية واجبة التطبيق واردة في قانون أجنبي وفقا لقواعد الإسناد في القانون الوطني ، وبالتالي فإن على الخصم الذي يستند إليه إثبات هذا القانون ، لأنه لا يفترض علم القاضي الإداري بها[2] . وعلى ذلك يعتبر القانون الأجنبي مجرد واقعة مادية من وقائع الدعوى الإدارية ، ومن ثم يتوجب على الخصم الذي يتمسك به عند المنازعة الإدارية أن يثبت وجوده ومحتواه .

ويمكن تفسير ذلك بأن القانون هو في أساسه تعبير عن إرادة المشرع الوطني ، وإظهار لسيادته . والقانون الإداري الأجنبي على ذلك يستمد سيادته من خارج حدود الدولة بخلاف القانون الإداري الوطني . بالإضافة إلى ذلك فإن هذه القاعدة تبررها تلك الضمانات القانونية التي تحيط بإصدار القانون الإداري الوطني ، وتطبيقه في موطن القاضي ، وهذا قد لا يتحقق بالنسبة للقانون الأجنبي . ويترتب على ذلك اعتبار القاعدة الواردة في القانون الإداري الأجنبي من حيث إثباته مجرد واقعة يتمتع القاضي الإداري بحرية واسعة في تطبيقه أو عدم تطبيقه ، وفي إعطائه أية قيمة تقديرية يراها مناسبة[3] .

---

[1] محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص. 23 .

[2] مراد محمود الشنيكات ، المرجع السابق ، ص. 30 .

[3] بكوش يحي ، المرجع السابق ، ص. 24 - 25 .

والجدير بالذكر أن القانون الإداري الوطني إذا نص على تطبيق أحكام قانون أجنبي ، فإنه يجب على القاضي الإداري أن يعتبر أحكام هذا القانون الأجنبي جزء من قانونه الوطني بالنسبة إلى المنازعة المعروضة عليه ، ويعتبر امتناعه عن تطبيق أحكام هذا القانون الأجنبي بحجة عدم قدرته على الوصول إليها إنكارا للعدالة .

كما يمكن للقاضي الإداري أن يبحث في إثبات القانون الأجنبي دون أن يلزم بإثباته . وذلك للتخفيف من مبدأ عدم تطبيق القاضي للقانون الأجنبي إذا لم يتمسك به أحد الخصوم في الدعوى الإدارية ، وكذلك للتخلص من الصعوبات العملية التي قد تواجه القاضي عند تطبيقه للقانون الأجنبي . وعلى ذلك فإنه يمكن للقاضي الإداري أن يثبت القانون الأجنبي من تلقاء نفسه حتى في الحالة التي لم يتمسك به أحد الخصوم . كما أن عبء الإثبات يقع على عاتق الخصم الذي

يتمسك بتطبيق القانون الأجنبي ، وبذلك فالقاضي غير ملزم بالبحث عن أحكامه من تلقاء نفسه ، ويخضع في تطبيقه وتفسيره للقانون الإداري الأجنبي ، لرقابة مجلس الدولة .

وعلى الرغم من استمرار القضاء[1]، في إعفاء القاضي من عبء إثبات القانون الأجنبي ، وإلقاء هذا العبء على عاتق الخصوم ، إلا أن القاضي في هذا الصدد ، يمكنه تطبيق القانون الأجنبي والكشف عنه من تلقاء نفسه إذا أراد ذلك ، حتى ولو لم يتمسك به الخصوم[2] .

الفرع الثاني

الشروط الواجب توافرها في الوقائع محل الإثبات .

إن القاعدة التي تقضي بأن الوقائع القانونية ، سواء كانت وقائع مادية ، أو تصرفات قانونية هي التي يجب أن تكون محلا للإثبات كما تقدم ، لا يترتب عليها أن كل واقعة مدعى بها يمكن إثباتها أمام القضاء الإداري بصفة مطلقة . كما أن الإثبات لا يتحقق إلا إذا كانت الوقائع ثابتة بصفة كافية ، أو أنه ليس فيها أي نزاع بين الخصوم ، فليس كل ما تقدم به الخصوم في

---

[1] أنظر في هذا الصدد حكم محكمة النقض الفرنسية في سنة 1960 في قضية (chemouny) التي نصت على أن : « يسوغ لقاضي الموضوع أن يطبق القانون الأجنبي من تلقاء نفسه بالرغم من عدم تمسك الخصوم بأحكامه ، كما يسوغ له أن يبحث من تلقاء نفسه عن مضمون القانون الأجنبي . » . أشار إلى ذلك عباس العبودي ، المرجع السابق ، ص.47 .

[2] عباس العبودي ، المرجع السابق ، ص. 46 - 47 .

الدعوى الإدارية من وقائع مدعى بها تكون صالحة لأن تكون محلا للإثبات من طرف القاضي الإداري ، وإنما يكون له سلطة واسعة في تقدير إمكانية ما إذا كانت تقدم أي عنصر يمكنه حل المنازعة الإدارية المعروضة عليه[1] . وعليه فإن المسألة الهامة التي ينبغي دراستها في هذا الصدد هي الشروط الواجب توافرها لقبول الواقعة محل الإثبات في المواد الإدارية .

أولا: أن تكون الواقعة محل الإثبات متعلقة بالدعوى الإدارية ومتنازعا عليها .

يشترط في الواقعة القانونية محل الإثبات في المواد الإدارية أن تكون متعلقة بالدعوى المرفوعة من قبل المدعي ، أو بالحق المطالب به من قبله ، ومتنازعا عليها .

1 - أن تكون الواقعة متعلقة بالدعوى .

ويقصد بهذا الشرط أن تكون للواقعة المراد إثباتها صلة قوية بموضوع النزاع الإداري ومتصلة بالحق المطالب به من قبل المدعي ، فلا فائدة من إثبات الواقعة القانونية إذا لم تكن لها صلة بموضوع الدعوى[2] . وتظهر أهميته هذا الشرط في الإثبات غير المباشر ، حيث يتعذر إثبات الواقعة مصدر الحق ، فيطلب القاضي الإداري من الخصوم في المنازعة إثبات واقعة قريبة من الواقعة الأصلية كما هو الحال في الإثبات بالقرائن ، بحيث يؤدي ثبوت هذه الواقعة إلى جعل الواقعة الأصلية قريبة الاحتمال . وفي هذه الحالة يشترط أن تكون الواقعة المراد إثباتها متعلقة بالواقعة الأصلية موضوع الحق المطالب به ، ومتصلة به اتصالا وثيقا .

فالإثبات غير المباشر يقوم على فكرة تحويل دليل الإثبات من الواقعة الأصلية ، التي يتعذر إثباتها ، إلى واقعة بديلة هي التي يمكن إثباتها . وعلى ذلك لابد أن تكون الواقعة البديلة هي الواقعة المراد إثباتها قريبة ومتصلة بالواقعة الأصلية اتصالا وثيقا . ومن ثم فإن هذا الاتصال هو الذي يجعل الواقعة البديلة المراد إثباتها متعلقة بالحق المطالب به[3] . فكل واقعة منتجة في الدعوى هي متعلقة بها ، وإنما ليس كل واقعة متعلقة بالدعوى الإدارية تكون منتجة فيها . والجدير بالذكر في هذا الصدد أن مسألة تعلق الواقعة بالحق المطالب به من قبل

---

[1] بكوش يحي ، المرجع السابق ، ص. 26 .

[2] محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص. 25 .

[3] مراد محمود الشنيكات ، المرجع السابق ، ص. 32

الخصوم في المواد الإدارية أم عدمه هي مسألة موضوعية لا تخضع لرقابة مجلس الدولة .

2 ـ أن تكون الواقعة متنازعا عليها.

إذا لم تكن الواقعة المدعى بها متنازعا عليها ، فلا تكون هناك حاجة لإثباتها ، ولا يصح تكليف المدعي بإقامة الدليل عليها . وبمعنى آخر أن الخصم لا يعترف بهذه الواقعة ، أما إذا سلم بها فالواقعة تكون ثابتة لا داع لإقامة الدليل عليها[1] . ذلك أن الإثبات القانوني هو إثبات قضائي أي يقع أمام القضاء الإداري ، والالتجاء إلى القضاء لا يكون في الأصل إلا في منازعة إدارية . فإذا لم يوجد نزاع حول الواقعة ، فلا محل للنظر فيها ، وضياع وقت المحكمة في إجراءات إثباتها[2] .

ثانيا: أن تكون الواقعة محل الإثبات في المواد الإدارية محددة وممكنة .

يجب أن تكون الواقعة محل الإثبات في المواد الإدارية محددة بشكل كاف ، وممكنة .

1 ـ أن تكون الواقعة محل الإثبات محددة .

إن الواقعة القانونية المراد إثباتها في الدعوى الإدارية يجب أن تكون محصورة وغير مطلقة ، أي يجب أن تكون محددة من قبل الخصم الذي يريد إثباتها بشكل يزيل أي لبس حولها . فالطرف الذي يدعي أمام القضاء الإداري أن الإدارة أخلت بتعهداتها تجاهه بموجب عقد إداري بينهما ، عليه أن يحدد هذه التعهدات ، ويعينها بشكل دقيق وواضح ليتمكن من إثباتها[3] . وهذا شرط بديهي لأن الواقعة غير المحددة لا يمكن إثباتها .

وبالتالي فإن الواقعة المحددة بشكل واضح ، والمراد إثباتها أمام القاضي الإداري ، تصلح أن تكون محلا للإثبات في الدعوى ، ولا فرق في هذا أن تكون واقعة إيجابية أو سلبية . فإثبات عقد إداري ، أو فعل ضار صادر عن الإدارة كمصدر للحق المطالب به ، يعتبر إثباتا لوقائع إيجابية . أما الوقائع السلبية المحددة فيمكن إثباتها بإقامة الدليل على واقعة إيجابية منافية لها[4] .

---

(1) محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص. 25 .

(2) عباس العبودي ، المرجع السابق ، ص. 62 .

(3) مراد محمود الشنيكات ، المرجع السابق ، ص. 32 .

(4) مفلح عواد القضاة ، المرجع السابق ، ص. 42 .

فحتى يمكن التحقق من أن دليل الإثبات الذي سيقدم على الواقعة محل الإثبات في المنازعة الإدارية يتعلق بها ، يجب أن تكون هذه الأخيرة محددة تحديدا كافيا . ذلك أن القاضي الإداري يمكنه أن يرفض وسيلة الإثبات المقدمة بخصوص واقعة مقدمة من قبل الخصوم في الدعوى ، إذا ما تبين له أنها غير محددة بشكل كاف ، وتقدير ما إذا كانت الواقعة المطلوب إثباتها محددة تحديدا كافيا ، أم أنها ليست كذلك ، مما يدخل في السلطة التقديرية لقاضي الموضوع ، ومن ثم فلا يخضع في ذلك لرقابة مجلس الدولة .

ويجب أن يتم تحديد الواقعة القانونية المراد إثباتها في عريضة الدعوى الإدارية ، أو في المذكرات المقدمة من قبل الخصوم فيها أثناء نظر القاضي الإداري في طلبات إثباتها ، أو في طلب الإحالة إلى التحقيق أو في طلب تعيين خبير [1] .

2 ـ أن تكون الواقعة محل الإثبات ممكنة أو جائزة الإثبات .

ويعني هذا الشرط أن تكون الواقعة المراد إثباتها ممكنة الوقوع عقلا . وبمعنى آخر غير مستحيلة الوقوع ، لأن المستحيل لا يقبل الإثبات . وقد تكون الإستحالة بسبب أن الواقعة تتعارض مع العقل والمنطق ، أو قد ترجع إلى وصف الواقعة القانونية بأنها غير محددة [2] . كما يمكن أن يكون عدم إمكانية إثبات الواقعة القانونية راجعا إلى منع القانون إثبات واقعة معينة لأسباب مختلفة تتعلق بالنظام العام . وقد يمنع إثبات واقعة لأسباب قانونية كما هو الحال بالنسبة لواقعة مخالفة لقرينة قانونية قاطعة ، فلا يجوز للخصم إثبات عدم صحة حكم صدر ضده ، لأن هذا يتعارض مع حجية الأمر المقضي به [3] .

كما قد يرجع ذلك إلى أن القانون لا يجيز إثباتها لتعلقها بالأسرار المهنية ، حيث قد لا يجيز القانون شهادة الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة ، حتى بعد تركهم وظائفهم عن كل ما قد يكون قد وصل إلى علمهم أثناء قيامهم به من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني ، ولم تأذن السلطة الإدارية المختصة في إذاعتها ، أو لم تأذن لهم بالشهادة عليها [4] . وكون الواقعة القانونية

---

[1] محمد حسن قاسم ، المرجع السابق ، ص. 74 .

[2] عباس العبودي ، المرجع السابق ، ص. 61 - 62 .

[3] نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الكتاب الأول) ، المرجع السابق ، ص. 179 .

[4] أحمد شوقي محمد عبد الرحمن ، النظرية العامة للالتزام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2004 ، ص. 349 .

جائزة الإثبات أم لا مسألة قانونية يخضع فيها قاضي الموضوع لرقابة قاضي النقض [1] .

<u>ثالثا</u>: أن تكون الواقعة محل الإثبات في المواد الإدارية منتجة في الدعوى .

إن الواقعة المنتجة في الدعوى هي الواقعة القانونية التي يؤدي إثباتها إلى اقتناع القاضي الإداري بوجود الحق المدعى به . فالواقعة تكون مقبولة الإثبات أمام القضاء الإداري إذا أدت إلى صحة إدعاء من يطلب إقامة الدليل عليها .

وبالتالي لا يشترط أن تكون الواقعة حاسمة في الفصل في المنازعة ، وإنما يكفي أن تكون عنصرا من عناصر اقتناع القاضي الإداري ، وإلا فلا جدوى من إثباتها ، ولو كانت متعلقة بالدعوى . كما لا يلزم أن تكون الواقعة المراد إثباتها وحدها منتجة في الدعوى ، بل يكفي أن تكون منتجة فيها إذا ما وجدت معها وقائع أخرى تشكل في مجموعها اقتناع القاضي[2] .

وتجدر الإشارة إلى أن كل واقعة قانونية منتجة في الدعوى تعتبر متصلة بها . غير أنه ليس كل الواقعة المتصلة بالدعوى تكون منتجة فيها . فبالرغم من أن الواقعة قد تتصل بالدعوى اتصالا مباشرا ، إلا أنها قد لا تؤدي إلى اقتناع القاضي الإداري وحمله على تحديد موقفه منها ، وذلك لوجود ظروف أخرى تمنعه من ذلك ، كعدم توافر الشروط الأخرى في هذه الواقعة ، أو لاقتناعه بما قد يوجد في ملف الدعوى من وثائق أو بيانات[3] .

كما يمكن أن يطلب الخصم إثبات واقعة تكون في بادئ الأمر متعلقة بالدعوى الإدارية ، وهذا يكفي مبدئيا لقبول إثبات هذه الواقعة ، ثم يتبين بعد ذلك أنها غير منتجة في الدعوى ، أو بمعنى أصح في الإثبات . فيمكن للقاضي الإداري في هذه الحالة أن يرفض إثبات هذه الواقعة ، أو أن يطلب إضافة وقائع أخرى إليها . هذا في الحالة التي يفصل بين الشرطين . أما إذا أدمج الشرطان مع بعضهما في شرط واحد ، وكان من الضروري أن تكون الواقعة منتجة أولا ، فإن القاضي الإداري مبدئيا لن يتمكن من قبول الإثبات ، وبذلك يتعطل طريق الإثبات . ويترتب على هذا الشرط أنه يجوز للمحكمة أن تعدل عن كل ما أمرت به من

---

[1] محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص. 28 .

[2] مراد محمود الشنيكات ، المرجع السابق ، ص. 33 .

[3] بكوش يحي ، المرجع السابق ، ص. 29 .

إجراءات للإثبات متى رأت أنها غير منتجة ، وذلك إذا ما وجدت في ملف الدعوى الإدارية من الأوراق ما هو كاف لتكوين اقتناعها وعقيدتها للفصل في المنازعة[1] .

المطلب الثاني

عبء الإثبات في المواد الإدارية .

إن إجراءات الإثبات في المواد الإدارية لها طابع إلزامي ، الأمر الذي يمكن بواسطته التخفيف من الأعباء التي يمكن أن يتحملها الخصوم . وينتهي دور أطراف الدعوى عند تحديد مسائل النزاع بينهما دون التدخل في دور القاضي الإداري في الفصل في المنازعة[2] .

وعبء الإثبات يتمثل في تحديد أي من الطرفين يقع عليه عبء إثبات الواقعة القانونية موضوع المنازعة . وهذا التحديد له أهمية كبيرة من الناحية العملية ، ذلك أن من يقع عليه عبء الإثبات يكلف بإثبات الواقعة المتنازع عليها ، وبذلك يكون مركزه أكثر صعوبة في الدعوى ، في الوقت الذي يكون فيه الطرف الآخر في موقف أفضل . وهذا يؤكد المعنى الذي يطلق على هذا التكليف ، وهو عبء الإثبات ، لأنه تكليف ثقيل . فعدم تحقيقه يكون نتيجته في أغلب الأحوال أن يخسر من ألقي عليه هذا العبء الدعوى ، وهذا ما يزيد عبء الإثبات في المواد الإدارية صعوبة وخطورة نظرا لعدم وجود طرفين متكافئين فيها[3] .

ونظرا لأن طبيعة إجراءات الإثبات في المواد الإدارية تفرض أن تتم بعيدا عن إرادة الخصوم فيها ، لما للقاضي الإداري من دور إيجابي وتحقيقي في المنازعة الإدارية على أساس أن أحد أطرافها هو سلطة عامة[4]، فإن عبء الإثبات في الدعوى الإدارية يأخذ منحى آخر ، وهذا ما سيتم التعرض له في هذا المطلب من خلال تحديد مضمون عبء الإثبات في المواد الإدارية في فرع أول ، والتخفيف من عبء الإثبات في المواد الإدارية في فرع ثان .

---

(1) نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (الكتاب الأول) ، المرجع السابق ، ص. 179 .

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 68 .

(3) نبيل صقر ، المرجع السابق ، ص. 186 .

(4) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 514 .

الفرع الأول

تحديد مضمون عبء الإثبات في المواد الإدارية .

إن الواجب الأول الذي يتعين على الخصوم في الدعوى الإدارية أن يقوموا به هو تحمل عبء إثبات صحة ما يدعونه . والأساس القانوني لذلك هو أنهم هم من أقاموا الدعوى أمام القضاء الإداري من أجل الحصول على حكم قضائي يحمي مراكزهم القانونية . وبالتالي فإنه

يتعين عليهم أن يمكنوا القاضي الإداري من القيام بمهمته القضائية المتمثلة في الفصل في النزاع . وهذا الأخير لن يفصل فيه إلا إذا قدمت له أدلة كافية لتكوين عقيدته واقتناعه[1] .

والأصل أن عبء الإثبات يقع على المدعي الذي غالبا ما يكون الفرد كما شرحنا سابقا . وبما أن الإدارة هي طرف أساسي في الدعوى الإدارية بوصفها سلطة عامة تتمتع بامتيازات وسلطات تفوق إمكانيات الطرف الذي يقاضيها ، الأمر الذي ينتج عنه عدم المساواة بين طرفي الدعوى ، فإن القضاء الإداري[2]؛ اعتبر أن الأصل في عبء الإثبات أن يقع على عاتق المدعي . إلا أن هذا الأصل لا يمكن الأخذ به على إطلاقه . وذلك لإحتفاظ الإدارة بكافة الوثائق والأوراق المنتجة في الدعوى الإدارية ، والتي يمكن أن يكون لها الأثر الكبير في الفصل في المنازعة . لذلك فمن المبادئ المستقر عليها في المجال الإداري هو أن تلتزم الإدارة بتقديم الأوراق ، والمستندات المتعلقة بالمنازعة ، والمنتجة فيها[3] .

أولا: الأصل أن عبء الإثبات يقع على من يدعي خلاف الوضع الثابت أو الظاهر .

إن للخصوم مبدئيا إثبات ما يدعونه من تصرفات قانونية ، أو وقائع مادية . ويتم تكليف المدعي بإثبات دعواه على أساس القاعدة العامة التي تقضي أن " البينة على من ادعى " . على

---

[1] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 608 .

[2] أنظر في هذا الصدد قرار مجلس الدولة المصري الطعن رقم 1490 جلسة 30 - 12 - 1973 . أشار إليه محمد ماهر أبو العينين إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة (الإثبات أمام محاكم مجلس الدولة) ، الجزء الثاني ، دار أبو المجد للطباعة ، 2005 ، ص. 41 . والطعن رقم 2215 / 29 من جلسة 10 - 12 - 1988 . أشار إليه نبيل صقر ، الوسيط في ... ، الكتاب الثاني (الإجراءات الإدارية) ، ص. 47 .

[3] نبيل صقر ، الوسيط في شرح ... (الكتاب الثاني - الإجراءات الإدارية) ، المرجع السابق ، ص. 46 - 47 .

أن المدعي يقصد به من يدعي واقعة خلاف الوضع الثابت أصلا[1] . فصعوبة الإثبات تقع على كل الطرفين ، فكل من يدعي أمرا خلاف الظاهر خلال سير الدعوى الإدارية يجب عليه إثباته . وبالتالي فإن لفظ المدعي يشمل كلا الطرفين في الدعوى الإدارية الذي يدعي واقعة معينة . فالذي يتحمل عبء الإثبات هو المدعي في الدعوى ، والمدعى عليه في الدفع . فكلاهما مدع في دعواه ، غير أن مقدار هذا العبء يختلف بينهما ، فأحدهما هو من سيتحمل المقدار الأكبر[2] .

فالخصم الذي يدعي بواقعة توافرت فيها الشروط السابق دراستها ، يكون له الحق في إثباتها ، فإذا لم يمكنه القاضي الإداري من ذلك ، كان ذلك يعتبر إهدارا لحقه في الإثبات[3] . وإذا كان الخصوم في الدعوى الإدارية ملزمون بإقامة الدليل على الوقائع فقط ، فإن على المدعي باعتباره البادئ في تقديم الدعوى إقامة الدليل على صحة إدعاءاته[4] . فالقاعدة الأصولية « البينة على من ادعى » تطبق في الإثبات في المواد الإدارية باعتبارها قاعدة عامة[5] .

وعليه يلقى عبء الإثبات في الدعوى الإدارية على المدعي مبدئيا ، وذلك على أساس أن المدعي هو من بادر برفعها أمام القضاء الإداري . وعلى ذلك فالخصومة الإدارية ما هي إلا نتيجة طبيعية لنشاطه في تقديمها للقضاء . لكن ذلك لا يعني أن يتحمل هو دوما عبء الإثبات في الدعوى ، وإنما يقصد بذلك أن يتحمل كل طرف يدعي من بإدعاءات معينة عبء إثباتها . ونتيجة لذلك يمكن أن ترفض إدعاءات الخصم الذي لم يتمكن من إثباتها بصورة دقيقة وكافية[6] .

---

(1) نبيل صقر ، الوسيط في شرح ... (الكتاب الأول ـ الخصومة ، التنفيذ ، التحكيم) ، المرجع السابق ، ص. 187 .

(2) Pierre PACTET , Essai d' une théorie de la preuve devant la juridiction administrative , thése pour le doctorat en droit public , édition Apedone , Paris , 1952 , p. 52 .

أشار إلى هذه الرسالة جهاد صفا ، المرجع السابق ، ص. 67 .

(3) محمد حسن قاسم ، المرجع السابق ، ص. 89 .

(4) « Parce qu'il occope la position de demandeur à l'instance juridictionnelle , le particulier supporte dés le débat de celle - ci une charge minimum , irréductible qui est de contester utilement la décision administrative . » . Pour plus de détail , voir : Jean philipe COLSON , L'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif , L.G.D.J. , Paris , 1970 , p. 124 .

(5) بدران مراد ، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 9 ، 2009 ، ص. 9 وما يليها .

(6) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 608 - 609 .

فتحديد من يقع عبء الإثبات يتوقف عليه في غالب الأحيان نتيجة الدعوى الإدارية . فمن يقع عليه عبء الإثبات يكلف بإثبات الواقعة المتنازع عليها[1] . وبذلك فهو يتحمل مخاطر الإثبات في الخصومة الإدارية ، التي تتمثل في احتمال أن لا يكون الحكم الذي سيصدر في الدعوى لصالحه[2] .

ويتضح مما سبق أن عبء الإثبات يقع على المدعي كأصل عام ، ولا يقصد به كما سبق بيانه الذي يبدأ إجراءات الدعوى الإدارية ، وإنما كل من يدعي أمرا على خلاف الوضع الظاهر أو الثابت أصلا . والوضع الظاهر على هذا الأساس هو الوضع العادي أو المألوف الذي يتفق مع طبيعة الأمور . فالقاعدة العامة هي افتراض صحة الأوضاع والمراكز القانونية القائمة إلى أن يتم إثبات العكس[3] . فمن المقرر أن من أنكر في الدعوى الإدارية أمرا خلاف الظاهر فيها ، يقع عليه عبء إثبات ما يخالفه ، سواء كان مدعيا في الدعوى ، أم مدعيا عليه فيها . وبالتالي فعلى المدعي أن يقدم على الأقل بداية إثبات على صحة إدعاءاته[4] .

فوفقا للقانون ، ومن أجل استقرار المعاملات ، إن الوضع الثابت أصلا يجب أن يحمى ، فيترك على أصله ، ومن ثم فمن يتمسك به لا يكلف بعبء إثباته ، وإن كان من الممكن في كثير من الأحوال ألا يكون على حق من ناحية الواقع والعدالة ، هذا من جهة . أما من جهة أخرى ، فإن من يدعي خلاف الأصل ، فهو يستحدث جديدا لا تدعمه قرينة بقاء الأصل على أصله ، ومن ثم فيجب عليه إثبات هذا الجديد حتى يتمتع بحماية القانون[5] .

---

(1) « Il faut remarquer que chaque partie supporte le risque de la preuve pour les conditions des normes juridiques sans l'application desquelles la demande n'est pas couronnée de de succés . » raport présenté par , M.A FISCHER , La procédure de la preuve devant les juridictions administratives allemandes , la cour suprême administratif de la république fédérale d'allemagne www. Juradmi . eu / colloquia / 1972 / germany - 1 . pdf , p. 24 .

(2) عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، 2007 ، ص. 352 .

(3) نبيل صقر ، الوسيط في شرح ... (الكتاب الأول) ، المرجع السابق ، ص. 188 .

(4) Marie Christine ROUAULTE , Contentieux administratif , 3éme éd , Gualino , Paris , 2006 , p. 211 .

(5) عبد الرزاق أحمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، الجزء الثاني ، الطبعة الثالثة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2000 ، ص. 72 - 73 .

ثانيا: اتجاهات الفقه المقارن حول كيفية تنظيم عبء الإثبات في المواد الإدارية .

لقد كان للفقه والقضاء الإداري المقارن آراء مختلفة ومتباينة حول العلاقة بين طرفي الدعوى الإدارية فيما يتعلق بعبء الإثبات . وقد تعددت الاتجاهات حول تحديد الطرف الذي

سيكلف بعبء الإثبات في المواد الإدارية ، والذي يتحمل نتيجة المخاطر التي قد تنجم عن عدم كفاية الإثبات في المنازعة ، وسيتم بيان أهم هذه الاتجاهات على النحو التالي .

1 ـ الاتجاه الذي يرى تطبيق القاعدة العامة في الإثبات في المواد المدنية .

يرى أصحاب هذا الرأي ، وهو الاتجاه السائد ، أن عبء الإثبات في الدعوى الإدارية يقع على المدعي وفقا للقاعدة العامة في الإثبات في المواد المدنية[1] . ولكن في نفس الوقت يرى ضرورة التخفيف من هذه القاعدة ، وذلك من خلال الدور الإيجابي والتحقيقي للقاضي الإداري الذي يمكن بواسطته أن يسير الدعوى عن طريق مساعدة الطرف الضعيف فيها بنقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة المدعى عليها .

ويرجع أساس هذا الاتجاه إلى تحليل المنطوق الصريح لأحكام القضاء الإداري المصري[2] ، والمنطوق الضمني لأحكام مجلس الدولة الفرنسي[3] . ووفقا لهذا الاتجاه فإن القاعدة العامة في عبء الإثبات المطبقة في القانون الخاص ، هي التي تطبق أمام القضاء الإداري ، مع وجود دور القاضي الإداري الإيجابي والاستقصائي الذي يخفف من هذه القاعدة ، وييسر من هذا العبء على المكلف به ، ويحقق التوازن العادل بين طرفي المنازعة الإدارية ، عن طريق نقله بينهما[4] .

---

[1] أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 543 .

[2] أنظر في هذا الصدد إلى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 8 فبراير 1956 . أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي ... ، المرجع السابق ، ص. 519 .

[3] C.E. , 26 juin 1959 , syndicat algérien de l'éducation surveillée . Pour plus de détail , voir : Jean Claude BONICHOT - Paul CASSIA - Bernard POUJADE , Les grands arrêts du contentieux administratif , Dalloz , Paris , 2007 , p. 783 ; C.E. , 9 octobre 1959 , le Demmat , C.E. , 29 juillet 1953 , Dame - veuve LEBOURJE ; C.E. , 6 décembre 1966 , association pour la liberté d'expression à la radio et à la télévision ; C.E. , 20 mars 1953 , fillettie .

أشار إلى هذه الأحكام أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 518 .

[4] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 128 .

وعلى ذلك ، فإن الأصل العام فيما يخص عبء الإثبات يسري في مجال القانون الخاص والعام[1] . وبالتالي يجب على المدعي أن يقدم على الأقل بداية للإثبات أو ما يعرف بمصطلح

مبدأ ثبوت الكتابة . أما مقدار هذا العبء فإنه قد يكون كاملا بتقديم الدليل القاطع أو المباشر ، وقد يقل عن ذلك حيث يكتفي ببداية الإثبات[2] .

وفي كلتا الحالتين فإن المدعي هو الذي يتحمله ، ويرجع ذلك إلى أنه هو من يبادر إلى الالتجاء إلى القضاء الإداري فيقدم ادعاءات ، وطلبات من شأنها تغيير الأوضاع والمراكز القانونية القائمة ، وبالتالي يكون عليه تبرير دعواه عن طريق تقديم الإثبات عليه ، ولا يلزم القاضي بالحلول محله ، أو يقوم بدوره في عبء الإثبات في الدعوى بالرغم من سلطاته الواسعة في المنازعة الإدارية[3] .

وتطبيق هذه القاعدة العامة يضع المدعي الفرد في مركز صعب ، وغير ملائم لإمكانياته في الإثبات أمام القضاء الإداري ، حيث تكون الإدارة في مركز أفضل لما لها من امتيازات سبق بيانها . وبالتالي لا يستطيع المدعي الاعتماد بصفة عامة إلا على القرائن القضائية ، حيث تكون الملفات والوثائق التي تمكن من إثبات الحقيقة بصفة قاطعة في متناول الإدارة .

وبالرجوع إلى الاتجاهات الفقهية التي ذهبت إلى هذا الرأي[4]، يلاحظ أنها لم تفرق بين القاعدة العامة المتمثلة في إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي من ناحية ، وبين استنباط القرائن القضائية من ناحية أخرى ، حيث أن القرائن القضائية وهي وسيلة شائعة الاستعمال أمام القضاء الإداري ، وإن كانت تساعد في التخفيف من عبء الإثبات ، فإنها لا تؤثر في إعفاء المدعي من عبء الإثبات كاملا ، فهي يعتبر مسألة متميزة عنه[5] .

---

(1) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 518 .

(2) بدران مراد ، المرجع السابق ، ص. 16 .

(3) أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 546 - 548 .

(4) من الفقهاء الذين أيدوا هذا الاتجاه : Vedel - goldenberg - braibant - fournier أشار إلى ذلك أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 525 - 526 .

(5) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء ... ، المرجع السابق ، ص. 519 .

2 ـ الاتجاه الذي يرى توزيع القاضي الإداري لعبء الإثبات بين طرفي الدعوى .

يرى هذا الرأي من الفقه[1]، أنه يتعذر القول بتحمل أحد الطرفين عبئا كاملا في الدعوى ، ذلك أن القاضي الإداري يقوم بتوزيعه بينهما على حسب ظروف الدعوى[2] . فيتحمل كل منهما قدرا معينا من عبء الإثبات يتم تحديده من قبل القاضي الإداري ، باعتبار أنه هو من يسير الإجراءات في الإثبات . وحسب هذا الرأي ، فالقاعدة العامة المتعلقة بإلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي ، ليس لها نفس المفهوم في القانون الإداري . فالمسألة إذن لا تتعلق بإلقاء عبء الإثبات على عاتق أحد الطرفين في الدعوى ، وإنما بتوزيعه بينهما[3] . فليس من الملائم تنظيم عبء الإثبات في المواد الإدارية عن طريق نقل القاعدة العامة في القانون المدني[4] .

ويفرق هذا الاتجاه بين توزيع عبء الإثبات الذي يتم لصالح المدعي ، والتوزيع الذي يتم لصالح المدعى عليه . كما يميز بين إلقاء عبء الإثبات القانوني والعبء الفعلي . فتوزيع عبء الإثبات لصالح المدعى عليه (الإدارة) يتم بتطبيق القاعدة العامة ، مع وجوب تدخل القاضي . أما التوزيع الذي يتم لصالح المدعي (الفرد) فيتم بمعرفة المشرع أو القاضي الإداري بنقل عبء الإثبات القانوني إلى المدعى عليه أو الاكتفاء بنقل العبء الفعلي عن طريق القرائن ، مع جعل العبء القانوني الواقع على عاتق المدعي دون أي مضمون[5] .

ويقصد بالعبء القانوني الالتزام الواقع على عاتق الطرف الذي يتعين عليه ابتداء تقديم الإثبات على صحة الوقائع التي يدعيها باعتباره الذي بادر برفع النزاع . ومن الطبيعي أن يقع على عاتق المدعي . أما العبء الفعلي ، فيقصد به العبء الذي يتحمله الطرف الذي تواجهه من

---

(1) ـ تبنى هذا الرأي في فرنسا كل من : Pactet , Colson , Lemasurier , Motulsky , Copper - Royer.

ـ كما تبنى هذا الاتجاه في مصر كل من : مصطفى كمال الدين وصفي ، محمود حلمي ، ويقترب من هذا الإتجاه عبد العزيز خليل البديوي . أشار إلى ذلك خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 100 .

(2) محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة (الإثبات أمام محاكم مجلس الدولة) ، الجزء الثاني ، دار أبو المجد للطباعة ، 2005 ، ص. 18 .

(3) Le Masurier , La preuve dans le détournement de pouvoir , R.D.P. , Paris , 1959 , p. 36 .

(4) Jean Philipe COLSON , L'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif , op. cit. , p. 112 .

(5) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 100 .

الناحية الواقعية الصعوبات الكبيرة لإقناع القاضي الإداري ، مهما كان مركزه وهذا العبء يتحمله أيضا المدعي . وقد يحدث أن يتحمل المدعي العبئين معا ، وذلك عندما يندمجان مع بعضهما ، ولا تكون هناك جدوى من التمييز بينهما . ولكن الفائدة من التفرقة بينهما تكون عند انفصالهما ومن ثم يتحمل المدعي العبء القانوني ، بينما يكلف المدعى عليه بالعبء الفعلي ، وهذا ما يؤدي إلى التخفيف من عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي الفرد[1] .

ومن جهة أخرى يفرق أصحاب هذا الاتجاه بين عبء الإدعاء الذي يتحمله المدعي في كل الحالات ، وبين عبء الإثبات الذي يقوم القاضي الإداري بتوزيعه بين طرفي الدعوى على حسب طبيعة المنازعة المعروضة عليه . ونتيجة لذلك فإن المسألة لا تتعلق بعبء إثبات ملقى على عاتق أحد الطرفين دون الآخر بقدر ما تتعلق بتوزيعه بين طرفي الدعوى ، وبذلك يتحمل كل طرف في الخصومة الإدارية جزء من عبء الإثبات ، يحدد بمعرفة القاضي وبموجب سلطاته فيها [2] .

كما أن هذا الاتجاه يقضي من حيث التكليف بإثبات الوقائع محل النزاع بضرورة التفرقة بين الوقائع الإدارية ، التي يكون دور المدعي باعتباره الطرف الضعيف فيها ، مجرد الإرشاد إليها . وذلك لأن الأوراق والوثائق ، ووسائل الإثبات تكون في حوزة الإدارة على أساس أن الأنظمة الإدارية الحالية لا تسمح بأن تكون هذه الأوراق في يد الأفراد العاديين . ولذلك كان من الضروري إقامة التوازن بتكليف الإدارة بعبء الإثبات في هذه الحالة . أما بالنسبة للوقائع غير الإدارية أي التي تحصل خارج مجال العمل الإداري ، كوقائع الانتقام ، وغيرها من المسائل التي ينبني عليها الطعن بالتعسف ، فإن عبء إثباتها يكون على المدعي .

وبالتالي ينبني على هذا الرأي أن القاعدة العامة التي تقضي بوقوع عبء الإثبات على عاتق المدعي تعتبر الأصل العام أمام القضاء الإداري . لكن هذا الأصل يطرأ عليه عدة تغييرات ، تخفف من عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي ، وذلك عن طريق نقله بين أطراف الدعوى الإدارية[3] .

---

[1] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 132 - 133 .

[2] أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 521 - 522 .

[3] أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 561 .

غير أن هذا الاتجاه يواجه عدة صعوبات من ناحية التطبيق العملي ، وذلك لعدم وجود تحديد قانوني لكيفية تقدير القاضي الإداري للقدر الذي يتحمله كل من الطرفين ، وعدم وجود الضوابط ، والأسس التي يستند إليها القاضي في توزيع الإثبات ، كل ذلك قد يؤدي إلى ظهور اجتهادات قضائية مختلفة ومتضاربة من قاض إلى آخر[1] .

وبعد عرض اتجاهات الفقه المقارن فيما يخص تنظيم العلاقة بين طرفي الدعوى الإدارية فيما يخص عبء الإثبات ، يمكن القول أن الرأي الراجح هو الاتجاه الأول[2]، مع منح القاضي الإداري الدور الإيجابي اللازم لذلك ، وذلك لأنه لا يوجد خلاف عملي يذكر بين الاتجاهين . فالأول يطبق القاعدة العامة في عبء الإثبات مع الاستعانة بالدور الإيجابي للقاضي الإداري للتخفيف منها . والثاني يأخذ بهذه القاعدة أيضا مع توزيع العبء استنادا إلى نصوص قانونية خاصة ، أو التخفيف منها طبقا لدور القاضي الإداري أيضا .

كما أن الاتجاه الأول[3]، يتفق مع القاعدة العامة في عبء الإثبات التي تطبق في جميع الدعاوى ، وهي من القواعد المستقرة والواضحة لجميع الخصوم في الدعوى . وهذا الوضوح من شأنه أن يمكنهم من تحديد مواقفهم قبل رفع الدعاوى ، بأن يتمكنوا من إعداد أدلة الإثبات مقدما وفقا لإمكانياتهم ، بالإضافة إلى دور القاضي الإداري في التخفيف من هذا العبء بالموازنة بين طرفي الدعوى الإدارية .

---

(1) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 103 .

(2) ـ تبنى هذا الإتجاه في فرنسا كل من : . Debbasch , De Laubadère , Lenoan , Odent , Derul ، كما تبناه في مصر : مصطفى أبو زيد فهمي . أشار إلى ذلك خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 97 .

(3) وهناك إتجاه تبناه مصطفى كمال الدين موسى ، وخميس السيد إسماعيل يرى أن الأصل العام في عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي ، بحيث يلتزم المدعي بعبء الإثبات ، والإدارة تلتزم بتقديم ما تحت يدها من وثائق إدارية منتجة في الدعوى لا سيما عند طلبها من طرف القاضي الإداري الذي يفصل في الدعوى . ومن ثم فلا يختلط التزام أي منهم عن الآخر ، فالقاضي لا يتحمل عبء الإثبات في الدعوى الذي يقع على عاتق المدعي الفرد عادة ، والإدارة المدعى لا تلتزم به إلا إذا انتقل إليها بموجب قرينة قانونية أو قضائية . غير أن هذا الرأي مأخوذ عليه أنه لا يمكن اعتبار أن القاعدة العامة في الإثبات والتي تلقي بعبئه على المدعي الفرد مستقلة عن دور القاضي الإداري التدخلي والإيجابي ، وعن التزام الإدارة بتقديم الأوراق والوثائق المنتجة في الدعوى . وذلك لأن الإجماع منعقد على أن القاعدة العامة التي تلقي بعبء الإثبات على عاتق المدعي تطبق أمام القضاء الإداري لكن الأخذ بها يكون بحسب طبيعة الدعوى الإدارية وخصوصيتها . لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، راجع : خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 102 و ما يليها .

الفرع الثاني

التخفيف من عبء الإثبات في المواد الإدارية .

يستطيع القاضي الإداري بموجب سلطاته الإيجابية ودوره التدخلي ، ومن خلال بعض النصوص القانونية ، أن ينقل عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية[1] . ذلك أن ما يجب مراعاته في قواعد الإثبات في المواد الإدارية هو تحديد الطرف الذي سيتحمل عبء الإثبات ، أي من يكلف بالإثبات دون الآخر .

إن الأصل كما سبق بيانه ، هو أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي الفرد ، وهو عبء صعب لأن الإدارة هي الطرف في هذه المنازعة ، نتيجة لذلك وجب أن يكون هناك بعض الاختلاف من حيث تطبيق . هذا الأصل في القانون العام يختلف عنه في القانون الخاص ، لأن الخصوم في هذا الأخير متساوون في مراكزهم وإمكانياتهم في الحصول على الأدلة الإثبات[2] .

أولا: ضرورة تطبيق القاعدة العامة بالقدر الذي يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية .

إن عملية تقديم أدلة الإثبات أمام القضاء الإداري تظهر من خلالها صعوبات كبيرة ناشئة في معظمها عن عدم المساواة بين طرفي الدعوى . فالمدعي فيها والذي هو في الغالب شخص من أشخاص القانون الخاص يكون ملزما بتقديم الإثبات ، بينما يعفى الشخص العام من ذلك بالرغم من أنه يحتفظ بجميع المعلومات المتعلقة بعبء الإثبات . وعلى ذلك فإن تطبيق القاعدة العامة بالشكل الذي تطبق فيه في القانون الخاص ، يزيد من عدم المساواة بين الأطراف . ومن ثم وجب التحقق من المعنى الحقيقي لهذه القاعدة في الإجراءات القضائية الإدارية[3] .

ومن ثم فإن تطبيق مبدأ البينة على من ادعى على إطلاقه في مجال الإثبات في المواد الإدارية لا يتلاءم مع طبيعة هذه الأخيرة ، وبالتالي فإن معنى إلزام الفرد المدعي بعبء الإثبات يقصد به أن يرشد القاضي الإداري عن المستندات ، والملفات ، وهذا ما يجعله ينقل

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 137 - 138 .

(2) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 519 .

(3) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 68 - 70 .

عبء الإثبات من عاتقه إلى عاتق الإدارة[1] . فالأصل العام المتعلق بوقوع عبء الإثبات على عاتق المدعي في الدعوى يخضع من حيث تطبيقه لظروف ، وطبيعة الدعوى الإدارية ، بحيث يطبق أمام القضاء الإداري بما يتكيف معها . وفي مقدمة هذه الظروف اللصيقة بهذه الدعوى والتي تؤثر على تطبيق القاعدة العامة ، هي امتيازات ومركز السلطة الإدارية في المنازعة . فهي كما سبق بيانه مزودة بمختلف الامتيازات التي تحوزها بحكم وظيفتها ، مما يؤثر بصفة كبيرة ومباشرة في عبء الإثبات ، إذا ما طبق كما يطبق في القانون الخاص[2] .

وهنا يظهر الدور الإيجابي والتدخلي المخول للقاضي الإداري فيما يخص عبء الإثبات في المواد الإدارية ، بحيث يمكنه أن يلزم الإدارة بتقديم ما تحوزه من أوراق ومستندات ووثائق منتجة في الدعوى للتخفيف من عبء الإثبات الملقى على كاهل المدعي[3] . وقد جرى القضاء الإداري[4] ؛ على أنه بما أن الإجراءات القضائية الإدارية تسير من قبل القاضي الإداري ، ومن أجل التخفيف من عبء الإثبات في المواد الإدارية ، فإن هناك التزاما يجب على الإدارة أن تحققه ، يتمثل في أنها يجب أن لا تعرقل العمل القضائي ، وأن تقدم إلى القاضي الإداري كل ما يطلبه من بيانات وأوراق مفيدة في الفصل في المنازعة الإدارية . ونتيجة هذا التكليف يمكن أن ينتقل عبء الإثبات من جانب المدعي إلى جانب الإدارة[5] .

---

(1) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 519 .

(2) أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 590 .

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام ... ، المرجع السابق ، ص. 25 .

(4) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 1059 جلسة 2 - 12 - 1986 الذي جاء فيه أن : " ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي ، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية والطعون التأديبية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة ، أو الجهة التي يتبعها العامل في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات ، لذا فإنه من المبادئ المستقرة في هذا المجال أن الجهة التي يتبعها العامل تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع ، والمنتجة في إثباته إيجابا أو نفيا متى طلب منها ذلك فإذا نكلت الجهة عن تقديم الأوراق المتعلقة بالنزاع ، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الجهة المذكورة ... " ، والطعن رقم 327 جلسة 13 - 2 - 1988 ، والطعن رقم 3359 جلسة 14 - 4 - 1990. لمزيد من التفاصيل حول هذه الأحكام ، راجع : إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 522 وما بعدها .

(5) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 520 .

فإذا لم تستجب الإدارة لهذه الطلبات ، تقوم قرينة لصالح المدعي ينتقل بموجبها عبء الإثبات إلى الإدارة ، وإن كانت تلك القرينة تنتفي باستجابة الإدارة لطلب المحكمة بتقديمها ما تحت يدها من أوراق ومستندات . وبذلك يساعد القاضي الإداري المدعي الطاعن في إثبات عدم مشروعية القرار في دعاوى الإلغاء . فيكتفي بتقديم قرينة تشكك في سلامة القرار الإداري محل الطعن وبذلك ينتقل عبء لإثبات ما يدعيه المدعي إلى الإدارة لإثبات سلامة القرار الإداري من كل عيب قد يشوبه . فإذا ما تهاونت في ذلك ، أو لم تقدم من الأدلة ما يمكن من خلاله إقناع القاضي ، اعتبر ذلك تسليما منها بطلبات المدعي[1] .

والتطبيقات القضائية من الناحية العملية فيما يخص تنظيم عبء الإثبات تؤكد أنه يقع على عاتق الطرف المدعي (الفرد) ، مع وجود دور تحقيقي كبير للقاضي الإداري يزيد من أهميته وفاعليته في هذا الصدد وجود أدلة الإثبات في حوزة الطرف غير المكلف بعبء الإثبات بموجب الأصل العام ، والذي هو الإدارة المدعى عليها كما سبق بيانه . ومن هنا ينشط دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن العادل بين أطراف الخصومة . لكن هناك حقيقة لا يمكن إنكارها تتمثل في أنه مهما بلغت سلطات القاضي ، وإمكانياته في المنازعة الإدارية فإنها لا تخرج عن نطاق الوظيفة القضائية ، فهو مقيد بما يقدم إليه من ادعاءات ، وما يودع في ملف الدعوى من أوراق ووثائق[2] .

ومن المستقر عليه في القضاء الإداري المصري[3] ، أنه إذا كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي ، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال ، نظرا لما تتسم به الدعوى الإدارية من طبيعة خاصة ترجع إلى كون جهة الإدارة طرف فيها . وعليه فإنه من المبادئ الراسخة في المجال الإداري إلزام الإدارة بتقديم ما تحت يدها من أدلة منتجة في النزاع[4] .

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 26 .

[2] أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ، المرجع السابق ، ص. 555 .

[3] راجع الأحكام التي سبق ذكرها في التهميش في الصفحة 61 من هذه الدراسة ، والتي أشار إليها إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 522 وما بعدها .

[4] إبراهيم محمد غنيم ، المرشد في الدعوى الإدارية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2008 ، ص. 25 - 27 .

ومن هنا يظهر أنه في مجال الإثبات أمام القضاء الإداري ، لا يشترط أن يقدم المدعي دليلا كاملا على ما يدعيه ، وإنما يكفي مجرد واقعة يمكن أن تؤدي إلى استخراج قرائن جادة على ما يدعيه . ومن ثم يكفي مجرد مبدأ دليل أو بداية دليل[1]، أو حتى إثارة الشك في نفس القاضي الإداري يدفعه إلى أن يطلب من الإدارة تقديم ما بحوزتها من أوراق . فعبء الإثبات لا يقع كله على المدعي ، وإنما على المدعى عليه أيضا . فيكفي الأول أن يقدم دليل غير كامل أو بداية دليل ، وعلى الثاني تكملته بما في حوزته من أوراق بناء على طلب القاضي[2].

ومن بين الأحكام الإدارية المؤكدة للقاعدة العامة في الإثبات بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري ، والتي تمثل اتجاه القضاء الإداري الجزائري فيما يتعلق بعبء الإثبات ، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا[3]؛ « حيث طالب المستأنفون بإرجاع القطعة الأرضية التي بنيت عليها مدرسة ، وكانت محل هبة للبلدية من طرف المرحوم (ح . أ) جد المدعين ، وأنه تدعيما لطلبهم يتمسكون بأن المدرسة مغلقة منذ مدة لنقص التلاميذ ، وأصبحت آيلة للسقوط . ولكن بناء على شهادة محررة في 20 - 2 - 1970 منح جدهم لبلدية تيمقاد هذه قطعة أرض مساحتها 100 متر مربع ، وبالتالي فإن غلقها لا يعطي لورثته حق المطالبة بها ، كما أنهم لم يقدموا أي مستند يثبت شغل البلدية لأكثر من نصف هكتار من أرضهم ، وحيث أن قضاة الدرجة الأولى قدروا الوقائع تقديرا سليما فإنه يتعين تأييد قرارهم . ». ومن ثم فإن القضاء الإداري الجزائري قد طبق القاعدة العامة تطبيقا صارما . لكن هذا التطبيق له ما يبرره ، وهو أن المنازعة تتعلق بإثبات واقعة مادية تتمثل في شغل أكثر من نصف هكتار ، وكان باستطاعة المدعين إثبات هذه الواقعة يتم بكافة الوسائل ، من بينها محضر إثبات حالة ، أو أن يطلبوا الأمر بإجراء الخبرة .

---

[1] بدران مراد ، المرجع السابق ، ص. 16 وما يليها .

[2] جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر) ، الطبعة السادسة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2006 ، ص. 627 .

[3] القرار المؤرخ في 19 - 01 - 1997 في قضية ورثة (ح . أ) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين العصافير لولاية باتنة ومن معه ، قرار منشور بالمجلة القضائية ، العدد الثاني ، 1997 ، ص. 144 وما بعدها . أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 84 .

كما أكد مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته[1]، على أن الإثبات يقع على عاتق المدعي . وقد جاء في أسباب القرار ما يلي : « حيث أن الدفوع يتعين رفضها لكون العارض لم يقدم دليلا على مزاعمه حول هذه الوقائع بالرغم من أن عبء الإثبات يقع عليه ، ومن ثم تعدو دفوعه هذه مجردة من كل قيمة قانونية لاسيما أنه يوجد بالملف ما يثبت خلاف هذا الإدعاء . ».

وقد قرر مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته[2]، أن : « القاعدة هي أن يكون عبء الإثبات على عاتق المدعي حتى ولو كان إدارة ، فالمدعي ملزم بالإتيان بالإثبات على ما يصدر عنه من ادعاءات وأن هذه القاعدة تنطبق على جميع أطراف الدعوى . ».

ثانيا: نقل عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية .

إن الأصل العام للإثبات في المواد الإدارية هو وقوع عبء الإثبات على عاتق المدعي كأمر طبيعي . إلا أن الصفة الإيجابية للإجراءات تخفف من هذا العبء ، فكما يقول الفقيه « Vedel »[3] « أن عبء الإثبات أمام القاضي الإداري ، كما هو الشأن أمام أي قاض آخر ، الأصل فيه أنه يقع على عاتق المدعي . ومن ثم فإنه يلتزم بإثبات الوقائع التي يدعيها ، إلا في حالة وجود قرينة في صالحه ، كما هو الشأن في بعض حالات المسؤولية ، وأنه إذا كان هذا العبء يبدو ثقيلا لأول وهلة ، فإن مجلس الدولة يطبق هذا الأصل بمرونة . ومن مظاهر ذلك أنه في حالة ما إذا كان الإثبات المطلوب من المدعي سيكون مستحيلا ، كإثبات عدم سابقة تقديم طلب معين ، فإن المجلس لم يتردد في نقل عبء الإثبات إلى الإدارة المدعى عليها التي يسهل عليها العثور على الطلب ضمن ملفاتها . كما أن المجلس غالبا ما لا يطلب إثباتا كاملا من جانب المدعي . فحيث تتأيد الادعاءات بمجموعة من القرائن

---

[1] القرار المؤرخ في 31 - 05 - 1999 في قضية درياس مالك ضد والي ولاية سطيف ، قرار غير منشور . لمزيد من التفاصيل حول هذا القرار ، راجع : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 87 - 88 .

[2] القرار المؤرخ في 14 - 06 - 1999 في قضية والي ولاية تلمسان ضد (أ . م) ، الغرفة الثانية ، فهرس 228 . لمزيد من المعلومات حول هذا القرار ، راجع : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص. 62 - 64 .

[3] في كتابه « La soumission de l' administration » الذي أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 525 .

التي تحملها على الصحة ، فإن ذلك يؤدي إلى نقل عبء الإثبات ليقع على الإدارة عبء دحض هذه الادعاءات . »[1].

ويقول الفقيه " Bernard "[2] « أنه فيما يتعلق بعبء الإثبات في القرارات التأديبية ، فإنه من الطبيعي أن عبء الإثبات أمام القضاء الإداري يقع على المدعي وهو الفرد غالبا ، ومع ذلك تسمح الطبيعة الإيجابية للإجراءات الإدارية بالتخفيف من حدة هذه القاعدة ، وذلك بنقل عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية ... »[3].

وفي كثير من الأحيان يتدخل القاضي الإداري لتخفيف عبء الإثبات وهذا عن طريق تدابير التحقيق . ويتجلى ذلك بوضوح في قضايا نزع الملكية للمنفعة العامة حيث قد تتعسف الإدارة في قراراتها بنزع الملكية . ومن ذلك ما جاء في قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا[4] التي قضت بإبطال قرار صادر عن ولاية تيزي وزو صرح بالمنفعة العامة حيث جاء في أسباب القرار ما يلي : « حيث أنه يستنتج من تقرير الخبرة أنه ليس هناك منفعة عامة لأن العملية لا تستجيب لأية حاجة ذات مصلحة عامة ، وإنما تفيد عائلة واحدة تتوفر على طريق ، وحيث أن الغرض الذي ترمي إليه العملية أي إشباع لحاجة ذات مصلحة عامة فإن ذلك لا يبرر الاعتداءات على ملكية المدعي . » .

كما جاء في قرار مجلس الدولة[5]؛ الذي قضى بتأييد قرار مجلس قضاء البويرة (الغرفة الإدارية) حيث جاء فيه : « حيث أنه يستخلص من أوراق الملف أنه عين خبير لمعاينة هذا البئر ، وحيث أن الخبير عاين البئر الموجود في مكان مملوك للبلدية ، ومن ثم فإن البلدية هي المسئولة عن حراسته ، وحيث أن الخبير المعين أظهر أن البلدية لم تقم بإحاطة البئر بالسياج

---

[1] أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي الإلغاء ... ، المرجع السابق ، ص. 525 .

[2] في تقريره في الدعوى التي صدر فيها الحكم في 14 جويلية 1976 في قضية (santucci) . أشار إلى ذلك أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 527 .

[3] أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 526 - 527 .

[4] القرار المؤرخ في 13 - 01 - 1991 في قضية بن جيلالي عمار ومن معه ضد والي ولاية تيزي وزو ، قرار غير منشور ، لمزيد من المعلومات راجع : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في ... ، المرجع السابق ، ص. 89 - 90 .

(5) القرار المؤرخ في 31 - 05 - 1999 في قضية بلدية البويرة ضد ذوي حقوق نورين دليلة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول ، 2002 ، ص. 99 - 100 .

لتفادي الحوادث كما أن البئر يقع بجانب ساحة عمومية يلعب داخلها الأطفال . وحيث أنه يستخلص من المادة 138 من القانون المدني بأن كل من يتولى حراسة شيء ، وكانت له قدرة الإستعمال والتسيير والرقابة يعتبر مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه ذلك الشيء ، و حيث أن قضاة المجلس لما قرروا وقوع مسؤولية الحادث على عاتق البلدية ، فقد أصابوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون ، وبالتالي يتعين تأييد القرار المستأنف ... " ، ومن هنا يلاحظ تدخل القاضي الإداري لمساعدة المدعي في حوادث المسؤولية عن الأشياء لإثبات لمن تعود ملكية الشيء قصد إعمال قرينة المسؤولية بتحديد الحارس على الشيء ، وذلك باللجوء إلى تدبير الخبرة[1] .

وعليه فإن تحمل المدعي لعبء الإثبات دائما يجعله عاجزا في غالب الأحيان عن الإثبات ذلك ، وعدم تكليف الإدارة به رغم أنها القادرة عليه ، على أساس المبدأ الذي يقضي أن الخصم لا يتحمل عبء الإثبات ضد نفسه . لذلك يقوم القاضي الإداري بنقل عبء الإثبات على من يطيقه من الطرفين كل حسب ما يقدر عليه[2] . ففي نطاق الحقوق الإدارية لا يمكن تضييق ، وحصر تطبيق المبدأ العام بأن يكون عبء الإثبات على عاتق المدعي[3] .

ومن أهم ضمانات التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية ، والتي تؤدي إلى إعفاء من يتمسك بها من عبء الإثبات ، النصوص القانونية المتمثلة في القرائن القانونية التي تعفي من يتمسك بها من عبء الإثبات بصفة مؤقتة ، إذا كانت قابلة لإثبات العكس ، أو بصفة دائمة إذا كانت غير قابلة لإثبات العكس . وتعد القرائن القانونية من أهم الضمانات التي وردت في بعض النصوص للتخفيف من ظاهرة انعدام التوازن بين الطرفين في المواد الإدارية .

والمشرع قد يتدخل في بعض الحالات في كيفية رفع الدعوى الإدارية ، بالشكل الذي قد ينجم عنه نقل عبء الإثبات في المواد الإدارية من عاتق الفرد المدعي ، إلى عاتق الإدارة المدعى عليها ، كما هو الحال في النظام القضائي الفرنسي ، حيث أن المشرع الفرنسي قد نص

---

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات ، المرجع السابق ، ص. 89 - 90 .

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2008 ، ص. 437 .

(3) موريس نخلة ، المختار في الاجتهاد القضائي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 1998 ، ص. 13 .

على بعض الإجراءات الاستشارية ، وحق الإطلاع على المعلومات الموجودة التي تحتفظ بها الإدارة ، والنص في بعض الحالات على التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية ، والتوسع في الإجراءات المتعلقة بالمواجهة بين الأطراف . كل ذلك من أجل نقل عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية لتحقيق التوازن بين الخصوم في المنازعة الإدارية[1] .

ولن نعرض لبيان القرائن القانونية بشكل كبير ، لأنه سيتم التطرق إليها فيما بعد عند دراسة وسائل الإثبات في المواد الإدارية . وسنكتفي بذكر بعض أمثلة القرائن القانونية أمام القضاء الإداري ، والتي لها أثر في إعفاء المدعي بصفة مؤقتة أو دائمة من عبء الإثبات لإبراز دور المشرع في هذا المجال .

فقد أكد المشرع الجزائري[2] ؛ على أنه في طلبات الطعن بالإلغاء في القرار الإداري ، فإن فوات مدة شهرين للتظلم للإدارة دون أن يصدر قرار بشأنه ، يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض . ويتعين لقيام هذه القرينة إثبات تقديم التظلم للإدارة ، ويتم ذلك عن طريق إيصال استلام الإدارة المختصة له ، أو إيصال الرسالة بخطاب مسجل بالبريد ، بالإعلان على يد المحضر القضائي ، وإثبات مرور المدة المذكورة . وكل ذلك يعتبر قرينة مطلقة على قيام القرار الضمني[3] . كما أكد المشرع[4] ؛ على أن النشر و التبليغ الشخصي يعتبران قرينة على العلم بالقرار الإداري ، وبالتالي فإن بدء سريان ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية المختصة هو أربعة أشهر من واقعة نشر القرار المطعون فيه أو التبليغ الشخصي .

ومن أمثلة تخفيف عبء الإثبات أيضا ، إقرار المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر ، بحيث يعفى الفرد المتضرر من إثبات ركن الخطأ نهائيا ، ويترتب عليه نقل عبء الإثبات إلى جهة الإدارة ، التي يتعين عليها للتخلص من المسؤولية تقديم الإثبات اللازم وفقا للقانون بحيث أن المشرع يستبعد بعض الشروط التي يصعب إثباتها ، ويخشى إخفاق المدعي

---

(1) Alain PLANTEY - François CHARLES BERNARD , La preuve devant le juge administratif , Economica , Paris , 2003 , p. 89 .

(2) أنظر: المادة 830 الفقرة الثانية من القانون رقم 08 - 09 القانون رقم 08 - 09 المتضمن قانون إ.م إ .

(3) أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 135 .

(4) أنظر: المادة 829 من القانون رقم 08 - 09 السابق الإشارة إليه .

إقناع القاضي الإداري بقيامها[1] . وبالإضافة إلى ذلك ، يمكن الإشارة إلى مسؤولية الإدارة المتعلقة بالتعويض عن أضرار الحرب ، والتعويض عن إصابات العمل ، والفصل المشروع للموظفين[2] .

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 159 - 162 .

(2) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية المؤرخ في 20 فبراير 1972 . أشارت إليه عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 161 .

إن وسائل الإثبات في المواد الإدارية تتمثل في الطرق التي يستعين بها القاضي الإداري والخصوم لإثبات الدعوى ، فيستعمل القاضي من أجل ذلك مختلف الوسائل ، سواء كانت ذات طابع عام أو تحقيقي ، التي تتعلق في أساسها بالدور الإجرائي والإيجابي الذي يمارسه في تحضير الدعوى الإدارية .

ولا يكمن هدف السلطات المخولة للقاضي الإداري ، ودوره في تحضير الدعوى الإدارية في مجال الإثبات ، في الفصل في المنازعة ، بقدر ما يهدف إلى الوصول إلى تحقيق التوازن بين أطراف الخصومة بشكل أساسي ، والتخفيف من أثر امتيازات السلطة الإدارية على الإثبات فيها تطبيقا لمبدأ حرية الإثبات في المنازعة الإدارية[1] .

وتتطلب هذه السلطات من القاضي الإداري حرية أكبر في الاقتناع بالدليل ، أو وسيلة الإثبات . فعند ممارسته لسلطاته التقديرية في تحديد وسيلة الإثبات المناسبة لا يتقيد بطلبات طرفي الخصومة ، اللذين لا يتعدى دورهما مجرد إبداء الرغبة في وسيلة إثبات معينة ليستأنس بها القاضي الإداري دون أن يلتزم بها .

إن دور القاضي الإيجابي في تحقيق الخصومة الإدارية يدفعه إلى أن يمارس سلطاته ولو لم يطلب أطراف الخصومة الاستعانة بوسيلة إثبات معينة[2] . ففي النظام التحقيقي تتطلب طبيعة سير الدعوى من القاضي أن يجمع أدلة الإثبات[3] . وما تجدر الإشارة إليه هو أن إلزام القاضي بوسائل إثبات معينة لا وجود له أمام القضاء الإداري ، حيث لم يحدد القانون له طرقا ملزمة للإثبات ، ولم يحدد كذلك قيمة كل منها . فالقاضي الإداري كما سبق بيانه هو الذي يقدر فائدتها وجدواها ومدى الاقتناع بنتيجتها[4] .

ويتميز الإثبات في المواد الإدارية بحرية الإثبات . وعلى أساس ذلك يمكن للمدعي إثبات صحة دعواه بجميع طرق الإثبات ، فالقانون الإداري وإن كانت أحكامه تحدد وسائل إثبات معينة يتوجب على المدعي اللجوء إليها . إلا أن وسائل الإثبات في المواد الإدارية كلها متساوية

---

(1) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 527 .

(2) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 528 .

(3) Rémy CABRILLAC , Introduction générale au droit , op. cit. , p. 159 .

(4) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 26 .

فليس هناك تفاوت بين وسائل الإثبات في المواد الإدارية[1].

من خلال ذلك يثور التساؤل حول ما هي وسائل الإثبات المتبعة في المواد الإدارية ؟ وهل هي واردة على سبيل المثال أم الحصر ؟ ، هذا ما سيتم التعرض له في هذا الفصل ، الذي تم تقسيمه إلى مبحثين ، المبحث الأول سيتم التطرق فيه إلى وسائل الإثبات ذات الطابع العام في المواد الإدارية ، أما المبحث الثاني فسيتم البحث فيه في وسائل الإثبات ذات الطابع التحقيقي في المواد الإدارية .

المبحث الأول

وسائل الإثبات ذات الطابع العام في المواد الإدارية .

يتمثل دور المشرع في مجال الإثبات في المواد الإدارية في محاولة كفالة التوازن بين طرفي الدعوى ، وفي هذا الصدد هناك عدة أساليب أهمها ما جاء في النصوص القانونية . ويتمثل هذا الدور في وضع القرائن القانونية ، ونقل عبء الإثبات ، أو تنظيم محله على النحو الذي يخفف من العبء الواقع على عاتق المدعي . أما القضاء الإداري فإنه يمارس دورا إيجابيا ، وفعالا أكثر . فهو يهيمن على تحضير الدعوى تحقيقا لفعالية الرقابة القضائية[2].

ومن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع في قانون الإجراءات المدنية الإدارية ، لم ينظم وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية بالنسبة للجزء الخاص بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية بصورة مفصلة ، وإن كان أشار إلى بعضها بصفة عامة ومجملة وترك كيفية ممارستها إلى الأحكام العامة ، وما درج عليه القضاء الإداري . وبهذا يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بجميع وسائل الإثبات على اختلاف أنواعها ، سواء كانت وسائل عامة أو تحقيقية .

وتعبر وسائل الإثبات العامة عن دور القاضي الإداري في الدعوى من حيث الجانب الإجرائي المتمثل في سلطات القاضي في المنازعة الإدارية ، والجانب الموضوعي المتمثل في استخلاص القرائن القضائية . ومن خلال ذلك ستتم دراسة هذه الوسائل في مطلبين يعالج

---

[1] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 637 .

[2] محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص. 15 .

المطلب الأول الجانب الإجرائي للإثبات في المواد الإدارية ، أما المطلب الثاني فسيعالج بيان الجانب الموضوعي للإثبات في المواد الإدارية .

المطلب الأول

الجانب الإجرائي للإثبات في المواد الإدارية .

إن وظيفة القاضي الإداري الأساسية تقتضي منه أن يحقق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية ، وأن يطبق القانون فيما يعرض عليه من منازعات[1]؛ فهو يمارس دورا أساسيا في الإثبات فيها منذ رفعها حتى الحكم فيها[2]. وهذا الدور له سمة الإيجابية ، فهو نتيجة طبيعية للصفة الخاصة التي يتميز بها الإثبات في المواد الإدارية ، لأنه يقوم كما سبق بيانه على وجود طرف قوي فيها مقابل طرف ضعيف . بالإضافة إلى أن الدعوى الإدارية ترتبط أيضا بمبدأ المشروعية ، وروابط القانون العام ، والمصلحة العامة التي تحميها[3].

وبناء على ذلك ، فإن الجانب الإجرائي في الإثبات في المواد الإدارية له دور كبير في إعادة التوازن بين أطراف الدعوى من خلال سلطات القاضي فيها . وعلى أساس ذلك سيتم التطرق لخصائص الجانب الإجرائي في المواد الإدارية في فرع أول ، وسلطات القاضي المتعلقة بإلزام الخصوم بإيداع المستندات المنتجة في الدعوى في فرع ثان .

الفرع الأول

خصائص الجانب الإجرائي للإثبات في المواد الإدارية .

إن وجود طرف متميز في الدعوى الإدارية يوجب تدخل القاضي الإداري بواسطة سلطاته التحقيقية لتحقيق نوع من التوازن بين طرفي الخصومة[4]. وهذه السلطات لم يكن لها

---

(1) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 486 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 149 .

(3) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 109 .

(4) طاهري حسين ، المرجع السابق ، ص. 51 .

مثيل أمام القضاء العادي . فقد اعتبرت حجر الأساس في صياغة نظرية الإثبات في المواد الإدارية[1] . وتظهر خصائص الجانب الإجرائي في المواد الإدارية من خلال دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى الإدارية ، وسلطات القاضي الإداري في الأمر بمختلف إجراءات التحقيق ، وتقدير نتيجتها .

أولا: سلطات القاضي الإداري في تحضير الدعوى الإدارية .

تظهر سلطات القاضي الإداري في احترام مبدأ الوجاهية وحقوق الدفاع في تحضير الدعوى الإدارية ، وتوجيه الإجراءات أثناء التحقيق . ويقصد بتحضير الدعوى الإدارية مجموعة الوسائل التي تتخذ اعتبارا من تاريخ إيداع عريضة الدعوى بقصد تهيئتها للفصل فيها[2] . ومن الملاحظ أنه إذا كان تاريخ بدء عملية التحضير يبدأ بإرادة المدعي ، ذلك أنه يختار تاريخ إيداعه عريضة الدعوى ، إلا أن تاريخ انتهاء التحضير يخضع لإرادة وسلطات القاضي الإداري ، وتقديره لمدى صلاحية الدعوى للفصل فيها .

وتحضير الدعوى الإدارية يتم على أساس إجراءات التقاضي الإدارية المعمول بها أمام القضاء الإداري ، بحيث يظهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري بشكل أكثر وضوحا في مجال الإجراءات المتعلقة بالإثبات في المواد الإدارية . فإذا كان دور القاضي الإداري في تهيئة الدعوى ، والتحقيق فيها يحقق السرعة في الفصل في الدعوى كما سبق ، فإنه يؤدي كذلك إلى تحقيق التوازن العادل بين الطرفين ، ومواجهة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة.

وتعتبر عملية تحضير الدعوى مسألة أساسية ذات أهمية كبرى في إجراءات الإثبات أمام القضاء الإداري ، على اعتبار أنها الوعاء الذي تتجمع فيه عناصر الإثبات ، ذلك أنه من خلالها يتضح للقاضي اتجاه تنظيم عبء الإثبات ، ووسائله ، ومدى تحمل كل طرف له . فيمكنه على أساس ما تجمع في ملف الدعوى من مستندات ، وأوراق أثناء تحضيرها تكوين اقتناعه للفصل في الدعوى[3] .

---

[1] محمد ماهر أبو العينين ، المرجع السابق ، ص. 16 .

[2] أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 183 .

[3] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 166 - 167 .

ويتولى تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها في النظام القضائي الإداري الجزائري المستشار المقرر[1] . وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن نظام المستشار المقرر غير موجود أمام جهات القضاء العادي كما هو الحال في المنازعات الإدارية ، وذلك راجع إلى الدور التدخلي والاستقصائي للقاضي الإداري . ويتمثل دور المستشار المقرر في القيام بإجراءات التحقيق ، حيث يقوم بتبليغ عريضة الدعوى للأطراف . ويعتبر التبليغ كأصل عام وجوبيا في الإجراءات الحضورية فيما عدا الحالات التي لا تستوجب التبليغ كما هو الشأن بالنسبة للمذكرات التي لا تأتي بجديد ومجدي في الدعوى . وكذلك الأمر بالنسبة للمذكرات التي فيها جديد مجد في الدعوى إذا ما قررت المحكمة عدم الأخذ بها في تأسيسها للحكم .

وإن لم يمكن تبليغ المستندات الموجودة في ملف الدعوى ، لكثرتها ، فيمكن القاضي المقرر الأطراف من الإطلاع عليها بكتابة الضبط لمناقشتها وإبداء الرأي فيها . ولا يعد ذلك إخلالا بمبدأ الوجاهية إذا لم يعتمد على مستند لم يكن محل تبليغ . ويحدد القاضي المقرر الآجال التي يخطر بها الخصوم ، مع منحهم أجلا للرد والجواب ، وتقديم الوثائق المطلوبة . كما يمكنه طلب أي وثيقة يقدر أنها مجدية في الفصل في الدعوى المطروحة أمامه . كما يتم تبليغ جميع الأعمال الإجرائية التي تمت أثناء التحقيق إلى الخصوم أو ممثليهم[2] .

وبعد انتهاء التحقيق وانقضاء آجال الممنوحة للخصوم لتقديم المذكرات ، يتم إيداع تقرير مكتوب من طرف القاضي المقرر تجمع فيه جميع المسائل القانونية التي أثارها التحقيق ، وطلبات الخصوم الختامية . ومن الواضح أن المستشار المقرر ليس له أن يبدي رأيه في المسائل والإشكالات المعروضة أمامه ، فالنصوص القانونية لم تنص صراحة على ذلك[3] .

وهنا يظهر الفرق بين تقرير المستشار المقرر في النظام القضائي الجزائري ، وتقرير مفوض الدولة في النظام القضائي الفرنسي ، حيث أن مفوض الدولة في هذا الأخير يبدي رأيه ويقترح الحل على قضاة الحكم الذين غالبا ما يأخذون بآرائه ، لأنها تكون مؤسسة بشكل صحيح

---

[1] طبقا لما جاء في المادة 844 من ق.إ.م.إ. ، يعين رئيس الجهة القضائية المختصة وهو رئيس تشكيلة الحكم ، القاضي المقرر الذي يتولى تسيير ، ومتابعة القضية ، والتحقيق فيها .

[2] طاهري حسين ، المرجع السابق ، ص. 47 - 50 .

[3] أنظر: المواد 844 - 845 من ق.إ.م.إ .

وهنا يظهر إسهام مفوضي الدولة في فرنسا في صياغة قواعد القانون الإداري[1]

ثانيا: سلطات القاضي الإداري في الأمر بإجراءات التحقيق وتقدير وسائل الإثبات .

إن القاضي الإداري خلال ممارسته لسلطاته في تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها ، يجمع عناصر وأدلة الإثبات . ويتولى من أجل استيفاء الدعوى القيام بالعديد من الإجراءات التي تضمن حقوق الدفاع ومبدأ الوجاهية ، كما يتولى تسيير الدعوى عن طريق الوسائل العامة المتمثلة في الأمر بإجراءات التحقيق ، وتقدير وسائل الإثبات[2] .

1 ـ سلطة القاضي الإداري في الأمر بإجراءات التحقيق من تلقاء نفسه .

يمكن للقاضي الإداري أن يأمر من تلقاء نفسه بإجراءات التحقيق دون أن يتوقف ذلك على طلب الخصوم في الدعوى[3] . وهذه السلطة تتفق مع الطابع التحقيقي للإجراءات القضائية الإدارية[4] . فالقاضي الإداري يتمتع بسلطات تقديرية واسعة في إمكانية إجراء تحقيق ، أو الخيار بين مختلف إجراءات التحقيق الممكنة .

كما يمكنه رفض طلب الخصوم بإجراء تحقيق من دون أن يسبب قرار الرفض ، إذ أن القاضي الإداري في مجال الإثبات يتمتع بوجود سلطة تقديرية تمكنه من تحديد العناصر التي يكمن أن تكون قناعته بقدر كبير من الحرية . وهذا ما يتحقق به معنى الطابع الاستقصائي للإجراءات أمام القاضي الإداري[5] . فله تحديد وسائل الإثبات التي يقدر أنها مناسبة ، ولا يتقيد بطلبات الطرفين في ذلك ، فطلباتهما تعتبر مجرد استئناس له ، دون أن يفرض عليه التزام الاستجابة لها[6] ، نظرا لأن القاضي الإداري هو من يشرف على حسن سير المنازعة الإدارية وتحضيرها ، فعليه أن يقوم بدور إيجابي وأن لا يترك أمرها للخصوم .

---

(1) مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص. 285 - 286 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 164 .

(3) أنظر: المادة 75 من ق.إ.م.إ .

(4) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 515 .

(5) جهاد صفا ، المرجع السابق ، ص. 76 - 77 .

(6) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 115 .

فالقاضي الإداري له سلطة تقدير المعلومات الواردة بملف الدعوى ، وله حق القيام بأي إجراء من إجراءات الإثبات لاستكمال النقص في هذا الملف . فإذا قدر أن البيانات التي لديه لا تكفي للفصل في النزاع ، وأن الأمر يتطلب إجراء تحقيقات إضافية ، أو القيام بأي وسيلة من وسائل الإثبات ، قام بتلك الإجراءات استنادا إلى سلطاته في استيفاء الدعوى .

وسلطة القاضي في الأمر بتدابير التحقيق تسيطر عليها فكرتان ، وتحدان منها في نفس الوقت . فمن جهة لا يمكن للقاضي الإداري الامتناع عن الأمر بوسائل التحقيق التي من شأنها أن تؤدي لفهم وبيان وقائع الدعوى ، والتي تجعل بالإمكان الفصل فيها . فهو ملزم بالفصل في الدعوى على أساس دراية كاملة بعناصرها . ومن ثم فإن الأصل هو قيام القاضي من تلقاء نفسه باستيفاء الدعوى على أساس واجباته المتعلقة بالتحضير .

ومن جهة أخرى يلتزم القاضي الإداري بعدم الأمر بالوسائل التي ليس لها جدوى في التحضير ، أو الإثبات ، فحرية القاضي في الأمر بتدابير التحقيق يحد منها أنها يجب أن تقتصر على الوسائل المنتجة في الفصل الدعوى الإدارية . وعلى ذلك تستبعد الوسائل غير المجدية أو غير المنتجة ، والتي قد تؤدي إلى تأخير الفصل في الدعوى ، أو تحميل طرفي الدعوى مصاريف إضافية كان يمكن الاستغناء عنها[1] . وفي سلطته بالأمر بوسيلة الإثبات التي يراها مناسبة بموجب دوره الإيجابي فإنه لا يتنازل عن سلطته التقديرية إذ يمكنه الأمر بوسيلة تكميلية للإثبات في حالة لزومها[2] .

2 ـ سلطة القاضي الإداري في تقدير وسيلة الإثبات والاقتناع بنتيجتها .

ولا تقتصر سلطات القاضي على الأمر بإجراء وسيلة من وسائل الإثبات التي يقدر أنها توصله إلى الحقيقة ، بل تتعداها إلى سلطته في تقدير وسيلة الإثبات التي أمر بها بموجب دوره الإيجابي في الدعوى . فمسألة الفصل في الدعوى لا تقوم فقط على المستندات والوثائق ، بقدر ما يجب فحصها ، وتقدير ما إذا كانت منتجة ومجدية في الدعوى من أجل التوصل إلى الحقيقة . ويلزم في ذلك تقدير وسيلة الإثبات ، الاقتناع بنتيجتها . فللقاضي بعد أن يقرر الأمر بإجراء

---

[1] حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1121 - 1122 .

[2] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 170 .

وسيلة من وسائل الإثبات ، أن يعدل عن هذه الوسيلة ، وأن لا يأخذ بالنتيجة التي توصل إليها عن طريق تلك الوسيلة[1] . فتقدير القاضي الإداري لكفاية وملاءمة وسيلة الإثبات في الدعوى ابتداء لا يلزمه بالأخذ بنتيجتها انتهاء .

فالقاضي لا يأخذ بنتيجة معينة توصل إليها عن طريق وسيلة إثبات محددة ، إذا تبين له من خلال أوراق الملف أنها غير منتجة في إثبات الدعوى المعروضة عليه ، ذلك أن القاضي الإداري هو الذي يسير إجراءات الإثبات في الدعوى الإدارية . لكن يجب عليه تسبيب عدم الأخذ بها في حكمه ، وهذا أمر تفرضه الإجراءات القضائية الإدارية[2] .

ويتبين من خلال ذلك أن القاضي الإداري بموجب دوره الإيجابي في الدعوى الإدارية ، أنه يمكنه أن يعدل عما أمر به من إجراءات لإثبات الدعوى المعروضة عليه . كما أنه يقيم الوسيلة المقدمة له ، ويقدرها ويتبين من مدى إمكانية الاستناد إليها في الإثبات ، وذلك كله يتوجب أن يكون قراره بعدم الأخذ بهذه الوسيلة مطابقا للقانون .

والجدير بالذكر أن تقدير القاضي لوسيلة الإثبات ، والتأكد من مدى جدواها في الدعوى ، له أثر كبير في استخلاص القرائن القضائية . فعن طريق ملف الدعوى وما يحتويه من وثائق ، ومستندات ، وتحقيقات يبدأ القاضي باستنباط هذه القرائن معتمدا على أساليب قانونية لا يقتصر استخدامها على القرائن فحسب بل يتعداها إلى كافة الوسائل الأخرى[3] .

الفرع الثاني

تكليف أطراف المنازعة بإيداع الوثائق المنتجة في إثبات الدعوى الإدارية .

لكي يتمكن القاضي الإداري من الفصل في النزاع المعروض عليه ، خوله القانون سلطة مطالبة الخصوم بكل المعلومات التي يقدر فائدتها للفصل في النزاع . فله أن يطلب من الطرفين أن يقدموا الوثائق اللازمة للفصل في الخصومة . ويمكن أن لا يكون رفض هذا الطلب في

---

[1] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 117 - 118 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 127 - 128 .

[3] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 118 .

مصلحة الطرف الذي لم يستجب له . ويكون هذا الإجراء ذو أهمية كبيرة وفائدة في مواجهة الإدارة . فإلزام القاضي للشخص المعنوي العام بتقديم ما تحت يده من وثائق وأوراق قد يكون لها أثر كبير في الفصل في المنازعة الإدارية ، من شأنه أن يساعد في إعادة التوازن بين الخصوم في مجال الإثبات في المواد الإدارية . وهذا التدخل يتناسب مع مركز الخصوم في الدعوى الإدارية ، والطابع التحقيقي للإجراءات القضائية الإدارية[1] .

أولا: تكليف الإدارة بإيداع الأوراق اللازمة للفصل في الدعوى .

يمكن للقاضي الإداري أن يكلف أطراف المنازعة ، وخاصة الإدارة باعتبار أنها تحتفظ بالوثائق والأوراق المتعلقة بالدعوى ، بحكم وظيفتها كسلطة عامة ، بإيداع تلك المستندات والأوراق للفصل في النزاع المعروض عليه . وهذه السلطة مستمدة من دوره الإيجابي الذي يتمتع به في مجال الإثبات في المواد الإدارية . كما يمكنه التحقق من صحة هذه الأوراق والوثائق المودعة في ملف الدعوى حتى يتمكن من أن يبني حكمه على أوراق سليمة لا عيب فيها[2] . وما يمكن ملاحظته أن ما يميز مبادرة القاضي الإداري ذات الطابع التحقيقي ، لا يكمن في مجرد طلب الإطلاع على أي نوع من المعلومات والمستندات ، ولكن الجزاء الذي يترتب على مخالفة هذا الطلب هو الذي يمنحه فاعلية أكثر ، ذلك أنه سينتج عنه نشوء قرينة في مصلحة المدعي الفرد[3] .

وإمكانية طلب القضاء الإداري للوثائق والمستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار يمكن أن تصطدم بمبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة ، بحيث يترتب عليها منع القضاء من إصدار أوامر ملزمة إلى الإدارة كالأمر بإيداع الوثائق والأوراق الإدارية التي اعتمدت عليها في إصدار القرار المطعون فيه . لكن الصفة الإيجابية لدور القاضي الإداري في تسيير الإجراءات ، تخوله صلاحيات واسعة في توجيهها . غير أن ذلك يتوقف على مدى الرقابة التي يمارسها القضاء على كيفية ممارسة هذه السلطات .

---

(1) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 516 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 122 - 123 .

(3) Charles DEBBASCH - Jean Claude RICCI , Contentieux administratif , op. cit. , p. 439 .

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي حق القاضي الإداري في إصدار القرارات الملزمة للإدارة لموافاته بالوثائق والأوراق المتعلقة بالنزاع متى كانت ضرورية لفهم المسائل القانونية التي وردت في عريضة الدعوى[1]. ومن الملاحظ أن مجلس الدولة الجزائري قد منع في البداية توجيه القاضي لأوامر للإدارة ، وقد كرس ذلك في عدة قرارات . فقد جاء في أحد قرارات مجلس الدولة على أنه « حيث فعلا فإن القاضي الإداري لا يمكن أن يقدم أمرا للإدارة ... »[2].

أما المشرع الجزائري فقد نص صراحة في ق.إ.م.إ على أن القاضي يمكنه أن يطلب من الخصوم في الدعوى الإدارية كل مستند أو وثيقة تفيد في فض النزاع[3]. وعلى ذلك فإن المشرع الجزائري قد تبنى نفس موقف مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص إصدار أوامر للإدارة بتقديم المستندات المنتجة في الدعوى .

ومن ثم فإن تكليف الإدارة بإيداع الوثائق والمستندات اللازمة للفصل في النزاع ، يعتبر من أهم الوسائل التي تعبر عن الدور الاستقصائي والتحقيقي للقاضي الإداري المتمثل في نقل عبء الإثبات من عاتق الفرد المدعي ، إلى الإدارة التي تتمتع بامتيازات كثيرة كما سبق بيانه . فالقاضي الإداري يتدخل ويلزم الإدارة بتقديم ما لديها من أوراق قد يكون الفصل على أساسها لصالح المدعي الفرد .

ولابد في هذا المجال من التفرقة بين سلطة القاضي الإداري في تكليف الخصوم ، وخصوصا الإدارة ، بإيداع المستندات اللازمة للفصل في الدعوى ، وبين طلب إلزام الخصم تقديم مستند تحت يده . فالأصل العام في الإثبات أنه لا يجوز لطرف في الدعوى أن

---

(1) C.E. , 25 juin 1958 , Société des automobiles - M. BERLIET ; C.E. , 26 janvier 1968 , Société maison Genestal . أشار إلى هذه الأحكام محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 525 .

(2) القرار المؤرخ في 11 جويلية 2001 في قضية السيد بن عمار ضد مدير البريد والمواصلات لولاية تيارت ، لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، راجع : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) الطبعة الثالثة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص. 472 . أنظر أيضا القرار المؤرخ في 08 - 03 - 1999(ق.غ. م ، الغرفة الثالثة ، فهرس 140) في قضية بورطل رشيد ووالي ولاية ميلة ومن معه حيث جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي : «... حيث أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة . » . أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص. 83 وما بعدها .

(3) أنظر: المادة 844 في فقرتها الثانية من ق.إ.م.إ .

يصنع دليلا لنفسه ، كما لا يجوز إجبار أحد من الخصوم على تقديم دليل ضد نفسه . غير أن هذا الأصل يرد عليه استثناء يتمثل في أنه يمكن من خلاله إلزام أي من الخصوم تقديم ما لديهم من أوراق ووثائق ضمن الشروط القانونية المحددة لذلك[1] .

ويمتلك القاضي الإداري في هذا الصدد سلطة تقديرية واسعة في تقدير مدى جدوى إصدار الأمر بإيداع هذه الوثائق والأوراق الإدارية . كما له أيضا سلطة أن يطلب من الإدارة تقديم الإيضاحات حول الأسباب القانونية والواقعية التي سبقت إصدار القرار المطعون فيه . ومن هنا يتحدد موقف القاضي الإداري . ففي حالة استجابتها لأمر القاضي ، فإنه يقدر صحة البيانات التي وردت في الوثائق التي قدمتها الإدارة ، أو يقرر إلغاء القرار الذي أصدره إذا لم تكن الوثائق ذات صلة به ، أو إذا لم تكن العناصر المقدمة من طرف الإدارة مقنعة .

أما في حالة عدم الاستجابة للطلب القضائي بإيداع المستندات والوثائق التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار ، فإن القاضي يعتبر أن ادعاءات المدعي الفرد صحيحة[2] . وفي هذا الصدد فقد قرر القضاء الإداري الفرنسي إلغاء القرار المطعون فيه ، حتى في الحالات التي يكون فيها عدم تنفيذ الأمر لأسباب خارجة عن إرادتها . ومن أمثلتها فقدان الأوراق والمستندات[3] . ولقد أجمعت مختلف التشريعات سواء في الجزائر أو في مصر أو في فرنسا على حق القاضي الإداري في مطالبة أي من أطراف خاصة الإدارة تقديم ما بحوزتهم من وثائق لحل النزاع .

وفي فرنسا أعطت المادة 37 من مرسوم 30 جويلية لسنة 1963 بخصوص مجلس الدولة للأقسام الفرعية للتحضير لهذا الأخير بناء على اقتراح المقرر صلاحية إخطار العرائض والطعون للأطراف أصحاب الشأن ، وللوزراء إذا تطلب الأمر تقديم المستندات ، وجميع الأعمال التحضيرية اللازمة للفصل في الدعوى ، طالما كانت هذه المستندات منتجة في الدعوى .

---

[1] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 123 - 124 .

[2] على خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 613 - 614 .

[3] C.E. , 24 juillet 1907 , fournier - marmay ; C.E. , 25 janvier 1956 , Laffo - rgue

أشار إلى هذه الأحكام محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 525 .

وبذلك أقر المشرع الفرنسي بسلطة مجلس الدولة في طلب الإدارة تقديم المستندات المنتجة في الدعوى واللازمة للفصل فيها .

وقد أخذ مجلس الدولة بهذا الرأي قبل صدور هذا المرسوم ، وكان ذلك في حكم باريل (Barel)[1] . فقد جاء في هذا الحكم عدة مبادئ لها أهمية كبرى ، منها أن للقسم القضائي المكلف بتحقيق الطعون ، أن يطلب من الإدارة المدعى عليها تقديم كل المستندات التي يمكن أن تكون عقيدة القاضي ، وتسمح له بالتحقق من مزاعم الطاعنين . وإذا كانت سلطة طلب الأوراق من الإدارة لا تمتد إلى الوثائق المستبعد نشرها لضرورات الدفاع الوطني ، يستطيع القاضي حتى في هذه الحالة أن يطلب من الإدارة تفسيرات تكميلية . أما بالنسبة للوثائق التي لها طابع سري ، فللقاضي أن يطلب من الإدارة تقديم كل الوثائق التي يمكن أن تمكنه من التحقق من صحة ادعاءات الطرف المدعي ، باستثناء تلك الوثائق التي يخالف الإطلاع عليها نصا تشريعيا[2] .

كما أن القاضي الإداري عند توجيهه لإجراءات التحقيق ، لا يلقي عبء الإثبات على المدعي ، وإنما يطلب منه أن يكون محددا ، وأن يجمع كل وسائل الإثبات التي يمكنه أن يعتمد عليها لتأييد إدعاءاته . وعليه فله أن يرفض الطعن إذا كانت عريضة الدعوى غير محددة بشكل كاف[3] . أما إذا تضمنت مجموعة من القرائن الجدية ، فعلى القاضي أن يكمل ملف إجراءات التحقيق ، وأن يطلب من الإدارة بيان أسباب القرار الذي أصدرته ، ومجموع الوثائق التي اتخذ القرار بالإطلاع عليها[4] .

---

(1) C.E. , 28 mai 1954 , Barel et Bedjaoaui , concl de Le tourneur .

أشار إلى هذا القرار محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 523 .

(2) هناك استثناءات ترد على إلزام الإدارة بإبراز الأوراق الإدارية منها الأوراق ، والمستندات المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني والمتعلقة بالأسرار الطبية ، والأسرار المهنية ، والأسرار الدبلوماسية . لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، أنظر: علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 616 وما بعدها .

(3) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 125 - 126 .

(4) وهذا ما طبقه م.د.ف في قضية (Barel) فالمدعون قدموا بداية إثبات (قرينة بسيطة) على صحة ادعاءاتهم نتجت عن مجموعة من الأسرار أفشاها الموظفون الذين ساهموا من قريب أو بعيد في اتخاذ القرار المطعون فيه . أشار إلى ذلك محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 524 .

وعلى ذلك فإن تكليف الإدارة بتقديم الأوراق التي تحت يدها يعتبر من أهم سمات إجراءات التقاضي في مجال الإثبات في المواد الإدارية ، و من أهم تطبيقات الدور الإيجابي للقاضي الإداري . وفي حالة امتناع الإدارة عن تقديمها[1] ، فإن ذلك يؤدي إلى قيام قرينة لصالح المدعي تنقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة[2] .

ثانيا: إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار المطعون فيه .

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا في حالة وجود نص قانوني أو حكم قضائي يلزمها بذلك ، ومن ثم فإن القضاء الإداري إذا لم يتمكن معرفة أسباب القرار من أوراق الملف الإداري المودع لديه ، فيمكنه في هذه الحالة إلزامها بالإفصاح عن هذه أسباب القرار المطعون فيه ، حتى يتمكن من التأكد من مدى مشروعية هذه الأسباب التي بني عليها القرار الإداري ، وتحقيق الرقابة القضائية على مشروعية هذا القرار[3] .

ويقصد بالتسبيب « الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري ، سواء كان هذا الإفصاح واجبا قانونيا ، أو بناء على إلزام قضائي ، أو كان تلقائيا من الإدارة . »، ومن هنا يبرز الفرق بين السبب كركن من أركان القرار الإداري[4] . والتسبيب الذي

---

(1) C.E. , 17 octobre 1958 , ministre de l'intérieur - Mottard .

حيث جاء في حيثيات هذا القرار أنه : « إذا طلب قضاة أول درجة من الإدارة تقديم مستندات معينة كان يتعين أن توجد في الملف الإداري للسيد Mottard ، إلا أنه لم يحتوى عليها ... وإذ امتنعت الإدارة عن أن تمتثل لهذا الطلب في الميعاد الذي حدد لها في هذا الخصوص ، والذي كان كافيا . فإن المحكمة الإدارية تكون على حق فيما انتهت إليه من اعتبار ادعاءات السيد Mottard صحيحة . » . أشار إليه محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 526 .

(2) « Lorsque une partie n'a pas produit les documents qu'une juridiction lui avait demander , cette juridiction est fondée à rejeter les prétentions de la partie négligente ou incapable de justifier de ses allégations . » . Pour plus de détail , voir : Raymond ODENT , Contentieux administratif , I.E.P. , Paris , 1970 - 1971 , p. 708 .

(3) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 623 .

(4) « وهو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار القرار الإداري ، فالسبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار هذا القرار . » . لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، راجع : عمار بوضياف ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص. 155 و ما بعدها .

هو إجراء شكلي قد يكون جوهريا . فإذا كان التسبيب التزاما قانونيا أو التزاما فرضه القاضي الإداري ، فمخالفته تعد معيبة للقرار الإداري لأنه يعتبر في هذه الحالة ضمن ركن الشكليات الجوهرية في القرار الإداري .

أما في الحالة التي يكون فيها التسبيب أمرا اختياريا من جانب الإدارة لم يفرضه عليها القانون أو القضاء ، فإن عدم وجوده لا يجعل القرار معيبا . وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد ، أن المبدأ الذي بمقتضاه تكون الإدارة غير ملزمة كأصل عام بتسبيب قراراتها ، لا يعطيها الحق في إصدار قرارات لا تستند إلى أسباب أو أن أسباب القرارات موجودة إلى ولكنها غير صحيحة[1] .

وتكمن فائدة التسبيب في أنه يساعد المدعي في تنظيم دفاعه ، وذلك من خلال ما ينقله التسبيب له من معلومات تقدمها الإدارة وتضعها تحت علمه على اعتبار أنها مكتوبة[2] . ومن أجل ذلك فقد فرض المشرع في بعض الحالات التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية من أجل التقليل من ظاهرة عدم التوازن بين المدعي الفرد ، والإدارة المدعي عليها في مجال الإثبات .

ومن أمثلة مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية ، ما نص عليه قانون التهيئة والتعمير إذ في حالة رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم، يسبب رئيس البلدية هذا القرار[3] . وكذلك الأمر في حالة إصدار قرار إداري بتوقيف عضو منتخب ولائي ، فيوجب القانون أن يسبب وزير الداخلية هذا القرار بالتوقيف . ونفس الأمر بالنسبة لوالي الولاية عند إيقافه لمنتخب بلدي . وكذلك في حالة إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي من قبل وزير الداخلية ، أو مداولات المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي فيجب تسبيب هذه القرارات[4] .

---

(1) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي الإلغاء ... ، المرجع السابق ، ص. 73 - 75 .

(2) Alain PLANTEY - François CHARLES BERNARD , La preuve devant le juge administratif , op. cit. , p. 113 .

(3) أنظر: المادة 62 من القانون 90 - 29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم .

(4) أنظر: المادتين 41 و53 من القانون 90 - 09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية المعدل والمتمم ، والمادتين 32 و45 الفقرة الثانية من القانون 90 - 08 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم .

أما موقف مجلس الدولة الجزائري من تسبيب الإدارة لقراراتها ، فيظهر من خلال عدة قرارات منها ما قرره مجلس الدولة[1]، بإبطال قرار ولائي غير مسبب ، والذي يقضي بحرمان عضو من مستثمرة فلاحية بحجة أن المعني سلك سلوكا معاديا للثورة التحريرية دون أن يدعم القرار الصادر بأدلة كافية ، وكذلك القرار[2]، الذي ألغى القرار الصادر من منظمة المحامين لمنطقة وهران الذي رفض ترشح المدعي لسلك المحاماة لأنه جاء غير مسبب[3]. ومن هنا تظهر أهمية التسبيب في مجال الإثبات في المواد الإدارية .

فالتسبيب كشكلية جوهرية في مجال الإثبات في المواد الإدارية إذا نص القانون عليه فإن ذلك سوف يمكن الفرد المدعي من الوقوف في مركز أفضل من وضعه في الحالة التي يكون غير موجود فيها . وأهمية التسبيب في الإثبات أمام القاضي الإداري تكمن في أنه شكلية تعتمد على الكتابة ، وهذا يتفق مع طبيعة الإثبات في المنازعة الإدارية كما أنه ينقل المعلومات التي من شأنها أن تفيد المدعي في إثبات صحة إدعاءاته[4] .

ومن ثم فمن المستقر عليه في القضاء الإداري ، أنه في حالة المنازعة على صحة الشكليات الإدارية ، فإنه يقع على عاتق الإدارة المدعى عليها تقديم الأوراق الكافية التي تثبت بها تحقق هذه الشكليات ، وبذلك ينتقل عبء الإثبات إليها[5] . ولا يتوقف الأمر على ذلك ، وإنما

---

[1] القرار المؤرخ في 01 - 02 - 1999 الغرفة الثانية في قضية والي ولاية تلمسان ضد بوسلاح ميلود (ق.غ.م) ، حيث جاء في حيثيات القرار أن : « ... أن القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معلل وغير مدعم بأدلة كافية على ما ينسبه إلى المستأنف عليه مما يجعله منعدم الأساس ... ، ويتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف . » . مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول ، 2001 ، ص. 95 .

[2] القرار المؤرخ في 11 - 02 - 2002 الغرفة الثالثة (ق.غ.م) وقد جاء في حيثيات القرار ما يلي : « ... وحيث أن القرار أو المقرر فيه جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائي يجب أن يكون مسببا ، وهذا يكفي لإلغائه ... » . مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول ، 2001 ، ص. 147 .

[3] عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر 2009 ، ص. 203 .

[4] أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي ... ، المرجع السابق ، ص. 534 .

[5] راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي (C.E. , 5 juin 1953) في قضية (Babonneix) فبالرغم من أن المجلس قد أمر الإدارة بإيداع الوثائق اللازمة فقد التزمت الصمت ، وبالتالي اعتبر م.د.ف أن الإدارة مسلمة بصحة الوقائع الواردة في عريضة المدعي . أشار إلى هذا الحكم أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 535 .

يتعداه إلى حد قلب القاعدة الأصلية للإثبات ، ويمتد إلى ركن السبب في القرار ، وبالتالي يقع عبء إثبات صحة ومشروعية الوقائع المكونة لركن السبب فيه على عاتق الإدارة المدعى عليها[1] .

والقاعدة السابقة لا تخص فقط نقل عبء إثبات سبب القرار التأديبي ، بل تمتد إلى عبء إثبات سبب القرار الإداري بصفة عامة ، لكن ذلك يقابله أن يقدم المدعي ما يثبت جدية إدعاءاته وذلك بتقديم قرائن جدية . ويظهر ذلك بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي في قضية باريل المذكورة آنفا . ويمكن تلخيص وقائع هذه القضية في أن الإدارة استبعدت من قائمة المترشحين للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة مجموعة من الأشخاص كان من بينهم السيد باريل والسيد بجاوي الذين طعنوا في هذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي .

واستند السيد باريل ورفقائه في دعواهم على عدم مشروعية القرار ، وأنه اتخذ لأسباب سياسية وحزبية ، وحاولوا تدعيم صحة إدعاءاتهم من خلال الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه ، وذلك عن طريق تصريحات أحد أعضاء مكتب الوزير التي نشرتها إحدى الجرائد حول نية الحكومة في استبعاد أعضاء الحزب الشيوعي من الالتحاق بالمدرسة ، وما عبر عنه كذلك مدير المدرسة . وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها ، وقد حكم المجلس بإلغاء القرار المطعون فيه[2] .

---

[1] أنظر قرار م.د.ف (C.E , 17 avril 1963) في قضية (Dame marsa) وقد جاء في حيثيات هذا القرار أن العمدة قام بفصل المدعية من عملها كسكرتيرة له ، استنادا إلى أنها عملت بواسطة المقاول القائم بترميم المنزل التابع للمقاطعة المقرر لإقامتها ، على تنفيذ بعض الأعمال الإضافية غير المنصوص عليها في العقد مع المقاول . وقد ذكر المجلس في حكمه أن الإدارة لم تثبت أن الأعمال الإضافية قد تمت دون علم العمدة ، وفي خارج مهمة المدعية ، وأنه لعدم إثبات وقائع تبرر قانونا صدور القرار التأديبي المطعون فيه ، فإن المدعية تكون قد أفلحت في دعواها . راجع أيضا قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في (C.E. , 8 juin 1966) في قضية (Banse) حيث طعن المدعي في المرسوم الصادر في 31 ماي 1963 الذي قضى بمعاقبته تأديبيا مستندا إلى عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه ماديا ، وعدم علمه بها قبل ذلك بصفة محددة ، وبما أن الإدارة اكتفت بالإشارة إلى إحدى هذه الوقائع دون تقدم الإيضاحات اللازمة ، فقد انتهى المجلس إلى أن الوقائع المنسوبة إلى المدعي لا تتأيد بقرائن معقولة وكافية ، ولم تقدم الإدارة الإثبات على صحتها ماديا ، وبذلك نجح المدعي في طلب إلغاء المرسوم المطعون فيه لقيامه على أساس غير صحيح . أشار إلى هذه الأحكام عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ص. 536 .

[2] Marceau LONG - Prosper WEIL - Guy BRAIBANT - Pierre DELVOLVÈ - Brun GENEVOI القرارات الكبرى في القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 494 وما بعدها .

كما يمكن للمدعي في بعض الحالات أن يكتفي بمجرد تقديم إدعاءات أو ما يطلق عليه في مجال الإثبات في المواد الإدارية بداية دليل على صحة إدعاءاته ، وذلك في حالة امتناع الإدارة عن الإفصاح عن أسباب القرار القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار القرار المطعون فيه . وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في حكمه الذي صدر في قضية [1]، تتشابه وقائعها مع قضية باريل ، فقد استبعدت الإدارة السيد (Blanc) من قائمة المترشحين للالتحاق بالمدرسة الوطنية الإدارة ، لكنها استفادت من القضية السابقة وحرصت على عدم الإفصاح عن أية قرائن أو ملابسات يمكن أن يستدل منها على أسباب قرارها .

لذلك لم يتمكن الطاعن من تقديم أية وقائع أو قرائن جدية أو ملابسات من شأنها أن تدل على صحة إدعاءاته بعدم مشروعية القرار[2] . واكتفى المدعي بالتأكيد على أنه قد التزم في سلوكه اعتبارات التحفظ والوقار اللازمة للالتحاق بالمدرسة ، وعلى أساس ذلك فلا يمكن تفسير قرار استبعاده إلا لأسباب سياسية . ومن ثم قرر مجلس الدولة في هذه الحالة أن امتناع الإدارة عن الإفصاح عن أسباب قرارها دليل على صحة إدعاءات المدعي . ومن ثم فقد قرر إلغاء القرار المطعون فيه . وعلى ذلك ، فإن القضاء الإداري الفرنسي يملك إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها المطعون فيه حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي صريح يلزمها بذلك .

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن المشرع الفرنسي قد أخذ بمبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية بموجب القانون الصادر في 12 أفريل 2000 ، ومن ثم فإن هذه التعديلات الإجرائية التي أوردها المشرع ، والمتمثلة في التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية تؤثر بصفة كبيرة وواضحة في تحقيق التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية ، وتنقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة[3] .

---

[1] أنظر حكم م.د.ف (C.E. , 21 décembre 1960) في قضية (Vicat - Blanc) . أشار إليه علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 628 .

[2] وقد تم ذكر ذلك في تقرير مفوض مجلس الدولة في هذه القضية السيد (Sauzet) الذي جاء فيه :

« Il ne cite aucun écrit , aucune parole , aucun acte d'administration qui viendraient donner assistance à son grief et feraient naître une présomption d'excès de pouvoir . » .

أشار إليه علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 629 .

[3] أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، المرجع السابق ، ص. 534 .

أما بالنسبة للمشرع الجزائري ، فإن مبدأ عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها سواء أكانت عامة أو فردية ما زال هو الأصل ، ولعل قرار مجلس الدولة الجزائري المذكور سابقا[1]، الذي جاء فيه « حيث أن القرار جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائي يجب أن يكون مسببا وهذا وحده يكفي لإلغائه » يشير إلى تبنيه لموقف المشرع الفرنسي حول مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية كأحد ضمانات التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية . غير أن الدكتور عمار بوضياف من خلال تعليقه على هذا القرار ذكر أن هناك خطأ واضحا في استعمال المصطلح الصحيح على اعتبار أن المشرع الجزائري لم يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها كأصل عام[2]، وبالرجوع إلى قرار مجلس الدولة المؤرخ في 31 - 01 - 2000[3]، يلاحظ أن مجلس الدولة ربط خطأ بين ركن السبب والتسبيب في القرار الإداري[4].

المطلب الثاني

الجانب الموضوعي للإثبات في المواد الإدارية .

إن الجانب الموضوعي للإثبات في الدعوى الإدارية يتمثل في استخلاص القاضي الإداري للقرائن المنتجة في الإثبات . وتعرف القرائن على أنها استنتاج وجود واقعة غير مؤكدة من خلال واقعة مؤكدة[5] . فهي على ذلك النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي الإداري من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة . فالقرينة هي وسيلة من وسائل الإثبات المقبولة والشائعة

---

(1) القرار الصادر في 11 - 02 - 2002 المشار إليه في التهميش رقم (2) من الصفحة 84 من هذه الدراسة .

(2) عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء ، المرجع السابق ، ص. 203 .

(3) الغرفة الرابعة ، فهرس رقم 90 ، في قضية والي ولاية مستغانم ضد جمعية منتجي الحليب ، وقد جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي : « وحيث لما كان مقرر توقيف نشاط الجمعية لمدة ستة أشهر بمثابة جزاء صريح وقعه العارض في مواجهة الجمعية ، كان عليه أن بسبب قراره حتى يتمكن المعنيون من الإطلاع المسبق على الأسباب المؤدية لتوقيع هذا الجزاء ، وهذا مبدأ عام للقانون لا يمكن تجاهله ... » . لمزيد من التفاصيل حول هذا القرار ، راجع : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص. 193 وما بعدها .

(4) بودريوه عبد الكريم ، القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 6 ، سنة 2005 ، ص. 21 .

(5) Frank PETIT , Introduction générale au droit , édition Foucher , Paris , 2007 , p. 170 .

أمام القاضي الإداري . وهي تعتبر طريقا غير مباشر للإثبات في المواد الإدارية . فهي تعني استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت[1] . وسوف يتم التطرق بالدراسة في هذا المطلب إلى أهمية القرائن في الإثبات في المواد الإدارية في فرع أول ، وأنواع القرائن القضائية في فرع ثان .

الفرع الأول

أهمية القرائن في الإثبات في المواد الإدارية .

تعتبر القرائن في مقدمة أدلة الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري ، وذلك لتلاءمها مع ظروف وطبيعة الدعوى الإدارية . كما أنها تؤدي إلى نقل عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعي ، وذلك بالنظر إلى دور القاضي الموضوعي في استخلاص القرائن ، من خلال مراقبة وتنظيم شروط وطرق الإثبات[2] .

أولا: أهمية القرائن القانونية في الإثبات في المواد الإدارية .

إن القرائن القانونية هي القرائن المنصوص عليها قانونا ، فمن خلالها يحدد المشرع الواقعة الثابتة ، ويستنبط منها بعد ذلك الواقعة الأخرى ، التي تصبح بذلك ثابتة . وهذا النوع من القرائن يغني من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات . كما يمكن إثبات عكسها ، ما لم يوجد نص قانوني ينص على خلاف ذلك ، ويظهر مما سبق أن القرينة القانونية ليست وسيلة من وسائل الإثبات ، بقدر ما هي وسيلة للإعفاء منه[3] .

فالقرائن القانونية لا تعتبر أدلة إثبات بالمعنى الحقيقي ، وإنما يتمثل دورها في نقل عبء الإثبات من عاتق المدعي الذي تقررت لمصلحته ، إلى طرف المدعى عليه إذا كانت بسيطة أو تؤدي إلى إعفائه من الإثبات بصفة نهائية إذا كانت قاطعة[4] . وينص المشرع على القرائن القانونية في صيغة عامة ومجردة تلزم القاضي الإداري بأن يأخذ بدلالة هذه القرينة ، ومن

---

(1) إبراهيم المنجي ، المرافعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 537 .

(2) أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص. 400 .

(3) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 537 .

(4) خالد خلف القطارنة ، إثبات دعوى الإلغاء ، المرجع السابق ، ص. 173 .

ثم ، فمن الملاحظ أن المشرع لم يتوسع في تقرير القرائن القانونية ، وعلى ذلك فهي محددة على سبيل الحصر ، كما ترك مهمة استنباط القرائن للقضاء . والأصل أن القرائن القانونية هي قرائن بسيطة قابلة لإثبات عكسها بمختلف طرق الإثبات ، واستثناء من ذلك قد تكون قاطعة في بعض الأحيان ، كما هو الحال بالنسبة لقرينة حجية الأحكام القضائية الإدارية[1] .

ومن أمثلة القرائن القانونية ، قرينة العلم بالقرار الإداري عن طريق النشر والإعلان أو التبليغ . وتتمثل واقعة النشر في إتباع الإدارة شكليات معينة ، لكي يعلم الجمهور بالقرار . وهذا الإجراء يخص القرارات التنظيمية . وتأخذ القرارات الفردية الجماعية نفس حكم القرارات التنظيمية[2] . أما التبليغ أو الإعلان فهو إخطار المعني أو المعنيين بالأمر رسميا بنسخة من القرار بالكيفيات التي حددها القانون[3] .

وقد وضع المشرع الجزائري قرينة قانونية مفادها أن نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية ، أو تبليغ صاحب الشأن به بالطريقة التي حددها القانون ، يعتبر قرينة على العلم به ومن ثم يبدأ ميعاد احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخهما[4] . ويجمع الفقه على أن قرينة النشر أو التبليغ بالرغم من أنها قرينة قاطعة غير قابلة للإثبات العكس ، إلا أنه يمكن التحقق من واقعة العلم بالقرار دون هاتين الوسيلتين بأية وسيلة أخرى كالعلم اليقيني[5] .

---

(1) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 666 - 667 .

(2) مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، المرجع السابق ،ص. 377 .

(3) عمار بوضياف ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص. 185 .

(4) أنظر: المادة 829 من ق.إ.م.إ .

(5) من بين هؤلاء الفقهاء حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص. 1129 ، سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، 1996 ، ص. 502 . أشار إلى ذلك خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 173 . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 42886 جلسة 26 - 12 - 1992 الذي جاء فيه : « يقع عبء إثبات نشر القرار الإداري أو إعلانه إلى صاحب الشأن أو علمه به في تاريخ معين على الإدارة إذا دفعت بعدم قبول الدعوى ، ويثبت العلم اليقيني الشامل من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله ، دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة . وللمحكمة التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة ، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها ، من حيث كفاية العلم أو قصوره حسبما تستشفه من أوراق الدعوى ، وظروف الحال . » . أشار إلى هذا الحكم محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة ، الجزء الثاني (الإثبات أمام محاكم مجلس الدولة) ، المرجع السابق ، ص. 68 .

ومن أمثلة القرائن القانونية في التشريع الجزائري ما نص عليه القانون المتعلق بالوظيفة العامة ، وهي قرينة استقالة الموظف ، فإذا قدم استقالته ولم يصدر قرارا بقبولها خلال مدة أقصاها شهران من تاريخ إيداع طلب الاستقالة ، فإن ذلك يعني أنها أصبحت فعلية ، وبالتالي فإن عدم الرد على طلب الاستقالة خلال هذه المدة يعتبر قرينة قانونية على أنها أصبحت سارية المفعول ، إلا إذا تم تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة الذي لا يجب أن يتجاوز مدة شهرين . كما أن تغيب الموظف عن وظيفته لمدة خمسة عشر يوما دون إجازة قانونية أو عذر مقبول ، يعتبر قرينة قانونية تبرر فقده للوظيفة عن طريق عزله منها[1] .

وبالإضافة إلى القرينة القانونية الخاصة بحجية الأحكام القضائية الإدارية[2] . فهذه الحجية تقوم على قرينة قاطعة غير قابلة لإثبات العكس ، تقضي بأن الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن المحاكم المختصة ، تكون قرينة على صحة ما فصلت فيه ، ولا يجوز قبول الدليل العكسي الذي ينقض هذه القرينة . ويبرر هذه القرينة القاعدة أن هذه الأحكام تعتبر عنوانا للحقيقة بالنسبة لما فصلت فيه ، ولا يجوز الامتناع عن تطبيقها . ولقبول الدفع المتعلق بهذه القرينة يجب توافر شروط ، هي أن يكون الحكم في النزاع قام قد بين الخصوم أنفسهم ، وتعلق بذات الحق محلا ، وسببا ، وأن يكون الحكم قطعيا[3] .

وتعتبر هذه القرينة من النظام العام ، وعلى ذلك فإن القاضي الإداري يمكنه أن يثيرها من تلقاء نفسه ، خاصة إذا تعلق بالأحكام الصادرة بالإلغاء لتجاوز السلطة . فلا يجوز لأي طرف من أطراف الدعوى الإدارية سواء كان الفرد ، أو الإدارة أن يتمسك بالقرار الإداري المبطل[4] .

---

[1] أنظر: المواد 220 - 184 من الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 46 ، لسنة 2006 .

[2] هناك فرق بين حجية الشيء المحكوم فيه وقوة الشيء المحكوم فيه ، فحجية الشيء المحكوم فيه وهي موضوع دراستنا تثبت لكل حكم قطعي سواء فصل في كامل الموضوع أو في جزء منه ، وسواء كان حكما نهائيا ، أو ابتدائيا ، حضوريا أو غيابيا ، فالأحكام القضائية تعتبر حجة على الخصوم بالنسبة لذات الحق محلا وسببا . أما قوة الشيء المحكوم فيه فهي المرتبة التي يصل إليها الحكم القضائي إذا ما أصبح نهائيا غير قابل للطعن بالطرق العادية . أشار إلى ذلك خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 183 .

[3] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 181 - 182 .

[4] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثالث ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2007 ، ص. 228 .

وبالإضافة إلى قرينة القرار الضمني ، فإن المشرع الجزائري قد نص على أنه في طلبات الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية ، فإن فوات مدة شهرين على تقديم التظلم في الأحوال التي يسمح بتقديمه ، يعتبر بمثابة قرار ضمني بالرفض[1] . ويتعين لقيام هذه القرينة إثبات تقديم التظلم للإدارة بحيث أن فوات المدة المذكورة دون صدور قرار بشأنه ، يعتبر قرينة قانونية على قيام القرار الضمني .

وهذه القرينة تفترض أن عدم اتخاذ الإدارة لأي إجراء بخصوص التظلم دليل على رفضها له . وقد أكد القضاء الإداري على أن هذه القرينة القانونية قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس[2] ، في الحالة التي تقدم فيها الإدارة أسبابا جدية على تأخرها في الرد على هذا التظلم ، ويقتنع بها القاضي الإداري ، كأن يكون ذلك راجعا إلى بطء الإجراءات التي تم اتخاذها للإجابة على التظلم ، أو تطلب منها الأمر فحص دقيق لأوراق التظلم[3] .

ثانيا: أهمية القرائن القضائية في الإثبات في المواد الإدارية .

إن القرائن القضائية هي التي يكثر استعمالها في مجال الإثبات في المنازعة الإدارية ، على اعتبار أنه في أساسه قانون قضائي . وعلى ذلك فإن القرائن القضائية هي المصدر الرئيسي والتاريخي للقرائن القانونية في القانون الإداري . فالمشرع يقرر القرينة إذا ما لاحظ استقرار القضاء الإداري واضطراده على الأخذ بها ، فيقره على ذلك ، وينص عليها ، فتتحول بذلك القرينة القضائية إلى قرينة قانونية[4] .

والقرائن القضائية هي استنباط القاضي الإداري لأمر غير ثابت من أمر ثابت لديه في الدعوى المنظورة أمامه . وللقرائن القضائية أهمية كبيرة في مجال الإثبات في المواد الإدارية . ويرجع ذلك إلى تنوعها وتعددها ، فلا يمكن حصرها في مجال معين من المنازعات . فهي على

---

(1) أنظر: المادة 830 من ق إ م إ .

(2) راجع قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 398 جلسة 16 - 02 - 1991 . الحكم رقم 1660 جلسة 27 - 04 - 1991 . أشار إلى هذه الأحكام خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 187 - 188 .

(3) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 185 - 188 .

(4) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 669 - 670 .

ذلك تستنبط على حسب ظروف الدعوى المعروضة على القاضي الإداري . وبهذا تتميز عن القرائن القانونية التي ترد على سبيل الحصر ، وفي نصوص قانونية لها صيغة عامة ومجردة .

كما تظهر أهميتها أيضا في التخفيف من التنظيم القانوني لعبء الإثبات في الدعوى الإدارية . فالقاضي الإداري يلجأ إلى القرينة ليأخذ بدليل معين . وهو بذلك يستغني عن إجراء تحقيق جديد عن طريق سلطاته في استنباط القرائن . ومن هنا يعتبر طريق الإثبات بالقرائن من أهم الطرق التي تظهر ، وتدعم الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات[1]، على اعتبار أن القرائن القانونية تعتبر من الأدلة القانونية التي لا تتوافق مع حرية القاضي الإداري في البحث عن الأدلة ، وحريته في الاقتناع بها[2].

وتتكون القرينة القضائية من عنصرين : العنصر الأول هو عنصر مادي يتكون من وقائع ثابتة في الدعوى تسمى الدلائل والأمارات . والثاني عنصر معنوي ينتج من عملية الاستنباط والاستخلاص التي يقوم بها القاضي الإداري ، ليصل من هذه الدلائل إلى ثبوت الوقائع المجهولة[3]. وعلى ذلك فإن القاضي يختار واقعة معلومة من بين وقائع الدعوى الواردة في محاضرها ، والأوراق المقدمة فيها ، ثم يستدل بهذه الوقائع على الأمر المراد إثباته[4].

وتعتبر القرائن القضائية من أهم وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية بعد الأدلة الكتابية حتى أن هناك من فقهاء القانون الإداري من يعتبر أن الأدلة الكتابية ما هي إلا قرائن مكتوبة[5]. ونتيجة لطبيعة الإثبات في الدعوى الإدارية الذي يتميز بالطابع التحقيقي في إجراءاته ، ونظرا لدور القاضي الإداري الإيجابي في الدعوى ، فإن للقرائن القضائية مجال واسع في إثبات وقائع الدعوى التي يعتمد في إثباتها بشكل كبير عليها ، فللقاضي حرية واسعة في استخلاصها[6].

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 189 .

(2) مسعود زبدة ، القرائن القضائية ، موفم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2001 ، ص. 37 .

(3) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1126 .

(4) نواف كنعان ، وسائل الإثبات الإداري ، المرجع السابق ، ص. 55 .

(5) من بينهم كمال وصفي ، أصول إجراءات القضاء الإداري . أشار إليه خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 189 .

(6) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 189 .

وهي بذلك تعتبر في مقدمة أدلة الإثبات ، وذات أهمية كبيرة أمام القضاء الإداري ، ذلك أن القانون لم يحدد له القيمة القانونية للأدلة المقبولة أمامه ، وبالتالي فإن القاضي الإداري له سلطة تقديرية واسعة في تقدير ما يقدم إليه من أدلة ووسائل دون أن يكون لها أي قوة محددة في الإثبات ، باستثناء بعض الحالات التي يتطلب فيها القانون دليلا معينا ، كما هو الحال بالنسبة لإثبات واقعة الولادة ، أو الوفاة بالسجلات الرسمية المعدة لذلك[1] .

ومن ثم فإن هذه القرائن القضائية لها دور يتضح ويبرز بشكل أكبر في مجال الإثبات في المواد الإدارية . فهي من أهم وسائل الإثبات الموضوعية التي يؤدي استخدامها إلى تحقيق التوازن بين أطراف الدعوى ، وذلك بالتخفيف أو نقل عبء الإثبات من عاتق المدعي إلى جانب الإدارة ، وإن كان ذلك بصفة مؤقتة . إلا أنه قد يؤدي إلى حسم المنازعة لصالح المدعي إذا ما تقاعست الإدارة أو فشلت في إثبات عكس القرينة[2] .

الفرع الثاني

أنواع القرائن القضائية المستعملة في الإثبات في المواد الإدارية .

إن القرائن القضائية في مجال الإثبات في المواد الإدارية ليس لها حصر ، ففعاليتها تبرز بشكل خاص في الأحوال التي يصعب فيها الحصول على أدلة الإثبات ، أو بالنسبة للوقائع غير الثابتة في الأوراق والوثائق الإدارية . فالأصل أن المدعي الفرد هو الملتزم بعبء الإثبات كما سبق بيانه ، وهو بذلك الذي يستفيد من القرائن القضائية التي يستخلصها القضاء لصالحه[3] .

وعلى ذلك فإن القرائن القضائية هي من أهم نتائج الدور الإيجابي الذي يمارسه القاضي الإداري في الإثبات[4] . وبما أن القرائن القضائية في مجال الإثبات في المواد الإدارية لا حصر لها ، فسيتم دراسة أهم القرائن القضائية والأكثر شيوعا في القانون الإداري ، وهي قرائن إساءة

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 190 .

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 188 .

(3) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 193 .

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 160 .

استعمال السلطة ، وقرائن العلم اليقيني بالقرار الإداري في مجال قضاء الإلغاء ، وقرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية في مجال القضاء الكامل أو قضاء التعويض .

أولا: قرائن إساءة استعمال السلطة .

يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة أشد العيوب صعوبة في الدعوى الإدارية ، إذ أنه يتعلق بالهدف أو الغاية التي قصدت منها الإدارة إصدار القرار الإداري . وإثبات النوايا والمقاصد مسألة صعبة وعسيرة ، فالمسألة تتعلق بأمر خفي يصعب اكتشافه ، وتتطلب الكشف عن نية أو نفسية مصدر القرار [1] .

ويحصل عيب إساءة استعمال السلطة إذا قصد مصدر القرار الإداري تحقيق غاية غير متعلقة بالمصلحة العامة ، أو أن الغاية متعلقة بالمصلحة العامة ولكنها تخالف الهدف الذي حدده المشرع لإصدار القرار ، فيكون في هذه الحالة القرار مخالفا لمبدأ تخصيص الأهداف [2] . وللتخفيف من عبء إثبات هذا العيب ، يتم اللجوء إلى القرائن التي يمكن أن يستدل بها على هذا العيب ، ولا تقع هذه القرائن الدالة على إساءة استعمال السلطة تحت حصر ، إذ يمكن للقاضي الإداري أن يستخلص هذه القرائن من أي وقائع مطروحة أمامه في الدعوى [3] .

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا العيب لا يعتبر متعلقا بالنظام العام، لذلك يتوجب على المدعي صاحب الشأن أن يثيره، وأن يقدم ما لديه من أدلة على إساءة استعمال السلطة الذي يدعيه . وليس للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه . ونظرا لصعوبة إثباته بدليل قاطع ، يمكن للمدعي تقديم قرائن قوية ومحددة تؤدي إلى اقتناع القاضي بجدية إدعاءه حتى يزيل الالتزام الواقع عليه نتيجة تحمله عبء الإثبات ، وبموجب دور القاضي الإداري الإيجابي في تقدير قيمة العناصر المقدمة في الإثبات من مضمون القرار الإداري ، والمراسلات السابقة ، واللاحقة المتعلقة بالقرار محل الطعن بهذا العيب ، وظروف وملابسات إصداره يمكن الوصول إلى إثبات صحة ادعاءاته [4] .

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي ، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 ، ص. 287 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 174 - 175 .

[3] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 191 .

[4] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 195 .

وتستخلص قرائن إساءة استعمال السلطة من قرينة انعدام الدافع المعقول من إصدار القرار محل الطعن ، كأن تكون دوافع إصدار القرار خارجة عن المصلحة العامة وغيرها من الدوافع غير المشروعة ، مثل نقل الموظف بقصد العقاب والانتقام ، أو لغرض سياسي ، كأن يتم إصدار قرار يمنح إعانة لجهة معينة لأغراض حزبية بعيدة عن الصالح العام[1] . أو قرينة عدم الملاءمة الظاهرة في القرار ، أي الغلو في العقوبة الإدارية ، فلا يكون هناك تناسب بين خطأ الموظف ، والعقوبة التأديبية التي صدرت ضده[2] .

ومن بين قرائن إساءة استعمال السلطة أيضا ، قرينة عدم المساواة بين المراكز القانونية المتماثلة ، فيظهر قيام الإدارة بمحاباة فئة دون أخرى لها نفس المراكز القانونية . ومثالها منح ترخيص لحزب معين أو أكثر ، ورفض الترخيص لحزب آخر رغم توافر الشروط القانونية للترخيص في كلا الحزبين[3] . وبالإضافة إلى ذلك يمكن ذكر قرينة الموقف السلبي من الإدعاء ، وتتمثل هذه القرينة في أن الإدارة لا تنكر ولا تنفي الإدعاءات ، والوقائع التي تثبت إساءة استعمال السلطة ، وهذا ما يؤدي إلى ظهور قرينة قضائية مفادها صحة هذه الإدعاءات ، فالإدارة تتهاون في الرد عليها ، وتقديم الأوراق والوثائق التي تنفيها[4] .

---

[1] أنظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 74 لسنة 1998 الذي جاء فيه ما يلي : « وعليه وبما أن قرار وزير الثقافة والشباب بإحالة المدعي إلى التقاعد كان حافزه وجود خلافات شخصية بينه وبين المدعي ، تتعلق بسير العمل قوامها إصرار المدعي على عدم تجاوز النظام والقانون ، فيكون بذلك قرار إحالته إلى التقاعد كان ببواعث الانتقام ، وليس بهدف المصلحة العامة ، ويكون غير قائم على سبب مشروع ، وبما أن قرار مجلس الوزراء بإحالة المدعي على التقاعد قد صدر بناء على هذا التنسيب الباطل فإنه يكون واجب الإلغاء . » ، هذا الحكم منشور بمجلة نقابة المحاميين الأردنيين ، العدد 9 لسنة 1998 ، ص. 2326 . راجع أيضا حكمها رقم 271 لسنة 1994 الذي قضى بأن قرار مجلس الوزراء ليس مدفوعا بعوامل سياسية أو شخصية بقصد الانتقام ، وذلك لعدم تقديم المدعي الدليل على ذلك . منشور في مجلة المحاميين الأردنيين ، العدد 7 و 8 لسنة 1996 ص. 1594 . أشار إلى هذه الأحكام خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 196 .

[2] راجع حكم محكمة العدل العليا الأردنية الذي نص على : « أن الغلو في العقوبة من العيوب التي تنال من مشروعية القرار ، ويشكل نوعا من أنواع إساءة استعمال السلطة مما يتعين إلغاءه . » . منشور في مجلة نقابة المحاميين الأردنيين ، العدد 1 و 2 سنة 1999 ، ص. 53 . أشار إليه خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 197 .

[3] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 194 - 199 . وراجع حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 152 لسنة 1997 في م.م.أ ، العدد 3 و4 ، 1998 ، ص. 844 . أشار إلى ذلك خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 200 .

[4] حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1129 .

ثانيا: قرينة العلم اليقيني بالقرار الإداري .

العلم اليقيني هو وسيلة للعلم بالقرار الإداري ، ويقصد به أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة غير طريق النشر والإعلان ، فيتحقق على أساسه تحديد بدء ميعاد الطعن القضائي[1] . وتعتبر هذه القرينة من القرائن البسيطة التي تقبل إثبات العكس ، على عكس قرينة النشر أو الإعلان . ومفادها أن للقاضي الإداري التحقق من علم أصحاب الشأن بالقرار الإداري الصادر في مواجهتهم من خلال أية واقعة معروضة عليه ، تؤكد أن القرار قد تم العلم به ممن صدر في مواجهته علما يقينيا ، وتؤدي الواقعة التي استند إليها القاضي إلى تحقق قرينة على هذا العلم[2] .

ولكي يقوم العلم اليقيني مقام النشر والإعلان في سريان ميعاد الطعن القضائي ، يجب إثبات حدوث هذا العلم في تاريخ محدد ، من أجل حساب ميعاد هذا الطعن ، من ذلك التاريخ . وبما أن الإدارة المدعى عليها هي التي تدعي تحقق العلم اليقيني بالقرار الإداري محل الطعن القضائي ، فإنه يقع عليها عبء إثباته تطبيقا لمبدأ أن عبء الإثبات يقع على المدعي[3] .

والعلم اليقيني يثبت بأية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة . فيكمن أن يستخلص من اعتراف المدعي بعلمه بالقرار . كأن يثبت ذلك من خلال توقيع صاحب الشأن على طلب شهادة بمدة خدمته السابقة مما يفيد بعلمه اليقيني بقرار قبول استقالته ، أو الإشارة إلى القرار ، ومحتواه في خطاب موجه إلى الإدارة[4] . كما أن تنفيذ الإدارة للقرار الإداري بالشكل الذي يستفاد منه العلم الكامل بمحتويات القرار ومضمونه ، يعتبر بمثابة علم صاحب الشأن به . ومثال ذلك أنه يستفاد من العلم بقرار الترقية من صرف علاوة الترقية ، أو تحقق العلم اليقيني بقرار التجنيد من واقعة التجنيد بالفعل[5] .

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 196 - 197 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 200 .

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 169 - 170 .

(4) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1130 . راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة بتاريخ 15 - 05 - 1994 . أشار إلى ذلك خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 201 .

(5) عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 198 - 199 . راجع حكم م.إ.ع.م ، في جلسة 16 - 10 - 1994 . أشار إليه خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 201 .

وهذه القرينة القضائية هي من صنع القضاء الإداري الفرنسي . غير أنه يطبقها بشكل محدود[1] . فقد طبقها في الدعاوى المرفوعة ضد أعضاء المجالس البلدية ، فقد ثبت أن المدعي قد حضر في الجلسة التي اتخذ فيها القرار[2] . أو في الحالات التي يظهر منها أن الطاعن قد علم بالقرار المتخذ في مواجهته والذي يستفاد من تقديم التظلم للإدارة[3] . أما في غير هذه الحالات فقد امتنع مجلس الدولة الفرنسي عن تطبيق هذه النظرية[4] .

ومن الملاحظ أن الاجتهاد القضائي الإداري في الجزائر قد أخذ بهذه القرينة ، وطبقها تطبيقا واسعا[5] . ويظهر من خلال بعض قرارات مجلس الدولة الجزائري أنه تبنى هذه القرينة من ذلك القرار[6] . الذي ذهب فيه المجلس إلى أن المدعية علمت بالقرار الصادر عن وزير الشباب والرياضة خلال شهر جوان 1997 ، وأقصى حد للعلم بالقرار يمكن تحديده هو 18 - 11 - 1997 حيث أنه تاريخ صدور الحكم في القضية المدنية التي جمعتها بالسيد ضاوي معمر الذي خصص له المحل الذي كانت تشغله بموجب هذا القرار ، والمدعية رفعت تظلمها بتاريخ 14 - 02 - 1998 أي بعد انقضاء شهرين ، وهي النقطة الأساسية التي ارتكز عليها مجلس الدولة في عدم قبول دعواها وذلك بعد التأكد من علمها بالقرار بصورة قطعية وواضحة[7] .

---

(1) غناي رمضان ، عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقيني ، مجلة مجلس الدولة ، العدد الثاني ، 2002 ، ص. 128 .

(2) أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي (C.E. , 23 décembre 1949 comm de pontigné) . أشار إليه غناي رمضان ، المرجع السابق ، ص. 128 .

(3) راجع حكم م.د.ف (C.E. , 4 avril 1951 gerbaud) . أشار إليه غناي رمضان ، المرجع السابق ، ص. 128 .

(4) وقد أكد ذلك الفقيه gorge VEDEL في كتابه « droit administratif » بقوله :

« Mais en dehors des cas précis ci dessus indiqués ou la théorie de la connaissance joue le simple fait que certaines personnes aient en pratique connu une décision n'est pas de nature à faire courir le délai de recours à leur encontre . أشار إلى ذلك غناي رمضان ، المرجع السابق ، ص. 128 .

(5) مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 378 - 379 .

(6) أنظر قرار مجلس الدولة المؤرخ في 23 - 10 - 2000 الغرفة الرابعة فهرس 620 ، في قضية حمودي ضد وزير الشباب والرياضة (ق.غ. م) . لمزيد من المعلومات حول هذا القرار ، راجع : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص. 361 وما بعدها .

(7) عمار بوضياف ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص. 196 - 198 .

كما تبنى المجلس هذه القرينة في عدة قرارات[1]، والجدير بالذكر في هذا الصدد أن مجلس الدولة الجزائري رغم تطبيقه الواسع لهذه القرينة ، إلا أنه قد تخلى عن تطبيقها في بعض القرارات[2]. وإذا ما استقر القضاء على الأخذ بهذا الاجتهاد فإن القضاء الإداري الجزائري سيحذو حذو القضاء الإداري الفرنسي الذي تخلى عن هذه القرينة منذ 1983 [3]. وبالرجوع إلى المادة 831 من ق.إ.م.إ يمكن القول أن المشرع قد تخلى كليا عن نظرية العلم اليقيني[4].

ثالثا: قرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية .

الخطأ في المسؤولية الإدارية هو التصرف الذي قد تحدثه الإدارة أو أحد موظفيها أثناء القيام بالواجبات الوظيفية أو بسببها ، وينتج عنه وقوع ضرر للغير . وهو إما أن يكون خطأ مرفقيا ، أو خطأ شخصيا من طرف الموظف[5]. والمقصود بهذه القرينة هو افتراض الخطأ من

---

[1] أنظر القرار المؤرخ في 23 - 04 - 2001 الغرفة الثالثة فهرس 336 ، في قضية جودي محمد ومن معه ضد الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى (قرار غير منشور) وقد جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي : « ... حيث أن القرار المستأنف اعتبر أن المستأنفين قد علموا بالقرار المطعون فيه بالإلغاء علما يقينيا ، وأن هذا العلم الثابت من الرسائل التي وجهوها للوالي في شكل تظلم ، زيادة على الرسالة التي وجهتها المندوبية الزراعية للدار البيضاء تدعيما لموقفهم ودفاعا عن ظروفهم . » . أشار إلى هذا القرار لحسين بن الشيخ آث ملويا ، الجزء الأول ، المرجع السابق ص. 403 . والقرار المؤرخ في 06 - 01 - 2004 الغرفة الرابعة فهرس رقم 32 في قضية وزارة الشؤون الدينية ضد والي ولاية الجزائر وقد جاء في هذا القرار أن : « ... حيث ثبت من كل هذا أن المستأنفة كانت على علم بالقرار المطعون فيه بالإلغاء ، ومن ثم فإن القرار المستأنف القاضي بعدم قبول دعواها طبق القانون تطبيقا سليما مما يتعين تأييده ... » . أشار إلى ذلك لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص. 359 وما بعدها .

[2] من بين هذه القرارات القرار المؤرخ في 19 - 04 - 1999 الغرفة الثانية وقد جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي : « حيث أنه يستخلص من بيانات القرار المعاد أن قضاة الدرجة الأولى قد رفضوا الدعوى الحالية طبقا لمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية . لكن حيث استقر القضاء ، وبما أن القرار موضوع النزاع هو قرار فردي كان على المستأنف عليها أن تبلغه للمستأنف تبليغا شخصيا . حيث أن لا ينكر وأن على الحالة التي هو عليها ملف القضية الحاضرة لا يفيد هذا الإجراء الضروري قد قامت به المستأنف عليها ، وأن علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كافي لأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل المنصوص عليه بالمادة السالفة الذكر . » . مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول ، 2002 ، ص. 103 .

[3] غناي رمضان ، المرجع السابق ، ص. 123 .

[4] غناي رمضان ، قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 9 ، 2009 ، ص. 43 - 44 .

[5] لمزيد من التفاصيل حول ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية ، راجع : عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2007 ، ص. 109 وما بعدها .

جانب الإدارة المبرر لمسؤوليتها ، والحكم عليها بالتعويض عن الأضرار التي تنجم عن نشاطاتها وفقا لقواعد المسؤولية الإدارية . وتطبق هذه القرينة أمام القاضي الإداري بخصوص الأضرار الناجمة عن الأعمال المادية ، كما يمكن أن تقوم على أساس مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة . وتخضع عدم المشروعية من حيث إثباتها إلى الوسائل المقبولة أمام القضاء الإداري بما يتناسب مع كل عيب منها[1] .

ولإثبات قيام المسؤولية الإدارية ، يجب إثبات الخطأ المنسوب للإدارة ، وإثبات الضرر ، وإثبات العلاقة السببية بين الخطأ والضرر ، أي إثبات أن الضرر الذي سبب الضرر كان نتيجة الخطأ المنسوب إلى الإدارة أو أحد موظفيها . وإذا كان الأصل في مجال المسؤولية الإدارية بصفة عامة أن الفرد المدعي الذي يطالب الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه هو الملزم بإثبات هذه العناصر ، إلا أنه استثناء من هذا الأصل العام ، فإنه في مجال المسؤولية على أساس المخاطر ، لا يلتزم المدعي بإثبات الخطأ مع وجوب إثبات العناصر السابقة[2] .

ونظرا لصعوبة إثبات خطأ الإدارة على أساس الخطأ في المسؤولية الإدارية عن الأعمال المادية القائمة ، وضعف موقف المدعي المضرور في هذه الدعوى ، فقد اتجه القضاء الإداري[3] ، للتخفيف من عبء الإثبات عن المدعي إلى الاستعانة بالقرائن القضائية لإثبات ركن الخطأ ، بحيث يؤدي ذلك إلى تحرر المدعي من عبء الإثبات مؤقتا ، أو نقله إلى عاتق الإدارة المدعى عليها . فالمدعي يثبت الضرر الذي أصابه ، والعلاقة السببية بين هذا الضرر وبين تصرفات الإدارة أو أنشطتها التي يفترض فيها وقوع الخطأ . وهذا الموقف يمكن تطبيقه على الخطر المتعلق بممارسة بعض الأنشطة الإدارية وظروفها حيث يبرر استنباط هذه القرائن ، كما يؤدي ذلك إلى تخلص المضرور من جانب كبير من عبء الإثبات[4] .

---

[1] عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص. 158 .

[2] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 199 - 200 .

[3] أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (دفيل) بتاريخ 28 - 07 - 1951 ، حيث تتلخص وقائعها في أن السيد دفيل وهو سائق لسيارة حكومية تابعة لوزارة الإنشاء والتعمير ، أصاب السيد للكارون في حادث سيارة ، وقد استخلص المجلس قرينة الخطأ من حالة السكر التي كان فيها السائق من جهة ، وفساد فرامل السيارة من جهة أخرى . أشار إليه عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص. 173 .

[4] أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 446 .

ومن بين هذه النشاطات ، المخاطر المهنية الناتجة عن الأشغال العامة ، والأضرار الناجمة عن أنشطة الإدارة الخطرة التي تكون في حد ذاتها خطرا على الأفراد ، والحالات التي ينشأ فيها الضرر عن الإنفجارات ، والكوارث . كذلك الحالات التي ينشأ فيها الضرر عن رفض الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية التي تحمل الصيغة التنفيذية ، والحالات التي تكون فيها الأضرار ناجمة عن آثار القوانين واللوائح[1] . وقد ينص المشرع صراحة على مسؤولية الدولة عن الأضرار الاستثنائية الناجمة عن ذلك كما فعل المشرع الجزائري في قوانين التأميم ومن بينها قانون الثورة الزراعية[2] .

المبحث الثاني

وسائل الإثبات ذات الطابع التحقيقي في المواد الإدارية .

إن مبادرة القاضي الإداري وسلطاته التحقيقية في مجال الإثبات في المواد الإدارية ناشئة عن الطبيعة التحقيقية للإجراءات القضائية الإدارية[3] . فالقاضي الإداري هو من يقوم بتسيير الدعوى الإدارية على خلاف الدور الذي يقوم به القاضي العادي ، الذي كان يغلب على دوره في المنازعة الصفة السلبية ، فلا يتدخل فيها إلا لحسم النزاع . ومن ثم فالقاضي الإداري هو من يوجه إجراءات التحقيق في المنازعات المعروضة عليه[4] .

وبما أن المشرع لم يحدد قوة معينة لكل وسيلة من وسائل الإثبات ، فإن القاضي الإداري له سلطات واسعة في اللجوء إلى هذه الوسائل دون أن يكون ملزما بالأخذ بها . والجدير بالذكر في هذا الصدد أن وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية في القانون الجزائري تخضع للقواعد

---

(1) أول من قرر هذه الحالة مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 14 - 01 - 1938 في قضية شركة منتجات الألبان (La Fleurette) ، أشار إلى ذلك عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص. 241 . لمزيد من التفاصيل حول هذه القضية ، راجع : القرارات الكبرى في القضاء الإداري (ترجمة علي محمود مقلد) ، المرجع السابق ، ص. 334 وما بعدها .

(2) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 223 - 225 - 241 . أنظر: المادة 97 الفقرة الأولى من قانون الثورة الزراعية الصادر في 1971 .

(3) Charles DEBBSCH - Jean Claude RICCI , Contentieux administratif , op. cit. , p. 437 .

(4) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات ... ، المرجع السابق ، ص. 94 .

العامة في القانون المدني بالقدر الذي يتلاءم مع طبيعة الإثبات في الدعوى الإدارية[1]. فمن الملاحظ أن المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنسبة للإجراءات المتعلقة بوسائل التحقيق أمام القضاء الإداري ، فإنه قد أحالها إلى الأحكام العامة المشتركة بين جميع الجهات القضائية ، وبالتالي فإنه لم يخصص أحكاما خاصة بإجراءات التحقيق في المواد الإدارية .

ولدراسة هذه الوسائل ذات الطابع التحقيقي للإثبات أمام القاضي الإداري فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين : المطلب الأول تم التطرق فيه إلى الوسائل التي يباشرها القاضي الإداري بنفسه ، أما المطلب الثاني فقد تمت دراسة الوسائل التي يباشرها القاضي الإداري بواسطة أعوان القضاء .

المطلب الأول

الوسائل التي يباشرها القاضي الإداري بنفسه .

الوسائل التحقيقية المباشرة هي الأدلة التي يقوم بها ويعاينها القاضي الإداري بنفسه بحيث أن له دور إيجابي في إدارتها وتسييرها . ففي هذه الوسائل يكون القاضي الإداري اعتقاده فيها بملامسته للوقائع بصورة مباشرة[2]. فدلالتها تنصب مباشرة على الواقعة المراد إثباتها[3]، كما هو الحال عندما ينتقل إلى المعاينة ليقف بنفسه على حالة النزاع[4].

ولم يحدد القانون قيمة محددة ومعينة لكل وسيلة من وسائل الإثبات في المنازعة الإدارية يلتزم ويتقيد بها القاضي الإداري ـ كما سبق بيانه ـ وبذلك فإنه يملك سلطات واسعة وكبيرة في تقدير فائدتها ، ومدى جدواها ، ومدى الاقتناع بنتائجها ، دون تمييز في المرتبة والدرجة . فالأصل العام أن القاضي الإداري له الحرية في تقدير أدلة الإثبات[5]. ومن خلال ما سبق فسيتم التطرق إلى المعاينة في المواد الإدارية في فرع أول ، وشهادة الشهود في المواد الإدارية في

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 61 .

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في ... ، المرجع السابق ، ص. 156 .

(3) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 651 .

(4) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 157 .

(5) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 528 .

فرع ثان ، والاستجواب في المواد الإدارية في فرع ثالث .

الفرع الأول

المعاينة في المواد الإدارية .

المعاينة كوسيلة من وسائل التحقيق في الدعوى الإدارية تعني انتقال المحكمة إلى مكان الواقعة المطلوب إثباتها ، سواء تعلق الأمر بعقار ، أو منقول ، أو تعلق بالإطلاع على أوراق إدارية معينة[1] . وتعتبر المعاينة أو الانتقال إلى الأماكن ، من وسائل التحقيق التي أقرها المشرع الجزائري ليتمكن القاضي الإداري من معرفة الوقائع المدعى بها ميدانيا ، متى كان ذلك مفيدا لإظهار الحقيقة . وتشمل القيام بتقييمات أو تقديرات أو إعادة تمثيل الوقائع التي يراها القاضي ضرورية[2] .

أولا: أهمية المعاينة في الإثبات في المواد الإدارية .

تساعد المعاينة القاضي الإداري على أن يحلل بطريقة محددة الشيء محل المعاينة . وهي تخضع للأحكام العامة لوسائل الإثبات كما هو الشأن بالنسبة لسائر وسائل التحقيق . فيمكن للقاضي الإداري أن يأمر بها من تلقاء نفسه ، ودون طلب من الخصوم ، وذلك بمقتضى سلطته في تقدير مدى فائدتها للفصل في الدعوى ، وحتى في حالة الطلب الصريح من الخصوم فهي تحتفظ دائما بطابعها الاختياري بالنسبة للقاضي[3] . وقد أصبح إجراء المعاينة شائع الاستعمال بالنظر إلى ما كان عليه من قبل ، وهذا نتيجة تطور منازعات التعمير ، والبيئة ، ونزع الملكية للمنفعة العامة[4] .

---

[1] إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 551 .

[2] بربارة عبد الرحمان ، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 143 ـ أ .

[3] محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 545 . أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 22 أفريل 1904 في قضية (Barbier) . أشار إليه محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 545 .

[4] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 162 .

ويمكن الأمر بالمعاينة في جميع المنازعات حتى ما يتعلق منها بالمسائل المالية . وذلك لفائدتها في تحقيق العدالة الإدارية ، وعدم تعارضها مع طبيعة الإجراءات الكتابية . وتظهر أهميتها عند تعذر نقل السجلات الإدارية[1] ، أو عندما يحتاج القاضي للتعرف على ظروف الوقائع محل النزاع على الطبيعة وبصفة مباشرة[2] .

وتعتبر المعاينة من الوسائل الموضوعية للتحقيق ، فالقاضي لا يعتمد فيها على عناصر شخصية . لأنه ينتقل إلى مكان الوقائع ، وذلك لإثباتها ، أو الإطلاع على بعض الأوراق ، والوثائق ، والملفات الإدارية التي يتعذر نقلها أو تحديدها . فهو على ذلك من يلاحظ المعلومات التي تؤدي إلى الفصل في الدعوى الإدارية . وبالتالي فإن إجراء المعاينة من شأنه أن يكمل للقاضي بيانات الملف في حالة النقص[3] .

والمعاينة باعتبارها إجراء من إجراءات التحقيق ، أشار إليها بصفة عامة قانون الإجراءات المدنية والإدارية[4] . دون أن يحدد ماهيتها ، أو الإجراءات الخاصة بها . ومن ثم فإن القاضي الإداري الجزائري يطبق بشأنها الأحكام العامة الواردة في الكتاب الأول المتضمن الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية . وتعد المعاينة وسيلة فعالة وناجعة لمعرفة طبيعة النزاع ، فهي تبين حقيقة الدعوى المعروضة . وهذا لا يتيسر من مجرد الإطلاع على الأوراق والوثائق الواردة بملف الدعوى . والجدير بالذكر في هذا الصدد أن القاضي لا يجوز له أن يقضي بعلمه الشخصي عن وقائع الدعوى الإدارية ، غير أن هذا المنع يتعلق بعلمه السابق بالوقائع الذي يحصل خارج إجراءات الخصومة الإدارية ، فيمكن للقاضي الإداري من أجل الوصول إلى الحقيقة أن يعاين بنفسه الواقعة محل الإثبات .

---

(1) ومن ذلك انتقال القاضي الإداري للتحقق من البيانات الواردة في أصل القرارات الإدارية المطعون فيها في حالة تعذر إيداع الأصل في ملف الدعوى . أنظر قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 16 نوفمبر 1956 في قضية :
(union syndicale des industries aéronautique) . أشار إليه محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 546 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 212 .

(3) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1148 .

(4) أنظر: المادة 861 من ق.إ.م.إ .

فالمعاينة تتطلب مشاهدة المحكمة لموضوع النزاع ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى فهم القاضي لوقائع الدعوى المعروضة عليه . كما قد ينتج عنها إثبات بعض الوقائع التي يشاهدها القاضي الإداري ، مما قد يؤدي إلى استخلاص قرائن قضائية تتعلق بالدعوى ، وتسهم في حلها . فهي تعد من أهم وسائل الإثبات المباشرة في المسائل المادية التي تؤدي إلى إظهار الحقيقة في أقرب وقت ، وبأيسر الطرق والنفقات[1] .

وتتناسب إجراءات المعاينة مع إثبات منازعات القضاء الكامل ، ذلك أن الإثبات فيها يتعلق بوقائع مادية . ومنها دعاوى المسؤولية والعقود الإدارية ، في حين يندر الالتجاء إليها بشأن دعاوى الإلغاء المتعلقة برقابة المشروعية . غير أنه من أمثلة المعاينة في هذه القضايا انتقال القاضي للتحقق من المعلومات التي ترد في أصل القرارات الإدارية المطعون فيها في حالة تعذر إيداعها[2] .

وتختلف المعاينة عن الخبرة في أن الأولى يقصد بها الحصول على دليل مادي مستنبط من الطبيعة ، أما الثانية فهي وسيلة للتقدير الفني للأدلة المادية والمعنوية . والفرق الجوهري بينهما هو أن المعاينة تتم بواسطة القاضي الإداري ، أما أعمال الخبرة فتتم بواسطة شخص له خبرة فنية ، ولا علاقة له بالمحكمة التي تنظر في المنازعة[3] .

وتتميز المعاينة في أنها قد تؤدي إلى مزيد من الوضوح في القضية المعروضة على الطبيعة ، فهي تعتبر من مقدمة وسائل التحقيق . ذلك أنها تتم بمعرفة القاضي الإداري بنفسه أو من ينتدبه لذلك من قضاة المحكمة[4] ، وليس بمعرفة خبير من خارج أعضاء الجهة القضائية مما يضمن الحياد التام ، والدقة في المعلومات فضلا على أنها أقل تكلفة وأكثر سرعة[5] .

---

(1) مراد محمود الشنيكات ، الإثبات بالمعاينة والخبرة ... ، المرجع السابق ، ص. 47 - 48 .

(2) أحمد كمال الدين موسى ، المرجع السابق ، ص. 358 . راجع حكم م.د.ف المشار إليه في التهميش رقم (1) ص 103 من هذه الدراسة .

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص. 69 - 70 .

(4) تطبق في هذا الصدد الأحكام الإجرائية المتعلقة بالإنابة القضائية المنصوص عليها في ق.إ.م.إ. التي تنص عليها المواد من 108 إلى 111 المتعلقة بالإنابة القضائية الداخلية ، والمواد من 112 إلى 124 المتعلقة بالإنابة القضائية الدولية .

(5) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 179 - 180 .

ثانيا: إجراءات الانتقال للمعاينة ونتائجها .

حدد المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1]، كيفيات إجراء المعاينة والانتقال إلى الأماكن . فهي جوازية للقاضي الإداري ، إذ يمكنه أن يأمر بها بموجب حكم قبل الفصل في الموضوع ، كما يمكنه عدم الاستجابة لطلب الخصوم ، دون أن يلزم بإصدار حكم مستقل يبرر هذا الرفض ، إنما يجب عليه أن يسبب هذا الرفض في الحكم الفاصل في الدعوى[2]. وتتم المعاينة بمعرفة المحكمة بكامل هيئتها ، كما أنها تنفذ من قبل القاضي المقرر .

وتعتمد إجراءات المعاينة وإتمامها على أكمل وجه على تعاون الجهة التي تقع في حوزتها أو تحت يدها أو في نطاق اختصاصها الوقائع أو المسائل التي ستتم معاينتها . فإذا كانت جهة إدارية فيقتضي واجب تحقيق العدالة منها تقديم كل ما من شأنه تسهيل ، وتيسير مهمة القاضي الإداري ، وفي حالة الامتناع عن ذلك ، أو وضع الصعوبات في طريق إتمامها ، يتم ذكر ذلك في محضر المعاينة ، ويمكن إخطار السلطات الإدارية الرئاسية إذا اقتضى الأمر ذلك ، واتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بذلك[3].

وقد تتم المعاينة في صورة وسيلة تحقيق متعلقة بدعوى إدارية سبق رفعها بالفعل ، أو قد تتم عن طريق دعوى إثبات حالة في نطاق القضاء المستعجل[4]، فيجوز لمن يخشى ضياع معالم واقعة يحتمل أن تصبح محل نزاع أمام القضاء الإداري ، أن يطلب من قاضي الأمور المستعجلة الانتقال للمعاينة . فدعوى إثبات الحالة هي من الدعاوى الوقتية التي يقصد بها إثبات حالة مادية يخشى ضياع معالمها في المستقبل ، ويجب لتحقق ذلك توافر عنصر الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق ، والتقيد بقواعد الاختصاص الولائي من قبل القاضي الاستعجالي[5].

---

(1) أنظر: المواد من 146 إلى 149 من ق.إ.م.إ .

(2) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 143 . أنظر كذلك المادة 146 من ق.إ.م.إ في فقرتها الأولى التي تنص على أنه : « يجوز للقاضي من تلقاء نفسه أو بطلب من الخصوم ، القيام بإجراء معاينات أو تقييمات أو تقديرات أو إعادة تمثيل الوقائع التي يراها ضرورية . » .

(3) حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 1148 .

(4) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 213 . أنظر كذلك المادة 940 من ق.إ.م.إ .

(5) مراد محمود الشنيكات ، المرجع السابق ، ص. 55 - 56 .

وتبدأ إجراءات المعاينة بأن يحدد القاضي الإداري خلال الجلسة اليوم ، والمكان الذي ستجرى فيه المعاينة ، مع دعوة الخصوم لحضور هذه العملية[1] . وتتم المعاينة كأصل عام بدون الاستعانة بخبراء فنيين ، إذا ما قررت المحكمة القيام بالمعاينة بنفسها مباشرة لتكوين قناعة القاضي الإداري وعقيدته . غير أن المشرع الجزائري أجاز للمحكمة الإدارية أو قضاتها المنتدبين أثناء إجراء المعاينة الاستعانة بالخبرة الفنية[2] . أو سماع شهادة بعض الأشخاص على سبيل الاستئناس بمعلوماتهم التي قد تنطوي على فائدة في النزاع ، أو الأشخاص الذين أجريت المعاينة في حضورهم أو الخصوم أنفسهم[3] . ويكون ذلك في المسائل ذات الطابع المزدوج التي لا يكفي فيها المعاينة أو الخبرة بصفة مستقلة ، بل يجب الجمع بينهما معا لتحقيق فائدة أكبر في حل المنازعة[4] .

بعد القيام بالإجراءات القانونية التي نص عليها القانون ، والتي تخص إجراء المعاينة والانتقال إلى الأماكن ، يتم تحرير محضر من طرف أمين ضبط المحكمة المختصة ، تدون فيه جميع الوقائع التي تمت معاينتها ، كما تدون فيه تصريحات الخصوم أذا لزم الأمر ذلك ، وكذا كل ما تم معاينته ، ومناقشته ميدانيا ، ويتم توقيع المحضر من قبل القاضي الإداري ، وأمين الضبط ، ويودع ضمن الأصول بأمانة ضبط المحكمة أو المجلس . ويمكن للخصوم في الدعوى الإدارية الحصول على نسخ من المحضر[5] .

---

(1) أنظر: المادة 146 في فقرتها الثانية التي تنص على أنه : « مع الانتقال إلى عين المكان إذا اقتضى الأمر ذلك يحدد القاضي خلال الجلسة مكان ويوم وساعة الانتقال ، ويدعوا الخصوم إلى حضور العمليات . » .

(2) أنظر: المادة 147 من ق.إ.م.إ التي تنص على أنه : « إذا تطلب موضوع الانتقال معارف تقنية ، يجوز للقاضي أن يأمر في نفس الحكم بتعيين من يختاره من التقنيين لمساعدته . » .

(3) أنظر: المادة 148 من ق.إ.م.إ التي تنص على أنه : « يمكن للقاضي أثناء تنقله ، سماع أي شخص ، من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد الخصوم إذا رأى في ذلك ضرورة ، كما يجوز له في نفس الظروف سماع الخصوم . » .

(4) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 656 .

(5) يوسف دلاندة ، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص. 101 . أنظر كذلك المادة 149 من ق.إ.م.إ التي تنص على أنه : « يحرر محضر عن الانتقال إلى الأماكن ، يوقعه القاضي وأمين الضبط ، ويودع ضمن الأصول بأمانة الضبط ويكمن للخصوم الحصول على نسخ من هذا المحضر . » .

وعلى الرغم من أن المعاينة تعتبر من وسائل التحقيق المباشرة التي تساهم في بعض الأحوال في حسم المنازعة الإدارية ، إلا أن المشرع منح القاضي الإداري سلطة تقديرية في القيام أو عدم القيام بها ، بل ويمكنه العدول عن القيام بالمعاينة بعد الأمر بها . ومن جهة أخرى يمكن للقاضي أن لا يأخذ بنتيجة المعاينة والانتقال إلى الأماكن ، إذا ما قدر أن ما عاينه قد تعرض للتغيير ولم يعد يطابق الواقع . وعلى ذلك فالقاضي الإداري له الحرية الكاملة في عدم الأخذ المعلومات التي نتجت عن إجراء المعاينة ، ولكنه ملزم بتسبيب قراره كما هو الحال بالنسبة إلى أي دليل مقنع[1] .

الفرع الثاني

شهادة الشهود في المواد الإدارية .

تعرف شهادة الشهود على أنها إثبات واقعة معينة من خلال ما يقوله أحد الأشخاص عما شاهده ، أو سمعه ، أو أدركه بحواسه عن هذه الواقعة بطريقة مباشرة[2] . وهي وسيلة من وسائل التحقيق المباشرة التي تعتمد على شخصية الشاهد . فهي إخبار الشخص أمام القضاء الإداري بواقعة حدثت من غيره ، ويترتب عليها حق لغيره . وهي تتميز بأنها تتعلق بسماع أقوال ورواية وقائع في مواجهة أصحاب الشأن للوصول إلى الحقيقة ، وإيضاح ما يمكن أن يكون من غموض في المستندات والأوراق الواردة في الملف الإداري[3] .

أولا: مدى تطبيق شهادة الشهود في المواد الإدارية .

تعد الشهادة أو البينة الشخصية وسيلة من وسائل التحقيق في المواد الإدارية التي نص عليها القانون ، فيمكن الاستعانة بها في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري ، فحتى وإن كانت

---

(1) مراد محمود الشنيكات ، المرجع السابق ، ص. 86 - 87 .

(2) إيهاب عبد المطلب ، أدلة الإثبات وأوجه بطلانها في الفقه والقضاء ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، مصر ، 2009 ، ص. 21 .

(3) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 534 . أنظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 21 جويلية 1950 . أشار إليه محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 539 .

أهميتها في الإثبات محدودة وقليلة ، غير أن ذلك لا يعني أن القضاء الإداري لا يلجأ إليها[1] . ومجال تطبيق شهادة الشهود في الإثبات في المواد الإدارية هو القضايا والمنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة . فالقاضي الإداري يستعين بإجراء الشهادة لتوضيح بعض البيانات أو الأوراق أو لتكملة بعض عناصر الملف ، أو لإثبات وقائع ليس من طبيعتها أن تدون في الملفات والسجلات الإدارية . كما هو الحال بالنسبة للوقائع التي قد يستخلص منها إساءة استعمال السلطة التي تكون بقصد التشفي والانتقام ، كتصريح الرئيس الإداري علنا بذلك أمام بعض الموظفين الذين يمكن الاستعانة بهم كشهود أمام القاضي الإداري[2] . كما يمكن اللجوء إليها في مجال المنازعات الانتخابية ، ومنازعات العقود الإدارية ، والالتجاء إليها مألوف في مجال منازعات المسؤولية الإدارية[3] .

والإثبات بهذه الوسيلة يستند كغيره من وسائل التحقيق إلى سلطات القاضي الإداري في تحقيق الدعوى ، وتهيئتها للفصل فيها . واللجوء إلى التحقيق بسماع شهادة الشهود يتم في الحدود التي يجيز فيها القانون الإثبات بهذه الوسيلة[4] . ويرى الكثير من الفقه أن شهادة الشهود هي طريق استثنائي ، ونادرة الحدوث في دعاوى الإلغاء[5] . ويرجع ذلك إلى أن العمل الإداري يعتمد في سيره على الكتابة ، فهو يتم عن طريق إتباع نظام الملفات والسجلات ، فهي بذلك أقل مرتبة ، وأدنى حجية من الأوراق والوثائق الإدارية ، لأن هذه الأخيرة هي التي تبعث على الثقة

---

[1] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 681 .

[2] جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص. 99 - 100 . راجع كذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 22 جانفي 1963 في قضية (Poncin) . وقراره الصادر في 21 فيفري 1947 في قضية (Descas) . أشار إلى هذه الأحكام ، جهاد صفا ، المرجع السابق ، ص. 99 .

[3] محمد عبد الحميد مسعود ، إشكاليات إجراءات ... ، المرجع السابق ، ص. 539 - 540 . أنظر كذلك قرار م.د.ف الصادر في 22 ماي 1861 في قضية (élection de lille) . أشار إليه محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 539 .

[4] أنظر: المادة 150 من ق إ م إ التي تنص على أنه : « يجوز الأمر بسماع الشهود حول الوقائع التي تكون بطبيعتها قابلة للإثبات بشهادة الشهود ، ويكون التحقيق فيها جائزا ومفيدا للقضية . » .

[5] من بين هؤلاء الفقهاء : مصطفى أبو زيد فهمي في كتابه القضاء الإداري ومجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 1966 ، ص. 664 - كمال الدين وصفي ، أصول إجراءات القضاء الإداري ، الطبعة الثانية ، مطبعة الأمانة ، القاهرة ، مصر ، 1978 ، ص. 358 .

والاطمئنان ، وتمثل الطريق الذي يتلاءم مع ظروف وطبيعة العمل الإداري .

وهناك من يرى أنها غير مقبولة في مجال المنازعات الإدارية[1] ، لأن الوقائع التي تترتب على المنازعة الإدارية ، حتى وإن كانت وقائع مادية ، إلا أنها تثير مسائل قانونية بعيدة عن الاقتناع الشخصي للقاضي الإداري . فهو لا يحكم بما يراه دائما بل بما يقدم له من أوراق ووثائق[2] . ومن الملاحظ أن شهادة الشهود ليس لها نفس القيمة أمام القضاء الإداري كما هو الحال بالنسبة أمام القضاء العادي ، ويرجع ذلك إلى أن الصفة الكتابية هي التي تسيطر على إجراءات التقاضي الإدارية[3] ، غير أن الشهادة تجد مجالها الأصيل في حالة ضياع المستندات والوثائق الإدارية ، والتحقق من صحة الوقائع المادية البحتة[4] .

والأصل في شهادة الشهود أنها شهادة شفوية ، أما الشهادة المكتوبة فهي قليلة الاستعمال[5] . كما أن الأصل أن يدلي الشاهد بأقواله مباشرة أمام القضاء الإداري دون قراءة أي نص مكتوب ، فهي تستمد من ذاكرة الشاهد في شكل تصريح يدلي فيه بالوقائع التي عرفها معرفة شخصية[6] . ويمكن للقاضي الإداري أن يعتمد في مجال الإثبات على ما يقدمه أصحاب الشأن من شهادات مكتوبة مرفقة بالملف . وفي هذه الحالة لا يقوم القاضي بالأمر بوسيلة للتحقيق ، وإنما يقدر قيمة الأوراق والوثائق المقدمة إليه ، ومن بينها الشهادات المكتوبة ، على أساس أن كل العناصر الموجودة بالملف تكون عقيدته للفصل في الدعوى الإدارية[7] .

---

(1) من بينهم محي شوقي أحمد في كتابه الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية ، بدون دار نشر ، مصر ، 1988 ، ص. 167 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 207 .

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، ص. 75 .

(4) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 540 . أنظر كذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 30 نوفمبر في قضية (tedeschi) .

(5) ويمكن ذكر بعض الأمثلة عن الشهادة المكتوبة منها التصريحات التي يدونها الموثق في عقد رسمي ، كما أن التقدم التكنولوجي ، والعلمي قد أوجد الشهادة المسجلة بواسطة أجهزة تسجيل الأصوات والصور . صالح براهيمي ، الإثبات بشهادة الشهود في القانون الجزائري ، بحث لنيل شهادة الماجستير في العقود والمسؤولية ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، بن عكنون ، الجزائر ، 1992 ، ص. 10 .

(6) يوسف دلاندة ، الوجيز في شهادة الشهود ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص. 45 - 46 .

(7) عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، المرجع السابق ، 182 - 183 .

ثانيا: إجراءات سماع شهادة الشهود في المواد الإدارية .

بعد أن يتأكد القاضي الإداري من أن وقائع الدعوى قابلة للإثبات بشهادة الشهود ، فإنه يأذن للمدعي أو المدعى عليه في بعض الأحوال أو كلاهما معا بإحضار شهودهما ، ويحدد لهما القاضي الإداري تاريخ الجلسة مع مراعاة ظروف كل قضية[1] . فمن المسلم به أن إجراءات سماع شهادة الشهود في المواد الإدارية يتطلب أن تكون الوقائع المراد إثباتها بهذه الوسيلة محددة تحديدا دقيقا ومعقولا من قبل القاضي الإداري في الحكم الآمر بسماع الشهود[2] .

ويتم تكليف الشهود بالحضور بسعي من الطرف في الخصومة الإدارية الذي يرغب في ذلك وعلى نفقته ، وذلك مع لزوم أن يودع المبالغ التي تلزم لتغطية مصاريف هذه العملية[3] . ونظرا للطابع التحقيقي للمنازعة الإدارية ، فإنه ووفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية يجوز استدعاء أو الاستماع إلى شهادة أي شخص تكون شهادته مفيدة في حل النزاع ، حتى وإن كان عونا إداريا لأجل تقديم الإيضاحات اللازمة ، والتي يكون الغرض منها تقدير ما إذا كانت لأقوالهم جدوى في إظهار الحقيقة[4] . فالمشرع جعل الأمر بسماع الشهود في المادة الإدارية ، وسماع أعوان الإدارة خاضعا للسلطة التقديرية للقاضي الإداري دون أن يتوقف ذلك على طلب الخصوم .

ومن المقرر قانونا أن كل الشاهد يسمع على حدة سواء في حضور الخصوم ، أو غيابهم حسب السلطة التقديرية للقاضي الإداري ، بعد أن يعرف باسه ، ولقبه ، وسنه ، ومهنته ، وموطنه ، ودرجة قرابته ، أو مصاهرته ، أو تبعيته لأحد الخصوم ، وذلك لتقدير إمكانية قبول شهادته أو عدمها . هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز سماع الأشخاص الذين تربطهم بأحد الخصوم في الدعوى صلة قرابة أو مصاهرة[5] . وبعد حضور الشاهد أو الشهود أمام المحكمة

---

(1) يوسف دلاندة ، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية ... ، المرجع السابق ، ص. 104 . أنظر كذلك المادة 151 من ق.إ.م.إ .

(2) علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 682 .

(3) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 143 ت - 143 ث .

(4) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 240 . أنظر: المادة 860 من ق.إ.م.إ .

(5) أنظر: المادة 152 من ق.إ.م.إ .

في اليوم المحدد لجلسة الاستماع إلى شهادتهم[1] . وبعد تأدية اليمين القانونية ، يشرع القاضي الإداري في سماعهم وتلقي أقوالهم بحضور الخصوم . كما يدلي الشاهد بأقواله دون الاستعانة بنص مكتوب ، وتوجه الأسئلة التي يراها القاضي مفيدة في التحقيق من تلقاء نفسه أو بطلب من الخصوم أو أحدهم ، فلا يجوز مقاطعة الشاهد أثناء الإدلاء بشهادته أو أن يسأله مباشرة ماعدا القاضي[2] .

وبعد سماع شهادة الشاهد تدون أقواله في محضر يتضمن مكان ، ويوم ، وساعة إجراء شهادة الشهود ، واسم ، ولقب الشاهد ، ومهنته ، وموطنه . ويشار فيه إلى حضور الشهود أو غيابهم ، كما يشار إلى أدائه لليمين ، ودرجة قرابته ، أو مصاهرته لأحد الخصوم ، أو تبعيته لهم ، وأوجه تجريح الشاهد إن وجدت ، وأقواله مع الإشارة إلى تلاوتها عليه من طرف كاتب ضبط المحكمة . ثم يوقع كل من القاضي الإداري ، وأمين الضبط ، والشاهد ، ويلحق هذا المحضر بأصل الحكم . وفي الحالة التي لا يستطيع فيها الشاهد التوقيع ، أو أنه رفضه ، يشار إلى ذلك في المحضر ، ويمكن للخصوم الحصول على نسخة من هذا المحضر[3] .

ويجب على القاضي الإداري أن يراقب مدى الالتزام بحدود الشهادة التي عينها الحكم الصادر قبل الفصل في الموضوع . لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه لا يجوز قانونا، سماع شهادة شاهد بشأن نقطة لم يتضمنها هذا الحكم[4]، كما أن الحكم يحدد طريقة إجراء

---

[1] في حالة ما إذا أثبت الشاهد المكلف بالحضور عدم تمكنه من الحضور بسبب قاهر ، يجوز للقاضي الإداري إذا رأى ضرورة لسماع الشاهد ، وأن وقائع الدعوى تتطلب للفصل فيها سماع شهادته ، أن يحدد أجلا آخر أو أن ينتقل لتلقي شهادته ، ويصدر القاضي في حالة إقامة الشاهد خارج اختصاص الجهة القضائية الإدارية إنابة قضائية لتلقي شهادته ، وذلك حسب المادة 155 من ق.إ.م.إ .

كما يمكن تجريح الشاهد بسبب عدم أهليته أو قرابته لأحد الخصوم أو لأي سبب جدي ، ويجب إظهار هذا التجريح قبل إدلاء الشاهد بشهادته باستثناء الحالة التي يظهر فيها التجريح بعد الإدلاء بها ، وهنا تكون الشهادة باطلة ، ويفصل القاضي الإداري في طلب التجريح بموجب أم غير قابل لأي طعن ، وذلك طبقا المادتين 156 - 157 من ق.إ.م.إ .

[2] يوسف دلاندة ، الوجيز في شهادة الشهود ، المرجع السابق ، ص. 70 - 71 . أنظر: المادتين 158 - 159 من ق.إ.م.إ .

[3] بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 143 - ج . أنظر: المواد 160 - 161 - 162 من ق.إ.م.إ .

[4] C.E. , 5 juillet 1889 , élections d'stivareilles .

أشار إلى هذا القرار محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 542 .

الشهادة بما يتناسب مع طبيعة المنازعة[1].

الفرع الثالث

الاستجواب في المواد الإدارية .

يعتبر الاستجواب وسيلة من وسائل الإثبات ذات الطابع التحقيقي التي يلجأ إليها القاضي الإداري من أجل الوصول إلى الحقيقة ، والحصول على إثبات لواقعة معينة في الدعوى الإدارية[2]. ويعرف بالمواجهة الشخصية للخصوم ، فمن خلاله يتمكن القاضي الإداري من مناقشة الخصوم شخصيا ، واستخلاص قرائن للإثبات أو على الأقل بداية إثبات . وقد يحصل أثناءه إقرار من الخصم المستجوب لصالح الخصم الآخر ، كما أنه لا يوجه إلا للخصوم في الدعوى[3].

أولا: مدى تطبيق وسيلة الاستجواب في المواد الإدارية .

إن وسيلة الاستجواب غالبا ما تكون غير واضحة المعالم أمام القضاء الإداري . فالحالات التي يتم فيها مثول أصحاب الشأن أمام القضاء ، ومناقشتهم ، واستيضاح الوقائع منهم ، لا يكون في الواقع في صورة استجواب ، ولكن في صورة توضيح ، وبيان شفهي[4]. ومع ذلك نجد أن الجهات القضائية الإدارية تلجأ إليه على أساس أن القانون نص على تطبيقه أمامها من خلال المادة التي تنص على أنه « يجوز لرئيس تشكيلة الحكم تعيين أحد أعضائها للقيام بكل تدابير التحقيق غير تلك الواردة في المواد من 858 إلى 861 أعلاه .»[5]. فهذه المادة تشمل الاستجواب والوسائل التحقيقية الأخرى غير تلك الواردة في المواد المذكورة أعلاه[6].

---

(1) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 542 .

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 171 .

(3) محمد عبد الحميد مسعود ، إشكاليات إجراءات التقاضي ... ، المرجع السابق ، ص. 547 .

(4) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 223 .

(5) أنظر: المادة 863 من ق.إ.م.إ .

(6) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 455 .

والاستجواب في مجال القضاء الإداري ليس له أهمية عملية كما هو الحال في المواد المدنية ، لأن العلاقات الإدارية تستند إلى قرارات ، ووثائق تتفق مع قواعد القانون العام[1] . وهذا الإجراء التحقيقي لا يوجه إلا للخصوم في الدعوى . أما غيرهم فلا تسمع شهادتهم إلا في صورة الشهادة أو الخبرة . وللقاضي الإداري أن يستجوب من يكون حاضرا من الخصوم ، أو أن يستدعيهم ، سواء من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب أحد الخصوم . وهذا الأمر يخضع لتقديره .

وعليه فإن الاستجواب إذا نتج عنه إقرار صريح ومحدد من أحد الأطراف ، فيمكن للقاضي الإداري أن يعتمد عليه في الإثبات . أما إذا لم يؤد سوى لإجابات مبهمة وغير محددة ، فقد يستخلص منها القاضي قرائن للإثبات ، أو يعتمد عليها كبداية إثبات . أما إذا لم يحضر الخصم ، أو لم يرد على الاستجواب ، فإن القاضي يقدر أثر ذلك على حسب ظروف الدعوى الإدارية[2] .

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن استجواب أشخاص القانون الخاص هو الأكثر شيوعا أمام القضاء الإداري . فالأمر هنا يتعلق بأشخاص الإدارة العامة . ومن ثم فإن القاضي الإداري يحاول قدر المستطاع عدم الدخول في صراع مع الإدارة بمناسبة إجراء الاستجواب ، وذلك تطبيقا لمبدأ فصل القضاء عن الإدارة . وعلى ذلك فإن وسائل الإثبات الشفهية تعتبر ذات طابع استثنائي في الإجراءات القضائية الإدارية . ويبرر ذلك بأن الطابع الكتابي هو الذي يسود الإجراءات القضائية في المواد الإدارية . وما يصدر من طرف الخصوم من أقوال شفوية في الجلسة ، لا يعدو أن يكون مجرد شرح ، أو إيضاح وتفسير لما ورد في مذكراتهم ، ومستنداتهم المرفقة بالملف ، والتي يعتمد عليها القاضي الإداري في إصدار حكمه[3] .

غير أن الأخذ بالاستجواب أمام القضاء الإداري يبرر من خلال النصوص العامة التي تمنح القاضي الإداري سلطة تقديرية في الأمر بوسائل الإثبات التي يراها مناسبة[4] . ويدخل في

---

(1) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 547 .

(2) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 183 - 184 .

(3) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 650 .

(4) أنظر: المادة 863 التي سبق الإشارة إليها في ص 112 من هذه الدراسة .

ذلك إجراء الاستجواب إذا اقتضت ظروف الدعوى الإدارية ذلك[1]. والجدير بالذكر في هذا الصدد أنه لا يجوز استجواب العاملين في الإدارة ، أو الأمر باستدعائهم للحصول على إقرار منهم أو لمناقشتهم[2]. وإن كان يجوز للقاضي الإداري دعوة ممثل الجهة الإدارية لتنويره في بعض المسائل الفنية ، ولتقديم الإيضاحات والتفسيرات[3].

ثانيا: إجراءات الاستجواب في المواد الإدارية .

إن الهدف من الأمر بحضور الخصوم ، واستجوابهم هو تقديم إيضاحات للمحكمة حول وقائع القضية المطروحة أمامها . وقد خول القانون للقاضي الإداري أن يأمر الخصوم ، أو أحدهم بالحضور شخصيا أمامه لتقديم هذه الإيضاحات . كما يمكن لأطراف الدعوى أن يطلبوا ذلك من القاضي . وسلطة تقرير الأمر بحضور أحد الخصوم لاستجوابه متروكة لتقدير القاضي الإداري بموجب سلطته التقديرية ، يفصل فيه بأمر غير قابل لأي طعن[4].

والأصل العام أن الاستجواب يتم بحضور الخصوم معا . غير أنه يمكن للقاضي أن يستجوب كل خصم على حدة إذا استدعت ظروف الدعوى الإدارية ذلك . وقد يتم الأمر بحضور أحد الخصوم لاستجوابه بحضور الطرف الآخر عملا بمبدأ الوجاهية . غير أن ظروف القضية قد تفرض استجواب الخصم على الفور . وفي هذه الحالة يكون للطرف الذي لم يحضر أن يطلع على أقوال الطرف المستجوب ، ويمكنه كذلك التعليق عليها[5].

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 184 .

(2) وهذا الرأي متبع في فرنسا حيث أن القاضي الإداري وإن كان يمكنه أمر الإدارة بإيداع الوثائق ، والأوراق اللازمة المتعلقة بالدعوى ، ومباشرة وسائل التحقيق التي لا تمس باستقلال الإدارة العامة ، فإنه لا يأمر باستجواب رجال الإدارة في شأن الدعوى المطروحة عليه ، ولم يلجأ عمليا إلى هذا الأسلوب من التحقيق مع الإدارة ، رغم أنه كانت توجد نصوص قانونية تجيزه لم يتضمنها قانون القضاء الإداري الحالي . لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، راجع : محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 548 .

(3) عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 548 .

(4) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1153 . أنظر: المادة 98 من ق.إ.م.إ. التي تنص عل أنه : « يمكن للقاضي في جميع المواد أن يأمر الخصوم أو أحدهم بالحضور شخصيا أمامه ، ويفصل بأمر غير قابل لأي طعن في طلب أحد الخصوم الرامي إلى الحضور الشخصي لطرف آخر . » .

(5) أنظر: المادة 100 من ق.إ.م.إ .

ويلزم الخصوم المستجوبون بعد حضورهم أمام القاضي الإداري في الجلسة[1]. أن يردوا بأنفسهم على الأسئلة المطروحة عليهم من دون قراءة أي نص مكتوب . ويتم استجوابهم في حضور محامييهم ، أو بعد إخطارهم بذلك . ويحق للخصوم ، أو محامييهم بعد انتهاء الاستجواب طرح أسئلتهم حول الوقائع محل النزاع في الدعوى الإدارية ، شريطة طرحها بواسطة القاضي الإداري من باب الحرص على عدم تعكير السير الحسن للخصومة.

ويدون أمين الضبط أقوال الخصم المستجوب في محضر ، ويوقع عليه الخصوم بعد تلاوته عليه ، كما يوقع عليه القاضي الإداري ، وأمين الضبط . ويتضمن المحضر تاريخ ، ومكان ، وساعة تحريره . وفي حالة رفض التوقيع من الطرف المستجوب ، يشار إلى ذلك في المحضر[2]. ويمكن أثناء الاستجواب صدور إقرار[3]، أو يمين ، لذلك يجب النظر في مدى تحققهما أمام القضاء الإداري[4].

ويقدم الإقرار أمام القضاء الإداري إما شفاهة أثناء الجلسة ، ويثبت في محضر ، أو كتابة في المذكرات ، والوثائق المودعة بملف الدعوى . وهذا هو الغالب كأثر للصفة الكتابية للإجراءات القضائية الإدارية . وقد يستخلص الإقرار من خلال استجواب الخصوم ومناقشتهم ، فيصدر منهم إقرارا بوقائع معينة تفيد في الإثبات . وقد يعتمد القاضي الإداري على الإقرار في إصدار الحكم ، إلا أن قوته في الإثبات ليست مطلقة فيترك له تقدير نطاقه ، وأثره طبقا للظروف والأوضاع التي تتصل بالدعوى الإدارية[5].

---

[1] يمكن للقاضي الإداري أن ينتقل لسماع أحد الخصوم إذا قدم مبررا على عدم إمكانية حضوره إلى الجلسة طبقا لنص المادة 106 من ق.إ.م.إ .

[2] بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 119 - 120 . أنظر كذلك المواد من 101 إلى 104 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[3] والإقرار من الطرق المألوفة أمام القضاء العادي ، وهو اعتراف الخصم أمام القضاء بواقعة قانونية معينة مدعى بها عليه ، وذلك أثناء سير الدعوى المتعلقة بهذه الواقعة . ويعتبر الإقرار تصرفا قانونيا لأن إرادة المقر تتجه إلى إحداث أثر قانوني هو ثبوت الحق المقر به ، وإعفاء خصمه من إقامة الدليل على ما كان القانون يوجب عليه إثباته . لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة ، راجع : محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 549 .

[4] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 185 .

[5] حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1154 .

كما أن الإقرار يجد تطبيقاته في مجال قضاء الإلغاء وعلى الخصوص في حالات إساءة استعمال السلطة ، وذلك في الحالة التي يكشف فيها رجل الإدارة عن أسباب إصدار القرار الإداري . ويكون هذا الاعتراف عادة عندما يخالف رجل الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف . كما قد يتم بمخالفة الأوضاع القانونية في دعوى الإلغاء ، ويصدر في حالة مخالفة المقر لأحكام القانون ، والأنظمة التي تحكم سير المرافق العامة ، وكذلك يمكن تطبيقه في حالات العلم اليقيني[1] . ولا يشترط في الإقرار أن يصدر أمام القضاء الإداري ، وإنما يكفي أن يكون ثابتا في الوثائق المودعة في ملف الدعوى[2] . وقد يكون الإقرار صادرا أمام القضاء ، أو غير قضائي وهو الذي يصدر خارج القضاء الإداري[3] .

كما يمكن أن يصدر أثناء الاستجواب يمين[4] من طرف أحد الخصوم . واليمين وسيلة يلجأ إليها القاضي من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم لاستكمال عقيدته عندما تكون الأدلة غير كافية . واليمين بنوعيها مستبعدة من مجال الإثبات في المواد الإدارية وذلك لتعارضها مع طبيعة الدعوى الإدارية[5]، ذلك أنها تتعلق بأحاسيس ومشاعر داخلية وشخصية . أما الإثبات في

---

(1) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 228

(2) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 648 .

(3) الإقرار القضائي هو اعتراف الخصم أمام القضاء الإداري . أنظر قرار مجلس الدولة المؤرخ في 22 - 01 - 2001 الغرفة الثالثة فهرس 43 في قضية السيد (ع . ع) ضد بلدية قجال بولاية سطيف . أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، ص. 315 وما بعدها . أما الإقرار غير القضائي فهو لا يتم أمام القضاء . ولقد اعتبرت الغرفة المدنية للمحكمة العليا أن الإقرار الذي يتم خارج القضاء لا يعتد به ، غير أن مجلس الدولة اعتبر في بعض قراراته الإقرار غير القضائي منتجا لآثاره و صحيحا وهو حجة على صاحبه حتى وإن كان أمام الخبير . راجع قرار مجلس الدولة المؤرخ في 28 - 06 - 1999 في قضية بلدية آيت عيسى ميمون . أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 319 .

(4) وهي إشهاد الله تعالى على صدق ما يقوله الحالف ، أو على عدم صدق ما يقوله الخصم الآخر . وهي نوعان يمين حاسمة وهي التي يوجهها أحد الخصمين إلى الآخر ليحسم النزاع . ويمين متممة ، وهي التي يوجهها أحد الخصمين ليستكمل بها الأدلة التي قدمها . وهناك نوع آخر من اليمين وهي يمين التعهد التي يحلفها الخبير ، أو الشاهد لقول الصدق أو لأداء العمل قبل مباشرة الخبرة أو الشهادة تسمى اليمين المنعقدة ، وهي تخرج عن مجال الإثبات بحيث لا تجد تطبيقا لها أمام القضاء الإداري والعادي . لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع ، راجع : محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 550 - 551 .

(5) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1154 - 1155 .

المواد الإدارية ، فإنه يقوم في معظم الحالات على الأوراق والوثائق ، والأدلة ذات الطابع الكتابي [1] .

المطلب الثاني

الوسائل التي يباشرها القاضي الإداري بواسطة أعوان القضاء .

وسائل الإثبات غير المباشرة في الدعوى الإدارية ، هي مجموعة الوسائل التي لا يباشرها القاضي الإداري بنفسه ، لكنها تقدم إليه إما من طرف الخصوم في الدعوى الإدارية أو تتم بواسطة أعوان القضاء . وهي تتمثل في الأدلة الكتابية والخبرة [2] . وتعتبر هذه الوسائل في مقدمة الأدلة المقبولة أمام القضاء الإداري . ذلك أنها مألوفة وشائعة الاستعمال أمام القاضي الإداري ، لأنها تتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية ، وتؤدي إلى تيسير عبء الإثبات [3] . ومن خلال ذلك سيتم التطرق في هذا المطلب إلى الوسائل الكتابية في المواد الإدارية في فرع أول ، والخبرة في المواد الإدارية في فرع ثان .

الفرع الأول

الوسائل الكتابية في المواد الإدارية .

تعتبر الوسائل الكتابية ذات أهمية كبيرة في الإثبات في المنازعة الإدارية ذلك أن الكتابة هي من أهم سمات الإثبات في إجراءات التقاضي الإدارية . فالكتابة شرط أساسي فيها ، وتبعا لذلك فمن البديهي أن يكون للأوراق المكتوبة دور كبير فيها ، خاصة ما تعلق منها بالمحررات الرسمية [4] . فالإدارة العامة منظمة تنظيما يعتمد بصفة أساسية ، وكلية على الأوراق والوثائق [5] .

---

[1] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 232 .

[2] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات ... ، المرجع السابق ، ص. 157 .

[3] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 188 .

[4] عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 31 .

[5] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق ، ص. 246 .

كما أن الكتابة هي أقوى وسائل الإثبات ، ذلك أنها صالحة لإثبات جميع الوقائع سواء أكانت تصرفات ، أو وقائع مادية . ويتميز الدليل الكتابي عن غيره من وسائل الإثبات الأخرى في المواد الإدارية من ناحية أنه يعد مسبقا منذ وجود الحق دون انتظار المنازعة فيه ، ولذلك يطلق عليه مصطلح الدليل المعد أو المهيأ[1] .

أولا: أنواع الوسائل الكتابية التي تودع بملف الدعوى الإدارية .

يقدم أطراف الدعوى الإدارية تلقائيا ، أو بناء على طلب القاضي الإداري أوراقا مختلفة تتنوع وتختلف من حيث قوتها في الإثبات . فمنها الرسمي ، ومنها العرفي ، ومنها ما هو خاص بالإدارة[2] . والمحررات أو الأوراق الرسمية هي السندات التي يثبت فيها موظف عمومي ، أو شخص مكلف بخدمة عامة طبقا للأوضاع المحددة قانونا في حدود اختصاصه ، ما تم على يديه ، أو أدلى به ذوو الشأن في حضوره[3] . وتعتبر هذه الأوراق و الوثائق حجة بما تحتويه لحين الطعن فيها بالتزوير ، وذلك بعكس الأوراق الإدارية التي تعتبر حجة لحين إثبات العكس[4] .

وعلى ذلك فإنه يشترط لاعتبار الدليل الكتابي محررا رسميا ، أن يتم تحريره بواسطة موظف عام ، أو شخص مكلف بخدمة عامة . ولا يتطلب أن يكتب المحرر بيد الموظف بنفسه بل يكفي أن ينسب إليه ، أي أن تكون الورقة صادرة باسمه أو يوقعها بنفسه . كما يشترط أن يكون قد تم تحرير هذه الورقة الرسمية في حدود اختصاصه الزماني والمكاني ، وأن يتم ذلك وفق الأوضاع القانونية . وتجدر الإشارة في هذه الحالة التفرقة بين الأوضاع والإجراءات القانونية الجوهرية التي تفقد الورقة صفتها الرسمية ، وبين الإجراءات غير الجوهرية[5] .

---

(1) نبيل صقر ـ مكاري نزيهة ، الوسيط في القواعد الإجرائية والموضوعية للإثبات في المواد المدنية ، المرجع السابق ، ص. 108 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 148 - 149 .

(3) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 27 - 28 .

(4) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 157 .

(5) نبيل صقر ـ مكاري نزيهة ، المرجع السابق ، ص. 83 - 84 .

ومن ثم فإن البيانات التي ترد في الورقة الرسمية هي نوعان : الأولى هي البيانات التي تأكد الموثق من صحتها ، والتي تتعلق بالمتعاقدين ، وأهليتهما ، ورضاهما ، وما قرروه أمامه وهذه تعتبر حجة على الكافة ، أي المتعاقدين ، والغير لحين الطعن بالتزوير فيها كما سبق القول[1] . أما النوع الثاني ، فهي البيانات التي تصدر من ذوي الشأن ويدونها الموظف العام على مسؤوليتهم ، دون أن يتمكن من التحقق من صحتها ، فهي لا تعتبر أوراقا رسمية ، ولكنها تعتبر صحيحة إلى أن يثبت العكس بطرق الإثبات العادية دون اللجوء إلى الطعن بالتزوير[2] .

أما المحررات العرفية ، فيقصد بها الأوراق التي تصدر عن الأفراد دون أن يتدخل في تحريرها موظف رسمي ، أو شخص مكلف بخدمة عامة . وهي على ذلك أوراق غير رسمية لا تحيط بها الضمانات التي تمتاز بها الأوراق الرسمية[3] . وهي حجة على من وقعها ، وكذلك على خلفه العام ، وتفقد هذه الورقة العرفية حجيتها إذا أنكر من يحتج بها عليه أنه وقعها ، أو وضع عليها ختمه ، أو بصمته و يكفي هذا الإنكار لرفض الورقة .

أما من يتمسك بها فيجب عليه إثبات أنها صدرت صحيحة ممن وقعها ، وذلك عن طريق إجراءات تحقيق الخطوط ، أو مضاهاة الخطوط . وهي من اختصاص القضاء الإداري على أساس المبدأ الذي يقضي بأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع[4] . وتعد هذه المحررات نادرة الاستعمال أمام القضاء الإداري ، فهي تعتبر قرائن مكتوبة يجب إثبات صحة ما ورد بها. والقاضي الإداري هو من يقدر إمكانية الأخذ بها من خلال ظروف الدعوى الإدارية[5] .

أما الأوراق الإدارية ، فهي المحررات والقرارات الإدارية الموجودة تحت يد الإدارة ، والتي تتضمن وقائع إدارية محددة . أي أنها جميع الكتابات التي تكون لدى الإدارة ، و تدل على وقائع إدارية ، ولها تاريخ قابل للإثبات بالطرق المقبولة أمام القضاء[6] .

---

(1) محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات الدعوى أمام ... (الإثبات أمام محاكم مجلس الدولة) ، المرجع السابق ، ص. 91 .

(2) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1109 .

(3) نبيل صقر ـ مكاري نزيهة ، المرجع السابق ، ص. 96 .

(4) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 531 .

(5) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 141 .

(6) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 532 .

وعلى ذلك فإن هذه الأوراق والمحررات الإدارية تتضمن وقائع تتعلق بالنشاط الإداري . ومنها القرارات الإدارية ، والعقود الإدارية ، والملفات ، والأوراق المتعلقة بالموظفين ، والعاملين بالإدارة ، والتي لها صلة بمراكزهم القانونية ، بالإضافة إلى كافة المراسلات ، والتقارير الإدارية[1] .

وتتميز الورقة أو الوثيقة الإدارية بمميزات تجعلها لا تنتمي إلى الورقة الرسمية ، ولا إلى الورقة العرفية ، ولو أنها توصف بأنها ورقة رسمية ، أو عرفية في القانون الخاص . فقد تحمل بعض هذه الأوراق الإدارية الصفة الرسمية ، مثل القرارات الإدارية ، إلا أن وجودها في حوزة الإدارة يؤدي إلى اعتبارها في مرتبة مغايرة عن الأوراق الرسمية ، من حيث حجيتها ، وذلك تيسيرا على المدعي عند المنازعة فيها[2] .

ووفقا لما تقدم فإنه فيما عدا الحالات الاستثنائية التي ينص فيها القانون على أن القرارات الإدارية تعتبر حجة لحين الطعن فيها بالتزوير ، فإنها تعتبر حجة لحين إثبات العكس أمام القضاء الإداري ، وذلك بمختلف الطرق المقبولة أمامه . أما الأوراق الأخرى المتعلقة بسير العمل الإداري ، كالإيصالات ، والمراسلات ، وغير ذلك من الملفات ، والسجلات الإدارية ، فهي لا تحوز أية حجية ، وما يقدم منها للقاضي الإداري يكون على سبيل الاستدلال[3] . وهناك نوع آخر من الأوراق الإدارية يعرف باسم المحاضر الإدارية ، وهي المحاضر التي تحرر بمعرفة موظف مختص بتحريرها بغرض إثبات وقائع معينة . منها محاضر جلسات المحاكم الإدارية المختصة ، وجلسات المناقصات ، والمزايدات بالنسبة للعقود الإدارية[4] .

إن هذه المحاضر ليست لها نفس القوة في الإثبات ، فهي تتنوع من حيث حجيتها أمام القاضي الإداري . فمنها ما يحوز حجية لحين إثبات العكس عن طريق الطعن بالتزوير ، وهي تعتبر استثناء . أما المحاضر الأخرى فهي تحوز حجية لحين إثبات عكسها بكافة الطرق ، وهي

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام ... ، المرجع السابق ، ص. 143 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 150 .

(3) محمد ماهر أبو العينين ، المرجع السابق ، ص. 131 - 132 .

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام ... ، المرجع السابق ، ص. 145 .

الأصل العام في الأوراق الإدارية مثل محاضر المزايدات ، والمناقصات بالنسبة للصفقات العمومية[1] . والرأي الراجح في الفقه الإداري أن الأوراق الإدارية بصفة عامة تعتبر قرائن مكتوبة قابلة لإثبات العكس بكافة وسائل الإثبات[2] . وعليه فإن حجية الأوراق الإدارية تخضع لتقدير القاضي الإداري ، فيستخلص من بين البيانات ، والمعلومات الواردة في ملف الدعوى ما يكون به عقيدته واقتناعه[3] .

ثانيا: الادعاء بالتزوير في المواد الإدارية .

الطعن أو الادعاء بالتزوير هو مجموع الإجراءات التي نص عليها القانون لإثبات عدم صحة الأوراق الرسمية أو العرفية[4] . فهو بذلك يهدف إلى إثبات تزييف أو تغيير المحرر الذي سبق تحريره ، أو إضافة معلومات مزورة ومزيفة إليه . أي إثبات الطابع المصطنع لهذه الورقة[5] ، وبالتالي فإنه لكي ينبني الحكم القضائي الذي سيصدره القاضي الإداري على أوراق صحيحة وسليمة يجب التحقق من مدى صحة هذه الأوراق المودعة في الملف الدعوى . ففي حالة ما إذا أثار أحد أطراف المنازعة لدى القاضي الإداري شكا في مدى صحة هذه الأوراق والوثائق ، فإنه يمكنه التأكد من ذلك عن طريق إجراءات الادعاء بالتزوير المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية . وعليه فيعتبر الادعاء بالتزوير من أهم وسائل الإثبات في المواد الإدارية ، التي يمكن من خلالها التأكد من صحة وسلامة الأدلة الكتابية المودعة بملف الدعوى الإدارية[6] .

---

(1) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1111 - 1112 .

(2) من بين الفقهاء الذين اتجهوا إلى هذا الرأي : مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 1966 ، ص. 662 - مصطفى كمال الدين وصفي ، أصول إجراءات القضاء الإداري ، الطبعة الثانية ، مطبعة الأمانة ، القاهرة ، مصر ، 1978 ، ص. 446 - أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، رسالة دكتوراه ، مطابع الشعب ، القاهرة ، مصر ، 1976 ، ص. 228 .

(3) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1117 .

(4) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 161 .

(5) نبيل صقر - مكاري نزيهة ، المرجع السابق ، ص. 116 .

(6) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص. 134 .

وقد نظم المشرع الفرنسي حالة الطعن بالتزوير أمام المحاكم الإدارية ، وميز بين حالتين مختلفتين : الحالة الأولى هي أن يكون الادعاء بالتزوير في الأوراق التي تثبت تصرفات القانون الخاص ، أي الأوراق الرسمية أو العرفية ، فالطعن بالتزوير في هذه الحالة يعد من المسائل الأولية نظرا لطبيعتها ، ويترك مدى تقدير صحتها للقضاء العادي . والطعن بالتزوير هنا لا يؤدي إلى وقف نظر المنازعة الإدارية تلقائيا ، بل يتمتع القضاء الإداري في هذه الحالة بسلطة تقديرية واسعة .

على أن المحكمة الإدارية تحدد ميعادا للطرف الذي قدم الورقة الرسمية ، أو العرفية المطعون فيها بالتزوير ، إذا أبدى رغبته أمام القاضي الإداري في عدم التمسك بها ، وعدم استخدامها في الإثبات ، أو سكت خلال المدة التي حددتها المحكمة الإدارية ، فإنها تقرر استبعاد هذه الورقة . أما في حالة ما إذا قرر أنه سيتمسك بها في الإثبات في الدعوى الإدارية ، فإنه يجوز للمحكمة الإدارية أن توقف الفصل في الخصومة الأصلية لحين صدور حكم بالتزوير من المحكمة المدنية المختصة ، أو تستمر في نظر الدعوى بغض النظر عما ستحكم به المحكمة العادية إذا ما قدرت أن الحكم في الدعوى الإدارية لا يعتمد على الورقة أو الوثيقة المدعى بتزويرها[1] .

أما الحالة الثانية فتخص الطعن بالتزوير المقدم ضد القرارات الإدارية ، أو الأحكام القضائية الإدارية ، فكان مجلس الدولة الفرنسي يطبق نفس الإجراءات المذكورة سابقا ، والمطبقة على الطعن بتزوير الأوراق الرسمية والعرفية . غير أنه عيب على هذه الإجراءات أنها تترك للقاضي العادي سلطة تقدير مشروعية ، ومدى صحة قرارات وأحكام هي في الأصل من اختصاص القاضي الإداري . كما أن فكرة نقل الورقة الرسمية إلى القانون الإداري ، كان له نتائج غير منطقية تمثلت في إدراج الأوراق المتعلقة بالقرارات والأحكام الإدارية في مجال تطبيق القانون المدني ، ومن ثم كان القضاء العادي مختصا بالنظر في الادعاء بتزوير هذا النوع من الأوراق ، مما كان نتيجته عدم السماح بالمنازعة فيها إلا بطريق الطعن بالتزوير .

---

[1] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 641 - 642 . أنظر كذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 2 ماي 1834 في قضية (de castellane) . أشار إلى هذا القرار محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 556 .

وفي غياب نص قانوني في هذا الشأن ، وأمام الأوضاع المحيرة التي تتمثل في عدم قدرة مجلس الدولة الفرنسي على أن يقضي بنفسه بالتزوير لغياب النص القانوني ، وعدم رغبته في أن يرتكب جريمة إنكار العدالة ، وجد نفسه مجبرا على إيجاد حل يتمثل في التقرير أن القرار الذي يدعى بأنه مزور أمام المجلس لا يكون في الواقع صحيحا إلى أن يقدم الدليل على العكس ، وأن يستبعد من إجراءاته الطعن بالتزوير . غير أن هذا الحل لا يجوز تطبيقه في الحالات التي ينص فيها القانون على أن البيانات الواردة في الأوراق الإدارية تظل ثابتة إلى حين الطعن فيها بالتزوير [1] .

ومما سبق يمكن القول أن القضاء الإداري يختص بنظر الطعن في مدى صحة البيانات ، والمعلومات الواردة في الوثائق والأوراق الإدارية ، ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك . وتحوز هذه الأوراق حجية لحين إثبات العكس . وذلك بكافة طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري[2]. أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فإنه مختص بالنظر في الإدعاء بالتزوير ، ويطبق بخصوصه الأحكام العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام المحاكم الإدارية [3]، ومجلس الدولة[4] .

ويتم الطعن بالتزوير في الورقة العرفية بطلب فرعي أثناء سير الدعوى الإدارية ، أو بدعوى أصلية ، بشرط أن يتمسك المدعى عليه بتمسكه بالمحرر المطعون فيه . فإذا صرح بعدم تمسكه بالمحرر العرفي ، يعطي القاضي الإداري له إشهادا بذلك . أما إذا قرر التمسك به فتتبع إجراءات مضاهاة الخطوط[5] . وما يميز الطلب الفرعي عن الدعوى الأصلية ، هو أنه في الحالة الثانية ، يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى أوجه الطعن بالتزوير .

---

[1] عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 557 - 559 .

[2] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 643 .

[3] تنص المادة 871 من ق.إ.م.إ على أنه : « تطبق الأحكام المتعلقة بالادعاء بالتزوير المنصوص عليها في المواد من 175 إلى 188 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية . » .

[4] تنص المادة 915 التي تنص على ما يلي : « تطبق الأحكام الواردة من المواد 838 إلى 873 أعلاه المتعلقة بالتحقيق أمام مجلس الدولة . » .

[5] أنظر: المادة 175 إلى الم 178 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

والجديد الذي جاء به قانون الإجراءات المدنية الإدارية في هذا المجال ، هو أنه يمكن رفع دعوى أصلية بالتزوير في محرر عرفي أو رسمي أمام القضاء الإداري[1] .

والادعاء بالتزوير الفرعي في العقود الرسمية يتم بموجب مذكرة أمام القاضي الإداري الذي ينظر الدعوى الأصلية ، ويجب أن تتضمن أوجه التزوير تحت طائلة عدم قبول الادعاء بالتزوير ، وتبلغ المذكرة للخصم للرد عليها خلال الأجل الذي يحدده القاضي الإداري[2] . وللقاضي الإداري كامل السلطة التقديرية في الفصل في الادعاء الفرعي بالتزوير . فإذا ما قدر أن الفصل في الدعوى الإدارية الأصلية لا يتأثر ، ولا يتوقف على المحرر المطعون فيه ، فإنه يصرف النظر عن هذا الادعاء . أما إذا قدر أن الفصل في الدعوى الإدارية يتوقف على هذه الوثيقة ، فإنه يدعو الخصم الذي قدمها إلى التصريح عما إذا كان متمسكا بها . فإذا صرح بعدم التمسك بها ، أو لم يبد أي تصريح بشأن ذلك ، يستبعد المحرر . أما إذا صرح بالتمسك به فإن القاضي الإداري يوقف الفصل في الدعوى الإدارية الأصلية ، إلى حين الفصل في الادعاء بالتزوير[3] .

أما في حالة الادعاء الأصلي بالتزوير في محرر رسمي ، فيرفع طبقا للأوضاع المقررة لرفع الدعوى[4] . وتطبق عليه نفس الإجراءات الخاصة بمضاهاة الخطوط[5] . وفي حالة ثبوت التزوير يأمر القاضي بإزالة وإتلاف المحرر ، أو شطبه كليا ، أو جزئيا ، أو تعديله[6] .

---

(1) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 152 .

(2) أنظر: المادة 180 من ق.إ.م.إ .

(3) يأمر القاضي الإداري الخصم المتمسك بالمحرر المدعى بتزويره بإيداع أصل المحرر أو نسخة مطابقة له بأمانة ضبط الجهة القضائية المختصة خلال أجل لا يتعدى ثمانية أيام . وفي حالة عدم إيداعه في الأجل المحدد يستبعد المحرر . أما إذا كان أصل هذه الورقة موجودا ضمن محفوظات عمومية ، فيأمر القاضي المودع لديه هذا الأصل بان يودعه لدى أمانة ضبط الجهة القضائية وفي حالة ثبوت التزوير يأمر بإزالة وإتلاف المحرر أو شطبه كليا أو تعديله ، ويخضع الحكم الذي فصل في دعوى التزوير الفرعية لجميع طرق الطعن ، وذلك حسب المواد من 181 إلى 185 من ق.إ.م.إ .

(4) يوسف دلاندة ، الوجيز في الأحكام المشتركة ... ، المرجع السابق ، ص. 125 - 126 .

(5) المنصوص عليها في المواد 165 - 167 - 170 - 174 من ق.إ.م.إ .

(6) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 157 .

ثالثا: مضاهاة الخطوط في المواد الإدارية .

يتم مضاهاة الخطوط أو تحقيق الخطوط للتأكد من صحة الأوراق المقدمة في الدعوى الإدارية بشأن الأوراق غير الرسمية ، وذلك في حالة إنكار الورقة العرفية . ويكون ذلك بإنكار الخط ، أو الإمضاء ، أو بصمة الأصبع بمعرفة خبراء فنيين في الخطوط . وتتم هذه العملية أمام القضاء الإداري ، وتحت إشرافه[1] . وتهدف هذه العملية إلى الحصول على إقرار أمام القضاء الإداري بصحة الخط ، أو التوقيع الذي تضمنته الورقة العرفية[2] . فهي على ذلك مجموع الإجراءات التي رسمها القانون لإثبات صحة الورقة العرفية التي ينكرها الشخص المنسوب صدورها منه .

وقد طبقها القضاء الإداري باعتبارها أحكاما عامة تتصل بحقوق الدفاع بما يتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية . وتطبق هذه الوسيلة في مجال المنازعات التأديبية للتحقق من صحة الوقائع المسندة إلى صاحب الشأن ، ومدى نسبة بعض الوثائق والأوراق إليه[3] . ويلاحظ من الناحية العملية ندرة لجوء القضاء الإداري إلى عملية المضاهاة في المنازعات الإدارية ، ذلك أن هذه العملية تختلط أحيانا بإجراءات الطعن بالتزوير . وما يبرر ذلك هو أن عملية المضاهاة لا تتعلق بالقرارات الإدارية التي يمكن التحقق من صحة بياناتها بكافة طرق الإثبات .

ولكن على الرغم من ذلك ، يمكن القول أن عملية مضاهاة الخطوط هي وسيلة من وسائل الإثبات المنصوص عليها قانونا في المواد الإدارية التي يمكن أن يلجأ إليها لتقدير مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ، حتى وإن كانت الحالات التي يتم اللجوء فيها للمضاهاة نادرة جدا على مستوى القضاء الإداري[4] . وعملية مضاهاة الخطوط تخضع للسلطة التقديرية القاضي الإداري ، فيأمر بها في الحالة التي تكون فيها ذات فائدة في حل المنازعة الإدارية[5] . والقاضي

---

[1] حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1106 .

[2] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 646 .

[3] محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 560 .

[4] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 646 - 647 .

[5] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في المنازعة الإدارية ، المرجع السابق ، ص. 260 .

غير ملزم بالاستجابة لطلب المضاهاة . فيمكنه أن لا يستجيب لهذا الطلب إذا رأى أن المضاهاة غير منتجة في الدعوى الإدارية ، ذلك أن القاضي الإداري لا يهمه الشق الجزائي أو التحري حول الورقة بشكل مجرد ، وإنما يكون اهتمامه منحصر في التحقيق في مدى كون الوقائع منتجة ، ومفيدة في الدعوى الإدارية[1] .

ويتم التمسك بإجراءات مضاهاة الخطوط إما من تلقاء القاضي الإداري ، أو بناء على طلب أحد الخصوم في الدعوى الإدارية . ويكون هذا التحقيق في غالب الأحيان في صورة طلب فرعي أثناء نظر الدعوى الإدارية الأصلية ، فتأمر المحكمة بإثبات صحة ورقة عرفية تمسك بها أحد الخصوم ، فأنكرها الخصم الذي نسبت إليه[2] . وقد أكد المشرع الجزائري على اختصاص القاضي الإداري الذي رفعت أمامه الدعوى الإدارية الأصلية بنظر الطلب الفرعي المتعلق بالمضاهاة[3] .

كما يمكن أن تقدم دعوى مضاهاة الخطوط المتعلقة بالمحرر العرفي كدعوى أصلية أمام الجهة القضائية المختصة . ولم يحدد المشرع الجزائري هذه الجهة المختصة . والراجح أن القاضي الذي سينظر في النزاع الأصلي ، هو المختص وفقا للقواعد المقررة في الإجراءات وهو القاضي الإداري[4] . وإذا رأى القاضي الإداري أن الوثيقة محل إنكار الخط ، أو التوقيع منتجة في النزاع ، أي يتوقف عليها الفصل في الدعوى الإدارية المنظورة أمامه . فإنه يقوم بالتأشير على الوثيقة محل النزاع مع الأمر بإيداع أصلها لدى أمانة ضبط المحكمة .

وتشمل عملية مضاهاة الخطوط ، الخط فيوكل القاضي الإداري إلى أهل الاختصاص من الخبراء الفنيين بالقيام بفحص الخط المدون على الوثيقة المقدمة من طرف أحد الخصوم كدليل على ما يدعيه . ويتم مضاهاة الخط ، أو الإمضاء ، أو بصمة الأصبع التي تم إنكارها ومقارنتها

---

(1) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 145 .

(2) نبيل صقر ـ مكاري نزيهة ، المرجع السابق ، ص. 113 - 114 .

(3) أنظر: المادة 862 التي تنص على أنه : « تطبق الأحكام المتعلقة بمضاهاة الخطوط المنصوص عليها في المواد من 164 إلى 174 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية .» والمادة 164 من ق.إ.م.إ التي أحالت إليها المادة السابق ذكرها التي تنص على أنه : « يختص القاضي الذي ينظر الدعوى الأصلية بالفصل في الطلب الفرعي لمضاهاة الخطوط المتعلقة بمحرر عرفي . » .

(4) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 145 . أنظر: المادة 164 الفقرة الثالثة من ق.إ.م.إ .

بخط ، أو بصمة أصبع للشخص المنكر[1] . ويتم ذلك من خلال الوثائق التي تكون بحوزة القاضي الإداري . كما يمكنه أن يأمر الخصوم بتقديم وثائق تسمح بإجراء المقارنة مع كتابة نماذج بإملاء منه[2] . ومن بين العناصر التي تكون قابلة لهذه المقارنة ، التوقيعات التي تتضمنها عقود رسمية ، أو خطوط ، أو توقيعات تم الاعتراف بها من قبل ، أو جزء من الوثيقة العرفية المعروضة للمضاهاة لم يتم إنكارها[3] .

ويؤشر القاضي الإداري على الوثائق المعتمدة للمقارنة ، ويحتفظ بها كعناصر تقدير مع المحرر المتنازع فيه ، أو يأمر بإيداعها بأمانة الضبط ليتم سحبها من طرف الخبير المعين مقابل توقيعه بالاستلام . ويمكن للقاضي الإداري أن يأمر من تلقاء نفسه الغير بإحضار أصل أو نسخة من الوثائق التي بحوزته ، إذا كانت مقارنتها بالمحرر المتنازع فيه مفيدة تحت طائلة الغرامة التهديدية . وتودع هذه الوثائق لدى أمانة الضبط مقابل وصل ، ثم يأمر القاضي الإداري باتخاذ كافة التدابير التي من شأنها المحافظة على هذه الوثائق ، والإطلاع عليها[4] .

الفرع الثاني

الخبرة القضائية في المواد الإدارية .

إن الخبرة هي الاستشارة الفنية التي يستعين بها القاضي الإداري في تقدير المسائل الفنية التي يحتاج في تقديرها إلى معرفة فنية ، أو إدارية عملية لا تتوفر لدى عضو الهيئة القضائية المختص بحكم عمله وثقافته القانونية[5] . فهي إجراء من إجراءات التحقيق الذي يعهد به القاضي

---

(1) يوسف دلاندة ، الوجيز في الأحكام المشتركة ... ، المرجع السابق ، ص. 118 - 119 .

(2) يمكن للقاضي الإداري أن يطلب حضور الخصوم ، وسماعهم حول ما كتب بالورقة المتنازع عليها كما يمكنه سماع الشهود الذين شهدوا كتابة المحرر طبقا للمادة 166 من ق.إ.م.إ . وفي حالة عدم حضور المدعى عليه المبلغ شخصيا بالادعاء الأصلي بمضاهاة الخطوط بدون عذر مشروع ، فإن ذلك يعتبر إقرارا منه بصحة ما تضمنه المحرر محل النزاع ، وذلك طبقا للمادة 171 من ق.إ.م.إ .

(3) نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات ... (الكتاب الأول) ، ص. 215 . أنظر: المادة 167 من ق.إ.م.إ .

(4) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 147 - 148 . أنظر كذلك المواد 168 - 169 من ق.إ.م.إ .

(5) حمدي ياسين عكاشة ، المرجع السابق ، ص. 1144 .

الإداري إلى شخص مختص يسمى الخبير . والخبير هو كل شخص له دراية فنية بمسألة خاصة من المسائل التي تتطلبها الدعوى الإدارية القائمة . فهو يعد بذلك من أعوان القضاء ، حيث يضع النتائج التي انتهى إليها في تقديره تحت يد القضاء الإداري لكي يتسنى له الوقوف على حقيقة النزاع المعروض أمامه[1] .

أولا: أهمية الخبرة القضائية في الإثبات في المواد الإدارية .

تعتبر الخبرة القضائية من وسائل الإثبات الشائعة أمام القضاء الإداري[2] . فقد جرى على اللجوء إليها في مجال الإثبات ، وذلك لعدم تعارضها مع طبيعة المنازعة الإدارية . وهذا الإجراء يتم إما بناء على أمر القاضي الإداري من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب الخصوم في الدعوى الإدارية[3] . وإجراء الخبرة يقدم للقاضي الإداري الإيضاحات ، والمعلومات الفنية التي تتعلق بوقائع أو مسائل لا يستطيع القاضي تقديرها بشكل مباشر دون الاستعانة بأهل الخبرة ، لأنها مسائل فنية تتعلق بالواقع وليس بالقانون[4] . فمن الصعب جدا أو من المستحيل أن يلم القاضي بمختلف العلوم التقنية ، لذلك فهو يستعين بالخبراء بالنسبة إلى بعض الوقائع التي تتطلب معرفة مفصلة بالأمور الفنية ، لأن اختصاص القاضي الإداري هو الأمور القانونية[5] .

وبما أن الخبرة تستهدف التقدير المادي للوقائع ، فإنه يكثر الالتجاء إليها في دعاوى القضاء الكامل ، وعلى وجه الخصوص في دعاوى المسؤولية الإدارية ، ومنازعات العقود الإدارية ، ومنازعات الضرائب[6] . واللجوء إلى الخبرة الفنية مسألة اختيارية ، غير ملزمة

---

(1) فايز الكندري ، الصفة التبعية للخبرة القضائية وشرط المصلحة في الدعوى ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع ، الكويت ، 2001 ، ص. 65 .

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات ... ، المرجع السابق ، ص. 219 .

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام ... ، المرجع السابق ، ص. 66 .

(4) إبراهيم المنجي ، المرجع السابق ، ص. 533 .

(5) جهاد صفا ، المرجع السابق ، ص. 88 .

(6) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 530 . أنظر كذلك قرار م.د.ج المؤرخ في 19 - 02 - 2001 ، مجلة مجلس الدولة الجزائري ، عدد خاص بالمنازعات الضريبية ، 2003 ، ص. 42 .

للقاضي الإداري ، فهو غير مجبر على الاستجابة لطلبات الخصوم بإجرائها ، إذ له سلطة تقديرية واسعة في تقرير مدى جدوى اللجوء إلى هذه الوسيلة ، ومدى فائدتها في النزاع المطروح عليه[1] . فهي على ذلك تتميز بطابع اختياري ، فيمكن للقاضي الإداري الأمر تلقائيا بإجرائها بدون أن يطلب أطراف الدعوى ذلك ، كما أنه يجوز له رفضها إذا طلب منه ذلك[2] .

وبالتالي فبإمكان القاضي الإداري رفض طلبات الإثبات عن طريق إجراء الخبرة ، في حالة ما إذا تبين له من أوراق الدعوى ، وأدلة الإثبات فيها أنها كافية للفصل في النزاع . كما يمكنه أن يقرر اللجوء إليها من تلقاء نفسه إذا قدر أنها لازمة للفصل في المنازعة الإدارية[3] . وتتنوع الخبرة القضائية ، فقد تكون خبرة أولى ، وهي الخبرة التي يأمر بها القاضي الإداري للمرة الأولى . وقد تكون خبرة مضادة ، وهي الخبرة التي يأمر بها القاضي إذا تبين له أن تقرير الخبرة المطروح أمامه متناقض ، أو أن تقارير الخبرة إذا كانت أكثر من واحدة قد وصلت إلى تقييمات مختلفة . أما الخبرة الجديدة فهي التي تكون في الحالة التي يرفض فيها القاضي الإداري الخبرة الأولى من مختلف جوانبها لأي سبب من الأسباب ، مثل عدم احترام الإجراءات الجوهرية . أما الخبرة التكميلية فهي التي يأمر بها القاضي الإداري عندما يرى نقصا ملحوظا في الخبرة المقدمة إليه[4] .

والخبرة القضائية باعتبارها وسيلة تحقيق ، تتم أصلا بشأن دعوى أصلية ، فهي على ذلك إجراء عارض متفرع عنها ، تأمر بها المحكمة التي تنظر الدعوى . فهي بذلك تابعة للخصومة الأصلية حيث أنها ذات طابع تبعي . كما أنها ليست مطلوبة لذاتها ، وإنما تستعمل للتحقيق في خصومة أصلية ، وهي تنظم بحكم يصدر قبل الفصل في موضوع يتعلق بالخصومة الإدارية الأصلية[5] .

---

(1) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 658 .

(2) مقداد كوروغلي ، الخبرة في المجال الإداري ، مجلة مجلس الدولة الجزائري ، العدد الأول ، 2002 ، ص. 43 .

(3) علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 659 .

(4) نصر الدين هنوني ـ نعيمة تراعي ، الخبرة القضائية في المنازعات الإدارية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص. 32 - 33 .

(5) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 532 .

وبالرغم من أن إجراءات التحقيق عن طريق الخبرة تؤدي إلى إطالة مدة الدعوى الإدارية وتتطلب تكاليف يمكن أن تكون مرهقة بالنسبة لأطراف الدعوى[1]. إلا أن القضاء الإداري استقر على إمكانية الأخذ بها ، شأنها شأن وسائل الإثبات الأخرى ، على اعتبار أنها غير ملزمة للقاضي الإداري ، فله أن يأخذ بها أو أن يرفض طلب إجرائها إذا ما قدر ذلك . كما أنه ليس ملزما برأي الخبير ، على أساس أن القاضي الإداري حر في تكوين عقيدته من خلال الوسائل المطروحة أمامه . وعليه يعتبر رأي الخبير رأيا استشاريا غير ملزم للقاضي[2]. غير أنه في حالة رفض طلب الخصوم بإجراء الخبرة ، يجب أن يتم تسبيب حكمه تسبيبا كافيا ، وإلا كان الحكم قابلا للإبطال عن طريق الطعن[3].

ثانيا: إجراءات الخبرة القضائية في المواد الإدارية .

تتم الخبرة القضائية عن طريق عدة مراحل ، هي تعيين الخبير ، وتنفيذ مهمة الخبرة وتحرير تقرير الخبرة ، وإيداعه .

1 ـ تعيين الخبير .

تبدأ إجراءات الخبرة بالأمر بإجراء الخبرة . ويعتبر هذا الأمر من القرارات السابقة على الفصل في الدعوى . وللمحكمة أن تصدره عند تقديم الدعوى ، أو بعد مباشرة النظر فيها[4]. ويتم ذلك عن طريق تعيين خبير أو عدة خبراء[5]. كما يتم التعيين بطلب أصلي ، أو عارض ، بأمر من القاضي الإداري بنفسه من أجل كشف غموض مسألة فنية[6]. وقد استحدث قانون الإجراءات المدنية والإدارية حكما بإلزامية أن يتضمن الحكم الآمر بإجراء الخبرة الفنية

---

(1) عايدة الشامي ، المرجع السابق ، ص. 177 .

(2) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 221 - 222 .

(3) عايدة الشامي ، نفس المرجع ، ص. 177 .

(4) خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق، ص. 215 .

(5) أنظر: المادة 126 من ق.إ.م.إ. التي تنص على أنه : « يجوز للقاضي من تلقاء نفسه أو بطلب من أحد الخصوم تعيين خبير أو عدة خبراء من نفس التخصص أو من تخصصات مختلفة . » .

(6) نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الكتاب الأول) ، المرجع السابق ، ص. 203 .

مجموعة من البيانات أساسية[1]، يتحقق منها أمران هما مراقبة جدية الأسباب المؤدية للجوء إلى الخبرة ، وتفادي التعسف في اللجوء إلى تعيين الخبراء[2].

ويمكن أن تسند مهمة الخبرة إلى خبير واحد ، أو عدة خبراء . فالقاضي الإداري له سلطة تقديرية في تحديد عدد الخبراء حسب طبيعة الخبرة ومدى صعوبة إجرائها[3]. وفي حالة تعددهم فعليهم إنجاز مهمة الخبرة معا ، وإعداد تقرير واحد بشأنها . وفي حالة اختلاف الآراء يجب على كل واحد منهم تسبيب رأيه[4]. ويتم اختيار الخبير من بين الخبراء المقيدين في قائمة الخبراء التي يتم إعدادها[5].

على أن تودع بأمانة ضبط المحكمة المختصة مبالغ التسبيقات التي يحددها القاضي الإداري . ويعين كذلك الخصم أو الخصوم الذين عليهم إيداعها ، والتي تكون مقاربة للمبلغ النهائي لأتعاب الخبير . وفي حالة عدم إيداعها في الأجل المحدد ، يعتبر تعيين الخبير لاغيا ، ويمكن للطرف الذي عين لتقديم التسبيق المالي أن يطلب تمديد الأجل أو رفع الإلغاء[6]. وفي حالة عدم كفاية مبلغ التسبيق لتغطية أتعاب الخبير ، يحدد القاضي الإداري مبلغا إضافيا ، وأجلا لإيداعه . وفي هذه الحالة إذا لم يودع المبلغ الإضافي ، يودع الخبير تقريره على الحالة التي يوجد عليها ، ويستغني عما تبقى من إجراءات .

---

[1] تتمثل هذه البيانات في عرض الأسباب التي بررت اللجوء إلى الخبرة ، والأسباب التي أدت إلى تعيين عدة خبراء عند الاقتضاء ، وبيان اسم ، ولقب ، وعنوان الخبير ، أو الخبراء المعينين مع تحديد اختصاص كل منهم . وتحديد مهمة الخبير تحديدا دقيقا ، وتحديد أجل إيداع تقرير الخبرة بأمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية المختصة . وذلك حسب ما نصت عليه المادة 128 من ق.إ.م.إ .

[2] بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 133 .

[3] علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص. 659 .

[4] بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 133 .

[5] تنص المادة 2 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 95 - 310 المتعلق بتحديد شروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفياته ويحدد حقوقهم وواجباتهم ، على ما يلي : « يختار الخبراء القضائيون على أساس القوائم التي يوافق عليها وزير العدل في دائرة اختصاص المجلس القضائي ، ويمكن تعيينهم استثناءا لممارسة مهامهم خارج اختصاص المجلس الذي ينتمون إليه . » ، ج.ر ، العدد 60 ، لسنة 1995 .

[6] أنظر: المادتين 129 - 130 من ق.إ.م.إ .

ولا يجوز للخبير أن يقتطع من مبلغ التسبيق المودع لدى أمانة الضبط إلا إذا قدم تبرير على ذلك . ولا يجوز أن يدفع الخصوم تسبيقات عن الأتعاب والمصاريف مباشرة إلى الخبير ، وذلك لدفع الشبهة ، وعدم المساس بمصداقية الخبير . كل ذلك يتم تحت رقابة القاضي الإداري . ويترتب على مخالفة ذلك شطب الخبير من قائمة الخبراء ، وبطلان الخبرة[1] . ويمكن استبدال الخبير المعين ، أو رده إذا وجد سبب لذلك كأن يرفض الخبير أداء مهمته ، أو أن يتعذر عليه ذلك ، أو أن يتماطل في أدائها . ويكون ذلك بموجب أمر على عريضة صادر عن القاضي الإداري الذي عينه[2] .

2 ـ تنفيذ مهمة الخبرة .

تتم أعمال الخبرة في تاريخ يخطر به الخبراء الخصوم عن طريق المحضر القضائي ، حيث يجوز لهم حضور أعمال الخبرة بأنفسهم ، أو عن طريق ممثليهم . فيتعين على الخبير أن يخطر الأطراف بتاريخ وساعة إجراء الخبرة ، وتقديم ملاحظتهم ، وتدوينها في تقرير الخبرة[3] . وقد استقر قضاء مجلس الدولة الجزائري على أن هذا الإجراء يعتبر إجراء جوهريا يتعلق بالنظام العام ، ويجوز لمجلس الدولة إثارته من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى الدفع به ، أو إثارته من طرفي النزاع[4] . فالمشرع جعل من إخطار الخصوم بيوم ، وساعة إجراء الخبرة واجبا يقع على عاتق الخبير . والقاضي الإداري ملزم بتطبيقه ، ويترتب على مخالفة هذا الإجراء بطلان إجراءات الخبرة بطلانا مطلقا[5] .

---

(1) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 134 ـ 135 . أنظر كذلك المادة 139 ـ 140 من ق.إ.م.إ .

(2) نبيل صقر ، الوسيط في شرح ... (الكتاب الأول) ، المرجع السابق ، ص. 203 . أنظر: المادة 133 من ق.إ.م.إ .

(3) محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 535 . أنظر: المادة 134 ـ 135 من ق.إ.م.إ .

(4) راجع قرار مجلس الدولة المؤرخ في 23 ـ 10 ـ 2000 الغرفة الرابعة فهرس رقم 656 في قضية مديرية الضرائب لولاية ميلة ضد شركة التضامن لإنتاج البلاط (قرار غير منشور) فقد جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي : « حيث أن المادة 53 من قانون الإجراءات المدنية تنص على أنه يجب على الخبير أن يخطر الخصوم بالأيام والساعات التي سيقوم فيها بإجراء الخبرة ، وحيث أن الخبير الذي يسهى عن هذا الإجراء الذي هو وجوبي ، يعرض خبرته للبطلان ... » . لمزيد من التفاصيل حول هذه القضية ، راجع : لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى ... ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص. 369 وما بعدها .

(5) لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في ... ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص. 376 ـ 377 .

وقد احتفظ المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد بهذا المبدأ ، واستحدث حكمين أما الحكم الأول فقد استثنى بموجبه وجوبية الإخطار في الحالات التي يستحيل فيها حضور الخصوم بسبب طبيعة الخبرة[1]، وذلك للتخفيف من تطبيقات مبدأ الوجاهية عندما يتعلق الأمر بخبرات ذات تقنيات عالية ، أو طبية لا يمكن تنفيذها بحضور الخصوم . أما الحكم الثاني فيمثل في أن هذا الإخطار يجب أن يتم إجراؤه عن طريق المحضر القضائي[2].

ويمكن للخبير أثناء تنفيذ مهمته ، الاستعانة بمترجم إذا اقتضت الضرورة ذلك بشرط أن يكون المترجم معتمدا[3]. ويجوز للخبير أن يطلب من الأطراف تقديم جميع الوثائق ، والأوراق التي تساعده في إنجاز مهمته . ويجوز للقاضي أن يأمر الخصوم تحت طائلة الغرامة التهديدية بأن يقدموا المستندات ، والأوراق التي تحت أيديهم ، والتي تفيد في إجراء الخبرة . ويمكنه أن يستخلص الآثار القانونية المترتبة على الامتناع[4]. يعود للقاضي الإداري تسوية الإشكالات التي تعترض تنفيذ مهمة الخبرة بناء على تقرير يرفعه هذا الأخير[5].

3 ـ تحرير وإيداع تقرير الخبرة .

إذا انتهى الخبير من أداء مهمته ، وجب عليه أن يقدم تقريرا لدى الجهة القضائية التي عينته في الأجل الذي حددته ، يضمنه نتيجة أعماله ، ويوضح فيه رأيه الخاص ، وكل المعلومات التي تخص المهمة المسندة إليه . ولم ينص المشرع الجزائري على شكل تقرير الخبرة ، أو كيفية تحريره ، فللخبير الحرية في ذلك[6]. ويجب أن يتضمن تقرير الخبير أقوال ، وملاحظات الخصوم ، ومستنداتهم المقدمة للخبير ، وعرضها عرضا تحليليا في حدود المهنة المسندة إليه ، بحيث يتفادى العبارات التقنية المحضة . وإذا كان من الضروري عليه

---

(1) أنظر: المادة 135 من ق إ م إ .

(2) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 139 .

(3) حسب الأمر رقم 95 - 13 المؤرخ في 11 مارس 1995 المتضمن تنظيم مهنة المترجم أو الترجمان الرسمي ، ج.ر ، العدد 17 لسنة 1995 .

(4) أنظر: المادتين 134 - 137 من ق إ م إ .

(5) بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 138 - 139 .

(6) نصر الدين هنوني ـ نعيمة تراعي ، المرجع السابق ، ص. 145 - 146 .

استعمالها ، وجب عليه توضيح معناها ، وفي الأخير يذكر نتائج الخبرة التي قام بها . وفي حالة تعدد الخبراء ، يعدون تقريرا واحدا ، وإن اختلفت آرائهم وجب على كل منهم أن يدلي برأيه المسبب في تقرير الخبرة[1] .

وإذا انتهى الخبير من تحرير تقرير الخبرة ، يوقع عليه ، ويؤرخه ، ويودعه لدى أمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية المختصة . فإذا تبين للقاضي الإداري أن العناصر التي بني عليها الخبير تقريره غير كاملة ، له أن يتخذ جميع الإجراءات اللازمة ، كما يجوز له أن يأمر باستكمال التحقيق ، أو بحضور الخبير أمامه لتقديم الإيضاحات والمعلومات الضرورية . وفي حالة ما إذا تصالح الخصوم بعد الحكم الآمر بالخبرة ، وأصبحت دون موضوع وجب على الخبير أن يخبر القاضي بذلك بموجب تقرير .

وبعد إيداع تقرير الخبرة ، يحدد رئيس الجهة القضائية الإدارية أتعاب الخبير النهائية ، مع الأخذ بعين الاعتبار الجهود المبذولة ، واحترامه الآجال القانونية ، وجودة العمل المنجز من طرف الخبير . ويأذن رئيس الجهة القضائية الإدارية لأمانة الضبط بتسليم المبالغ المودعة لديها إلى الخبير في حدود المبلغ المستحق ، أو استكمال المبالغ المستحقة عند الاقتضاء ، مع تعيين الخصم الذي يتحمل ذلك ، أو إعادة المبالغ المالية الفائضة[2] .

وإجراء الخبرة كما سبق بيانه يتم بمعرفة شخص يندب لهذا الغرض بسبب تخصصه الفني ، وبالتالي فهو لا يعدو أن يكون مستشارا فنيا يقدم تقريرا برأيه الفني في المسائل المعروضة عليه ، ليستأنس بها القاضي الإداري . ومن ثم فإنه لا يتقيد بنتائج الخبرة ، وإنما له سلطة تقديرية واسعة في قبول ، أو عدم قبول ما جاء في تقرير الخبرة[3] . غير أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد قد ألزم القاضي الإداري بتسبيب استبعاده لنتائج الخبرة ، وذلك تفاديا للتعسف الملاحظ أحيانا في هذا المجال[4] .

---

[1] مقداد كوروغلي ، المرجع السابق ، ص. 47 - 48 .

[2] بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 141 - 142 . أنظر كذلك المواد 141 - 142 - 143 من ق.إ.م.إ .

[3] محمد عبد الحميد مسعود ، المرجع السابق ، ص. 536 .

[4] أنظر: المادة 144 من ق.إ.م.إ .

كما أنه لا يجوز استئناف الحكم الآمر بالخبرة أو الطعن فيه بالنقض ، إلا مع الحكم الفاصل في الدعوى موضوع النزاع[1] . ويستبعد الأخذ بالمناقشات المتعلقة بعناصر الخبرة من أسباب الاستئناف في الحكم ، أو الطعن فيه بالنقض ، إذا لم تكن قد أثيرت من قبل أمام الجهة القضائية الإدارية التي فصلت في نتائج الخبرة[2] . كما لا يوجد مانع من أن يعتمد القاضي الإداري على تقرير الخبرة المرفق بملف الدعوى ، كمستند به إذا كان تقرير الخبرة منتجا في الفصل في المنازعة الإدارية[3] .

---

[1] أنظر: المادة 145 من ق.إ.م.إ .

[2] بربارة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 143 .

[3] خالد خلف القطارنة ، المرجع السابق ، ص. 222 .

إن الإثبات في المواد الإدارية له طابع خاص تبعا لطبيعة الدعوى الإدارية التي تنشأ بين طرفين غير متكافئين . فالسلطة الإدارية تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تجعلها طرفا قويا في المنازعة . وبموجب هذه الامتيازات المخولة لها قانونا لا تحتاج إلى اللجوء إلى القضاء لاقتضاء حقها ، مما يجعلها في أغلب الأحيان في مركز المدعى عليه مقارنة مع مركز الفرد الذي يقف أعزلا من أدلة الإثبات .

وهذا يؤثر بشكل كبير على مركز المدعي الذي هو شخص خاص ، في المنازعة الإدارية ، فضلا عن حيازة الإدارة للأوراق الإدارية التي تعتبر الوسيلة الأساسية في الإثبات ، والتي يعتمد عليها القاضي الإداري في التحقيق ، لأنها تتضمن الوقائع الإدارية محل الإثبات . فالقاضي الإداري كما هو معروف هو قاضي أوراق قبل كل شيء .

كل ذلك استوجب تمتع القاضي الإداري بسلطات أوسع في مجال الإثبات ، تمكنه من تحقيق التوازن المفتقد بين طرفي الدعوى ، خاصة في مجال عبء الإثبات . فدوره يتطلب استكمال وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية بمساعدة الأطراف فيها . ويكون ذلك بضم الأوراق والوثائق التي تكون في حوزة الإدارة إلى ملف الدعوى ، وإلزام السلطة الإدارية بتقديم المستندات التي لديها ، والإفصاح عن أسباب القرارات الإدارية التي اتخذتها ، والتي تكون محل الإثبات في هذه الحالة لتقدير مدى مشروعيتها .

فالتسبيب له دور كبير في الإثبات ، ويظهر ذلك خاصة بالنسبة لعيب الانحراف في استعمال السلطة الذي يعتبر من أكثر العيوب صعوبة من حيث إثباته . لهذا فإن التسبيب يجعل هذا العيب ثابتا عن طريق الكتابة في مضمون القرار ، مما يعفى الفرد من إثباته على اعتبار أن إثباته أمر صعب للغاية من الناحية العملية . ومن المقرر فقها وقضاء أن امتناع أو تماطل الإدارة عن الاستجابة لهذا الطلب ، ينشأ عنه قرينة قضائية لصالح الفرد المدعي ، تخفف عنه عبء الإثبات الواقع على عاتقه ، وهي قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس .

فالقاضي المقرر يتلقى عريضة الدعوى الإدارية من المدعي الفرد في شكل يتسم في الغالب بالاختصار والإيجاز ، وبالتالي يقع عليه العبء الأكبر في تحريك أدلة الإثبات ، مما يجعله يأمر من تلقاء نفسه بجميع إجراءات التحقيق التي يراها مناسبة للوصول إلى الحقيقة ، وأن يطالب الطرفين ، وخاصة الإدارة بما يحتاجه من وسائل الإثبات التي يقدر أنها منتجة ، وفعالة في الدعوى .

إن القضاء الإداري له دور هام ، وأساسي في المساهمة في إثبات الدعوى الإدارية . وهذا الدور يتمثل في تنظيم عبء الإثبات ، وإعادة التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية ، عن طريق تكليف الإدارة بتقديم المستندات المنتجة في الدعوى . وعدم الالتزام بذلك يؤدي إلى تكون قرينة قضائية تنقل عبء الإثبات من عاتق المدعي ، إلى الإدارة المدعى عليها . بالإضافة إلى عملية تحضير الدعوى ، وتهيئتها للفصل فيها من قبل القاضي المقرر ، باعتبارها عملية غير موجودة في القانون الخاص ، والتي تعتبر الوعاء الذي تجمع فيه أدلة الإثبات .

وهذا يعتبر استثناء من الأصل العام المنصوص عليه في القانون الخاص ، الذي ينص على أن الخصم لا يجبر على تقديم دليل ضد نفسه ، ذلك أن هذا الأصل يطبق في الحالات التي يكون فيها أطراف الدعوى متكافئين في قدراتهم في تقديم الإثبات على إدعاءاتهم ، وهذا ما هو واضح في الدعوى العادية . أما فيما يخص الدعوى الإدارية ، فنظرا لطبيعتها التي تتسم بأن أطرافها غير متكافئة في القدرة على تقديم الإثبات ، يفرض الخروج على هذا الأصل لعدم تلاؤمه مع ظروف الدعوى الإدارية .

وللإثبات في المواد الإدارية علاقة بالإثبات العادي ، فيمكن اللجوء إلى وسائل الإثبات المنصوص عليها في المنازعة العادية ، ذلك أن قواعد الإثبات فيها تمثل الأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية ، نظرا لعدم وجود قانون إجرائي متكامل يتضمن قواعد الإثبات فيها . فالمشرع في معظم الحالات أحال فيما يخص إجراءات الإثبات أمام المحاكم الإدارية ، ومجلس الدولة إلى القواعد الإجرائية للإثبات المنصوص عليها أمام القضاء العادي دون أي تفرقة بينهما ، بالرغم من خصوصية الإثبات في المنازعة الإدارية ، ولذلك وجب إيجاد نظام خاص وإجراءات خاصة بإثبات الدعوى الإدارية .

وعلى ذلك ، فإنه يمكن القول أن الأخذ بوسائل الإثبات في المواد المدنية ، والتجارية في المادة الإدارية يجب أن يكون بالقدر الذي يتناسب مع طبيعة الدعوى الإدارية ، التي يحكمها النظام الحر في الإثبات ، على اعتبار أنه يتلاءم مع سلطات القاضي الإداري في استيفاء الدعوى بصفة عامة ، والإثبات فيها بصفة خاصة . وإن كان المشرع الجزائري لم يأخذ بهذا النظام ، بل تبنى شأنه شأن معظم التشريعات المعاصرة المذهب المختلط ، وهو نظام يتوافق مع الإثبات في المواد المدنية ، ولعل ذلك راجع إلى عدم وجود نصوص قانونية متكاملة خاصة بالإثبات في المنازعات الإدارية .

كما أن القواعد العامة المتعلقة بمحل الإثبات في المنازعة الإدارية لا تختلف عنها في الدعوى العادية بشكل كبير ، إلا أن الواقعة القانونية محل الإثبات في المواد الإدارية تختلف عن الواقعة القانونية محل الإثبات في المواد المدنية ، والتجارية . فهناك فرق في القانون الخاص بين الوقائع المادية التي يمكن إثباتها بكافة طرق الإثبات . أما التصرفات القانونية فلا يجوز إثباتها إلا بالدليل الكتابي . أما في مجال الإثبات في المواد الإدارية فليس هناك فرق بين إثبات الوقائع المادية ، والتصرفات القانونية ، فيمكن إثباتهما بكافة طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري .

أما فيما يخص عبء الإثبات ، فإن الفقه الإداري المقارن قد اختلف بشأن من يتحمله . فهناك اتجاه يرى أنه يجب أن يتم توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية ، حيث تحدد أهميته ، ومقداره بمعرفة القاضي الإداري . أما الاتجاه الثاني - وهو الرأي الغالب والسائد - فيرى أنه يجب أن يطبق على عبء الإثبات في الدعوى الإدارية القاعدة العامة المطبقة في المواد المدنية ، وهي أنه يقع على عاتق المدعي ، بالرغم من عدم اتفاق هذه القاعدة مع طبيعة الدعوى الإدارية نظرا لمركز طرفيها غير المتساوي .

ويبرر ذلك على أساس أن المدعي هو الذي يبادر بالالتجاء إلى القضاء ، حيث يقدم مجموعة من الإدعاءات من شأنها تغيير مراكز قانونية قائمة . ومن ثم وجب عليه تقديم الإثبات عليها . غير أن القضاء الإداري قد استقر على التخفيف من هذا العبء الواقع على المدعي الذي غالبا ما يكون هو الفرد في المنازعة الإدارية ، من خلال دور القاضي الإداري الإيجابي والإستيفائي ، الذي يمكنه من نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة المدعى عليها ، عندما يقدم المدعي بداية إثبات على الأقل .

ويستفاد مما سبق أن القاضي الإداري غير ملزم بإتباع طرق معينة في الإثبات ، وبالتالي فإن حريته تكون أكبر في تحديد وسائل الإثبات التي سيعتمد عليها ، كما له سلطة واسعة في تقدير مدى الاقتناع بنتيجتها . وعلى أساس ذلك يمكنه أن يستعين بوسائل الإثبات المشار إليها في القانون الخاص ، بالقدر الذي يتوافق مع الدعوى الإدارية ، مع استبعاد الوسائل التي تعتمد على الأحاسيس ، والمشاعر الشخصية ، وإن كانت مقبولة أمام القضاء العادي ، لأنها تتوافق مع الإثبات في القانون الخاص ، ومنها اليمين بأنواعها ، إلا أنها مستبعدة من مجال الإثبات أمام القاضي الإداري .

والكتابة كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري ، وإن كانت ذات أهمية كبرى نظرا للصفة الكتابية التي تتميز بها الإجراءات القضائية الإدارية ، إلا أنها ليست أقوى من الأدلة الأخرى ، حيث تتساوى من حيث حجيتها مع الأدلة الأخرى . فالأدلة الكتابية المتمثلة في الأوراق الإدارية تحوز حجية لحين إثبات عكسها ، بالرغم من أنها بمفهوم القانون الخاص أوراق رسمية تحوز حجية لا يمكن إثبات عكسها ، إلا عن طريق الطعن فيها بالتزوير . غير أن غالبية الفقه الإداري قد أكد أنها مجرد قرائن مكتوبة لها حجية بسيطة يمكن إثبات عكسها بكافة وسائل الإثبات المقبولة أمام القاضي الإداري . والمشرع لم يلزم القاضي بالأخذ بأدلة معينة في المواد الإدارية ، وذلك لترك حرية أكبر للقاضي الإداري فيما يخص تقدير فعاليتها وجدواها في الإثبات .

والملاحظ في هذا المجال أن النصوص المتعلقة بإجراءات الإثبات لم تحدد بصورة واضحة وكاملة إجراءات الإثبات في المواد الإدارية . فالمشرع الجزائري أحال إجراءات هذا الأخير إلى القواعد العامة في الإجراءات المدنية . وعلى أساس ذلك فإنه يمكن اللجوء إلى الوسائل التحقيقية الواردة في الأحكام العامة ، وعلى ذلك فيمكن اللجوء إلى جميع أنواع وسائل الإثبات من المعاينة ، وشهادة الشهود ، والاستجواب ، والإقرار ، والخبرة . مع مراعاة القيود التي تحد من اللجوء إليها في الدعوى الإدارية .

غير أن ما يمكن ملاحظته ، أن اللجوء إلى بعض هذه الوسائل قليل ، ونسبي ، من بينها شهادة الشهود ، والاستجواب ، والمعاينة ، مقارنة بالوسائل الأخرى كالخبرة القضائية ، التي هي شائعة الاستعمال في المواد الإدارية . كما أن الإقرار فيجد له تطبيقا أمام القضاء الإداري لكن بصورة ضيقة ، وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن مجلس الدولة الجزائري قد قرر في أحد قراراته أن الإقرار غير القضائي الذي يتم خارج القضاء يكون صحيحا ، ومنتجا لآثاره .

كما أن القضاء الإداري له دور كبير في استخلاص القرائن القضائية التي تشكل الجانب الموضوعي في الإثبات ، حيث تساهم في التخفيف من القاعدة العامة في عبء الإثبات . فهي ذات أهمية كبرى في هذا المجال ، وهي لا تقع تحت حصر ، لأنها نتاج الاجتهاد القضائي الإداري . من أهمها قرائن الانحراف في استعمال السلطة ، وقرائن العلم اليقيني ، وقرائن الخطأ في المسؤولية الإدارية . بالإضافة إلى القرائن القانونية التي هي في أصلها قرائن قضائية نص عليها القانون الإداري بعدما أصبح لها تطبيق واسع في المنازعات الإدارية . غير أنها

تختلف عن القرائن القضائية في أنها واردة على سبيل الحصر .

ومن أهم عوارض الإثبات بالكتابة ، على اعتبار أنها من أهم الوسائل المستعملة في الإثبات في المنازعة الإدارية ، الإدعاء بالتزوير بالنسبة الأوراق الرسمية ، والعرفية . فهي من الدفوع الموضوعية التي يختص بنظرها القاضي الإداري حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، سواء أكان ذلك بطلب فرعي ، أو عن طريق دعوى أصلية ، مما يثير التساؤل حول إمكانية تداخل الاختصاص بين القضاء العادي ، والإداري . فهل أن الطعن بالتزوير في الأوراق الرسمية أو العرفية المقدمة كأدلة إثبات بملف الدعوى الإدارية هو من اختصاص القاضي العادي ، أم أن المشرع الجزائري قد قصد بذلك أن الأوراق الإدارية تنتمي إلى طائفة الأوراق الرسمية أو العرفية . وعلى ذلك فإن القضاء الإداري مختص بالنظر في الطعن بالتزوير فيها أو مضاهاة الخطوط .

ومن الجدير بالذكر أن التقنيات الحديثة تؤثر بدورها بشكل كبير في الإثبات في المواد الإدارية ، وذلك على أساس أنها أصبحت مستخدمة بشكل واسع ، وكبير ، بل أنها أصبحت أساسية في المعاملات الإدارية . كل ذلك يستوجب معه تدخل المشرع الجزائري لتنظيم آثار هذه التقنيات على الإثبات في المواد الإدارية . فاستخدام الفاكس ، والحاسب الآلي في معظم الأعمال الإدارية يثير التساؤل حول حجية الأدلة ، والأوراق الإدارية التي تستمد من هذه الأجهزة . مما يلقي عبء تنظيم المسائل القانونية التي تنتج عن استخدامها على المشرع والقضاء ، والفقه الإداري .

أولا: الكتب .

1 ـ الكتب العامة .

أ ـ باللغة العربية .

1- إبراهيم المنجي ، المرافعات الإدارية (دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة) ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 1999 .

2- إبراهيم سالم العقيلي ، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 .

3- إبراهيم محمد غنيم ، المرشد في الدعوى الإدارية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2008 .

4- أحمد شوقي عبد الرحمان ، النظرية العامة للالتزام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2004 .

5- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء (دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي ونصوص القانون المصري) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية مصر ، 2007 .

6- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، الشركة العربية المتحدة للتسويق و التوريدات ، القاهرة مصر ، 2009 .

7- بربارة عبد الرحمان ، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الثانية ، منشورات بغدادي ، الجزائر ، 2009 .

8- محمد الصغير بعلي ، العقود الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2005 .

9- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 .

10- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 .

11- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثالث ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 .

12- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) ، الطبعة الثالثة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 .

13- عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 .

14- عمار بوضياف ، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية) ، الطبعة الأولى جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 .

15- جلال علي العدوي ، أصول أحكام الالتزام والإثبات ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 1996 .

16- جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر) ، الطبعة السادسة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2006 .

17- حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية مصر ، 1998 .

18- يوسف دلاندة ، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر ، 2009 .

19- رفعت رشوان ، رقابة القاضي الجنائي لمشروعية القرار الإداري (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2005 .

20- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 2006 .

21- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات و الإجراءات) ، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 .

22- حسين طاهري ، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 .

23- عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرافعات الإدارية (إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها) ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، 2008 .

24- عبد الرزاق أحمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، الجزء الثاني ، الطبعة الثالثة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2000 .

25- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب والشروط) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2006 .

26- علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، الجزء الأول ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009 .

27- علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 .

28- عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة) ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2007 .

29- عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، 2007 .

30- محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، بدون دار نشر ، مصر ، 2006 - 2007 .

31- مارسو لونغ - بروسير فيل - غي بريبان - بيار دلفولفيه - برونو جينفوا ، القرارات الكبرى في القضاء الإداري ، ترجمة علي محمود مقلد ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 2009 .

32- محمد عبد الحميد مسعود ، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري (النظرية العامة للدعوى الإدارية من إقامتها حتى الحكم فيها) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2009 .

33- محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية (دراسة مقارنة) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 2000 .

34- موريس نخلة ، المختار في الاجتهاد القضائي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 1998 .

35- نبيل صقر ، الوسيط في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، الكتاب الأول (الخصومة التنفيذ ، التحكيم) ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2008 .

36- نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الكتاب الثاني (الإجراءات الإدارية) ، شركة الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009 .

ب ـ باللغة الفرنسية.

1- Charles DEBBASCH - Jean Claude RICCI ,Contentieux administratif 7éme édition , Dalloz , Paris , 1999.

2- André DE LAUBADERE , Traite élémentaire de droit administratif , Librairie générale de droit et de jurisprudence , Paris , 1967.

3- François CHABAS , Leçons de droit civil (introduction à l'étude de droit) tome 1 , premier volume , 11éme édition , Montchrestien , Paris , 2000.

4- Frank PETIT , Introduction générale au droit , Foucher , Paris , 2007 .

5- Jacques FLOUR - Jean Luc AUBERT , Les obligations (la preuve) , 2éme édition , Dalloz , Paris , 2001.

6- Jean Claude BONICHOT - Paul CASSIA - Bernard POJADE , Les grands arrêts du contentieux administratif , Dalloz , Paris , 2007 .

7- Jean LAMARQUE , Recherche sur l'application du droit privé aux services publics administratifs , Paris , 1690.

8- Marie Christine ROUAULTE , Contentieux administratif , 2éme édition , Dalloz , Paris , 2001.

9- Raymond ODENT , Contentieux administratif , l'institut d'études politiques , Paris , 1970 - 1970 .

10- Rémy CABRILLAC , Introduction générale au droit , 3éme édition , Dalloz , Paris , 1999.

2 ـ الكتب المتخصصة.

أ ـ باللغة العربية.

1- أحمد كمال الدين موسى ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، مؤسسة دار الشعب ، القاهرة ، مصر ، 1977 .

2- إيهاب عبد المطلب ، أدلة الإثبات وأوجه بطلانها في ضوء الفقه والقضاء ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، مصر ، 2009 .

3- لحسين بن الشيخ آث ملويا ، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية ، الطبعة السادسة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2008 .

4- جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري (وسائل الإثبات في نطاق قضاء الإلغاء) ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2009 .

5- خالد خلف القطارنة ، إثبات دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2006 .

6- يوسف دلاندة ، الوجيز في شهادة الشهود ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 .

7- مسعود زبدة ، القرائن القضائية ، موفم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2001 .

8- عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، اليمن ، 2008 .

9- عادل حسن علي ، الإثبات في المواد المدنية ، مكتبة زهراء الشرق ، مصر ، 1996 .

10- عباس العبودي ، شرح أحكام قانون الإثبات المدني ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2005 .

11- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات أمام القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2008 .

12- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الوجيز في الإثبات وإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، مصر ، 2008 .

13- عواد مفلح القضاة ، البينات في المواد المدنية والتجارية (دراسة مقارنة) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2007 .

14- فيصل سعيد الغريب ، التوقيع الإلكتروني وحجيته في الإثبات ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005 .

15- محمد حسن قاسم ، قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2007 .

16- محمد صبري السعدي ، الإثبات في المواد المدنية والتجارية ، الطبعة الأولى ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2008 .

17- محمد ماهر أبو العينين ، إجراءات الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة ، الجزء الثاني (الإثبات أمام محاكم مجلس الدولة) ، دار أبو المجد للطباعة والنشر ، مصر ، 2005 .

18- مراد محمود الشنيكات ، الإثبات بالمعاينة والخبرة في القانون المدني دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 .

19- نبيل صقر ـ مكاري نزيهة ، الوسيط في شرح القواعد الإجرائية والموضوعية للإثبات في المواد المدنية ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009 .

20- نصر الدين هنوني ـ نعيمة تراعي ، الخبرة القضائية في المنازعات الإدارية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 .

21- بكوش يحي ، أدلة الإثبات في القانون المدني الجزائري والفقه الإسلامي ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1988 .

ب ـ باللغة الفرنسية .

1- Alain PLANTAY - François Charles BARNARD, La preuve devant le juge administratif, Economica, Paris, 2003.

2- Jean Philipe COLSON, L'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1970.

ثانيا: الأطروحات .

أ ـ باللغة العربية .

ـ أمين مصطفى السيد ، الحد من العقاب نحو نظرية عامة لقانون العقوبات الإداري ، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، الإسكندرية ، مصر ، 1993 .

ب ـ باللغة الفرنسية .

1- Julien POLASCKI, L'office du juge administratif des référés entre mutations et continuité jurisprudentielle, thèse pour le doctorat en droit public , faculté de droit, université du sud Toulon - Var, 2008 .

2- Pierre PACTET, Essai d'une théorie de la preuve devant la juridiction administrative, thèse pour le doctorat en droit public , édition Apedone , Paris, 1952 .

ثالثا: المذكرات الجامعية .

- صالح براهيمي ، الإثبات بشهادة الشهود في القانون الجزائري ، بحث لنيل شهادة الماجستير في العقود والمسؤولية ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، بن عكنون ، الجزائر ، 1992 .

رابعا: المقالات .

أ ـ باللغة العربية .

1- بدران مراد ، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 9 ، لسنة 2009 .

2- بودريوه عبد الكريم ، القضاء الإداري في الجزائر الواقع والآفاق ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 6 ، لسنة 2005 .

3- غناي رمضان ، عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقيني ، مجلة مجلس الدولة ، العدد الثاني ، لسنة 2002 .

4- غناي رمضان ، قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية والإدارية ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 9 ، سنة 2009 .

5- فايز الكندري ، الصفة التبعية للخبرة القضائية وشرط المصلحة في الدعوى ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع ، الكويت ، ديسمبر 2001 .

6ـ مقداد كوروغلي ، الخبرة في المجال الإداري ، مجلة مجلس الدولة ، العدد الأول ، سنة 2002 .

7- نواف كنعان ، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا ، دراسات الجامعة الأردنية ، عمادة البحث العلمي ، العدد الأول ، سنة 1999 .

ب ـ باللغة الفرنسية .

1- Le Maserier, La preuve dans le détournement de pouvoir, Revue de droit public et de sciences politiques , Paris, 1959.

2- M.A FISCHER , La procédure de la preuve devant les juridictions administratives allemandes , www. Juradmi . eu / colloquia / 1972 / germany - 1. pdf .

خامسا: النصوص القانونية .

1 ـ الدساتير :

ـ دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08 ـ 19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق ل 15 نوفمبر 2008 .

2 ـ القوانين العضوية :

ـ القانون العضوي رقم 08 ـ 01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .

3 ـ القوانين العادية :

ـ القانون رقم 90 ـ 29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق ل 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم .

ـ القانون رقم 90 ـ 08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم .

ـ القانون رقم 08 ـ 02 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية .

ـ القانون رقم 08 ـ 09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، الجريدة الرسمية رقم 21 الصادرة بتاريخ 22 أفريل 2008 .

4 ـ الأوامر .

- الأمر رقم 95 ـ 13 المؤرخ في 11 مارس 1995 المتضمن تنظيم مهنة المترجم أو الترجمان الرسمي ، ج ر العدد 17 ، 1995 .

- الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، ج ر العدد 46 ، 2006 .

5 - النصوص التنظيمية :

- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 310 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 1995 المحدد لشروط التسجيل في قوائم الخبراء القضائيين وكيفياته ويحدد حقوقهم وواجباتهم ، الجريدة الرسمية العدد 60 لسنة 1995 .

المقدمة: 01
الفصل الأول: الأحكام العامة للإثبات في المواد الإدارية 09
المبحث الأول: الطبيعة القانونية للإثبات في المواد الإدارية 11
المطلب الأول: خصائص الإثبات في المواد الإدارية 12
الفرع الأول: طبيعة نظام الإثبات في المواد الإدارية 12
أولا: النظم المختلفة للإثبات القضائي 12
1 ـ نظام الإثبات الحر 13
2 ـ نظام الإثبات المقيد 14
3 ـ نظام الإثبات المختلط 14
ثانيا: نظام الإثبات المتبع أمام القضاء الإداري 15
الفرع الثاني: أثر الطبيعة القانونية للإجراءات القضائية الإدارية على 18
الإثبات في المواد الإدارية
أولا: أثر الطبيعة الإيجابية أو التحقيقية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات..... 18
ثانيا: أثر الطبيعة الكتابية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات..... 21
ثالثا: مدى تعلق إجراءات الإثبات في المواد الإدارية بالنظام العام 22
المطلب الثاني: آثار وجود الإدارة كطرف في الدعوى على الإثبات..... 24
في المواد الإدارية
الفرع الأول: الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة 25
أولا: حيازة الإدارة للأوراق والوثائق اللازمة للفصل في الدعوى 25
ثانيا: قرينة صحة القرارات الإدارية 27
ثالثا: امتياز الإدارة في تنفيذ قراراتها بصفة مباشرة 28
رابعا: امتياز الإدارة في المبادرة بإصدار قرارات ذات طابع تنفيذي 30
الفرع الثاني: أثر الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة على مركز الطرفين..... 32
في المواد الإدارية
أولا: وجود الفرد في الغالب في مركز المدعي في الدعوى الإدارية 32
ثانيا: وجود الإدارة في مركز المدعي استثناء 34

1 ـ مجال الدعاوى الإدارية التأديبية 34
2 ـ مجال الدعاوى الإدارية الجزائية 35
3 ـ مجال الدعاوى الإدارية المحضة 37
المبحث الثاني: قواعد الإثبات في المواد الإدارية 38
المطلب الأول: محل الإثبات في المواد الإدارية 39
الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمحل الإثبات في المواد الإدارية 40
أولا: الوقائع المادية 41
ثانيا: التصرفات القانونية 42
ثالثا: إثبات القاعدة القانونية الإدارية 43
رابعا: الحالات التي يجب فيها إثبات القاعدة القانونية الإدارية 44
1 ـ العرف الإداري 44
2 ـ القاعدة القانونية الواردة في القانون الإداري الأجنبي 45
الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في الوقائع محل الإثبات 46
أولا: أن تكون الواقعة محل الإثبات متعلقة بالدعوى الإدارية ومتنازعا عليها 47
1 ـ أن تكون الواقعة متعلقة بالدعوى 47
2 ـ أن تكون الواقعة متنازعا عليها 48
ثانيا: أن تكون الواقعة محل الإثبات محددة وممكنة 48
1 ـ أن تكون الواقعة محل الإثبات محددة 48
2 ـ أن تكون الواقعة محل الإثبات ممكنة أو جائزة الإثبات 49
ثالثا: أن تكون الواقعة محل الإثبات في المواد الإدارية منتجة في الدعوى 50
المطلب الثاني: عبء الإثبات في المواد الإدارية 51
الفرع الأول: تحديد مضمون عبء الإثبات في المواد الإدارية 52
أولا: الأصل أن عبء الإثبات يقع على من يدعي خلاف الوضع الثابت أو الظاهر 52
ثانيا: اتجاهات الفقه المقارن حول كيفية تنظيم عبء الإثبات في المواد الإدارية 55
1 ـ الاتجاه الذي يرى تطبيق القاعدة العامة في الإثبات في المواد المدنية 55
2 ـ الاتجاه الذي يرى توزيع القاضي الإداري لعبء الإثبات بين طرفي الدعوى 57

الفرع الثاني: التخفيف من عبء الإثبات في المواد الإدارية 60
أولا: ضرورة تطبيق القاعدة العامة بالقدر الذي يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية 60
ثانيا: نقل عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية 64
الفصل الثاني: وسائل الإثبات في المواد الإدارية 69
المبحث الأول: وسائل الإثبات ذات الطابع العام في المواد الإدارية 71
المطلب الأول: الجانب الإجرائي للإثبات في المواد الإدارية 72
الفرع الأول: خصائص الجانب الإجرائي للإثبات في المواد الإدارية 72
أولا: سلطات القاضي الإداري في تحضير الدعوى الإدارية 73
ثانيا: سلطات القاضي الإداري في الأمر بإجراءات التحقيق وتقدير وسائل الإثبات 75
1 ـ سلطة القاضي الإداري في الأمر بإجراءات التحقيق من تلقاء نفسه 75
2 ـ سلطة القاضي الإداري في تقدير وسيلة الإثبات والاقتناع بنتيجتها 76
الفرع الثاني: تكليف أطراف المنازعة بإيداع الوثائق المنتجة في إثبات الدعوى الإدارية 77
أولا: تكليف الإدارة بإيداع الأوراق اللازمة للفصل في الدعوى 78
ثانيا: إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار المطعون فيه..... 82
المطلب الثاني: الجانب الموضوعي للإثبات في المواد الإدارية 87
الفرع الأول: أهمية القرائن في الإثبات في المواد الإدارية 88
أولا: أهمية القرائن القانونية في الإثبات في المواد الإدارية 88
ثانيا: أهمية القرائن القضائية في الإثبات في المواد الإدارية 91
الفرع الثاني: أنواع القرائن القضائية المستعملة في الإثبات في المواد الإدارية 93
أولا: قرائن إساءة استعمال السلطة 94
ثانيا: قرينة العلم اليقيني بالقرار الإداري 96
ثالثا: قرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية 98
المبحث الثاني: وسائل الإثبات ذات الطابع التحقيقي في المواد الإدارية 100
المطلب الأول: الوسائل التي يباشرها القاضي الإداري بنفسه 101
الفرع الأول: المعاينة في المواد الإدارية 102
أولا: أهمية المعاينة في الإثبات في المواد الإدارية 102

ثانيا: إجراءات الانتقال للمعاينة ونتائجها 105
الفرع الثاني: شهادة الشهود في المواد الإدارية 107
أولا: مدى تطبيق شهادة الشهود في المواد الإدارية 107
ثانيا: إجراءات سماع شهادة الشهود في المواد الإدارية 110
الفرع الثالث: الاستجواب في المواد الإدارية 112
أولا: مدى تطبيق وسيلة الاستجواب في المواد الإدارية 112
ثانيا: إجراءات الاستجواب في المواد الإدارية 114
المطلب الثاني: الوسائل التي يباشرها القاضي الإداري بواسطة أعوان القضاء 117
الفرع الأول: الوسائل الكتابية في المواد الإدارية 117
أولا: أنواع الوسائل الكتابية التي تودع بملف الدعوى الإدارية 118
ثانيا: الإدعاء بالتزوير في المواد الإدارية 121
ثالثا: مضاهاة الخطوط في المواد الإدارية 125
الفرع الثاني: الخبرة القضائية في المواد الإدارية 127
أولا: أهمية الخبرة القضائية في الإثبات المواد الإدارية 128
ثانيا: إجراءات الخبرة القضائية في المواد الإدارية 130
1 ـ تعيين الخبير 130
2 ـ تنفيذ مهمة الخبرة 132
3 ـ تحرير وإيداع تقرير الخبرة 133
الخاتمة: 136
قائمة المراجع: 142

التلخيصات

1 - باللغة العربية :

إن الإثبات في المواد الإدارية يتميز بطابع خاص ، يتمثل في وجود الإدارة كطرف أساسي في الدعوى الإدارية ، حيث أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة . وهذا ما يؤثر بشكل مباشر في الإثبات فيها ، نظرا لمركز السلطة الإدارية في الإجراءات القضائية الإدارية .

ولقد ترتب على ذلك وجود قواعد وإجراءات خاصة بالإثبات في المنازعة الإدارية ، تتعلق أهمها بسلطات القاضي الإداري ، خاصة فيما يتعلق بعبء الإثبات . غير أنه بالرغم من هذه الطبيعة الخاصة ، إلا أن معظم القوانين ، ومنها القانون الجزائري ، قد أحالت بالنسبة لقواعد الإثبات في المواد الإدارية ، إلى القواعد العامة في القانون المدني .

* **الكلمات المفتاحية :** الإثبات - المواد الإدارية - الإدارة - عبء الإثبات - الطابع التحقيقي للإثبات - سلطات القاضي الإداري - وسائل الإثبات .

2 - باللغة الفرنسية :

La preuve dans les matières administratives a un caractère spécial , il s'agit de l'existence de l'administration comme partie essentiel du procès administratif , puisqu'elle détient la puissance publique et cela influe directement sur la preuve , vu la position de l'autorité administrative dans les procédures contentieuses administratives .

Cela exige l'existence des règles et des mesures propre à la preuve dans le contentieux administratif , et qui concerne à l'office de juge administratif , notamment pour la charge de la preuve . Mais malgré cette nature particulière , la majorité des lois , a renvoyé les règles de la preuve dans les matières administratives vers les règles générales de la loi civil .

* **Les mots clés :** la preuve - les matières administratives - l'administration - la charge de la preuve - Le caractère inquisitoire de la preuve - l'office de juge administratif - les moyens de la preuve .

3 - باللغة الإنجليزية :

The proof in administrative matters has a special character , it regards the existence of administration as an essential body since most of the administrative proceedings have the whole authority . that directly influences in the proof as concerns the administrative authority over the administrative matters .

This requires the existence of rules and specific measures for the proof , particularly the authority of administrative judge , including the proof burden . but despite this particular nature , the majority of legislations , such as the Algerian law , refer the rules of proof in the administrative matters to the general rules of ordinary law .

* **key words :** the proof - administrative matters - administration - proof burden - inquisitorial nature of proof - authority of administrative judge - proof modes .